

Aproximación al análisis de políticas del sector ambiente y agricultura desde la perspectiva de género

Recibido: 05/04/2023
Aprobado: 13/06/2023

REBECA IVONNE CORNEJO LOBO

Universidad de Lima, Perú
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
rcornejo@mimp.gob.pe
ORCID: 0000-0003-0344-1947

RESUMEN

El presente artículo analiza cuatro políticas del sector ambiente y tres del sector agricultura relacionadas con la igualdad de género. Ambas entidades convergen en su impacto en los medios de vida de la población, especialmente de aquellas poblaciones que dependen directamente de los recursos naturales para su sustento. Desde la década de 1990, el Perú suscribió los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing asumiendo el compromiso de erradicar las brechas de género y toda forma de discriminación por sexo, así como asegurar que todas sus intervenciones incorporasen la perspectiva de género. A partir de ese momento se fortaleció la institucionalidad de género en el Estado. A pesar de este avance, los resultados de las políticas analizadas de ambos sectores muestran que no integran adecuadamente el enfoque de género, en algunos casos hay confusión conceptual del término al suponerse como sinónimo de mujeres, y hay muy poca referencia del marco internacional y nacional en materia de género.

Palabras clave: género, transversalización del enfoque de género, políticas públicas, igualdad de género, análisis de género.

An approximation to the analysis of policies of the environmental and agricultural sectors from the gender perspective

ABSTRACT

This article analyzes four policies from the environmental sector and three from the agricultural sector connected to gender equality. Both entities converge in their impact on people's livelihoods, especially those depending directly on natural resources for their subsistence. In the 1990s, Peru subscribed the Beijing Platform for Action and committed to eradicate gender gaps and all forms of sex discrimination, and ensure that every intervention involve the gender perspective. From that moment on, strengthening the gender institutional framework in the State. Despite this progress, however, the results of the analyzed policies of both sectors show that they do not adequately integrate the gender perspective. In some cases there is conceptual confusion of the term as it is assumed to be a synonym for women, and there is very few references to the international and national frameworks on gender.

Keywords: Gender, gender approach mainstreaming, public policies, gender equality, gender analysis.

En 1995, en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, a diez años de haberse declarado el Año Internacional de la Mujer por las Naciones Unidas, se «puso de manifiesto los avances logrados por los Gobiernos en sus marcos normativos para promover la igualdad entre mujeres y hombres y establecer mecanismos que facilitarían la incorporación de la perspectiva de género en las diversas esferas de interés de la sociedad». Sin embargo, también se visibilizó que estos esfuerzos no habían sido suficientes y que los objetivos planteados desde la Conferencia de Nairobi (1985) no se habían alcanzado plenamente.

Por ello, se asumió el compromiso «de aplicar la Plataforma de Acción y garantizar que todas las políticas y programas que se formulen reflejen la perspectiva de género. Así como dotar de recursos presupuestarios y humanos para el funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer». En 1995, el Perú suscribió los acuerdos de la Plataforma de Acción «asumiendo el compromiso de erradicar las brechas de género y toda forma de discriminación por sexo; así como asegurar que todas sus intervenciones incorporen la perspectiva de género» (Beijing 1995).

A partir de ese momento, en el Perú se creó en 1996 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que estuvo influenciado por el enfoque de mujeres en el desarrollo (MED), cuyas preocupaciones se dirigieron a visibilizar el aporte económico de las mujeres y su inclusión en actividades productivas. Posteriormente, se iría reestructurando hasta lo que hoy conocemos como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En este proceso de reestructuración se creó, en el 2013, la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género, que le daría impulso a la implementación de la estrategia para la incorporación de la perspectiva de género a nivel nacional y subnacional. Este proceso se fortaleció cuando se aprobó, en el 2017, la normativa que creaba los mecanismos para la igualdad de género en las entidades del nivel nacional y de los Gobiernos regionales. En la actualidad, 19 ministerios y 25 Gobiernos regionales cuentan con un mecanismo que tienen por objetivo «promover la incorporación del enfoque de género en las políticas, planes, programas y proyectos, garantizando la eficacia de las intervenciones públicas y contribuyendo al cierre de las brechas de género y la igualdad entre mujeres y hombres» (MIMP 2017).

El presente artículo intenta comprender, a partir del análisis de las políticas ambientales y agrícolas, cómo se abordan las desigualdades de género, cómo se entiende el enfoque de género, en qué medida se responde a los com-

promisos nacionales e internacionales que promueven la igualdad de género. Un ámbito propicio para analizar avances en el proceso de «implementación de la de la transversalización del enfoque de género» es en el tema ambiental, debido principalmente a la relevancia que tiene el cambio climático en nuestro país y su impacto en algunas actividades económicas como la agricultura, indispensable para asegurar el sustento sobre todo de poblaciones rurales, las cuales son más dependientes de los recursos naturales.

1. Bases teóricas

En esta parte se presentan las principales corrientes del desarrollo que tratan sobre las mujeres y el género, las que con diferentes variantes siguen predominando en la forma como se conciben las políticas públicas.

1.1. Enfoque del bienestar

Se considera el bienestar como uno de los enfoques hacia las mujeres más antiguos que tuvo su origen en la década de 1950, después de la Segunda Guerra Mundial, y no ha perdido su vigencia en la actualidad. Al respecto, Murguialday (2005, 72) afirmó lo siguiente:

Cuando los planificadores ‘vieron’ a las mujeres, la primera necesidad de estas que reconocieron fue la relacionada con el cuidado de su prole. Esta mirada es la base del ‘enfoque del bienestar’ que caracterizó a las políticas de cooperación implementadas durante la Primera Década del Desarrollo auspiciada por Naciones Unidas (década del sesenta), en el marco de un modelo de desarrollo que priorizaba el crecimiento acelerado del producto nacional.

El enfoque del bienestar considera a «las mujeres como receptoras pasivas de la asistencia, y se las considera responsables de la crianza y desarrollo de sus hijos e hijas» (Moser 1991, 83). Las mujeres no son reconocidas como sujetos de derecho a título individual, aun cuando se trata de derechos fundamentales, pues el goce de estos derechos y su bienestar en general aparecen subordinados a las necesidades e intereses de la familia, al hogar, a los hijos e hijas. La preocupación de los programas de bienestar es asegurar la sobrevivencia de la familia y esto se traduce en programas de nutrición infantil dirigidos a las

mujeres madres, o a la salud materna neonatal que suministra cuidados a la madre gestante durante el embarazo, parto, posparto y a los recién nacidos. Este enfoque no cuestiona los roles tradicionales asignados a las mujeres, busca atender necesidades prácticas ligadas al rol maternal. Por el contrario, los programas bajo el enfoque de bienestar tienden a acentuar la dependencia en las mujeres.

1.2. Mujeres en el desarrollo (MED)

Este enfoque apareció en la década de 1960, auspiciada por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), en el que se sostenía que las mujeres eran un recurso no utilizado que podía contribuir al desarrollo económico de los países del Tercer Mundo y que el modelo capitalista impuesto a estos países estaba exacerbando las desigualdades entre mujeres y hombres.

El estudio publicado por Esther Boserup, *Woman's Role in Economic Development* (Boserup, 1970), destacó que las mujeres no necesariamente se beneficiaban por igual que los hombres del crecimiento económico. Sus estudios realizados en África, Asia y América Latina, especialmente en zonas rurales, mostró evidencia de que las mujeres se estaban quedando atrás como productoras de subsistencia en el sector agrícola, mal pagadas en el sector no agrícola, o como trabajadoras no remuneradas.

Las críticas al MED fue una respuesta a la visión de la mujer que se tenía desde el enfoque de bienestar, considerada como un segmento de población vulnerable, sujetas de ayuda. Al respecto, Kabeer (1990, 22) sostuvo que «las primeras acciones de desarrollo se centraban en las mujeres como esposas y como madres. Esto condujo a la proliferación de proyectos que buscaban darles capacitación en economía y habilidades domésticas y en educación nutricional, y motivarlas a la planificación familiar».

De esta manera, el grupo MED lograría la aprobación por parte del «Congreso de los Estados Unidos, de la Enmienda Percy al Acta de Ayuda Extranjera (1973), que exigía que la ayuda internacional de este país *impulsara a la mujer dentro de sus economías nacionales* para lograr mejorar su status y contribuir al proceso de desarrollo» (en Moser 1991, 89).

Para De la Cruz (1998), el enfoque MED «busca integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada, poniendo énfasis en el papel productivo de las mujeres y sosteniendo que su subordinación se debe

a su exclusión del mercado». Las intervenciones suelen estar dirigidas a atender necesidades específicas o a través de «proyectos con un *componente* de mujer. Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales reforzando sus roles de género sin cuestionar la división social del trabajo» (De la Cruz 1998, 26).

1.3. Género en el desarrollo (GED)

A fines de la década de 1970, comienza a cuestionarse por parte de los grupos feministas y funcionarias de organizaciones internacionales «el modelo de desarrollo centrado en las mujeres de manera aislada, preocupadas por la manera en cuales los problemas de las mujeres fueron percibidos en términos de su sexo, es decir, sus diferencias biológicas con los hombres, en lugar de en términos de su género, es decir, en términos de la relación social entre hombres y mujeres, una relación en la que mujeres han sido sistemáticamente subordinadas» (Moser 1989, 1800).

Para Murguialday (2005, 95), un supuesto clave de la estrategia del GED es que *nada es neutral en términos de género*: «Esto implica que, independientemente de si se trata de un proyecto con mujeres o con hombres, siempre impactará sobre el otro género. Todos los proyectos de mujeres afectarán la posición de los hombres, y viceversa. De ahí que ningún proyecto pueda reclamar neutralidad de género».

Como se observa, a diferencia de enfoque MED, el enfoque GED es el primero que habla de relaciones sociales y ya no solo de las mujeres: «Los enfoques centrados en el género se preocupan por la construcción social de las relaciones; hombres y mujeres juegan roles diferentes en la sociedad, siendo sus diferencias de género construidas por determinantes» (Moser 1991, 58). Estos determinantes pueden ser económicos, históricos, culturales, étnicos, ideológicos, entre otros. El énfasis está puesto en la situación de subordinación de la mujer en relación con el hombre. Por otro lado, si bien se identifica las necesidades prácticas de mujeres y hombres vinculadas a demandas para mejorar sus condiciones de vida, también se identifica necesidades estratégicas que suponen mejorar la posición económica y social de las mujeres respecto de los hombres. En ese sentido, Rathgeber (1989, 12) señala lo siguiente:

El enfoque GED analiza la naturaleza de la contribución de las mujeres en el contexto del trabajo realizado tanto dentro como fuera del hogar, incluyendo la

producción de productos básicos, y rechaza la dicotomía público/privada que comúnmente se ha utilizado como mecanismo para infravalorar el trabajo de manutención familiar realizado por mujeres.

1.4. Estrategia de transversalización del enfoque de género

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing en septiembre de 1995, 189 países se comprometieron en aplicar la Plataforma de Acción y asegurar que «todas las políticas y programas que se formulen integren la perspectiva de género» (Beijing 1995, párrafo 205). La plataforma reconoció que no hay políticas que puedan ser neutras al género, por lo que es de responsabilidad de todos los ministerios «analizar los impactos de sus intervenciones en mujeres y hombres», a fin de evitar que las desigualdades existentes se profundicen y reproduzcan. Al plantear «la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, marcó una diferencia sustancial en relación con todos los compromisos internacionales que buscaban la superación de barreras para la igualdad de género» (MIMP 2012, 13).

A su vez se reconoció que los mecanismos creados en casi todos los países miembros habían tenido una eficacia desigual, «debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos adecuados y recursos suficientes y un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales» (Beijing 1995, párrafo 196). En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995),¹ en su párrafo 2021, se señala que «los mecanismos para el adelanto de la mujer son concebidos como organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno».

El término transversalización fue recién definido en la sesión «Transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas y programas» del Sistema de Naciones Unidas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), adoptado en 1997. Esta se definía como

[...] el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer

1 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ver párrafos 196, 201, 202 y 203).

que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros (ECOSOC 1997, 1).

De acuerdo con Moser (2005) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), se identifica a «la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer como elementos clave de la estrategia con el objetivo de contribuir a la eliminación de la pobreza mundial».

2. Metodología

El método que se eligió fue el cualitativo de tipo descriptivo-exploratorio, ya que se priorizó el análisis y la revisión documental. Se seleccionaron cuatro políticas del sector Ambiente y tres del sector Agricultura. Para la selección de las políticas agrícolas y ambientales, se buscó que estuvieran vigentes y relacionadas al género, enfoque de género o igualdad de género, agricultura familiar, cambio climático y género.

Cuadro 1. Políticas seleccionadas del sector Ambiente y Agricultura

Nombre	Fecha	Tipo de política
Sector Ambiente		
1. Política Nacional del Ambiente	2009	Política ambiental
2. Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N.º 30754	2018	Política ambiental
3. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático	2015	Política ambiental
4. Plan de Acción en Género y Cambio Climático (PAGCC)	2016-2021	Política ambiental relacionada con igualdad de género
Sector Agricultura		
5. Política Nacional Agraria	2016	Política agraria
6. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2013-2021	Política agraria
7. Estrategia Nacional de Agricultura Familiar	2015-2021	Política agraria

Elaboración propia.

La metodología y los criterios para el análisis de las políticas se basaron y adaptaron de los trabajos realizados por Drucza y Rodríguez (2018) en el sector agrícola de Etiopía y de Krizsan y Lombardo (2013), así como de la evaluación realizada por ONUDI (2021) sobre «el empoderamiento económico de las mujeres en la industria verde». Para el análisis de las políticas se consideraron siete criterios. Las siete categorías de criterios de calidad de la política y las preguntas (que en total suman dieciséis) se evaluaron mediante un sistema de clasificación en donde para cada una de las categorías de criterios de calidad con sus preguntas se puntúan en una escala de 0 a 1, en donde 0 significa que la política no cumple con los criterios, 0.5 que la política cumple medianamente con los criterios y 1 la política cumple con los criterios. El puntaje máximo a obtener es de 16 puntos si la política cumple afirmativamente con todas las preguntas de investigación.

Cuadro 2. Criterios para el análisis de las políticas y preguntas de investigación

Criterios	Preguntas
1. Transversalización del enfoque de género en la política	1.1. «¿La política, plan o estrategia se propone como objetivo la ‘igualdad de género’?». 1.2. «¿La política hace uso de datos desagregados por sexo de manera consistente?». 1.3. «¿La política toma en cuenta las diferencias de género?». 1.4. «¿El enfoque de género está presente en todo el documento o se encuentra en una sección separada?»
2. Comprensión estructural de la igualdad de género	2.1. «¿Las mujeres son visibles en la política?». 2.2. «¿Considera la política los factores estructurales que influyen en la igualdad de género (en la problemática y sus causas)? Por ejemplo, los factores históricos, legales, socioculturales, económicos y políticos».
3. Interseccionalidad	3.1. «¿La política, plan o estrategia incorpora el concepto de ‘interseccionalidad’? ¿Comprende las múltiples formas de exclusión y discriminación que modelan la vida y las experiencias de las mujeres, como su pertenencia étnica, lugar de residencia, identidad sexual, clase, discapacidad u otros marcadores de desigualdad?»

<p>4. Empoderamiento de las mujeres</p>	<p>4.1. «¿Hace mención la política, plan o estrategia de la palabra ‘empoderamiento de las mujeres?’».</p> <p>4.2. «¿La política entiende el «empoderamiento de las mujeres» como la acción de aumentar sus capacidades, recursos y beneficios?».</p> <p>4.3. «¿La política menciona haber consultado a mujeres, grupos u organizaciones de la sociedad civil en el proceso de su elaboración?».</p>
<p>5. Transformación gradual</p>	<p>5.1. «¿La política agraria/ambiental toma en cuenta los logros de políticas nacionales previos en ‘materia de igualdad de género?’».</p> <p>5.2 «¿Se basa la política agraria/ambiental en evaluaciones o evidencias con ‘enfoque de género?’».</p>
<p>6. Políticas sensibles al enfoque de género:</p>	<p>6.1. «¿La política agrícola/ambiental se alinea con alguna otra ley/reglamento/compromiso/política de género y hace referencia a ellos?»</p> <p>6.2. «¿La política agraria/ambiental aborda las ‘necesidades e intereses específicos de las mujeres?’».</p> <p>6.3. «¿La política considera las formas de superar las normas de género, los estereotipos y costumbres sociales que limitan la participación activa de las mujeres?’».</p>
<p>7. Contextualización nacional e internacional</p>	<p>7.1. «¿La política agraria/ambiental cumple con los acuerdos, leyes y compromisos internacionales y nacionales que promueven y protegen los derechos de las mujeres?».²</p>

Elaboración propia.

3. Resultados y discusión

En esta sección se presentan los resultados del análisis realizado a las políticas seleccionadas de ambos ministerios, de acuerdo con los criterios utilizados para su evaluación.

2 Criterio 7.1: Algunas de estas convenciones internacionales y nacionales incluirán la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5, el Protocolo sobre la violencia contra la mujer del MIMP, Beijing +25, Plan de Trabajo de Lima sobre Género en la COP 20, la Política Nacional de Igualdad de Género, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Plan de Acción de Género y Cambio Climático al 2021, Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

Cuadro 3. Resumen de los resultados del análisis de las políticas seleccionadas

Políticas/Leyes/ Estrategias/Planes	Transversalización del enfoque de género en la política	Comprensión estructural de la igualdad de género	Interseccionalidad	Empoderamiento de las mujeres	Transformación gradual	Sensibilidad al enfoque de género	Contexto nacional/internacional	Puntuación total
Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)								
Política Nacional Agraria	2/4	0.5/2	0.5/1	0.5/3	0/2	0.5/3	0/1	4/16
Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021	1/4	1/2	0.5/1	1/3	0/2	0/3	0.5/1	4/16
Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021	1.5/4	0.5/2	0/1	0.5/3	0/2	0/3	0.5/1	3/16
Ministerio del Ambiente (MINAM)								
Política Nacional del Ambiente 2009	0/4	0.5/2	0/1	0.5/3	0/2	0/3	0/1	1/16
Ley Marco de Cambio Climático	1/4	0.5/2	0.5/1	0/3	0/2	0/3	0/1	2/16
Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, 2015	0/4	0/2	0/1	0/3	0/2	0/3	0/1	0/16
Plan de Acción de Género y Cambio Climático	4/4	1.5/2	1/1	2.5/3	1.5/2	1.5/3	1/1	13/16

Nota. Valor 1 = La política cumple con los criterios; valor 0.5 = La política cumple medianamente con los criterios; valor 0 = La política no cumple con los criterios.

Elaboración propia.

3.1. Ministerio de Agricultura

– Política Nacional Agraria

La Política Nacional Agraria busca mejorar las condiciones materiales de productores y productoras incrementando sus ingresos y sus activos productivos.

Al referirse al enfoque de género, el énfasis está puesto «en buscar el equilibrio en la participación de varones y mujeres, cerrando las brechas de inequidad y promoviendo la participación de ambos géneros en la toma de decisiones». Se resaltan ambos roles, tanto el reproductivo, vinculado a las labores dentro del hogar, como el productivo, ligado a la «gestión de las unidades de producción», pero solo son mencionados para las mujeres. En el caso de los hombres, su rol es solo el productivo. Por otro lado, no siempre se utiliza de manera consistente información desagregada por sexo, aun habiendo información oficial disponible como la del CENAGRO 2012.

La interseccionalidad está presente de manera limitada. En esta política solo distingue a mujeres rurales y jóvenes de manera estandarizada. Además, la política reconoce que existen «barreras de género» que pueden estar limitando «a las mujeres el acceso a diversos recursos productivos», como la titulación de sus predios, crédito, la adopción de competencias y transferencia tecnológica para desarrollar emprendimientos rurales. Sin embargo, no ahonda en el análisis ni en las causas.

Esta política obtuvo los menores puntajes o nulos en aquellos criterios que expresan los procesos de su formulación, ya que no hay ninguna mención de haber consultado a mujeres u organizaciones de mujeres en este proceso. Y, por último, no hace referencia al Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, que estaba vigente al momento de su aprobación; se utiliza parcialmente estadísticas desglosadas por sexo, lo que no es sostenible a lo largo del documento. A nivel internacional, la política señala que se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), aunque no precisa los prioritarios.

– *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*

La estrategia, cuando se refiere al enfoque de género, hace referencia a la necesidad de «procurar el equilibrio en la participación de varones y mujeres y cerrar las brechas de inequidad». Además, busca «promover la participación de ambos en la toma de decisiones». El rol que desempeñan las mujeres es considerado importante en la medida que asegura la alimentación de la familia, y está vinculado al rol reproductivo, es decir, «participa en las decisiones de compra, así como en la preparación y distribución de los alimentos».

La estrategia identifica algunas desigualdades que afectan en mayor medida a mujeres rurales, como los mayores obstáculos para generar sus propios ingresos, acceder a los alimentos y recursos productivos, falta de oportuni-

des para conseguir un empleo, así como el limitado acceso a la tierra y otros activos productivos y servicios agrícolas. Los problemas identificados se ven como problemas de exclusión social y económica, pero no se adentran en las causas de estas desigualdades, ni en su carácter relacional.

Así mismo, esta estrategia se enfoca en resolver las necesidades prácticas de las mujeres vinculadas a su salud, en su condición de madre y su rol reproductivo. Se la concibe como la principal responsable del cuidado y alimentación de la familia, en especial de niños y niñas en la primera infancia.

Por otro lado, la estrategia no toma en cuenta avances del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, que estaba vigente al momento de su aprobación. Afirma que se alinea con la Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional» y el Plan de Derechos Nacional de Humanos 2014-2016, pero no hay una mención de estos compromisos en torno a los derechos de las mujeres en el documento. Finalmente, obtuvo los menores puntajes o incluso nulos en aquellos criterios que evalúan los procesos de formulación de la política, en la que no hay ninguna mención de haber consultado a mujeres u organizaciones de mujeres en este proceso.

– *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (ENAF)*

La ENAF busca mejorar el desempeño de hombres y mujeres en los roles socialmente asignados, siendo principalmente las mujeres las responsables de la preparación de alimentos, lo que se considera clave para la seguridad alimentaria. La estrategia reconoce la existencia de brechas que afectan en mayor medida a las agricultoras en el acceso a factores de producción y mercados, en el desarrollo de capacidades técnico-productivas, y la poca valoración de su aporte a la agricultura familiar y conocimiento de las agricultoras. Sin embargo, no explica las causas subyacentes de estas desigualdades.

En general, la comprensión estructural de la igualdad de género no está suficientemente considerada en la estrategia. Así, no utiliza datos desagregados por sexo de manera sostenida en todo el documento, por lo que se puede inferir que la experiencia masculina se utiliza como el estándar, lo que supone que se alcanzarán los resultados esperados y las mujeres lograrán desarrollarse a la par, sin necesidad de que cambien las relaciones de género ni las prácticas que obstaculizan el «control sobre los activos productivos y la toma de decisiones».

El empoderamiento de las agricultoras no aparece como un objetivo en la estrategia; sin embargo, las acciones estratégicas se dirigen al «fortalecimiento y ampliación de capacidades de agricultores y agricultoras, a promover el acceso y seguridad sobre la tierra y el agua y se propone reducir brechas en el acceso a factores de producción a través de acciones afirmativas».

La ENAF no hace mención a ninguna política o norma en materia de género y más bien refuerza el «rol tradicional de las mujeres como cuidadoras de la familia y responsables de la alimentación de los hijos e hijas». Señala que se enmarca en el Acuerdo Nacional, pero no precisa a qué política de Estado. Por otro lado, afirma que se alinea con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, pero no hay una mención de estos compromisos en torno a los «derechos de las mujeres» en el documento.

3.2. Ministerio del Ambiente

– Política Nacional del Ambiente

La Política Nacional del Ambiente se propone «mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo», pero se presenta como neutra al género.

Las mujeres no son visibles en la política, se hace referencia a la población en general. El análisis de la problemática está centrado en los recursos, el capital natural y en su afectación o deterioro debido al desarrollo de actividades extractivas, productivas o de servicios, y al mal manejo ambiental con el que se realizan estas actividades.

La política no se alinea a ninguna política en materia de género; no presenta un análisis de cómo superar las «normas de género» que impiden la participación activa de las mujeres. No hace mención a ninguna ley nacional en materia de igualdad de género como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, o a compromisos internacionales suscritos por el país que promueven los derechos de las mujeres o igualdad de género como la CEDAW.

– Ley Marco de Cambio Climático

En el artículo 3 acerca de los «Enfoques para la gestión integral del cambio climático», el enfoque de género es reemplazado por el enfoque de igualdad,

el cual señala que hay una invisibilización de las mujeres en las medidas de mitigación y adaptación. Por ello, sostiene que las entidades públicas tienen la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, priorizando sus necesidades e intereses y tomando en cuenta los daños diferenciados.

En la sección sobre financiamiento de la norma, señala que se priorizarán recursos financieros para los grupos vulnerables como los pueblos indígenas y las mujeres. Esta norma no precisa por qué algunos grupos de la población, incluidas las mujeres, son más vulnerables ante el cambio climático. La norma identifica y define a la población vulnerable como aquella que:

está comprendida por mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas privadas de libertad, migrantes y aquellos en situación de pobreza, cuyas condiciones económicas, sociales y culturales disminuyen su capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático (Ley Marco de Cambio Climático, Ley N.º 30754).

La norma no precisa si se consultó a mujeres, grupos u organizaciones de mujeres durante el proceso de elaboración, pero sí señala que las autoridades competentes deberán establecer mecanismos de consulta o diálogo «en todas las etapas de las políticas públicas y proyectos de inversión referidos al cambio climático».

La norma no hace referencia a los avances alcanzados previamente en materia de género, ni se menciona al Plan de Acción en Género y Cambio Climático, vigente al momento de aprobación de la norma; además, de ser un plan del propio sector. No hay un alineamiento a ninguna política en materia de igualdad de género, ni hace referencia al cumplimiento de ninguna política nacional o internacional en materia de género.

– *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2015)*

La estrategia se propone que «la población, los agentes económicos y el Estado incrementen la conciencia y capacidad de adaptación para enfrentar al cambio climático; y contribuyan en la conservación de las reservas de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero».

En el objetivo estratégico 1 de esta estrategia, se mencionan los enfoques de género e interculturalidad, que deben ser incorporados en dos medios de implementación: i) «Institucionalidad y gobernanza» y ii) «Conciencia y fortalecimiento de capacidades». Sin embargo, no se desarrolla cómo implementarlos.

La estrategia se dirige a la población vulnerable como un grupo homogéneo; allí ni las mujeres ni los hombres son visibles. No hay un análisis de los impactos diferenciales que enfrentarán mujeres y hombres, ni en las desigualdades y desventajas en las que se encuentran, principalmente las mujeres en comparación con los hombres.

– *Plan de Acción de Género y Cambio Climático, 2016-2021 (PAGCC)*

El PAGCC se propone «incorporar el enfoque de género en la gestión para hacer frente a los efectos adversos y oportunidades del cambio climático y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero». El PAGCC reconoce que la mayor vulnerabilidad de las personas al cambio climático depende de varios factores, no solo climáticos, y que «las mujeres se encuentran más expuestas que los hombres» debido a la «baja generación de ingresos propios, limitado acceso a servicios básicos, recursos como el crédito, propiedad sobre la tierra, información, su alto nivel de analfabetismo, poca participación en la toma de decisiones, distribución desigual de la carga de trabajo global, factores que limitan su capacidad de adaptación al cambio climático». Sin embargo, no se profundiza sobre las causas que explican las desigualdades existentes; en parte se debe por la limitada información y evidencia generada con enfoque de género a nivel nacional, por lo que constituye uno de los objetivos prioritarios del PAGCC.

El PAGCC utiliza en su análisis el concepto de interseccionalidad. Se visibiliza la afectación diferencial que puede causar el cambio climático en distintos grupos de mujeres según la clase, la pertenencia étnica, edad, entre otras variables. Además, este plan es el único que toma como referencia a las políticas anteriores de igualdad de género como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, así como el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG 2012-2017). En general, de los resultados del análisis realizado al PAGCC se concluye que integra el enfoque de género, y a su vez realiza un análisis de las problemáticas «haciendo una diferenciación entre mujeres y hombres sobre de los impactos del cambio climático». Así

mismo, recurre a leyes previas en materia de género tanto nacionales como internacionales.

Por último, el proceso mismo de formulación del PAGCC fue participativo: se convocaron a agentes estatales, privados y de la sociedad civil como organizaciones de mujeres. Esta política obtuvo la más alta puntuación de todas las analizadas, alcanzando un valor de 13 de un total de 16 puntos.

4. Reflexiones finales

Desde que el país suscribió la Plataforma de Acción de Beijing, hubo un avance importante en la legislación nacional que daría soporte a la institucionalidad de género en el sector público. Se aprobaron normas como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2007), la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (2015), se creó en cada ministerio y Gobierno regional mecanismos para la igualdad de género. Más recientemente se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género (2019) y los *Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión pública* (2021), normas cuyo alcance abarca los tres niveles de Gobierno.

A pesar de estos avances, aún sigue siendo un reto que el enfoque de género pueda permear en las políticas, los enfoques de desarrollo del bienestar y MED son los que están presentes en la mayoría de las políticas analizadas. El género aparece como sinónimo de «mujeres» en general, calificándolas como población vulnerable y actoras pasivas del cambio. En el mejor de los casos, se encuentra asociado a la participación de las mujeres como respuesta para equilibrar el desbalance que existe en relación con los hombres en los procesos de implementación de las políticas. Por ello, en diversas ocasiones el enfoque de género se reduce a una cuantificación numérica de mujeres y hombres en la acción pública.

Por otro lado, se observa que las políticas han mostrado poca comprensión de los factores estructurales (división sexual del trabajo y la feminización de los cuidados, patrones socioculturales patriarcales discriminatorios y la violencia de género, desigual distribución del poder) para abordar la desigualdad y la discriminación; hay un vacío de análisis de género. Algunas políticas pueden estar reproduciendo ciertas desigualdades preexistentes.

Es uso de información estadística que proviene de fuentes oficiales como el Censo Nacional Agrario (CENAGRO 2012), las Encuestas Nacionales de Hogares, las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar, así como la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (2010), las cuales contienen datos desagregados por sexo, no constituyen una práctica generalizada en las políticas.

Otro aspecto que resalta en estas políticas analizadas es que no toman en cuenta los avances y/o políticas nacionales anteriores como el PLANIG 2012-2017 o la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Tampoco hacen mención a compromisos internacionales suscritos por el país en materia de igualdad de género.

Finalmente, las políticas tienen una mención limitada al empoderamiento de las mujeres. No hay evidencia que sustente si en los procesos de planificación y formulación de las políticas se haya consultado a mujeres, grupos u organizaciones de mujeres, a excepción del PAGCC.

En el caso de las políticas agrarias como la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, predomina el enfoque del bienestar, al centrarse en la mujer en su rol reproductivo, por lo que se enfoca en mejorar su desempeño en la crianza de sus hijos e hijas, y contribuir con el objetivo de satisfacer necesidades nutricionales de la familia. Otras perciben que su rezago se debe a un problema de exclusión y de invisibilización de su aporte en la gestión de la producción agraria, pero se carece de un análisis sobre las causas o «barreras de género» que restringen su acceso a los recursos productivos y la toma de decisiones. Los argumentos de incluir a las mujeres se sustentan no como una cuestión de justicia de género o para incrementar su autonomía, sino en calidad de aportantes «para alcanzar otros objetivos de desarrollo», como la seguridad alimentaria de sus hogares.

Referencias bibliográficas

- African Development Bank Group. 2012. *Mainstreaming Gender Equality: A Road to Results or a Road to Nowhere?* Túnez: Operations Evaluation Department.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación (LC/CRM.14/4)*. Santiago de Chile: CEPAL
- Drucza, K. y Rodríguez, C. M. 2018. *Feminist Policy Analysis: Implications for the Agricultural sector in Ethiopia*. Addis Abeba: CIMMYT.
- Economic and Social Council. 1997. *Agreed conclusions*. Beijing: ECOSOC. <https://n9.cl/udnd2>
- Escobal, J. 2017. Análisis espacial de la adopción de tecnologías agrarias en el Perú. Una mirada desde el Censo Nacional Agropecuario 2012. *IV Censo Nacional Agropecuario 2012. Investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas (libro IV)*. Lima: FAO.
- Fritz, H. y Valdés, T. 2006. *Igualdad y equidad de género: aproximación teórico-conceptual. Una herramienta de trabajo para las oficinas y contrapartes de UNFPA*. Santiago de Chile: UNFPA.
- Instituto Vasco de la Mujer. 1998. *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. <https://n9.cl/mv0mw>
- Guzmán, V. 2001. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 32. Santiago de Chile: Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL.
- García Prince, E. 2008. *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?* San Salvador: PNUD.
- Guzmán, V., Portocarrero, P y Vargas, V. (Comps.) 1991. *Una nueva lectura: género en el desarrollo. Entre mujeres*. Lima: Flora Tristán Ediciones.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2019. *Perú: brechas de género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011. *Encuesta nacional de uso del tiempo 2010. Principales resultados*. Lima: INEI.
- Krizsan, A. y Lombardo, E. 2013. The Quality of Gender Equality Policies: A Discursive Approach. *European Journal of Women's Studies*, 20(1): 77-92.
- Luna, L. G. 1998. La relación de las mujeres y el desarrollo en América Latina: apuntes históricos de dos décadas (1975-1995). *Anuario de Hojas de Warmi*, 10.

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). 2012. *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima: MIMP. <https://n9.cl/68av>
- Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI). 2016. *Política Nacional Agraria*. Lima: MIDAGRI. <https://n9.cl/k63x9>
- Ministerio de Agricultura y Riego. 2015. *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021*. Lima: MIDAGRI. <https://n9.cl/lujt3>
- Ministerio de Agricultura y Riego. 2012. *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Lima: MIDAGRI. <https://n9.cl/rxnuw>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). 2015. *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: MINAM. <https://n9.cl/rmupr>
- Ministerio del Ambiente. 2016. *Plan de Acción de Género y Cambio Climático*. Lima: MINAM. <https://n9.cl/pdfyb>
- Ministerio del Ambiente. 2018. *Ley Marco sobre Cambio Climático*. Lima: MINAM. <https://n9.cl/q2r78>
- Moser, C. 2005. *An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*. Londres: Overseas Development Institute.
- Moser, C. 1989. Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs. *World Development*, 17(11): 1799-1825.
- Murguialday, C. 2005. *Las mujeres en la cooperación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. <https://n9.cl/lyb91>
- Naciones Unidas. 1995. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 1995*. New York: ONU.
- ONU Mujeres. 2019. *Informe nacional sobre los avances en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), Beijing+25 y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*. Lima: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). 2021. *Evaluación de la política relativa al empoderamiento económico de las mujeres en la industria verde. Informe de país: Perú*. Lima: ONUDI.
- Rathgeber, E. 1989. *WID, WAD, GAD: Trends in research and practice*. Ottawa: International Development Research Centre Ottawa.
- Villar, E. 2015. *Informe de seguimiento a los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing-Perú. Beijing +20*. Lima: MESAGEN. <https://n9.cl/79j1uh>