

Les obstacles de la mise en œuvre de la loi sur les femmes rurales en Colombie : analyse de trois études de cas

Mémoire réalisé par
Jessica Vidales Ferro

Promotrice
Sophie Charlier

Lecteur
Matthieu de Nanteuil

Année académique 2015-2017
Master en sciences de la population et du développement
Finalité Développement

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux,...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

À Louvain-la-Neuve le 14 août 2017,

Jessica P. Vidaler F.

AGRADECIMIENTOS

A las mujeres rurales y a las asociaciones en territorio por su generosidad y por compartirme sus vivencias y puntos de vista. A los diversos entrevistados y entrevistadas, tanto en Bogotá como en los territorios, por su tiempo, gentileza y honestidad. A las diferentes mujeres de la Plataforma de Mujeres Rurales Colombianas, de la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales y de otras organizaciones e instituciones por sus importantes aportes.

Un agradecimiento personal a Marlen, Edilia, Matilde, Amparo y Gloria por permitirme ser testigo del trabajo y dedicación que invierten, y que han invertido junto a varias mujeres y actores durante varios años, en la lucha para que haya verdaderas transformaciones en la vida de las mujeres rurales del país.

A Sophie Charlier por su apoyo y seguimiento técnico que permitieron que tanto mi pasantía como mi tesis contarán con una retroalimentación constante y unos aportes fundamentales. A María Elisa y Jean Pierre por su apoyo en la redacción y forma del documento. A Marine y mis otros compañeros y compañeras del Master por el apoyo y motivación durante nuestras jornadas de estudio.

Finalmente, a mis papás Rosalba y Humberto por su apoyo incondicional y por permitir que este sueño fuera posible. A mis hermanos Nathalia y Carlos por estar presentes en mi vida y en mi corazón aún en la distancia. A mis primas Daniela y Juliana por su compañía durante la investigación en terreno en Colombia. A la familia en Bélgica y Portugal por tan linda acogida y gran apoyo. A mi mejor aliado y mi cómplice Amaury, por su motivación, cuidado, amor y apoyo diario.

GLOSARIO DE SIGLAS

CEDAW- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas

CPEM-Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Colombia)

DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colombia)

DNP- Departamento Nacional de Planeación (Colombia)

FINAGRO-Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Colombia)

FOMMUR-Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Colombia)

MADR-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia)

ODM-ODS- Objetivos de Desarrollo del Milenio, hoy día Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG-Organización No Gubernamental

ONU- Organización de Naciones Unidas

ONUMUJERES (UNWOMEN, siglas en inglés)- Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

OXFAM- ONG, Confederación internacional de 20 organizaciones

PND- Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 (Colombia)

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SENA-Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
METODOLOGÍA	3
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO.....	6
1.1. La Ley 731 de 2002, “ley por la cual se favorece a la mujer rural”	6
a. FOMMUR.....	7
b. Programa de Mujer Rural.....	8
1.2. Actores relacionados con la implementación de la Ley 731	9
1.3. Los obstáculos de la implementación de políticas o leyes	11
1.4. La teoría sobre la implementación de políticas	16
CAPÍTULO 2: RESULTADOS.....	18
2.1. Descripción del contexto-territorio estudiado	18
2.2. Situación de las mujeres rurales	20
2.3. Conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley 731 de 2002	22
2.4. Obstáculos identificados por los actores para el proceso de implementación de la Ley	26
2.5. Percepción sobre el papel de los actores en la implementación de la ley	27
CAPÍTULO 3: DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	30
3.1. Sobre las mujeres rurales	30
3.2. Análisis de los resultados sobre conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley	31
3.3. Análisis de los principales obstáculos reportados	36
3.3.1. Análisis de los obstáculos estudiados en la teoría.....	37
3.3.2. Obstáculos reportados e identificados en hallazgos del contexto colombiano.....	44
3.3.3. Obstáculos nuevos reportados para el caso de la Ley 731	48
3.4. Propuesta de recodificación de los obstáculos y reflexión sobre los actores	52
3.4.1. Análisis y reflexión del papel de los actores	54
CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL	60
BIBLIOGRAFIA	62
ANEXOS.....	66
Anexo 1. Cuadro descriptivo de los participantes a la investigación	66
Anexo 2. Formatos de investigación: Grupo Focal y entrevistas.....	67
Anexo 3. Resumen de la Ley 731 de 2002 - Ley de Mujer Rural	75
Anexo 4. Documento Oficial de la Ley 731 de 2002	76
Anexo 5. Teoría sobre la implementación de políticas	84
Anexo 6. Resultados de la situación de la mujer rural por caso estudiado.....	88
Anexo 7. Cuadro completo de resultados sobre los conocimientos, percepciones, avances y críticas de la Ley 731 de 2002	96
Anexo 8. Resultados sobre el papel de los actores, según cada grupo de actores	102

INTRODUCCIÓN

Según el documento de FIAN¹ (2016), las mujeres alrededor del mundo tienen el derecho a ser tratadas de manera igualitaria y justa en sus relaciones maritales y familiares, tanto de manera privada como legal (Documento escrito para la FIAN por Nuila, & Claeys, 2016). Lo anterior, defendido por diversas organizaciones como la CEDAW² o la Declaración de los derechos de los campesinos de la ONU, debe asegurarse independientemente del concepto que se tenga de familia o el tipo de sistema legal y de las costumbres o la tradición del país o región en la que habitan (Nuila, & Claeys, 2016).

En Colombia, según los datos del PNUD³ (2016), del total aproximado de 48 millones de habitantes en el país, un 76 % habita en el área urbana, y el 24 % restante vive en el área rural. Según el DANE (2016) del total de residentes en el área rural dispersa censada, el 48, 3% son mujeres., y algunas de ellas han sido víctimas del desplazamiento forzado, de la violencia y de otras vulnerabilidades típicas del sector rural. Sin embargo, las mujeres rurales no cuentan con la misma posibilidad de acceso a la tierra, a recursos financieros, ingresos o empleo digno que los hombres para diversificar sus oportunidades de vida (PNUD, 2011). En efecto, como bien lo indica el documento del DNP⁴, “El desarrollo inequitativo del país no solo es evidente en las diferencias urbano-rural sino al interior de la zona rural entre hombres y mujeres” (DNP, 2014:35). De esta manera, al no contar con políticas o leyes del Estado que sean efectivas para el mejoramiento de sus condiciones de vida y la protección de sus derechos, una gran parte de mujeres rurales busca su escape del campo. Esto resulta preocupante si se tiene en cuenta que el papel de la mujer es fundamental en la medida en que permitiría mejorar la economía local y la seguridad alimentaria de las comunidades (OXFAM-Guereña, 2015).

Adicionalmente, como lo afirman Nuila & Claeys (2016), las mujeres campesinas y otras mujeres rurales están particularmente expuestas a riesgos relacionados a violencia basada en género durante periodos de conflicto armado y de posconflicto, como lo ha sido, y lo es actualmente, el caso de las mujeres rurales de Colombia (Nuila & Claeys, 2016). Esto es más acentuado en las comunidades rurales dado que en estas hay una persistencia en actitudes tradicionales que legitiman los roles socialmente contruidos y de subordinación de las mujeres (Nuila & Claeys, 2016), y porque muchas veces las leyes o acciones de política no llegan hasta la zona rural.

¹ FIAN es una organización internacional que consagra su trabajo a la lucha por que se cumpla el derecho a la alimentación adecuada y a la nutrición para todos. Para más información: <http://www.fian.org/es/>

² COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW) de Naciones Unidas.

³ Human Development Data (1990-2015). Demography.Urban population (%). Source: <http://hdr.undp.org/en/data>.

⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP).

A pesar de que Colombia es uno de los países firmantes la convención de la CEDAW⁵, y que tiene por tanto la obligación de asegurar los derechos de las mujeres rurales mediante la efectiva adopción de leyes, políticas, procedimientos y nuevas estructuras institucionales para asegurar el pleno desarrollo y avance de las mujeres rurales (Nuila & Claeys, 2016: 19), no se ha logrado generar acciones efectivas⁶, como la correcta implementación de la Ley 731 de 2002 (Ley de la mujer rural) para llegar a las mujeres rurales. En efecto, aún la existencia de la Ley, y aunque estas obligaciones expuestas a nivel internacional han dado como resultados una mayor visibilidad de las mujeres rurales en las leyes y políticas, no es posible discernir si un Gobierno crea las políticas o leyes con el fin de hacer modificaciones en sus programas y planes, o si se están tomando acciones (leyes y políticas) para cumplir con la lista de demandas y con los informes periódicos de la ONU (Pruitt, 2011).

Para el caso de la Ley 731, documento de vital interés para este trabajo, es sorprendente que tras 15 años de ser creada, no se vean mejorías en las condiciones y situaciones de vida de las mujeres rurales del país. En efecto, según Lévy & Knüsel (2002), hay leyes de peso en lo que concierne a la equidad de género que se comportan de manera injusta y desigual con las mujeres, en varias ocasiones porque las instituciones del Estado justifican sus acciones con base en ideologías religiosas, culturales o económicas (Lévy & Knüsel, 2002). De esta manera, las leyes acaban sin implementarse.

Por esta razón, con el ánimo de analizar y comprender cuáles son los obstáculos o impedimentos de la aplicación de la Ley 731 de 2002 -ley estudiada- este trabajo se concentrará en verificar si la hipótesis definida sobre la existencia de diferentes obstáculos de la aplicación de la ley, principalmente i) el desconocimiento generalizado de la ley, ii) la falta de control y seguimiento de la implementación de la ley y iii) la falta de presupuesto y prioridad dados a las mujeres rurales por parte del Estado o de las instituciones locales, son pertinentes para este caso y si se pueden identificar obstáculos adicionales.

Para ello, se comenzará por detallar en la metodología la manera como se llevó a cabo la investigación, cómo se escogieron los participantes y territorios estudiados y los procedimientos de análisis de la información obtenida. Posteriormente, en el capítulo uno, se dará una breve explicación de la Ley 731 de 2002 y se abordarán los actores encargados de la implementación de la Ley. En este mismo capítulo, se estudiarán otros obstáculos encontrados en la implementación de política o leyes, principalmente de género, y se verán las condiciones necesarias mencionadas por algunos autores para una buena implementación de políticas. Luego, en el segundo capítulo se detallarán los

⁵ En 2016, el Comité de la CEDAW emitió la Recomendación General No. 34 para los derechos de las mujeres Rurales. Así, mediante ciertas obligaciones se exige a los Estados miembros el cumplimiento de estos derechos.

⁶ No se ha logrado generar acciones efectivas dirigidas a mujeres rurales, según la perspectiva de varios actores. Esto será expuesto más adelante durante el texto.

resultados según el contexto, y según las cuatro categorías principales estudiadas (Situación de las mujeres rurales, Ley, Obstáculos de implementación y el Rol de los actores). En el tercer capítulo, se hará un análisis de los resultados a la luz de las mismas categorías, pero el análisis central se concentrará sobre la categoría de “Obstáculos de la implementación de la Ley”, donde se propondrá una reclasificación de los resultados de acuerdo con las subcategorías encontradas. Finalmente, y a modo de conclusión se establecerán unas reflexiones importantes para tener en cuenta.

METODOLOGÍA

Tipo de diseño de investigación

La primera parte del documento de tesis incluye el marco teórico y está dedicado al conocimiento de la Ley. Para esta parte, se tomaron como base varios documentos oficiales colombianos que retoman los mandatos de la Ley 731 de 2002 y de su implementación y difusión. Por otro lado, a partir de varios estudios mencionados a lo largo del libro académico “*The Oxford handbook of gender and politics*”⁷, se identificaron diversas dificultades que son generalmente encontradas en la aplicación de leyes como la estudiada. Adicionalmente, se tomaron en cuenta otras barreras a la implementación de leyes mencionadas en estudios sobre el contexto colombiano. Finalmente, se tuvieron en cuenta las consideraciones necesarias para una buena implementación de políticas, expuestas por Roth (2002), y otros autores.

La segunda parte se basa sobre un trabajo de terreno en los territorios de Ibagué, Sumapaz (localidad)⁸ y Villapinzón. La recolección de datos se realizó entre el 20 de febrero y el 10 de mayo de 2017, en el marco de una pasantía⁹ realizada en Colombia.

Se utilizó un diseño de investigación de tipo cualitativo y la estrategia fue el estudio de caso¹⁰. De esta manera, se exploró en detalle el proceso de implementación de la Ley en los tres casos específicos del contexto colombiano para identificar los principales obstáculos de este proceso.

Participantes y Municipios

Se tomaron para el estudio de caso tres territorios de proximidad de Bogotá, principalmente por tres razones: intencional (se solicitó a la supervisora de práctica y a las mujeres con que se trabajó escoger

⁷ Waylen, G. (Ed.). (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press.

⁸ **Sumapaz**: aunque en este caso se habla de la Localidad del Distrito de Bogotá, la vereda que se intervino queda a 4-5 horas del casco urbano del distrito.

⁹ Se realizó la pasantía con base en la ciudad de Bogotá con la Federación Departamental de Mujeres Campesinas de Cundinamarca FEDEMUCC y la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas-MIPMRC. Aquí se realizaron algunas entrevistas. Adicional a esto, hubo varias salidas a terreno donde se tuvo la oportunidad de recolectar la otra parte de la información necesaria para la investigación (grupos focales y otras entrevistas).

¹⁰ Se tomó como base para la escogencia del diseño y de la estrategia de investigación el texto: *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (Creswell, 2009). Capítulo 1: The Selection of Research Design.

tres municipios donde la situación de vida de las mujeres rurales fuera distinta¹¹), práctica¹² (se escogieron estos territorios donde ya se tenían contactos claves para facilitar los procesos de convocatoria y de reunión) y presupuestal¹³ (la ubicación de los municipios no podía exigir grandes gastos presupuestales debido a que sólo se contaba con recursos propios).

Para tener una visión más amplia de la problemática, se utilizaron entrevistas y grupos focales con varios actores. En Bogotá dos actores de instituciones nacionales y dos de cooperación internacional; en los territorios tres actores de instituciones locales y una mujer de una organización local; y ocho grupos focales¹⁴ con mujeres¹⁵ y organizaciones en territorio (74 mujeres y 4 hombres en total). Para más información sobre los participantes véase al Anexo 1.

Procedimiento y herramientas

Para realizar las entrevistas y los grupos focales¹⁶, se diseñaron dos instrumentos que permitieran generar un diálogo con los actores y abordar las temáticas a estudiar. Así, el formato de entrevista semi-estructurado (individual y grupal), aunque fue adaptado según el tipo de participantes, arrojó la perspectiva global de la situación, según cada grupo de actores participante (Veáse formatos de entrevista y de grupo focal en el Anexo 2).

Para la intervención en terreno, se contactaron las personas “contacto” en territorio y por medio de ellas se gestionaron los grupos focales y las entrevistas. Para cada intervención de grupo focal se realizó previamente una formación¹⁷ sobre el *empoderamiento* de las mujeres rurales y un breve resumen de la Ley 731 de 2002.

Luego de realizadas las 8 entrevistas semi-estructuradas y los 8 grupos focales, se procedió a una transcripción completa con ayuda del software ExpressScribe Transcription y fueron analizados con el software MAXQDA12.

Para el análisis de la información recopilada

Se realizó un análisis preliminar desde una perspectiva cualitativa utilizando un análisis temático de contenido que incluía las principales temáticas abordadas en las preguntas. De este primer análisis

¹¹ Distinta en cuanto al acceso a servicios, distancia de la zona urbana, distinta capacidad organizativa, distinto apoyo institucional, entre otros.

¹² En la pasantía, junto con la supervisora de pasantía en Bogotá y las mujeres rurales con las que se trabajó, se escogieron estos municipios donde ellas ya tenían contactos claves para facilitar los procesos de convocar a las mujeres rurales a los grupos focales y para contactar a los entrevistados en terreno. Adicionalmente, las personas en el territorio gentilmente adecuaron espacios para las reuniones.

¹³ Debido a que la investigación se hizo de manera simultánea con la pasantía no remunerada, se escogieron municipios que no quedaran muy alejados de Bogotá (no a más de 4 horas), y algunos donde el hospedaje no fuera necesario.

¹⁴ De los ocho grupos focales, tres fueron en Ibagué, cuatro en Villapinzón y uno en Sumapaz. El trabajo con estos grupos dependió de la disponibilidad de las mujeres en los territorios.

¹⁵ Mujeres rurales, personas o profesionales que trabajan con mujeres rurales y mujeres semi-rurales.

¹⁶ Se diseñaron dos opciones de grupos focal, para quienes conocían y no conocían la Ley. El formato más usado fue el que designaba a quienes no conocían la Ley.

¹⁷ Estas formaciones fueron acordadas entre la estudiante, la supervisora de tesis, la supervisora de práctica y las mujeres rurales, de manera que la investigación pudiera a su vez dejar un valor agregado y unas reflexiones a las comunidades.

surgieron cuatro categorías¹⁸. Luego de esto, para la categoría¹⁹ específica de “**obstáculos de la implementación de la ley**”²⁰ se realizó el análisis desde un enfoque híbrido de codificación²¹ y un análisis de contenido categorial temático²². Se utilizó como guía el texto de Fereday & Muir-Cochrane (2006). Así, como resultado de estos análisis, se crearon para esta categoría catorce (14) sub-categorías que serán abordadas más adelante.

Limitaciones

La principal limitación está relacionada a la imposibilidad de realizar los grupos focales con más hombres ya que sólo participaron cuatro hombres y se consideraba importante conocer su punto de vista. Sin embargo, al ser principalmente organizaciones o grupos de mujeres, y al sentirse ellas más tranquilas y libres de hablar frente a un grupo de sólo mujeres, la investigación se concentró en ellas y en resaltar sus puntos de vista.

Por otro lado, para el caso de Sumapaz, sólo se tuvo la oportunidad de realizar un grupo focal, cuando se tenía planeado efectuar tres. Esto debido a que las mujeres rurales de esta región no contaban con la disponibilidad horaria para participar en una actividad adicional a las que ya tenían planeadas.

Otra limitación fue la posición de la investigadora como persona externa, por lo cual la información recolectada se limita a lo visto y encontrado por esta durante la intervención (revisión documental, trabajo de terreno y pasantía).

¹⁸ Categorías iniciales: Situación Mujeres Rurales, Ley (conocimientos, avances, críticas, etc.), Rol de los Actores y **Obstáculos de la implementación**.
¹⁹ Según el software de análisis de información cualitativa utilizado MAXQDA12, para la categoría obstáculos hubo un total de 331 códigos/observaciones identificados.

²⁰ Esta categoría es la base de estudio de esta investigación, por lo tanto, el análisis profundizado se concentró en esta.

²¹ Este enfoque híbrido contaba con una parte inductiva (donde se agrupaban a la vez los obstáculos encontrados) y deductiva (donde estos se miraban y comprobaban a la luz de la literatura). Esto con el fin de ver cuáles coincidían.

²² El análisis de contenido categorial temático implica, a partir de los contenidos de las entrevistas y grupos focales, así como del discurso de los participantes, clasificar estos por categorías-temas que permitan realizar un análisis más claro.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Primero, en esta sección se describe de manera breve la historia, el contenido, los logros y alcances de la Ley 731 de 2002: Ley de la mujer rural. Luego, se describe concisamente cuál es el papel esperado de los diversos actores según la Ley u otros documentos.

Después de la presentación de la Ley, se buscará mostrar al lector diferentes grupos de obstáculos encontrados para la implementación de leyes. Para comenzar se dará énfasis en lo encontrado en la literatura, libros o documentos teóricos y luego se abordarán los obstáculos identificados en la implementación de leyes en otros estudios del contexto colombiano. Se terminará esta sección resumiendo, según los teóricos de la implementación de políticas y leyes, cuáles son las condiciones necesarias para que esta se implemente correctamente (para analizar el marco teórico completo sobre la teoría de la implementación de políticas véase el Anexo 5).

1.1. La Ley 731 de 2002, “ley por la cual se favorece a la mujer rural”

La Ley de Mujer Rural colombiana “(...) por ser la primera Ley de América Latina orientada a favorecer a las mujeres rurales, está siendo examinada desde diversas perspectivas y en diferentes ámbitos” (Gutiérrez, 2003:57). Lo anterior se debe a que la aprobación de la Ley es producto de una lucha exhaustiva y constante llevada a cabo por mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas del país (Gutiérrez, 2003).

1.1.1. Historia y Origen

Según el documento realizado por Arantxa Guereña para OXFAM (2015), la Ley 731 de 2002, dirigida a la mujer rural, surgió como resultado de la incidencia de mujeres rurales y gracias a antiguas luchas históricas de mujeres campesinas e indígenas en Colombia que remontan a comienzos del siglo XX (Guereña 2015, Gutiérrez 2003). En efecto, Guereña afirma que con el paso del tiempo, la acumulación de fuerza y reconocimiento ha permitido que las mujeres rurales lleguen a otras instancias con propuestas claras, de manera que se reconozcan y adopten así sus derechos como “productoras agropecuarias, como tomadoras de decisión y como víctimas del conflicto armado” (Guereña, 2015:5). De esta manera, este esfuerzo logró que en 1984 se promulgara la Política Nacional para la Mujer Campesina y que en 1994 se formulara la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural (Guereña, 2015). En el año 2002, se promulgó la ley 731, considerado como un gran logro en el proceso elaborado por las mujeres y que, según Gutiérrez (2003), tiene dos argumentos principales expuestos por las mujeres. El primero está relacionado con la deuda histórica que tiene el país con respecto a las mujeres rurales por no reconocer trabajo productivo y reproductivo; y el segundo a “los obstáculos

estructurales²³ y coyunturales²⁴ con que se tropiezan cotidianamente las mujeres que nos les permite la plena participación ciudadana ni su desarrollo humano, social y político” (Gutiérrez, 2003:60). Por lo tanto, esta ley busca además de una redistribución económica basada en dar acceso a mayores oportunidades a mujeres, el reconocimiento del papel fundamental de las mujeres rurales en la seguridad y producción alimentaria, así como el reconocimiento de sus identidades diversas, de sus capacidades para la toma de decisiones políticas y sociales, y de sus formas de pensar, ver y considerar la vida (Gutiérrez, 2003).

1.1.2. *Contenido de la Ley en pocas palabras*²⁵

La Ley 731 de 2002²⁶ cuenta con 8 capítulos y 34 artículos. Luego de realizar ciertas especificaciones sobre el marco de la ley, su objeto y las beneficiarias, la Ley dicta “*normas para favorecer a la mujer rural*” en varios aspectos. Estos incluyen principalmente **el acceso a tierras, activos productivos, espacios de recreación y deporte, medidas de seguridad social, programas de educación y formación por parte del SENA**²⁷. Además, esta ley **busca la participación equitativa de las mujeres rurales en espacios de toma de decisión (tanto municipales, como comunitarios), y acceso a subsidios de vivienda**. De igual forma, la Ley se compromete con la ampliación de registros estadísticos, de **indicadores de evaluación sobre la mujer rural**, en la formulación de planes de igualdad de oportunidades a nivel departamental y municipal, así como con la **divulgación de leyes** que las benefician. Finalmente, la ley reconoce el **papel fundamental de las mujeres rurales**, y su participación, en la **revisión, seguimiento y evaluación de los programas o actividades** dirigidos a ellas.

1.1.3. *Logros y alcances de su implementación*

En el momento que se formuló la Ley, hubo varios debates sobre su contenido. Al final, por razones políticas y prácticas se decidió que lo que alcanzaría la Ley debía no estar abordado en otras leyes o complementos de leyes ya expedidas en el país (Gutiérrez, 2003). Aquí se resaltan los principales logros y avances de la Ley 731, luego de su promulgación.

a. FOMMUR

En cuanto al Fondo de Fomento de las Mujeres Rurales (FOMMUR), este fue quizás el primer artículo reglamentado de la Ley luego de que esta fue promulgada. De las expectativas que se tenían de este Fondo, Gutiérrez decía, en 2003, que pretendía ser el instrumento que lograría impulsar las acciones

²³ Obstáculos estructurales según Gutiérrez (2003): el doble rol productivo y reproductivo, la discriminación de género, la discriminación de etnia y de cultura afrocolombiana, capacidades de manejo de lo privado (hogar) y no lo público (calle).

²⁴ Obstáculos coyunturales según Gutiérrez (2003): Desplazamiento forzado, las violaciones, contexto de crisis económica y de violencia, falta de equidad en las oportunidades.

²⁵ Para tener un resumen más amplio de la Ley por favor ir al ANEXO 3.

²⁶ El documento completo de la Ley 731 de 2002 puede ser encontrado en anexos. Por cuestiones de limitación de espacio en este documento, y dado que no se va a abordar el contenido de la Ley como tal, ver el resumen y la Ley en los ANEXOS 3 y 4.

²⁷ SENA, El Servicio Nacional de Aprendizaje.

requeridas en torno a dar cumplimiento a los articulados de la Ley (Gutiérrez, 2003). En otras palabras, la activación y asignación de recursos a este Fondo permitiría la implementación de las acciones de la Ley, no en aras de implementar “proyectos productivos” desarticulados, sino con el objetivo de invertir en capacitación, formación, empoderamiento de mujeres en los instrumentos de la Ley para así aumentar las capacidades de estas, llevarlas hacia la equidad y para posibilitarles un desarrollo humano integral (Gutiérrez, 2003).

De lo que se sabe del funcionamiento de este fondo, y según algunos testimonios obtenidos, el FOMMUR contó con recursos únicamente uno o dos años siguientes luego de la promulgación de la Ley. Estos recursos fueron operados principalmente en capacitación y formación y en unos proyectos pilotos con mujeres de Boyacá, Cundinamarca y Tolima. En efecto, según algunos de los testimonios, en Cundinamarca uno de estos proyectos de nombre “Tiendas solidarias”²⁸ benefició a alrededor 20 grupos o asociaciones de mujeres con un capital inicial para un proyecto productivo. Sin embargo, el fondo nunca volvió a recibir ni recursos del Estado ni de la cooperación internacional, por lo cual dejó de funcionar.

b. Programa de Mujer Rural

Según Vargas y Villareal (s.f.) el Programa Mujer Rural que fue implementado desde el 2011 (hasta el 2014) por el MADR²⁹, evidencia un importante “avance en el reconocimiento de las necesidades, la situación y las demandas de las mujeres rurales colombianas” (Vargas & Villareal, s.f.:22). Lo anterior debido a que es considerado como una acción encaminada a eliminar los obstáculos con los que cuentan las mujeres para acceder a oportunidades (Vargas & Villareal, s.f.).

Este programa, según testimonios de las entrevistas de este trabajo, era considerado como una alternativa para invertir y operar los recursos que podrían ir al FOMMUR, pero que implicaría menos trámites administrativos y podía funcionar independientemente mediante la consultoría del operador. De esta manera, el programa contó con tres operadores³⁰ diferentes durante los 3 años de su funcionamiento. No obstante, los esfuerzos de este programa, al no haber sido articulados a una política más amplia y de largo plazo, se convirtieron en una actuación circunstancial (Vargas & Villareal, s.f.). Vargas y Villareal encontraron inconvenientes del programa relacionados con desarticulación entre lo formulado y lo que se estaba ejecutando, con la adaptabilidad del programa a las condiciones y entorno rural de las mujeres y a sus procesos organizativos (Vargas & Villareal, s.f.). Finalmente, Vargas y Villareal encontraron otros obstáculos relacionados con la poca vinculación

²⁸ Para el caso de esta investigación, se contó con la oportunidad de hablar con la única cooperativa de mujeres que queda de estos 20 grupos. Estas mujeres participaron en el Grupo Focal de Sumapaz.

²⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

³⁰ En 2012 la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), en 2013 la Fundación Mujeres Éxito y en 2014 la Corporación Colombia Internacional (CCI). Si bien estos eran los operadores del Programa de Mujer Rural, el MADR daba la línea técnica y los recursos.

territorial, la poca participación de mujeres rurales en el diseño, implementación y seguimiento del programa, la poca asignación y distribución de recursos del programa a los territorios, una tramitología estricta, la desactivación del FOMMUR u otras alternativas de financiamiento, entre otros (Vargas & Villareal, s.f.). Al encontrarse estos obstáculos y al no haber tenido la capacidad de contrarrestarlos, el programa dejó de funcionar a partir del 2014.

1.2. Actores relacionados con la implementación de la Ley 731

1.2.1. Actores institucionales

El Estado central, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), otros Ministerios y entidades del Estado

En lo que concierne al **Ministerio de Desarrollo Rural (MADR)**, la ley estipuló en su momento unos compromisos claros que debían ser llevados a cabo por el Ministerio en el primer año de promulgada la Ley, es decir, en el 2002 – 2003. Según la Ley 731³¹, el MADR debía: i) crear el FOMMUR³² como una cuenta especial dirigida a proyectos y formaciones de mujeres rurales, ii) asegurar la reglamentación y contratación de la administración del fondo, iii) según el Art. 34, colaborar con la CPEM para diseñar un plan de revisión seguimiento y evaluación de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales, iv) coordinar con el SENA la formulación de una oferta de cursos y capacitaciones adaptadas a las mujeres rurales (Art.17).

Una vez aprobada la Ley, y gracias al movimiento de mujeres rurales se exigió al Estado realizar una modificación en el MADR para que se incluyera una figura institucional a partir del año 2015. Esto fue lo que se dictó en el Decreto 2369 de 2015³³: “*Modificar la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para crear la Dirección de Mujer Rural...*” (Decreto 2369, 2015:1).

De igual forma, desde el año 2014, el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, se estipularon los siguientes compromisos para con las mujeres rurales: El MADR coordinará junto con la CPEM la formulación de una política pública integral para la mujer rural de forma participativa e implementará las medidas necesarias para dar pleno cumplimiento a lo preceptuado en la Ley 731 de 2002.

En lo que concierne al **Ministerio del Trabajo y Seguridad Social** (actual **Ministerio del Trabajo**), la Ley 731 también fijó unos compromisos³⁴ específicos relacionados con la Ley. Por su parte, según la

³¹ Ley 731 de 2002, por la cual se favorece a la mujer rural.

³² Fondo de fomento para las Mujeres Rurales.

³³ Decreto 2369 de 2015. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

³⁴ La ley estipuló: “el Ministerio del Trabajo (y Seguridad Social) creará mecanismos de afiliación destinados a las mujeres rurales que carezcan de vínculos laborales a un Sistema General de Riesgos Profesionales y, para esto, adelantará estudios, campañas y acciones de prevención, promoción y educación, destinados a las mujeres rurales (ART.14 y 15, Ley 731 de 2002).

Ley 731, el **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**³⁵ debe cumplir unos compromisos específicos con los espacios de formación y capacitación de las mujeres rurales, creando ofertas adaptadas a sus intereses y necesidades.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)

Asimismo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) también tiene unos compromisos claros estipulados tanto en la Ley 731 de 2002³⁶, como en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018³⁷, que fueron definidos en estos documentos para asegurar la asesoría técnica de la consejería en un marco de equidad de género y para asegurar la participación de las mujeres en estos procesos. De esta manera, según la Ley, la consejería tiene la importante labor de crear, junto con el MADR, el comité interinstitucional de seguimiento a la Ley para así tener un registro de la implementación de la misma; y, de acuerdo con el PND, desde el 2015, deberá coordinar la formulación de la política pública para la mujer rural.

Autoridades locales (Gobernaciones y Alcaldías)

La Ley, por su parte, menciona la importancia de que a nivel departamental, distrital y municipal, las instituciones del Estado implementen las acciones estipuladas en la Ley, teniendo en cuenta procesos participativos de los que hacen parte las mujeres rurales y/o sus organizaciones.

Teniendo en cuenta el documento escrito por Vargas y Villareal (s.f.) sobre el análisis de la implementación del Programa de Mujer Rural, ellos afirman el papel tan importante que tienen las entidades gubernamentales locales para el seguimiento y acompañamiento a la implementación de las acciones llevadas a cabo. Asimismo, Vargas y Villareal (s.f.) señalan que es importante que las acciones de implementación se articulen con otras iniciativas del mismo MADR, y de otros actores en el territorio (ej. las entidades estatales territoriales, el sector privado y las acciones de la cooperación internacional) (Vargas & Villareal, s.f.).

1.2.2. Actores de la sociedad civil: Movimientos sociales de mujeres (Asociaciones de mujeres)

Al resaltar procesos participativos en los diferentes artículos, la Ley exige de alguna manera la participación y acción de diferentes movimientos y asociaciones de mujeres. Además, como ya se vio anteriormente, los movimientos de mujeres rurales han sido los principales responsables de la Ley. El

³⁵ La Ley estipuló: “el SENA, deberá velar para que en los programas de formación profesional que lleve a cabo, se contemplen las iniciativas y necesidades de las mujeres rurales y para ello, en coordinación con el MADR, deberá crear cursos y programas de capacitación para las mujeres rurales, con unas condiciones acordes con su formación educativa y con el estilo de vida y roles que desempeñan” (ART.17, Ley 731 de 2002).

³⁶ Según la Ley, desde el 2002, la CPEM: diseñará junto con el MADR un plan de revisión, evaluación y seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y, creará también comités interinstitucionales con participación de las mujeres rurales con el fin de colaborar en el cumplimiento de los objetivos del plan (ART. 34, Ley 731 de 2002).

³⁷ El PND 2014-2018 define que la CPEM coordinará junto con el MADR la formulación de una política pública integral para la mujer rural de forma participativa y que deberá implementar las medidas necesarias para dar pleno cumplimiento a lo preceptuado en la Ley 731 de 2002.

papel de las mujeres en el seguimiento y verificación de la implementación de las acciones es fundamental, así como su participación en la formulación y diseño de las acciones a tomar.

1.2.3. Actores de la Cooperación Internacional (OXFAM, PNUD, UNWOMEN)

Aunque la Ley no menciona nada específico de las organizaciones internacionales, debido a que son entidades externas, no están completamente desvinculadas de los procesos de ley o política. Como lo mencionan Guzmán & Montaña (2012), los compromisos firmados por el Gobierno a nivel internacional generaron una cierta presión para que se aceptara el principio de igualdad de género de manera más fácil. Entonces, la cooperación internacional exigió la inclusión de igualdad de género en los programas gubernamentales que recibieran su apoyo (técnico o económico) (Guzmán & Montaña, 2012). De esta manera, se puede ver que las instituciones de cooperación internacional si tienen influencias en las políticas, programas y leyes nacionales y territoriales.

En efecto, según Tassara (2012), el papel de las organizaciones internacionales se ha ido modificando luego de la Declaración de París hasta la actualidad. En consecuencia, con el fin de aumentar el impacto y la eficacia de la ayuda, las organizaciones debieron adaptar y modificar sus modalidades de cooperación e intervención (Tassara, 2012). Ahora, según Tassara, los enfoques “basados en proyectos” son menos frecuentes al, en ocasiones, reflejar más las prioridades de los donantes que de los países (Tassara, 2012). Por esta razón, se privilegian ahora las ayudas enfocadas en programas, o en estrategias nacionales, sea con apoyo presupuestario o en el diseño de políticas de salud y educación, entre otros. (Tassara, 2012).

1.3. Los obstáculos de la implementación de políticas o leyes

Varios autores, teóricos feministas y defensores de derechos humanos han estudiado no solamente la manera como se diseñan y conciben los procesos legislativos relacionados con género, sino también la manera como son realmente implementados en la práctica (Cichowski, 2013). Estos estudios han demostrado muchos avances en la protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, según Cichowski, los desafíos de implementación también abundan (Cichowski, 2013). De esta manera, como afirman Blofield & Haas (2013), aunque la formulación de leyes y políticas es necesaria para garantizar y promover la equidad de género, no es suficiente para que realmente se logren (Blofield & Haas, 2013). En efecto, la efectiva implementación es crucial, en la medida que, como lo menciona Quade (1992), se desarrolla un curso o plan de acción una vez la decisión es tomada (Quade 1992 In Blofield & Haas, 2013). Esto significaría entonces que se hace el proceso completo de definir cómo se implementa. No obstante, este no es el caso de una gran parte de leyes. Por lo tanto, ante la carencia

de las vías de implementación, de los actores que las implementarían y de las rutas de acción, surge la siguiente pregunta ¿una ley tiende a quedar en papel y a no ser implementada?

A lo largo de esta sección, se mencionarán una serie de obstáculos encontrados para la implementación de políticas y leyes, tanto en la teoría sobre leyes y políticas de género, como en el contexto colombiano.

1.3.1. Obstáculos en las teorías y estudios sobre género

Relacionados a la capacidad institucional y de gestión

Según Blofield & Haas, los países deberían diferenciar la equidad de género en procesos legislativos de aquellos relacionados a la implementación de acciones para cumplir con esta legislación. Según las investigadoras, el tipo de ley o política adoptada puede influenciar la implementación (Blofield & Haas, 2013). En este sentido, las leyes o políticas requerirán diferentes acciones para su implementación, que pueden variar desde mecanismos legales que exijan la prohibición de actos discriminatorios, hasta importantes desembolsos públicos para la provisión de un servicio específico (Blofield & Haas, 2013). Asimismo, la manera como se presenta la importancia de la Ley, así como el contenido de esta, y su mandato, alcance y grado de detalle (ej. detalles de presupuesto, impacto, etc.) es otro factor que influencia su implementación (Blofield & Haas, 2013).

En efecto, como lo dice Vaquero, aunque una Ley, por su propia naturaleza tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo (Vaquero, 2007), en muchos casos, algunas leyes, no son aplicadas ni implementadas de manera adecuada (Blofield & Haas, 2013). Aquí, la capacidad del Estado es fundamental y si no cuenta con una administración y burocracia funcional, aún las leyes más prometedoras no llegarán a los beneficiarios (Blofield & Haas, 2013). Por lo tanto, los ministerios y las cortes pueden contar con infraestructuras inadecuadas, presupuestos no apropiados o falta de talento humano capacitado y cualificado que pueden obstaculizar la implementación de una ley o política (Blofield & Haas, 2013).

Por ejemplo, en el caso de Latinoamérica, la asignación de recursos inadecuados es uno de los principales obstáculos identificados (Luciano et al. 2003 In Blofield & Haas, 2013). Esto resulta problemático dado que gran parte de las acciones a llevar a cabo, sobre todo aquellas direccionadas a la equidad de género, requieren importantes desembolsos que no están y/o no quieren ser considerados por parte de ciertos funcionarios (Blofield & Haas, 2013). Finalmente, Blofield & Haas mencionan que el seguimiento al cumplimiento, las sanciones judiciales y los informes de organismos de igualdad de género juegan un rol fundamental en que las leyes se implementen, pero, muchas veces no se invierten en ellos (Blofield & Haas, 2013).

Leyes y políticas que desafían los roles tradicionales de género de las sociedades

En algunos casos, no solo que el Estado o la Ley cuenten con los requisitos adecuados va a permitir que esta sea implementada. Por el contrario, las agencias ejecutivas y las cortes pueden ser influenciadas o dominadas por actitudes sesgadas (Blofield & Haas, 2013), principalmente ligadas a una resistencia en los cambios de roles de género de los jueces o personas que toman las decisiones. Algunos tipos de políticas tienden a diferenciarse de acuerdo al grado en el que desafían los roles de género de una sociedad específica. (Blofield & Haas, 2013). Diversos autores como Molyneux y Gelb & Palley (1985, 1996) clasifican las políticas dependiendo si sus intereses (prácticos) responden a una necesidad, pero no implican cambio en el rol (ej. acceso a educación) o si por otro lado los intereses (estratégicos) implican un cambio y trascienden los roles tradicionales de género (ej. acceso de las mujeres a un trabajo formal con horario) (Molyneux, 1985; Gelb & Palley, 1996 In Blofield & Haas, 2013). Como muestra de ello, algunos académicos han encontrado que aquellas políticas y leyes que no desafían los roles de género existentes en la sociedad son adoptadas e implementadas más fácilmente (Blofield & Haas, 2013). En Latinoamérica, por ejemplo, aquellas políticas que contradicen o confrontan los roles de género de la doctrina de la Iglesia Católica, enfrentan más resistencia (Blofield & Haas, 2013). De esta manera, no es solo el Estado quién puede tener resistencia a este cambio en los roles tradicionales de género, pero también otros actores influyentes y presentes en territorio, las mismas comunidades y las iglesias, entre otros.

Diferencias en la interpretación de las leyes y políticas

En algunos casos, aunque dos territorios tengan leyes, su interpretación e implementación puede ser muy distinta (Blofield & Haas, 2013). Los efectos que puede generar esta interpretación también están relacionados con el apoyo que cuenta la Ley por parte de agencias de género, personas en puestos de decisiones, ministros, líderes políticos, etc. en el territorio (Blofield & Haas, 2013). Por lo tanto, aún en el mismo país, resulta difícil considerar el estado como permanente y fijo de un sistema político debido a que el sistema o la ley, puede ser evaluado de manera distinta por diferentes grupos poblacionales y movimientos de mujeres, entre otros (Blofield & Haas, 2013). En efecto, Levy afirma que la interpretación de leyes por parte de individuos y organizaciones, los cuales a su vez tienen reglas y postulados informales, conduce a una serie de contradicciones entre la intención y la acción, entre la ley y su implementación (Lévy, 2002). Esto indicaría entonces que los postulados personales también afectan la interpretación de las leyes y por lo tanto su implementación.

Difícil acceso a información detallada sobre la situación de mujeres

Aunque varias organizaciones (principalmente internacionales: ONU, Banco Mundial) han recopilado información de los gobiernos relacionada con las políticas de equidad de género (ej. en términos de gastos, presupuestos), investigaciones más profundas se han visto obstaculizadas dado el acceso limitado a información desagregada (Blofield & Haas, 2013). Por esta razón, los académicos no han podido indagar realmente sobre los resultados e impactos de la implementación de políticas de género, principalmente en países en desarrollo (Blofield & Haas, 2013). Esta falta de datos fiables en los países mencionados crea inconsistencias que desafían la medición, definición y comparación de la desigualdad de género entre diversos países y los avances (Blofield & Haas, 2013).

Por su parte, según Lévy & Knüsel (2002) en términos de política y de planeación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de un gobierno deben estar diferenciados en términos de sexo, de situación socioeconómica, etnia, etc. (Lévy & Knüsel, 2002). De esta manera, solo a través de indicadores detallados se podrá obtener información determinante en términos de relaciones sociales de desigualdad, impactos o resultados de las acciones del Estado (Lévy & Knüsel, 2002). En este sentido, el contar con esta información es fundamental para la formulación de políticas, la definición de objetivos y la medición de los avances realizados para responder a las políticas o leyes.

Limitada participación de mujeres

Para este punto, Salazar (2007) empieza por afirmar que en el proceso de construcción de una política, se debe aceptar que las mujeres tienen un conocimiento concreto sobre su realidad y que por lo tanto se debe trabajar conjuntamente con ellas para tomar en cuenta estos saberes, compromisos y negociaciones (Salazar, 2007). En este sentido, el diseño, planeación e implementación de políticas para las mujeres debe incluir su participación y coordinación con varios grupos de mujeres, desde varios niveles (asociaciones de mujeres, académicas, etc.) (Núñez Vera, 2008). Asimismo, según Núñez Vera, se debe garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público porque esta participación en espacios de toma de decisión es fundamental para la construcción de una verdadera sociedad democrática (Núñez Vera, 2008). Por lo tanto, los procesos de política y leyes dirigidos a mujeres deben gestionar procesos que transformen y creen nuevas subjetividades políticas empoderadas que luchen por los derechos (Restrepo, 2002 In Salazar, 2007).

1.3.2. Obstáculos de la implementación de políticas encontrados en la literatura sobre el contexto colombiano

Por su parte, Alzate (2011) habla de los principales retos de la implementación de políticas en el contexto colombiano.

Intereses individuales no adaptados a los de la población beneficiada

Para el contexto colombiano, Alzate (2011) menciona que hay políticas que están muy bien redactadas pero que están lejos de observarse su ejecución (Alzate, 2011). En muchos casos, según menciona, las políticas son el resultado de actos administrativos y jurídicos, producto de la interacción de diferentes actores (políticos y grupos de interés) que, al no conocer qué se debe hacer para implementar una política, se limitan a cumplir con compromisos u obligaciones jurídicas sin esperar un verdadero cambio en la población objetivo (Alzate, 2011). En este mismo punto, Alzate menciona que al no haber verdadero interés del gobierno por vincular a las comunidades, se generan acciones particularmente a beneficio de los políticos para cumplir con promesas hechas durante sus campañas electorales (Alzate, 2011). De esta manera, no hay un interés real en superar las dificultades sociales ni en hacer partícipe a la comunidad del diseño de políticas, sino que se instrumentaliza su participación para legitimar procesos “participativos” prometidos (Alzate, 2011).

Relaciones clientelistas, corruptas y deshonestas

Dentro de los obstáculos y retos mencionados en el contexto colombiano, Alzate menciona una serie de relaciones clientelistas, corruptas e ilegales entre tres tipos de actores influyentes en la toma de decisiones (funcionarios, políticos y empresarios) (Alzate, 2011). Ante esto, Alzate afirma que se crea un triángulo de hierro caracterizado por el poder cuando se dan dinámicas recíprocas que buscan beneficio propio y de sus aliados, excluyendo a la sociedad civil, las organizaciones de base, etc. (Alzate, 2011). Estas dinámicas deshonestas están arraigadas en los procesos de implementación de políticas y dificultan a su vez el fortalecimiento de las instituciones a nivel territorial para esta implementación (Alzate, 2011).

Poca articulación de actores y políticas

Alzate, por su parte afirma que debe haber una articulación entre políticas para garantizar la integralidad en la atención global de la problemática. Sin embargo, los actores institucionales de los diferentes sectores, según menciona Alzate, no han creado políticas que puedan articularse entre sí y permitir al ciudadano gozar de una atención integral (Alzate, 2011). Sin embargo, según Coraggio (2006), el Estado no es el único responsable de la implementación o no de políticas públicas (al haber

una serie de actores igualmente relacionados) (Coraggio, 2006). Por lo tanto, el Estado debe asegurarse de la inclusión de diversos grupos de actores a nivel nacional para crear procesos participativos de generación de objetivos y estrategias (Coraggio, 2006). No obstante, y de ninguna manera, otra institución tiene la capacidad de implementar o impulsar procesos de política y de desarrollo (Coraggio, 2006). Por lo tanto, el Estado debe desempeñar un papel central para articular actores y crear actores colectivos que quieran participar en la implementación de la política, gestionando y movilizand recursos y capacidades (Coraggio, 2006).

Para el caso específico **de políticas dirigidas a mujer rural en Colombia**, Muñoz Eraso (2003) encuentra algunos obstáculos durante su investigación sobre el análisis de la Política Pública para el Desarrollo de la Mujer Rural de 1994³⁸ en Colombia (Muñoz Eraso, 2003): la “falta de recursos, falta de compromiso y capacitación de los funcionarios y, especialmente, se encontró que tanto para las entidades como para las organizaciones, el obstáculo más grande es de tipo cultural, que no permite que se incorpore efectivamente la perspectiva de género” (Muñoz Eraso, 2003:120). Muñoz Eraso concluye su idea afirmando que la resistencia al cambio de roles de género producto de creencias culturales nunca se consideró como influyente para la implementación de la política. Sin embargo, implica “una gran limitación que está impidiendo una percepción acertada del enfoque de equidad de género en el desarrollo rural” (Muñoz Eraso, 2003:120).

De esta manera, se puede ver que en experiencias pasadas de políticas de género y especialmente dirigidas a la mujer rural en Colombia, los obstáculos coinciden con algunos encontrados en la literatura. En particular, con los tres primeros obstáculos estudiados por expertos de género sobre las capacidades administrativas del Estado, la resistencia a los roles de género y la falta de asignación de recursos.

1.4. La teoría sobre la implementación de políticas

La teoría sobre la implementación de políticas (Véase el análisis literario más amplio en el anexo 5) no fue considerada como objeto de estudio sino hasta que autores como Pressmann & Wildavsky decidieran centrar su atención no solo en la toma de decisiones de política o en la formulación, sino en la implementación, ya que sólo así se pasaría de los discursos a los hechos (Pressmann & Wildavsky, 1998 In Roth, 2002). Si bien se tienen en cuenta en el análisis de la implementación de políticas principalmente los enfoques *top-down*³⁹ y *bottom-up*⁴⁰, éstos, como se puede ver en el anexo,

³⁸ CONPES 23 de 1994.

³⁹ Top-down: “Concepción tradicional del trabajo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down)”. (Roth, 2002: 109).

⁴⁰ Bottom up: concepción tradicional del trabajo de abajo (bottom) hacia arriba (up). (Roth, 2002: 109).

no acogen a la diversidad de políticas que existen en la actualidad, donde las dinámicas entre actores e implementadores de políticas son cada vez más complejas.

Por su parte, Roth (2002) propone otros enfoques como alternativas a estos enfoques clásicos: el enfoque de “buen-gobierno” y de “gestión pública” (Roth, 2002). En resumen, el enfoque de “buen-gobierno” menciona la necesidad de que haya una voluntad política de las entidades y una buena articulación de actores vinculados e instituciones, dando un papel central al Estado como coordinador. Por otro lado, el enfoque “gestión pública” resalta la importancia de considerar ciertas condiciones relacionadas al contenido de la ley o política, al entorno o contexto del país, a la definición de las directrices y rutas de acción claras, a las capacidades y recursos (económicos, humanos, etc.) requeridos, al rol y apoyo de los actores, entre otros. Por el contrario, se podría decir que al no presentarse estas condiciones que los enfoques mencionan como fundamentales, ¿podrían estos elementos entonces considerarse como obstáculos?

En efecto, la articulación de actores, la capacidad administrativa (además de conocimientos y capacidad de seguimiento sobre la ley), al igual que la designación de recursos y las condiciones necesarias del contexto del país ante la implementación de una ley como esta, fueron consideradas como obstáculos por la teoría expuesta (Ver punto 1.3.1.) y por los autores que han estudiado la implementación de políticas en el contexto colombiano (Ver punto 1.3.2.) Se podrá ver en el análisis, más adelante, cuáles fueron los elementos obstáculo que encontraron los participantes sobre la implementación de la ley estudiada en este documento.

CAPÍTULO 2: RESULTADOS

En este capítulo se busca que el lector pueda conocer los principales hallazgos sobre la implementación de la Ley 731 de 2002 en los municipios estudiados. El análisis y la discusión de la información presentada se realizarán en la sección siguiente.

Es importante que el lector tenga en cuenta que los resultados descritos aquí fueron adquiridos por medio de dos instrumentos, una entrevista semiestructurada individual⁴¹ y una entrevista tipo grupo focal⁴². De los resultados obtenidos de la información suministrada por los diversos actores, y teniendo en cuenta las preguntas de los instrumentos, se clasificó la información principalmente en cuatro grandes categorías temáticas. Al comenzar cada una se hará una breve descripción de dónde provienen estos resultados. A continuación, se nombran las cuatro categorías:

2.2. Situación de las mujeres rurales

2.3. Conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley 731 de 2002

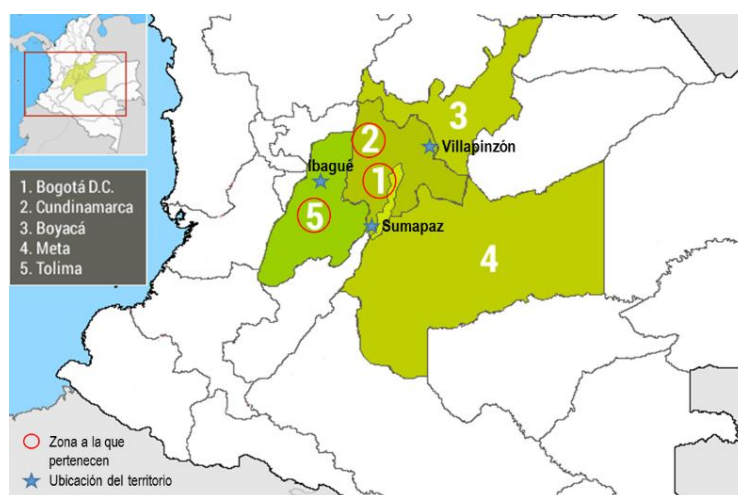
2.4. Obstáculos identificados por los actores para el proceso de implementación de la Ley

2.5. Percepción sobre el rol de los actores en la implementación de la ley

El capítulo siguiente, sobre el análisis de los resultados, se concentrará principalmente en la discusión y análisis sobre el punto 2.4. “*Obstáculos identificados por los actores para el proceso de implementación de la Ley*”, dado que el énfasis central de este trabajo se concentra en el análisis de los obstáculos encontrados. Si embargo, los otros puntos también serán analizados.

2.1. Descripción del contexto-territorio estudiado

Los tres territorios estudiados en este trabajo se encuentran en la Región Central de Colombia.



Mapa de la Región Central⁴³ de Colombia adaptado. Fuente: cundinamarca.gov.co

⁴¹ Entrevista semiestructurada individual. Para más información remitirse al ANEXO 2.

⁴² Entrevista semiestructurada tipo grupo focal. Para más información remitirse al ANEXO 2.

⁴³ La Región Central de Colombia consta de 5 entidades territoriales principales: el Distrito Capital (Bogotá) y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

Ibagué es la capital del Departamento del Tolima. Al ser un territorio principalmente urbano tiene como principal actividad económica el comercio y la industria. Otras actividades son la agricultura, la ganadería y la minería. La industria manufacturera⁴⁴ es la principal fuente de recursos de la ciudad (ej. fábricas de producción de bebidas, baldosas, cementos, etc.). En lo que concierne a la agricultura, la principal producción se centra en café, arroz, plátano, maíz, frutas (monocultivos principalmente) y la ganadería bovina. Las personas entrevistadas venían de la zona rural de la Vereda la Miel, de la zona rural de municipios aledaños o algunas mujeres urbanas que trabajan con la población rural. Gran parte de las mujeres entrevistadas realizaban trabajos en la zona urbana de Ibagué, otras trabajan la agricultura a pequeña escala y otras dependen económicamente de los esposos que están empleados en otras industrias de la zona.

	IBAGUÉ*	SUMAPAZ**	VILLAPINZÓN***
Tipo de territorio	Ciudad urbana-capital	Localidad rural	Municipio semi-rural
Entidad territorial	Departamento Tolima	Bogotá D.C.	Departamento Cundinamarca
Distancia de Bogotá (km)	201	144	80
Población (N° Hab.)*	564.077	6.460	19.742
% Población rural	5	100	67
% Mujeres	51,4**	48	49*
Extensión (km²)	1439	780	249
	*Datos DANE 2015 **Datos proy.DANE 2014	**DANE-SDP (2015)	***Datos DANE 2015 *Datos CENSO 2005

Tabla1. Información sobre los tres territorios estudiados. Fuente: DANE⁴⁵

En cuanto a **Sumapaz**, es la localidad número 20 del Distrito Capital (Bogotá), y es la única que es rural en su totalidad. Adicionalmente, esta localidad tiene en su territorio parte del Páramo de Sumapaz⁴⁶ (1421 km²). Toda esta zona es, a su vez, parte del Parque Nacional Natural Sumapaz⁴⁷ (3334 km²). La economía de la localidad⁴⁸ está basada en cultivos agrícolas y actividades pecuarias, aunque también se da la explotación ocasional de recebo⁴⁹ para el mantenimiento de las carreteras. Los principales productos agrícolas son la papa, el haba y la arveja, además de la cebolla, maíz y algunas frutas (depende del piso térmico en el que se encuentre). Por otra parte, la ganadería se concentra en el engorde y la extracción de leche para la fabricación artesanal de quesos. Las mujeres entrevistadas trabajan principalmente en la producción de lácteos y quesos artesanales, así como la agricultura a pequeña escala. En el grupo entrevistado hay una tienda solidaria de productos para uso diario, bebidas, entre otros, que administran entre algunas mujeres rurales.

⁴⁴ Fuente: <http://www.ibague.galeon.com/>

⁴⁵ DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia.

⁴⁶ Páramo de Sumapaz: páramo más grande del mundo.

⁴⁷ Parque Nacional Natural de Sumapaz, área protegida desde el 01 de julio de 2017.

⁴⁸ Fuente:

http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Localidades/Sumapaz/Diagnostico_Seguridad_Sumapaz-CEACS.pdf

⁴⁹ Recebo: arena o piedra muy menuda que se extiende sobre el firme de una carretera para igualarlo y consolidarlo. Ideal para carreteras rurales. Fuente: RAE

Villapinzón es un municipio que hace parte del Departamento de Cundinamarca. Es considerado como rural, sin embargo, hay un 33% de la población que vive en el área urbana. Se destacan la Industria Curtidora de Pieles⁵⁰, la Agricultura, y la Ganadería como actividades económicas predominantes⁵¹. En este municipio, la papa siempre ha sido su mayor potencial económico. No obstante hoy día no resulta rentable, por lo que se están diversificando los cultivos. Además de ello, la crianza de gallinas, ovejas y de ganado permite a las mujeres tener productos variados como leche, huevos, y lana para hilar. En este caso, el cultivo de hortalizas para huertas caseras ha disminuido. En cuanto a las mujeres rurales entrevistadas, viven en principalmente tres veredas del municipio, y otras mujeres son de origen rural pero viven más cerca de la zona urbana llevando a cabo otro tipo de productos o actividades. Asimismo, la mayor parte de ellas se dedican al hogar, a la crianza de gallinas, ovejas y ganado. De esta manera, como los hombres son principalmente empleados en el sector industria (de cueros principalmente) o en tierras de grandes propietarios, las mujeres quedan a cargo de la producción y cuidado de la familia. Algunas mujeres rurales, de las participantes, se han postulado para trabajar recogiendo flores o frutas en grandes plantaciones.

2.2. Situación de las mujeres rurales⁵²

Luego de 15 años de haberse promulgado la Ley, se esperaría que haya cambios en varios de estos aspectos expuestos en la tabla (Tabla 2, ver página siguiente). Sin embargo, según lo que reportan los participantes de los tres estudios de caso, las condiciones de las mujeres siguen en circunstancias precarias, por lo cual no se evidencia una real intervención por parte del Estado.

Según lo reportado por los participantes, se podría decir que las mujeres rurales sufren aún de la triple discriminación desarrollada en el Informe del PNUD sobre Mujeres Gestoras de Paz en el 2011. Esta triple discriminación es visible de manera que las mujeres rurales viven situaciones de discriminación y desprotección, no solo por ser mujer en una sociedad de cultura patriarcal, sino también por tener exposición directa a situaciones de violencia (como lo es el conflicto armado o la violencia intrafamiliar), y más aún, por el solo hecho de vivir en el campo.

En primer lugar, una mujer rural colombiana, al ser parte de una sociedad patriarcal, no cuenta con las mismas condiciones de carga laboral que los hombres, cuando por el contrario tiene múltiples trabajos no remunerados que no le deja tiempo de acceder a ofertas laborales que le generan un ingreso adicional. Adicional a esto, como lo reportan los participantes, en ocasiones, por el solo hecho de ser mujeres son discriminadas al momento de postularse para un trabajo y a veces les ofrecen menor

⁵⁰ También llamada "Industria de las curtiembres": donde procesan el cuero generando empleo, producción, diseños para el sustento de sus trabajadores.

⁵¹ Fuente: http://www.villapinzon-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml#economia

⁵² Para ver resultados completos sobre la situación de las mujeres rurales, según los testimonios de los participantes por territorio, ir al ANEXO 6.

salario que a los hombres por hacer la misma labor. En general, las mujeres rurales, cuentan con menores oportunidades de acceso a créditos (ej. no conocen cómo pueden obtenerlos) o a la titulación de tierras (ej. las tierras están a nombre de otros) que sus pares masculinos, según lo que reportan los participantes. Igualmente, su participación en espacios de toma de decisión no es muy bienvenida. Su voz, saberes u opiniones no son tenidas en cuenta y en algunos casos son estigmatizadas por ocupar cargos de liderazgo al no considerarlas capaces de este papel en su condición de mujer.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN LOS CASOS ESTUDIADOS

		IBAGUE	SUMAPAZ	VILLAPINZON
Principales labores	Relacionadas al Hogar	Cuidado de los hijos, cocina, limpieza	Cuidado de los hijos, cocina, limpieza	Cuidado de los hijos, cocina, limpieza
	Relacionadas al Campo	Cria gallinas, recoge cosechas, vende en el mercado	Producción de lácteos y quesos. Cosecha	Ordeñar leche, hilar lana, algunas siembran.
	Otras	En ocasiones trabajos zona urbana	Tienda solidaria. Venta de almuerzos. Otros.	Trabajos remunerados-grandes productoras
Acceso a activos productivos	Tierra	Limitado acceso	Limitado acceso	Limitado acceso
	Créditos	Limitado acceso	Limitado acceso	Limitado acceso
Acceso a servicios del Estado	Vías	Limitado acceso	Acceso muy limitado	Acceso muy limitado
	Transporte	Limitado acceso	Acceso muy limitado	Acceso muy limitado
	Centros de salud	No, solo en municipio más cercano	No, solo en municipio más cercano	No, solo en municipio más cercano
	Medios de comunicación		No internet o señal celular	
	Electricidad	En ocasiones no acceso	En ocasiones no acceso	
	Agua potable	En ocasiones no acceso	No	
	Educación, formación	Limitado acceso	Limitado, algunas analfabetas	Limitado acceso
Participación	En espacios de decisión	Reducida, limitada, no hay espacios	Si, participan en juntas acción comunal	Limitada, solo hombres
Violencia	Guerra-Conflicto armado	Han perdido la familia, son violentadas	Por actores armados ilegales y ejercito	
	Basada en género	Maltrato de pareja y de la comunidad		Física, psicológica y sexual

Tabla 2. Resumen de la situación de las mujeres rurales en los tres casos estudiados.

Fuente: entrevistas y grupos focales de la investigación.

En segundo lugar, por la condición histórica del país, los participantes reportan que las mujeres han estado expuestas tanto a una violencia basada en género⁵³ dentro de sus comunidades como a una violencia causada por el conflicto armado y sus diferentes actores (incluyendo el ejército nacional). La dificultad más grande en este sentido es la incapacidad del Estado para brindar garantías de protección a las mujeres y sanciones a los causantes de esta violencia. Así, aunque las mujeres son víctimas de violencia en el campo, la relación de dependencia económica y de supervivencia con el campo y con la pareja, hace que las mujeres rurales no hagan nada para cambiar su situación.

⁵³ “Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, la violencia basada en género (VBG) incluye todo acto o amenaza de violencia que tenga como consecuencia, perjuicio y/o sufrimiento en la salud física, sexual o psicológica de la mujer. Está relacionada a la falta de vigencia de los derechos humanos, la socialización que forma individuos con roles diferenciados y a desigualdades sociales (basadas en las diferencias biológicas de los sexos), al derecho legítimo que los padres y tutores tienen de utilizar la violencia física, emocional o sexual como medio de control y socialización (Trelles, 2015:6).

En tercer lugar, al ser mujeres que viven en la zona rural, son discriminadas en la medida en que no se tienen en cuenta sus derechos ni tampoco su rol fundamental en las actividades del campo que benefician igualmente a la ciudad. Según una de las participantes, esto es ocasionado por un “*urbano-centrismo*⁵⁴” que no reconoce los aportes de los habitantes rurales al centrarse únicamente en los beneficios que trae el sector urbano a la economía del país. En efecto, esta discriminación trae unas brechas de desigualdad entre mujeres rurales y urbanas (así como entre habitantes rurales y urbanos). Estas brechas se caracterizan principalmente por el acceso limitado de las mujeres rurales a servicios del Estado, en comparación con el acceso que podría tener una mujer del sector urbano. Entonces, en el campo las mujeres pueden sufrir de diversas problemáticas pero se centran principalmente en la dificultad de acceso a agua potable, electricidad, vías, transportes, centros de salud cercanos, a educación, formación y capacitación y una dificultad en tener espacios de recreación, de descanso o deporte.

Es así como la triple discriminación de la que habla el informe del PNUD (2011) se hace evidente en el actual contexto colombiano, por lo menos en los tres casos estudiados. Aún si Colombia hace parte de los países que ratificaron la convención de la CEDAW⁵⁵ y han revisado sus leyes nacionales con respecto a la supresión de la discriminación de la mujer, tanto en el país, como en otros doscientos países del mundo, como lo indican Blofield y Hass (2013) la discriminación continua (Blofield & Haas, 2013).

Por otra parte, aunque el Estado ha puesto a disposición de las mujeres rurales la Ley 731, con todos los beneficios que podría traer, ellas reportan no tener acceso a lo que indica la Ley y tampoco conocen cuáles son las rutas de acción definidas para la atención de mujeres en cuanto a los servicios de la Ley. Al no saber cómo participar, las mujeres comienzan por crear sensaciones de decepción y de desconfianza con respecto al Estado que limitan su participación en espacios donde es fundamental su presencia.

2.3. Conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley 731 de 2002

Durante las entrevistas realizadas y los grupos focales, se realizaron preguntas a los participantes concernientes a sus conocimientos sobre la Ley, sobre sus percepciones sobre la implementación y el seguimiento de esta, así como sobre las críticas o avances que estos veían con respecto a la Ley o

⁵⁴ *Urbano-centrismo*: palabra usada por la entrevistada para explicar que “todo gira alrededor de la urbe”. Palabra designada por la entrevistada para explicar cuando un fenómeno demuestra una clara centralidad en la urbe (en la zona urbana) sin tener en cuenta los otros tipos de territorios (rurales) (Manuela, entrevista Secretaría Distrital de la Mujer).

⁵⁵ CEDAW, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: por sus siglas en inglés Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) adoptada en diciembre 1979. Los Estados ratifican y firman “Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a **adoptar las medidas necesarias** a fin de **suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones**,” Para más información ir al sitio web: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

a la mujer rural como tal. De los resultados obtenidos, se decidió presentar esta información de forma que el lector pueda observar de antemano las diferentes respuestas de los tres tipos de actores principales (Instituciones del Estado, Mujeres rurales, asociaciones y organizaciones de mujeres o mixtas e Instituciones de Cooperación Internacional). Así, la información presentada de esta manera permitirá realizar un análisis comparativo de las diferencias entre los actores y se podrá dar una luz de entrada a las principales barreras u obstáculos de la implementación de la Ley, según lo reportado por los actores participantes.

En esta tabla se muestran los resultados para cada grupo de actores, donde se reunieron y juntaron las percepciones de los actores de los tres territorios estudiados. Para tener más información sobre el número de personas de cada grupo, véase a las notas de pie de página de cada actor.

Dado el volumen de información obtenida por parte de los participantes, en el proceso de clasificación de la información se hizo una tabla⁵⁶ más detallada y con testimonios originales de los actores participantes que está al acceso del lector en los anexos. Sin embargo, en esta tabla resumen, se pueden identificar las principales diferencias en lo reportado por los tres grupos de actores.

⁵⁶ Para obtener información más detallada sobre los conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley 731 de 2002, según los actores, dirigirse al ANEXO 7.

Resultados en función de los actores	Instituciones del Estado Nacionales ⁵⁷ y Locales ⁵⁸		Mujeres rurales, asociaciones de mujeres y mixtas ⁵⁹	Instituciones de Cooperación Internacional ⁶⁰
Conocimientos y/o informaciones dadas o recibidas de la Ley	-Sí tienen conocimientos de la Ley. -Recibieron formaciones o por razones académicas o laborales saben de ella.	-Dos personas conocen de la Ley, una la conoce a profundidad para su trabajo diario y el otro solo sabe lo que dice en general. -La tercera persona no la conoce ni ha recibido formaciones.	-Del total de 74 mujeres solo seis conocen la Ley a profundidad. -Las mujeres que pertenecen a asociaciones la han escuchado al haber recibido algún taller al respecto. -Las mujeres que no están vinculadas a asociaciones no conocen la Ley.	-Sí tienen un conocimiento de la Ley al haber estado vinculadas a esta por razones laborales. -En sus trabajos actuales acuden a esta con regularidad.
Percepción de la implementación de la Ley	-Sí, durante algunos años estuvo en funcionamiento. -Se implementaron acciones por medio del Programa de Mujer Rural (2012-2014). -No obstante, la implementación de la ley no ha mostrado resultados visibles.	-No se les ha tenido en cuenta, ni se les han dado directivas en lo que implica la implementación de la Ley a nivel local.	-Las mujeres y las asociaciones en territorio no conocen que la Ley haya sido implementada, a ellas no han llegado proyectos de esta implementación. -Las mujeres rurales dicen estar interesadas en participar si se llega a implementar.	-No hay sido prácticamente implementada, no se tiene información clara sobre los proyectos o recursos invertidos. -El esfuerzo y presión del movimiento social de mujeres para que se ponga en marcha la Ley no ha logrado su real implementación.
Percepción del Seguimiento de la ley	-Conocen y hacen parte del Comité ⁶¹ . -Este espacio no está acreditado formalmente. -Según el Informe de Seguimiento ⁶² , hay un bajo cumplimiento de lo estipulado en la Ley.	-No conocen del mecanismo de seguimiento a la Ley. -Una funcionaria ha mostrado interés en participar en el Comité pero no ha sido informada ni del proceso ni de la dinámica de seguimiento.	-Pocas mujeres consideran muy importante el seguimiento. -Las mujeres rurales de estos territorios no hacen seguimiento a la Ley ni conocen los procesos.	-Solo ONUMUJERES hace parte de este comité de seguimiento. -No hay un interés ni compromiso real de seguimiento desde las entidades permanentes que pertenecen al Comité. -Después de tres años no se ha avanzado en nada en el comité.

⁵⁷Nacionales: Funcionarias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer (Dos personas en total).

⁵⁸ Locales: Funcionarios de Secretarías de Desarrollo Agropecuario municipales o Secretarías de la Mujer (una persona por cada municipio, tres personas en total).

⁵⁹ Mujeres rurales, en su mayoría, asociaciones de mujeres y hombres integrantes de asociaciones mixtas participantes de los 8 grupos focales en los 3 municipios objetivos (Ibagué, Villapinzón y Sumapaz). Algunas personas que trabajan con un total de 74 mujeres y 4 hombres en el total de grupos focales.

⁶⁰ Cooperación Internacional: funcionarias del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, y de OXFAM Colombia (Dos personas en total).

⁶¹ Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Ley 731 de 2002.

⁶² Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM (2016) Informe de Seguimiento Ley 731 de 2002. Presentado en la Audiencia Pública: TIERRAS Y MUJERES RURALES. Congreso de la República. Marzo de 2016. p.1-19.

			-Las mujeres que muestran interés para hacer seguimiento no reciben apoyo de administraciones locales para esto.	
Críticas a la Ley	-Se deben hacer ajustes y revisiones a la Ley porque van más de 15 años de su aprobación. -Se debe revisar el rol de la mujer, porque se insiste en roles tradicionales de esta.	-Se debe hacer una actualización de la Ley, teniendo en cuenta los cambios administrativos en el Gobierno Nacional. -La ley no beneficia a la mujer en términos de violencia y conflicto armado. -La ley debe hacer consulta previa a las comunidades.	-Una mujer dice que la Ley tiene varios ajustes a hacerse, articulándose con otras leyes (Ley 1448, Ley de víctimas) y con el Acuerdo de Paz. -La Ley no incluye temas relacionados con la mujer en situaciones de violencia y conflicto armado.	-La nueva institucionalidad implica unos ajustes a la Ley. -La Ley no fue difundida a nivel territorial. -No hubo conciencia real desde el nivel nacional para su implementación. -Faltó más consulta a las comunidades.
Avances, logros o cambios percibidos en términos de la Ley	-Compromiso en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 sobre la creación de la Dirección de Mujer Rural y la formulación de Política de la mujer rural. -Esta política busca fortalecer los mandatos de la Ley 731 de 2002. -La nueva Dirección del MADR ⁶³ se encargará junto con la CPEM ⁶⁴ de formular la política.	-No conocen de la creación de la nueva dirección. -Si conocen, no los han contactado para participar en las reuniones de la Dirección o las reuniones sobre la formulación de la política. -En los territorios las mujeres no saben de estos avances.	En la localidad de Sumapaz, las mujeres entrevistadas hacen parte de una cooperativa de mujeres que fueron beneficiarias de la implementación de la Ley 731 de 2002, con los recursos del FOMMUR. El grupo ha reportado avances en cuanto a fortalecimiento organizativo, sin embargo, las condiciones del proyecto productivo se han deteriorado.	-Esta nueva política en formulación es lo que va a impulsar verdaderamente la Ley. -Es así como se tendrán recursos para implementar la Ley. -La Dirección deberá enfocarse ahora en transversalizar el tema de género y en la identificación de obstáculos y soluciones.
Avances, logros o cambios percibidos en términos de la Mujer Rural	-El Acuerdo de Paz tiene en cuenta y prioriza el enfoque de género, principalmente en el punto 1 sobre desarrollo rural.	-Es un gran paso que en el Acuerdo de Paz se le dé énfasis a la mujer rural en el punto 1. -El paso siguiente es incluir recursos también.	-El Acuerdo de Paz incluye reconoce a la mujer rural y entiende el ciclo vital de esta, que debe tenerse en cuenta cuando se quiere trabajar con ellas.	-El Acuerdo permite ver la importancia de una equidad urbano-rural y dentro de este una equidad de género. -Los avances en el Acuerdo deben articularse con los avances que se adelantan para la implementación de la Ley (por medio de la política).

Tabla 3. Tabla resumen⁶⁵ de los resultados encontrados en función de los actores sobre sus conocimientos, percepciones, críticas y avances en cuanto a la Ley 731 de 2002.

⁶³ MADR para indicar el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**.

⁶⁴CPEM hablar de la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**.

⁶⁵ Para obtener información más detallada sobre los conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley 731 de 2002, según los actores, dirigirse al ANEXO 7.

2.4. Obstáculos identificados por los actores para el proceso de implementación de la Ley

En lo que respecta este punto, si bien en las preguntas tanto del grupo focal como de las entrevistas se preguntaba concretamente por los *obstáculos o puntos positivos* de la implementación de la Ley, en las respuestas primaron principalmente los obstáculos. Es por esta razón que en este punto nos concentramos principalmente en reportarlos. Aquí, es importante resaltar que no todos los actores identificaban los obstáculos cuando se les hacía la pregunta. Sin embargo, a través de los discursos y la intervención en otras preguntas realizadas, era posible identificar otra serie de obstáculos que ellos no mencionaban directamente.

Durante la primera lectura de los insumos de investigación (transcripciones de entrevistas, transcripciones de grupos focales, revisión de notas tomadas, etc.) se identificaron algunas categorías. Estas fueron tomando forma y concretizándose a medida que se compararon con hallazgos pasados de otros casos o con la literatura sobre los obstáculos identificados por otras personas, para la implementación de políticas o leyes (ver Capítulo 1, punto 1.3.). Entonces, es así como aquí se presentan 14 categorías que agrupan los obstáculos identificados por los actores participantes.

La identificación de estos obstáculos será la base del análisis para el capítulo siguiente. Por esta razón, se presentan los resultados en manera de tabla comparativa para permitirle al lector, desde ya, tener una idea clara de los principales obstáculos reportados según los diferentes grupos de actores, y según los diferentes casos.

A continuación, se analizarán las siguientes dos tablas que muestran por una parte los obstáculos identificados por las diversas instituciones (tabla de la izquierda) y por otro lado lo reportados por las mujeres y las asociaciones. Entonces, como es posible ver en la **tabla de la izquierda**, las instituciones coinciden en varios de los obstáculos. No obstante, algunas de estas instituciones no reportaron obstáculos vinculados a diferentes interpretaciones de la Ley, relaciones deshonestas, de clientelismo y/o corrupción, a la pérdida de confianza en el Estado, o a la falta de participación o de registro de información de mujeres rurales.

Por su parte, como se puede ver en la **tabla de la derecha**, las mujeres rurales y las asociaciones consideraron como principales obstáculos, al ser los más identificados por estas, la incapacidad técnica y administrativa y la resistencia de cambio de roles, seguido de la poca articulación de actores, las relaciones deshonestas, de clientelismo y/o de corrupción, el énfasis en los intereses individuales (no de las comunidades) y la brecha existente entre la zona urbana y rural. Los obstáculos no identificados por este grupo de participantes fueron las diferentes interpretaciones de la Ley y la falta de registro de información sobre mujeres rurales.

OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS POR LAS INSTITUCIONES PARA EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA LEY					
CASO: LEY 731 DE 2002					
Actores	Instituciones del Estado				Instituciones de Cooperación Internacional
	Locales			Nacionales	
Obstáculos	Ibagué	Sumapaz	Villapinzón		
Incapacidad técnica y administrativa (de las instituciones)	X	X	X		X
Resistencia al cambio de roles de género	X	X	X	X	X
Diferentes interpretaciones de la Ley		X		X	
Falta de registro de información sobre las m ujeres rurales		X		X	X
Falta participación de las m ujeres rurales		X		X	X
Falta organización de las m ujeres rurales		X	X	X	X
Poca articulación de actores	X	X	X	X	X
Falta de asignación de recursos	X	X	X	X	X
Relaciones deshonestas, de clientelismo y/o corrupción	X	X	X		
Brecha urbano-rural	X	X	X	X	X
Focalización en intereses individuales (diferentes a los de las m ujeres rurales)	X	X	X	X	X
Desconocimiento de la Ley 731 de 2002	X	X	X	X	X
Cultura de asistencialismo	X	X	X	X	X
Pérdida de confianza en el Estado		X		X	X

X Para indicar que al menos una persona de ese grupo de actores consideró ese

OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS POR LAS MUJERES Y ASOCIACIONES RURALES PARA EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA LEY			
% DEL TOTAL DE PERSONAS POR GRUPO QUE CONSIDERÓ CADA OBSTÁCULO			
CASO: LEY 731 DE 2002			
Obstáculos	Mujeres rurales, Organizaciones o Asociaciones de mujeres o mixtas		
	Ibagué	Sumapaz	Villapinzón
Incapacidad técnica y administrativa (de las instituciones)	35	11	18
Resistencia al cambio de roles de género	50	11	16
Diferentes interpretaciones de la Ley	0	0	0
Falta de registro de información sobre las mujeres rurales	0	0	0
Falta participación de las mujeres rurales	42	0	11
Falta organización de las mujeres rurales	15	0	18
Poca articulación de actores	27	44	5
Falta de asignación de recursos	8	11	9
Relaciones deshonestas, de clientelismo y/o corrupción	19	22	7
Brecha urbano-rural	27	11	5
Focalización en intereses individuales (diferentes a los de las mujeres rurales)	23	11	11
Desconocimiento de la Ley 731 de 2002	23	0	7
Cultura de asistencialismo	19	0	11
Pérdida de confianza en el Estado	4	11	11
Nota: Los colores fuertes fueron identificados por más participantes. +  - Identificado			

2.5. Percepción sobre el papel de los actores en la implementación de la ley

Luego de preguntar durante las entrevistas y los grupos focales a los actores por los roles que consideraban importantes para que la Ley fuera implementada, en esta sección se mostrará un resumen de los resultados obtenidos, según sus reportes. Estos resultados serán útiles para profundizar durante el análisis las percepciones que cada grupo de actores tiene sobre su propio rol y el rol de los otros grupos. Asimismo, se podrá ver hasta qué punto los diferentes actores son conscientes o no de la importancia de su rol para que la implementación de una ley o política se realice. Para ver el cuadro con información más completa por favor véase el Anexo 8.

¿Importa la participación de mujeres rurales y de asociaciones agrarias de mujeres o mixtas?

Tanto las mujeres rurales mismas, como la mayoría de actores consideraron que era fundamental el fortalecimiento organizativo, la participación y el seguimiento de las mujeres rurales. En dos de los

municipios se mencionaron dificultades de asociación y de organización de mujeres rurales o entre algunas asociaciones ya existentes. De hecho, como mencionan los participantes, hay dificultades que consisten en diferencias de opinión, conflicto de intereses, discusiones pasadas, etc. Varios actores a nivel nacional, por su parte, mencionaron que el rol de las mujeres es aún más importantes cuando se hace incidencia organizada en espacios de decisión, como lo han hecho organizaciones como la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales, la Plataforma de Mujeres Rurales (donde pertenecen varias organizaciones territoriales) u organizaciones como ANMUCIC, ASODEMUC y FEDEMUC.

¿El Estado y sus instituciones nacionales y locales deben jugar un rol más importante? El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

De acuerdo a lo reportado por los actores, el MADR tiene un papel fundamental en la implementación de la Ley, principalmente por ser este la cabeza del sector agropecuario. No obstante, los actores de Cooperación Internacional y la Consejería (CPEM) concuerdan que no es solo responsabilidad del MADR, ya que el desarrollo rural abarca otras inversiones relacionadas con vías, salud, infraestructura, transporte, agua potable, etc. Desde el nivel territorial, las instituciones locales o distritales no han recibido ningún aporte (en términos de recursos o de asistencia técnica) o directriz del MADR sobre lo que debe hacerse en cuanto a la Ley, e incluso hay funcionarios de entidades locales que ni la conocen. La entrevistada del MADR afirma que se debe hacer un proceso de articulación al interior del MADR para que desde todas las direcciones se tenga una mirada y unas acciones dirigidas a la equidad de género. Asimismo señala que se debe también capacitar y articular con los funcionarios y las entidades en las regiones. Pocas mujeres rurales u organizaciones tienen claro cómo se formulan e implementan las leyes o cuál es el papel del Ministerio en esta Ley.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)

La CPEM no es una entidad muy conocida a nivel territorial. Aunque según el nivel nacional su gestión es fundamental para el seguimiento de la Ley y para dar asistencia técnica a las otras entidades que deben emplear acciones para el cumplimiento de lo estipulado, su rol en territorio municipal pasa desapercibido. En otros casos, cuando desde el nivel distrital se dirigen a la CPEM y al MADR, los procesos de articulación no se hacen efectivos.

Instituciones locales: limitaciones al estar lejos de las instituciones centrales y ventajas al estar cerca de la población de base

El rol de las entidades territoriales varía entre los territorios. En lo que concierne al municipio de Ibagué, el entrevistado no habló de convenios claros con otros actores. Sin embargo, mencionó la dificultad de asignación de recursos para el tema de Mujer Rural. A pesar de no recibir recursos del nivel

nacional, el municipio de Villapinzón destina un pequeño porcentaje del presupuesto anual de la Alcaldía para dar a organizaciones de mujeres rurales. No obstante, esta inversión alcanza únicamente para aportar a las actividades de un cierto grupo de mujeres, que se ven beneficiadas de las ayudas.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de la Mujer no cuenta con recursos suficientes para adaptarse a las condiciones rurales y así brindar una atención diferenciada a las mujeres en territorio. Aunque son varios los proyectos que se realizan, y a veces en convenio con otras secretarías distritales, la oferta de posibilidades no ha generado reales cambios en la situación de las mujeres rurales.

Desde la cooperación internacional reconocen el papel fundamental de las instituciones locales, admitiendo que no se ha podido llegar a ellos desde el nivel nacional con directrices claras sobre equidad de género, implementación de la Ley, rutas de acción, etc.

Cooperación Internacional, ¿un sustituto a la poca presencia de instituciones estatales en el campo?

Para las instituciones nacionales, y algunas locales, es fundamental el papel de la Cooperación en la medida que puede aportar técnica y presupuestalmente. Sin embargo, según mencionan algunos entrevistados, la ayuda de estas organizaciones se centra en apoyar proyectos específicos (en regiones específicas) que responden a sus planes de acción y sus propias agendas, sin llegar a otros territorios que podrían requerir de la asistencia que ellos dan. Las instituciones nacionales resaltan el papel principal que ha tenido OXFAM en el proceso de incidencia política, de fortalecimiento organizativo y de creación de redes con las asociaciones que hacen parte de la Plataforma de Mujeres Rurales. Asimismo, resaltan el papel de OXFAM para apoyar procesos participativos de mujeres rurales donde ellas han tenido la oportunidad de formarse y luego presentarse ante espacios de toma de decisión para llevar sus propuestas e ideas, proceso costado por OXFAM en convenio con la Unión Europea y otras agencias.

Otros actores identificados

El papel de otros actores no es muy mencionado. Por su parte el municipio de Villapinzón menciona estar en un convenio con la Universidad de los Andes específico para apoyar proyectos productivos de mujeres rurales y otros en otros campos. Los estudiantes de la universidad han brindado asistencia técnica y formaciones a las mujeres participantes. Sin embargo, estos proyectos se concentran en grupos de mujeres ya identificados debido a que son proyectos con recursos limitados.

CAPÍTULO 3: DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Dada la pregunta de investigación de este documento sobre “¿*Cuáles son los resultados positivos y los obstáculos a la implementación de la Ley 731 de 2002 (ley de mujer rural)?*” el análisis de resultados se concentrará principalmente en identificar respuestas. Sin embargo, teniendo en cuenta el capítulo anterior, es posible ver que los “*avances, logros o cambios*” (Véase el punto 2, Capítulo *Resultados*) identificados con respecto a la Ley no fueron muy significativos ya que la Ley, hasta el momento, no ha generado resultados positivos a los ojos de la mayor parte de los actores participantes. De esta manera, el interés principal de este capítulo será analizar las barreras y los obstáculos encontrados para la implementación de la Ley, según lo que reportaron los actores.

Para comenzar, se hará un breve análisis del contexto de las mujeres rurales hoy en día en los municipios para identificar si la Ley ha tenido cambios en sus vidas. Luego, se tomará el cuadro sobre los conocimientos, las percepciones, las críticas y los avances considerados por los tipos de actores para discutir sobre las principales diferencias y barreras a la implementación de la Ley que se identifican en este punto. Seguido de esto, se hará un análisis de los principales obstáculos reportados para la implementación de la Ley según los participantes a la investigación. Luego, la autora propondrá una reclasificación de los obstáculos, integrándolos en tres grandes categorías, es decir, obstáculos institucionales, contexto-culturales y relacionales, teniendo en cuenta igualmente los vínculos y relaciones entre ellos. Al final de este ejercicio, al analizar el rol de los actores, se buscará realizar una discusión reflexiva que permitirá a cada actor revisar los obstáculos a la luz de su rol, según lo que la autora propone.

3.1. Sobre las mujeres rurales

Según los participantes, las mujeres rurales de los tres casos son consideradas como trabajadoras, que dedican la mayor parte de su tiempo a tareas de cuidado. Asimismo, trabajan la tierra o la crianza de gallinas, ganado u otros (dependiendo de los casos), para tener alimentos sea para el consumo del hogar o para la venta. En otros casos, se ven en la necesidad de buscar trabajos fuera del campo, o en otras tierras de grandes terratenientes, y remunerados. Además, su rol en la producción familiar, tanto agrícola como la transformación de productos, resulta fundamental para el sustento del hogar debido a que en varias ocasiones la pareja realiza otros trabajos remunerados y la mujer queda a cargo de las tareas de producción del hogar. En efecto, como se puede notar en lo reportado por las mujeres (Véase el Anexo 6, Situación de Mujeres Rurales) sus múltiples actividades y el acceso a otras oportunidades de vida se ven en ocasiones limitadas por parte de estas mujeres al no contar con ciertos servicios o infraestructuras adecuadas (ej. acceso agua potable o al agua, acceso a

electricidad, acceso a gas, acceso a transporte para ella y los hijos, formaciones, etc.), también al hecho que son víctimas de varios tipos de violencia y a que por vivir en una sociedad patriarcal, las mujeres rurales no son reconocidas por sus esfuerzos.

De esta manera se puede ver que las mujeres rurales colombianas, en los tres casos estudiados, continúan sufriendo de una triple discriminación como lo mencionado por el PNUD (2011). Aunque se haya promulgado desde el 2002 la Ley 731 que las favorece, los efectos, impactos y beneficios de la Ley no son visibles, al menos en estos tres casos. Si bien en la localidad de Sumapaz, las mujeres de la vereda estudiada fueron beneficiarias de la Ley en un primer momento, y les ha ayudado a tener un ingreso adicional y una actividad fuera del hogar; luego de 15 años, al no haber seguimiento de las acciones de la Ley, muchos otros proyectos productivos decayeron, siendo esta la única asociación que sobrevivió. Sin embargo, hoy en día, al no contar con acceso a otros servicios (ej. agua potable, asistencia técnica adicional, transporte, etc.) no se ha podido lograr un verdadero cambio en la vida de estas mujeres trabajadoras y dedicadas. Adicionalmente, el estado de la “tienda solidaria” se ha deteriorado, y aunque ellas tienen el objetivo de brindar otros servicios a la comunidad, aumentando su oferta de productos, no cuentan con la asesoría técnica ni financiera.

En efecto, como lo indica Meertens (2006), aún las buenas intenciones de lo propuesto en la Ley, su implementación se quedó atrás (Meertens, 2006). Meertens reporta igualmente que esto se debe principalmente a una serie de situaciones que no permitieron que esta implementación ocurra. Según indica, esto se debió principalmente a que no se comunicó a las mujeres rurales los alcances de esta ley, a que no se tuvo en cuenta las mujeres en condición de violencia y conflicto armado y a las múltiples resistencias dentro de las instituciones para no avanzar en la reglamentación de los artículos de la Ley (Meertens, 2006). En efecto, si se analiza lo dicho por Meertens, se puede ver de qué manera la implementación de esta Ley ha tenido barreras que implican la falta de conocimiento de la Ley, la falta de gestión y voluntad política y a la poca información desagregada y diferenciada que se tiene sobre las mujeres en la zona rural. De esta manera, se pueden ir notando ciertos obstáculos que se identifican al ver que la situación de las mujeres rurales no ha tenido mejorías importantes y que los beneficios y alcances de la Ley no han llegado a impactarlas realmente.

3.2. Análisis de los resultados sobre conocimientos, percepciones, críticas y avances de la Ley

Teniendo en cuenta los resultados reportados en la tabla 3, se puede ver cómo las respuestas de los participantes pueden variar dependiendo si hacen parte de un grupo de actores o de otro. Por ejemplo, los resultados varían principalmente si son actores que están en contacto directo o regular con la Ley o con acciones ligadas a esta, es decir los actores a nivel nacional (instituciones nacionales y de cooperación internacional). Por su parte, los actores que se encuentran geográficamente alejados (en

los territorios) o que no hacen parte de los focos de interés de los actores “encargados” de la implementación de la Ley, no se incluyen en espacios donde se toman decisiones o se presentan resultados sobre la Ley.

Para empezar, en lo que respecta el **conocimiento de la Ley 731**, tanto los entrevistados de los **actores de instituciones nacionales como los de cooperación internacional** reportan conocer la Ley a profundidad porque trabajan constantemente sobre ella, porque han recibido formaciones o por proyectos personales, laborales o académicos ligados a esta. Tratándose de **las autoridades locales, el conocimiento de la Ley es precario** (a excepción de la participante del Distrito) y no han tenido acceso a información o formación detallada sobre esta. Finalmente, se puede observar cómo, **en el campo**, el acceso a la información es más difícil, dejando a una mayoría de **mujeres rurales** sin conocimiento sobre lo que una Ley dirigida les exige. En efecto, como se mencionaba anteriormente, en el campo el acceso a internet e incluso a telefonía móvil es muy limitado. Además, aún existen mujeres analfabetas en algunas zonas rurales del país, según lo mencionado por los participantes, lo cual dificulta aún más su acceso a formación y a información. La probabilidad de estas mujeres a acceder a espacios de formación e información sobre la Ley aumenta si hacen parte de organizaciones o asociaciones de base donde se organizan talleres y sesiones para trabajar con la Ley. Sin embargo, en algunos casos, como lo reportan las participantes, la Ley se trata muy rápidamente, de manera no detallada y no se especifican las rutas de acción para acceder a los servicios que promulga.

Por otro lado, en lo que implica la **percepción sobre la implementación de la Ley**, las mujeres rurales, organizaciones y asociaciones de base, así como las **autoridades locales, no conocen que la Ley haya sido implementada en sus territorios**. Las autoridades locales incluso afirman que en ningún momento han recibido directivas o lineamientos sobre lo que debe implementarse. Desde cada uno de sus territorios, las autoridades locales reportan hacer lo que está a su alcance para mejorar la situación de las mujeres rurales, acciones por lo general no articuladas con la Ley, y con recursos limitados. A nivel municipal o distrital, no se han generado directivas de cuánto o qué porcentaje debe asignarse a los proyectos de mujeres rurales, por lo tanto los recursos y presupuestos con los que cuentan para esto son mínimos. Las instituciones de **Cooperación Internacional** concuerdan con estos dos grupos de actores que **la Ley no ha sido implementada** y si lo ha sido, no se cuenta con información clara sobre los proyectos o recursos invertidos para este fin. Asimismo, consideran que **ha sido importante la presión por parte de las organizaciones y movimientos de mujeres rurales** que han generado cambios y modificaciones en miras de implementar la Ley. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado una implementación efectiva. Hasta el momento, estos tres actores reconocen que la implementación de la Ley ha sido mínima. No obstante, al hablar con las autoridades nacionales, el panorama cambia. Las funcionarias entrevistas informan que la Ley sí ha sido

implementada cuando el **FOMMUR⁶⁶** fue puesto en funcionamiento por un tiempo y se beneficiaron unos proyectos piloto en tres gobernaciones del país, al igual que cuando se ejecutaron acciones por medio del **Programa de Mujer Rural (2012-2014)**. Sin embargo, según una de las entrevistadas, no se tiene información, al acceso del público, sobre los impactos y beneficios de este Programa a largo plazo, sobre los recursos invertidos, ni sobre la población beneficiada. Adicionalmente, **al año 2017, no se identifican nuevas acciones de implementación de la Ley diferentes a los cambios en legislación**, en la estructura del Ministerio, entre otras, que no se han puesto en práctica sino recientemente (marzo de este año). Entonces, si bien se detectan algunas acciones positivas, no se observan modificaciones concretas y contundentes que permitan visualizar un panorama real de cambio.

En cuanto a las **percepciones del seguimiento**, las respuestas son similares a aquellas dadas para la implementación. Por su parte, las **mujeres rurales** al no tener conocimiento de la Ley, tampoco identifican los mecanismos de seguimiento o la importancia de su participación en este proceso. Aunque hay 2 representantes de las organizaciones de mujeres rurales que deben hacer parte del Comité de Seguimiento a la Ley a nivel central, y quiénes asisten cuando son convocadas⁶⁷, no se han visualizado cambios porque la mayoría de acciones no dependen de ellas.

Al preguntar a las instituciones de **Cooperación Internacional** sobre el Comité, estas informan que durante las reuniones, las **entidades permanentes⁶⁸** envían cada vez una persona diferente, por lo cual **no se logra avanzar mucho**. Esto demuestra un claro **desinterés y falta de compromiso de realizar un seguimiento** de las acciones a implementar. Se podría decir que esto refleja que luego de tantos años no se haya visto ningún avance porque el seguimiento no ha sido efectivo.

Además, para el caso de esta ley, según las entrevistas de **instituciones nacionales, el seguimiento no está reglamentado** y por lo tanto **las entidades no tienen la ruta para actuar**. Por esta razón, al ver el Informe de Seguimiento⁶⁹, los avances no son visibles debido a que este seguimiento “*está a discreción de ellas⁷⁰*” (de cada entidad). Por su parte, desde el **nivel territorial hay un desconocimiento del mecanismo**, y a nivel distrital, aunque se conoce de la existencia del Comité y se ha mostrado interés en hacer parte del seguimiento, no han recibido información acerca de las reuniones, los procesos o dinámicas de este proceso.

⁶⁶ Recordar: FOMMUR es el Fondo de Fomento para la Mujeres Rurales.

⁶⁷ Las reuniones del Comité de Seguimiento fueron estipuladas alrededor de 3-4 veces al año. Sin embargo, al no estar reglamentado el Comité, los participantes no se ven en la obligación de asistir. Las mujeres rurales participan como invitadas porque aún no se definió su rol.

⁶⁸ El Comité de Seguimiento a la Ley está conformado por entidades permanentes (15) y otras complementarias (11).

⁶⁹ Fuente: Consejería Para la Equidad de la Mujer (2016) en la bibliografía.

⁷⁰ Según una entrevistada de una institución nacional.

Por otro lado, con respecto a las **críticas de la Ley**, según lo que mencionan las entrevistadas de Cooperación Internacional, ha habido un **gran vacío en la implementación y seguimiento** dado principalmente a que no se hizo una difusión a nivel territorial (tanto a nivel de autoridades locales como a nivel de organizaciones y mujeres rurales), y agravado por la falta de conciencia y valoración de la importancia de la implementación de esta Ley desde el nivel nacional.

Asimismo, otros grupos de actores mencionan **críticas** al ver que han pasado 15 años de su implementación. Ellos consideran que es necesario realizar **ajustes, una actualización, o una articulación** con otras leyes, teniendo en cuenta también el momento por el que está pasando el país y la nueva institucionalidad. Es por esta razón que, tanto la entrevistada de instituciones locales como las de Cooperación Internacional, consideran que se debe realizar una **consulta previa a las comunidades** para definir los ajustes o las acciones que se van a tomar y que verdaderamente indique la situación actual de las mujeres rurales. Por otro lado, desde el nivel territorial y distrital, tanto las mujeres rurales y la entrevistadas de instituciones locales que conocen de la Ley, consideran que la **ley no tiene en cuenta a la mujer en condiciones de violencia y conflicto armado**. Esto es preocupante al ser además las mujeres rurales las principales víctimas del conflicto. Aunque existen otras leyes que se ocupan especialmente de las víctimas (Ley 1448⁷¹), el Estado debe brindar una atención integral donde el tema de la violencia este transversalizado y donde se tengan definidas acciones específicas para la atención de mujeres rurales en este sentido.

Finalmente, en cuanto a los **avances, logros o cambios**, los entrevistados mencionan principalmente avances y logros relacionados con la formulación de una nueva política o la modificación de la estructura del MADR para la creación de una Dirección dirigida a la mujer rural. Estos compromisos fueron promulgados por el Gobierno Nacional desde la publicación del Plan Nacional de Desarrollo⁷² para el periodo 2014-2018. Sin embargo, aunque desde el 2015 se generó el Decreto 2369⁷³ para modificar la estructura del MADR e incluir en esta la **Dirección de Mujer Rural**, esta dirección no entró en real funcionamiento sino hasta el 01 de marzo de 2017, con la contratación de la directora. Este hecho no habría sido posible sin el seguimiento, presión y movilización por parte de las organizaciones de mujeres rurales que tenían la posibilidad de movilizarse en Bogotá o aquellas que, desde las regiones, lo hacían por medio de redes sociales⁷⁴. Con respecto a la **Política Integral para la Mujer**

⁷¹ Ley 1448 de 2011. "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Para más información: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>

⁷² Plan Nacional de Desarrollo, Tomo 2. Para más información: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>. Art.107, h. "Crear una Dirección de Mujer Rural que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural". Art.232. "Política de Mujer Rural".

⁷³ Decreto 2369 de 2015. "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

⁷⁴ Información obtenida de conversaciones con líderes de organizaciones de mujeres rurales en Bogotá, durante el nombramiento de la Directora de Mujer Rural, el 01 de marzo 2017.

Rural ⁷⁵ el mismo Plan de Desarrollo 2014-2018 indicaba que tanto la CPEM como el MADR trabajarían conjuntamente para la formulación de esta. No obstante, a 2017, y por una serie de factores mencionados relacionados a dificultades con la consultoría, estas entidades no comenzaron realmente la formulación de esta política que en el momento que la Dirección de Mujer rural fue puesta en marcha. Para estas dos acciones, el Gobierno Nacional fue apoyado en el marco de una cooperación con la Unión Europea y OXFAM. Por su parte, las instituciones de cooperación internacional entrevistadas opinan que tanto la Política de mujer rural como la Dirección serán fundamentales para avanzar en la transversalización de género, la identificación de obstáculos y soluciones que permitirán finalmente avanzar en la atención integral a las mujeres rurales.

En cuanto al **Acuerdo de Paz**, los actores mencionaron grandes expectativas que trae en lo que concierne a la **valoración y priorización de la mujer rural** en el desarrollo rural, mencionado en el punto 1⁷⁶ del Acuerdo. Asimismo, reconocen la importancia de este Acuerdo para lograr una equidad urbano-rural y dentro de esta una equidad de género. Sin embargo, al igual que la Ley, estas medidas que toma el Acuerdo en cuanto a la mujer rural se arriesgan a quedar en el papel si no se definen desde el comienzo medidas, rutas de acción, acciones concretas, recursos específicos, roles y responsabilidades, entre otros. Como lo mencionan los participantes de esta investigación, es importante articular las diferentes leyes ya existentes a lo indicado en el Acuerdo, de manera que se trabaje de manera conjunta y articulada, y no se gasten energías en hacer lo mismo separadamente.

A parte de esto, **los participantes no mencionaron grandes avances en lo que respecta la Ley**, lo cual demuestra el reto tan grande que tiene el Gobierno Nacional y las entidades encargadas de la implementación de esta Ley y de la formulación de la política, para llevar la información hasta los actores territoriales que desconocen estos avances o no han sido hasta el momento invitados a participar de estos espacios de formulación y toma de decisiones.

Para finalizar, es posible notar durante este análisis que una de las principales problemáticas de la implementación de la Ley ha sido su desconocimiento por la mayor parte de actores territoriales entrevistados (instituciones locales y organizaciones de mujeres rurales y mujeres rurales como tal). Este desconocimiento, a su vez, ha generado una incertidumbre sobre las rutas de acción y del proceso de implementación reflejado en el poco o nulo seguimiento que se hace a esta Ley. Por su parte, desde el nivel nacional, al no estar reglamentada la Ley, los actores encargados de su implementación no pueden avanzar ni exigir a otras entidades que ejecuten las acciones que se deben. Lo que se

⁷⁵ "con el fin de avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres rurales, el Gobierno Nacional implementará las medidas necesarias para dar pleno cumplimiento a lo preceptuado en la Ley 731 de 2002." (DNP, 2015:1213).

⁷⁶ Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Para más información: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

puede observar entonces es una falta de voluntad política a nivel nacional o central para considerar esta Ley como prioridad (podría ser por razón de intereses o de una resistencia a la concepción de roles de género), una dificultad para la difusión de este tipo de leyes a nivel territorial e incluso nacional (por no contar con la capacidad técnica suficiente o por haber unas barreras de comunicación centro-resto), un desinterés por invertir en el sector rural de los menos favorecidos y una limitada articulación entre todos los grupos de actores. De esta manera, el análisis de esta sección permite encontrar ciertos obstáculos que fueron poco a poco identificados por los diversos actores entrevistados. En la sección siguiente, el análisis incluirá la discusión sobre el resto de obstáculos identificados durante los grupos focales y entrevistas.

3.3. Análisis de los principales obstáculos reportados

En esta sección, a partir de los obstáculos reportados, se buscará entablar una discusión que incluya tanto la relación de estos con la literatura como con los hallazgos de otros autores sobre la implementación de políticas y leyes en contexto colombiano. Adicionalmente, se resaltarán algunos obstáculos que si bien no están incluidos ni en la teoría, ni en lo hallado sobre el contexto del país, fueron reportados por los participantes para el caso de la Ley 731. Al final de estos análisis, se buscará llevar al lector a comprender los pasos llevados a cabo para generar la propuesta de recodificación de los obstáculos para tener una comprensión más amplia sobre estos (tema abordado en la sección siguiente).

Obstáculos identificados	Reportado por	Número de observaciones
Incapacidad técnica y administrativa (de las instituciones)	Todos menos por las Instituciones nacionales	39
Resistencia al cambio de roles de género	Todos	46
Diferentes interpretaciones de la Ley	Solo por una Institución local y una nacional .	2
Falta de registro de información sobre las mujeres rurales	Solo por una Institución local , una nacional y por cooperación internacional	3
Falta participación de las mujeres rurales	Todos menos el grupo focal de Sumapaz* y las instituciones locales de Ibagué y Villapinzón.	26
Falta organización de las mujeres rurales	Todos menos el grupo focal de Sumapaz* y la institución local de Ibagué.	26
Poca articulación de actores	Todos	41
Falta de asignación de recursos	Todos	28
Relaciones deshonestas, de clientelismo y/o corrupción	Todos menos por las Instituciones nacionales y de Cooperación Internacional	17
Brecha urbano-rural	Todos	24
Focalización en intereses individuales (diferentes a los de las mujeres rurales)	Todos	32
Desconocimiento de la Ley 731 de 2002	Todos menos el grupo focal de Sumapaz*	16
Cultura de asistencialismo	Todos menos el grupo focal de Sumapaz*	19
Pérdida de confianza en el Estado	Todos instituciones locales de Ibagué y Villapinzón.	12
Notas: * En Sumapaz solo se tuvo la oportunidad de hacer un grupo focal. Por lo tanto la información reportada se limita a lo dicho por este grupo focal. Sus respuestas dan cuenta que este grupo es también una pequeña asociación de mujeres locales que llevan un proyecto productivo entre ellas y participan en espacios de toma de decisión locales.		Total: 331 observaciones  Popularidad

Tabla 4. Resumen de los obstáculos según los actores que los reportaron y su grado de popularidad entre estos

3.3.1. Análisis de los obstáculos estudiados en la teoría

Para este análisis, se abordarán, según la teoría expuesta en el capítulo 1 (Punto 3), tres grandes obstáculos muy debatidos por los actores y unos obstáculos que, aunque son mencionados, son menos elaborados. Estos se muestran a continuación:



Los 3 principales obstáculos

Los tres obstáculos que se mencionarán aquí también fueron reportados en el trabajo sobre el Análisis de la Política Pública para el desarrollo de la Mujer Rural⁷⁷ (1994) realizado por Patricia Muñoz Erazo (2003).

1) Incapacidad técnica y administrativa (también identificado en el contexto colombiano)

Para este obstáculo, según Blofield y Haas, es necesario que el Estado cuente con capacidades suficientes para implementar una política o ley, sobre todo si se trata de una política de equidad de género (Blofield & Haas, 2013). De lo que mencionan los autores, es posible que los Ministerios, cortes o diversas autoridades nacionales cuenten con infraestructuras inadecuadas, talento humano insuficiente (Blofield & Haas, 2013). Esto es evidente en el caso de esta Ley donde los obstáculos reportados en este punto se relacionan principalmente con el poco talento humano para realizar actividades articuladas, la falta de capacidad técnica para evaluar la factibilidad de proyectos y si son pertinentes y necesarios para las mujeres rurales. Además, no se forman ni se capacitan los funcionarios públicos (nacionales o territoriales) en lo que implica la Ley o la equidad de género, y por lo tanto estos no conocen las rutas de acción ni tienen lineamientos específicos de lo que deben hacer. Este desconocimiento dificulta a su vez la inclusión de una perspectiva de género en los procesos y toma de decisiones, que no cuentan con la participación de mujeres.

Por otro lado, al ser una Ley que implica el área rural, se generan unas dificultades logísticas y de infraestructura debido a que los procesos deben adecuarse a los tiempos e implicaciones rurales. Ni

⁷⁷ Muñoz Erazo, J. P. (2003). Aportes para el análisis de la política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (50), 97-124. En este documento: Ver capítulo 1, sección "Obstáculos en el contexto colombiano", penúltimo párrafo.

el gobierno central ni los gobiernos locales cuentan con la capacidad administrativa ni de infraestructura para adaptarse a las dinámicas de implementar una Ley en el área rural. Si a esto se le suma que diversas administraciones no le apuestan al tema rural y de género, y tampoco reciben exigencias, sanciones o seguimiento porque los artículos de la Ley no están reglamentados, las medidas que pueden tomarse para que las mujeres accedan a los servicios de la Ley son mínimas.

En muchos casos, que una Ley sea implementada depende de muchos actores que van desde aquellos que se encargan de la reglamentación de los artículos, hasta aquellos que los implementan en terreno. En lo encontrado en este proceso, es fundamental el papel que pueda tener la Consejería para la Equidad de la Mujer (CPEM), la Dirección de Mujer Rural o la Secretaría Distrital de la Mujer como aliadas en este caso de las mujeres rurales, para permitir que una política que las beneficie sea realmente implementada. Sin embargo, en muchos casos estas oficinas reportan no contar con los recursos, divisiones, oficinas en terreno o talento humano suficientes para abordar la totalidad de problemáticas (McBride & Mazur, 2013). No obstante, estos autores afirman que lo más importante es contar con una cercanía con aquellos que más influyen las decisiones (McBride & Mazur, 2013), como la Presidencia, el Ministerio de Agricultura o las Alcaldías. Por lo tanto, una entidad como las indicadas debe enfocarse principalmente en lograr que se tomen decisiones de manera que la consideración sobre la mujer rural o sobre la equidad de género sea aceptada desde varias instancias, que los diseños sean diferenciados para las poblaciones (rural-urbano, mujer-hombre, etc.) y que se cuente con la participación de los beneficiados, es decir, de las mujeres rurales.

Finalmente, en la tabla 4 (presentada al inicio de esta sección 3.3.) se puede observar que aunque el obstáculo de **incapacidad técnica y administrativa** tuvo una alta popularidad al ser mencionado por gran parte de los participantes, no fue muy popular entre los actores de instituciones nacionales. Si las entidades nacionales no reconocen estos impedimentos en la capacidad técnica y administrativa de sus instituciones ¿Quién tomará entonces las medidas necesarias para superarlos?

2) Falta de asignación de recursos

Para este obstáculo, en la tabla 4 se puede observar que fue identificado por gran parte de los actores participantes. En efecto, se parte de la premisa que para cualquier cambio que se quiera, se requieren recursos. Sin embargo, por lo general para temas de género los recursos son más limitados y pareciera haber una falta de voluntad política. Una causa de esta falta de designación de recursos es lo que menciona Lombardo (2013), cuando dice que los procesos de liberalización de mercado han generado cambios estructurales en las políticas de los países, evidenciadas principalmente en cortes del Estado en servicios de bienestar, salud y educación. Esto a su vez ha resultado negativo para las mujeres y

niñas al ser ellas quienes por lo general se ocupan de las tareas de cuidado (Lombardo & al, 2013). De esta manera, con una aumentación de su carga laboral en el campo (el hogar, etc.), y sin recursos para invertir en su atención integral, disminuye la posibilidad que los servicios de la Ley lleguen verdaderamente a las mujeres rurales.

De lo obtenido en la investigación, se encontró que aunque el FOMMUR contó con recursos, esto fue por muy poco tiempo. En efecto, al momento de implementar una Ley se debe tener en cuenta unos recursos y una inversión suficiente. A su vez, esta inversión debe ser constante y fija, porque al ser el tema de género y de la valoración del campo temas de transformación cultural, como lo menciona una entrevistada, estos por lo general toman más tiempo en modificarse (no solo 4 años). De hecho, en lo encontrado, por lo general, las instituciones locales, cuentan con muy pocos recursos para implementar la Ley en sus territorios, en algunos casos, aunque haya la voluntad, no hay una designación de recursos justa o prioritaria ni hacía el sector mujeres ni hacía el sector rural. Incluso, muchas veces si hay oportunidades de acceso a créditos para el sector rural, por medio de entidades como FINAGRO, los recursos son limitados y en la mayoría de los casos estos recursos quedan en manos diferentes a las del pequeño productor, según reportan los entrevistados de instituciones locales.

Por su parte, las instituciones de Cooperación Internacional mencionan que es fundamental la asignación de recursos para por medio de estos invertir en aquellos aspectos donde la mujer rural no está en situación de igualdad (tanto con respecto a otras mujeres, como a los hombres en el campo). Por ende, resulta importante la inversión de recursos en lo relacionado con vías de transporte, medios de transporte, acceso a formaciones y capacitaciones que permitan a las mujeres rurales formular propuestas que les permitan llegar a competir en igualdad de condiciones, frente a los hombres, como a sus pares en el área urbana. En efecto, estas entidades concluyen que es fundamental la inversión en procesos participativos y fortalecimiento organizativo para que las mujeres puedan acceder a espacios de incidencia donde sean tenidas en cuenta y se reconozcan sus saberes y especificidades. Así, si bien el hecho de crear espacios de participación igualitaria puede resultar costoso en términos logísticos y administrativos para el Estado, es fundamental si se quiere lograr que la implementación de la Ley sea exitosa.

Finalmente, para que haya una inversión en temas de género y de la mujer rural se necesita, según Lombardo & al. (2013), que diferentes actores, activistas, académicos, ONG, constructores de políticas y legisladores se unan para asegurar que las necesidades de las mujeres, rurales en este caso, sean valoradas y tenidas en cuenta de manera adecuada en los presupuestos del gobierno (Lombardo & al, 2013). De esta manera, no es el papel únicamente de las entidades directamente vinculadas con

temas de género o temas rurales, sino que se requiere que haya una consciencia generalizada tanto en donantes internacionales como en otra serie de actores de la sociedad civil, ONG, Congreso, Estado, y en general, para que se dé prioridad a la situación de las mujeres rurales del país. Solo con esta suma de actores y esta articulación se logrará que la implementación de esta Ley como la inversión en la mujer rural, se efectúen realmente.

3) Resistencia a cambio de roles de género

En la investigación realizada, este obstáculo fue reconocido como el principal para que no avance la implementación de la Ley para la mujer rural. Esto se da debido a que tanto a nivel comunitario, como institucional, esta resistencia es evidente. Por su parte, Chappell (2013) podría explicar esta resistencia al afirmar que el Estado opera en medio de una serie de procesos y relaciones complejas, y que a su vez cada una de estos procesos y relaciones tienen sus propias bases o teorías sobre género (Chappell, 2013). De esta manera, lo que pueda creer una parte de la población en la zona central del país, varía con respecto a lo que se cree en los territorios, sea a nivel institucional o comunitario, y es diferente de lo que se pueda creer a nivel internacional. Entonces, como afirma Chappell, el impacto del Estado, y de sus políticas, no se remite solo a comprender el proceso de regulación, de poder y autoridad. Por el contrario, debe ser entendido como inmerso en una red de relaciones que incluyen escenarios globales, locales, así como escenarios de mercado y otras instituciones no gubernamentales (Chappell, 2013). Es por esta razón, que dentro de los hallazgos de los tres casos en territorio, como en los hallazgos de las entrevistas a nivel de instituciones nacionales y de cooperación, todos coincidieron en que esta resistencia al cambio en los roles de género se da en todas las esferas de la sociedad colombiana. Aunque se reconoce, en los testimonios, que de alguna manera en el sector urbano la atención diferenciada a mujeres ha mejorado, esto no es el caso del sector rural.

Esta resistencia en el contexto colombiano podría explicarse, según lo menciona Chappell, que al trabajar dentro de un contexto postcolonial (como Asia, África o Latinoamérica), se dificulta el trabajo en temas relacionados con la equidad de género, y aún más, se afecta la influencia que este trabajo pueda tener para generar cambios (Chappell, 2013). Así, en los hallazgos mencionados por Chappell, los estados postcoloniales están fuertemente ligados con diversas relaciones de la sociedad, por lo general aquellas basadas en teorías tribales, religiosas o de patrones culturales, que son tan válidas como el Estado, para regular la vida de las mujeres (Chappell, 2013). De esta manera, aunque existen regulaciones, leyes y normas que velan por los derechos de las mujeres, a nivel nacional e internacional, este doble sistema de regulación legitima la inequidad en escenarios comunitarios y locales (Chappell, 2013), donde el Estado muchas veces no llega. Es de esta manera, que en la

situación de las mujeres rurales, desde sus ambientes comunitarios y familiares, se ven múltiples barreras para permitir que puedan acceder a otros espacios de participación, organización, educación, producción y principalmente a escenarios de atención y protección dictados por el Estado. Sin embargo, desde las instituciones del Estado a nivel local e incluso nacional, no se destinan ni los recursos ni las medidas necesarias para que la implementación de una Ley que las beneficia directamente llegue efectivamente hasta las mujeres rurales.

Entonces, al haber tanto obstáculos a nivel familiar y comunitario, como desde el Estado u otras instituciones para llegar hasta las mujeres rurales de manera integral, la situación de las mujeres no cambia. Sus capacidades organizativas y participativas, al igual que sus saberes y prácticas, continúan siendo subvaloradas y no reconocidas para influir en espacios económicos, políticos y sociales del país. Es en este punto, donde la implementación de esta ley se considera fundamental porque, aunque hayan pasado 15 años desde su promulgación y haya elementos que deban modificarse de esta, la Ley sigue siendo vigente al encontrarse las mujeres en la misma situación de vulneración de derechos, de desigualdad, de limitado acceso a diferentes servicios y oportunidades.

Finalmente, el reto más grande para el Estado, y las instituciones que lo asesoran, debe ser cómo se transversaliza la equidad de género y la equidad urbano-rural, de manera que en las diferentes políticas y leyes, se diseñen medidas y rutas de acción diferenciadas para la atención integral de las diferentes poblaciones. Todo esto en el marco de políticas, leyes y regulaciones que velen por la equidad de género aún en contextos de tipo patriarcal o postcolonial, como lo mencionado, o contextos rurales donde el Estado no ha podido llegar.

Los obstáculos menos estudiados

4) Diferencias en la interpretación de leyes y políticas

En la literatura, Bedford (2013) afirma que los diferentes sistemas políticos y legislativos pueden ser vistos de manera muy diferente desde la perspectiva de diferentes actores (Bedford, 2013). Aunque este obstáculo no fue muy popular ante los ojos de los participantes (ver tabla 4) y solo fue mencionado por 2 actores, sus apreciaciones resultan bastante pertinentes según lo expuesto en la literatura.

Desde las instituciones nacionales, la percepción es que se deben crear directrices y rutas de acción claras para la implementación de esta Ley en otros escenarios y territorios. En efecto, es necesario garantizar que la ley de mujer rural sea comprendida y considerada como mandato y obligación por parte de las otras entidades. Para ello, la implementación de la Ley debe dar directrices de cómo debe hacerse esta implementación para que cada actor no implemente las acciones como las interprete. En

efecto, esto concuerdan con Blofield & Haas (2013) al afirmar que, aunque se lleve la misma ley al territorio o a diversas entidades, puede ser interpretada e implementada de maneras diferentes (Blofield & Haas, 2013). De ahí la importancia que se generen desde el nivel central y regulatorio, medidas efectivas y el establecimiento de un lenguaje unificado que permita que la implementación de la Ley se lleve a cabo con el objetivo inicial y no respondiendo a otro tipo de intereses o teorías de género.

En este sentido, resulta válido lo que afirmó una entrevistada de institución local, al decir que el Gobierno debe repensarse, desde las diferentes instancias, y comprender qué se entiende por equidad de género desde cada perspectiva. Luego de esto, al identificar las diferencias, el Estado debe unificar el lenguaje y crear a su vez la implementación de acciones, mediante una ley o política, que permita realmente velar por los derechos de las mujeres rurales de manera uniforme. Esto no implica únicamente el Estado, sus entidades nacionales y locales, sino también comparar con aquellas perspectivas y narrativas que tienen las mismas organizaciones de Cooperación Internacional y las perspectivas que se tienen en las comunidades de base. Sin lugar a duda, el Estado deberá entonces revisar sus presupuestos, recursos, posibles aliados, capacidad técnica, etc., para evaluar de qué manera puede llevar a cabo la implementación de esta ley y lograr los mismos resultados donde se implemente.

5) Registro de información sobre mujeres

Este obstáculo, por su parte, tampoco tuvo un gran reconocimiento entre los actores entrevistados y menos aún entre las mujeres rurales, organizaciones de mujeres y mixtas participantes a la investigación (ver tabla 4). Sin embargo, durante un taller⁷⁸ llevado a cabo en Bogotá con integrantes de la Plataforma de Mujeres Rurales Colombianas, ellas consideraron fundamental que se genere un Censo Rural donde se tenga información y estadísticas claras y detalladas sobre las condiciones de vida de las mujeres rurales, desde un enfoque diferenciado. De esta manera, el Estado tendría una línea de base clara para diseñar políticas e intervenciones adaptadas a estos hallazgos. En efecto, como lo menciona una de las entrevistadas, “si no se tiene información clara sobre la posición, situación y condición de vida de las mujeres rurales, sobre qué base se toman estas decisiones de implementación e intervención” (Manuela, entrevistada). Hoy en día no se tiene información que sea verdaderamente comparable con lo que pasa en los territorios.

⁷⁸ Taller de 3 días realizado en la ciudad Bogotá en marzo 2017 con 13 integrantes de la Plataforma de Mujeres Rurales Colombianas, que venían de diferentes regiones del país. Se trabajó en la construcción de las propuestas que tenían las mujeres rurales para tener una perspectiva de género en la implementación del Acuerdo de Paz. Esto principalmente en lo relacionado con el punto 1 del acuerdo.

Además de esto, no se sabe realmente sobre los intereses de las mujeres, no se conoce realmente sus dinámicas de vida diaria. Por lo tanto, si desde un contexto no rural se diseñan leyes y políticas rurales sin conocerse la realidad de las mujeres, esto sin duda obstaculiza la implementación al hacer suposiciones sobre lo que podría ser una atención integral para las mujeres del campo. En efecto, si se consideran las mismas dinámicas de las mujeres urbanas, por ejemplo, no se están teniendo en cuenta condiciones diferenciadas que viven las mujeres en el campo como la dificultad en el acceso al agua, transporte, espacios de capacitación, tiempo disponible, temporadas de cosecha, tiempo invertido en tareas del hogar, etc. Así, al no considerarse estas diferencias, no se pueden generar intervenciones que sean adaptadas a ellas y a sus contextos.

Finalmente, como lo menciona igualmente Meertens (2006), esta total ausencia de estadísticas desagregadas por género son sin duda alguna un incumplimiento al artículo 30⁷⁹ de la Ley 731 de 2002 (Meertens, 2006). Aquí se establece que “El Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, promoverá 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 hombre y mujer”. Esto, al igual que otras acciones, requiere de una inversión de recursos adecuada, de una capacidad administrativa y técnica suficiente, así como de un mandato central que demuestre la importancia de esta acción para superar barreras de equidad de género y brechas urbano-rurales.

6) Poca participación de las mujeres rurales

En este caso, Newman (1995) muestra que el tema de género puede estructurar las prácticas administrativas y las rutinas operacionales de las entidades en función de si son dirigidas por hombres o por mujeres (Newman 1995 In Lombardo et al., 2013). Adicionalmente, se ha demostrado que las leyes, políticas públicas, así como los procesos administrativos, políticos y generadores de cambio tienden a ser androcéntricos⁸⁰ y por lo tanto puede resultar desventajosos para las mujeres (Lombardo et al., 2013). De esta manera, el diseño o implementación de políticas, leyes y acciones, lejos de ser “neutral” a la luz de una mayoría masculina en el proceso de toma de decisiones sobre estos, tiende a no favorecer a las mujeres como debería. Para esto, Lombardo (2013) menciona que hay múltiples ejemplos de políticas con sesgo de género que han tenido implicaciones importantes (Lombardo et al., 2013). En este caso, al haber abordado previamente el tema de resistencia de roles de género en diversos escenarios en el país, al no haber participación de las mujeres rurales, una acción o

⁷⁹ Art. 30. “Ampliación de Registros Estadísticos e Indicadores de Evaluación sobre la Condición de la Mujer Rural”. Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas que favorecen a la mujer rural.

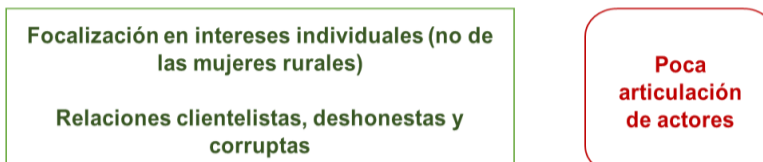
⁸⁰ «Androcéntrico»: centrado en el hombre.

intervención que parecería fundamental para la implementación de la Ley a los ojos de las mujeres rurales, puede no ser considerada importante para hombres rurales, para las autoridades locales que las representan y ni siquiera para las mujeres (de otros contextos no rurales) que las representan. En algunos, son las mismas mujeres quienes replican los roles de género tradicionales, desde escenarios institucionales locales, nacionales o comunitarios, sin saber las implicaciones que pueden tener estas decisiones para sus pares en sus contextos particulares. En términos de la implementación de la Ley, esto se ve reflejado también en una falta de representación de mujeres rurales en sillas de poder y de toma de decisiones en los diversos niveles (nacional y local).

En efecto, este obstáculo para la implementación de la Ley 731 resultó evidente para gran parte de los actores. Varios concuerdan que esta poca participación se evidencia en una falta de perspectiva de género en los diseños de atenciones a mujeres, donde por momentos se llegan con intervenciones innecesarias, no adaptadas o de tipo asistencialista que crean más dependencias por parte de las mujeres rurales. De igual forma, para que haya un buen seguimiento de las acciones que implemente una Ley como la estudiada, se requiere participación en el seguimiento y verificación que estas acciones si se están cumpliendo y generando los efectos esperados. Sin embargo, para lograr una participación de las mujeres se requiere también realizar capacitaciones y formaciones en empoderamiento, participación política, incidencia, fortalecimiento organizativo que deberían estar a cargo del gobierno.

Por el contrario, lo que se ha visto es que el Estado no ha tenido la capacidad de adecuación a las diversas dinámicas del campo. Esto porque se considera, según varias de las entrevistadas, un proceso que requiere mayor inversión y por lo tanto no se hace. Estos procesos participativos de las mujeres rurales, aunque puedan ser más lentos deben hacerse para que las decisiones que sean tomadas sean más legítimas y decisivas. En algunos casos, cuando estos procesos participativos no se logran, las mujeres no llegan a sillas de poder porque ni sus mismos pares votan por ellas, al no sentirse realmente representadas. Se deben realizar entonces procesos participativos previos donde se escogen lideresas y representantes que ellas mismas validen para estar en los espacios de toma de decisiones. Aquí surge una reflexión, los actores políticos y/o locales ¿preferirán tener al margen a las mujeres rurales y poblaciones de los espacios de decisión para así actuar según sus propios intereses?

3.3.2. Obstáculos reportados e identificados en hallazgos del contexto colombiano



7) Intereses individuales y no de los beneficiarios (mujeres rurales en este caso)

Este obstáculo a la implementación de la Ley 731 fue mencionado por todas las categorías de actores y tuvo una alta popularidad (véase la tabla 4). La situación es que aún a nivel comunitario y rural, se evidencian dinámicas donde predominan los intereses de aquellos que tienen el poder de toma de decisiones, por encima de los “beneficiarios” u otros actores. En efecto, según Lombardo (2013), las ONGs y los expertos en género, aun teniendo los instrumentos y algunos recursos económicos, no pueden lograr mucho en lo que respecta la transformación de discursos sobre género si hay una resistencia social y civil para aplicar estos instrumentos (Lombardo & al, 2013). Lo anterior indica que la equidad de género y la inversión en temas de género, o en cualquier política o ley, implica también un juego de intereses, y una voluntad política, de las personas encargadas de la implementación de estas en terreno. Como lo muestra un estudio de Bustelo & Orbalts (2007) sobre el caso de España, el llevar el tema de género hasta contextos locales puede ser problemático al crear escenarios políticos aún más inequitativos (Bustelo & Orbalts 2007 In Bedford, 2013). Por lo tanto, se debe contar tanto con personas comprometidas con el tema de género, como mujeres rurales que puedan también dar cuenta, ante los espacios de toma de decisiones, los intereses de las mujeres rurales.

Asimismo, en este punto, Bedford (2013) trae a colación que diversas organizaciones de cooperación internacional traen sus propias definiciones y políticas, así como procesos administrativos estando bajo mandatos de equidad de género (Bedford, 2013). Esto hace, por lo tanto, que en los diferentes contextos locales y nacionales se adapte la equidad de género a lo que proponen estas organizaciones internacionales y que a su vez son contraproducentes para el país al limitar los resultados de política a lo que exigen sus organizaciones (Bedford, 2013). De esta manera, no se estarían teniendo en cuenta las necesidades o atenciones requeridas para las mujeres rurales en cada contexto específico, pero se estarían limitando estas decisiones a lo que definen organizaciones internacionales sobre lo que se debería hacer. Esto está relacionado igualmente a que estas organizaciones internacionales, en muchos casos, tienen sus propias agendas y sus propios objetivos por cumplir, por lo tanto, llegan solo a una población específica (ejemplo: ODM-ODS⁸¹).

A nivel local y nacional, estos intereses individuales constituyen también una limitante principal, al no considerarse el tema de género y de mujer rural, como una prioridad. En efecto, en Colombia, como se mostró en el marco teórico, las políticas tienden a ser el resultado de actos administrativos o de promesas hechas por los políticos de turno (Alzate, 2011). Por lo tanto, las inversiones y recursos se destinan principalmente para otras acciones, al igual que el talento humano o capacidad

⁸¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio, hoy día llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible. Definidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración de las otras organizaciones del sistema ONU.

administrativa. Adicional a esto, al no haber un verdadero interés de estas políticas para generar un cambio, no se vinculan tampoco las comunidades de manera real para que aporten en la generación de estas transformaciones (Alzate, 2011). Por el contrario, en algunas veces se ignora su voz. Por lo general, como se verá más adelante, el sector rural tiende a ser bastante olvidado en la mayoría de las administraciones, y ha sido un sector descuidado en el país, en particular lo que concierne a los pequeños productores.

8) Relaciones deshonestas, de clientelismo y corrupción

Según lo menciona Alzate (2011) en su análisis en el contexto colombiano, estas relaciones se dan principalmente entre funcionarios, políticos y empresarios. Este triángulo de actores, según comenta Alzate, crean una relación de dependencia basada en sus dinámicas clientelistas que no permite un fortalecimiento a nivel de las instituciones, principalmente de tipo territorial (Alzate 2011). Como consecuencia, vemos cómo los participantes en terreno consideran que esta es una dinámica real cuando mencionan que los alcaldes, políticos de turno y funcionarios le dan prioridad a devolver “favores” y se designan personas en puestos de poder dependiendo de esto. Así, como en el caso de Ibagué, aunque se crean intervenciones importantes a nivel del sector rural, se cambia al líder para devolver favores de las elecciones y se pierde todo el proceso ya avanzado porque cada persona llega con su idea de lo que se debe hacer.

En efecto, en el tema específico de la mujer rural, los participantes dicen que la inversión ha dependido de si el político de turno ha considerado esto como un tema central de su quehacer político y de sus relaciones. En algunos casos, como lo mencionan las mujeres rurales participantes, incluso a nivel territorial se dan estas dinámicas clientelistas cuando las atenciones llegan únicamente a un sector focalizado de la población (de personas ligadas con la política o con puestos de poder a nivel comunitario y veredal) y por lo general no se hacen visitas en terreno para evaluar la población que más requiere la intervención. Los participantes del territorio, tanto institucionales como rurales, concuerdan en que estas relaciones deshonestas y de corrupción que han caracterizado las dinámicas institucionales y económicas del país no permite que se avance en lo que se debe avanzar ni que las ayudas (como los créditos de FINAGRO) lleguen a los que más las requieren. En este punto, la importancia de asignación de recursos específicos para la implementación de la Ley y un seguimiento a esta aún en las zonas rurales se convierte en uno de los retos más importantes del Estado.

No obstante lo dicho en este punto, si las instituciones nacionales y de cooperación internacional no identifican (véase la tabla 4) este tipo de relaciones corruptas y clientelistas como una barrera, ¿es porque a nivel territorial estas prácticas son más frecuentes y las instituciones a nivel nacional no las

identifican? ¿O será simplemente que a nivel nacional no está permitido hablar abiertamente de este tipo de relaciones o dificultades para no generar tensiones con otros actores?

9) Poca articulación de actores y de políticas

La mayor parte de los actores coincidieron en que hace falta una buena articulación de actores, de todos los niveles, para que se pueda implementar correctamente una Ley, como la estudiada, a beneficio de las mujeres rurales. Según Lombardo (2013), si bien es importante crear unidades y oficinas que se encarguen del tema de género en las diferentes entidades gubernamentales puede ayudar en la implementación y el seguimiento de políticas o leyes que favorezcan a las mujeres, no es suficiente. En efecto, Lombardo afirma que para poder incluir la inclusión de género, y en este caso del sector mujer rural, en las acciones implementadas, se debe crear conciencia de estos temas ante todas las esferas de aquellos que diseñan y crean las políticas y leyes (Lombardo & al, 2013) y no solo en las oficinas de género como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la dirección de Mujer Rural o las Secretarías de Mujer locales. Estas oficinas por su parte, como lo menciona McBride & Mazur, si bien tienen un papel fundamental para crear aliados y articular sus acciones y consideraciones con otros actores, también son las personas más cercanas a la toma de decisiones desde instancias más altas y deben buscar aliados allí también (McBride & Mazur, 2013).

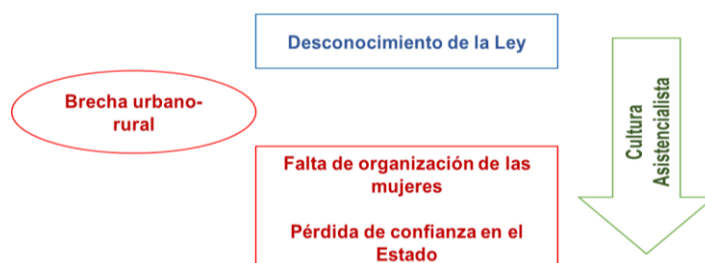
Por su parte, Coraggio (2006) afirma que para que haya una gestión participativa de las políticas y leyes, se deben construir escenarios de concertación y negociación entre varios actores presentes en el terreno como las ONGs, Universidades, iglesias, comunidades, instituciones estatales, privados, etc. con el fin de que haya una verdadera articulación en condiciones de representatividad, transparencia y legitimación (Coraggio, 2006). De esta manera, como lo dice Coraggio, aunque la responsabilidad de lo “público” no es solo del Estado, sino de varios actores que están en terreno, éste tiene el papel central de incluir y convocar a todos los sectores y actores presentes en los territorios para que se desarrollen procesos participativos de definición de rutas de acción y objetivos a cumplir (Coraggio, 2006). Entonces, aunque en los diferentes territorios pueda haber intervenciones dirigidas, en este caso a la mujer rural, estas son ayudas que, al no contar con la articulación de otros actores, como lo mencionan los participantes terminan por ser atenciones desagregadas que no impactan realmente la vida de las mujeres rurales. En efecto, como lo menciona Yazo (2004), “...la ausencia de articulación interinstitucional en la oferta de servicios a las mujeres rurales que se reflejan en el desconocimiento de servicios en la duplicación de los mismos” (Yazo, 2004:111).

Entonces, en algunos casos, los actores llegan a duplicar las acciones de otros actores y por lo tanto no se generan avances en procesos de formación o de intervención hacia las mujeres rurales, porque

cada actor llega con su ideal de la “intervención” perfecta, con sus intereses y objetivos de esta, sus recursos (que en la mayoría de los casos son pocos), entre otros. Como resultado de esta desarticulación, el impacto que podría tener una política pública o la implementación de una ley dirigida a la mujer rural al ser una intervención que podría ser diseñada, concertada y evaluada por y entre los diferentes actores (incluyendo las mujeres rurales), designando roles, objetivos claros y responsabilidades conjuntas, terminan por ser varias intervenciones que van en direcciones no unificadas.

El papel del Estado es fundamental entonces, en la articulación y coordinación de los diferentes actores, en su oferta institucional, en la definición de objetivos y acciones claras de manera conjunta, en incluir actores que pueden ser fundamentales para ciertos temas (cooperación en términos de recursos, iglesias en términos de roles de género, universidades en términos de capacidades técnicas, comunidades en términos de participación y organización, etc.).

3.3.3. Obstáculos nuevos reportados para el caso de la Ley 731



10) Falta organización mujeres

Gran parte de los actores participantes coincidieron en que existe una falta de organización de las mujeres rurales (Véase la tabla 4). Esto se vio principalmente a nivel territorial cuando las mismas mujeres rurales no-organizadas consideraban esta como un obstáculo para la exigibilidad de sus derechos y de que se cumpla lo establecido en la Ley 731. En efecto, las instituciones de cooperación internacional, como a nivel local, mencionaron que el fortalecimiento organizativo de las mujeres es fundamental para que se definan propuestas y necesidades comunes, para que haya mayor participación de mujeres en espacio de toma de decisión, para que haya cumplimiento de compromisos gubernamentales y para el seguimiento de la implementación de acciones de Ley o política. Según las instituciones de cooperación internacional, este fortalecimiento organizativo debe ser promovido principalmente por el Estado, aunque esto puede implicarle unos costos adicionales.

Por otro lado, hay varias críticas en la literatura sobre la “ayuda” a movimientos sociales de mujeres. Por su parte, Bedford (2013) afirma que en algunos casos se intentan direccionar las energías activistas, y los movimientos sociales, hacía tipologías organizativas dirigidas a carreras profesionales,

proyectos y liderazgos que terminan por entrar en la misma lógica capitalista, administrativa y burocrática que no genera cambios (Bedford, 2013). De esta manera, Bedford recomienda a los movimientos sociales y activistas mantenerse al margen de espacios de formalización, profesionalización o financiación de sus actividades (Bedford, 2013). Esto puede verse al considerar espacios como la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas⁸², un escenario donde las mujeres se reúnen para tomar medidas acerca de las rutas de acción a llevar a cabo para ser escuchadas ante medios de toma de decisiones. Sin embargo, ante el poco apoyo financiero de estos procesos, y la formalización laboral y profesional de varias mujeres participantes, esta mesa cuenta con la disponibilidad de únicamente cuatro a seis mujeres fijas que son aquellas que se desplazan a espacios de incidencia, mientras las otras (intentando apoyar desde sus trabajos y labores diarias) no cuentan con la misma disponibilidad al haber entrado en espacios de consultoría, formalización y capitalización de su trabajo.

De esta manera, según unos estudios del movimiento feminista en España, Celia Valiente (2003) concluye que los movimientos de mujeres han perdido autonomía con respecto al Estado al estar ocupadas en gestionar proyectos subsidiados y haberse alejado de las actividades de protesta frente a las autoridades (Valiente 2003 In Bedford, 2013). De esta manera, aunque debe valorarse el trabajo de incidencia política, de seguimiento y de protesta de estas organizaciones de mujeres, no debe por tanto alejarseles del contexto en el que deberían estar moviéndose. El Estado, así como las organizaciones internacionales o donantes, debe asegurar por su parte que este tipo de movimientos sean patrocinados y reconocidos social, económica y políticamente. En el contexto colombiano, se suma un contexto de conflicto armado y de inseguridad, que permite que los diferentes defensores de derechos humanos y activistas de género se movilicen en escenarios de incertidumbre y de peligro.

11) Brecha urbano-rural

Este “nuevo” obstáculo fue reportado por todos los actores como siendo uno de los más importantes y relevantes. Si bien es cierto, para el caso específico de la Ley de mujer rural, esta brecha urbano-rural ha generado varias dificultades en su implementación (véase la tabla 4). Esto ha sido principalmente a causa de, como se decía anteriormente, varios factores que no tienen en cuenta las dinámicas del campo y que implican a su vez diseños diferenciados y adaptados, además de recursos, que las administraciones no están dispuestas a ceder para el tema de mujer rural. De esta manera, en muchos casos, diversas iniciativas y herramientas para atender a la población rural, se diseñan

⁸² Mesa o grupos de mujeres que se creó para hacer seguimientos a la implementación de la Ley 731 de 2002.

principalmente teniendo como referencia los lugares (costos, distancias, implicaciones administrativas, talento humano necesarios, etc.) más que las necesidades de la población rural.

En efecto, según Pruitt (2011), esta brecha limita a las mujeres rurales, con respecto a sus pares urbanas, debido a que tienen menores oportunidades de hacer valer sus derechos al haber una relativa ausencia de la ley y de actores legales en la zona rural (Pruitt, 2011: 750-751). Lo anterior es consecuencia de, como se mencionaba en el análisis de la situación de las mujeres rurales, tener principalmente un acceso limitado a información, internet, vías de acceso a espacios urbanos, protección, rutas de atención, entre otras, por parte de las mujeres rurales; condiciones que a su vez no se presentan igual para las mujeres del área urbana.

12) Desconocimiento de Ley

Este obstáculo, como ya se desarrolló en el punto sobre “*Conocimientos, percepciones, críticas y avances*” de este análisis, fue mencionado por gran parte de los actores. Sin embargo, fue menos mencionado a nivel de las mujeres rurales y las organizaciones (véase la tabla 4). En efecto, desde el nivel nacional y local son conscientes de la importancia de conocer la Ley, sus rutas de acción, sus alcances, entre otros. para realmente generar un cambio a nivel de las mujeres rurales. Desde el nivel local también consideran que la dificultad ha sido llevar a conocer la Ley en las comunidades. No obstante, la importancia de conocer la Ley fue menos importante a nivel de las mujeres y organizaciones, quizás, porque al no reconocer ni saber su rol en la implementación de la Ley y la importancia de su participación, dejan la responsabilidad de la Ley en otras manos (ej. el Estado, las instituciones, etc.). Sin embargo, es importante crear, desde las instancias locales, y como mandato desde las instancias nacionales, una ruta de acción que implique dar a conocer a las mujeres rurales de sus derechos y de las rutas de atención que han sido puestas a su disposición en términos legales (como la Ley) o en términos de servicios disponibles (ej. acceso a créditos por medio de FINAGRO, acceso a formaciones del SENA, etc.).

Las mujeres rurales, así como las instituciones locales y los funcionarios que allí trabajan, deben conocer la Ley y reconocerla como una herramienta útil y válida para la exigencia de derechos por parte de la población. En este sentido, aunque es importante el papel de las instituciones nacionales, locales e internacionales (para destinar recursos en términos de formación, divulgación, capacitación sobre la Ley), se debe empoderar a las comunidades y a las mujeres rurales en la importancia de su rol, para que una vez conocida la Ley, puedan también participar de espacios de implementación y de seguimiento.

13) Cultura asistencialismo

El “asistencialismo” es uno de los obstáculos más mencionados por los actores. Desde el nivel institucional, tanto local como nacional, este asistencialismo es entendido como el hecho de que las comunidades sujetas de una política o ley esperan que todo les llegue del Estado y que las intervenciones del Estado deben venir a “salvarlos”. En algunas ocasiones, al ver la oportunidad de tener un financiamiento o de recibir recursos o subsidios de proyectos del Estado o de la cooperación, las comunidades crean asociaciones o cooperativas temporales para recibir el sustento económico y luego se separan y se dividen lo que recibieron. Esta dinámica ha sido acentuada principalmente, como menciona Coraggio, en que los aprendizajes y beneficios que ha dado el sistema asistencialista están muy ligados al cómo sobrevivir de las comunidades (Coraggio, 2006). Entonces, las comunidades, como las mujeres rurales, ligan sus acciones a esto que el Estado o la cooperación les entrega, como hacer una fila durante horas para recibir un mercado, para recibir leche para los hijos, para recibir semillas e insumos para el cultivo, en general, para recibir ayudas o subsidios. En efecto, como menciona Coraggio, desde el Estado y las políticas, como desde la cooperación, se debe crear oferta de proyectos que estén dirigidos a cambiar el objetivo de “sobrevivir” por el objetivo de “qué puede hacer” (donde se desarrolla entonces el potencial humano de las comunidades) (Coraggio, 2006). Esto va también ligado a dejar de ver a las comunidades o las mujeres rurales como víctimas, pero verlas más bien como actrices capaces de sus propios cambios y de exigir sus derechos.

En este sentido, ante esta misma cultura asistencialista, las comunidades han tomado la costumbre de acercarse al Estado a “mendigar favores”⁸³ en lugar de a exigir derechos (ej. el cumplimiento de lo que indica la Ley de mujer rural). Coraggio (2006) afirma que esto se evidencia en que estas políticas y este asistencialismo por parte del Estado agravan la pérdida de la cultura de derechos y acentúan aquella de los favores, legitimada a su vez por las mismas poblaciones (Coraggio, 2006). En el tema de género particularmente, estas ayudas de tipo asistencialista, como lo mencionaba una de las entrevistadas, tiende igualmente a perpetuar la pobreza y el rol de las mujeres en el cuidado y no en otras áreas como el empoderamiento político, económico, o social de las mujeres rurales.

Finalmente, desde las comunidades, la principal dificultad es que las políticas o ayudas que se crean no son adaptadas a las necesidades o intereses de la población rural. Las mujeres rurales mencionaban que los proyectos se crean en las oficinas y se ejecutan en el terreno, y que por esta razón los proyectos fracasan en ocasiones. Adicionalmente, según indican, los proyectos del Estado o de cooperación, traen los recursos, los insumos, y luego no hay un seguimiento para ver si la

⁸³ Término utilizado por el entrevistado de la institución local de Ibagué para decir: “implorar favores”, “rogar favores”, etc.

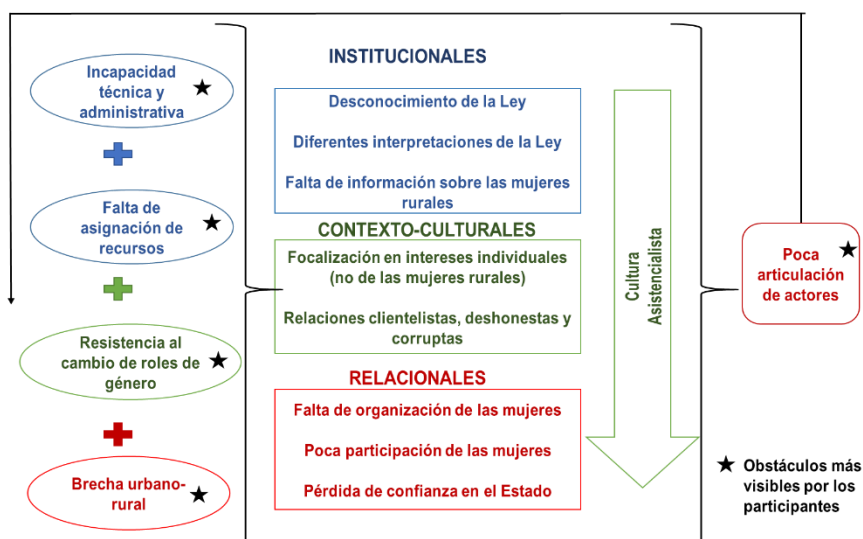
población si supo hacer uso de los insumos o para ver el impacto de las intervenciones realizadas. En efecto, en algunas ocasiones las agendas de cooperación o de las políticas o leyes están orientadas al cumplimiento de objetivos de las instituciones más que en generar reales cambios en las poblaciones, mujeres rurales en este caso.

De esta manera, en los diversos grupos de actores, se evidencia una cultura asistencialista implícita que no permite que los actores modifiquen sus maneras de relacionarse con los otros actores, al estar ya acostumbrados a relacionarse alrededor de un ambiente de asistencialismo. Por lo tanto, desde todos los frentes, los actores deben concientizarse de su papel, articularse entre sí, y generar acciones que estén direccionadas principalmente a generar cambios y no dependencias entre los actores.

14) Pérdida de confianza en el Estado

De acuerdo con lo visto en la mayoría de obstáculos, al no haber resultados visibles de la implementación de la Ley, al no haber acciones reales y contundentes del Estado, las mujeres tienden a perder confianza en las acciones estatales. Tanto desde el nivel nacional como la cooperación mencionan que se debe hacer un gran esfuerzo por recuperar la confianza de la población rural en el Estado, nacional y local. Desde las mujeres rurales, su desconfianza está relacionada principalmente a promesas que se hacen y no se cumplen, al contexto de clientelismo y corrupción que hace pensar que las acciones están dirigidos solo a “algunas personas”, a que se acercan ante instituciones locales y no son escuchadas, a que los trámites administrativos de las acciones del Estado son numerosos, y a que hay una serie de exigencias para acceder a los programas del Estado que no las cumplen todas las mujeres rurales, como lo son un grado específico de escolaridad para recibir formaciones, tener acceso a una tierra para el cultivo, la oferta de proyectos agrícolas amenazando a la población, entre otras exigencias.

3.4. Propuesta de recodificación de los obstáculos y reflexión sobre los actores



Según se puede ver en este cuadro, como producto del ejercicio de análisis hecho a la luz de la literatura, de las experiencias del contexto colombiano y de lo reportado por los participantes durante la investigación, se concluye el análisis de la siguiente manera:

1. **Vínculos** entre los obstáculos: partiendo de la parte izquierda de la imagen, se puede vislumbrar cuáles son los tres obstáculos más estudiados y relevantes reportados en la literatura (incapacidad técnica y administrativa de las instituciones, falta de asignación de recursos y resistencia al cambio de roles de género), así como la brecha urbano-rural (muy popular al ser mencionada por todos los actores) que son considerados como los cuatro obstáculos más importantes para la implementación de la Ley 731 de 2002. Estos, a su vez, son unos de los más destacados por los actores participantes de la investigación. Lo confirmado por la teoría y por la práctica nos permite indicar que son los obstáculos de base para que la implementación de la ley de mujer rural no avance.

Asimismo, la imagen muestra cómo estos obstáculos a su vez causan una serie de obstáculos que, aunque menos visibles a los ojos de todos los participantes, son igualmente importantes y necesitan ser modificados para que la implementación de la Ley se pueda dar de manera efectiva en la población y genere los impactos esperados en las mujeres rurales. Por su parte, el obstáculo de “cultura asistencialista” es considerado como un obstáculo implícito presente en todas las etapas, y considerados por todos los actores desde sus diferentes perspectivas (Ejemplo: las mujeres rurales creen que el Estado debe traerles las ayudas hasta ellas, el Estado atiende a las personas que viene a exigir derechos a las instituciones gubernamentales como si vinieran a pedir “favores o ayudas”, algunas organizaciones internacionales dan las ayudas que según ellos son las adecuadas sin consulta previa, etc.). Por último, al igual que es un obstáculo visto por todos los participantes, la poca articulación de actores es considerada como el obstáculo principal, al ser a la vez una consecuencia y una causa de la poca implementación de la Ley.

2. Finalmente, por colores, se podrían reclasificar los obstáculos en si son obstáculos de tipo institucional, contexto-cultural o relacional.

-Los **obstáculos institucionales**, en color azul, implican principalmente todos aquellos obstáculos que requieren adecuaciones de tipo institucional y administrativo para que puedan superarse, desde los niveles de instituciones gubernamentales, nacional y local, como desde organizaciones internacionales u otras instituciones presentes en terreno.

-Los **obstáculos contexto-culturales** dan cuenta de paradigmas o dinámicas culturales que están presentes en el contexto colombiano por múltiples razones. En este punto se puede ver como cada grupo de actores actúa según sus propios intereses, beneficiando a quienes

considera más importante, según sus creencias individuales y no pensando en realizar acciones articuladas que beneficien realmente a la población más vulnerable.

-Finalmente, para los **obstáculos relacionales**, se evidencia que se deben a un quiebre en el relacionamiento de los actores. Esto puede explicarse por los efectos que ha dejado el contexto de violencia en Colombia, generando múltiples ayudas sin objetivos claros, y por los roles tradicionales de género que no permiten que las mujeres se organicen y participen en espacios donde su presencia es requerida. Finalmente, las mujeres rurales se encuentran en una situación de “abandono” y desprotección, como lo mencionan los participantes, en donde la confianza en la Ley (que debería beneficiarlas) y en el Estado colombiano como ente rector de esta, ya no existe. Como se mencionaba más arriba, la poca articulación de actores ha permitido que no se unan fuerzas para definir rutas de acción conjuntas y unificadas para implementar acciones afirmativas y efectivas para el cambio de la situación, condición y calidad de vida de las mujeres que hoy habitan el campo.

3.4.1. Análisis y reflexión del papel de los actores

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos sobre el papel de los actores vinculados (Véase Capítulo 2, punto 5), se analizará de manera reflexiva los hallazgos a la luz de los obstáculos reportados. Este análisis tomará como marco las categorías creadas de obstáculos institucionales, contexto-culturales y relacionales. En cada categoría, se examinará el rol de los diferentes grupos de actores estudiados (mujeres rurales y asociaciones de mujeres o mixtas, las instituciones nacionales y locales del Estado, la Cooperación Internacional y otros).

INSTITUCIONALES	CONTEXTO-CULTURALES	RELACIONALES
Incapacidad técnica y administrativa Falta de asignación de recursos Desconocimiento de la Ley Diferentes interpretaciones de la Ley Falta de información sobre las mujeres rurales	Resistencia al cambio de roles de género Focalización en intereses individuales (no de las mujeres rurales) Relaciones clientelistas, deshonestas y corruptas Cultura Asistencialista	Brecha urbano-rural Falta de organización de las mujeres Poca participación de las mujeres Pérdida de confianza en el Estado Poca articulación de actores

Actores de la categoría: Obstáculos institucionales

De acuerdo con los obstáculos institucionales, se pueden identificar algunos relacionados principalmente con las capacidades institucionales, de organización, de gestión de las diversas instituciones del Estado, lo cual dificulta una buena implementación de los mandatos de la Ley de mujer rural. Esto está ligado principalmente a que no se asignan recursos, por lo cual tanto el talento humano como la oferta de servicios y las infraestructuras son insuficientes. Asimismo, hay un

desconocimiento de la Ley a nivel de las instituciones locales, que genera en ocasiones diferentes interpretaciones de la Ley porque los actores implementadores en territorio no han recibido directivas sobre lo que implica la ley, sobre las rutas de acción y las directrices de cómo implementarla y, además, no tienen información clara sobre la población objetivo (no hay un censo que esté desagregado por sexo, etnia, que evidencie las condiciones diversas de la población rural etc.). De esta manera, el hecho de no tener unas rutas de acciones definidas, ni un seguimiento a estas en todos los niveles, evidencia obstáculos procedentes desde la formulación y creación de la Ley, donde no se consideraron lineamientos adicionales para su adecuada puesta en marcha.

En esta categoría, se considera fundamental el accionar de la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)** y del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)** en la medida en que son los dos actores claves en la formulación, seguimiento y consiguiente implementación de la Ley de mujer rural. Por su parte, la **CPEM** además de sus funciones ya mencionadas, debería concentrarse igualmente en la incorporación de la perspectiva de género (en inglés “*gender mainstreaming*”) en todas las políticas y leyes estatales que beneficien a la población rural y a la población como tal. Esto es favorable en la medida en que al no designarse recursos específicos exclusivos para mujeres (rurales), se debe entonces asegurar que tengan acceso diferenciado a los servicios que provee el Estado en otras políticas o leyes que son priorizadas.

Entonces, aunque la implementación de la Ley, desde este punto de vista institucional, no depende sólo de la CPEM o del MADR, sino también de **otros Ministerios y entidades de nivel nacional y local**. El **MADR** debe tomar una posición central de coordinación y seguimiento riguroso de actores y acciones, no solo al interior del Ministerio sino interactuando con otras instituciones nacionales y locales. Para ello, será necesario que el Gobierno Nacional designe los recursos necesarios, con o sin ayuda de la **Cooperación Internacional**, para que la ley pueda realmente llegar a las poblaciones rurales alejadas.

Como se ha visto, en los tres casos, las **entidades locales** no cuentan con la capacidad institucional ni presupuestal para implementar la Ley. Además, en algunos casos ni la conocen o no han recibido lineamientos o directrices para ponerla en marcha. Sin embargo, hay una gran importancia en el nivel local y municipal al ser allí, como menciona Yazo (2004), donde más se identifican los obstáculos y desafíos de la transversalización de leyes o políticas de género (Yazo, 2004). De esta manera, resulta fundamental que haya una mayor inversión en las **oficinas locales de mujer o de mujer rural**, en las Secretarías de Mujer, o en las entidades que podrían ser aliadas importantes a nivel local en la implementación de la Ley estudiada.

Actores de la categoría: Obstáculos contexto-culturales

En este punto, como lo mencionaron los actores, hay unas tendencias culturales tanto del contexto colombiano como de otros contextos que no permiten que se avance en la implementación de la Ley de mujer rural. Por un lado, uno de los obstáculos más mencionados por las mujeres rurales, las asociaciones y las diversas instituciones es la resistencia que hay para los cambios de los roles de género que fueron establecidos principalmente por una cultura patriarcal que predomina en varios países del mundo. En efecto, en este punto, no es solo responsabilidad del Estado combatir esta resistencia para que se puedan llevar a cabo acciones dirigidas a mujeres rurales. Por el contrario, debe haber un compromiso tanto de los actores de las **instituciones locales y nacionales**, como un apoyo y asistencia técnica de organizaciones de **Cooperación Internacional**, así como un papel muy importante de otros actores como las **iglesias, las comunidades y resguardos**, entre otras formas organizativas de base. Este compromiso por parte de los actores debe ser de manera continua debido a que cambios y transformaciones culturales de este tipo toman mucho tiempo en dar resultados.

Por otro lado, los obstáculos relacionados a la focalización en intereses individuales (no de las mujeres rurales), las relaciones clientelistas, deshonestas y de corrupción, así como la cultura de asistencialismo demuestran principalmente una falta de compromiso real de las **instituciones nacionales, internacionales y locales** de cambiar la situación de vida de las mujeres rurales. En ocasiones, cada grupo de actores tiende a cumplir los compromisos de su propia agenda, dando cumplimiento a acuerdos o favores pactados o a planes de acción. Esto se evidencia en que numerosos proyectos e intervenciones que se hacen en territorio, con las mujeres rurales, no se adaptan a sus necesidades, no recogen sus intereses y por lo tanto no generan los resultados esperados. Por su parte, **las mujeres rurales y las asociaciones de base** se ven inmersas en estos procesos, en ocasiones solo por obtener una ayuda asistencialista, en otras ocasiones porque son beneficiarias de los proyectos, y al final ellas mismas acaban legitimando este tipo de prácticas clientelistas, asistencialistas o de interés de unos, creando a su vez una relación de dependencia entre ellas y los donantes, políticos o implementadores.

Este punto demuestra igualmente un vacío en las capacidades institucionales de dar lineamiento y seguimiento a las acciones e intervenciones de las instituciones en territorio.

Actores de la categoría: Obstáculos relacionales

Finalmente, se puede ver cómo el no reconocimiento de los aportes de la zona rural por parte de los habitantes urbanos, así como la poca relación e inversión del **Estado central**, que ha tenido otro tipo de prioridades en implementación de otras políticas o leyes, ha acentuado la brecha urbano-rural.

Como se mencionó anteriormente, en el campo, las mujeres rurales son las más afectadas por las diversas dinámicas de este contexto (ej. pobreza, violencias, discriminaciones, desigualdad, poco acceso a servicios, etc.). La implementación de la Ley podría ser efectiva si por parte de las **mujeres rurales** tuvieran acceso a la información, a formaciones, a comunicaciones sobre los servicios que ofrece la Ley, y si a su vez pudieran hacer seguimiento y presión ante las instituciones locales para hacer exigencia de sus derechos y de los mandatos de la Ley. Sin embargo, este no es el caso de las mujeres rurales participantes en esta investigación, que al no contar con los medios o condiciones para desplazarse o para hacer presión, en muchos casos ni se interesan por este tipo de leyes, ni por buscar otras opciones y esperan que la ayuda llegue a ellas. Por esta razón, gran parte de los actores reportan una poca participación y organización de **mujeres rurales** que es fundamental para el proceso de implementación de la Ley. Aquí, es deber de las **instituciones nacionales y el Gobierno central**, con apoyo presupuestal de la **Cooperación Internacional** si se tiene, el invertir en el fortalecimiento de procesos participativos y organizativos de mujeres rurales, así como en acciones que permitan al Estado recuperar la confianza de estas hacia él.

Finalmente, quizás uno de los obstáculos más importantes en la medida que incluye a todos los actores es la falta de articulación. Como se señalaba en la teoría sobre la implementación de políticas, hoy en día hay muchos actores que participan en este proceso. Sin embargo, se hacen intervenciones desagregadas, desarticuladas y hasta duplicadas que no permite que haya impactos significativos a nivel de las comunidades. Es indispensable que se creen **redes de actores de diversos contextos** (institucionales, legislativos, de cooperación, locales, religiosos, universitarios, etc.) donde las intervenciones, lideradas y coordinadas por uno o dos actores **institucionales**, permitan una mayor implementación de los mandatos de la Ley de mujer rural. Se deben para esto, definir desde el comienzo rutas de acción claras y con responsables, que deberán rendir cuentas de las acciones que están llevando a cabo.

Discusión final del análisis

Para finalizar el análisis, como se mencionó en la metodología, la información obtenida para este documento se recolectó en el marco de la pasantía realizada en Colombia de febrero a mayo del 2017. En esta oportunidad, aunque no se indagó sobre el proceso de la Plataforma de Mujeres Rurales Colombianas, ni se trabajó directamente con ellas, se tuvo la oportunidad de apoyar ciertos procesos y actividades que se llevaron a cabo para incluir algunas de sus propuestas en el enfoque de género de la Implementación del Acuerdo de Paz. Las mujeres rurales de la Plataforma, apoyadas principalmente por la oficina de OXFAM en Colombia, se reunieron en espacios de concertación y

negociación para definir una serie de propuestas claras a presentar en los espacios del Congreso donde fueron citadas.

En estos espacios, apoyadas por algunos representantes a la Cámara de Representantes y otros actores y profesionales de varias organizaciones e instituciones, las voces de las mujeres rurales fueron reconocidas, sus opiniones fueron consultadas en varias ocasiones y sus propuestas fueron consideradas como un insumo importante para realizar las propuestas finales a entregar ante la instancia de la CSIVI⁸⁴. Se puede ver en este proceso, cómo una red importante de actores se juntó, asegurando la participación de las mujeres rurales, para formular y plantear propuestas que fueran adaptadas a ellas. Esta no es la primera vez que la participación de las mujeres rurales logra que sus propuestas y peticiones lleguen a generar acciones. Otro ejemplo es la inclusión de dos artículos planteados por las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo (ver *Logros y alcances de la Ley*, Capítulo 1). En esta anterior ocasión, para el 2014, con la ayuda y gestión de OXFAM y ONUMJERES, al igual que con el apoyo de senadores, congresistas y otros actores claves, las mujeres rurales llevaron a cabo la conocida “Operación Almojábana”⁸⁵. En esta operación, seguido de un trabajo de concertación y negociación de las propuestas entre las mujeres de la Plataforma, se desarrolló una estrategia de incidencia y visibilización de las mujeres rurales por medio de varios encuentros con la Comisión Legal para la equidad del Congreso. Luego de esto, gracias a los recursos de la Cooperación Internacional, varias mujeres participaron en los procesos de incidencia donde entregaban a cada senador, congresista o legislador una almojábana con un mensaje destinado a que se apoyaran las propuestas de las mujeres rurales dirigidas al cumplimiento de lo establecido en la Ley 731 de 2002. De esta manera, con varios votos, se logró que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incluyera estas propuestas adaptadas a las mujeres. Otros ejemplos de acciones de la Plataforma es la campaña en redes sociales para que se considerara como candidata a una integrante de la Plataforma que cumpliera con los requisitos para ser la Directora de Mujer Rural en el MADR. Hoy en día, esta mujer es la cabeza de la Dirección.

Entonces, como es posible notar, la Plataforma ha logrado llevar la voz de las mujeres rurales de los diferentes territorios y regiones del país que, con el apoyo de la Cooperación Internacional y otras agencias a nivel nacional, ha logrado que se generen modificaciones y acciones a beneficio de las mujeres rurales. En estas acciones, el rol de cada uno de los actores ha sido fundamental, unos

⁸⁴ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final. Para más información: <http://es.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/convocatorias-consultas/consulta-161202-csivi>

⁸⁵ “Operación Almojábana”: donde las mujeres rurales y las organizaciones de apoyo tomaban una bolsa con una almojábana y le incluían un mensaje como “X Tantos millones de mujeres esperan que usted diga sí al artículo X y al otro X. **Diga sí a las mujeres rurales**”. Y esto se les pasó a todos los congresistas y senadores. Las mujeres rurales, provenientes de varias regiones del país, con el subsidio de OXFAM, ONMUJERES, y otros, se pararon en las entradas de los despachos donde se tomaban las decisiones, iban incluso hasta la cocina para que se distribuyera la almojábana a todos los presentes en las sesiones. Almojábana: panecillo homeado hecho de harina de maíz y queso campesino. Estos fueron preparados por mujeres de la zona norte de Cundinamarca.

teniendo el papel de formadores, otros de fortalecer las organizaciones, otros han apoyado con recursos, otros han dado sus votos, etc. De esta manera, es importante que cuando se vayan a llevar a cabo acciones para beneficiar una población, para hacer cumplir una Ley, desde la misma formulación de una política o ley, se debe considerar el papel de los múltiples actores y su posible influencia en el proceso de implementación. El seguimiento a la participación de cada actor debe ser llevado a cabo de manera rigurosa por equipos de trabajo que incluyan a la población, en este caso a mujeres rurales, dado que ellas tienen los ojos del territorio y los cambios que se están dando en realidad, visión que no tiene ningún otro actor.

CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL

A lo largo del documento, se pudo evidenciar que, aunque la hipótesis fuera correcta, tiene sus limitaciones al demostrarse una serie de obstáculos adicionales a aquellos mencionados. En efecto, para sorpresa de esta investigación, los obstáculos se encuentran ante todo en los niveles de todos los actores, cuando se creía que era solo a nivel de las instituciones del Estado. De esta manera, se identifican obstáculos no solamente institucionales, sino ligados al contexto, la cultura del país y las instituciones. Por otro lado, los obstáculos relacionales demostraron una desconfianza de las mujeres rurales no solamente hacia las instituciones del Estado, sino generalizada hacia personas exteriores, incluso tensiones entre las mismas mujeres en las comunidades y falta de confianza en ellas mismas, así como en lo que sus actividades diarias aportan a sus hogares y a la economía del país. El contexto específico de violencia causado por el conflicto armado colombiano sumado a la alta resistencia por los cambios de roles de género, y otras situaciones como las acciones clientelistas y deshonestas, han acentuado esta desconfianza y han generado en las comunidades una sensación de impotencia y de conformismo al no considerarse con el suficiente poder de actuación.

En este punto, es importante que el Estado tome conciencia que la participación, tanto de las comunidades como de otros actores (instituciones locales, cooperación, universidades, etc.), más que ser un obstáculo para la toma de decisiones, es un recurso indispensable para que las decisiones tomadas, ante este contexto de desconfianza del país, se hagan con el aval de la población, reconociéndola, como afirma Coraggio (2006), como un actor político, social y económico fundamental.

Por otro lado, en el presente documento se analizó principalmente el papel de la población rural y de los actores vinculados a la Ley. Sin embargo, para que una Ley sea implementada, se requiere también la presión a nivel de las instancias nacionales y locales, y al estar las mujeres rurales lejanas de este proceso, también importa la participación de la población urbana. Por ende, es importante que desde el sector urbano se tome conciencia y luego visibilice y exija ante las instituciones nacionales, acciones para combatir las problemáticas de las mujeres rurales y de la población rural como tal. Es menester que los habitantes urbanos reconozcan los efectos, en la población rural, del sistema económico actual y del desarrollo desigual, para comenzar a reconocer a esta población como sujetos de derechos, políticos, sociales y económicos en el país.

Asimismo, en lo que respecta a la incorporación de la perspectiva de género, y reconociendo el esfuerzo que se hace desde la Consejería Presidencial, las Secretarías locales y otras instituciones nacionales y de cooperación internacional, se requiere de un rediseño, como lo menciona Nuñez Vera (2008), del contexto tanto político, como económico y social. En este sentido, el papel del Estado es

primordial en este cambio cultural, debido a que las prácticas estatales construyen y legitiman a su vez las divisiones de género y las identidades son en parte construidas a través la legislación y los discursos privados provenientes del Estado (Ballmer-Cao et al. 2000). Es necesario, igualmente, que haya una revisión crítica de los conceptos y la cultura de género por parte de la sociedad y del Estado, definiendo compromisos y nuevas construcciones de género, y para que el Estado pueda ejercer una regulación de las relaciones y dinámicas de género (Ballmer-Cao et al. 2000).

Finalmente, resulta importante mencionar el contexto por el que está pasando Colombia luego de la firma del Acuerdo de Paz. Según Ballmer-Cao y sus colegas (2000), cuando se están haciendo configuraciones políticas o en un periodo de transición, como la firma del Acuerdo en este caso, las ocasiones son más favorables para comprometer acciones o poner en práctica estrategias susceptibles de modificar las relaciones de género (Ballmer-Cao et al. 2000). De hecho, al haber modificaciones en la legislación, la implementación de nuevas acciones priorizadas a las mujeres rurales en el punto 1 del Acuerdo, entre otras acciones, es la ocasión ideal para rediseñar leyes, políticas y otros documentos, de manera que puedan beneficiar a la población de manera diferenciada, siendo mujer, del sector rural, joven, mujer indígena, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Alzate, S. A. (2011, January). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. In *Revista Forum* 1, 1, 95-111).
- Ballmer-Cao, T. H., Mottier, V., Sgier, L., & Carver, T. (2000). *Genre et politique: débats et perspectives*. Paris: Gallimard.
- Bedford, K. (2013) Chapter 25: Gender, Institutions, and Multilevel Governance In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 627-653.
- Blofield, M. & Haas, L. (2013) Chapter 28: Policy Outputs In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 703-726.
- Chappell, L. (2013) Chapter 24: The State and Governance In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 603-626.
- Charlier, S. (2006). L'empowerment des femmes dans les organisations de commerce équitable : une proposition méthodologique. AUROI C. et YEPEZ DEL CASTILLO I.(sous la direction de)(2006), ECONOMIE SOLIDAIRE ET COMMERCE ÉQUITABLE. *Acteurs et Actrices d'Europe et d'Amérique latine*, UCL/Presses Universitaires de Louvain, IUED, Genève, 87-109.
- Cichowski, R. (2013) Chapter 23: Judicial Politics and the courts In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 579-598.
- Coraggio, J. L. (2006). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? ROFMAN, Adriana y Alejandro Villar (compiladores). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 26.
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE Publications, Incorporated.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International journal of qualitative methods*, 5(1), 80-92.
- Guereña A. avec la collaboration de Montoya, G. (2015) "Mujeres Rurales, Agentes de Cambio: Propuesta políticas de las mujeres rurales colombianas para avanzar en igualdad hacia la paz y el desarrollo". OXFAM Colombia: Programa de igualdad y desarrollo territorial de las mujeres rurales. *Serie Aprendizajes*, 4, Colombia, 1-15.

- Gutiérrez, M. (2003). La ley para las mujeres rurales en Colombia alcances y perspectivas. *Trabajo Social*, 5, 56-80.
- Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). CEPAL - *Serie Mujer y desarrollo*, 118, 1-40.
- Joachim, J. (2013) Chapter 18: Local-Global-Local: Women's Global Organizing, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 462-480.
- Levy, R., & Knüsel, R. (2002). *Politiques sociales en matière de genre*. Lausanne: Réalités sociales.
- Lombardo, E., Meier, P. & Verloo, M. (2013) Chapter 27: Policy Making In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 679-702.
- McBride, D. & Mazur, A. (2013) Chapter 26: Women's Policy Agencies and State Feminism In Waylen, G. (2013). *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford University Press, 654-678.
- Meertens, D. (2006) Tierra, derechos y género. *Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*. Bogotá: UNIFEM, Programa Paz y Seguridad Colombia, 1-114.
- Muñoz Eraso, J. P. (2003). Aportes para el análisis de la política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 97-124.
- Nuila, A & Claeys, P. (2016). Rural Women's Rights: In the UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *FIAN INTERNATIONAL BRIEFING*, 1-8.
- Núñez Vera, M. A. (2008). Desafíos de las políticas públicas para mujeres rurales. *Economía y sociedad*, 14(21).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Colección Cuadernos INDH (2011) “Mujeres rurales gestoras de esperanza”. Bogotá: PNUD Colombia, 1-128.
- Pruitt, LR. (2011), *Deconstructing CEDAW Article 14: Naming and Explaining Rural Difference*, William & Mary Journal of Women and the Law, 17, p. 347-394.
- Roth, A. N. (2002) *Políticas públicas. Formulación, implementación, evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá, 232.
- Salazar, O. L. O. (2007). Una política pública de la mujer con perspectiva de género. *Cuadernos de administración*, (36-37), 320-340.
- Tassara, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, 15-81.

Trelles, J. (2015). VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO. *Revista Peruana de Ginecología y Obstetricia*, 52(1), 6-7.

Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16(1).

Vargas, C., & Villareal, N.(s.f.) PROGRAMA MUJER RURAL, AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS. Este documento fue elaborado para Oxfam. Los autores agradecen a Adriana Rodríguez y Raúl Bernal por sus comentarios y aportes en la elaboración, 1-22.

Yazo, L. A. C. (2004). Los grupos de mujer rural y sus impactos en las mujeres de catorce veredas del municipio de La Mesa, Cundinamarca. *Trabajo Social*, (6). Documento Oficiales

Documentos Nacionales (normas, leyes, decretos, informes, etc.)

Congreso de Colombia (16 de enero de 2002). Ley N° 731: por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Diario Oficial No. 44.678, Bogotá, Colombia.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM (2016) Informe de Seguimiento Ley 731 de 2002. Presentado en la Audiencia Pública: TIERRAS Y MUJERES RURALES. Congreso de la República. Marzo de 2016,1-19.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2016). 3er Censo Nacional Agropecuario: Hay campo para todos. La Mayor Operación Estadística del Campo Colombiano en los últimos 45 años. TOMO 2: Resultados. Bogotá, Colombia., 1-1036. Ver más información: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

Departamento Nacional de Planeación-DNP (2015) *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. Tomo 2*. Vigencia 2014-2018. Imprenta Nacional de Colombia: Bogotá, 553-1228.

Departamento Nacional de Planeación- DNP (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO: Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano. Documento elaborado por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS Dirección de Desarrollo Social – DDS Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., 1-38. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/2014_10_30%20DIAGNOSTICO%20SOCIAL.PDF

Presidencia de la República (07 de diciembre 2015). Decreto N° 2369: por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, Colombia.

Sítios web: Fuentes de tablas o mapas

-Mapa:

http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeintegracion/SecdeIntegraRegDespliegue/asservicioalciudadano_secintegra/region+administrativa+de+planeacion.+rape. Consultado el 3 de julio de 2017.

-Tabla 1. Información sobre municipios.

Ibagué: file:///C:/Users/Jessica/Downloads/Tolima%20en%20cifras%202014.pdf. Consultado el 3 de julio de 2017.

Sumapaz:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2009/DICE092-CartillaConociendoLocalidades-2009.pdf>. Consultado el 3 de julio de 2017.

Villapinzón: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cundinamarca/villapinzon.pdf>. Consultado el 3 de julio de 2017.

http://mapasyestadisticas-cundinamarca-map.opendata.arcgis.com/datasets/5bb81edf9de149ecbb0cfb336f95b7b8_0. Consultado el 3 de julio de 2017.

Résumé

La lutte historique des femmes rurales de la Colombie a eu comme résultat la prise en compte des leurs droits et l'adoption d'une loi, la loi 731 de 2002, pour promouvoir lesdits droits. Néanmoins, comme c'est également le cas pour d'autres lois et politiques du pays, celle-ci n'a pas été réellement implémentée. Plusieurs auteurs et acteurs ont étudié la façon d'appliquer une loi ou politique de genre. Cependant, dans les recherches réalisées, les recommandations abondent mais nous ne connaissons pas les obstacles ou les causes de la non-application de cette loi. En reprenant trois études de cas de la Colombie, nous analysons les obstacles de la mise en place de la loi 731 aux yeux des différents groupes d'acteurs. Quels sont les obstacles trouvés ? Quels sont ceux qui sont le plus ou le moins mentionnés ?

Femmes rurales – obstacles – politiques de genre – la mise en œuvre d'une loi - Colombie

Abstract

The historical struggle of rural women in Colombia resulted in their rights being considered and in the adoption of a law, Law 731 of 2002, to promote several of their rights. Nevertheless, as is the case of other laws and policies of the country, this law has not really been implemented. Several authors and actors have studied the way a gender law or policy must be applied. However, in the documents produced, the recommendations abound, but the obstacles or the causes of the non-application of this law are not specified. By studying three cases from the Colombian context, we analyse the obstacles to the implementation of Law 731 from the perspective of different groups of actors. What are the obstacles found? What are the most or least mentioned?