

# PROGRAMA MUJER RURAL, AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Las mujeres rurales en Colombia han padecido del olvido histórico del Estado, de la indiferencia de la sociedad urbana y rural, y de políticas públicas que no han logrado orientar de manera efectiva los recursos para reducir la inequidad de género, promover su autonomía y libertades, y transformar sus condiciones de vida.

La triple discriminación a las que están expuestas las mujeres rurales por el hecho de convivir culturalmente en una estructura patriarcal, que les impide acceder de manera equitativa a los recursos y activos productivos rurales, fundamentales para su desarrollo social y económico, y por ser víctimas directas de la violencia, el desplazamiento y el reclutamiento forzado, han afectado su desarrollo y oportunidades (PNUD, 2011)<sup>2</sup>.

Aunque el Estado colombiano ha definido un marco legal para afianzar la calidad de vida de las mujeres rurales<sup>3</sup>, y ha suscrito acuerdos internacionales con el propósito de promover la equidad de género y reducir la discriminación en contra de las mujeres más vulnerables; las apuestas de política pública no han logrado garantizar los derechos de las mujeres rurales sobre la tierra, el territorio que habitan, ni reconocer su papel y derechos actoras políticas y ciudadanas.

Este documento presenta un análisis del Programa Mujer Rural, la más reciente estrategia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para responder a las demandas de las mujeres rurales. Contiene tres secciones, además de esta introducción. La segunda describe los principales obstáculos y desafíos que afronta la mujer rural en Colombia; la tercera, efectúa un análisis del Programa Mujer Rural, identificando sus avances, vacíos y falencias; y la cuarta parte traza algunas recomendaciones y propuestas orientadas a ampliar su alcance y efectividad.

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado por Oxfam por Carlos Vargas y Norma Villarreal. Los autores agradecen a Adriana Rodríguez y Raúl Bernal por sus comentarios y aportes en la elaboración.

<sup>2</sup> PNUD (2011) *Colombia Rural: Razones para la Esperanza*. INDH 2011. Septiembre.

<sup>3</sup> (1) La política para la mujer campesina, Conpes 2109 (1984); (2) la política integral para mujeres, Conpes 2626 (1992); (3) la política para el desarrollo de la mujer rural, Conpes Social para la Juventud, la Mujer y la Familia (1994); (4) la política de equidad y participación de la mujer, Conpes 2726 (1994); (5) la Ley 731 de 2002; la política nacional mujeres constructoras de paz y desarrollo, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2003) y (6) la política pública nacional de equidad de género para las mujeres, Conpes 161 (2013).

## 2. La situación de la Mujer Rural en Colombia

La mujer rural en Colombia enfrenta múltiples obstáculos e inequidades estructurales que no permiten potenciar su pleno desarrollo humano, económico y social. Algunos de los problemas tienen connotaciones históricas profundas, y complejas raíces culturales que implican que los planteamientos y propuestas de solución deben necesariamente pasar por transformaciones sociales de mediano y largo plazo.

Para el Informe Nacional de Desarrollo Humano – INDH (2011)<sup>4</sup>, los principales problemas que afronta la mujer rural en Colombia giran alrededor de la inequidad y exclusión que se produce en la sociedad rural y urbana. El informe de PNUD señala que las mujeres campesinas<sup>5</sup> en Colombia sufren una discriminación triple. En primer lugar, por su condición y el hecho de ser mujer en un mundo rural con oportunidades restringidas frente a las ventajas y privilegios que gozan mujeres y hombres en las áreas urbanas. En segunda instancia, las mujeres rurales se encuentran discriminadas y excluidas debido a la estructura patriarcal de la sociedad rural, y al arraigado y limitado rol cultural que se les ha asignado a las campesinas; generalmente, reducido a las labores de reproducción de la fuerza laboral, el cuidado y protección de los miembros de su familia y las obligaciones productivas en el hogar. Tales actividades no cuentan con el suficiente reconocimiento social y, en términos de ingresos, no son equivalentes a las labores que desarrollan.

En tercer lugar, las mujeres rurales están expuestas y son vulnerables a las diferentes manifestaciones de violencia intrafamiliar y de género que experimentan en su entorno cotidiano, y a las dramáticas consecuencias del conflicto armado, tales como el desplazamiento, despojo de tierras, la violencia sexual como arma de guerra y el reclutamiento forzado.

Además, no han logrado acceder de manera plena y equitativa al conjunto de servicios y bienes públicos que provee el Estado y que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales. En este sentido, las brechas entre el acceso a los servicios para la población rural y urbana continúan siendo amplias, pese a los progresivos crecimientos de las coberturas de los bienes y servicios públicos en el sector rural. Es decir, la mujer rural no sólo tiene serias desventajas frente a los hombres del campo, sino también respecto a los habitantes de las ciudades por las implicaciones que tiene vivir y generar sus ingresos en las áreas rurales.

De igual manera, las mujeres rurales con frecuencia son marginadas de las decisiones de inversión y cuentan con un estrecho margen de injerencia para orientar y decidir sobre el uso de los recursos productivos. En este contexto, la actual división sexual del trabajo se

---

<sup>4</sup> PNUD (2011) *Mujeres Rurales Gestoras de Esperanza. Colección Cuadernos*. INDH 2011

<sup>5</sup> Como grupo poblacional, la mujer rural incluye a aquellas campesinas que habitan en los territorios y áreas rurales, independientemente si pertenecen o no a una comunidad étnica en particular, tienen algún tipo de filiación política o religiosa, o desarrollan alguna actividad económica específica.

constituye en un obstáculo para que las mujeres rurales desarrollen sus capacidades técnicas y productivas, y amplíen su contribución al valor agregado del sector agropecuario y rural.

Aunque en Colombia, las campesinas en promedio han conseguido aumentar sus niveles de educación<sup>6</sup> y formación de competencias frente a los hombres, esto no necesariamente implica bajas tasas de desempleo para las mujeres rurales y una mayor absorción de la fuerza de trabajo rural femenina. Según Osorio y Villegas (2010)<sup>7</sup>, los hombres en el campo suelen contar con mayores garantías y estabilidad en sus contratos con respecto a las relaciones laborales que los empleadores establecen con las mujeres rurales. En este sentido, la estructura del mercado laboral rural posee un sesgo en contra de las mujeres, que acentúa la exclusión de la mujer rural y restringe sus oportunidades de empleo y generación de ingresos.

Complementando esta visión, Arias, Caro, Farah y otros (2013)<sup>8</sup> aseguran que pese a que los hombres rurales suelen trabajar mayor tiempo fuera del hogar y destinan más horas de su trabajo a actividades remuneradas con respecto a las mujeres rurales, éstas últimas llegan a trabajar más horas al día, pues además de las labores productivas, son las responsables del hogar. De esta forma, su trabajo no remunerado supera en horas promedio al que desarrollan las mujeres en las ciudades. Estos autores concluyen que las mujeres rurales, sin importar, su origen geográfico o sitio de trabajo tienden a laborar más que los hombres.

A este respecto, resulta útil advertir que los indicadores del mercado laboral para las mujeres rurales presentan serias asimetrías frente a los hombres rurales. Para 2010, la tasa de ocupación de las mujeres en el campo fue de 30,6%, mientras que la misma relación para los hombres rurales alcanzó el 73,1%. De igual manera, la tasa global de participación<sup>9</sup> para las campesinas ascendió en 2010 a 37,4% y para los hombres rurales se ubicó en niveles de 76%. Entre tanto, el desempleo de las mujeres rurales ascendió al 18%, mientras los hombres desempleados representaron el 3,7% de la población económicamente activa, en las áreas rurales<sup>10</sup> (López, 2010)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Con base en la ECV (2008) se concluye que las mujeres rurales entre 5 y 34 años suelen contar con un mayor nivel educativo que los hombres rurales. Entre tanto, las mujeres rurales mayores a 35 años en promedio no superan los niveles de educación de los hombres en el mismo rango de edad. Tomado de López, Cecilia et. al., 2010, *La inversión pública en Agricultura*, Bogotá D.C. Consultoría contratada por Oxfam en Colombia.

<sup>7</sup> Osorio, F., y Villegas, H. (2010). *Uno en el campo tiene esperanza: Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia*. Bogotá: CINEP, International Land Coalition.

<sup>8</sup> Arias, M. A., Caro, A., Farah, A., y Otros (2013) *El nuevo perfil de las mujeres rurales jóvenes en Colombia*. Nuevas Trenzas, 2013. (Documento de Trabajo, 178. Serie Programa Nuevas Trenzas, 3).

<sup>9</sup> Mide el tamaño relativo de la fuerza de trabajo y está definida como la relación entre la Población Económicamente Activa – PEA y la Población en Edad de Trabajar – PET.

<sup>10</sup> Desde 2005, la tasa de desempleo de las mujeres rurales ha presentado un crecimiento permanente y sostenido. En 2005 fue 13,7%; 4,3 puntos porcentuales por debajo de la reportada en 2010.

<sup>11</sup> López, C et. al., Op. cit.

PNUD (2011) asegura que “La tasa de desempleo promedio de las jefas de hogar rurales en 2010 fue de 9.6% un nivel explosivo teniendo en cuenta que la subsistencia de todos los miembros de la familia del hogar depende principalmente de sus ingresos (DANE, GEIH, 2010). El panorama del mercado laboral de jefas de hogar hace prácticamente imposible superar la profunda brecha de pobreza de los hogares rurales con jefatura femenina, lo cual los pone en una situación de vulnerabilidad extremas sin perspectivas de mejorar y los condiciona a una fuerte dependencia de los programas de asistencia social” (PNUD 2011 Mujeres Rurales: 33).

Esta situación se agrava por la tendencia creciente de jefatura femenina en el área rural. De acuerdo a Campillo (2010)<sup>12</sup>, la jefatura femenina en Colombia ha crecido a lo largo del tiempo. En 1964, el 16,4% de las mujeres eran jefas de hogar, mientras que esta proporción creció a 25,7% en 2005. Para el caso de las zonas rurales, se ha estimado que la jefatura femenina ascendió a 18,6% de la población de mujeres rurales, mientras que en las ciudades, el 32,9% de las mujeres eran consideradas jefas de hogar<sup>13</sup>.

Con respecto a los ingresos y sus diferencias frente a los hombres del campo y los habitantes urbanos, las desventajas de las mujeres rurales son evidentes. Para 2003, las mujeres jefas rurales percibían en promedio un 41% del ingreso que ganaban los hombres rurales<sup>14</sup>. Arias, Caro, Farah y otros (2013), afirman que los hombres rurales perciben mayores ingresos que las mujeres en el campo. Generalmente, los empleadores de labores agrícolas tienden a demandar con mayor preferencia la mano de obra masculina con respecto a la fuerza laboral femenina, con el argumento de que los hombres poseen más fortaleza física y mayor disponibilidad de tiempo, afectando de esta manera su participación en el mercado laboral.

Estimaciones recientes del DANE (2012)<sup>15</sup> muestran que los individuos que pertenecen a hogares con jefatura femenina tienden a mostrar mayores niveles de pobreza que aquellos con jefatura masculina. Mientras a nivel nacional, los miembros de los hogares con jefatura masculina registraron en 2010, una tasa de pobreza de 36,2%, los integrantes de hogares con jefaturas femeninas reportaron un 39,7%. La evolución en 2011, indica que la incidencia de la pobreza se redujo en mayor proporción en los hogares con jefatura masculina (3.1 vs 3.3 puntos porcentuales), ver Gráfico 1.

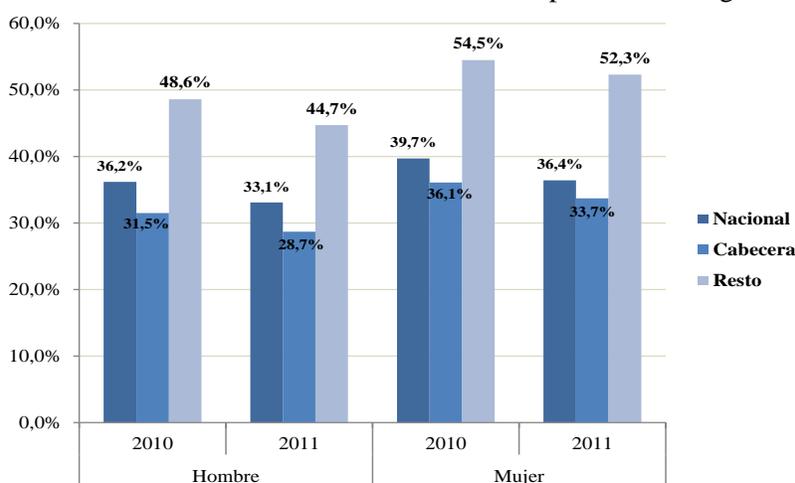
---

<sup>12</sup> Campillo, F. (2010) *Análisis de los Problemas de las Mujeres en el Campo Colombiano y Revisión del Enfoque de Género para el INDH 2011*. PNUD 2010.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Cálculos con base en ECV de 2008.

<sup>14</sup> Cálculos MERPD con base en ECV 2003.

<sup>15</sup> DANE (2012) *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, 2011*. Boletín de Prensa. Mayo 2012.

**Gráfico 1.** Tasa de Incidencia de Pobreza por Jefe de Hogar

Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

La brecha es mayor en la zona rural. En 2010, los hogares con jefatura masculina mostraron una tasa de incidencia de pobreza de 48,6%, mientras que los femeninos alcanzaron una de 54,5%. Las cifras para 2011, muestran que la disminución de la incidencia de pobreza favoreció más a los hogares masculinos 3.9 vs. 2.2 puntos porcentuales<sup>16</sup>.

La discriminación contra las mujeres rurales también está presente en los ámbitos institucionales, que se expresan en restricciones a su participación, obstáculos para la titulación y formalización de predios, limitaciones al acceso a activos productivos y a fuentes de financiación y crédito rural. En este contexto, las instituciones del Estado no han realizado un esfuerzo objetivo y permanente por vincular criterios de equidad de género en el marco de sus propósitos, decisiones, intervenciones y asignación de recursos.

Según Campillo (2010), los criterios de otorgamiento de la tierra se encuentran severamente influenciados por una “cultura orientada a beneficiar prioritariamente a los hombres jefes de hogar, por ser considerados más aptos para el trabajo de la tierra” (Campillo, 2010: 18). La informalidad de la tenencia de la tierra y la ausencia de una pertenencia real sobre este activo productivo, debido a que no se privilegia la titulación a las mujeres y a la tradición arraigada de transferir inter generacionalmente las propiedades a los hombres, relega y no permite que las mujeres rurales tengan injerencia alguna sobre las decisiones de producción y la administración de las propiedades.

A esta problemática se aúna la falta de una información clara sobre la participación de las mujeres en las actividades agrícolas, el acceso a la tierra y los precarios registros de

<sup>16</sup> Igual comportamiento se observa en materia de pobreza extrema, los integrantes de los hogares rurales con jefatura masculina y femenina reportaron en 2010 una tasa de incidencia de 23,7% y 30,7%, respectivamente. Para 2011, las tasas de incidencia de pobreza extrema de los hogares rurales con jefatura masculina y femenina se ubicaron en 20,5% y 29,3%. En este caso la brecha también se amplió. PNUD, 2011, Op. cit.

propiedad que reposan en las oficinas de instrumentos públicos. Para PNUD (2011)<sup>17</sup>, y con base en la información generada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, se constata el carácter marginal de la propiedad en manos femeninas; mientras en 2010, el 64,2% de propietarios encuestados, altamente afectados por el despojo, eran hombres; el 26,5% de los propietarios en condiciones similares, fueron mujeres, y el restante 9.3% en conjunto hombres y mujeres. Con respecto a la población de poseedores o tenedores de tierra con elevada incidencia en despojo y desplazamiento, las encuestas generadas por la Comisión de Seguimiento reportan que el 58,9% eran varones, mientras el 26,7% eran mujeres y el 14.5% en conjunto fueron hombres y mujeres.

Por otro lado, las restricciones de fuentes de financiamiento y acceso al crédito para la mujer rural se han constituido en obstáculos para irrigar recursos que permitan desarrollar sus capacidades y actividades productivas. Según López (2010), el MADR en sus líneas especiales de crédito para mujeres rurales vulnerables y de bajos recursos comprometió, entre el período 2006 y 2009, cerca de \$483.000 millones para atender a más de 103.000 mujeres rurales. Este volumen de recursos representó tan sólo el 17,7% del total del presupuesto orientado a beneficiar a los pequeños productores. Otra fuente de información afirma que, entre 2005 y 2011, del grueso de operaciones de crédito que ascendieron a 137.826, y que fueron destinadas a los pequeños productores, únicamente el 0,5% se orientaron a las mujeres rurales, (PNUD, 2011: 210).

### **3. El Programa Mujer Rural**

#### **3.1 Características y alcances del programa**

En 2011, el MADR diseñó el Programa de Mujer Rural con el ánimo de fortalecer y mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales en su diversidad, superar los obstáculos que las sumían en situación de pobreza y vulnerabilidad, y promover la equidad de la mujer rural. Se definieron como resultados esperados: (i) mejoramiento de los ingresos del grupo familiar, (ii) mejoramiento de las competencias de las mujeres rurales en emprendimientos, (iii) productos y servicios generados con estándares de calidad reconocidos en el ámbito nacional e internacional, (iv) entornos familiares comprometidos con los proyectos de emprendimiento de mujer rural, (v) asociaciones fortalecidas con capacidades administrativas y de gestión, y (vi) mejoramiento del acceso de la información de la mujer rural a los programas institucionales

Para alcanzarlos, el programa definió tres componentes: uno productivo, otro de capital social, y otro de política pública, estructurados alrededor de proyectos de emprendimiento productivo, asociatividad y transversalización de género.

---

<sup>17</sup> PNUD, 2011, Op. cit.

El primero se orientó a impulsar las iniciativas empresariales y proyectos productivos de las mujeres rurales con el propósito de afianzar sus oportunidades de generación de ingresos y acumulación de activos para estimular la conformación de cadenas de valor<sup>18</sup>. Para esto definió acciones de apoyo subsidiado y asistencia técnica para emprendimientos productivos, con el fin de fomentar la producción, contribuir a la seguridad alimentaria de las familias, proveer un excedente comercializable para generar ingresos monetarios, apoyar el mejoramiento ambiental, la producción limpia y promover la agricultura ecológica.

El segundo componente del programa, denominado de capital social o de asociatividad incluyó proyectos dedicados a fortalecer las asociaciones, redes y capital social de las mujeres rurales con el ánimo de asegurar el acceso a los bienes y servicios públicos, fortalecer su rol como actoras del desarrollo e impulsar los procesos de aprendizaje, generación y uso del conocimiento. La promoción de la asociatividad se orientó a apoyar, mediante asistencia técnica, financiamiento y capacitación organizacional, la formación de derechos de las mujeres rurales (en particular en el conocimiento de la Ley 731 de 2002)<sup>19</sup>.

El tercer componente, incluyó proyectos para estimular la articulación e integración de un enfoque transversal de género en las entidades públicas, territoriales, gremios y el sector privado con el objetivo de incidir, con criterios de equidad de género, en el diseño e implementación de las políticas públicas sectoriales, mediante la promoción de programas de formación a funcionarios.<sup>20</sup>

El Programa se diseñó con cobertura a nivel nacional y fue dirigido de manera general a organizaciones de mujeres rurales, legalmente constituidas, que se encontrarán desarrollando procesos de producción, comercialización y transformación de diferentes líneas de producción agropecuaria. Según los alcances definidos por el MADR, el programa ha privilegiado asociaciones de mujeres en condiciones de vulnerabilidad y priorizadas por otras políticas sociales de orden nacional.

### **3.2 Operación del programa**

El Programa Mujer Rural del MADR, hasta principios de 2013 había adelantado tres convocatorias, realizadas cada una de ellas con distintos operadores. Estos que hacían las

---

<sup>18</sup> Los componentes del programa se inscribieron en el marco de los Acuerdos del Consenso de Brasilia (numeral n) para conseguir autonomía económica de las mujeres mediante “*el fomento de la asistencia técnica, el fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos productivos y de mercados locales y regionales*”.

<sup>19</sup> En este componente, la capacitación se estructuró como un eje transversal para fortalecer los procesos organizativos, a través de la formación en organización, gestión, liderazgo, formulación de proyectos, mejoramiento del conocimiento de sus derechos, etc.

<sup>20</sup> Una de las acciones previstas fue el fomento al Comité Interinstitucional para impulsar la reglamentación y desarrollo de la Ley 731 de 2002, que desarrolló actividades en el 2012, pero que permaneció inactivo en el 2013.

veces de ejecutores, fueron seleccionados por el MADR, teniendo en cuenta su capacidad de aportar a la realización y ejecución del programa.

La *primera* convocatoria del programa se denominó “Fortalecimiento a emprendimientos productivos y desarrollo rural de las mujeres rurales” y los operadores seleccionados para adelantarla fueron la Organización Internacional de Migraciones - OIM y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER<sup>21</sup>. Esta convocatoria se focalizó a mujeres en situación de desplazamiento forzado, en cinco departamentos del país<sup>22</sup>, priorizando la región de Montes de María; con el propósito de acompañar técnicamente a las mujeres rurales y su núcleo familiar para fortalecer su capital social, acumular activos productivos, afianzar la seguridad alimentaria y ampliar los procesos de participación y liderazgo.

Según información suministrada por el MADR, el volumen de recursos orientado para esta primera convocatoria fue de \$2.450 millones, con lo que se benefició a 29 organizaciones y 683 mujeres rurales. Las propuestas elaboradas por las organizaciones de mujeres estaban condicionadas a orientar sus recursos en un 60% a la capitalización de las iniciativas productivas, cadenas y fondos rotatorios, un 20% al capital social, y otro 20% restante a fortalecer el capital humano.

Para la implementación de la *segunda* convocatoria en 2012, el operador seleccionado fue la Fundación Mujeres de Éxito. Para esta se destinaron \$4.111 millones, se benefició a 32 organizaciones y 1.477 mujeres. El concurso promovió la participación de asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales – ONG, denominadas aliadas<sup>23</sup>, para facilitar la postulación de las asociaciones de mujeres rurales. Estos aliados cumplían una función de intermediación, entendida como una tutoría y asistencia técnica a los grupos de mujeres que no tenían la posibilidad de presentarse directamente a la convocatoria.

Las propuestas debían ser presentadas por organizaciones o aliados legalmente constituidos, con 3 años de antigüedad y experiencia, con demostradas capacidades técnicas, administrativas y financieras, y con personal idóneo para el desarrollo del contrato<sup>24</sup>. Por su parte, los grupos de mujeres postulados por los aliados estratégicos

---

<sup>21</sup> Para implementar el programa se suscribió un convenio de cooperación entre el MADR, el INCODER y la OIM, a través del cual se destinarían cerca de \$2.450 millones para la ejecución del programa. De este monto total, cerca de la mitad serían recursos aportados por la USAID y la otra porción restante la cofinanciaría el MADR e INCODER.

<sup>22</sup> Antioquia, Cesar, Meta, Santander y Norte de Santander.

<sup>23</sup> La definición de “aliados” que hace la Fundación Mujeres de Éxito se refiere a personas jurídicas de derecho privado que gocen de la confianza de los grupos de mujeres rurales, demuestren una trayectoria de trabajo o pertenezcan a una base social de las organizaciones. De igual manera, se hacía necesario que los aliados contarán con experiencia o hubiesen desarrollado actividades en las categorías de fortalecimiento a emprendimientos productivos rurales, ejecución de iniciativas agro empresariales y proyectos de apoyo a procesos asociativos.

<sup>24</sup> Las organizaciones o aliados estratégicos también debían demostrar una amplia experiencia en la formulación y operación de proyectos productivos, metodologías participativas de acompañamiento técnico,

debían demostrar que eran organizaciones legalmente constituidas<sup>25</sup>, conformadas en un 80% por mujeres, mínimo quince de ellas beneficiarias activas, y el 100% de las mujeres de la organización debían encontrarse afiliadas al SISBEN I y II. Para los proyectos de asociatividad, los requerimientos no contemplaban un porcentaje particular de mujeres en la organización, pero si el cumplimiento del resto de requisitos que se exigían para los proyectos de emprendimiento.

Según las bases de la convocatoria, se “premiaba” a proyectos con elevada capacidad de innovación en las líneas de producción y comercialización, creación de valor agregado, impacto social y trabajo colectivo con organizaciones de mujeres rurales formalmente constituidas<sup>26</sup>. La propuesta de las asociaciones debería desarrollar técnicamente tres componentes: mejoramiento del proceso productivo, fortalecimiento organizativo y formación en derechos. Entre tanto, en la categoría de asociatividad, “la premiación”, como se denominaba en las bases del concurso, se otorgaba a las propuestas que fortalecieran procesos organizativos de las mujeres en las esferas sociales, políticas y culturales<sup>27</sup>. Por su parte, los aliados se comprometían a brindar asesoría y seguimiento a los grupos y organizaciones de mujeres rurales que avalaban, en lo atinente a la gestión de las tareas relacionadas con el componente que pretendían desarrollar.

Una de las condiciones indispensables para que los aliados estratégicos accedieran a los recursos de la convocatoria, consistía en que sus propuestas se ajustaran a la disponibilidad del presupuesto del programa y a la inclusión de otras fuentes de cofinanciación.

La operación de la *tercera* convocatoria del Programa Mujer Rural fue adelantada por la Corporación Colombia Internacional – CCI para promover la “financiación de proyectos de organizaciones y/o asociaciones de mujeres rurales”<sup>28</sup>. Uno de los objetivos de esta convocatoria fue promover propuestas de generación de ingresos y empleo, que mitigaran las falencias y estimularan las potencialidades de las organizaciones de mujeres rurales.

La convocatoria invitaba a presentarse a asociaciones y organizaciones de campesinas de todo el país, legalmente constituidas, y cuyas capacidades se orientaran a la producción y comercialización, y transformación de bienes y productos agropecuarios, y de actividades

---

ambiental, financiero, comercial y organizacional, gestión de procesos de bancarización y microcréditos, así como capacidad de gestión interinstitucional, especialmente con el MADR y el INCODER.

<sup>25</sup> Este requerimiento no podría ser menor a un año. Pasar al párrafo.

<sup>26</sup> Es decir, aquellas organizaciones que contaran con personería jurídica, RUT e inscritas en cámaras de comercio (bases del concurso 2012).

<sup>27</sup> De igual forma, las organizaciones de mujeres rurales con apoyo directo de los aliados estratégicos deberían impulsar procesos asociativos bajo modelos organizativos; desarrollar metodologías de asistencia técnica en el contexto socioeconómico, agroecológico y cultural; integrar a su plan de acción intervenciones públicas y privadas que les permitan establecer alianzas estratégicas locales; desarrollar una adecuada gestión institucional con la finalidad de facilitar su acceso a otras convocatorias públicas, privadas y de la cooperación internacional; y remover barreras para acceder a recursos del sistema financiero y buscar el apoyo de instituciones que pueden constituirse en socios potenciales.

<sup>28</sup> Esta convocatoria fue lanzada en febrero de 2013.

artesanales, turísticas, ambientales, etc. De igual manera, los recursos de la convocatoria se destinarían a las mujeres rurales en situación de vulnerabilidad y que habitaban en las zonas de consolidación territorial y en las áreas de desarrollo rural definidas por el gobierno, así como aquellas inscritas en la Red Unidos<sup>29</sup>.

La convocatoria orientaría recursos a aquellas organizaciones o asociaciones de mujeres rurales formalizadas que contaran con certificado original de Cámara de Comercio, de existencia o representación legal, y cuya capacidad les permitiera tener balances generales y estados financieros. Esta vez, el monto de recursos de la convocatoria ascendió a \$2.980 millones y buscaba financiar con \$49 millones a cada organización beneficiada<sup>30</sup>. Es decir, que se seleccionaría como máximo a 60 asociaciones.

Entre los criterios definidos para la asignación de recursos se contempló que el 80% de los integrantes de la organización fueran mujeres y que como mínimo 20 de los miembros de la organización perteneciera a los niveles I o II del SISBEN.

Al igual que la segunda convocatoria, se exigió a las organizaciones recursos de contrapartida en efectivo equivalentes al 5% del total de la propuesta, además de certificados de entidades que figuraran como fuentes potenciales de cofinanciación<sup>31</sup>. La convocatoria también exigió a las asociaciones invertir el 60% de los recursos asignados en maquinaria y equipos, siempre y cuando estos no superaran el 20% del monto total del proyecto, y a sólo destinar un 10% de los recursos a la compra de insumos. Igualmente, la convocatoria excluyó de la cofinanciación categorías como el capital de trabajo, los salarios o subsidios por mano de obra, la contratación de mujeres usuarias del proyecto, los costos de administración o comisión de las propuestas presentadas, y los impuestos y aranceles, tales como timbre, renta, ICA, tasas aeroportuarias, entre otros.

En este mismo sentido, las líneas estratégicas que buscaba cofinanciar la convocatoria se concentraron en el *área productiva*, con el propósito de reducir las deficiencias que había identificado la organización postulante en su proceso productivo; el *área comercial*, con la finalidad de trazar estrategias para mejorar las ventas de sus bienes finales, ampliar el mercado y mejorar la calidad de sus productos, entre otros; y el *área socio empresarial*, con el objetivo de usar herramientas prácticas que afianzarán el manejo administrativo de la organización, aumentaran sus capacidades de liderazgo y consolidaran sus procesos de asociatividad.

---

<sup>29</sup> No serían beneficiarias de los recursos del programa aquellas organizaciones de mujeres que fueran, al momento de la publicación de la convocatoria, favorecidas por los programas PADEMÉR, Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas, entre otros.

<sup>30</sup> Aunque los términos de referencia de la convocatoria señalaban que se contaba con un presupuesto de aproximadamente \$2.980 millones para implementación de los proyectos, según información del MADR, en 2013, el programa en esta convocatoria invirtió un poco más de \$4.800 millones.

<sup>31</sup> Incluso el monto de la contrapartida de las organizaciones de mujeres se traducían en un criterio de asignación de los recursos de la convocatoria en los casos que existiera un empate entre las asociaciones participantes.

### 3.3 Alcances del programa en el marco de las convocatorias efectuadas

Entre 2011 y 2013, el Programa Mujer Rural operó mediante tres convocatorias, orientando recursos del orden de \$11.445 millones a las organizaciones de mujeres rurales y sus aliados estratégicos<sup>32</sup>. El MADR ha caracterizado la *primera* convocatoria como de “acceso con focalización geográfica”, por tener una baja cobertura y focalización a organizaciones de mujeres en cinco departamentos del país, elevada inversión por organización y alta cofinanciación por operador. La *segunda* se ha denominado de “acceso a través de aliados estratégicos” por la elevada concentración de inversión por organización y baja cofinanciación de los aliados. Entre tanto, la *tercera* convocatoria el MADR la calificó como de “acceso directo a las organizaciones”; en este caso, los recursos de inversión por organización resultaron ser bajos, así como la cofinanciación de las organizaciones.

**Tabla 1.** Características y resultados del programa por convocatoria

Categoría / Año	2011	2012	2013
<b>Modalidad de la Intervención</b>	Acceso con Focalización Geográfica	Acceso a partir de Aliados Estratégicos	Acceso Directo a las Organizaciones
<b>Organizaciones beneficiadas</b>	29	32	89
<b>Personas atendidas</b>	683	1.477	2.380
<b>Presupuesto Asignado (Millones de \$)</b>	2.450	4.111	4.884
<b>Porcentaje de cofinanciación del operador</b>	59%	13%	2%
<b>Valor cofinanciado por organización (Millones de \$)</b>	45	39	49
<b>Monto promedio de recursos asignado a cada organización (Millones de \$)</b>	84	128	55

Fuente: MADR

Aunque las convocatorias presentaron tales características, éstas en general erigieron barreras de entrada a la población de mujeres rurales y a sus organizaciones menos consolidadas, como se analizará más adelante.

En la segunda línea de acción del Programa Mujer Rural, relacionada con el desarrollo y formación de capacidades para la asociatividad, de acuerdo con la información suministrada por el MADR, se han beneficiado 838 mujeres rurales de 23 municipios de

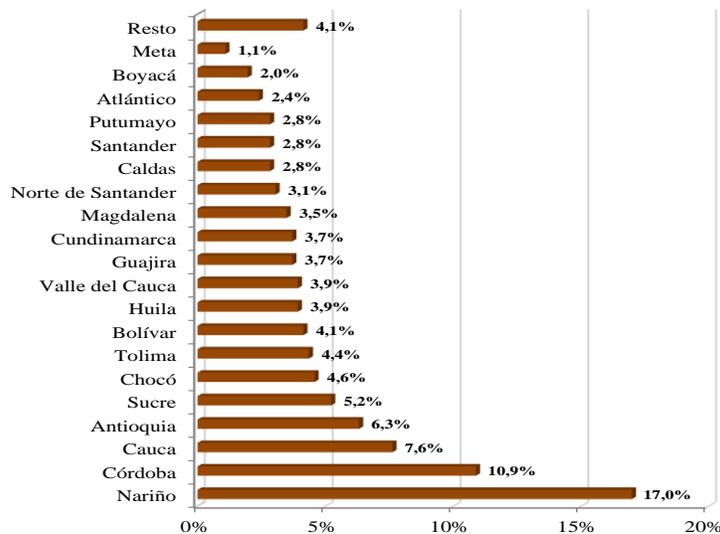
<sup>32</sup> Esta suma global se efectuó asumiendo, como lo afirma el MADR, que en 2013 el programa orientó 4.884 millones a las organizaciones de mujeres rurales.

seis departamentos del país. Es decir, del grueso de la población atendida por el programa, entre 2011 y 2013, sólo el 18,4% contó con recursos para mejorar sus capacidades asociativas. De igual manera, el presupuesto invertido por el programa para este componente, desde su inicio, ascendió a \$1.363 millones; 12% del presupuesto asignado por el programa. En otras palabras, la inversión promedio por beneficiaria ha sido de \$1,6 millones para afianzar sus procesos organizativos y de asociatividad; un volumen de recursos que resulta limitado, dada la importancia que implica para las mujeres rurales consolidar sus mecanismos y esquemas de asociatividad.

### 3.4 Algunos resultados de la convocatoria 2013

Algunos indicadores del Programa Mujer Rural 2013, fruto de la implementación de la *tercera* convocatoria, operada por CCI, muestran que a nivel regional se presentaron cerca de 459 proyectos<sup>33</sup>. Las organizaciones de mujeres que presentaron mayor número de proyectos se localizaron en los departamentos de Nariño (78), Córdoba (50), Cauca (35), Antioquia (29), Sucre (24), Chocó (21) y Tolima (20).

**Gráfico 2.** Proyectos Presentados por Organizaciones de Mujeres en 2013



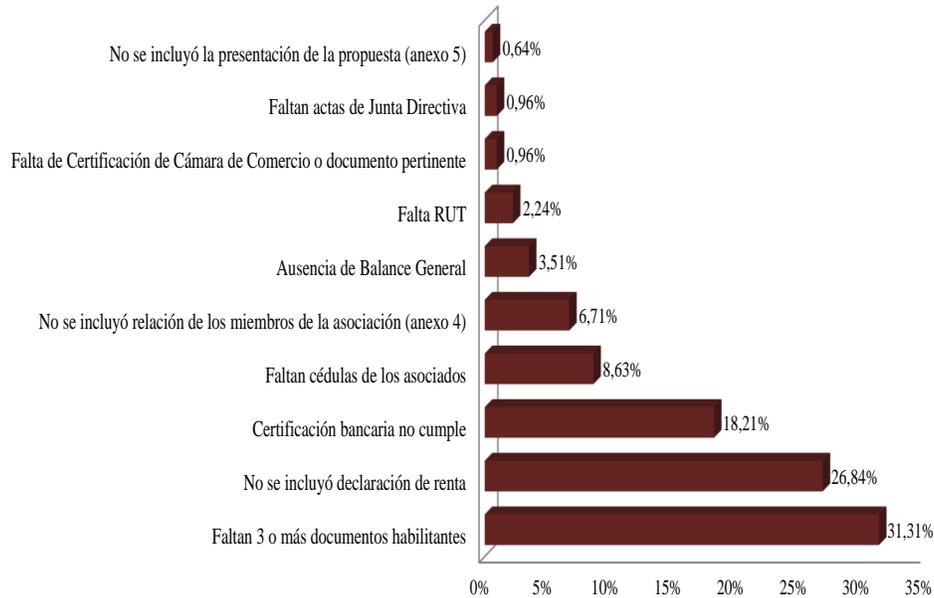
Fuente: MADR

De las propuestas recibidas (459), el 36,3% cumplió los requisitos y sólo el 14,1% de las clasificaron para ser beneficiadas por los recursos. Las causas que explican el incumplimiento de los requisitos de la convocatoria, según el MADR, estriban en un 31,3% por falta de tres o un mayor número de documentos habilitantes, 26,8% por no presentar declaración de renta, 18,2% debido a que la certificación bancaria no cumplía con los

<sup>33</sup> El 47% de las propuestas fueron presentadas por organizaciones de mujeres rurales, el 43% por asociaciones sin ánimo de lucro, tales como empresas asociativas de trabajo, Juntas Administradoras Locales, Empresas de Prestación de Servicios Agropecuarios - EPSAGROS, fundaciones, etc.; mientras que un 8% de las propuestas de proyecto fueron elaboradas por autoridades locales.

requerimientos definidos en la convocatoria, 8,6% por ausencia de las cédulas de los asociados, un 6,7% por no incluir la relación de los miembros de la organización, 3,5% por falta del balance general y 2,2% por no adjuntar el RUT (gráfico 3).

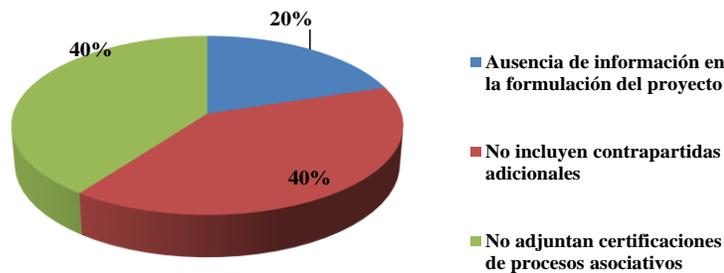
**Gráfico 3.** Causas de Incumplimiento de los Requisitos Habilitantes



Fuente: MADR

De igual forma, del total de propuestas de las organizaciones que cumplieron con los requisitos habilitantes, el MADR señala que una proporción de éstas fueron rechazadas debido (en un 40%) a que no probaron contar con contrapartidas adicionales, no adjuntaron certificaciones de procesos asociativos (40%) y no incluyeron información clave en la formulación del proyecto (20%).

**Gráfico 4.** Causas de no aprobación de las propuestas que cumplieron requisitos habilitantes



Fuente: MADR

### 3.5 Avances del programa

La formulación del Programa surgió de un diagnóstico profundo realizado por el MADR sobre la situación de las mujeres rurales, con base en documentos de análisis acerca de las problemáticas que afrontan. A partir de estos estudios se estructuraron los tres componentes del programa, lo que constituye un ejercicio serio por aproximarse a la realidad que viven las mujeres en las áreas rurales.

En el contexto de sus intervenciones y oferta programática, el MADR destinó recursos para atender y fortalecer organizaciones de mujeres rurales y población rural más vulnerable. Aunque existe escasa sistematización oficial de la experiencia, la última convocatoria trató de mitigar las falencias y debilidades identificadas por las propias organizaciones de mujeres rurales.

El programa ha intentado la articulación con otras iniciativas gubernamentales y ha incluido dentro de sus componentes el fortalecimiento del capital social, y la formación en derechos. Sin embargo, bajo una perspectiva constructiva y propositiva se han encontrado áreas de enorme oportunidad para realizar mejoras en el mismo.

### 3.6 Debilidades relacionadas con la formulación y el diseño del programa

El diseño del programa presenta falencias que limitan su alcance y eficacia. Entre estas se destacan:

- ***Reducido alcance para acceder a activos claves***

El programa no cuenta con componentes que contribuyan a garantizar el acceso de las mujeres rurales a tierras, líneas de crédito y financiamiento a través de la banca comunal o el impulso de esquemas de microfinanzas.

- ***Falta de continuidad***

Como se mencionó, el Programa ha sido operado en tres años de vida por tres operadores distintos, con criterios de implementación diferentes con escasa coherencia y continuidad entre sí; lo que puede impactar negativamente la sostenibilidad de las acciones e inversiones realizadas. En efecto, el corto horizonte del apoyo, puede truncar procesos e iniciativas que necesitan mayor tiempo para incubarse.

- ***Ausencia de un enfoque territorial***

La heterogeneidad geográfica, cultural, socioeconómica y ambiental de los territorios rurales demanda que los programas que atienden sus necesidades sean adaptables. Los instrumentos de política sectorial, así como los programas de financiamiento gubernamental, generalmente han sido débiles en proponer iniciativas más acotadas y

delimitadas a los contextos territoriales y rurales, que atiendan a las condiciones y necesidades más inmediatas de los habitantes del campo. Por ejemplo, los programas usualmente desconocen las dificultades propias del medio rural<sup>34</sup>, los obstáculos relacionados con el carácter biológico de los procesos de producción agropecuaria y rural; y la ausencia de claridad en los derechos de la propiedad rural, así como las dificultades que sufren los productores para acceder a los recursos del sistema financiero, entre otros.

Infelizmente, el Programa de Mujer Rural carece de un diseño con enfoque territorial, que responda en la medida de lo posible a los contextos, las características y problemáticas particulares que sufren las mujeres rurales y sus procesos organizativos, en los diferentes territorios del país.

▪ ***Escasa articulación con otras iniciativas***

El Programa Mujer Rural en el nivel nacional podría potencialmente articularse con la oferta programática del MADR, principalmente con iniciativas tales como Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales que han logrado avances importantes. También podrían buscarse articulaciones con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo – MCIT que cuenta con una oferta de programas, proyectos e incentivos para las Mipymes; o con el programa INNPULSA, promovido por el Banco de Comercio Exterior de Colombia - BANCOLDEX, que ha sido diseñado con el propósito de afianzar la capacidad innovación de organizaciones o asociaciones que han logrado acumular y ampliar sus habilidades productivas, técnicas y administrativas.

▪ ***Débil diseño participativo.***

A pesar de lo establecido en la Ley de Mujer Rural (Ley 731 de 2002) en cuanto a favorecer espacios de participación de las mujeres rurales, el diseño y planificación del Programa no contó con estrategias decididas para involucrar las visiones y propuestas de las mujeres rurales y de las organizaciones en los territorios.

▪ ***Cobertura y recursos destinados no responden a la importancia demográfica de las mujeres rurales y a su contribución al sector.***

En la primera convocatoria adelantada en 2011, se presentaron 42 propuestas, de las cuales fueron seleccionadas solo seis<sup>35</sup>, para un total de 683 mujeres, la mayoría víctimas del desplazamiento forzado. En la segunda convocatoria la meta parcial en septiembre de 2012 fue de 1.200 mujeres atendidas<sup>36</sup>, 900 para fortalecer su actividad productiva y 300 para

---

<sup>34</sup> Tales como la dispersión geográfica de la población, las dificultades de transporte y comunicaciones, y el desconocimiento de los programas que ofrece el Estado.

<sup>35</sup> Fundauniban (Antioquia); Cámara de Comercio de Sincelejo y Prodesarrollo (Montes de María); Carboandes (Cesar); Grupo de Gestión (Meta) y Federación Nacional de Cafeteros (Norte de Santander)

<sup>36</sup> El balance de mujeres atendidas en la segunda convocatoria al finalizar 2012 fue de 1.447 mujeres rurales

iniciativas de asociatividad<sup>37</sup>. Para esta última convocatoria, en total se aprobaron 73 proyectos, 41 asociativos y 32 productivos. Esta cobertura no corresponde con la importancia demográfica de la mujer rural, ni con su aporte a las actividades económicas del sector. Si se compara el total de mujeres beneficiadas por el programa, con la población de mujeres pobres en el sector rural, éste representa el 0.18% y con respecto al número de mujeres ocupadas en la rama agropecuaria, equivale al 0.9%<sup>38</sup>. Unas proporciones muy pequeñas con respecto a la contribución que, en términos de valor agregado, aporta la mujer rural a las actividades que se desarrollan en el campo. Ahora bien, a una cobertura limitada corresponde un presupuesto exiguo.

▪ ***Inexistencia de un componente de seguimiento y evaluación del programa.***

El Programa Mujer Rural, en la estructura y ejes estratégicos, no definió un componente de seguimiento a las intervenciones, monitoreo de las metas y evaluación de los resultados. La ausencia de la construcción de una línea de base que permitiera efectuar una evaluación *ex post* de su operación y resultados, además de cuantificar el impacto real del programa, después de su implementación; limita las posibilidades de establecer en qué medida las organizaciones se fortalecieron, ampliaron su autonomía, mejoraron sus condiciones de vida y lograron superar la pobreza.

### **3.7 Falencias del mecanismo de convocatoria**

Una de las mayores debilidades del Programa Mujer Rural se halla en las reglas de las convocatorias pues ellas determinan quiénes pueden aplicar y a quiénes llegan los beneficios del programa, aquí se señalan las barreras y obstáculos más significativos<sup>39</sup>.

▪ ***La naturaleza del mecanismo de convocatoria excluye a los más vulnerables***

Los instrumentos de convocatoria nacional, en los programa de desarrollo rural, han probado ser excluyentes debido a que marginan a la población más vulnerable, aquella que cuenta con débiles capacidades técnicas para la formulación y presentación de los proyectos e incluso a las personas naturales, que con capacidades productivas, se aproximan por primera vez a estas fuentes de financiación. Por consiguiente, los mecanismos de convocatoria generalmente no garantizan que los más vulnerables y las mujeres rurales con amplia experiencia, pero con pocas habilidades en la formulación de proyectos, diligenciamiento de formatos y trámite de requisitos, accedan a los recursos del programa.

---

<sup>37</sup> Concurso de emprendimiento y asociatividad Mujer Rural (2012) *Informe de Avance*, 1 Septiembre 2012. Estado de Avance técnico y financiero.

<sup>38</sup> Número de mujeres ocupadas dato para 2005, agrupa a mujeres asalariadas, jornaleras, cuenta propia, empleadoras y trabajadoras familiares sin remuneración, tomado de: Garay, Barberi y Cardona (2010) *Impactos del TLC con estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*, ILSA.

<sup>39</sup> Esta sección recoge los aportes y contribuciones presentados por Dora Collazos en el documento: *Convenio MADR y CCI, Convocatoria Mujer Rural*, mayo de 2013.

Aunque algunas convocatorias han promovido la participación de aliados para apoyar y facilitar la formulación de las propuestas, estos esquemas por muy funcionales que se conciban, no eliminan las barreras de entrada que son características de este mecanismo. En este sentido, los instrumentos de convocatoria pueden fomentar la asignación de los recursos a las organizaciones de mujeres rurales técnicamente más preparadas, y un sesgo en contra de las asociaciones incipientes o que cuentan con una débil experiencia en estos procesos.

▪ ***Requisitos que excluyen a quiénes mas requieren el apoyo***

Las convocatorias están diseñadas para asociaciones formalizadas que tienen algún grado de desarrollo en su actividad productiva, comercial y organizacional. Por tanto, las empresas o asociaciones en formación o no formalizadas no pueden acceder a los beneficios del programa. Este hecho desconoce la problemática de pequeñas asociaciones, que no cuentan con suficientes recursos para financiar las primeras fases del negocio, el capital semilla para desarrollar su iniciativa que involucre capital de trabajo e inversiones en terrenos y adecuaciones locativas, así como la capacitación básica en aspectos financieros, administrativos, comerciales y técnicos. Parece estar repitiéndose las dinámicas perversas que sufren los jóvenes en el mercado laboral: no los emplean porque no cuentan con experiencia, pero tampoco se les brinda la oportunidad de acumularla, a partir de una oferta de trabajo adecuada para ellos.

▪ ***Exigencia de recursos de contrapartida y entidades cofinanciadoras***

Las organizaciones de mujeres rurales que aspiran beneficiarse de los recursos del programa, deben aportar contrapartidas para ser escogidas. Esta condición implica que las organizaciones postulantes deben contar con recursos de contrapartida e incluso promover la vinculación de entidades cofinanciadoras, como prerrequisito indispensable para acceder a los beneficios del programa. Esta situación limita a las pequeñas asociaciones que no cuentan con el apoyo de organizaciones privadas o públicas, con recursos adicionales y con las garantías para acceder a recursos de cofinanciación. En última instancia este requisito termina constituyéndose en un obstáculo severo para la participación en las convocatorias y procesos de selección, como se mostró en la sección anterior.

▪ ***Desconocimiento de las particularidades de las mujeres rurales en los territorios***

En la segunda convocatoria, se exige como criterios de selección de las propuestas que las organizaciones se encuentren conformadas por un número mínimo de mujeres (15). No obstante, en territorios donde históricamente ha existido una baja densidad de población, o en regiones donde los actores armados han ocasionado desplazamiento forzado y despojo, este número de mujeres integrantes es difícil de alcanzar. Esta situación resta oportunidades a las mujeres rurales para acceder a los recursos de las convocatorias y limita las opciones de involucrar a asociaciones que han sobrevivido en medio del conflicto.

Otro aspecto relevante de esta convocatoria que puede minar el fortalecimiento de las organizaciones reside en el hecho de que el programa no incluye mecanismos o estímulos que garanticen a las mujeres rurales participar equitativamente en las decisiones del proyecto. En el caso de los proyectos de emprendimiento productivo, uno de los requisitos de obligatorio cumplimiento para las asociaciones presentadas por los aliados estratégicos es que las organizaciones se encuentren conformadas en su mayoría por mujeres (80%). Aunque una amplia participación de mujeres en las asociaciones supondría que las decisiones se adoptan de manera equitativa y equilibrada, en las áreas rurales las estructuras y patrones patriarcales les otorgan tradicionalmente el poder de decisión a los hombres. Por consiguiente, es indispensable que el Programa Mujer Rural incluya mecanismos que aseguren a la par de una mayor participación de las mujeres rurales en las organizaciones, el reconocimiento de sus derechos y capacidades para decidir sobre la orientación de los recursos y ejes centrales del proyecto.

Por último, las convocatorias no incluyen cuotas mínimas que garanticen la participación de mujeres rurales pertenecientes a comunidades étnicas que por sus condiciones de vulnerabilidad podrían contar con un acceso privilegiado o prioritario a los recursos del programa.

▪ ***Trámites excesivos y costosos***

La percepción de las mujeres rurales y grupos participantes es que las exigencias y requisitos de la convocatoria en apariencia pueden ser simples para los sectores urbanos, pero resultan ser muy rígidos y/o costosos para las necesidades y experiencias de los sectores de economía campesina, y particularmente para las mujeres rurales. Dentro de los requisitos de la convocatoria se exige certificado de Cámara de Comercio, Registro Único Tributario - RUT, balance general y estados financieros de la organización y declaración de renta. Estos documentos implican un trámite extenso y una inversión de dinero relativamente elevada. La legalización puede costar cerca de \$400 mil. Estos requisitos marginan las iniciativas pequeñas; no obstante, para las mujeres con escasos recursos es la única oportunidad para generar ingresos y mejorar su calidad de vida.

▪ ***Plazos que no consultan las dinámicas rurales***

Documentos y requisitos habilitantes (como el RUT o la personería jurídica), son trámites que muchas veces no están al alcance o manejo de las mujeres rurales y de los grupos que se ubican en las veredas o sitios alejados de las cabeceras municipales. Para diligenciar estos documentos tienen que desplazarse desde sus hogares y veredas, muchas veces dispersos en las áreas rurales, hacia las ciudades principales. Las campesinas y sus organizaciones no cuentan con recursos suficientes para adelantar rápidamente los trámites requeridos y el tiempo dedicado a estas actividades entra en conflicto con sus roles asociados al cuidado del hogar, actividades agropecuarias y emprendimientos, lo que dificulta el cumplimiento de los plazos de las convocatorias. Existe entonces una

inconsistencia entre los plazos institucionales de las convocatorias y el tiempo disponible de las mujeres rurales y de sus organizaciones para cumplir con las exigencias de los mecanismos de convocatoria<sup>40</sup>.

La experiencia de un proyecto adelantado y documentado por Oxfam y la Fundación Alpina, permite ilustrar de qué manera los requisitos excesivos, los costos de su trámite y los tiempos para su cumplimiento, que no tienen en cuenta las condiciones del medio rural, y tienen efectos sobre las iniciativas productivas de campesinos y sus organizaciones.

189 pequeños productores de leche se asociaron para adelantar un proyecto que requería créditos de la banca institucional. El proceso de diligenciamiento de formatos y cumplimiento de requisitos para la solicitud formal, significó que cerca del 60% de los pequeños productores tuviera que desplazarse más de doce veces desde su lugar de vivienda a la cabecera municipal y que el tiempo estimado para la aprobación de los créditos se multiplicara ocho veces más de los tiempos oficiales (240 días), retrasando el inicio del proyecto. Todo lo anterior se tradujo en que los costos de la gestión de los créditos ascendieran en promedio al 10% del valor del crédito solicitado<sup>41</sup>.

▪ ***Criterios inflexibles para la orientación de los recursos de inversión***

Como se mencionó anteriormente, una proporción importante de las pequeñas asociaciones y organizaciones de mujeres rurales requieren para su consolidación inversiones en capital de trabajo, adquisición de terrenos, instalaciones locativas para montar su empresa, y adquirir maquinaria e insumos. Sin embargo, la convocatoria para 2013, limitó el uso de los recursos de cofinanciación a la compra de maquinaria y equipo (60% de su valor), el cual no puede ser mayor al 20% del monto total del presupuesto del proyecto. Con respecto a los insumos, los recursos de cofinanciación sólo cubrirían el 10% del total requerido de estos<sup>42</sup>, aunque generalmente los insumos representan un alto porcentaje en la estructura de costos del proyecto. Además, la convocatoria del programa para 2013 advertía que no financiaría el capital de trabajo, la compra de edificaciones, terrenos, vehículos, mejoras locativas; y el salario o subsidios por mano de obra a los usuarios del proyecto. En este contexto, el programa queda reducido a la orientación de recursos exiguos para estimular proyectos productivos estándar ajenos a cualquier criterio de equidad de género o de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres rurales.

---

<sup>40</sup> Las dificultades en las gestiones, que son aparentemente un hecho trivial, constituyen un obstáculo infranqueable para el acceso a los recursos del programa. Hay evidencia de experiencias que en su momento fueron dolorosas porque significó pérdida de oportunidades y recursos para muchas mujeres rurales. Con diferencias obvias, parece que la historia se repitiera, puesto que en los años 90 se aprobó una importante partida presupuestal para créditos a las mujeres rurales en condiciones muy ventajosas, pero debían ajustarse a unos plazos que resultaron cortos para efectuar la gestión requerida con la Caja Agraria.

<sup>41</sup> Más información en Urdaneta L., Garnica J.R., Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores, 2012, Fundación Alpina con el apoyo de Oxfam, Bogotá D.C.

<sup>42</sup> Ministerio de Agricultura (2013) *Términos de referencia para la financiación de los proyectos de las organizaciones/yo asociaciones de mujeres rurales*. Convocatoria Pública, Febrero de 2013. Bogotá

#### 4. Recomendaciones

Esta sección traza un conjunto de recomendaciones y propuestas que tiendan a fortalecer la estructura y orientación del Programa de Mujer Rural, con miras a mejorar su efectividad.

- ***Promover un enfoque territorial e integral***

El programa debe avanzar progresivamente hacia un enfoque integral que permita atender de manera conjunta o gradual las diferentes problemáticas que afectan a la mujer rural en los territorios. Para asegurar este enfoque, es conveniente que el Programa se articule con otras iniciativas que adelanta el MADR<sup>43</sup>, otras entidades del Estado en el territorio e incluso con las acciones del sector privado y la cooperación internacional.

- ***Estimular la participación***

Conforme lo señala la Ley 31 de 2002 es importante que los planificadores promuevan la participación activa de las asociaciones de mujeres en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento de los programas gubernamentales. Esto garantizaría que el Programa Mujer Rural y sus componentes se ajusten a los intereses y desafíos de las mujeres rurales. Además de que favorece el empoderamiento de las mujeres e impulsa procesos sostenibles.

- ***Ampliar y regionalizar los recursos del programa***

Además de la inminente necesidad de aumentar los recursos destinados del programa, vía regalías o Fondo de Desarrollo Rural - FDR, una de las alternativas que se puede contemplar para lograr una mayor cobertura del programa, especialmente en territorios donde se concentran población rural con elevados índices de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad, es regionalizar los recursos de las convocatorias. Esta propuesta implica que la convocatoria nacional podría contar con diferentes bolsas regionales que atiendan a las características y particularidades de los territorios y en especial, a las capacidades de las mujeres rurales y sus organizaciones. En este sentido, se podría regionalizar el presupuesto de las convocatorias y definir criterios que permitan a las campesinas más vulnerables acceder a una porción significativa de recursos, evitando la disputa de recursos entre organizaciones con desarrollos muy dispares y la inequitativa distribución de estos.

- ***Reducir y flexibilizar los requisitos de las convocatorias***

Es indispensable efectuar una revisión de los requisitos y plazos de las convocatorias, y determinar si éstos son adecuados, se ajustan a las condiciones de la población objetivo o por el contrario excluyen a las potenciales beneficiarias. Es importante establecer si las solicitudes fueron rechazadas por la imposibilidad de presentar los requerimientos a tiempo o el factor de éxito de algunas de las asociaciones residió en la difusión de la información, la acumulación de capacidades técnicas o el acompañamiento técnico de sus aliados.

---

<sup>43</sup> Tales como los programas de oportunidades rurales o los subsidios para la compra de tierra, etc.

- ***Incluir un componente para facilitar el acceso a financiamiento***

El acceso a crédito es crucial para la consolidación de las iniciativas productivas. El Programa de Mujer Rural debería incluir un componente que garantice o facilite el acceso de recursos financieros para las mujeres rurales y sus iniciativas. Puede ser impulsando mecanismos de microfinanzas como las figuras de fondos rotatorios o a partir de la reactivación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales - FOMMUR creado por la Ley 731 de 2002 para apoyar planes, programas y proyectos de las mujeres rurales.

- ***Prevenir efectos no deseados: sobrecarga y violencia contra las mujeres***

El fomento de iniciativas productivas o emprendimientos para las mujeres rurales puede conducir al aumento no tolerable de sus responsabilidades, aumentando la sobrecarga que ya padecen. El programa debe contar con mecanismos para detectar estos riesgos e identificar y priorizar acciones de renegociación de cargas con los miembros del núcleo familiar, con la comunidad o con el sector público.

Otro efecto no deseado es el aumento de la violencia en contra de las mujeres porque los proyectos de generación de ingresos afectan las relaciones de poder dentro de los hogares. En efecto, cuando la mujer genera recursos que le brindan independencia económica y gradualmente tiende a ocupar espacios y roles públicos de los que antes estaba excluida, se desencadena una pérdida del poder social que ha ostentado tradicionalmente el hombre, lo que infortunadamente puede exacerbar la violencia en su contra. Por ello es clave que el Programa incluya acciones de prevención y monitoreo frente a la violencia en contra de las mujeres.

Finalmente, el aumento de ingresos por parte de las mujeres no está necesariamente acompañado por la autonomía en las decisiones de uso de tales recursos. El Programa Mujer Rural debe monitorear y facilitar que la generación de ingresos se acompañe de acciones que promuevan la autonomía de las mujeres.

- ***Garantizar acompañamiento permanente y cualificado a los operadores***

Para cumplir con los objetivos que se ha propuesto el programa, la función del MADR no debe limitarse al aporte de recursos y al seguimiento de las convocatorias; se necesita un acompañamiento permanente a la entidad operadora y hacer presencia en las regiones directamente o mediante entidades locales gubernamentales del sector. Esto requiere que el programa sea dotado de personal técnico, suficiente e idóneo.

- ***Efectuar una evaluación de operaciones, resultados y de impacto del programa***

El Programa Mujer Rural requiere adoptar un sistema de evaluación y monitoreo de resultados que, más allá de la medición de cambios en ingresos o la capacidad adquisitiva, evalúe la autonomía de las mujeres para decidir sobre los ingresos que generan, el aumento en su auto reconocimiento y valoración; así como el impacto del programa en términos de

un aumento de las cargas de las mujeres y de las tensiones en el núcleo familiar, debido al nuevo rol y empoderamiento económico de las mujeres.

- ***Capacitar y sensibilizar a los funcionarios sobre el enfoque de equidad de género***

Con el propósito de mejorar la formulación, planificación y ejecución de las políticas públicas, es indispensable que los funcionarios del sector incorporen e internalicen el enfoque de equidad de género en sus procedimientos y actuaciones. Si los funcionarios que interactúan permanentemente con las mujeres rurales carecen de sensibilidad y de conocimientos sobre los sesgos, injusticias, inequidades y exclusiones que afectan a las mujeres rurales o no son conscientes del deber del Estado en la superación de estas, será poco probable que las mujeres reciban el trato y el reconocimiento, así como el apoyo, la información y el acompañamiento que requieren.

## **5. Conclusiones**

El Programa Mujer Rural implementado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde 2011 constituye un avance en el reconocimiento de las necesidades, la situación y las demandas de las mujeres rurales colombianas. Toda acción gubernamental orientada a eliminar las barreras que impiden su empoderamiento económico, social y político, contribuye a la construcción de una sociedad más incluyente y justa. Sin embargo es necesario que estos esfuerzos se articulen a una política más amplia, tanto de desarrollo rural como de la mujer. Como primer esfuerzo gubernamental y bajo perspectivas de su ampliación, de la corrección de sesgos y barreras de entrada para las mujeres más vulnerables y sus organizaciones, el Programa Mujer Rural puede constituirse en un medio efectivo para avanzar en la equidad de género, caso contrario corre el riesgo de convertirse en una actuación marginal.

El análisis de las bases conceptuales y lineamientos del Programa y la operatividad del mismo, permite evidenciar una desconexión entre lo formulado y la forma en que se ha adelantado. En este sentido, urgen ajustes graduales relacionados con la adaptabilidad a las condiciones y entorno rural de las mujeres y de sus procesos organizativos.

Si el Ministerio y las entidades del sector avanzan progresiva pero decididamente en que el programa vincule una perspectiva territorial; estimule la participación de la mujer rural en su diseño, implementación y seguimiento; aumente y regionalice sus recursos; reduzca y flexibilice los requisitos de las convocatorias; fomente esquemas de microfinanzas y robustezca el FOMMUR, como alternativas de financiamiento; e incluya criterios diferenciales en que recoja las particularidades de las mujeres rurales, se estarán sentando las bases para reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres rurales colombianas.