

DESARROLLO TERRITORIAL Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES **COLOMBIA**



Foto: Hide Naito



Foto: istockphoto



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE
LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

Javier Lautaro
Medina Bernal

Marzo de 2013



SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ASOPRADUSE	Asociación de Productos Agropecuarios, Dulces Tradicionales y Servicios Etnoturísticos de Palenque
ASOPROCAMP	Asociación de Productoras Orgánicas Campesinas
CDS	Corporación de Desarrollo Solidario
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOMMUR	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
MAA	Programa Mujeres Ahorradoras en Acción
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OXFAM	The Oxford Committee for Famine Relief
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEPAZ	Red de Programas de Desarrollo y Paz
PROFAMILIA	Asociación Probienestar de la Familia Colombiana
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

PRESENTACIÓN

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

Los Informes País se han desarrollado en el marco de una iniciativa interagencial acerca del Enfoque Territorial para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales en América Latina y el Caribe, liderado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La realización de los estudios de país se coordinó por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), en alianza con centros de investigación nacional en cada país.

La iniciativa tuvo el objetivo de generar aprendizajes sobre el enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito rural para terminar con el hambre y la pobreza, y, así mismo, contribuir a la formulación de propuestas para políticas públicas más efectivas e integradas referidas a los dos enfoques de género y de desarrollo territorial.

La selección de casos (Colombia, Chile, Guatemala y Perú) en la temática pretendió situar dicho aprendizaje en los distintos contextos y situaciones de las mujeres rurales y del marco de políticas relevantes de cada país; para luego analizar los casos bajo un conjunto de criterios que permitieran una mirada particular y, a la vez, comparativa. Se trabajó entonces con 14 casos en los 4 países tomando en cuenta su origen, maduración y resultados, y las distintas formas en las que habían incluido —o no— la perspectiva territorial y el enfoque de género, preguntándose si entre las dos dimensiones existían articulaciones. Se enfatizó un abordaje desde los actores, las instituciones, los activos y las dinámicas territoriales. Sobre todo, los estudios país —por su misma naturaleza— sirven como referencias ejemplificadoras de los distintos contextos y, en particular, de las oportunidades y limitantes que se pueden encontrar en el camino del empoderamiento de las mujeres rurales desde un enfoque territorial.

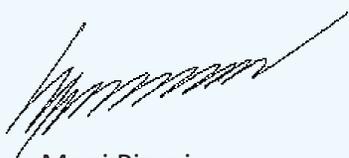
A partir del análisis comparativo de los resultados de los cuatro estudios (basados en los 14 casos específicos) y de los elementos comunes que se identificaron se desprenden conclusiones que son de suma importancia para mejorar la formulación de políticas efectivas, integradas y de mayor alcance para el empoderamiento de las mujeres rurales en la región, teniendo en cuenta sus múltiples realidades actuales:

- **Se percibe un momento de transición en los territorios rurales en cuanto a la *agency* local, lo cual significa que las “rutas del empoderamiento” no muestran un único camino ni una sola dirección.** Si bien persisten formas tradicionales / conservadoras en la organización y en las maneras de ejercer ciudadanía, derechos y participación, también van apareciendo nuevas modalidades, muchas de ellas lideradas por mujeres. La multidimensionalidad del empoderamiento, las distintas expresiones de la autonomía y los enlaces dificultosos entre derechos colectivos e individuales son algunos de los factores que contribuyen, hoy en día, a escenarios complejos que inciden, sin duda, en esta “nueva” *agency* que se va forjando. Para las mujeres, la *agency* no pasa solo y simplemente por el reconocimiento y valorización de su rol como productoras, sino también y de manera importante, por su fortalecimiento como sujetos individuales y sujetos colectivos.
- **Los “activos no tradicionales”, como los culturales, pueden – bajo ciertas condiciones - constituir un importante potencial para el emprendimiento económico, del reconocimiento y la participación política y la autoafirmación de las mujeres rurales como sujetos individuales y colectivos.** En todos los países se ha constatado la relevancia del patrimonio cultural tangible e intangible – incluyendo las distintas expresiones de las identidades y las diversidades – como un factor que puede convertirse en un estímulo para la transformación y no simplemente para el mantenimiento del *status quo* tradicional de las mujeres rurales.
- **Existen mayores posibilidades de conjugar los dos enfoques, el de desarrollo territorial y el de género dentro las políticas públicas para crear un entorno habilitador para las mujeres rurales y sus propias estrategias.** Los países tienen avances distintos en lo que concierne a las políticas públicas en los dos ámbitos pero se podría conjugar estos distintos enfoques cuando: a) el Estado muestra capacidad de adaptación, versatilidad y flexibilidad en el diseño y uso de múltiples instrumentos de desarrollo, de forma sensible a las consideraciones de los distintos

contextos y actores territoriales; b) los actores públicos y privados territoriales —y en particular los gobiernos locales— tienen un compromiso por la alianza y la construcción de sinergias, incluyendo la capacidad de incorporar nuevos temas y actores en la agenda política y económica.

- **La ampliación y profundización de estos resultados implica tanto la cantidad como la calidad.** Los aprendizajes y el conocimiento que de ellos deriva, deben constituir un punto de partida para proyectar programas y políticas de mayor alcance y temporalidad. Hoy en día, se muestra una orientación a querer impulsar cambios de magnitud, tanto desde el aparato público en sus distintos niveles como desde los propios actores territoriales. Las mujeres rurales ya no suelen confiar en “lo pequeño es hermoso” y reclaman mayores espacios de incidencia desde los ámbitos micro hasta los macro. Las políticas públicas que buscan el empoderamiento verdadero de las mujeres rurales dentro de un marco de igualdad, ciudadanía participativa y derechos tendrán que tomar como eje central tal preocupación para el escalamiento.

Invitamos a leer los hallazgos a los que se llega en los Estudios País como una base no sólo para estimular la discusión sino para encontrar caminos concretos que lleven a nuevas propuestas políticas que permitan romper la sectorialidad y los ámbitos fraccionados, y construir puentes conceptuales, institucionales y programáticos a favor de una decidida orientación hacia el empoderamiento de las mujeres rurales, como sujetos de múltiples potencialidades.



Moni Pizani
Directora
Oficina Regional de ONU Mujeres
para América Latina y el Caribe



Sonia Montano
Directora
División de Asuntos de Género
CEPAL



Raúl Benítez
Subdirector General
Representante Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe



Claudia Serrano
Directora Ejecutiva
RIMISP- Centro Latinoamericano para
el Desarrollo Rural

CONTENIDO

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

Resumen Ejecutivo	7
Introducción	9
I. Las Mujeres Rurales en Colombia	16
1.1 Discriminaciones de las mujeres rurales en Colombia	b. Propiedad y tenencia de la tierra
1.2 La deuda rural	c. El desplazamiento forzado y las mujeres rurales en Colombia
1.3 La deuda de género	1.4 Los grupos étnicos
a. Educación y mercado laboral	1.5 El análisis y las propuestas desde las organizaciones de mujeres
II. Políticas Públicas y Mujeres Rurales	27
2.1 El camino de las políticas públicas de desarrollo rural	
2.2 La institucionalidad del sector rural en Colombia	
2.3 La normatividad para las mujeres rurales	
2.4 Revisión de Políticas Públicas y Programas Existentes Relativas o Incidentes sobre Género y Desarrollo Territorial	
a) Políticas para las mujeres desplazadas. Dispersión y pocos resultados	
b) La restitución de tierras. Una apuesta importante para las víctimas	
c) Programas de desarrollo rural. El apoyo a las iniciativas productivas	
d) Los proyectos para la superación de la pobreza. Focalización del gasto	
e) Programa Mujer Rural. Novedosa propuesta	
2.5 ¿Tienen un Abordaje Territorial las Políticas de Desarrollo Rural en Colombia?	
2.6 Colombia. 2010-2014. Hacia un enfoque de desarrollo regional y de desarrollo territorial rural	
III. Revisión de Experiencias Territoriales Relevantes	41
3.1 Criterios de selección de las experiencias	3.5 Análisis
3.2 Mujeres Constructoras de Paz - Nariño	3.6 Iniciativas de organización y empoderamiento económico de mujeres rurales en la región de los Montes de María
3.3 Análisis	3.7 Análisis
3.4 Mujeres Rurales Construyendo Futuro y Mercados Campesinos - Boyacá	
IV. Conclusiones y Recomendaciones	58
V. Bibliografía	63
VI. Anexos	67

RESUMEN EJECUTIVO

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

El presente documento fue elaborado por el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/ Programa por la Paz, en el marco de un estudio para ONU-Mujeres coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural sobre “El empoderamiento económico de la mujer rural con enfoque territorial”. El documento presenta una lectura general sobre la situación de las mujeres rurales en Colombia desde un enfoque territorial. Para su realización se acudió a una amplia revisión documental, pero también al encuentro con mujeres y experiencias claves frente al tema.

En la introducción del documento se presenta el marco de comprensión que orientó la elaboración del informe. Reconociendo las grandes dificultades que determinan la realidad rural colombiana se entra a definir la manera como se concibe la perspectiva de género y a la mujer rural para luego delimitar lo que es un territorio y cuándo se puede hablar de un desarrollo territorial. Con estos elementos se hace una breve referencia al empoderamiento económico de las mujeres, sin olvidar que este se enmarca en una crisis rural más amplia y por supuesto en la situación de violencia contra las mujeres. Vale la pena señalar que desde un inicio se pone en evidencia la falta de información sobre la situación de la mujer y la necesidad de avanzar en este sentido, primer paso, para pensar de una manera integral el desarrollo rural.

Posteriormente se entra a la primera sección donde se analiza con mayor profundidad la situación de la mujer rural en Colombia. Un primer elemento que se pone en consideración es la existencia de una discriminación como tal con el sector rural – la deuda rural – acentuada por las condiciones de pobreza y de conflicto armado. A ello se unen las limitaciones en el acceso a la educación, al mercado laboral, a la propiedad y tenencia de la tierra por la condición de ser mujer. Por supuesto la situación se hace más difícil en el caso de los grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes) que se han visto sometidos a formas adicionales de segregación. Ante este panorama poco alentador, esta sección termina mostrando las propuestas desde las organizaciones de mujeres; se trata de reconocer su voz y capacidad para ver más allá de las situaciones de discriminación vividas.

En la segunda sección se aborda el análisis de las políticas públicas relacionadas con las mujeres rurales. A partir de una breve presentación de las políticas públicas existentes frente al sector rural y la institucionalidad a cargo de su implementación, y se entra a revisar la normatividad dirigida específicamente a las mujeres. Poco a poco el texto va develando cómo la respuesta a las mujeres en situación de desplazamiento producto del conflicto armado, los procesos de restitución de tierras y programas o proyectos de desarrollo rural aún no logran su reivindicación y tampoco ocupan un lugar

clave dentro de la economía rural. Al final se hace referencia a las nuevas iniciativas del actual gobierno en términos de enfoques regionales y de desarrollo territorial rural que pueden generar procesos interesantes pero donde existen una serie de riesgos que son señalados.

La tercera parte presenta tres experiencias concretas organizativas de mujeres en relación con el empoderamiento económico: la experiencia Mujeres Constructoras de Paz – Ventana de Paz en Nariño; la experiencia Mujeres Rurales Construyendo Futuro de Paipa, Duitama y Tuta en Boyacá dentro del proceso de Mercados Campesinos; y la Red de Mujeres del Norte de Bolívar, la Red Montemariana de Mujeres del Programa Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, y la Asociación de Productos Agropecuarios, Dulces Tradicionales y Servicios Etnoturísticos de Palenque - ASOPRADUSE, todas localizadas en la subregión Montes de María, que la conforman algunos municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre. Estas experiencias son mostradas en el contexto regional específico donde se desarrollan con el objetivo de analizar sus implicaciones en medio de un marco complejo de actores que tienen diferentes miradas sobre cada uno de los territorios.

Para finalizar este apartado, se hace una síntesis comparativa de estas experiencias buscando elementos comunes que podrían explicar sus resultados positivos y negativos para el empoderamiento económico y que son la base de la siguiente sección del documento.

Finalmente, el documento presenta algunas conclusiones y recomendaciones para la política pública, desde un enfoque territorial, que conduzcan a superar las contradicciones y vacíos presentes y la implementación de una agenda novedosa de género al interior de las políticas, que tenga en cuenta que las experiencias vitales de las mujeres rurales y sus organizaciones se desarrollan en territorios particulares, aproveche el acumulado organizativo de las mujeres rurales y se centren en mejorar los sistemas de información, promover estudios e investigaciones orientados a caracterizar y analizar la situación de las mujeres rurales, ejecutar acciones para disminuir la brecha entre la normatividad y la realidad, promover la integralidad de las políticas de desarrollo rural tanto al nivel temático como en el nivel de responsabilidades territoriales, y estimular el diálogo entre organizaciones de mujeres rurales con actores públicos y privados en los territorios específicos.

INTRODUCCIÓN

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

El reciente Informe de Desarrollo Humano, Colombia Rural, Razones para la Esperanza, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011a) concluye que el modelo de desarrollo rural para nuestro país no promueve el desarrollo humano, hace más vulnerable a la población rural, es inequitativo y no favorece la convergencia entre regiones, invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres, es excluyente, no promueve la sostenibilidad, concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos, es poco democrático y no afianza la institucionalidad rural. Aunque estas tajantes conclusiones pueden ser interpretadas de diversas formas, así como sus razones, lo cierto es que en nuestro país existe una crisis en lo rural que desborda las políticas públicas y la institucionalidad, que requiere investigaciones juiciosas y rutas de acción en las que, a través de la participación de todos los actores interesados, las distintas salidas a la crisis deriven, precisamente, en políticas públicas adecuadas que se constituyan en un marco para superar las múltiples exclusiones y discriminaciones en lo social y cultural, crear puentes de acercamiento entre el mundo rural y urbano, democratizar el acceso a la tierra y a recursos económicos para desarrollar proyectos de vida, y generar un modelo de desarrollo que tenga en cuenta las necesidades y propuestas de todos los actores del mundo rural.

La coyuntura actual en Colombia es propicia para ello. Con la discusión y expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, se ha dado un debate nacional centrado en la propiedad de la tierra, los modelos de desarrollo rural y la capacidad estatal para promover una institucionalidad que prevalezca por encima de los diversos poderes - locales, regionales y nacionales- que a través de la violencia, el narcotráfico y/o la excesiva concentración de la tierra, han capturado las instituciones públicas y suplantado al Estado.

El papel de las mujeres y las políticas dirigidas a esta importante porción de la población rural también hacen parte de este debate. En los últimos años, a raíz de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional sobre la situación de las personas desplazadas por la violencia y los subsiguientes Autos 092 y 237 de 2008, específicos para mujeres, se ha potenciado la discusión y las propuestas respecto de la perspectiva de género en las políticas públicas. A esto debemos sumarle el papel que históricamente han tenido las mujeres rurales para hacer visibles sus problemáticas y generar agendas de trabajo que, en menor o mayor medida, dialogan con la institucionalidad pública. Un ejemplo dicente es la Ley 731 de 2002, en cuyo proceso de discusión la sociedad civil ha “...actuado como catalizadora no solo en la

implementación de la norma sino en los procesos de formulación y aprobación de la misma". (Holguín & León, 2006).

En este contexto, el presente documento, preparado por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz – CINEP/PPP, para el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, busca elaborar recomendaciones de política que permitan el diseño de estrategias integrales y comprensivas de desarrollo y empoderamiento de las mujeres rurales, sobre todo a nivel económico, en el marco de un enfoque de desarrollo territorial.

Este trabajo considerara tres componentes centrales en su elaboración: mujeres rurales y género, territorios y desarrollo territorial, y empoderamiento económico de las mujeres. Elementos que, además de ser apuestas políticas, son entradas de orden metodológico para la elaboración del presente estudio que incluye el análisis de experiencias valiosas de desarrollo territorial de mujeres, fundamentalmente en el campo del empoderamiento y la autonomía económica. Además consideramos otra variante: el conflicto armado y la violencia contra las mujeres de lo que se ha denominado, y sustentamos en este documento, una "crisis de lo rural en Colombia".

La perspectiva de género y las mujeres rurales. Más allá de lo agrícola

La perspectiva de género es asumida en este trabajo como un concepto metodológico que nos permite analizar las políticas públicas desde la realidad vivida por las mujeres. Este enfoque reconoce que los roles masculino y femenino son construidos y asignados social y culturalmente. En este sentido,

las diferencias entre hombres y mujeres tienen más que ver con lo cultural, social y normativo, que con las particularidades biológicas de cada sexo. Trabajar con esta perspectiva nos permite tener un "criterio de sospecha" al analizar la situación y estudiar las políticas dirigidas al sector rural, tanto las de orden general como las destinadas a las mujeres rurales. De esta forma, la perspectiva permite una comprensión profunda de las dificultades, desigualdades y potencialidades de las mujeres rurales para el empoderamiento económico en un territorio específico.

Ahora bien, ¿Qué entendemos por mujeres rurales? La Ley 731 de 2002, en su artículo 2, define a la mujer rural como "toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada". Estas actividades productivas no son únicamente las consideradas tradicionales (mineras, pesqueras, agropecuarias, forestales, pastoriles) sino que, en un marco más amplio de la ruralidad, incluye las relacionadas con "la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas" (art. 4). Aunque la Ley 731 de 2002 hace referencias al trabajo reproductivo, se centra principalmente en el tema productivo, sin tener en cuenta la heterogeneidad en otros ámbitos como el social y cultural y no tiene en cuenta que existen prácticas específicas que configuran dinámicas de relacionamiento con el entorno distintas al mundo

urbano, más allá de las actividades económicas que puedan realizar las mujeres.

Siguiendo con esta idea, para Farah y Pérez (2004, pág. 142) el medio rural¹, va más allá de lo predial y de las actividades productivas agrícolas. Este es un espacio físico y una entidad socioeconómica compuesto por un territorio, una población, un conjunto de asentamientos y un acumulado de instituciones públicas y privadas (pág. 140); y que tiene como una de sus características la pluriactividad o diversificación de actividades por encima de las agrícolas, que permiten tener ingresos monetarios y que se desarrolla de forma diferente para hombres y para mujeres. Dicha pluriactividad no niega que lo agrícola siga siendo importante y que las mujeres pueden estar asumiendo mayores cargas de trabajo en este campo, debido, entre otras razones, a las migraciones laborales de los hombres hacia actividades obreras, el desplazamiento forzado u otras razones; aunque reconoce que las actividades extraprediales o no agrícolas tienen actualmente un mayor peso en la generación de ingresos económicos para las familias rurales.

De esta forma, para este estudio la definición de mujeres rurales se entiende como las mujeres, independientemente del lugar donde viven y desarrollan sus actividades productivas, y la diversidad de posiciones que ocupan en el medio rural en cuanto a lo productivo y lo reproductivo, que ejercen una multiplicidad de actividades en los territorios de orden económico, social y cultural.

Territorios y desarrollo territorial. Más allá de las recetas económicas

El territorio no es el espacio físico. Es la construcción de múltiples relaciones y representaciones que producen las personas que habitan un espacio físico (Fajardo, 2002, pág. 21). En él se pueden distinguir diversas relaciones que se entretienen, relaciones sociales, culturales, políticas, de sustentabilidad, económicas y ambientales (Coronado, 2009, págs. 13-14); relaciones que dan origen y expresan un sentido y una identidad compartidos por diversos agentes públicos y privados (Ranaboldo, 2011, pág. 78). Entender el territorio como un conjunto de relaciones, por encima de las definiciones normativas, nos permite dilucidar las trayectorias colectivas e individuales que se inscriben en él, y que pueden potenciar la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable dentro de un contexto mediado por relaciones de poder, circuitos económicos tradicionales y emergentes, determinantes ambientales e instituciones que intervienen en él.

El enfoque de desarrollo territorial aquí propuesto es entendido como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. Este proceso descansa sobre dos pilares absolutamente relacionados: (i) la transformación productiva, que tiene como objetivo la articulación competitiva y sustentable del territorio con mercados dinámicos, lo que implica la transformación de la producción y de los modelos de empleo en un espacio rural determinado, y (ii) el

1. De acuerdo al índice de ruralidad propuesto por el Informe Nacional de Desarrollo Humano (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a, pág. 56), el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales, en los que vive el 31,6% de la población del país y cubren el 94,4% de la superficie del territorio nacional. Estas cifras son mucho mayores de lo que afirman las cuentas oficiales. El índice propuesto por el PNUD pretende superar la definición de lo rural como lo que no es urbano, es decir el planteamiento demográfico, así, el informe combina densidad demográfica con distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio), y asume la ruralidad como un continuo (se refiere a municipios más o menos rurales, antes que a urbanos y rurales) (págs. 30-31).

desarrollo institucional, que tiene como fin promover la concertación y articulación de los actores locales entre sí y entre estos y los agentes externos relevantes, además de modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva. (Schejtman & Berdegú, 2004, pág. 30). Ninguno de estos pilares puede ser tomado por separado sino dentro de una estrategia integral que asuma la creación o el fortalecimiento de instituciones, que promuevan la concertación entre actores y la participación real de las personas interesadas, junto con una transformación productiva que genera mayores ingresos.

El enfoque de desarrollo territorial asume que cada territorio es singular pues parte de los sentidos que le dan al contexto los actores que viven y se desarrollan en él (pág. 33). Esto es importante para el desarrollo de políticas rurales o sociales dirigidas a poblaciones específicas pues significa que no existen recetas para la superación de la pobreza, sino marcos de actuación de la política pública que adquieren relevancia cuando interactúan con las trayectorias vitales, comunitarias e individuales, con las apuestas económicas dentro del territorio, empresariales o de mero sostenimiento; y con las instituciones formales e informales que obstaculizan o potencian la equidad entre hombres y mujeres.

El empoderamiento económico de las mujeres. Más allá de las iniciativas de mercado

El empoderamiento económico de las mujeres ha sido puesto como uno de los objetivos principales para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en varias conferencias internacionales sobre

derechos de las mujeres, en las agendas de organismos intergubernamentales y agencias de cooperación, y en leyes y políticas públicas, entre otros. El reconocimiento y estímulo a las iniciativas económicas de las mujeres, no sólo es una apuesta para la reducción de la pobreza a nivel individual o comunitario, lo es además para conseguir un desarrollo sostenido en los países.

Es evidente que este aspecto del desarrollo requiere estrategias de tipo económico como el microcrédito, la economía solidaria o cooperativa, los estudios de mercado, el posicionamiento de marcas y productos con valor social agregado, el encadenamiento productivo, entre otras. Sin embargo, desarrollar únicamente el aspecto económico puede llevar a resultados limitados y al desaprovechamiento de líneas de acción que pueden contribuir a reducir la desigualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo social y económico de un país.

Así, consideramos que para el empoderamiento económico de las mujeres es deseable que las políticas y programas tengan en cuenta el territorio específico donde se desarrollan, con las características reseñadas anteriormente; las necesidades y capacidades de innovación de las mujeres, así como los activos culturales presentes en el territorio; y la creación de redes de cooperación y de intercambio de conocimientos. Finalmente, y en relación con el enfoque de desarrollo territorial propuesto, es importante que el aumento de las capacidades económicas vaya aparejado con el aumento de las capacidades políticas de incidencia y diálogo con actores públicos y privados, que redunde en la concertación y en la gestión propia del territorio.

La crisis de lo rural en Colombia

El modelo de desarrollo en Colombia ha tenido como consecuencia una subvaloración del campesinado y de los aportes que hace y puede llegar a hacer al desarrollo del país. Algunos de los efectos de ello son el acceso limitado a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados; el deterioro de su importancia y reconocimiento como sujeto político; la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural -de apoyos y subsidios-, como resultado de la informalidad de la propiedad; y su apreciación única como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados (PNUD, 2011a, págs. 115-116). A estos elementos debemos sumarle las limitaciones generadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado para desarrollar proyectos de vida; la excesiva concentración de la tierra² y los cambios severos en la vocación agrícola de los suelos por actividades de tipo extractivo.

En este aspecto, Colombia no está muy alejado de la tendencia general latinoamericana en cuanto a su modelo agrícola: las transformaciones productivas y comerciales y el crecimiento económico se han desarrollado con un alto nivel de pobreza rural. Existe un desequilibrio estructural en el uso de los recursos del Estado, en el que el sector rural tiene un lugar secundario en materia de inversión y generación de bienes públicos, frente al urbano industrial (Da Silva, Gómez, & Castañeda, 2009, pág. 163), aunque en este último también persisten grandes desigualdades económicas.

La actual estructura agraria en Colombia es un obstáculo para el desarrollo humano y aún más para la reivindicación del lugar de la mujer. En el medio

rural el crecimiento económico es bajo, pues al impedir el libre acceso a la tierra, se restringen la producción, la inversión y el ahorro; se cuenta con escasa competitividad, consecuencia de los conflictos por el uso de los suelos y la ganadería extensiva que impiden generar suficiente empleo para la mano de obra rural disponible y el concomitante aumento de los ingresos; existen innumerables conflictos sociales derivados de la concentración de la tierra, que además promueven la migración hacia zonas de frontera, de cultivos de uso ilícito, o urbanas, y restringe las opciones de desarrollo de la cooperación, de construcción de capital social rural y del ejercicio de relaciones más horizontales entre los actores presentes en los territorios (PNUD, 2011a, págs. 182-183).

Una mirada histórica a las causas de la situación crítica de lo rural para nuestro país, nos lleva a comprender la profunda relación entre conflicto armado y el problema de la tierra. En Colombia nunca se desarrolló una reforma agraria que redistribuyera la propiedad de la tierra, sino que se produjo una expulsión constante del campesinado pobre hacia zonas de frontera selvática, lugares en los que la presencia del Estado era mínima y las posibilidades de integración con el resto de la nación, exiguas. A este proceso de poblamiento le subyace una construcción del Estado diferenciada para cada región, cuya base fue la incorporación paulatina de territorios y poblaciones, en el que su control se ejercía a través de las élites locales o redes regionales de poder, de carácter clientelista. Estos factores, poblamiento y dependencia de los poderes locales, hicieron que los procesos de integración política, social o económica, de territorios y poblaciones periféricas al conjunto de la nación, fuera conflictiva. (González, 2004, pág. 11)

2. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano de 2011, el índice de Gini de propietarios para el 2009 era de 0,875, el de tierras 0,86 y el de avalúos de 0,84 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a, pág. 197).

En medio de las diferencias regionales y de la ausencia, en mayor o menor medida, de instituciones de regulación social en los territorios, nacen y se consolidan los actores armados. Mientras las guerrillas nacen en áreas periféricas de colonización campesina buscando expandirse hacia otras zonas más integradas a la nación, el paramilitarismo surge en zonas relativamente más prosperas e integradas y de allí se proyectan hacia zonas más periféricas (págs. 14-15). En este desarrollo histórico del conflicto colombiano se denota, además de la presencia diferenciada del Estado central, modelos de desarrollo rural contrapuestos que se desenvuelven en medio de la interacción de prácticas políticas locales y regionales, economías legales e ilegales, latifundios y campesinado. Esta confrontación de modelos y el desarrollo mismo de la guerra, no son homogéneos sino que la dinámica del conflicto es diferente de acuerdo a la dinámica interna de cada región e incluso dentro de cada una de ellas es posible observar diferentes formas de manifestación del conflicto.

El despojo ha sido una de estas formas. Calculado en 6,6 millones de hectáreas sin contar los territorios colectivos por el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2011a, págs. 277-278), a este le siguen dos modos de aprovechamiento del territorio, en algunos casos simultáneos: uno político - militar y otro económico. Por un lado, el control del territorio para hacer frente al enemigo y controlar el flujo de recursos para la guerra, por otro, el aprovechamiento de los bienes y recursos presentes en el territorio; en este sentido, no es descabellado afirmar que existe una relación potencial entre el ejercicio de la violencia y el modelo de desarrollo (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR, 2009a, págs. 65-67).

En los territorios ocurre la confrontación, generando una grave crisis humanitaria sobre sus pobladores, pero además sobreviene la presencia de líneas estratégicas de inversión, la transformación de los procesos productivos dirigidos a lógicas empresariales y la salvaguarda de las condiciones de seguridad para el capital nacional e internacional, elementos presentes en las políticas públicas (págs. 65-67), que denotan una mirada de estos como fuente de recursos y escenarios de acumulación de capital y no como escenarios privilegiados para construir una paz duradera basada en el desarrollo humano.

Como lo afirma Absalón Machado (1998, págs. 22-23), la crisis del sector rural muestra el gran descuido del Estado y la sociedad colombiana para resolver en serio el problema agrario y superar los problemas estructurales que impiden a la sociedad rural potenciar su desarrollo, pero esto no significa que no hayan existido políticas acordes a la visión del campo que en cada momento histórico tienen las élites políticas y económicas del país.

Sin duda, la ausencia de una política para el sector rural, articulada a lo urbano, que tome en cuenta a todos los actores para su construcción y las particularidades regionales, más allá del aprovechamiento económico, es uno de los factores que contribuye a la persistencia del conflicto armado.

Violencia contra las mujeres

Otra de las formas de manifestación del conflicto, que aún no ha sido suficientemente reconocida y por ende enfrentada adecuadamente por las políticas públicas, es la violencia de género y contra las mujeres. El Grupo de Memoria Histórica de la CNRR (2011, págs. 17-22) ha identificado una

tipología a partir de las funciones que cumple este tipo de violencia:

- La violencia ejercida contra las mujeres para degradar al contrario y/o intimidar poblaciones;
- La violencia dirigida contra el rol de liderazgo ejercido por numerosas mujeres;
- La violencia funcional a las dinámicas y prácticas de la guerra, como reclutamiento y prostitución forzada.
- La violencia no asociada explícitamente a los planes de los actores armados, pero que se aprovecha del escenario de la confrontación armada para su ejercicio.

Aunque la violencia de género y contra las mujeres, se desarrolla con variaciones de tiempo, espacio y actor armado que la ejerce, por ejemplo, se agudiza en zonas de disputa o se han documentado mayores casos por parte de los grupos paramilitares, no se puede negar su carácter sistemático como práctica desarrollada por los actores armados que, más allá del desarrollo de la guerra, buscan imponer o mantener una visión de género patriarcal (págs. 17-22).

Además, ha tenido un impacto notorio en las acciones organizativas de las mujeres que les ha llevado a disminuir sus acciones y aplazar movilizaciones y reivindicaciones como estrategia de diferenciación y sobrevivencia frente a los riesgos y amenazas que representa su actuación en un contexto de conflicto armado como el colombiano. (Villareal & Ríos, 2006, pág. 53).

La violencia de género contra las mujeres³ en ningún caso se circscribe únicamente al conflicto

armado, sino que se desarrolla en todos los ámbitos de la vida social del país como una manifestación de las relaciones desiguales de poder existentes entre hombres y mujeres, como lo afirma la Convención de Belém do Pará. Aunque excede por mucho el interés de este trabajo, algunos datos extraídos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Profamilia, 2010) nos permiten caracterizar otra de las expresiones de estas violencias: en la encuesta el 37% de las mujeres, alguna vez casadas o unidas, reportaron haber sufrido agresiones físicas por parte de su esposo o compañero, en mayor medida en el área urbana que rural, 39% y 34% respectivamente, pero los datos son graves e inaceptables en ambos casos; de las cuales el 85% se quejó de lesiones o secuelas físicas o psicológicas como consecuencia de las golpizas. El 14% afirmó haber sido agredida por otra persona diferente al esposo o compañero. De este importante grupo de mujeres el 73% no ha denunciado ante ninguna entidad u organismo los actos de violencia a los que se vieron enfrentadas.

Este tipo de violencia evidencia las múltiples dificultades que enfrentan las mujeres en un contexto en el que dicha situación constantemente es minimizada y asumida como un problema del ámbito privado. La crisis humanitaria y la violencia de género y contra las mujeres, constituyen experiencias vitales claves, individuales y colectivas, para la construcción de una política de desarrollo rural. Mujeres resistentes, vulneradas en sus derechos, jefas de hogar, desplazadas, silenciadas, lideresas, organizadas, emprendedoras, despojadas, entre múltiples facetas posibles, aportan a la sociedad visiones novedosas sobre los territorios, que no pueden ser soslayadas en la solución de los problemas del mundo rural.

3. Para la Ley 1257 de 2008 en Colombia se entiende por violencia contra la mujer: "cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. (...) ...por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas."

I LAS MUJERES RURALES EN COLOMBIA

1.1 Discriminaciones de las mujeres rurales en Colombia

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, las mujeres constituyen el 52% de la población colombiana, de las cuales el 54% se ubica en zonas urbanas y el 46% en zonas rurales⁴. Este importante número de mujeres sufre discriminaciones resultantes de la deuda rural y la deuda de género. La deuda rural puede caracterizarse por las discriminaciones que sufren hombres y mujeres, habitantes rurales, en relación

a las personas que habitan en lo urbano. La deuda de género se refiere a las discriminaciones por el hecho de ser mujeres frente a los hombres en el mundo rural (PNUD, 2011c, págs. 27-28).

A pesar del recorrido que ha tenido el tema, aún no es posible contar con información coherente y no fragmentada sobre la situación de las mujeres rurales en Colombia. Sin duda, contar con información confiable, es un requisito necesario para la realización de políticas públicas adecuadas y para ejercicios del control ciudadano de estas⁵.

Cuadro 1 . Indicadores Sociales. Urbano - Rural

	Urbano	Rural
Tasa de Pobreza 2009	39.6%	64.3%
Tasa de pobreza extrema indigencia 2009	12.4%	29.10%
Hogares con acceso a energía eléctrica	99.6%	90.7%
Hogares con acceso a gas natural 2010	65.3%	5.1%
Hogares con acceso a acueducto 2010	95.9%	57.1%
Hogares con acceso a alcantarillado 2010	91.8%	15.1%
Porcentaje de población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS-2010	88.8%	88.5%
Porcentaje de población afiliada al régimen contributivo del SGSSS - 2010	57.1%	16.1%
Porcentaje de población afiliada al régimen subsidiado de SGSSS - 2010	42.5%	83.1%
Tasa de analfabetismo de personas de 15 años y más 2010	42%	13.9%
Promedio de años de educación de las personas de 5 a 19 años 2010	5.1	4.0
Promedio de años de educación de las personas de 20 a 34 años 2010	10.9	6.6
Promedio de años de educación de las personas de 35 años y más 2010	8.1	

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad 2010 y Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2010.

4. En “Duplican recursos para fortalecer, en el 2012, el programa Mujer Rural”. Disponible en http://www.minagricultura.gov.co/archivos/_bol_308_-_2011nuevos_recursos_para_fortalecer_el_programa_mujer_rural,_anuncia_minagricultura.pdf. Consultado el 3 de febrero de 2012.

5. En Colombia “...es difícil acceder a datos diferenciados por sexo, que permitan establecer con claridad, entre otros temas, la titularidad de predios. Es notable la falta de datos acerca de la participación de las mujeres en la agricultura y de su acceso a la propiedad de la tierra. Estas carencias en materia de información parecen derivarse de la escasa atención que se le ha prestado al tema, tanto en los censos agropecuarios, como en otras estadísticas que dan cuenta del acceso a bienes y condiciones de vida de la población rural” (PNUD, 2011c, pág. 46).

1.2 La deuda rural

El desequilibrio estructural entre el mundo rural y el urbano, ha tenido como consecuencia el ejercicio de una ciudadanía limitada para los habitantes del campo, que se expresa en menor acceso a bienes básicos, a niveles adecuados de garantía de los derechos humanos y a menor reconocimiento de las personas rurales como actrices del desarrollo (págs. 29-30).

Estas cifras muestran que las diferencias en las condiciones de vida entre los habitantes rurales y urbanos son inmensas: la pobreza es una condición que afecta en mayor medida a los pobladores rurales que a los urbanos; aunque ha existido una reducción de la misma frente a años anteriores, más de la mitad de estos (64,3%) son pobres y casi una tercera parte sufren de pobreza extrema (29,1%). El acceso a servicios públicos básicos siempre es menor en el sector rural que en el urbano, y las cifras relativas al analfabetismo y los años de educación evidencian la profunda brecha en el acceso al sistema educativo formal. Uno de los datos más preocupantes es el del tipo de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, no obstante en el área rural las personas se encuentran en gran medida afiliadas (88,5%), la mayoría lo está dentro del régimen subsidiado⁶ (83,1%), lo que evidencia una mínima inserción al mercado laboral formal.

En relación con el acceso a la tierra y el despojo, hecho que no podemos desvincular del

desplazamiento de personas al interior del país, las cifras son lamentables. Aunque se tienen diferentes datos cuantitativos sobre la magnitud del despojo de tierras, existe un acuerdo sobre la gravedad del fenómeno: las cifras más conservadoras señalan un estimativo de 2,9 millones de hectáreas abandonadas, en tanto que las cifras más alarmantes las sitúan en 10 millones⁷. Frente al desplazamiento forzado, la mayoría de las instituciones concuerdan en calcular que no son menos de 4 millones de personas en esta situación.

El desplazamiento forzado se relaciona con las dinámicas bélicas del conflicto armado, ya que las comunidades abandonan sus territorios producto de confrontaciones, masacres y amenazas, entre otros. Pero también es promovido desde poderosos intereses económicos, que apoyan formas de coacción violentas, destinadas a producir el despojo de tierras, el despoblamiento de zonas económicas estratégicas y su utilización ilegal, la apropiación de plusvalías en proyectos de infraestructura, la destrucción y la desactivación de procesos de organización social de las comunidades, el desarraigo cultural y la supresión de la pluralidad política (Romero, s.f.)⁸.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 (PNUD, 2011a, págs. 114-131), enumera 5 dificultades estructurales para el campesinado, visto como grupo social: (i) el limitado acceso a la tierra, (ii) el restringido acceso a crédito, (iii) la escasa asistencia técnica, (iv) las amenazas contra su vida e integridad, y (v) la deficiente participación política y la fragmentación de su accionar colectivo.

6. Existen dos formas de vinculación al Sistema de Salud: el régimen contributivo que está destinado a personas con capacidad de pago y que realizan sus aportes al SGSSS, y el subsidiado que está destinado a personas que no cuentan con esta capacidad, y por lo tanto reciben subsidios, a través del sistema del Estado.

7. Las cifras sobre el despojo de tierras varían dependiendo de la fuente y de las metodologías de medición: la Contraloría General de la República las sitúa 2,9 millones de hectáreas, el Programa Mundial de Alimentos en 4, el Sindicato de Trabajadores del INCORA en 4,4, CODHES en 4,8, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada en 6,8, y el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado en 10. (CNRR, 2009, pág. 21) Recientemente el Informe de Desarrollo Humano de 2011 la sitúa en 6,6 millones como lo mencionamos anteriormente en este texto.

8. En este orden de ideas, la violencia y el desplazamiento reconfiguran territorialmente las zonas del país y ponen en peligro la vida, integridad y bienes de la población rural. De acuerdo a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011, págs. 4-5), del total de las familias desplazadas el 42,1% poseía tierra, el 70,8% ganado u otros animales, el 46,9% cultivos, y el 22% infraestructura productiva. Estos bienes y activos para la producción económica, en su gran mayoría, se perdieron en el proceso de desarraigo.

Como se puede ver, estos factores revelan fallas graves en los mecanismos de redistribución de los bienes y de la riqueza, así como en los procesos de reconocimiento de su voz política y social para la elaboración de políticas públicas para el sector rural.

Estas fallas en los procesos de redistribución y reconocimiento se ven acentuadas cuando se analiza específicamente la situación de la mujer en un medio rural marcadamente patriarcal⁹. Todavía no existe el reconocimiento social de la mujer como productora, como propietaria y como tomadora de decisiones.

1.3 La deuda de género

a) Educación y mercado laboral

De acuerdo a la Asociación Probienestar de la Familia Colombiana – PROFAMILIA (2010, pags. 21-22), en las últimas décadas las mujeres colombianas aumentaron su participación en el sistema educativo e irrumpieron de manera acelerada en los mercados de trabajo hasta representar a

comienzos de este siglo casi la mitad del total de trabajadores/as. Sin embargo, la media de años de educación cursados para las mujeres del área rural es mucho menor que la de las mujeres del área urbana, lo que nos permite afirmar que existen condicionantes estructurales para el acceso al sistema educativo en las zonas rurales.

En cuanto al mercado laboral es necesario tener en cuenta las limitaciones que ofrecen los datos por la invisibilidad y el no reconocimiento del trabajo que las mujeres han tenido que asumir la jefatura del hogar: mientras para el año 2005 llegaba al 30%, para el 2010 alcanzaba el 34% (pág. 37). Estamos hablando de mujeres que asumen ser, hecho reconocido al interior de la familia, las proveedoras económicas principales. En el caso de las mujeres con jefatura de hogar la participación en el mercado laboral es mucho menor en el área rural que en la urbana, y en todo caso, mucho menor que los hombres tanto en el campo como en las ciudades, aunque el desempleo es un poco menor para las mujeres rurales que para las urbanas.

Cuadro 2 . Nivel de educación de mujeres rurales y urbanas mayores de 6 años - 2010

Nivel educativo	Rural	Urbano
Sin educación	12%	6%
Primaria incompleta	36%	18%
Primaria completa	17%	13%
Secundaria incompleta	20%	23%
Secundaria completa	10%	19%
Educación superior	4%	20%
Media de años estudiados	4.1	7.6

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010

9. Para Osorio y Villegas (2010), este sesgo masculino evidencia algunas desventajas para el acceso a la tierra y el desarrollo de proyectos de vida para las mujeres: en muchas ocasiones tienden a no sentir como propias las parcelas, sino como ayudantes de los hombres; persiste la tradición de sucesión hereditaria de la tierra que privilegia la línea masculina, lo que las excluye para heredar la tierra; y existe la tendencia de que los hombres decidan sobre la producción y la distribución de los productos y excedentes del trabajo campesino familiar.

Cuadro 3. Indicadores del mercado laboral por sexo y zona. Jefes/as de hogar

	Mujeres rurales	Mujeres urbanas	Hombres urbanos	Hombres rurales
Tasa de participación	54.5%	65.20%	87.70%	93.90%
Tasa de ocupación	49.10%	58.50%	83.10%	91.80%
Tasa de desempleo	9.70%	10.20%	5.20%	2.30%

Fuente: PNUD 2010c. Basado en Gran Encuesta Integrada de Hogares Diciembre 2010 – Febrero 2011. Censo General 2005. Encuesta de Calidad de Vida 2008.

En cuanto a la población total, los indicadores muestran resultados similares:

Cuadro 4. Indicadores del mercado laboral por sexo y zona. Diciembre 2010 - Febrero 2011

Nivel educativo	Mujeres rurales	Mujeres urbanas	Hombres urbanos	Hombres rurales
Tasa de participación	35.4%	55.70%	73.90%	75.80%
Tasa de ocupación	28.40%	46.40%	66.00%	72.40%
Tasa de desempleo	18.70%	16.80%	10.70%	4.50%

Fuente: PNUD 2011c. Basado en Gran Encuesta Integrada de Hogares Diciembre 2010-Febrero 2011. Censo General 2005. Encuesta de Calidad de Vida 2008.

Según la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO (2009), la creciente participación de las mujeres rurales en el mercado laboral se caracteriza por desarrollarse en peores condiciones que otros sectores de la población. En ellos opera el pago en especie y la no remuneración, la contratación suele ser temporal y focalizada hacia trabajos de menor calificación por lo que posee menor remuneración. No existe suficiente evidencia estadística que muestre la

feminización de la agricultura en Colombia (PNUD, 2011c, pág. 42)¹⁰, pero sí de la mayor participación de las mujeres rurales en el mercado laboral, lo que de alguna manera exige mayor solidez en la generación de datos sobre el tipo de actividades productivas que realizan y las condiciones en que las hacen, y fundamentalmente, la forma en que el aumento de la participación se refleja o no en mayores ingresos y mejores condiciones de vida.

10. En la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 de Profamilia del total de las mujeres entrevistadas (urbanas y rurales) sólo el 4.7% afirmó ocuparse a actividades agrícolas.

Cuadro 5 . Distribución porcentual por tipo de ocupación de las mujeres trabajadoras. Rural y urbano - 2010

Tipo de ocupación	Profesional Técnico Gerente	Oficinista	Ventas y servicios	Manual calificado	Manual no calificado	Agricultura
Rural	4.2%	4.1%	62.3%	5.4%	1.5%	22.6%
Urbano	13.3%	12.3%	67.0%	5.4%	0.9%	0.9%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010

Cuadro 6 . Tipo de empleo y remuneración de las mujeres urbanas y rurales – 2010

Tipo de remuneración	Rural		Urbano	
	Agricultura	No Agricultura	Agricultura	No Agricultura
Dinero solamente	60.6%	86.4%	83.6%	92.1%
Dinero solamente	7.5%	8.3%	3.8%	5.4%
Dinero y especie	7.5%	8.3%	3.8%	5.4%
Especie solamente	6.7%	1.3%	2.2%	0.5%
No le pagan	25.2%	4.1%	10.4%	2.0%

b) Propiedad y tenencia de la tierra

También es mínima la información con la que se cuenta sobre la titularidad de los predios. Deere y León (2002) han mostrado que existe una brecha significativa de género en la propiedad de la tierra en América Latina, que se explica en las preferencias masculinas en las prácticas de herencia, los privilegios de los hombres en el matrimonio y la cultura, los sesgos de género en el mercado de tierras, en el uso de tierras comunales y en los

programas públicos de distribución y titulación de tierras.

Para el caso de Colombia los datos sobre la titularidad de los predios se han podido reconstruir a través de informaciones sobre la población desplazada. Así, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011) ha constatado que existía un desigual acceso a la propiedad y tenencia de la tierra entre hombres y mujeres en situación de desplazamiento.

Cuadro 7 . Tenencia de la tierra de la población desplazada por género - 2010

Forma de Tenencia	Mujeres	Hombre	Hombre y Mujer
Propietario/a	26.5%	64.2%	9.3%
Poseedor/a	26.7%	58.9%	14.5%
Ocupante de baldío	8.9%	70%	21.1%
Ocupante de hecho	25%	55.4%	19.6%
Hereder/a	32.5%	56.3%	11.2%

Fuente: PNUD, 2011c.

Considerando su alta participación en el número total de desplazados y en la jefatura de hogares, puede concluirse que las mujeres rurales han sido afectadas en sus relaciones de tenencia y propiedad de la tierra a partir del desplazamiento forzado, situación asociada a los arreglos de género discriminatorios de las sociedades rurales, en el que se considera que los hombres son los que tienen una relación, socialmente reconocida, con la tierra, lo que deriva en el desconocimiento de muchas mujeres de los atributos y características de los predios en los que habitan y trabajan¹¹; al conflicto armado y a la violencia de género y contra las mujeres; y a la informalidad en la tenencia. (CNRR, 2009a, págs. 54-58)

Sobre este aspecto, para el 2010 el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, actualmente Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras, había protegido un 74% de derechos sobre la tierra en cabeza de hombres, y sólo un 26% en cabeza de mujeres, lo que confirma, teniendo en cuenta también los datos de tenencia y género de la población desplazada, la incidencia sociocultural en la que históricamente la titularidad de la tierra está

en mano de los hombres y el desconocimiento de los derechos patrimoniales de las mujeres. (Zuluaga, 2010, pág. 46)

c) El desplazamiento forzado y las mujeres rurales en Colombia

El desplazamiento forzado en Colombia cuenta con dos grandes tendencias, por un lado, el vínculo rural predominante en la población desplazada como un marcador identitario significativo, y por otro, las transformaciones provocadas en la composición de los hogares y la estructura familiar, particularmente frente al género de quien asume la jefatura del hogar (Osorio, 2009, pág. 61).

Son diversas las afectaciones para las mujeres en el proceso de desplazamiento y en todo caso distintas a las de los hombres. Cuando ocurren los hechos violentos y la huida, las rupturas y las pérdidas suelen ser más fuertes para las mujeres rurales, cuyo mundo, en gran parte de los casos, estaba más restringido a las relaciones primarias de la familia, lo doméstico, la vecindad, con movilidad geográfica y participación en lo público más bajas que las de los hombres. En ese sentido, los efectos traumáticos del

11. Al respecto la Corte Constitucional colombiana refiere que “Una proporción significativa de las mujeres desplazadas que han sido incluidas en el RUPD han reportado que antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc”. (2008)

desarraigo son mayores. Cuando se inicia el proceso de reconstrucción y reasentamiento, se puede observar la tendencia inversa: el desempleo afecta más profundamente a los hombres quienes sienten la pérdida de su rol como proveedores. Las mujeres desplazadas por lo general cargan con la primera responsabilidad de la supervivencia cotidiana (Meertens, 2006, pág. 31). Esto se debe valorar teniendo en cuenta que, en la práctica, las mujeres desplazadas y específicamente, las jefas de hogar, enfrentan carencias y dificultades sociales y económicas en la comunidad receptora que les impiden restablecer sus vidas, como la falta de empleo, la discriminación por ser señaladas como desplazadas y la necesidad de adaptarse a una nueva cultura regional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2006, págs. 31-32)

En palabras de Osorio “la guerra reproduce una división sexual del trabajo de recomenzar: la sobrevivencia como responsabilidad de preservar la vida queda con frecuencia en manos de las mujeres, en condiciones límite de dolor y miseria familiar y social. Significa también, en muchos casos, entrar a relacionarse con instituciones y a participar en acciones colectivas desde una identidad ambigua y contradictoria que ha reemplazado la de campesinas, habitantes de un pueblo o una vereda. Ahora pertenecen a ese grupo anónimo, al cual se le mira desde la sociedad con una mezcla de piedad, desconfianza y temor, que resulta de un reflejo de una realidad posible y temida: ser y estar desplazadas” (2009, pág. 74).

Para el 2010, el 52,4% de la población desplazada correspondía a mujeres (Comisión de Seguimiento

a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010). De acuerdo al Auto 092 de 2008, está totalmente comprobado que la violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno colombiano, en sus distintas manifestaciones, afecta de manera diferencial y agudizada a las mujeres. Esta problemática es invisible y proclive a la impunidad debido a asuntos estructurales de orden cultural y a la poca efectividad de la política de atención y acompañamiento. De igual forma existen una serie de riesgos asociados al desplazamiento que impactan de forma diferencial a las mujeres. El Auto citado enumera los riesgos en ambos casos. Para algunas organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales que hacen seguimiento al tema, estos riesgos persisten, no obstante el tiempo transcurrido y las órdenes impartidas por la Corte para superar la violación de los derechos fundamentales en las mujeres desplazadas¹².

1.4 Los grupos étnicos

Colombia es un país multicultural. En el territorio nacional viven 1,4 millones de indígenas y 4,3 millones de personas que se reconocen como afrodescendientes. Estos grupos poblacionales cuentan con legislaciones especiales sobre el derecho al territorio, en el que se reconoce la propiedad colectiva¹³, la autonomía territorial y el derecho a la consulta previa, entre otros. Para los grupos étnicos aquí considerados, el territorio puede ser definido desde dos ámbitos: el socio-cultural y el jurídico político. En el primero, se conjugan aspectos culturales, ambientales y organizativos, basados en la pertenencia identitaria

12. Según estas organizaciones no existen garantías para hacer denuncias por violencia sexual; en las decisiones judiciales por estos casos se presentan constantemente patrones discriminatorios y estereotipos de género; los enfoques diferenciales frente a poblaciones en especial condición de vulnerabilidad dentro de la población desplazada están ausentes; y se carece de medidas efectivas y adecuadas de protección para las víctimas: los programas de protección no están diseñados para atender adecuadamente a las mujeres víctimas de violencia sexual, carecen de una perspectiva de derechos humanos de las mujeres, y no contemplan medidas suficientes para garantizar la seguridad de las mujeres en el acceso a la justicia. (Mesa de seguimiento al Auto 092 de 2008, 2011)

13. La figura jurídica para los territorios indígenas es el Resguardo, como entidad territorial autónoma, y para las comunidades afrocolombianas, los Territorios Colectivos.

a cada grupo; en el segundo, los aspectos relativos a la organización jurídica que la legislación nacional reconoce (CNRR, 2009a, págs. 77-84).

Los grupos étnicos en Colombia, de cara a la problemática rural, conviven con 4 factores de vulnerabilidad que profundizan las desigualdades en el acceso a la tierra y el desarrollo de proyectos de vida autónomos: débiles procesos de adjudicación y titulación de tierras; indebida explotación de los recursos naturales, que muchas veces va más allá de lo que pueden soportar ambientalmente los territorios; presión por acceso a tierras ejercida por otros pobladores rurales; y el conflicto armado y el narcotráfico que destruyen capital social, infraestructura productiva, bienes públicos y recursos naturales. (PNUD, 2011a, pág. 159)

Nos concentramos aquí en el tema de acceso a la tierra y el desplazamiento forzado. Para el caso de los indígenas el acceso a la tierra es limitado si tomamos en cuenta el número de familias en relación a la Unidad Agrícola Familiar - UAF¹⁴.

Una situación específica a estos pueblos es que aunque se reconoce la propiedad colectiva sobre 31,8 millones de hectáreas, aproximadamente el

77% de esta tierra se traslapa con zonas protegidas de Parques Nacionales y Zonas de Reserva Forestal, por lo que no cuenta con vocación agropecuaria, lo que dificulta la producción y el acceso a alimentos. (Hoghton, 2007)

Para el caso de los pueblos afrodescendientes, entre 1996 y 2006 el Estado colombiano expidió 155 títulos colectivos a comunidades afrocolombianas (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 179). Sin embargo, desde el 2005 se ha presentado un estancamiento en este rubro. Una razón explicativa de este fenómeno puede ser la primacía dada al desarrollo agroempresarial por encima del planteado por las comunidades (PNUD, 2011a, pág. 157). Dos elementos se deben resaltar en este caso: la ley sólo reconoce la propiedad colectiva de la tierra para las comunidades afrodescendientes ribereñas del pacífico colombiano, dejando por fuera a quienes habitan los sectores rurales en los valles interandinos y la costa atlántica. Y el reconocimiento formal de los territorios colectivos no garantiza la real autonomía sobre ellos, pues en los últimos años se han incrementado los atropellos contra la cultura y la integridad física de sus habitantes, así como las amenazas a los recursos naturales y a sistemas tradicionales de producción (CNRR, 2009a, pág. 83).

Cuadro 8 . Tenencia de la tierra de pueblos indígenas por UAF - Colombia 2010

Tenencia de tierra	Personas	Familias (promedio de 5.04 personas)
Sin tierra	297.342	114.789
Con menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)	805.724	159.866
Entre una y dos UAF	41.225	8.180
Entre 2 y 4 UAF	86.778	7.711
Más de 4 UAF	61.755	16.747
Total	1.292.824	307.293

Cálculos Instituto de Estudios para la Paz-INDEPAZ, 2011, con base en IGAC y DANE 2010. Diana A. Mendoza UAF, Tenencia y abandono de tierras en Colombia. Proyecto de protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. 2010

14. La Unidad Agrícola Familiar es un cálculo que se realiza para determinar la cantidad de tierra suficiente para que una familia campesina subsista y genere algún excedente. Esta varía de acuerdo a la zona del país y las características de la tierra y los determinantes ambientales para la producción.

En relación con el desplazamiento forzado, para el 2010, el 29% del total de población desplazada manifestó su pertenencia a un grupo étnico. Los datos muestran la importante incidencia del desplazamiento forzado sobre estos grupos étnicos, en mayor medida para los afrocolombianos que para los indígenas, en términos absolutos, pero con un peso relativo frente al total de cada una de estas poblaciones. Respecto a los datos por sexo, no se encuentran grandes diferencias que muestren la mayor incidencia del desplazamiento sobre hombres o mujeres que hacen parte de determinado grupo étnico.

El desplazamiento forzado es la situación que afecta de forma más fuerte el disfrute pleno de los derechos de los grupos étnicos, en el que la satisfacción de los derechos colectivos e individuales se ve limitada por el abandono de los territorios ocupados tradicionalmente y el reasentamiento en otros lugares en condiciones precarias, debido a la falta de una política pública adecuada para afrontar esta situación y al abandono institucional (Observatorio de Discriminación Racial - ODR; y otros, 2009). Sin embargo, en este caso los sistemas de información también presentan grandes fallas, y muchas veces no dan cuenta del “desplazamiento silencioso” común a algunos pueblos indígenas nómadas y seminómadas que se profundiza con el conflicto, los

desplazamientos al interior de los mismos territorios indígenas y afrocolombianos como ejercicios de resistencia o de prácticas culturales y la diferenciación étnica entre el total de población desplazada en algunas regiones del país (Procuraduría General de la Nación - PGN, 2007, págs. 169-170).

Los territorios colectivos se ven inmersos en las lógicas del conflicto armado y el despojo; porque están ubicados en zonas y corredores estratégicos para los actores del conflicto armado, dentro de la lógica de control territorial para la guerra, y porque también son apetecidos para el desarrollo de proyectos económicos altamente rentables, tanto legales como ilegales (ODR; y otros, 2009). El resultado es la desterritorialización de los grupos étnicos, vista no sólo como la pérdida de la tierra, sino de “su” tierra específica donde desarrollan sus proyectos de vida dentro de lógicas culturales diversas.

Para el 2006, la CIDH (2006, pág. 39) pudo constatar que la situación de las mujeres indígenas y afrocolombianas es crítica, pues al ser víctimas de múltiples e históricas formas de discriminación por causa de su pertenencia a un grupo étnico y por el hecho de ser mujeres, las afectaciones derivadas del conflicto armado se acentúan. Las mujeres, al estar expuestas históricamente a dos formas de

Cuadro 9. Porcentaje de hombres y mujeres desplazadas según grupo étnico frente al total nacional – 2010

Grupo étnico	Hombres	Mujeres	Total
Indígena	6.3%	5.9%	6.1%
Negro afrocolombiano	22.1%	21.8%	2.2%
Raizal del archipiélago	0.0%	0.1%	0.1%
Palenquero	0.6%	0.6%	0.6%

Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. 2010

discriminación, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas por los grupos armados en su lucha por controlar recursos y territorios.

Según el Censo de 2005, las mujeres indígenas representan el 49,6% y las mujeres afrocolombianas el 50,5% del total de cada una de estas poblaciones. Más allá de constatar las consecuentes vulneraciones a las mujeres, en el marco de los ataques a la generalidad de estos grupos, se hace necesario incorporar sistemas de información más complejos que combinen la información de las afectaciones de las mujeres y sus experiencias vitales frente al territorio, con las particularidades de cada pueblo y sus expectativas colectivas frente a cada contexto regional en el que se encuentran inmersos.

1.5 El análisis y las propuestas desde las organizaciones de mujeres

Para el 2002, en el Encuentro Nacional de Mujeres Campesinas, fueron señalados 7 temas principales para las organizaciones de mujeres campesinas: (i) acceso a tierra y propiedad, (ii) economía campesina y soberanía alimentaria, (iii) participación política de las mujeres, (iv) política de exterminio y negociación política del conflicto, (v) exclusión social y cultural, (vi) subvaloración del trabajo doméstico y productivo, y (vii) exclusión del ejercicio de una sexualidad autónoma y placentera. Para cada uno de estos temas se plantearon estrategias de trabajo organizativo, propuestas y resultados concretos con el fin de “construir un modelo de desarrollo alternativo, humano, sustentable y sostenible, con calidad y dignidad” (Díaz, 2002, págs. 47-48).

Para el año siguiente, el Mandato Agrario (2003), resultado del Congreso Nacional Agrario, que reunió a múltiples organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes de todo el país, exigía que existiera:

- Reconocimiento y contabilización del aporte económico de las mujeres a la producción en el campo y a la reproducción de la fuerza de trabajo.
- Reconocimiento y protección del papel de las mujeres en la construcción de la identidad cultural, en la defensa permanente de la integridad de las comunidades y como gestoras de vida.
- Medidas concretas contra la discriminación hacia las mujeres, al igual que el desarrollo de acciones positivas de reparación integral por la discriminación histórica y social que tiendan a una efectiva equidad de género.
- Garantías para la participación decisoria de las mujeres rurales en las instancias de planeación, gestión y ejecución.
- Protección especial para las mujeres cabezas de hogar.
- Protección especial para las mujeres víctimas de la violencia.

Estas apuestas son significativas pues dan cuenta del análisis que tienen las mujeres rurales en cuanto a su propia situación. De acuerdo a esto, las organizaciones de mujeres caracterizan su propia situación a partir de los siguientes núcleos de problemas: las mujeres rurales tienen un limitado acceso a la tierra; existe un desconocimiento del papel de las mujeres en el trabajo productivo y reproductivo; no se cuenta con garantías de participación efectiva en los espacios decisorios de la política pública; existe un impacto diferenciado del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y por último, Colombia no cuenta con una institucionalidad adecuada para generar políticas públicas para la mujer rural.

Estos puntos concuerdan con el análisis de la poca información disponible sobre las mujeres rurales, pero más allá de esto, muestran que la organización de las mujeres rurales se encuentra en un nivel

importante que les permite construir propuestas de política pública e interactuar con la institucionalidad a todo nivel. En este aspecto, es importante generar líneas de acción que superen la tradicional desconfianza mutua entre organizaciones del mundo rural e instituciones públicas, que confluyan en un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos del Estado y permitan que las propuestas de las mujeres rurales sean fundamentales en el diseño de políticas y programas, especialmente en los siguientes temas: acceso a tierras, financiamiento preferencial para las mujeres rurales, producción, tecnología y comercialización, participación efectiva en las instancias de decisión de las políticas y prevención, atención y protección frente al cambio climático¹⁵.

Las propuestas son:

- Acceder de manera preferencial a los programas de adjudicación, formalización, titulación y subsidios de tierra.
- La selección de beneficiarios de los programas de tierras debe privilegiar a las mujeres cabeza de hogar, las de bajos ingresos, las mujeres en condición de desplazamiento y desarraigo y aquellas afectadas por las distintas formas de violencia.
- En todos los casos en que haya matrimonio o unión marital, la adjudicación, formalización y titulación de tierras debe realizarse a nombre de hombre y mujer.
- Establecimiento de programas y estímulos, con recursos no reembolsables, que favorezcan a las mujeres de bajos recursos y a las afectadas por las distintas formas de violencia; a las familias campesinas de bajos ingresos y a los jóvenes rurales para mejorar sus condiciones de arraigo y permanencia en el campo. Establecer

condiciones especiales como incentivos y tasas preferenciales para las mujeres rurales, cabeza de familia y jóvenes rurales.

- Facilitar la construcción, sostenimiento y consolidación de redes urbanas, rurales y regionales de comercialización de productos de la economía campesina.
- Reordenar el uso de los suelos de acuerdo con los estudios agroecológicos, los planes de vida de las mujeres y de desarrollo integral de las comunidades rurales.
- Ordenar la realización de seguimiento y evaluaciones de impacto para medir los efectos de los Tratados de Libre Comercio sobre la economía campesina.
- Establecer instrumentos específicos para el desarrollo de una agricultura ecológica y la transformación y comercialización de alimentos mediante tecnologías limpias, al igual la promoción de proyectos ambientales participativos en salud, alimentación y manejo de desechos sólidos.
- Incluir normativas para reducir y controlar la explotación minera desmesurada, la producción para agro-combustibles, la deforestación y los monocultivos. Así como el fortalecimiento institucional que permita el cumplimiento efectivo de estas normas y sanciones oportunas.
- Establecer mecanismos para garantizar la participación real de las mujeres rurales en los órganos de decisión de las instituciones del sector agropecuario.
- Garantizar la representación efectiva de las mujeres rurales en los Consejos de Planeación Nacional, Departamental y Municipal, así como en los Comités de Control y Seguimiento de los programas y proyectos dirigidos a ellas y al sector.

15. Estos puntos son la base de la propuesta hecha por la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y a la propuesta de Estatuto de Desarrollo Rural discutida en 2011 y 2012. En <http://www.mujeresruralescolombianas.org/noticias/156-mujeres-rurales-colombianas-proponen-capitulo-especifico-para-ser-incluido-en-el-nuevo-proyecto-de-ley-agraria>. Consultado el 28 de junio de 2012.

2.1 El camino de las políticas públicas de desarrollo rural

Colombia siempre ha tenido políticas agrarias a la medida de la coyuntura y de los intereses de los grupos con mayor capacidad y poder de la sociedad rural¹⁶. En las dos últimas décadas se desmontaron todos los programas de desarrollo rural que atendían a la población campesina y se desvalorizó la figura del campesinado como actor clave del desarrollo. Estas políticas no han sido diseñadas y ejecutadas con base en una visión integral del sector rural, sino orientadas al desarrollo productivo y a los mercados, sin tener en cuenta la complejidad del mundo rural y las diferentes conexiones con las que cuenta este con el resto del país (PNUD, 2011a, pág. 312). No obstante, el aumento de 300% de la inversión pública en términos reales para el sector de 2003 a 2009, no ha resultado en un estímulo suficiente para sacar al mundo rural de la crisis que vive, pues ha privilegiado fundamentalmente a la agricultura empresarial y a los agrocombustibles por encima de otros subsectores económicos y sociales (López, Garnica, & Campillo, 2011, pág. 15).

El impulso estatal a la agroindustria y la minería¹⁷ como elementos claves para el desarrollo, han hecho aún más palpables el sinnúmero de conflictos territoriales y ambientales que se presentan en Colombia relacionados con la alta concentración de la tierra, el despojo y los modelos para la tecnificación y modernización del campo, que excluyen la producción tradicional del campesinado. La propuesta de una “visión del campo sin campesinos” ha sido denunciada por organizaciones sociales por privilegiar el extractivismo y el encadenamiento a la producción agroindustrial.

Recientemente, con el cambio de gobierno en 2010, se ha hablado de la implementación de una “revolución agraria” basada en la restitución de tierras, el impulso a la economía campesina y el desarrollo de programas de desarrollo rural, más allá del apoyo a la política empresarial (Semana, julio 8 de 2010). Al respecto, fue aprobada en el Congreso de la República la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, y actualmente se encuentra en discusión el borrador de un nuevo Estatuto de Desarrollo Rural.

16. Una lectura parecida tiene el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER en su Plan Estratégico 2010 – 2014 (actualizado a febrero de 2012): “Haber menospreciado el desarrollo rural como uno de los pilares del desarrollo social, económico, ambiental e institucional del país y por ende de crecimiento y prosperidad y en su defecto haberlo abandonado a la voluntad de los agentes de poder y de grupos armados ilegales, ha producido la expulsión de los pequeños productores rurales, especialmente de los jóvenes, hacia las grandes y medianas ciudades, conformando cinturones de miseria o arrinconándolos más allá de la frontera agropecuaria, a las tierras menos productivas y a las empinadas montañas, generando impactos ambientales nocivos; muerte, desplazamiento, pobreza, baja productividad y escasa competitividad. Paralelamente, ha producido concentración de la propiedad, conflictos de uso del suelo, sobrexplotación del minifundio, ineficientes explotaciones y grandes inequidades regionales y poblacionales”.

17. Durante el gobierno Uribe Vélez fueron tituladas 8.5 millones de hectáreas para minería.

Las organizaciones campesinas y de víctimas han expresado dudas sobre la real efectividad de estas medidas, de cara a las configuraciones territoriales de cada una de las regiones y subregiones: el conflicto armado, los modelos de desarrollo enfocados en la agroindustria y la minería en detrimento de la economía campesina y la cooptación del estado por parte de grupos de poder relacionados con el narcotráfico, la agroindustria o los actores armados¹⁸.

En cuanto a las políticas para las mujeres rurales, estas han sido calificadas como asistencialistas, poco integrales y con serias fallas en la articulación entre las entidades públicas. Los programas están basados en las necesidades económicas inmediatas de las mujeres rurales y la transferencia de ingresos, pero no alcanzan a generar capacidades productivas para el logro de la estabilidad socioeconómica. Las políticas y programas no han estado dirigidas a corregir los factores estructurales que permiten y configuran la situación de subordinación y discriminación en la que se encuentran las mujeres rurales. (PNUD, 2011c, págs. 65-66)

2.2 La institucionalidad del sector rural en Colombia

En las últimas décadas se presentaron grandes transformaciones en la institucionalidad nacional para el sector rural, de una estructura diversa en entidades y campos de acción se pasó a una conformada por pocas entidades, en las que la tercera parte de los recursos de inversión se concentran en una sola: el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER, y en la que el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene un gran poder, por encima de la formulación y ejecución de políticas, lo que se convierte en un riesgo para la captura de esta por intereses políticos, gremiales y particulares y reduce su eficiencia y eficacia (PNUD, 2011a, págs. 311-312)¹⁹.

Evidentemente, sólo a través del análisis de los resultados de los programas específicos y de estudios de caso territoriales, podemos dar cuenta de los resultados, falencias y potencialidades de la política pública incidente en las mujeres rurales. Los campos de acción de las entidades del sector nos muestran un enfoque de la política dirigido a diversos campos de lo rural, aunque es necesario ver si estas competencias se desarrollan en las posibilidades del medio rural para activar el desarrollo y superar la pobreza dentro de un marco complejo de actores, identidades, representaciones y condicionantes ambientales. Una de las características de las políticas ha sido la homogenización de las estrategias e instrumentos, proceso en el que se ha perdido la diferenciación regional, social y étnica, bajo el supuesto de que los mercados solucionarían el problema de la desigualdad (pág. 314).

En el ámbito local y regional, las competencias, amplias en lo normativo para articular actores presentes en los territorios, se ven limitadas en la realidad por las apuestas del orden nacional en cuanto al desarrollo rural, pero también por la captura del Estado por parte de grupos de poder interesados en la agroindustria, el extractivismo y el control territorial, lo que las hace inoperantes en muchos lugares. La inversión hecha por los departamentos y municipios es mínima y no

18. Entre otros, estas reflexiones pueden encontrarse en la Declaración Política del Encuentro de Mujeres Rurales y en Situación de Desplazamiento Forzado, realizado en el mes de octubre de 2011 en Bogotá, que contó con una amplia representación de organizaciones de mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes.

19. Ver Anexo 1. Institucionalidad del sector agrario en Colombia.

alcanza, en el mejor de los casos el 1%, es decir el esfuerzo presupuestal está en cabeza de la nación, lo que es un síntoma de la inexistencia de una estrategia concreta de los entes territoriales para impulsar lo rural (López, Garnica, & Campillo, 2011, págs. 53-60). A lo que debemos agregarle que existe una relación entre la persistencia de altos niveles de pobreza y la menor capacidad institucional de los municipios: aquellos más pobres presentan menores capacidades institucionales (DNP, 2010: 32). En el Anexo 2 resumimos las principales competencias de los departamentos y municipios en cuanto al desarrollo rural.

El papel de las entidades territoriales en la promoción de políticas de desarrollo rural incluyentes y que apunten a la superación de la pobreza, no puede ser soslayado en el planteamiento de la política nacional. Acciones diferenciadas en lo espacial, que articulen las diferentes realidades regionales, puede ser una salida para superar las brechas entre regiones en términos de desarrollo económico. La apuesta descentralizadora de la Constitución de 1991, tenía como uno de sus objetivos la reducción de las brechas entre regiones, no obstante, no hay evidencia que muestre que las regiones rezagadas o pobres crezcan a un mayor ritmo que las consideradas prósperas (López, Garnica, & Campillo, 2011, págs. 41-45).

2.3 La normatividad para las mujeres rurales

En términos generales no existen en Colombia grandes desarrollos legales que incorporen la perspectiva de género en el tema, pero la normatividad sí establece algunas medidas a favor de las mujeres rurales: la Ley 30 de 1988 reconoció los derechos de las mujeres a la tierra, además de la

obligatoriedad de la titulación conjunta y disposiciones especiales para las jefas de hogar como el acceso prioritario a tierras baldías y su inclusión en empresas comunales creadas bajo la reforma agraria. La ley 160 de 1994, que creó el marco general de regulación del sector agrario, fundamentada en la política del mercado de tierras, mantuvo la obligación de titulación conjunta. Aquí también se incluyó a las mujeres campesinas jefas de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez o que carezcan de tierra propia o suficiente, como beneficiarias de los subsidios otorgados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y de los programas de adquisición de tierras mediante negociación directa. También se estableció, entre los criterios de selección para otorgar créditos, darle atención preferencial a la situación en que se hallaban las mujeres campesinas jefas de hogar y las que se encontraban en estado de desprotección social y económica por la violencia, abandono o viudez y carecían de tierra propia o suficiente. Igualmente, se da prioridad a las mujeres jefas de hogar en la adjudicación de parcelas. (Fuentes, Medina, & Coronado, 2011, pág. 35)

En el 2002, con la expedición de la Ley 731, Ley de Mujer Rural, se pretendía mejorar “la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural” (artículo 1). En ella se consigna, entre otros, la financiación de todo tipo de actividades rurales, por encima de las tradicionales con los fondos de las entidades del sector (artículo 7), la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos (artículo 8), la creación del Fondo de

Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR, que tiene como objetivo incentivar la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas, y el otorgamiento de créditos asociativos, con el fin de lograr una vinculación organizada y directa de las mujeres rurales dentro del mercado (artículo 10); y la promoción de la participación de las mujeres en los órganos de decisión a nivel local, departamental y nacional (artículos 19 a 23).

Esta Ley, además, mantuvo las disposiciones sobre titulación conjunta y acceso preferencial a programas de la tierra, a la vez que ordena la titulación de predios de reforma agraria en cabeza de la mujer, en caso de abandono o viudez, y permite la titulación conjunta a empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres (artículos 24 a 26); propugna por la vigilancia estatal para la igualdad en la remuneración entre hombres y mujeres (artículo 29). Finalmente, en lo que destacamos, el gobierno nacional se compromete a promover la ampliación tanto de registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural como de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural, discriminados por sexo (artículo 30). No obstante, el proceso de reglamentación de la Ley no se ha desarrollado completamente, haciendo que las medidas frente al acceso a crédito, sistemas de protección laboral, y participación política, sean inocuas.

Para el 2011, con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 1448 de 2011, se dispone que las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, y madres cabeza de familia gozarán de protección especial del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados con la restitución de tierras, así como en la restitución material de las tierras y la titulación de los predios

(artículos 114 a 118).

Por último, aunque es un documento todavía en discusión, la propuesta del nuevo Estatuto de Desarrollo Rural consigna que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incorporará en todos sus programas, acciones e instrumentos específicamente dirigidos a atender a las mujeres rurales, especialmente quienes sean cabeza de familia, o se encuentren en condiciones de especial vulnerabilidad por los niveles de pobreza o por haber sido afectadas por los fenómenos de violencia o desplazamiento.

En el plano de la normativa internacional, resaltamos que Colombia es parte de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW - y de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las formas de Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará-.

Aunque esta no tiene un enfoque de género, se cuenta con una normatividad importante que garantiza algunos derechos sobre la tierra y el acceso a programas específicos del Estado. No obstante, las intenciones de estas leyes, inspiradas en buena medida por el papel activo de las organizaciones de mujeres, se ven limitadas por prácticas institucionales y sociales que se siguen rigiendo por lógicas patriarcales (Meertens, 2006, pág. 92).

2.4 Revisión de Políticas Públicas y Programas Existentes Relativas o Incidentes sobre Género y Desarrollo Territorial

En este apartado nos concentramos en una breve descripción y análisis, desde la propia información institucional, de algunas políticas y programas que consideramos relevantes para el tema de género y

desarrollo territorial. Es necesario aclarar que el objeto de este estudio no es realizar una evaluación de las políticas públicas y que las aquí expuestas, no son todas las políticas ni programas que se pueden relacionar con estos temas, pero que sí nos permiten realizar un análisis coherente sobre el enfoque de las políticas.

a) Políticas para las mujeres desplazadas.

Dispersión y pocos resultados

Con la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, se afirmó que Colombia tiene un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento. Este se determinó a partir de la grave situación de vulnerabilidad de la población desplazada, la precaria respuesta institucional y el altísimo volumen de recursos judiciales de amparo presentados por personas desplazadas y organizaciones vinculadas a esta población. En el seguimiento posterior a la sentencia judicial, la misma Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, al reconocer el impacto desproporcionado del conflicto armado y la situación de desplazamiento en las mujeres, ordenó la creación de 13 programas específicos como parte de las medidas de asistencia, acompañamiento sicosocial, protección y reparación de quienes son víctimas de este fenómeno²⁰.

Sin embargo, a 2011, ninguno de los programas ha sido implementado (PNUD, 2011c, pág. 77) y de acuerdo a los diversos informes de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008, las situaciones de vulnerabilidad y riesgo, origen del Auto persisten, cuando no se han profundizado. Las órdenes derivadas de la T-025 de 2004 y de los Autos 092 y

237 de 2008, tienen como base la perspectiva de derechos y los enfoques diferenciales como guía de las políticas públicas, propugnan por el desarrollo de una política pública integrada que se base en la coordinación interinstitucional y territorial, y por la participación de las víctimas en los procesos de planeación de la política.

No obstante, aún no se cuenta con avances en este sentido. Para la Corte Constitucional, en el Auto 219 de 2011, el Gobierno Nacional “no explica por qué, a pesar de que el proceso de corrección de la política de atención a la población desplazada lleva 7 años, y para este momento ya se debería estar en la etapa de implementación y avance progresivo de la protección, el gobierno propone el reinicio del proceso de diseño de los instrumentos de articulación y coordinación, así como del enfoque de la política de atención a la población desplazada, para concentrarse en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada, que asimila al derecho a la subsistencia mínima y propone una metodología para lograr la integralidad, transversalidad y articulación de la respuesta, y la socialización de una nueva herramienta operativa, sin que en dicha propuesta se consagre un cronograma claro, las metas esperadas o la capacidad institucional requerida, o la claridad conceptual que alega lograr con esta propuesta”.

b) La restitución de tierras. Una apuesta importante para las víctimas

El gobierno nacional ha puesto énfasis en la restitución de tierras como el mecanismo central de reparación de las víctimas y personas desplazadas. Aunque todavía es muy pronto para analizar estos

20. Ver Anexo 3. Programas ordenados en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional.

resultados, pues en la práctica empezó a operar el 1 de enero de 2012, es importante reconocer que la existencia de estas medidas, ya es un paso necesario en los mecanismos de reparación y en el acceso a activos como la tierra y condiciones productivas, por restitución o compensación, como una base de la recuperación de la territorialidad perdida.

En este proceso, por novedoso, no está claro todavía de qué forma la restitución de tierras despojadas impactará en los territorios, ni el papel de la institucionalidad local en este proceso²¹. Otras preguntas que surgen alrededor de la restitución, y que se podrán responder en el lapso de aplicación de la Ley son: ¿De qué forma se relaciona la restitución de tierras con el modelo de desarrollo rural? ¿Hasta qué punto la economía campesina podrá desarrollarse en territorios tomados, en mayor o menor medida, por la agroindustria? ¿Cuáles son las apuestas para generar condiciones de vida adecuada más allá de la titulación?

La Ley 1448 de 2011 contempla unas medidas diferenciales para las mujeres despojadas de sus tierras, privilegiando su acceso a las medidas administrativas y judiciales de la restitución. Es de resaltar que las mujeres a quienes se les restituyan predios tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002: crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedula (Artículo 117). Pero como lo hemos expresado aún es incompleto el proceso de reglamentación de la Ley de Mujer Rural y algunas de sus disposiciones como

la implementación y desarrollo del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR, no han operado en la práctica.

En el proceso de restitución de tierras, existen 3 núcleos problemáticos y retos sobre los que se debe tener una atención especial:

- La seguridad de las reclamantes de tierras: en los últimos tiempos se han incrementado las amenazas a líderes y lideresas vinculadas a procesos de restitución y retorno a las tierras. Los riesgos alcanzan incluso a miembros de organismos de derechos humanos y a funcionarios públicos que tienen a su cargo la aplicación de la ley. La existencia de grupos armados ilegales que se proclaman anti restitución en algunas regiones del país es un síntoma de las dificultades para garantizar la seguridad de quienes reclaman tierras y del escaso monopolio de la fuerza del Estado en algunas zonas.
- La indefensión jurídica de las mujeres: la aplicación de la Ley 1448 de 2011 tiene que enfrentar los problemas estructurales de reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales. El acceso histórico a la tierra de las mujeres por medio de los hombres pone a prueba al Estado en la generación de mecanismos para que las mujeres estén adecuadamente representadas en el proceso judicial de restitución de tierras y en la capacidad de los funcionarios y funcionarias públicas, incluso jueces, para evaluar – pro víctima- la posible ausencia de pruebas que certifiquen la propiedad, posesión u ocupación sobre la tierra. Otro aspecto a trabajar es la realización de

21. A febrero de 2012 se han seleccionado 4 zonas macrofocalizadas de intervención: Magdalena y Cesar, Montes de María, Sur del Meta y Tolima, pero los municipios y lugares microfocalizados todavía no han sido definidos.

procesos pedagógicos diferenciados para las mujeres rurales en el marco de los derechos reconocidos en la Ley.

- Lo individual y lo colectivo en la aplicación espacial de la restitución: aún no se han definido claramente cuáles son las zonas microfocalizadas para la restitución. Aunque los criterios generales están enunciados: seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones adecuadas para el retorno, no está claro de qué forma se va a realizar frente a las particularidades de cada subregión vista como un territorio en el que ha operado el despojo y no como casos individuales de personas y familias despojadas. El reto aquí es tener miradas comprensivas sobre el territorio que permitan articular acciones de desarrollo rural con la devolución y formalización de las tierras.

c) Programas de desarrollo rural. El apoyo a las iniciativas productivas

El programa Oportunidades Rurales²² es uno de los programas misionales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA. El programa tiene como objetivo contribuir a la lucha contra la pobreza rural, por medio del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales.

Oportunidades Rurales está dirigido a hombres y

mujeres microempresarios del campo que cuenten con propuestas de negocios que puedan ser cofinanciadas por el programa. Este busca aumentar el acceso a servicios de asistencia técnica; a servicios de micro financiamiento, que buscan la bancarización; y la aplicación de nuevas políticas y herramientas de gestión pública en beneficio de las microempresas rurales. Así, la cofinanciación, hasta el 90% del proyecto, puede dirigirse a actividades productivas y comerciales, pero también a otras relacionadas con lo financiero, administrativo y organizacional de la microempresa rural.

El programa prioriza las propuestas que involucren a mujeres y jóvenes rurales. Incluso uno de los factores que otorgan un mayor puntaje de la propuesta es la participación mayoritaria de estos grupos al interior de las microempresas rurales. Para el 2010, la participación de las mujeres en los proyectos aprobados era del 42%, en los que los promedios más altos se presentan en actividades de tipo artesanal y turístico, por encima de las relacionadas con lo agroindustrial, agropecuario y ambiental (Silva, 2010, pág. 98). Un elemento a resaltar en el desarrollo de Oportunidades Rurales es la promoción de la asociatividad como un factor que produce mayores beneficios, no sólo económicos, para los productores rurales.

Por otro lado, el proyecto Apoyo a las Alianzas Productivas²³ se dirige a generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres, a través del establecimiento de alianzas productivas entre pequeños productores organizados y empresas, en calidad de proveedores de insumos, comercializadores

22. Caracterización basada en información tomada de la página de internet http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08_2orurales.aspx

23. Caracterización basada en información tomada de la página de internet http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08rur_04alianzas.aspx

o transformadores de sus productos. Se busca con ello la generación de ingresos y el desarrollo sostenible, a partir de la articulación entre pequeños productores campesinos que tienen acceso a factores productivos como tierra y trabajo, con participantes de perfiles empresariales formales. El proyecto está dirigido a productores del campo mayores de edad, que no cuenten con activos familiares superiores a 200 salarios mínimos legales vigentes, que tengan una vinculación con el sector agropecuario mayor de tres años y una explotación agropecuaria no superior a 2 Unidades Agrícolas Familiares, y que mínimo el 75% de los ingresos familiares se originen en el desempeño de actividades agropecuarias y estos no superen los dos salarios mínimos. En los dos últimos años el programa ha acogido una nueva orientación: además de promover la articulación de productores, se buscará aumentar la eficiencia y el impacto de los programas de empresarización del pequeño productor para la generación de más y mejores empleos (mayores ingresos), y a establecer mecanismos e instrumentos para el manejo de los riesgos agropecuarios (MADR, 2011, pág. 88).

Estos programas buscan el aumento de los ingresos de los productores rurales, y al estar focalizados en la población más pobre, también buscan la superación de la pobreza. La pregunta importante es si estos tienen en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza de los productores rurales o, si en la práctica, simplemente se dirigen al estímulo de lo productivo. La concepción principal que nutre el desarrollo de estos programas es que las acciones del Estado deben enfocarse a superar los escollos que les impiden a los campesinos aprovechar adecuadamente las oportunidades del crecimiento económico. Así, van dirigidos a

estimular la articulación entre los sectores campesinos con los mercados formales, mejorando la producción, vinculándolos a las cadenas productivas existentes o explotando nuevos canales de producción, y eliminando los altos costos de transacción para la comercialización de los productos.

Esta articulación es necesaria para superar la pobreza rural y ampliar la integración económica de sectores tradicionalmente marginados. Sin embargo, programas focalizados, de corta duración y en contextos altamente riesgosos por el conflicto social y armado, pueden no ser suficientes para que el aumento de ingresos se transforme en reducción de la pobreza rural como tal. Para cumplir con este objetivo es necesario que el papel de Estado se concentre en mínimos de acompañamiento, dotación de tierras, acceso al financiamiento, desarrollo de tecnologías y suministro de bienes públicos (PNUD, 2011a, pág. 332).

d) Los proyectos para la superación de la pobreza Focalización del gasto

Mujeres Ahorradoras en Acción, MAA²⁴, es un componente del Programa Generación de Ingresos y Empleabilidad de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional²⁵, que cuenta con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA. Está soportado en el fortalecimiento socioempresarial con enfoque de género, el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros como fomento a la inclusión bancaria de las mujeres en situación de pobreza y a la corresponsabilidad para la formación de sus activos, la generación de ingresos y autoempleo. Más allá de los

24. Caracterización basada en información tomada de la página de internet <http://www.mujaesahorradorasenaccion.co>

25. Actualmente Departamento para la Prosperidad Social.

componentes financieros y empresariales, el Proyecto se fundamenta en la promoción del empoderamiento, dignificación y autoestima en las participantes, para generar un cambio de actitud frente a la vida, a sus familias y a su negocio. El MAA está dirigido a mujeres clasificadas en los niveles uno y dos del Sistema de identificación de beneficiarios potenciales para los programas sociales -SISBEN, mayores de edad que tienen alguna actividad productiva y están ubicadas en municipios vulnerables que el Gobierno Nacional ha determinado como prioritarios por las cifras de pobreza, desplazamiento, violencia, narcotráfico y cultivos ilícitos.

A través de la instalación de capacidades - Educación financiera y formación socioempresarial con enfoque de género, con base en la metodología del Programa de Gestión Empresarial con Enfoque de Género -PROFEM- de la OIT-; la vinculación formal al Sistema Microfinanciero; la aplicación de incentivos al ahorro programado; la formación de activos y de capital social, el Proyecto tiene como objetivo *"Contribuir a la superación de la pobreza extrema de mujeres en situación de vulnerabilidad y desplazamiento, abriéndoles posibilidades de acceso real al sistema microfinanciero y a incentivos que fomenten la cultura del ahorro y el aseguramiento de la vida, la instalación de capacidades y la capitalización de emprendimientos productivos"*.

Respecto a la cobertura territorial el MAA informa que para 2010, en la segunda convocatoria, del total del universo de participantes, el 28,10% vivía en una zona rural y el 71,90% en zonas urbanas, de las cuales un 5% se autorreconocía como indígenas y un

12% como afrodescendientes (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; IICA, 2010). Sin embargo, una mirada detenida a los municipios focalizados nos permite dar cuenta que, en una concepción más amplia de lo rural, el número de mujeres rurales es mucho mayor que el expresado en la línea base.

Otro programa importante para el análisis es el de Familias en Acción²⁶, basado en la transferencia de efectivo a la madre de familia, bajo la condición de la asistencia escolar, así como los controles de crecimiento de los niños y niñas. Tiene una ejecución centralizada desde el Departamento para la Prosperidad Social y una cobertura de 1.099 municipios en todo el país (un 98% del total). Para el año 2010 el programa cubría a más de dos millones novecientos mil familias.

Los programas de transferencia de efectivo deben ser valorados en los posibles cambios socioculturales que producen y que pueden ayudar a superar o afianzar las estructuras de la discriminación de género. Como lo ha señalado Naciones Unidas (2009), los programas de transferencia de efectivo que obligan a las mujeres cabeza de familia al cumplimiento de condiciones como las de familias en acción, podrían crear cargas innecesarias en las mujeres y reproducir las ideas tradicionales sobre los roles de género en las familias. Esta consideración es importante pues este tipo de programas se han constituido en la actuación principal del Estado en materia de superación de la pobreza, con una alta incidencia en la población rural.

Respecto al tema de vivienda, encontramos el programa Vivienda de Interés Social Rural²⁷, que

26. Caracterización basada en la página de internet <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

27. Caracterización basada en http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08rur_02vivienda.aspx

busca beneficiar a familias campesinas de los niveles 1 y 2 del Sistema de identificación de beneficiarios potenciales para los programas sociales – SISBEN, desplazados por la violencia, indígenas y afrocolombianos, por medio de la asignación por una sola vez de un subsidio para mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de vivienda nueva. Para el 2008 el número de mujeres beneficiadas fue de 3.205, lo que constituyó un aumento del casi 7% frente al año anterior, sin embargo, este se corresponde con un descenso drástico de los subsidios otorgados para las familias rurales en los mismos años (López, Garnica, & Campillo, 2011, pág. 64). En este programa, los entes territoriales adquieren un mayor papel que en los otros, pues son ellos los que postulan al Banco Agrario de Colombia las familias que solicitan subsidio.

En cuanto al acceso a crédito, se cuenta con la línea de crédito Mujer Rural del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, dentro de la línea de Pequeño Productor. Las pequeñas productoras consideradas por el programa son aquellas que no tienen activos mayores a 55 millones de pesos, por lo menos el 75% de sus activos están invertidos en el sector agropecuario y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de este. En el periodo 2006-2009, con esta línea de crédito se beneficiaron 582.229 productores, de los cuales el 17,7% fueron mujeres rurales de escasos recursos, número insuficiente frente al total de las mujeres rurales (López, Garnica, & Campillo, 2011, pág. 65).

e) Programa Mujer Rural. Novedosa propuesta

El programa Mujer Rural del Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural²⁸, fue lanzado a mediados de Julio de 2011. Tiene como objetivo fundamental contribuir al mejoramiento de la productividad local y al desarrollo rural en general, a través de la promoción de la equidad de género, el fortalecimiento de las asociaciones de mujeres y el impulso a sus emprendimientos e iniciativas económicas. Surge en un contexto de políticas que no consideraba específicamente a las mujeres rurales sino dentro del agregado de la población rural total.

El programa tiene como objetivo transversalizar el tema de género en todas las políticas públicas del sector agropecuario, promover las iniciativas productivas de las mujeres rurales, mejorar su acceso a la oferta institucional agropecuaria y fortalecer las redes y asociaciones de mujeres. Realizar un análisis sobre su funcionamiento sería prematuro, pero se debe rescatar que en el objetivo de transversalización del enfoque de género existen acuerdos de trabajo con ONU-Mujeres, lo que puede potenciarlo.

Respecto a las estrategias de desarrollo local que podrían llegar a implementarse en este programa, se pretende trabajar a partir de las experiencias *One village- One product (OVOP)*, que busca aprovechar los conocimientos locales y consolidar en el mercado un producto de origen o único, que sea producido basado en la autogestión comunitaria. Estos productos, no necesariamente agrícolas y no necesariamente tangibles, son identificados por las comunidades como aquellos que tienen condiciones diferentes a otros, tanto por la forma en que se hacen o por el lugar del que vienen. Por ejemplo, aprovechando los recursos propios del territorio, la cultura o un saber hacer

28. Caracterización basada en <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=1181>

característico de la localidad, que representa una marca distintiva frente a los mercados globales y dinamiza su comercialización.

Actualmente, una de las principales tareas a asumir por el programa es la reglamentación de la Ley 731 de 2002 y su desarrollo institucional, con el objetivo de contar con instrumentos que mejoren el acceso de las mujeres rurales a los servicios agropecuarios.

2.5 ¿Tienen un Abordaje Territorial las Políticas de Desarrollo Rural en Colombia?

Algunos elementos nos permiten afirmar que no. En primer lugar, han sido políticas y programas pensados de manera homogénea desde el nivel central. En segundo lugar, han promovido una visión estereotipada del campo y sus posibilidades. Finalmente, sólo han facilitado la articulación de actores en relación a lo productivo.

En efecto, una mirada a las políticas y programas aquí reseñados –aunque no todos sean propiamente de desarrollo rural, pero inciden en los sectores rurales-, muestra que estos se encuentran diseñados desde el nivel central: homogeneidad para contextos disímiles. Esto en sí no tendría mayores dificultades en un país de corte centralista como Colombia, pero en contraposición a la tradición política encontramos regiones, subregiones y localidades en extremo distintas, en razón a cuestiones geográficas, económicas, sociales y culturales, que requieren apuestas diferentes. Cada uno de estos contextos locales parte del grado de ruralidad de cada uno de los municipios colombianos, el nivel de infraestructura para la producción y comercialización y las apuestas políticas y sociales de los diversos sectores que confluyen en ellos.

El papel de los entes territoriales en el planteamiento y desarrollo de las políticas es

mínimo. Las instituciones regionales y locales se convierten en operadores de las políticas nacionales, sumado a la inoperancia real de los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo Rural. Las Secretarías de Agricultura en municipios con altos grados de ruralidad, son manejadas por cuotas burocráticas, tienen poca capacidad técnica y carecen de recursos importantes para realizar inversiones que tengan gran alcance regional (PNUD, 2011a, págs. 308-309). Estos elementos ponen en duda el rol de los entes territoriales en la promoción del desarrollo local.

Por otro lado, el desarrollo que ha tenido la visión de las ventajas comparativas de Colombia para participar de los mercados globales ha propiciado determinadas lecturas sobre las regiones, preestableciendo así el tipo de productos que deben ser privilegiados e incentivados con inversiones públicas. Así Alianzas Productivas, por ejemplo, ha priorizado la producción de cultivos incluidos en la agenda exportadora, dejando de lado otras opciones más enraizadas con la producción tradicional campesina. El caso de Oportunidades Rurales es distinto, pues el abanico de opciones productivas lo deciden las organizaciones que se presentan a las convocatorias públicas para acceder al apoyo. Sin embargo hay una diferencia presupuestal grande entre el primero y el segundo programa.

Otro elemento que se debe tener en cuenta es que el aporte de estos programas al mayor acceso a activos humanos, sociales y políticos de las mujeres debe ser evaluado en el marco de una agenda de género. El programa Oportunidades Rurales cuenta con algunas experiencias que muestran como desde el desarrollo productivo y organizativo se han ampliado las capacidades y el reconocimiento social de las mujeres, no obstante son experiencias

pequeñas que no alcanzan a conformar un conjunto de experiencias fuertes que contribuya a equiparar a las mujeres rurales con el resto de la población.

Siguiendo con el análisis, debemos tener en cuenta es que al modelo de desarrollo impulsado en las últimas décadas en Colombia le subyace una visión estereotipada del campo y de los campesinos. La idea de que son los empresarios, y las prácticas empresariales, los sujetos llamados a encarar la internacionalización de la agricultura y la modernización del campo, ha permitido que sean estos grupos de interés los que incidan en la definición de la política pública del sector (PNUD, 2011a, pág. 314). Esto implica a su vez que las necesidades y demandas históricas del campesinado como la reforma agraria están por fuera del debate político, limitando las posibilidades de generar diálogos entre los diversos actores. También vale la pena señalar que la profunda desconfianza entre instituciones públicas y organizaciones tradicionales campesinas contribuye a profundizar la ausencia de un marco más colaborativo que de confrontación en la elaboración de las políticas públicas.

Por último, existe una gran distancia de los programas sociales, de atención al desplazamiento forzado, con las políticas del sector, que dispersan la actuación del Estado y generan una suerte de islas que no se miran. Una reforma institucional para el sector tendría que propender por la articulación de todos los programas y políticas relativas al desarrollo rural, restitución de tierras, programas de superación de la pobreza y atención al desplazamiento.

2.6 Colombia. 2010-2014. Hacia un enfoque de desarrollo regional y de desarrollo territorial rural

El Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, pretende asumir un enfoque regional en la construcción y desarrollo de las políticas públicas, que “busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional” (DNP, 2010, pág. 24). Esta mirada reconoce las desigualdades y brechas regionales en términos de crecimiento económico y niveles de pobreza. Su incorporación genera unos retos a corto, mediano y largo plazo, centrados en la mejoría de las capacidades institucionales a nivel local y municipal, la articulación de los actores presentes en los territorios, la adecuada distribución de los recursos públicos atendiendo las diferencias regionales y la construcción de estrategias de desarrollo regional de largo plazo a partir de la consolidación de Áreas de Desarrollo Territorial. Estas áreas se estructurarán alrededor de la infraestructura física y los equipamientos regionales, vinculando los territorios adyacentes a estos ejes y procurando complementar zonas de mayor desarrollo con otras de menor nivel²⁹.

Frente al sector agropecuario y de desarrollo rural, llamado por el actual gobierno “locomotora de crecimiento”, el Plan Nacional de Desarrollo tiene como eje articulador el aumento de la competitividad, lo que supone el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización (DNP, 2010: 234).

29. Ver Anexo 4. Retos de la incorporación del enfoque regional.

Para ello ha definido 7 grandes líneas estratégicas con las que pretende afrontar los problemas del sector, dirigidas a incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor, ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos, promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo, mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural, promover la equidad en el desarrollo regional rural, y adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad³⁰.

Una mirada desprevenida a dichas estrategias y sus acciones muestra una propuesta coherente que vincula el enfoque regional al tema de la competitividad y la modernización del campo, pero una más aguda muestra que se pueden estar repitiendo las mismas medidas que han causado la crisis de lo rural en nuestro país: ni en el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo, ni en la Ley de Plan de Desarrollo 1450 de 2011, está suficientemente explicitado el papel de la economía tradicional campesina en la consecución de estos resultados y mucho menos medidas específicas para la mujer rural.

Según Darío Fajardo (2011), experto reconocido en el tema, aunque el citado documento destaca dos características importantes de la agricultura colombiana: la importancia de su participación en el conjunto de la economía y su “atraso” productivo y laboral, además de reconocer la incidencia del conflicto armado en las áreas rurales del país, no considera a profundidad condicionantes estructurales, por ejemplo, la excesiva concentración

de la tierra. Otro elemento está vinculado a su carácter “productivista” que puede excluir un análisis de las relaciones entre los factores políticos y procesos económicos. Estos análisis son necesarios para un enfoque regional adecuado y que deben contextualizar todo tipo de política o programa desarrollado.

De otra parte, el INCODER (2012, págs. 26-29) ha definido que su estrategia de intervención se basará en el enfoque de desarrollo territorial, en el que incorporará 4 principios:

- La multifuncionalidad de las actividades rurales en cuanto a lo productivo más allá de las actividades consideradas tradicionales del campo. Así, tiene en cuenta el turismo, el ecoturismo, la producción de servicios ambientales, las artesanías, la conservación del ecosistema y de la cultura, en la promoción de la búsqueda de fuentes de financiación para proyectos de ese tipo.
- La multisectorialidad de las intervenciones públicas en el territorio, particularmente en lo que respecta a infraestructura y servicios sociales básicos, que no dependen del Instituto ni del MADR, pero en los que estos pueden tener un papel de coordinación de cara a las necesidades de las poblaciones.
- La integralidad de sus actuaciones en los territorios, propendiendo porque las mismas sean ordenadas y apunten a las necesidades de las poblaciones en sus territorios.
- La diferenciación de las intervenciones en poblaciones, reconociendo la heterogeneidad de estas, y territorios, asumiendo las desigualdades regionales.

30. Ver Anexo 5. Líneas estratégicas para el sector agrícola y de desarrollo rural 2010 – 2014.

Finalmente, la propuesta del nuevo Estatuto de Desarrollo Rural acoge el enfoque territorial en los programas de desarrollo rural en los que se “contemplarán intervenciones en los sectores requeridos, acordes con los requerimientos, potencialidades y características productivas, culturales y sociales del territorio, que responderán a las políticas públicas para cada uno de los sectores que las ejecutan. Dichas intervenciones estarán dirigidas a atender integralmente el territorio incluido en cada programa de desarrollo rural, así como a todos los grupos de población donde se ejecuten”.

Este enfoque representa una transformación en la concepción de las políticas públicas a nivel nacional, pues procuran tener visiones a largo plazo del desarrollo regional, que integren las diversas actuaciones de la institucionalidad nacional, regional y local en los territorios, sin embargo, por lo novedoso no es posible aún realizar un análisis profundo sobre su implementación, mas señalamos algunos riesgos posibles que pueden obstaculizar su incorporación:

- Un primer riesgo es que este no se debata e incluya en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, instrumentos base de la planificación territorial y de las acciones de alcaldías y gobernaciones de alto impacto en el territorio, que están siendo discutidos actualmente en los entes territoriales y que debían ser aprobados a más tardar en el mes de mayo del 2012, lo que podría llevar a la ejecución de acciones desarticuladas entre el nivel nacional, y el regional y local.
- Un segundo riesgo está representado en la capacidad de la institucionalidad pública y del sector privado de articular el desarrollo de proyectos productivos en las tierras restituidas, por medio de la Ley 1448 de 2011, a lógicas económicas locales y regionales desde las apuestas vitales de las víctimas. La ausencia de esta puede hacer inocuo el proceso de restitución de tierras, pero una integración forzada a los circuitos económicos establecidos, específicamente agroindustriales, podría legitimar los cambios en los usos de los suelos.
- Un tercer riesgo se encuentra en que las acciones se concentren principalmente en la perspectiva económica, y que incluso otros ámbitos, como el social, ambiental y cultural, sean asumidos sólo desde esta óptica, dejando de lado otras relaciones y formas de ver el entorno representadas en la riqueza cultural y pluriétnica de nuestro país.
- Un cuarto riesgo se presenta en la persistencia del conflicto armado y sus imbricaciones con proyectos económicos legales e ilegales en los territorios. El conflicto armado es un elemento estructural para entender la crisis de lo rural en Colombia y para planificar el desarrollo regional. Así, es necesario que el abordaje territorial propuesto logre articularse con propuestas regionales y nacionales de salida al conflicto como un paso para la estabilización y democratización de las regiones.

3.1 Criterios de selección de las experiencias

Para este apartado se seleccionaron tres experiencias relevantes de mujeres y empoderamiento económico: la experiencia Mujeres Constructoras de Paz – Ventana de Paz en Nariño; la experiencia Mujeres Rurales Construyendo Futuro de Paipa, Duitama y Tuta en Boyacá dentro del proceso de Mercados Campesinos; y la Red de Mujeres del Norte de Bolívar, la Red Montemariana de Mujeres del Programa Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, y la Asociación de Productos Agropecuarios, Dulces Tradicionales y Servicios Etnoturísticos de Palenque - ASOPRADUSE, todas localizadas en la subregión Montes de María, que la conforman algunos municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre³¹.

El objetivo fundamental de esta sección es caracterizar las experiencias desde la relación con los territorios donde se desenvuelven y en los que confluyen diversos actores y propuestas de desarrollo, con el riesgo siempre presente de que lo escrito no refleje la vitalidad de las experiencias de las mujeres. Así, en un primer momento presentamos algunas características, importantes

para el enfoque territorial, de las regiones señaladas para analizar el contexto donde se agencian estas experiencias de mujeres y las potencialidades de esta frente al territorio.

Para la selección de las experiencias utilizamos 6 criterios orientadores: (i) las experiencias deben haber recorrido un tiempo adecuado de maduración y despliegue, (ii) pueden emanar de políticas públicas, ONGs, políticas locales y/o programas de cooperación, (iii) deben tener perspectiva territorial lo que implica formar parte de una interpretación e intencionalidad sobre las oportunidades económicas territoriales, (iv) se sitúan en el plano económico (aunque pueden incluir otras dimensiones de desarrollo), (v) tienen enfoque de género, y (vi) arrojan aprendizajes útiles para la formulación de políticas. Puesto que encontrar experiencias que cumplan con todos estos requisitos de forma pareja y con la misma profundidad es difícil, en el anexo 6 presentamos la justificación a la selección hecha.

Como lo señalamos anteriormente en este documento, el gobierno colombiano ha emprendido una transformación en sus estrategias y actuaciones

31. En el desarrollo de este trabajo se realizaron reuniones con personas pertenecientes a cada uno de los procesos, con el objetivo de contar con información de primera mano sobre cada una de las experiencias: Borja Paladini, encargado territorial del PNUD, Ayda Pantoja, ONU Mujeres, Diego Lasso, ONU Mujeres - Ventana de Paz, Carmen Helena Velasco, consultora de ONU Mujeres, Angela Burgos de FAO - Ventana de Paz, Cristina Burgos, del programa de equidad de género de la Gobernación de Nariño, Álvaro Érazo, Agencia de Desarrollo Local, y Alexandra Pazmiño de la Fundación Fundeas, en Pasto – Marzo 6 de 2012; Mujeres de la Asociación de Mujeres Construyendo Presente y Futuro en Duitama – Marzo 10 de 2012; Solvay Cáceres y Alba Luz Herrera, integrantes de ASOPRADUSE en San Basilio de Palenque - Marzo 25 de 2012; Manuel Pérez, presidente de ASOPRADUSE en San Basilio de Palenque- Marzo 25 de 2012; Dianys Peraza, directora de la Corporación de Desarrollo Solidario en Marialabaja – Marzo 26 de 2012; Mujeres de la Red de Mujeres del Norte de Bolívar en Marialabaja – Marzo 26 de 2012; y Rosiris Arrieta, profesional operativa de la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María en Sincelejo - Marzo 27 de 2012.

basadas en un enfoque regional y territorial del desarrollo. Esto le ha implicado realizar análisis sobre cómo está cada uno de los departamentos del país en relación a este enfoque. De acuerdo al análisis hecho por el Departamento Nacional de Planeación (2008), teniendo en cuenta las variables de desempeño económico, visiones estratégicas de desarrollo, capacidades institucionales y factores de desarrollo endógeno, los departamentos colombianos pueden agruparse, de acuerdo a las etapas del desarrollo territorial, en departamentos en fase de formación, de despegue, de expansión y de consolidación (pág. 29).

Los departamentos aquí reseñados, Nariño, Boyacá, Sucre y Bolívar, de acuerdo a este estudio, se encuentran en la fase de despegue. Este grupo, con algunas diferencias se caracteriza por tener un grado avanzado de expansión de la frontera agrícola y cuenta con dinámicas agroindustriales y ganaderas importante. Aunque están ampliando los vínculos con núcleos de mayor desarrollo urbano e industrial, requieren un fuerte trabajo en transporte, logística y movilidad que mejoren los encadenamientos productivos. Finalmente, sus apuestas productivas se centran en vocaciones de tipo agropecuario y de turismo (pág. 33).

Según este documento, los énfasis de la política pública para este tipo de departamentos, en el camino de fortalecer procesos de desarrollo territorial, deben apuntar a consolidar la institucionalidad existente, la promoción de cadenas productivas y clusters, el mejoramiento de la infraestructura para propiciar la integración intra e interregional y el apoyo a la consolidación de planes estratégicos (pág. 19)

El abordaje territorial implica tener una mirada de ordenamiento del territorio que se centra en cuáles son sus realidades y potencialidades para estimular un desarrollo endógeno, las apuestas gubernamentales al respecto son dicentes: muestran que existe el interés de apuntalar procesos de desarrollo regional desde las particularidades de cada uno de los departamentos. La caracterización de estas regiones nos permitirá preguntarnos, con base en las experiencias de mujeres que presentaremos más adelante, cuáles son los puntos de encuentro entre el enfoque de género y el enfoque de desarrollo territorial.

3.2 Mujeres Constructoras de Paz - Nariño

Esta experiencia está enmarcada en dos iniciativas de Naciones Unidas: el Programa Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano - ART REDES³² del PNUD y Ventana de Paz. El Programa ART REDES tiene como objetivo contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, en los ámbitos nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflicto armado e incidir en la construcción de políticas públicas sectoriales, locales y nacionales, a través del respaldo y fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil y del Estado; la promoción de procesos políticos, económicos y sociales incluyentes; la transformación de los escenarios de violencia y conflicto; y la construcción social de la paz.

32. Con información de <http://www.pnud.org/sitio.shtml?apc=m-a-1--&x=52378>. Consultado el 29 de junio de 2012.

Por su parte Ventana de Paz es una experiencia localizada en el departamento de Nariño. Hace parte del Programa Conjunto de Naciones Unidas que involucra al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres – ONUMUJERES, en el marco del trabajo alrededor del logro de los Objetivos del Milenio - ODM. La estrategia cuenta con socios nacionales para su desarrollo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento para la Prosperidad Social, y la Gobernación de Nariño; y socios locales como la Agencia de Desarrollo Local de Nariño y la Fundación FUNDEAS. El programa es financiado a través de recursos de la Cooperación Española – AECID.

El objetivo central del proceso es la consolidación de las capacidades, activos locales y regionales para la construcción de la paz y el desarrollo mediante el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la participación ciudadana, la convivencia y el desarrollo socio-económico sostenible, incorporando las perspectivas étnico-cultural y de género como condición necesaria para avanzar en el logro de los ODM. Este objetivo general se desagrega en tres específicos:

- El desarrollo de capacidades en las entidades públicas, consejos comunitarios y cabildos indígenas para el tratamiento y transformación de conflictos y prevención de crisis con enfoque étnico-territorial y de género;

- El favorecimiento de la dignidad de las víctimas y la promoción de sus derechos mediante el acceso de estas a programas, servicios e instrumentos estatales;
- El impulso a sistemas productivos diversificados que contribuyan efectivamente a la recuperación temprana con énfasis en la seguridad alimentaria, nutricional y generación de ingresos en términos de equidad, con criterios de sostenibilidad ambiental y garantizando el fortalecimiento organizacional de las comunidades. (Fondo para el logro de los ODM, 2008).

Para comprender mucho mejor estos objetivos es necesario hacer un pequeño acercamiento al contexto regional.

El departamento de Nariño está ubicado en el suroccidente colombiano en la frontera con Ecuador. Conformado por 64 municipios, cuenta con una población, al 2005, de 1.541.956 habitantes, de los cuales el 49,9% son mujeres y el 50,1% son hombres. Para ese mismo año, el 54% de la población total, vivía en zonas rurales. Nariño tiene una importante ubicación geoestratégica pues confluyen en el departamento el Pacífico biogeográfico, los Andes, la Amazonia y la zona de frontera (Gobernación de Nariño, 2008a, pág. 16). Su territorio se divide en tres subregiones naturales: la Llanura del Pacífico, que ocupa el 52% de su territorio, la región Andina, el 46%, y la vertiente Amazónica, el 2% (Viloria de la Hoz, 2007, pág. 3).

Nariño es un departamento pluriétnico en el que el 10,8% de sus habitantes son indígenas y el 18,83% son afrodescendientes. Los pueblos indígenas Pastos, Kofan, Inga, Eperara – Siapidara, Awa y Quillacingas están asentados en 67 resguardos, mientras los pueblos afrodescendientes se ubican

principalmente en 10 municipios del departamento con mayor incidencia en los establecidos en la zona del Pacífico; el resto de la población es considerada como mestiza. Este hecho significa que existe una pluralidad de visiones que integran elementos culturales con factores económicos, ambientales y sociales, sin embargo, sobre estas comunidades, afrodescendientes e indígenas, pesan altos niveles de marginalidad y exclusión. (Gobernación de Nariño, 2008a).

Su ubicación geoestratégica ha hecho del departamento un escenario en el que confluyen todos los actores armados, generando una grave crisis humanitaria, en el que el promedio departamental de las tasas de homicidio está muy por encima del promedio nacional, y el desplazamiento forzado alcanza altos niveles: entre los años 2001 y 2007 se registraron 85.641 personas en esta situación (Programa Conjunto de Naciones Unidas, 2008, pág. 4). Otro elemento relevante para el departamento es el incremento de cultivos de uso ilícito, que se han trasladado desde el vecino departamento del Putumayo a raíz de las fumigaciones emprendidas desde el gobierno nacional: para el año 2007 las áreas cultivadas de coca representaban el 20% del total nacional (pág. 4), especialmente en sectores deprimidos de la economía nariñense, como lo señala Viloria de la Hoz (pág. 68). Las perspectivas de macroproyectos de desarrollo y el potencial de recursos naturales explotables, son otros factores que explican el porqué la región se ha convertido en un escenario principal del conflicto (Gobernación de Nariño, 2008b).

La economía de Nariño es fundamentalmente rural con base en una estructura de la tierra minifundista, que atiende principalmente los mercados locales y gira en torno a productos basados en recursos

naturales, primarios o procesados (Comisión Regional de Competitividad de Nariño, 2009, págs. 28-29). Hacia las zonas del Pacífico se encuentran dinámicas comerciales importantes basadas en la exportación de aceite de palma y productos pesqueros que representan una salida de productos por fuera del mercado local, pero estas no se corresponden con una disminución de los índices de pobreza en estas áreas (Viloria de la Hoz, 2007, págs. 70-71).

El departamento presenta unos altos índices de pobreza, mayores en las áreas rurales que en las cabeceras, pero en ambos casos muy por encima de los promedios nacionales. Para el 2011 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, los índices de NBI estaban en 26,09% en las áreas urbanas, frente al 19,66% nacional, y en las áreas rurales 59,32%, frente al 53,51%.

En Nariño, existe una relativa democratización de la propiedad de la tierra: la pequeña propiedad rural y la propiedad comunitaria, en su conjunto, representan el 84% del total de hectáreas de la superficie rural del departamento (Gobernación de Nariño, 2008a). No obstante, el despojo ha ido afectando crecientemente a algunos municipios, siendo Tumaco uno de los que presenta mayores índices de este fenómeno en todo el país.

En esta región existe un alto nivel de organización social que se ha correspondido con voluntad política por parte de las autoridades públicas departamentales, con la presencia de agencias de Naciones Unidas en el territorio y organizaciones locales, que ha llevado a la consolidación de apuestas importantes en el territorio como la Política Pública de Equidad de Género, el Plan de Etnodesarrollo Nariño-Pacífico y la inclusión del concepto de Desarrollo Humano Sostenible como guía del Plan de Desarrollo 2008-2011.

La Comisión Regional de Competitividad del departamento ha construido una visión de largo plazo centrada en la integración subregional y en la articulación con los mercados nacionales y mundiales de bienes y servicios, buscando su consolidación como productor y comercializador agroindustrial (2009, págs. 38-39). Para cumplir estos objetivos, se espera que se desarrolle la industria turística y cultural, se fortalezcan las cadenas productivas agropecuarias, alimentarias y pesqueras, y se estimule el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (pág. 85).

En este marco, el Programa Conjunto de Naciones Unidas, concentra su actuación en cinco municipios de la Costa Pacífica: El Charco, La Tola, Mosquera, Santa Bárbara y Olaya Herrera; y tres de la frontera Andina: Ipiales, Cumbal y Cuaspud. Dentro de estos municipios se ha priorizado el trabajo con comunidades afrocolombianas y el pueblo indígena Eperara - Siapidara, y en el altiplano con el pueblo indígena de los Pastos.

Estas poblaciones han sido afectadas fuertemente por el conflicto armado, hasta el punto que se ha generado una desestabilización de las comunidades, el desplazamiento forzado de una parte considerable de sus miembros hacia centro urbanos que ha traído como consecuencia el desarraigo y la pérdida de la capacidad productiva de alimentos, y la injerencia de los grupos armados en las decisiones internas de la comunidad (Programa Conjunto de Naciones Unidas, 2008, pág. 7). La situación de las mujeres de estos pueblos también se ve afectada puesto que en ellas recae en buena medida la seguridad alimentaria familiar y comunitaria, lo que se combina con la existencia de estructuras de poder que refuerzan la subordinación de la mujer; la falta de oportunidades para desarrollar proyectos de vida; las limitaciones para participar en espacios

públicos por la sobrecarga de responsabilidades y en algunos casos por las amenazas de los grupos armados ilegales, y la violencia de género, con un alto número de violaciones y agresiones sexuales (págs. 11-13).

Los enfoques presentes en la intervención del Programa Conjunto son:

- Un enfoque territorial que parte de los sentidos diferenciados que le dan al lugar que habitan los pueblos indígenas y afrodescendientes; que procura fortalecer las capacidades de interlocución de sus organizaciones en escenarios de construcción de política pública, y la permanencia en el territorio y la recuperación de la cultura y las formas tradicionales de producción.
- Un enfoque de género representado en la inclusión de actividades específicas dirigidas al empoderamiento de las mujeres y en la transversalización del género en la estrategia de intervención.
- Un enfoque de recuperación temprana que asume que el aumento de las capacidades para la reproducción de la vida en comunidades vulneradas o en riesgo, contribuye a reducir los impactos negativos de la violencia y las desigualdades sociales y genera condiciones iniciales para soluciones más duraderas.
- Un enfoque de derechos que reúne los derechos de los grupos étnicos y de las mujeres proponiendo acciones afirmativas para superar situaciones históricas de subordinación de estos grupos y que reconoce el potencial de estos grupos para construir y desarrollar proyectos de vida acordes con esta perspectiva. (págs. 15-18).

Ahora bien, el proceso de Mujeres Constructoras de Paz es mucho más amplio y profundo que la experiencia Ventana de Paz o la experiencia ART REDES, aunque en dicha intervención ha recibido un gran estímulo. Cuando nos referimos a Mujeres Constructoras de Paz, estamos hablando de una experiencia que surge desde las mujeres nariñenses para la participación e incidencia en las políticas públicas, que ha encontrado un correlato adecuado en la cooperación internacional y en la institucionalidad departamental y municipal, en algunos casos. De esta forma, en medio de dicha interrelación afortunada, se cuenta con una Política Pública de Equidad de Género para el departamento y con Planes de Igualdad de Oportunidades de las mujeres para los pueblos acompañados desde Ventana de Paz. Esta es una de las dinámicas que explica los resultados del proceso y sus potencialidades para el futuro cuando la cooperación internacional tenga menor presencia en el departamento.

Así, aunque la experiencia de empoderamiento económico a analizar se concentra en el objetivo 3 de Ventana de Paz y en el resultado referido al incremento de la seguridad alimentaria y la mejoría de la productividad de los sistemas agroforestales, pecuarios, pesqueros y acuícolas relevantes en las zonas seleccionadas de los territorios colectivos afrocolombianos e indígenas, a través del fortalecimiento de los sistemas tradicionales de producción (pág. 33); esta no puede desagregarse de otras dinámicas como la Escuela de Género, que cuenta con el aval de la Escuela Superior de Administración Pública, desarrollada en 35 municipios para promover liderazgos de mujeres; de la conformación de la Mesa Departamental de Mujeres, espacio de interlocución y consulta compuesto por lideresas de las diferentes subregiones del departamento, y de Mesas

Municipales de Mujeres; y del fortalecimiento de capacidades de las instituciones y las organizaciones sociales impulsadas desde los otros objetivos del Programa.

El resultado 3 del Programa Conjunto ha tenido que enfrentarse a una realidad. Aunque en muchos casos las tierras son comunitarias y/o familiares, en gran medida los títulos de propiedad están a nombre de los hombres, lo que limita las posibilidades de acceso a crédito y de presentación a proyectos de financiación. Además, las mujeres enfrentan dificultades para tomar decisiones sobre ellas, pues esta prerrogativa recae fundamentalmente sobre los hombres. Dicha situación implica que la idea de propiedad de la tierra democratizada como característica del departamento, podría estar ocultando discriminaciones frente a las mujeres, que los índices y datos estadísticos no reflejan.

El trabajo de las mujeres, productivo y reproductivo, no está suficientemente reconocido, así como sus aportes a la economía familiar y a las economías locales y regionales, tanto en actividades agropecuarias en la zona andina como en actividades pesqueras o madereras en el Pacífico. Por otro lado, ante una estructura agraria de minifundio y de producción de alimentos, la posibilidad de hacer encadenamientos productivos requiere de una cultura de la asociatividad, inexistente en las áreas del trabajo del Programa Conjunto. Mientras que los altos índices de analfabetismo de las mujeres rurales son un obstáculo para la conformación de empresas, con todo el esfuerzo formal y contable que requiere esta actividad.

El trabajo alrededor del empoderamiento económico con las comunidades priorizadas partió de una negociación con las autoridades

tradicionales consistente en que el mayor número de participantes serían mujeres. La promoción de la seguridad alimentaria, a través de la diversificación de las actividades productivas frente a la base física con la que cuentan, ha sido el reto principal para estimular el emprendimiento económico. En el altiplano, se procura el rescate de las Shagras³³, como organización productiva y cultural de los pueblos indígenas, que permita una mayor destinación de la tierra a la producción de alimentos, lo que ha permitido ampliar la autonomía frente al consumo, el rescate de saberes tradicionales y de semillas, y la diversificación de la producción lo que reduce sus riesgos. En el litoral se han impulsado proyectos de seguridad alimentaria que se fundamentan en el trabajo comunitario y la recuperación de especies y semillas, a través de la entrega de herramientas e insumos.

3.3 Análisis

Actualmente los resultados son importantes. Se ha ampliado el reconocimiento de las mujeres al interior de las organizaciones indígenas y étnico-territoriales, se ha estimulado la producción de alimentos y se ha promovido el intercambio entre comunidades a partir de los excedentes productivos. Estos últimos tienen un potencial de comercialización, que supera el horizonte de permanencia de Ventana de Paz, pero que requieren de un acompañamiento de programas de desarrollo rural para consolidar una apuesta económica de mayor alcance.

La experiencia muestra una importante articulación entre instituciones públicas, cooperación internacional y organizaciones de mujeres y étnico-territoriales, que ha derivado en compromisos

explícitos de equidad de género a través de políticas públicas y en la creación de espacios reconocidos de interlocución sobre la temática en los municipios y en el departamento. Estos, política pública y espacios de interlocución, se han constituido en referentes naturales de la implementación de la política, de la construcción de modelos de desarrollo y de la actuación de las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación, en materia de género.

Se ha promovido un mayor liderazgo de las mujeres participantes del proceso tanto en la interlocución con actores políticos y sociales, como al interior de sus propias comunidades. La experiencia muestra la posibilidad de desarrollo del enfoque de género en grupos étnicos a partir del diálogo y del reconocimiento de estos actores.

La experiencia está basada en la identidad cultural; el saber hacer de las mujeres, indígenas o afrodescendientes, frente a las actividades productivas; los recursos endógenos de la región y las necesidades propias de las mujeres, por ejemplo, de seguridad alimentaria. Elementos que a mediano y largo plazo pueden contribuir a experiencias de empoderamiento económico de mayor alcance, que logren articularse a cadenas productivas locales, nacionales e internacionales, desde una lógica territorial -bajo la visión “Nariño Sensible”, que reconoce la diversidad de territorios desde lo ambiental, social y cultural que tiene el departamento-, y con una marca distintiva, con la que actualmente no cuenta el departamento.

A pesar de la heterogeneidad del territorio y de los diversos intereses sobre él, motivados en muchos

33. Las Shagras son variedades de plantas características de diferentes condiciones climáticas o topográficas, que se van desarrollando asociadas y que se distinguen por la planta mayor.

casos por el conflicto armado, los cultivos de uso ilícito y la economía extractiva, existe un acuerdo entre los diversos actores políticos y sociales sobre las potencialidades económicas de la región, fundamentadas en el acceso a recursos naturales y la diversidad cultural, que pueden estimular el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales. Esto no implica que exista una mirada compartida sobre el territorio, pero sí es un punto de partida para las negociaciones entre los distintos actores sobre el desarrollo para el departamento.

De esto último resulta una posible limitación: por un lado, que los actores regionales y locales, no cuenten con capacidades reales de diseñar y ejecutar las políticas, frente a las diseñadas desde el nivel central o frente a realidades como el conflicto armado y el desarrollo de las economías ilegales. Por otro, que las organizaciones étnico-territoriales, de mujeres, del sector campesino, y todas aquellas que participan de Ventana de Paz, estén sobre-representadas por la cooperación internacional. La instalación de las capacidades que busca el Programa Conjunto constituye una salida pero siempre es un riesgo presente para todos los procesos de desarrollo en las regiones colombianas que tienen una alta presencia de la cooperación internacional.

3.4 Mujeres Rurales Construyendo Futuro y Mercados Campesinos - Boyacá

Para comprender esta experiencia es necesario caracterizar el proceso desde el cual se articula el empoderamiento económico de estas mujeres. Mercados Campesinos es un proceso constituido, desde 2004, por distintas organizaciones campesinas y comunales del centro del país, articuladas alrededor del Comité de Interlocución Campesino y Comunal y apoyadas por el Instituto

Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo – ILSA y The Oxford Committee for Famine Relief – OXFAM (Mercados Campesinos, 2011, pág. 13). La experiencia muestra un sólido diálogo entre organizaciones sociales y comunitarias con la administración pública de Bogotá, y en algunos casos, pequeños pero significativos avances con alcaldías municipales de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, respecto a los temas de economía campesina, provisión de alimentos e integración de la región central colombiana. Uno de los principales resultados de este diálogo es la inclusión de Mercados Campesinos dentro de los planes maestros de abastecimiento de Bogotá y la expedición del Acuerdo Distrital 455 de 2010 del Concejo de Bogotá, que institucionaliza la realización de los mercados campesinos en las diferentes localidades de la ciudad.

Mercados Campesinos nace a partir de la identificación de las potencialidades económicas y sociales de los sectores campesinos, dentro de una propuesta política que busca reconocer el papel activo del campesinado en la producción de alimentos y en sus contribuciones a la seguridad y soberanías alimentarias en la región central del país, así sus apuestas principales han sido la incidencia en políticas públicas, la comercialización alternativa de alimentos y la mejoría de las condiciones socioeconómicas de los sectores campesinos adscritos a este proceso a través de la comercialización directa (pág. 323).

En términos de comercialización, las principales actividades son: realización de eventos presenciales en plazas y parques de la localidad de Bogotá; el abastecimiento y distribución de productos en plazas de mercado, tiendas de barrio y tiendas fruver³⁴; y eventos de venta en escenarios municipales (pág. 86)³⁵. Estas actividades, de campesinos que

34. Las tiendas Fruver son tiendas especializadas en la venta de frutas y verduras frescas en lugares cercanos a los consumidores.

35. El tipo de productos comercializado por la experiencia son verduras, frutas, carnes, lácteos, artesanías y alimentos preparados principalmente.

comúnmente no tienen otra opción que vender a intermediarios su pequeña producción, han significado un aumento considerable en sus ganancias y en algunos casos, una disminución de los costos para el comprador que asiste a los mercados presenciales (págs. 261-278), dentro de un canal de comercialización corto (pág. 91), que reconoce que existe un valor agregado a los productos: son campesinos y, en algunos casos, orgánicos.

Sin embargo, al éxito de este proceso, medido no sólo en términos económicos, sino políticos y sociales, aún subsisten las difíciles condiciones de las mujeres rurales en las zonas que pretende impactar. De acuerdo al estudio *Diagnóstico para la contribución a la superación de las inequidades de género mediante la participación y empoderamiento de mujeres* (Villareal, 2010), que analiza la zona centro dentro del programa mercados campesinos, se concluye que la participación de las mujeres en este proceso ha significado una apertura a nuevos espacios y nuevos retos, pero que les ha implicado tareas adicionales que no se compensan con apoyo familiar.

Las mujeres han tenido una amplia participación en los mercados campesinos a partir de una oferta concentrada en procesados, comidas preparadas y verduras y hortalizas y son las que están incorporando un valor adicional a las materias primas de origen campesino (Mercados Campesinos, 2011, pág. 307), lo que implica el reto de renegociar su participación en el espacio doméstico y en los ámbitos productivos y socio-comunitario, para que exista una nueva valoración del trabajo y aporte femenino por los miembros de las familias y de las organizaciones.

En este contexto se desarrolla la experiencia Mujeres Construyendo Futuro de Paipa, Duitama y

Tuta, tres municipios de Boyacá. Surge en el 2009 a partir de la organización de mujeres de estos municipios, aunque algunas de ellas ya tenían recorrido organizativo en la Asociación de Productoras Orgánicas Campesinas – ASOPROCAMP, que durante más de 10 años ha desarrollado prácticas de agricultura ecológica.

Las líneas principales de la experiencia de empoderamiento económico de las mujeres es la formación en derechos y equidad de género y la capacitación en producción y comercialización de productos orgánicos, acompañadas por OXFAM, ILSA y la Fundación San Isidro. El acompañamiento se ha fundamentado en la metodología para el liderazgo económico de las mujeres, Woman Economic Leadership - WEL en Mercados Agrícolas, que está enfocada en pequeñas productoras rurales en el campo agrícola, más que en otros sectores de la economía, y que busca propiciar cambios culturales, sociales y normativos a partir del ejercicio de poder económico y social que propicia una participación, reconocida, y no subvalorada, en los mercados y que permita la superación de la pobreza (OXFAM, s.f.).

Un aspecto importante en el tema de empoderamiento económico son los talleres mensuales que realizan en la sede de la Fundación San Isidro, en Duitama, para trabajar aspectos relevantes al género y los estudios de mercado. Este aspecto debe ser valorado pues contribuye a sentirse parte de un proceso más amplio que el individual y familiar. La asociatividad es una alternativa importante que aporta a la ganancia de activos, más allá de los económicos, y que permite una mayor cohesión para emprender las tareas que deciden como parte de la organización.

Así, por ejemplo, en el 2011 realizaron diálogos con candidatos y candidatas a las alcaldías y concejos municipales para realizar acuerdos de buena

voluntad frente al diseño e implementación de una política pública de oportunidades para las mujeres rurales y el apoyo a la producción y comercialización campesina, dentro de un amplio abanico de reivindicaciones relacionadas con vivienda, violencia sexual y la participación política (Mujeres Rurales Construyendo Presente y Futuro de Paipa, Tuta y Duitama, 2011). Aunque los resultados de la incidencia están por verse, según las mujeres, han logrado una recepción inicial positiva a sus propuestas, más en Duitama y Tuta, que en Paipa.

Dónde se ubican estas experiencias y cuáles son sus líneas de articulación con las propuestas regionales de desarrollo: la región central está conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, que cuentan con una gran población rural, pero en la que Bogotá, ciudad capital con más de 7 millones de habitantes en su área metropolitana, representa un polo de desarrollo económico y social con grandes alcances de articulación entre el campo y la ciudad. En esta zona, específicamente en el altiplano Cundiboyacense, donde se desarrolla la experiencia de mujeres aquí relatada, el área más representativa corresponde a la economía campesina y de minifundio, en la cual pequeños predios y propietarios representan alrededor de 95% del total (Rubio, 2004, pág. 155).

El departamento de Boyacá según el Censo General del DANE, contaba para 2005 con 1.255.314 habitantes, de los cuales el 49% son rurales. Su economía aunque diversificada, está fundamentalmente sostenida en el sector primario de la economía –agricultura, ganadería y extracción minero-energética-, aunque el comercio y la industria también tienen una participación importante (Ordoñez, 2001, pág. 42). En los últimos 8 años, se le ha dado un fuerte impulso a la promoción del turismo y como marca se ha usado "Boyacá Colombia es para

vivirla" como apuesta importante para la generación de ingresos a sus habitantes, (DNP; Gobernación de Boyacá, 2011, pág. 92), aunque no hemos podido tener acceso a datos que muestren hasta qué punto ha tenido éxito esta estrategia. Esta marca se constituyó dentro del programa de Sistemas de Certificación de Calidad del departamento en el 2004, también para otros grupos de productos, entre los que estaban los productos agroindustriales y artesanales, no obstante, en el gobierno departamental siguiente no se le dio continuidad y se creó otro llamado "Boyacá Orgullo de América", que no está establecida como marca región (ADEL Metropolitana, 2011) (ADEL Metropolitana, 2011) (ADEL Metropolitana, 2011).

La pobreza en el departamento es del 45,5%, frente al 53,3% nacional y en pobreza extrema el 16,4% frente a un 21,1% de todo el país. Esta afecta en mayor medida a las áreas rurales que a las urbanas y muestra las profundas brechas entre uno y otro: teniendo en cuenta el Censo de 2005, el índice de NBI para las áreas rurales en el 2005 era de 49,0%, frente al 14,1% de las zonas urbanas.

Para este contexto, de importancia del sector agrícola y pobreza rural, Mercados Campesinos apuesta por que la política pública pase de reconocer la economía campesina a una intervención estatal y social para su desarrollo, que tenga entre sus principales acciones: ordenamiento de parcelas diversificadas para mejorar la producción; promoción de proyectos asociativos horizontales que promuevan acciones solidarias; garantías a la comercialización en el mercado interno. En síntesis, una redefinición del modelo económico y de las políticas para el sector rural que permitan mejores relaciones entre lo urbano y lo rural, productores y consumidores, y productores y pequeños comerciantes. (Mercados Campesinos, 2011, pág. 323)

En contravía a esta postura, las políticas de desarrollo para el departamento no plantean acciones para fortalecer la economía campesina, como la asumen estas experiencias, sino que pretende darle un fuerte impulso a la agroindustria. Para el Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2011 “Para seguir creciendo”, esta es un objetivo central, “proyectado hacia el logro de una competitividad sectorial, en términos de aumento en el ingreso para la familia campesina, el incremento de la productividad, la generación de valor agregado y la asociatividad, como instrumentos fundamentales en la construcción de un mejor escenario de crecimiento social y económico para Boyacá.” (Gobernación de Boyacá, 2008, pág. 60)

De la misma forma, la visión “Boyacá 2032” de la Comisión Regional de Competitividad (2008) expresa que para el 2032, el departamento será una región articulada globalmente y altamente competitiva, mediante la oferta de servicios relacionados con el turismo, la agroindustria, la minería, el medio ambiente y el conocimiento.

Como se puede ver, existen grandes diferencias entre una visión y la otra, y no parece que puedan articularse por la radicalidad política de las dos propuestas que tienen implicaciones en el ordenamiento del territorio, en el uso de los recursos naturales y las concepciones de desarrollo rural presentes en cada una. No obstante, la misma experiencia de mercados campesinos muestra la relación que han tenido con la administración de Bogotá y de algunos municipios, que puede ser la base para el encuentro de experiencias y apuestas de desarrollo de actores que tradicionalmente no se miran.

3.5 Análisis

La experiencia organizativa de las mujeres evidencia un factor central en la constitución de procesos de empoderamiento económico: la asociatividad, que permite, además de tejer lazos de afecto y solidaridad y mejorar los procesos económicos, gestionar iniciativas colectivas de incidencia a nivel local a partir de la constitución de un actor colectivo que puede entablar diálogos con la administración pública.

Además se puede notar, a partir de la experiencia, que existe un vínculo importante entre autonomía económica y mayor reconocimiento familiar y social al rol de las mujeres, sin embargo, este no se traduce necesariamente en relaciones más equitativas frente al trabajo productivo y reproductivo. Es necesario que todo estímulo a la autonomía económica de las mujeres se articule con un trabajo de mayor impacto en las familias, las comunidades y la población en general, que puede y debe ser abordado desde las políticas pública a todo nivel.

El departamento de Boyacá cuenta con un potencial agrícola y turístico importante, basado en recursos endógenos que podrían apalancar un proceso de desarrollo local fuerte. Además, cuenta con líneas de articulación con la región central y Bogotá que podrían contribuir a este objetivo. Sin embargo, no está claro de qué manera la economía campesina que, como muestra la experiencia de Mercados Campesinos puede ser rentable, logrará integrarse a las apuestas y sectores productivos priorizados por el departamento orientados al comercio internacional: agroindustria, tecnologías de la información y de la comunicación, metalmecánica, turismo y minería.

Aunque evidentemente la propuesta de Mercados Campesinos es pequeña frente al abastecimiento y consumo de Bogotá y la región central, la experiencia es exitosa en cuanto a la creación de canales económicos para la economía campesina, y surge como un aporte para la garantía del derecho a la alimentación en tiempos de crisis alimentaria. En este caso, la implementación de un sello distintivo de carácter informal hasta ahora, que resalta lo campesino y agroecológico, que ha dado resultado económicos para los y las productoras, evidencia la importancia de los procesos de valorización cultural de los productos.

3.6 Iniciativas de organización y empoderamiento económico de mujeres rurales en la región de los Montes de María

El arraigo territorial de las experiencias de organización de las mujeres en la región de los Montes de María, como ASOPRADUSE³⁶, la Red de Mujeres de los Montes de María y la Red de Mujeres Rurales del Norte de Bolívar, no solo se expresa en el campo de acción geográfico de las experiencias, sino en las connotaciones culturales, sociales y económicas, propias de las sociedades y economías campesinas de la región. Para comprender mejor los condicionantes geográficos, sociales y culturales de los Montes de María es necesario hacer un pequeño acercamiento al contexto regional.

Los Montes de María, o serranía de San Jacinto, es una subregión ubicada en la región Caribe del país. Comprende 15 municipios: Morroa, Los Palmitos, San Antonio del Palmito, Chalán, Ovejas, Colosó y Tolviejo, del departamento de Sucre; y El Carmen de Bolívar, Zambrano, El Guamo, María La Baja, Córdoba Tetón, San Jacinto y San Juan Nepomuceno, del departamento de

Bolívar. La región tiene una extensión de 6.317 km² y una población de 420.103 habitantes (Jiménez, 2004). Además se caracteriza por ser altamente diversa en cuanto a la composición étnica y cultural de la población. Se destaca la presencia de comunidades afrocolombianas y palenqueras³⁷, quienes reivindican una historia particular de apropiación y configuración territorial.

La subregión de los Montes de María ha sido una de las que más ha sufrido los impactos del conflicto armado y algunos de sus procesos conexos, como el desplazamiento forzado y el despojo de tierras. Sólo durante el periodo de 1997 a 2010, se desplazaron 240.000 personas de la región; cifra que según los datos oficiales correspondería a casi el 50% de la población actual de los 15 municipios de la región (Observatorio Montes de María, 2012).

En la región se han presentado procesos de victimización que pueden considerarse emblemáticos de la última etapa de la violencia y el conflicto armado en Colombia. Entre 1996 y 2003 se perpetraron 42 masacres en los Montes de María (PNUD, 2011b), entre ellos la Masacre del Salado, en el Carmen de Bolívar y los desplazamientos masivos de Mampuján, Las Brisas y San Cayetano, en María La Baja y San Juan Nepomuceno; y de La Bonga (San Basilio de Palenque – Mahates).

Históricamente, la vocación productiva de los Montes de María ha sido la producción de alimentos por medio de sistemas de economía campesina. Los principales cultivos son el maíz, la yuca, el ñame y la ganadería de doble propósito, así como el cultivo del tabaco, principalmente para su exportación. Su ubicación resulta estratégica para la comercialización de los

36. ASOPRADUSE está ubicada en el corregimiento de San Basilio de Palenque en el municipio de Mahates, que no está considerado como parte de la subregión de Montes de María. Sin embargo, su ubicación geográfica le hace tener mayores líneas de continuidad con este territorio que con la subregión del Dique de la que hace parte el municipio.

37. Las comunidades palenqueras son producto del proceso histórico de emancipación de los esclavos de origen africano, que huían de las ciudades y se establecían en lugares de difícil acceso para constituir poblados y sistemas de organización social propios.

productos agrícolas, ya que se encuentra cerca de diferentes centros económicos de la región Caribe, como Cartagena y Barranquilla, y tiene acceso a varios corredores viales que unen al oriente con el occidente (CNRR, 2009b).

Durante las últimas décadas, la estructura agraria en la región se ha transformado en detrimento del acceso de los campesinos a la tierra. En los Montes de María, durante la década de los 60 y 70 se produjeron movilizaciones campesinas, algunas de las cuales incluyeron invasiones y ocupaciones de tierras. Estas contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones campesinas y al aumento de las demandas de acceso a la tierra hacia el Estado. Un resultado de este proceso fue la titulación de 546 fincas a campesinos por medio de las figuras de parcelaciones colectivas y empresas comunitarias, que sumaron un total de 122.400 hectáreas (Ideas para la Paz, 2010). Sin embargo, los avances que se dieron en materia de acceso a la tierra para la población campesina se truncaron por dos procesos simultáneos: (i) los cambios en las normas de reforma agraria que limitaron las posibilidades que tenía la población campesina de acceder a la propiedad de la tierra, y (ii) el control territorial ejercido por los actores armados durante las últimas décadas. Actualmente la población de los Montes de María es fundamentalmente rural debido a que los focos económicos de la región siguen centrados en actividades agropecuarias.

Como resultado se puede observar una nueva configuración de la estructura agraria en los Montes de María, en donde se ha producido un proceso de concentración de la propiedad de las tierras rurales. Actualmente en la región, las tierras están siendo adquiridas por quienes tienen la capacidad de compra, ya sea por mecanismos en apariencia legales, medios ilícitos o por el ejercicio de la violencia (Machado, 2005). Las

compras masivas de tierras, ocurridas durante la década del 2000, encubren y legitiman el despojo de las mismas que inició con el desplazamiento de los pobladores y pobladoras campesinas de sus territorios. La nueva configuración de la estructura agraria se encuentra ligada a la cooptación por parte de los actores armados de la institucionalidad estatal presente en la zona, particularmente de las instituciones encargadas de validar y registrar las transacciones realizadas sobre las tierras rurales³⁸.

El proceso de reconcentración de la tierra en la región se ha articulado con la expansión de la producción agroindustrial y forestal de la región. Prueba de esta situación es que se ha identificado que la empresa privada Cementos Argos ha comprado cerca de 30.000 hectáreas de tierras que se destinarán a proyectos de producción y explotación maderera. La expansión ganadera también se ha incrementado durante los últimos años. Los cambios en el uso del suelo se han profundizado con el conflicto armado, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado: a pesar de que los Montes de María eran reconocidos como 'despensa agrícola' de las ciudades y departamentos cercanos a la región, actualmente el área ganadera supera en un 343% al área dedicada a la agricultura (Observatorio Montes de María, 2012).

Esta situación se reafirma con las denuncias realizadas por las organizaciones sociales de la región, quienes afirman que las compras masivas se producen sobre tierras en las cuales hubo masacres, desplazamientos y otras graves violaciones de los derechos humanos. Las denuncias son validadas por las mismas autoridades públicas, quienes han priorizado a la región montemariana en la focalización para la implementación de la política de restitución de tierras.

38. Las investigaciones preliminares señalan que se han detectado 1.600 irregularidades en las transacciones que corresponden a 40.000 hectáreas de tierras. El Tiempo, "Primeros 4 capturados por venta ilegal de tierras en los Montes de María", 9 de diciembre de 2011.

Algunos investigadores expertos no dudan en afirmar que en los Montes de María ha sido una 'región ensayo' de diferentes políticas de consolidación de la presencia del Estado y de sus instituciones, particularmente en lo relativo a la ocupación militar del territorio. Durante los primeros años de gobierno del presidente Uribe, cuando estuvieron vigentes los decretos de excepción relativos al manejo del orden público, en la región se instaló una zona de rehabilitación, figura que facilitó la restricción de ciertos derechos y libertades a la población civil y se dotaron de facultades especiales a la fuerza pública en cuanto a funciones de policía judicial.

Actualmente, el gobierno del presidente Santos se encuentra implementando en la región el plan de consolidación, que aunque con diferentes características en cuanto a la limitación de las libertades, fortalece la presencia institucional del Estado por vía de las fuerzas armadas. Además, en los Montes de María se están creando 2 Zonas de Reserva Campesina, que se encuentran en la etapa de implementación.

Un elemento adicional para tener en cuenta en el contexto es el estado actual de la organización social en la región. Durante los últimos años, las reivindicaciones campesinas sobre el acceso a las tierras y la garantía de derechos sobre estas han sido lideradas por las Organizaciones de la Población Desplazada – OPD. Estas organizaciones se han configurado como un actor político e interlocutor del gobierno en los temas relativos a la política agraria, rural, de reparación y restitución de tierras.

En este contexto, se desarrollan 3 experiencias diferentes que apuestan por procesos de desarrollo de empoderamiento social, político y económico para las

mujeres, aunque con entradas distintas desde sus particularidades.

La Red de Mujeres de los Montes de María hace parte del Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María. Estos programas de la sociedad civil, organizados en la Red de Programas de Desarrollo y Paz³⁹ - PRODEPAZ, han sido reconocidos como de importancia estratégica para el desarrollo regional por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Los programas se autodenominan como “expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción conjunta de una nación en paz⁴⁰”. De esta manera uno de los elementos fundamentales es el reconocimiento de las condiciones particulares de cada contexto y de las necesidades de sus pobladores para la generación de alternativas para un desarrollo incluyente. Y es desde la visión de lo local y regional que se construye una manera particular de comprender la territorialidad.

Para los programas el “territorio” se concibe como una construcción social, cultural y productiva que emerge de un conjunto de relaciones dinámicas y cambiantes, por lo que no puede entenderse de una manera estática o rígida: “Según lo expresado por las y los actores de los PDP se puede hablar de región como el conjunto de relaciones tanto sociales y económicas que se expresan en un territorio determinado por las similitudes culturales y de origen y no por las disposiciones legales. Es de esta forma como se entiende que la región es una construcción cultural a partir de lazos identitarios desde

39. Actualmente pertenecen a la red Prodepaz los siguientes programas e iniciativas regionales: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), Corporación Nueva Sociedad Región Nor-oriental de Colombia (Consornoc), Secretariado diocesano de Pastoral Social de San Gil (Sepas), Fundación Prosierra Nevada de Santa Marta (FPSNSM), Fundación el Alcaraván (Arauca), Grupo Gestor para el Casanare, Corporación para el desarrollo para la paz del Piedemonte Llanero (Cordepaz), Programa de Desarrollo y Paz del Tolima (Tolipaz), Corporación Prodepaz (Oriente antioqueño), Programa de Desarrollo y Paz del sureste antioqueño, Programa de Paz y Competitividad del Eje Cafetero, Darién Caribe colombiano, Corporación de Desarrollo y Paz del Valle del Cauca Vallenpaz, Mirada al sur, Cric, Asopatía, Fundación Red Montemariana de Desarrollo y Paz.

40. Ver página web www.redprodepaz.org.co

una historia conjunta, un ambiente compartido, determinando así relaciones específicas entre las personas y el entorno que son medianamente diferentes de otros lugares del país” (Saavedra & Ojeda, 2005, pág. 11).

Al comprender el territorio como un conjunto complejo de relaciones, los programas han centrado gran parte de sus esfuerzos en la construcción de relaciones con diferentes actores de la institucionalidad pública y el sector privado que hacen presencia en la región. Sin embargo, la necesidad de concertar intereses tan diversos e incluso en algunos momentos contradictorios, ponen en cuestión las posibilidades que tienen los programas de generar un modelo alternativo, que incluya a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad generando procesos de desarrollo rural sostenibles, equitativos y solidarios.

Otro elemento que se debe tener en cuenta y que en algunos momentos se ha constituido en un obstáculo dentro de los programas es la falta de un plan de ordenamiento territorial a nivel nacional que permita pensar el territorio más allá de la división político administrativa establecida por la Constitución de 1991, donde muchas veces se dividen las relaciones que las personas han establecido desde la historia, desde las dinámicas de poblamiento, los elementos culturales o las relaciones económicas de intercambio predominantes.

Finalmente vale la pena mencionar que los programas no han logrado consolidar una perspectiva de género que de un lugar relevante a la mujer rural o donde se reconozca su fuerza en la producción y en la generación de una alternativa al desarrollo. Sin embargo, experiencias como la Red de Mujeres de los Montes de María, se constituye en un horizonte de inclusión del papel de las mujeres en la construcción de propuestas de desarrollo y paz, afincadas en lo territorial.

Esta experiencia nace como respuesta de las

organizaciones de base de mujeres para articular acciones colectivas que permitan visibilizar los aportes de las mujeres al desarrollo local y regional, e incidir en la formulación de una política pública de equidad para mujeres en la región. El marco de análisis para este proceso es la necesidad de reconstruir el tejido social fragmentado por la dinámica de violencia sociopolítica presente en la región y que ha tenido fuertes afectaciones hacia las mujeres (Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María).

La Red realiza trabajo en dos campos principalmente: la formación y la organización y la incidencia en políticas públicas. Así ha formulado 15 agendas locales para los municipios de la región, con las apuestas sectoriales de las mujeres, ha creado la Escuela de Formación en Políticas Públicas con enfoque en perspectiva de género, y ha alcanzado un amplio reconocimiento ante las instituciones y organizaciones públicas y privadas. Aunque esto último todavía no se ha traducido en políticas públicas coherentes por parte de los municipios, aunque todavía se espera la formulación final de los planes de desarrollo.

La experiencia es principalmente un escenario de articulación de las organizaciones de mujeres y lideresas del territorio, conformada por una variedad de expresiones afrodescendientes, indígenas, desplazadas, que se dedican a temas productivos, de defensa de los derechos humanos y de incidencia política, entre otros, de acuerdo a las particularidades priorizadas por cada una de las organizaciones y nodos municipales.

La Red de Mujeres de los Montes de María hace parte de una estrategia amplia de intervención en el territorio en la que confluyen la institucionalidad pública, actores privados y organizaciones sociales. Dicha estrategia incluye elementos de desarrollo económico en el que se ha tratado de impulsar cadenas productivas de tubérculos, hortofrutícola, piscícola, apícola, de

artesanías y oleaginosas. Además, se ha creado la marca territorial “Montes de María. Cosecha de Vida”, que busca promover los productos de la región y generar una percepción positiva que se pueda reconocer en todo el país y en el mundo.

La siguiente experiencia es la Red de Mujeres del Norte de Bolívar. Esta iniciativa surge a partir del año 2000, por el interés de algunas mujeres y organizaciones de mujeres que sentían la necesidad de contar con un espacio organizativo orientado a mejorar las condiciones socioeconómicas y de reconocimiento social de las mujeres.

Este proceso es acompañado desde sus inicios por la Corporación de Desarrollo Solidario - CDS. La Red de Mujeres del Norte de Bolívar hace parte de una campaña desarrollada en algunos municipios de los Montes de María llamada “Mi tierra. Mi Identidad” que busca tener impacto en la sociedad montemariana en cuanto al fortalecimiento de la economía campesina y las identidades culturales que se tienen en relación con el territorio.

Los objetivos de esta experiencia son:

- Promover la superación social y económica de las mujeres de las organizaciones de base y de la Red, mediante el diseño, elaboración y comercialización de productos artesanales con criterios de calidad, sostenibilidad, identidad cultural y preservación del medio ambiente.
- Promover el fortalecimiento de las asociadas participantes, a través de la promoción y valoración de las mujeres como sujetos de derechos, el apoyo a iniciativas económicas y el estímulo a la participación ciudadana y política.
- Promover el empoderamiento de las mujeres rurales y de las organizaciones para la defensa y

posicionamiento social y político de sus derechos

- Generar espacios formativos amplios a nivel rural que contribuyan a visibilizar las problemáticas de las mujeres
- Impulsar la articulación de organizaciones de mujeres a través de encuentros formativos y celebrativos para el fortalecimiento de las mismas y las dinámicas de resistencia.

Una de las primeras decisiones, en cuanto a lo productivo, fue realizar capacitaciones sobre la producción de artesanías, que actualmente comercializan en sus comunidades y en festivales regionales en los que participan. Con esta producción buscan rescatar su identidad cultural como afrodescendientes, pues el mayor medida las asociadas son mujeres negras. Como parte de este autoreconocimiento utilizan recursos naturales de la región para la elaboración de los productos.

Actualmente cuentan con una estrategia de comercialización llamada Pilanderas con la que pretenden establecer una marca distintiva del trabajo realizado. Aunque la experiencia es exitosa en cuanto al fortalecimiento de los liderazgos, los resultados en cuanto a lo económico son limitados pues no se cuenta con procesos de comercialización que les permita integrarse a mercados de mayor alcance geográfico y que les implique mayores niveles de producción y mejores ingresos económicos, por lo que estos no son continuos y permanentes.

Finalmente, ASOPRADUSE es un ejemplo de cómo la identidad cultural se convierte en un activo que permite incorporar valor a los procesos productivos. Esta asociación surge desde el 2005 a partir de la necesidad de agrupar los y las productoras de palenque en materia agropecuaria, en lo alimentario y lo etno-turístico, de esta forma se han logrado asociar a muchas mujeres productoras de dulces palenqueras, reconocidas como

un activo cultural en toda la región Caribe. Como lo señalamos una de las fortalezas de este caso es el vínculo que existe entre la cultura y las tradiciones palenqueras, con el proceso económico.

De esta forma, el territorio se tiene en cuenta no sólo como un escenario de resguardo y protección de la cultura palenquera, sino como una oportunidad para generar encadenamientos en los procesos productivos que favorezcan la actividad económica de las mujeres de dicha comunidad. En el marco de este proceso se ha desarrollado una marca propia llamada “Palenquera” que reúne las características culturales de las mujeres de San Basilio de Palenque. No obstante, las dificultades para acceder al registro del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, les ha impedido acceder a mercados determinados que promuevan mayores ingresos económicos.

ASOPRADUSE desarrolla tres tipos de productos:

- Producción y venta de dulces tradicionales.
- Mejoramiento de las actividades agrícolas.
- Prestación de servicios turísticos.

La experiencia ha mostrado resultados importantes en cuanto al empoderamiento económico de las asociadas y la promoción de la identidad cultural, pero las condiciones sociales precarias frente a servicios de salud, educación, agua potable y recolección de basuras, entre otros, representan un obstáculo para el desarrollo del proceso.

3.7 Análisis

Las tres experiencias presentadas en los Montes de María son una muestra de la diversidad organizativa de las mujeres rurales en el país. En estos casos, el empoderamiento económico es asumido a partir de la

construcción de un discurso autónomo frente al papel de las mujeres en la construcción de procesos de desarrollo, que se ven complementados con acciones más amplias en el territorio, en los casos de la Red de Mujeres de los Montes de María y la Red de Mujeres del Norte de Bolívar, y en mucha menor medida con ASOPRADUSE.

En un contexto de violencia, en el que el tejido social se ha resquebrajado y los espacios públicos se han visto cerrados, la voz de las mujeres ha jugado un papel importante en la reconfiguración de estos espacios formulando propuestas e iniciando diálogos con la institucionalidad pública. La identidad cultural ha sido una de las bases de este trabajo, lo que se constituye en un pilar necesario para construir relaciones entre los procesos de desarrollo territorial y el empoderamiento económico de las mujeres.

Aunque las experiencias de los Montes de María son significativas en relación al contexto en el que se desarrollan, el diálogo con la institucionalidad pública es precario en los casos de ASOPRADUSE y de la Red de Mujeres del Norte de Bolívar, y mucho mayor en el caso de la Red de Mujeres de los Montes de María, lo que se explica en la plataforma política que significa estar vinculadas al Programa de Desarrollo y Paz. En este sentido, la búsqueda de un mayor impacto en el territorio y en los procesos de empoderamiento económico debe apalancarse a través de la constitución de grandes alianzas entre institucionalidad pública, actores privados, cooperación internacional y organizaciones sociales; aunque teniendo presente, las diversas miradas de desarrollo que pueden existir en un territorio no siempre coincidentes y en muchos casos contradictorias.

Empoderamiento de la mujer rural y enfoque territorial en Colombia: desafíos y posibilidades.

El recorrido realizado en este documento nos permite llegar por lo menos a tres conclusiones que indican una

ruta de desafíos y posibilidades que tendría la implementación de una perspectiva de desarrollo territorial para las mujeres rurales con enfoque de género en Colombia. Estas se refieren a los condicionantes derivados de la actual estructura agraria y del modelo de desarrollo rural; a la experiencia aprendida de las políticas implementadas y las oportunidades ofrecidas desde el marco normativo; y a las lecciones y desafíos generados por las experiencias analizadas en este estudio. Estas conclusiones adquieren una vigencia y relevancia especial en el actual contexto político del país, en el cual se está discutiendo la nueva legislación sobre las políticas de tierras y desarrollo rural, y en las que emerge una clara apuesta por la incorporación de un modelo de desarrollo territorial rural.

Los condicionantes derivados de la actual estructura agraria y del modelo de desarrollo rural

Uno de los hallazgos más importantes de Informe de Desarrollo Humano de 2011 es la caracterización de la actual estructura agraria y del actual modelo de desarrollo rural de Colombia. Estos no son el resultado de una decisión política coyuntural, sino de la evolución de una serie de políticas que durante décadas de vigencia, profundizaron el carácter excluyente, antidemocrático y económicamente inviable del modelo de desarrollo rural. Además, este modelo ha operado sobre contextos reales de exclusión del acceso a la tierra, que se pueden constatar en las cifras de concentración

que se han actualizado con este informe.

En este contexto la situación de las mujeres es particularmente preocupante. No sólo son acreedoras de la deuda rural, con el conjunto de pobladores rurales del país, sino que también lo son de la deuda de género, que en el mundo rural se expresa con mayor intensidad. Cualquier iniciativa de política pública que quiera transformar las condiciones en las cuales viven las mujeres rurales en Colombia, particularmente aquellas enfocadas a mejorar los procesos productivos en los que ellas participan y los ingresos que devengan, deben tener en cuenta estas complejas circunstancias.

Esta situación ocurre en un contexto institucional y social de crisis de lo rural. La crisis es institucional en la medida en que en la agenda pública estatal, el mundo rural ha dejado de ser valorado en sí mismo, y se comprende su funcionalidad si abastece de materias primas a los procesos económicos que ocurren principalmente en los espacios urbanos. Esto se ha traducido en una drástica reducción de las instituciones responsables de la ejecución de las políticas públicas encargadas de atender los problemas y necesidades de las sociedades rurales, particularmente de aquellas que pueden dar respuesta a la situación de las mujeres rurales. La crisis social se explica por la poca valoración que tiene el conjunto de la sociedad del mundo rural. Estas situaciones se dan a pesar de Colombia es un país mucho más rural de lo que aparenta: las mujeres rurales representan el 46% de las mujeres colombianas. Por lo

tanto no estamos hablando de un sector minoritario de la sociedad.

Para el caso colombiano, los condicionantes estructurales se refieren también a los procesos de victimización que han sufrido, y que siguen sufriendo, las mujeres rurales como consecuencia de los impactos del conflicto armado en sus vidas. Los programas de atención a las mujeres rurales deben tener en cuenta su rol, no sólo como productoras, sino también como víctimas del conflicto y de la discriminación por motivos de género. Esta situación ha sido ampliamente documentada por la Corte Constitucional, tal como se ya demostró en el documento.

Reconocer la situación actual de la estructura agraria y del modelo de desarrollo rural, puede observarse como un desafío a superar, y no como una limitación para el éxito de políticas de desarrollo rural. Consideramos que la implementación de programas de enfoque territorial con enfoque de género debe partir por aportar a la realización de una plena ciudadanía plena para las mujeres rurales, comprendida como un proceso que busca la garantía integral de sus derechos fundamentales.

La revisión documental realizada en el ejercicio de investigación nos permite llegar a una conclusión adicional. Más allá de algunas cifras generales que se han podido construir acudiendo a múltiples fuentes de información, queda en evidencia la ausencia de sistemas de información que permitan hacer diagnósticos más certeros de la situación actual de las mujeres rurales en cuanto a aspectos como el acceso a tierras, la seguridad jurídica de sus derechos, su participación en proyectos de desarrollo rural y el grado de satisfacción y garantía de sus derechos ciudadanos.

Este último desafío se traduce también en la necesidad de comprender la diversidad de actividades económicas

que realizan actualmente las mujeres rurales, más allá de las actividades agrícolas con las cuales tradicionalmente se relacionan al mundo rural. Sin embargo, la pluriactividad de las mujeres rurales no niega lo agrícola, sino que en muchos casos, lo complementa.

La experiencia aprendida del marco normativo y de las políticas implementadas

El marco normativo relacionado con los derechos de las mujeres rurales ofrece algunos elementos favorables para la implementación de la perspectiva aquí analizada. En este se destacan dos normas, la Ley 731 de 2002 relativa a las mujeres rurales, que establece una serie de medidas destinadas a atender las situaciones de discriminación; y la ley 1448 de 2011, relacionada con la reparación a las víctimas y la restitución de tierras, que cuenta con algunas disposiciones favorables para las expectativas de las mujeres rurales en cuanto al acceso a la justicia y en el restablecimiento de sus derechos.

Sin embargo, los derechos consignados en las normas nacionales sobre mujeres rurales, no se traducen necesariamente en políticas orientadas a su realización integral. Una revisión general de las políticas agrarias y rurales, y en particular de aquellas dirigidas a las mujeres rurales, nos permite concluir que estas tienen rasgos asistencialistas, poco integrales y con serias fallas en la articulación entre las entidades públicas. Los programas están basados en las necesidades económicas inmediatas de las mujeres rurales y la transferencia de ingresos, pero no alcanzan a generar capacidades productivas para el logro de la estabilidad socioeconómica.

El ejercicio de investigación nos permite concluir que las políticas de atención a las mujeres rurales en Colombia no se han diseñado desde un enfoque de desarrollo territorial rural, por diferentes razones: (i) se han construido de manera homogénea desde el nivel central;

(ii) han promovido una visión estereotipada del campo y sus posibilidades, y (iii) sólo han facilitado la articulación de actores en relación a lo productivo.

El acceso a activos humanos, sociales y políticos de las mujeres rurales, promovido por los programas de atención a las mujeres rurales no da cuenta de una agenda de género. La experiencia del programa de Oportunidades Rurales, es un ejemplo que nos permite hacer esta afirmación y que muestra la orientación general de las políticas, ya que los proyectos apoyados por este demuestran cómo desde el desarrollo productivo y organizativo se han ampliado las capacidades y el reconocimiento social de las mujeres; pero el diseño del proyecto no responde a una agenda que busque aliviar la deuda de género, de tal forma que estas son experiencias tan específicas que no alcanzan a conformar un acumulado que permita realizar un análisis comparativo de sus impactos sobre el conjunto de las mujeres rurales.

Algunas experiencias demuestran alternativas viables para dar solución a las necesidades de las mujeres rurales. El programa de Mujeres Rurales intenta dar un paso adelante frente a esta situación. Esta iniciativa, tiene como objetivo transversalizar el tema de género en todas las políticas públicas del sector agropecuario, promover las iniciativas productivas de las mujeres rurales, mejorar su acceso a la oferta institucional agropecuaria y fortalecer las redes y asociaciones de mujeres.

Para la implementación de procesos de empoderamiento económico de las mujeres rurales, la perspectiva territorial puede ofrecer resultados adecuados pues permite analizar el territorio específico donde se desarrollan estos procesos, la capacidad para establecer diálogos y acuerdos con actores públicos y privados, las necesidades y capacidades de innovación de las mujeres, así como los activos culturales presentes en el territorio; y la creación de redes de cooperación y de intercambio de

conocimientos.

Esta afirmación plantea un desafío de interpretación para el vigente Plan de Nacional de Desarrollo, en la medida en que este promueve un modelo de desarrollo rural con base en criterios de desarrollo endógeno y competitividad regional. Si los criterios de competitividad se construyen con base en criterios de inserción y de oportunidades ofrecidas por los mercados nacionales e internacionales, se corre el riesgo de que los activos culturales y los vínculos territoriales, que se expresan en prácticas y sistemas autóctonos de producción rural, sean sacrificados para satisfacer las demandas de los mercados.

Las lecciones y desafíos generados por las experiencias analizadas en este estudio

El trabajo aquí desarrollado nos permite afirmar que: (i) las mujeres rurales colombianas tienen gran capacidad organizativa, reflejada en un sinnúmero de actividades emprendidas para el reconocimiento de sus derechos y un aumento en su autonomía económica; (ii) las experiencias seleccionadas muestran que, en estos casos, las mujeres rurales reivindican una identidad propia que parte de su identificación con el mundo campesino, afrodescendiente o indígena; (iii) el desarrollo de estrategias de empoderamiento económico requieren la participación de muchos actores y la articulación con dinámicas políticas y económicas de los territorios; (iv) y las iniciativas de empoderamiento económico deben ser construidas desde lo local, con recursos endógenos al territorio, y de allí buscar articularse a los mercados y a lógicas de reivindicación de derechos y de reconocimiento de las mujeres.

Frente a esto es importante generar espacios de articulación entre organizaciones de mujeres y experiencias de empoderamiento económico de mujeres, con entidades públicas y actores del sector privado; generar procesos de innovación productiva

desde las necesidades, capacidades y la identidad cultural de las mujeres rurales; reconocer la experiencia de las mujeres rurales como constructoras de política pública y construir enfoques y perspectivas de género para los territorios con la participación de otros actores del ámbito familiar, comunitario, del sector privado y de las entidades públicas; y apoyar e impulsar dinámicas de resistencia a la guerra y de superación del conflicto, particularmente desde la experiencia de las mujeres rurales.

En la coyuntura actual colombiana las conclusiones y los hallazgos de este ejercicio de investigación son de gran relevancia, en la medida en que el Gobierno Nacional se encuentra construyendo un nuevo marco normativo rector de la política de tierras y de desarrollo rural, y el enfoque de desarrollo territorial rural ha sido priorizado en su diseño. Las conclusiones de este estudio señalan los desafíos estructurales que deben ser atendidos para que el enfoque sea adaptable a la situación actual del mundo rural colombiano.

Para que tenga éxito, el desarrollo rural debe construirse sobre escenarios de democratización del poder político y del acceso a las tierras, no sobre escenarios de concentración y privación de los derechos ciudadanos y sociales. Además, debe promover una lectura amplia de las actividades rurales, más allá de una visión tradicional de las ocupaciones agropecuarias. Sin embargo, para el caso colombiano, esta ampliación se debe realizar teniendo en cuenta que muchos pobladores rurales, principalmente las mujeres, abandonaron las labores agrícolas no porque estas fueran inviables en términos económicos, sino como consecuencia de la violencia y la victimización. En este sentido, la apuesta por la diversificación y la competitividad debe tener en cuenta que las transformaciones ocupacionales no responden sólo a elecciones libres, sino a contextos de represión y coerción violenta contra los proyectos de vida de las

mujeres campesinas.

Esto son sólo algunos de los desafíos que puede tener la implementación de una agenda de género que busque el empoderamiento económico de las mujeres rurales con enfoque territorial en Colombia, y que quedan evidenciados con los hallazgos contenidos en este documento de investigación. El enfoque propone alternativas interesantes para la superación de la crisis rural en Colombia, que debe construirse sobre bases sólidas de transformación de la concentración de la estructura agraria y de la exclusión que caracteriza el modelo de desarrollo rural vigente.

Recomendaciones

1. La ausencia de sistemas de información que den cuenta en Colombia de la situación de las mujeres rurales es notoria, por ello se hace necesario fortalecer los sistemas de información para el sector rural, tanto públicos como del sector privado, con un enfoque de género.
 - 1.1 Promover la inclusión de criterios de género en los sistemas de información disponibles.
 - 1.2 Intervención activa en el proceso de realización del III Censo Nacional Agropecuario de 2013.
 - 1.3 Promoción de la participación de las organizaciones de mujeres en la definición de los criterios a incluir en los sistemas de información.
2. Es necesario además promover investigaciones y estudios orientados a caracterizar la situación y los aportes económicos de las mujeres rurales, orientadas a:
 - 2.1 El aporte a la economía familiar.
 - 2.2 El aporte a la economía del sector rural.
 - 2.3 Las condiciones en las que realizan sus actividades productivas.
 - 2.4 Las relaciones jurídicas que tienen con la tierra.
3. Es relevante actuar para disminuir la brecha entre

la normatividad y la realidad, lo que se puede hacer a través:

- 3.1 Trabajar en la reglamentación de la Ley 731 de 2002.
- 3.2 Establecer políticas claras que reafirmen la legitimidad del proceso de restitución de tierras.
- 3.3 Fortalecer los sistemas de protección a líderes, lideresas y comunidades campesinos.
- 3.4 Continuar con los esfuerzos de implementación de políticas públicas contra la violencia de género.
- 3.5 Realizar procesos pedagógicos para toda la sociedad y específicamente para sectores y pobladores del mundo rural sobre los derechos de las mujeres rurales y los derechos de las víctimas.
4. Es urgente superar las políticas desarticuladas de desarrollo rural por unas integrales que:
 - 4.1 Propicien la articulación de políticas y programas sociales con los de desarrollo rural.
 - 4.2 Incorporen enfoques de género en su diseño, implementación y evaluación.
 - 4.3 Incorporen a las entidades territoriales en su diseño, implementación y evaluación.
 - 4.4 Incorporen presupuestos suficientes para los programas de desarrollo rural y específicos para mujeres rurales.
5. Promover innovaciones productivas desde la identidad cultural, las capacidades de las mujeres y los recursos endógenos de los territorios.
6. Se hace necesario generar políticas de articulación de actores a nivel local, regional y nacional:
 - 6.1 Activación y funcionamiento de los Consejos Departamentales y Municipales
 - 6.1 Promover la participación política de las organizaciones campesinas y de mujeres rurales.
 - 6.2 Construir espacios de diálogo y negociación entre organizaciones campesinas y organizaciones de mujeres rurales con la institucionalidad pública y el sector privado.
 - 6.3 Promover la inclusión de las organizaciones de mujeres rurales en la discusión sobre el nuevo Estatuto de Desarrollo Rural.

- "Juan Camilo Restrepo promete gran viraje en política agrícola".** (8 de julio de 2010). *Semana*. En <http://www.semana.com/politica/juan-camilo-restrepo-promete-gran-viraje-politica-agricola/141429-3.aspx>. Recuperado el 3 de febrero de 2012.
- Mandato Agrario** (2003). En <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>. Recuperado el 9 de febrero de 2012.
- Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.** Versión del 30 de noviembre de 2011.
- ADEL Metropolitana. (2011).** Línea Base. Diseño de un plan de posicionamiento de productos representativos del Valle de Tenza en mercados nacionales de Colombia como parte de una estrategia de marketing territorial. En <http://www.adel.org.co/archivos/LBL1VT.pdf>. Consultada el 15 de Abril de 2012.
- Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO. (2009).** Situación de la mujer rural en Colombia. En <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/situacion/pdf/colombia.pdf>. Recuperado el 10 de febrero de 2012.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; Instituto Interamericano para la Cooperación en Agricultura - IICA;. (2010).** Línea de Base y Evaluación. Mujeres Ahorradoras en Acción. En <http://www.mujeresahorradorasenaccion.co/Archivos/Publicaciones/Linea-de-base-y-evaluacion-2010-I.pdf>. Recuperado el 29 de enero de 2012.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010).** Tercer informe de verificación de sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011).** Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados y despojados a la población desplazada en Colombia. En http://www.codhes.org/index.php?option=com_content. Recuperado el 29 de enero de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (2006).** *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. En <http://www.cidh.org/countryrep/colombiamujeres06sp/informe%20mujeres%20colombia%202006%20espanol.pdf>. Recuperado el 12 de febrero de 2012.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009a).** *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación & Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009b).** *Masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación & Ediciones Semana & Editorial Taurus.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2011).** *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación & Ediciones Semana & Editorial Taurus.
- Comisión Regional de Competitividad de Boyacá. (2008).** *Plan regional de competitividad de Boyacá 2008-2032*. Comisión Regional de Competitividad.
- Comisión Regional de Competitividad de Nariño. (2009).** *Informe Final*.
- Coronado, S. A. (2009).** *El derecho a la tierra y al territorio*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008).** *Auto 092. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004.*
- Corte Constitucional de Colombia. (2011).** *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004.*
- Da Silva, J. G., Gómez, S., & Castañeda, R. (2009).** *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural*. Roma: Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Declaración política del Encuentro de mujeres rurales y en situación de desplazamiento forzado. (s.f).** En

- http://www.movimientos.org/mujeres/show_text.php3?key=19978. Recuperado el 21 de enero de 2012.
- Deere, C. D., & León, M. (2002).** *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina* (Segunda Edición ed.). México & Bogotá: PEUG & FLACSO - Ecuador.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005).** *Censo General*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010).** *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008).** *Caracterización del desarrollo territorial departamental*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación; Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. (2007).** *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 - 2011*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación; Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.
- Departamento Nacional de Planeación; Gobernación de Boyacá;. (2011).** *Visión de desarrollo territorial departamental*. Bogotá: En <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1ivXBl6FqkU%3D&tabid=271>. Recuperado el 27 de febrero de 2012.
- Díaz Suaza, D. I. (2002).** Situación de la mujer rural colombiana. Perspectiva de género. *Cuadernos Tierra y Justicia* (9), 1-54.
- Díaz, D. I. (2002).** Situación de la mujer rural colombiana. Perspectiva de género. *Cuadernos Tierra y Justicia* (9).
- Fajardo, D. (2011).** ¿Luz al final del tunel para la agricultura colombiana? En: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1796-iluz-al-final-del-tunel-para-la-agricultura-colombiana.html>. Recuperado el 26 de febrero de 2011.
- Fajardo, D. (2002).** Tierra, poder político y reforma agraria y rural. *Cuadernos Tierra y Justicia* (1).
- Farah, M. A., & Pérez, E. (2004).** Mujeres rurales y nueva ruralidad. *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51).
- Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2008).** *Una ventana de paz para Nariño*. Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Fuentes López, A., Medina Bernal, J., & Coronado, S. A. (2011).** *Propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres*. San José: Centro de Mujeres Afrocostarricense & Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz.
- Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María. Red de mujeres de los Montes de María.** Presentación.
- Gobernación de Boyacá. (2008).** *Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011 "Para seguir creciendo"*.
- Gobernación de Nariño. (2008b).** *Plan de etno-desarrollo Nariño Pacífico. Una Opción Estratégica Para el Desarrollo Humano Sostenible del Pacífico Nariñense*. Pasto.
- Gobernación de Nariño. (2008a).** *Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño*. Pasto.
- González, F. (2004).** Conflicto violento en Colombia. Una Perspectiva de largo plazo. (M. García, Ed.) *Controversia* (Extraordinario).
- Hoghton, J. (2007).** Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia. En E. Rey (Ed.), *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, 2007*. Bogotá: Centro de Cooperación al Indígena - CECOIN.
- Holguín, J., & León, M. (Septiembre de 2006).** Mujeres rurales y normatividad estatal 1. (U. N. Colombia, Ed.) *UNPeriódico* (59).
- Ideas para la Paz. (2010).** *Análisis regional de los Montes de María*. Bogotá: en www.ideasparalapaz.org. Recuperado el 12 de marzo de 2012.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2012).** Plan estratégico 2010 - 2014 (versión actualizada a febrero de 2012). En www.incoder.gov.co. Recuperado el 8 de marzo de 2012.
- Jiménez, R. (2004).** Desarrollo y paz en los Montes de María. Una propuesta desde la región. En G. Montañez (Ed.), *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- López, C., Garnica, J. R., & Campillo, F. (2011).** *La inversión pública en agricultura*. Bogotá: OXFAM.
- Machado, A. (1998).** *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Machado, A. (2005).** Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. En *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Meertens, D. (2006).** *Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la consultoría sobre Derechos Humanos de las mujeres a la tierra*. UNIFEM Colombia - Programa de paz y seguridad.
- Mercados Campesinos. (2011).** *Economía campesina, soberanía y seguridad alimentarias en Bogotá y la región central del país*. Bogotá: ILSA & OXFAM & Comité de Interlocución Campesino y Comunal & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Mesa de seguimiento al Auto 092 de 2008. (2011).** *Cuarto informe de seguimiento al Auto 092 de 2008. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011).** *Memorias al congreso 2010 - 2011*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Mujeres Rurales Construyendo Presente y Futuro de Paipa, Tuta y Duitama. (2011).** *Propuestas de la asociación*.

- Naciones Unidas. (2009).** *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona. Documento A/HRC/11/9 del 27 de Marzo.*
- Nariño, G. d. (2009).** *Política pública para la equidad de género.* Pasto.
- Observatorio de Discriminación Racial; Deljusticia; Organización Nacional Indígena de Colombia; Proceso de Comunidades Negras; Comisión Colombiana de Juristas. (2009).** *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.* Bogotá.
- Observatorio Montes de María. (2012).** *Diáspora africana en la región de los Montes de María.* Presentado en el diplomado "diáspora africana" de la Universidad de Cartagena. Febrero 3 de 2012.
- Ordoñez, F. (2001).** *Abriendo surcos, cosechando semillas. Alternativas al sistema agroalimentario actual desde la agroecología y la soberanía alimentaria. Experiencia de la Fundación San Isidro de Duitama.* Bogotá: ILSA & Fundación San Isidro & OXFAM.
- Osorio, F. E. (2009).** *Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias.* Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES.
- Osorio, F. E., & Villegas, H. (2010).** *Uno en el campo tiene esperanza. Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia.* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP/Programa por la Paz & Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- OXFAM. (s.f.).** *Metodología WEL en mercados agrícolas. Liderazgo económico de las mujeres.* En http://siln.org/images/generales/documentos_relevantes/pdf/justiciagenero/Metodologia-Wel-en-mercados-agricolas.pdf. Recuperado el 1 de febrero de 2012.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2010).** *Informe alterno al quinto informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Procuraduría General de la Nación. (2007).** *Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral Víctimas y grupos étnicos.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Profamilia. (2010).** *Encuesta nacional de demografía y salud.* En http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9. Recuperado el 10 de febrero de 2012.
- Programa Conjunto de Naciones Unidas. (2008).** *Documento de programa conjunto Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz en el departamento de Nariño.*
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011a).** *Colombia rural. Razones para la esperanza.* Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011b).** *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización y la reparación.* Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011c).** *Mujeres rurales. Gestoras de esperanza.* Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ranaboldo, C. (2011).** *Tendiendo puentes: mujeres rurales, acceso a la tierra y valorización de la diversidad biocultural.* En *Tierra de Mujeres.* La Paz: Fundación Tierra & Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra.
- Romero, M. (s.f.).** *El desplazamiento forzado en tiempos de "seguridad democrática".* En: www.acantioquia.org/.../desplazados/despla_en_tiempos_segur_democ.doc. Recuperado el 6 de febrero de 2012.
- Rubio, D. (2004).** *Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente.* *El otro derecho.*
- Saavedra, M. d., & Ojeda, D. (2005).** *Sistematización de experiencias de la RED PRODEPAZ y los programas que trabajan en red (Imaginario conceptual y sus posibles fundamentos).* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Schejtman, A., & Berdegú, J. (2004).** *Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales (1).*
- Silva, A. (2010).** *Iniciativas institucionales de apoyo a los emprendimientos productivos en Colombia.* En *Memorias del conversatorio internacional "Mujer rural: derechos, desafíos y perspectivas".* Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz & Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra & Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA.
- Villareal, N. (2010).** *Diagnóstico para la contribución a la superación de las inequidades de género mediante la participación y empoderamiento de mujeres. Proyecto de Medios de Vida Sostenible, Zona Centro, Programa de Mercados Campesinos.* Bogotá: OXFAM GB.
- Villareal, N., & Ríos, M. A. (2006).** *Cartografía de la esperanza. Iniciativas de resistencia pacífica desde las mujeres.* Bogotá: Corporación ECOMUJER.
- Viloria de la Hoz, J. (2007).** *Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico.* Serie Documentos de trabajo sobre economía regional -

Banco de la República - Sucursal Cartagena. En <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-87.pdf>. Recuperado el 2 de Marzo de 2012.

Zuluaga, A. L. (2010). Protección de los derechos patrimoniales de las mujeres. En *Memorias del conversatorio internacional "Mujer rural: derechos, desafíos y perspectivas"*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz & Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra & Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA.

Leyes Consultadas

Ley 30 de 1988

Ley 160 de 1994

Ley 731 de 2002

Ley 1257 de 2008

Ley 1448 de 2011

Ley 1450 de 2011

Autos de la Corte Constitucional

Auto 092 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004.

Auto 219 de 2011. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004 .

Institucionalidad nacional del sector agrario

Entidades	Campo de Acción
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Formulación, coordinación y evaluación de las políticas agropecuarias y rurales. Implementación de programas de desarrollo rural.
Instituto Colombiano Agropecuario-ICA	Prevención vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos.
Banco Agrario de Colombia	Financiamiento del sector agropecuario rural
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Ejecución de las políticas agropecuaria y rural, facilitación del acceso a factores productivos y ejecución de los programas de titulación y adjudicación de tierras.
Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras - Dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR	Órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras
Entidades Vinculadas	
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO	Canalizar recursos para el financiamiento de proyectos del sector agropecuario.
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- CORPOICA	Generación y transferencia de conocimientos científicos y soluciones tecnológicas para el sector agropecuario.
Corporación Colombiana Internacional - CCI	Apoyar, promover y desarrollar la agricultura moderna no tradicional.
Bolsa Nacional Agropecuaria - BNA	Escenario público de negociación de commodities y otros valores.

Competencias de las entidades territoriales para el desarrollo rural⁴¹

Gobernaciones	<p>Crear el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como instancia de concertación y coordinación de las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural. Coordinación con los municipios y los entes nacionales la prestación de la asistencia técnica rural.</p> <p>Coordinar con los municipios y los entes nacionales la prestación de la asistencia técnica rural.</p> <p>Realizar la vigilancia y control sanitario de la distracción y comercialización de alimentación y de los establecimientos gastronómicos, así como de transporte asociado a dichas actividades.</p>
Municipios	<p>Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como instancia de concertación entre las autoridades locales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural.</p> <p>Elaborar un plan general para prestar asistencia técnica directa rural. Corresponde a los distritos y municipios categorías 1,2,3 y especial realizar la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades.</p> <p>Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural que tengan impacto regional y/o que conserven la soberanía alimentaria garantizando la seguridad alimentaria.</p> <p>Prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria.</p> <p>Promover alianzas de pequeños y medianos productores hacia proyectos con potencialidad exportadora</p>

Fuente: DNP – ESAP. 2007

41. La categorización de municipios en el anexo 2, se refiere a la clasificación de la legislación colombiana por número de habitantes y a sus ingresos anuales: la categoría especial y la número 1 es la más alta (mayor población y mayores recursos fiscales) y la 6 la más baja.

Programas ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008

Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.

Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.

Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.

Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas

Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres desplazadas.

Retos de la incorporación del enfoque regional DNP - 2010 – 2014

Retos a corto y mediano plazo

- Facilitar la coordinación y articulación de acciones e inversiones sectoriales en el territorio, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan el desarrollo endógeno.
- Promover procesos de formulación de visiones de desarrollo de largo plazo, tanto departamentales como regionales.
- Orientar los presupuestos de inversión anual, focalizando el gasto público en las regiones de menores condiciones para elevar la calidad de vida de la población y movilizar sus capacidades de desarrollo; para ello, se acordarán criterios y ajustes institucionales y normativos que permitan que el Presupuesto General de la Nación atienda las políticas y estrategias de desarrollo regional.
- Disminuir las brechas regionales institucionales, a través de asistencia técnica diferenciada. Para ello, se diseñará e implementará un programa nacional de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales.
- Promover la conformación de áreas de desarrollo territorial, alrededor de los principales ejes viales y macroproyectos de inversión que faciliten la articulación pública y privada y potencien las capacidades de desarrollo local, consolidando los avances de las comisiones regionales de competitividad en el marco del Sistema Nacional de competitividad. Se promoverán, entre otras, la Mojana, la Altillanura y el Pacífico.
- Estructurar un sistema de indicadores que permita el análisis y la planificación con enfoque territorial, así como su seguimiento y evaluación.
- Incorporar de manera integral, la atención y prevención del riesgo por efecto de fenómenos naturales en la planificación y gestión del desarrollo territorial.
- Brindar lineamientos estratégicos regionales para articular los planes de desarrollo de las entidades territoriales con las políticas nacionales.

Retos a largo plazo

- Formulación y distribución del presupuesto que incorpore criterios regionales.
- Existencia de una institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas.
- Impulsar estrategias de desarrollo regional que conduzcan a acelerar la convergencia regional en la calidad de vida de la población y en las condiciones de desarrollo local regional.
- Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las distancias económicas y sociales y mejorar la movilidad intra e interregional.
- Consolidar un sistema urbano regional, articulado mediante ejes y áreas de desarrollo territorial.

Líneas estratégicas para el sector agrícola y de desarrollo rural 2010 – 2014

Estrategias	Acciones
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria	<p>Aumentar la productividad y reducir los costos de producción.</p> <p>Promover el uso eficiente del suelo, del agua, de los recursos pesqueros y de la biodiversidad.</p> <p>Mejorar la disponibilidad de infraestructura para el riego.</p> <p>Fomentar la producción y uso de semilla y material reproductivo de calidad.</p> <p>Incrementar la productividad de la mano de obra rural.</p>
Promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor.	<p>Fortalecer la integración vertical y horizontal con miras a promover el desarrollo de economías de escala</p> <p>Reducir la intermediación vertical y horizontal con miras a promover el desarrollo de economías de escala</p> <p>Reducir la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros a través del desarrollo de esquemas que aseguren la agregación de valor y faciliten la comercialización colectiva de insumos y productos agropecuarios.</p> <p>Promover tanto la vinculación de la producción local en los procesos de compras públicas e institucionales a través de la Bolsa Mercantil de Colombia y los procesos de compras públicas directas.</p> <p>Desmante gradual de la tabla de fletes en coordinación con el Ministerio de Transporte.</p> <p>Implementar el marco normativo asociado al transporte de animales vivos y productos que requieren condiciones especiales de transporte.</p>
Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos.	<p>Establecer agendas estratégicas de exportaciones para nuevos productos y mercados con mayor valor agregado en coordinación con las agendas de investigación e innovación.</p> <p>Avanzar en la negociación e implementación de acuerdos comerciales en concordancia con las oportunidades de mercado identificadas en las agendas.</p> <p>Consolidar y desarrollar sectores de talla mundial en el ámbito agropecuario, forestal, pesquero, acuícola, y de biocombustibles.</p> <p>Revisar los instrumentos de política comercial con miras a apoyar el proceso de apertura y consolidación de mercados.</p> <p>Promover la adopción de certificaciones encaminadas a diferenciar los productos en los mercados asociados con la incorporación de prácticas sostenibles en el empleo, producción, transformación y comercialización.</p>
Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo.	<p>Promover el uso productivo de la tierra.</p> <p>Desarrollar una cultura de gestión del riesgo.</p> <p>Consolidar el sistema de información y promover el uso de TIC.</p> <p>Incrementar el financiamiento para el sector y desarrollar el sistema financiero rural.</p>

Fuente: DNP. 2011.

Líneas estratégicas para el sector agrícola y de desarrollo rural 2010 – 2014

Estrategias	Acciones
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural.	<p>Agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio.</p> <p>Simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre.</p> <p>Adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria.</p> <p>Fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos.</p>
Promover la equidad en el desarrollo regional rural.	<p>Ordenamiento y planificación del territorio para los usos agropecuarios y rurales a partir del potencial productivo de las regiones.</p> <p>Planificación de las necesidades de adecuación de tierras a escala regional.</p> <p>Articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y comercialización de productos.</p> <p>Mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para acceder a la oferta institucional del Gobierno central.</p>
Adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.	<p>Crear la institucionalidad para la política de tierras y fortalecer la del desarrollo rural.</p> <p>Consolidar el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.</p> <p>Adecuar el sistema de ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>Fortalecer la institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad.</p> <p>Fortalecer la institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad.</p> <p>Fortalecer el sistema de financiamiento rural.</p> <p>Crear la institucionalidad para la gestión de riesgos agropecuarios.</p>

Justificación de los casos seleccionados

Región	Región Nariño	Región Central - Boyacá	Montes de María		
Experiencia territorial relevante	Mujeres constructoras de Paz – Ventana de Paz	Mujeres Rurales Construyendo Futuro de Paipa, Tuta y Duitama - Mercados Campesinos.	Red de Mujeres del Norte de Bolívar.	Red de Mujeres de los Montes de María - Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María.	Asociación de Productos Agropecuarios, Dulces Tradicionales y Servicios Etnoturísticos de Palenque - ASOPRADUSE
Tiempo	2009 – Actualidad.	2004 – Actualidad.	2000 - Actualidad	2006 – Actualidad	2005-Actualidad
De Dónde Emanan	Política de desarrollo interagencial de Naciones Unidas.	Organización Campesina Política pública distrital.	Organización comunitaria. Corporación de Desarrollo Solidario.	Fundación de Desarrollo y Paz de los Montes de María – Organizaciones comunitarias.	Organización comunitaria.
Perspectiva Territorial	Es un proceso desarrollado en el departamento de Nariño, en el sur del país, que tiene en cuenta las particularidades regionales, los diversos actores (instituciones públicas, organizaciones sociales) y los condicionantes geográficos distintos en el mismo departamento (andina y pacífico). Busca tener impacto a nivel individual, comunitario y de las políticas públicas. Considera en su desarrollo los factores exógenos a los territorios como economía extractiva y conflicto armado.	Es un proceso localizado en tres municipios de Boyacá: Duitama, Paipa y Tuta, que busca aprovechar las potencialidades agrícolas de la región y su posible articulación en torno al abastecimiento de la región central, especialmente el Distrito Capital. En ese sentido, busca articularse a las discusiones sobre la consolidación de región productora, que tiene al programa de Mercados Campesinos como uno de sus fuertes. Además, desarrollan procesos de incidencia a nivel municipal para incorporar en los planes de desarrollo local la autonomía económica de las mujeres rurales.	Se desarrolla a partir de las potencialidades de mujeres rurales desplazadas y afrodescendientes del Norte de Bolívar, usando los recursos que provee el mismo territorio. Ampliación de las capacidades económicas de las mujeres como un paso para la superación de la pobreza. Lectura de territorio complementada con las demás acciones de CDS: Red frutícola, Red Piscícola, Acceso a la tierra, incidencia en planes de desarrollo municipal.	La red surge como una respuesta de las organizaciones de base de mujeres para articular acciones colectivas que permitan visibilizar los aportes de las mujeres al desarrollo local y regional, e incidir en la formulación de una política pública de equidad para las mujeres montemariana. Surge por la necesidad de reconstruir el tejido social fraccionado y quebrantado por la por la dinámica de la violencia sociopolítica que afecta fuertemente a la región de los Montes de María, donde las mujeres han sido principalmente afectadas.	Está basado en los conocimientos y formas de producción tradicionales de la comunidad de San Basilio de Palenque. Es una experiencia pequeña que se nutre de los activos culturales de las mujeres negras palenqueras.

Justificación de los casos seleccionados

Región	Región Nariño	Región Central - Boyacá	Montes de María		
				La Fundación de Desarrollo y Paz de los Montes de María está trabajando en la implementación de una agenda permanente de Desarrollo Económico Local, como instrumento guía para la promoción de las dinámicas económicas sostenibles en la región.	
Plano Económico	Incorpora procesos de desarrollo económico, con un enfoque de género, para mujeres articulado a los planes de vida comunitarios.	Este grupo de mujeres se dedica a las actividades de producción de hortalizas, frutas de tierra fría, cereales y granos, productos lácteos y cárnicos, comidas procesadas y preparadas típicas, artesanías en fibras naturales y madera. El canal principal de comercialización es el de Mercados Campesinos.	Diseño, elaboración y comercialización de productos artesanales con criterios de calidad, sostenibilidad, identidad cultural y preservación del medio ambiente.	El fuerte es el trabajo alrededor de la participación e incidencia política, aunque están en la tarea de construir una agenda de emprendimiento y generación de ingresos.	Se sitúa en el desarrollo de cadenas productivas alrededor de la producción artesanal de alimentos y la prestación de servicios etno-turísticos.
Enfoque de género	El Programa conjunto cuenta con un enfoque de género explícito. La experiencia está articulada a la política de Igualdad del Departamento de Nariño.	Para la organización de mujeres se trabaja con la metodología WEL. Mercados campesinos no cuenta con un enfoque de género explícito.	Cuenta con un enfoque de género.	Cuentan con un enfoque de género basado en la reivindicación de derechos de las mujeres y en la ampliación de su participación política.	No tienen un enfoque de género explícito en el desarrollo de sus actividades.

Justificación de los casos seleccionados

Región	Región Nariño	Región Central - Boyacá	Montes de María
<p>Aprendizajes Útiles</p>	<p>Complementariedad entre organizaciones sociales, agencias de Naciones Unidas e Instituciones Públicas.</p> <p>Dificultades para establecer agendas regionales de desarrollo rural frente a las políticas nacionales.</p> <p>Estrategia se realiza en un departamento con altos índices de pobreza.</p> <p>En un primer momento se busca estimular la seguridad alimentaria, pero se busca ampliar el intercambio de productos y la posibilidad de comercialización.</p> <p>Se desarrolla con población indígena y afrodescendiente, lo que arroja aprendizajes frente a la diversidad de herramientas e instrumentos para el desarrollo en poblaciones distintas.</p>	<p>Producción agroecológica campesina para enfrentar la crisis alimentaria.</p> <p>Potencialidades de metodologías de empoderamiento económico.</p> <p>Incorporación de enfoques regionales frente a la producción agrícola, articulación ciudad – región, más allá del abastecimiento.</p> <p>Experiencias de desarrollo de políticas locales para las mujeres rurales.</p>	<p>Una mirada territorial sobre una región compleja donde convergen actores armados, lógicas de despojo, cooperación internacional, y organizaciones campesinas.</p> <p>Diversidad de acciones posibles desde la autonomía económica y la incidencia en políticas públicas para ejecutar políticas de desarrollo regionales desde la perspectiva territorial.</p> <p>Limitaciones de las instituciones públicas locales para desarrollar procesos de desarrollo rural con una visión territorial.</p> <p>Los activos culturales como una herramienta para la autonomía económica.</p>

DESARROLLO TERRITORIAL Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS TERRITORIALES RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES **COLOMBIA**



Foto: Hide Naito



Foto: istockphoto



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

