



RESEARCH PROGRAM ON
**Climate Change,
Agriculture and
Food Security**



Integración de género en políticas de agricultura, seguridad alimentaria y cambio climático: el caso de Guatemala

Fanny Howland, Mariola Acosta, Jennifer Twyman, Jean Francois Le Coq

Reporte de actividades

Septiembre 2019

Resumen:

La integración de la perspectiva de género en las políticas es fundamental para alcanzar objetivos de desarrollo nacionales y abordar retos como el cambio climático (CC) y la seguridad alimentaria y la nutrición (SAN). Dentro del proyecto CCAFS FPI LAM, analizamos en qué medida el género está incluido en las políticas de CC y SAN de Guatemala. Utilizamos la metodología desarrollada en el informe "Gender integration in agriculture, food Security and climate change policy: a framework proposal" (Integración de la perspectiva de género en la agricultura, la seguridad alimentaria y las políticas sobre el cambio climático: una propuesta marco); la cual incluye análisis de narrativas y de documentos. Resultados muestran que a pesar de que Guatemala ha firmado múltiples compromisos internacionales en temas de género, son poco mencionados en documentos de políticas. A nivel de gobierno, se han creado unidades sectoriales así como una secretaria presidencial de género que tienen pocas capacidades. Existen políticas de género, pero poco se incluye del tema dentro de las políticas sectoriales. A nivel de ciclo de política (de la elaboración al monitoreo y evaluación), si las mujeres son reconocidas como una población más vulnerable, son poco incluidas en políticas de SAN y CC. Existen múltiples barreras, ubicadas a diferentes niveles que explican la falta de integración de género en el ciclo de políticas. Actores entrevistados identificaron más barreras que soluciones frente a esta situación. Las barreras que logran más consenso entre los actores entrevistados se relacionan con (1) racismo, machismo, conservatismo, (2) la falta de presupuesto público y (3) la falta de sensibilización. Contra narrativas permiten ver motivaciones de actores que no tienen interés en hacer avanzar el tema de género en el país.

Palabras clave:

Agricultura, seguridad alimentaria y nutricional, cambio climático, género, sistema alimenticio sostenibles, combinación de políticas, integración de políticas

Índice

Resumen.....	2
Palabras clave.....	2
Siglas.....	5
Introducción	7
Marco conceptual.....	10
Combinación de políticas.....	10
Análisis de narrativas	11
Metodología	12
Protocolo para la colecta y análisis de los datos	13
Estado del arte.....	15
Resultados	20
Integración de género a nivel nacional	20
Integración de género “por acuerdos” internacionales- puesta a la agenda	20
Integración de género en la maquinaria nacional	27
Integración de género por instrumentos de políticas.....	30
Análisis de las narrativas sobre la integración de género en el proceso político guatemalteco	35
Narrativas a nivel del contexto político y de género nacional	35
Narrativas de integración de género a nivel del diseño de políticas agrícolas de cambio climático y SAN.....	40
Narrativas de integración de género a nivel del presupuesto de políticas agrícolas de cambio climático y SAN.....	42
Narrativas de integración de género a nivel de la implementación de políticas agrícolas de cambio climático y SAN.....	43
Narrativas de integración de género a nivel del M&E de políticas agrícolas de cambio climático y SAN.....	45
Síntesis de narrativas sobre las barreras (inicio y mitad de las narrativas) de integración de género en políticas y soluciones (final)	46
Divergencia y convergencia de las narrativas entre actores.....	50
Barreras	50
Soluciones	52
Discusión.....	53
Contexto internacional	57
Contexto político y de género nacional.....	58
Comportamiento y corrupción	59
Conocimientos y capacidades	60

Contra-narrativa	60
Notas finales.....	61
Conclusión	61
Referencias.....	63
Anexos	68

Siglas

ASAC/CSA: Agricultura Soctenible Adaptada al Clima/ Climate Smart Agriculture

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano

CC: Cambio Climático

CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

CICIG: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

CIIE: Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado

CODEDE: Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural

CODESAN: Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional

COMUDE: Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural

COMUSAN: Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CONADUR: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

CONAP: Consejo Nacional de Áreas Protegidas

CONRED: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

FAO: Organizacion de las Naciones Unidas para la Alimentacion y la Agricultura

FUNDESA: Fundacion para el Desarrollo de Guatemala (entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios)

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INAB: Instituto Nacional de Bosques

INCOPAS: Instancia de Consulta y Participación Social

MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganaderia y Alimentacion

MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

MINEDUC: Ministerio de Educación de Guatemala

M&E: Monitorreo y Evaluacion

NDC: contribucion determinada a nivel nacional

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organizacion de las Naciones Unidas

PAFFEC: Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina

PESAN: Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDRI: Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

POLSAN: Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional

SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional

SBS: Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República

SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SEPREM: Secretaría Presidencial de la Mujer

SESAN: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SIPSE: Sistema de información, planificación, Seguimiento y evaluación (MAGA)

SOSEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

SVET: Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas

UDRI: Unidad Especial de Ejecución para el Desarrollo Rural Intercultural

UNCED: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

UVG: Universidad del Valle de Guatemala

Introducción

Lograr la integración de la perspectiva de género en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas se ha considerado fundamental para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo (Bryan et al., 2016; CDKN, 2017; FAO, 2011; Gutierrez-Montes et al., 2018; IICA, 2018; Kristjanson et al., 2017; Njuki et al., 2016). Por una parte, se debe tener en cuenta que las mujeres contribuyen a la producción agrícola, a la transformación y desempeñan un papel clave en la disponibilidad y el uso de los alimentos. Sin embargo, en muchos contextos las mujeres tienen comparativamente un menor acceso y propiedad de la tierra, menor acceso a información climática y menos poder de decisión en temas de agricultura, poniéndolas así en una situación desventaja frente a los hombres. Además, como grupo vulnerable, el contexto de cambio climático podría exacerbar esta situación y dificultar los roles que ya están desempeñando. Por último, cerrar la brecha de género no sólo podría reducir la desigualdad de género, sino también abordar los desafíos actuales y futuros en materia de productividad (FAO, 2011; Kristjanson et al., 2017), seguridad alimentaria y nutrición (IICA, 2018; Njuki et al., 2016; UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank, 2015) en un contexto de cambio climático (Bryan et al., 2017a; Jost et al., 2016; Murray et al., 2016; Nelson and Huyer, 2016).

Relevancia género, agricultura, cambio climático, seguridad alimentaria y nutricional

Es pertinente considerar el nexo entre el género, la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición y el cambio climático (Beuchelt and Badstue, 2013; Bryan et al., 2017b; Howland et al, 2019). En **la agricultura** las dimensiones de **género** son relevantes, ya que este sector constituye la fuente de empleo más importante para las mujeres de las zonas rurales en la mayoría de las regiones de los países en desarrollo (FAO, 2011). Es necesario diferenciar las preferencias y limitaciones específicas que tienen hombres y mujeres, pero también reconocer que las "mujeres rurales" no deben ser tratadas como una categoría homogénea, ya que los distintos tipos de mujeres (según su edad, situación socioeconómica, origen étnico, etc.) tendrán preferencias, retos y desempeñarán diferentes papeles en la agricultura, la pesca, la ganadería, etc. (Gutiérrez-Montes et al., 2018; IICA, 2018).

Si bien las mujeres contribuyen en gran medida al sector agrícola en los países en desarrollo, estas tienen menos acceso que los hombres a recursos productivos como activos, insumos, servicios, tierra, educación, servicios financieros, tecnologías y oportunidades (Coello et al. 2015; FAO, 2011; Gutiérrez-Montes et al., 2018; IICA, 2018). Las mujeres también tienen más probabilidades que los hombres de participar en empleos estacionales y recibir salarios más bajos (FAO, 2011). Además, los hogares encabezados por mujeres pueden ser más vulnerables a los shocks económicos y caer en la pobreza, especialmente cuando el ingreso de la mujer es el único del hogar o cuando proviene de fuentes no laborales (como remesas de dinero) (IICA, 2018). También se ha comprobado que las mujeres son entre un 4 y un 25% menos productivas que los agricultores varones, dependiendo del país y del cultivo, debido a la falta de acceso a los recursos y a la falta de oportunidades (FAO, 2011; UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank, 2015). Las consecuencias de no abordar la brecha de género son también la reducción del rendimiento por hectárea y conducen al sobre-cultivo, la erosión del suelo y la degradación de la tierra (UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank, 2015).

Por lo tanto, estas desigualdades de género tienen un costo no sólo para las propias mujeres, sino también para el sector agrícola y la economía en general (FAO, 2011). En conjunto, estas desigualdades se conocen como la brecha de género en la agricultura (FAO, 2011). Se ha calculado que cerrar la brecha de género podría aumentar la producción agrícola en el mundo en desarrollo entre un 2,5% y un 4%, en promedio (FAO, 2011). Por ejemplo, en Malawi, Tanzania y Uganda, el hecho de cerrar la brecha de género en la agricultura permitiría aumentar las ganancias brutas potenciales de 100, 105 y 67 millones de dólares respectivamente (UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank, 2015). Aunque no se ha calculado ninguna estimación de este tipo para los países de América Latina y el Caribe, las brechas de género en Centro América / América Latina y el Caribe son también persistentes (Coello et al. 2015; Gumucio and Rueda, 2015; IICA, 2015). Por ejemplo, en el caso de Guatemala, estudios mostraron que los hogares que están dirigidos por una mujer tienen un 8% más de probabilidad de ser pobres (ICEFI, 2016).

Abordar la brecha de **género** en la agricultura también podría ser una forma de reducir la **inseguridad alimentaria¹** y la **malnutrición** (FAO, 2011; IICA, 2018). De hecho, el nexo mujeres - seguridad alimentaria y nutrición es relevante en dos aspectos: las mujeres como víctimas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición y las mujeres como clave para fomentar la disponibilidad (producción) de alimentos, el acceso y el uso. Así, Njuki et al. (2016) destacaron que los países con los problemas de hambre más graves son también los que tienen los niveles más altos de desigualdad de género.

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en los tres pilares de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso y uso apropiado de alimentos)². En cuanto al nivel de disponibilidad de alimentos, el cierre de la brecha de género en la agricultura podría mejorar los rendimientos agrícolas entre un 20 y un 30% y reducir el hambre entre un 12 y un 17% en la región de América Latina y el Caribe (IICA 2018). En cuanto al acceso a los alimentos y su utilización, las mujeres desempeñan un papel fundamental en la seguridad alimentaria y la nutrición. Por ejemplo, cuando las mujeres controlan ingresos adicionales, gastan más que los hombres en alimentos, salud, vestido y educación para sus hijos (FAO, 2011). En América Central, los hogares encabezados por mujeres cuya pareja masculina ha emigrado tienen los niveles más altos de seguridad alimentaria y diversidad de alimentos en comparación con otros grupos, lo que sugiere que el dinero controlado por las mujeres se destina en mayor medida a la nutrición familiar (Coello et al. 2015).

En el contexto de América Latina y el Caribe, el IICA (2018) señaló que la región también enfrenta la "triple carga" de la desnutrición, que incluye la presencia simultánea de desnutrición, carencia de micronutrientes y obesidad. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres de las zonas rurales de la región de América Latina y el Caribe (2/3 de la población de América Latina y el Caribe aún vive en la pobreza), el empoderamiento de las mujeres en la agricultura sería fundamental no sólo para el desempeño del sector y la igualdad de género, sino también para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (BID, 2014; IICA, 2018).

Entre esos desafíos hay que añadir además los desafíos que el cambio climático está imponiendo a los productores de pequeña escala en diferentes regiones del mundo. Hombres y mujeres productores agrícolas enfrentan múltiples factores de estrés climático dentro de un contexto social, político y ambiental complejo y también se adaptan de manera diferente a estos desafíos (Bryan et al., 2017a; Resurreccion, 2011). A nivel mundial, se espera que el cambio climático (cambio climático) exacerbe estas diferencias y agrave la discriminación social, empeorando la situación de las personas en general y de las mujeres en particular (Adger, 2014; CDKN, 2017; Gutiérrez-Montes et al., 2018). De este modo, esta coyuntura podría socavar los progresos realizados en materia de igualdad de género (CDKN, 2017). Además, los responsables de la toma de decisiones aún carecen de información específica sobre cómo abordar los desafíos de la condicionalidad sin sacrificar otros objetivos de desarrollo como la igualdad de género (Bryan et al., 2017b). En el contexto del cambio climático, el género presenta tanto oportunidades como desafíos para aumentar la productividad agrícola y mejorar los medios de subsistencia (Kristjanson et al., 2017). En este sentido, existe un claro potencial para acelerar los avances y superar las barreras para la implementación de la intervención, considerando los múltiples desafíos como el cambio climático y el género en el sector agrícola a través de programas sensibles al género (Bryan et al., 2016; Bryan et al., 2017a).

Contexto internacional

A escala internacional, se observan dos procesos en curso y vinculados. En primer lugar, la globalización económica ha incrementado la desigualdad entre hombres y mujeres, y, en segundo lugar, poderosos actores supranacionales (como las corporaciones y organizaciones multinacionales tales como la Unión Europea, la ONU

¹ Se considera que existe seguridad alimentaria cuando "todas las personas, en todo momento, tienen acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para mantener una vida sana y activa" (Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996).

² El concepto de seguridad alimentaria se basa en tres pilares: 1) la disponibilidad de alimentos (cantidades suficientes de alimentos disponibles de manera constante); 2) el acceso a los alimentos (recursos suficientes para obtener alimentos apropiados para una dieta nutritiva) y 3) el uso apropiado de los alimentos (uso apropiado basado en el conocimiento de la nutrición y los cuidados básicos, así como el agua y el saneamiento adecuados) (Njuki et al., 2016).

etc.) han surgido y se han dedicado a cuestiones de derechos humanos y ambientales (True y Mintrom, 2001). En este contexto, gobiernos nacionales han firmado acuerdos internacionales para fomentar la igualdad de género en las políticas de desarrollo, para abordar el cambio climático y las cuestiones de seguridad alimentaria y nutrición. Este contexto internacional debe tenerse en cuenta, ya que se ha señalado su creciente influencia en los procesos, las instituciones y las descripciones de políticas a nivel nacional (Kennett y Lendvai, 2014).

La Declaración de Beijing (1995) impulsó y permitió el fortalecimiento institucional mediante la creación de organismos estatales como ministerios o secretarías enfocadas en la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (CDKN, 2017). Del mismo modo, las organizaciones internacionales (organizaciones donantes multilaterales y bilaterales) han adoptado estrategias de integración de la perspectiva de género en sus marcos de intervención (Kennett y Lendvai, 2014). Así, la red de organizaciones internacionales ha sido un actor fundamental en la promoción de la integración de la perspectiva de género a través de conceptos como la buena gobernanza o las mejores prácticas que se traducen en acciones como el análisis de género, la recopilación de datos de género, el seguimiento y la evaluación, la presupuestación con enfoque de género, la formación, las directrices, etc. (Kennett y Lendvai, 2014; True y Mintrom, 2001). El logro de las metas formuladas en este acuerdo permitiría pasar de una cultura de privilegio a una cultura de derechos e igualdad (IICA, 2018).

La inclusión de consideraciones de género en otras agendas como la del cambio climático, ha sido caracterizada como una ‘lucha’ (Resurrección, 2011) y ha tenido lugar de manera progresiva. Por ejemplo, el Protocolo de Kyoto (1992) no incluyó inicialmente consideraciones de género. Tres años más tarde, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 por primera vez establece un vínculo entre cuestiones de género y clima, aunque no fue hasta la COP7 de la UNFCCC de 2001 (decisión 36 / CP.7) donde se dio el primer reconocimiento oficial sobre la necesidad de mejorar la participación de las mujeres en el marco de las negociaciones del clima de las Naciones Unidas (OCDE-CAD, 2016). Actualmente, más de 50 decisiones de la UNFCCC respaldan el reconocimiento y la integración de las consideraciones de género (Aguilar, 2015).

La Plataforma de Acción de Beijing (1995), además de ser la primera declaración internacional independiente que reconoció la necesidad de investigar los vínculos estructurales entre el género y el clima, también constituyó un punto de inflexión en cuanto a la consideración de cuestiones de género de manera sistemática e integral, a través de lo que se llegó a conocer como la transversalización de género. La declaración de Beijing ha sido adoptada ampliamente y a una velocidad sin precedentes por los países para formular políticas nacionales de incorporación de la perspectiva de género (Acosta et al., 2018; Kennett y Lendvai, 2014; True y Mintrom, 2001).

Sin embargo, aunque la perspectiva de género ha sido ampliamente adoptada tanto en organismos multilaterales como en organismos nacionales, sus efectos para cerrar las brechas de género no han sido como se esperaban y todavía existen niveles alarmantes de desigualdades sociales entre hombres y mujeres (Alston, 2014; Brouwers, 2013; Gumucio & Tafur Rueda, 2015; van Eerdewijk, 2016). Por ejemplo, en Guatemala y en Honduras, pese a que ambos países ratificaron los acuerdos de la Plataforma de Beijing (en 1990 y 1994, respectivamente), y pese a que han adoptado ampliamente la perspectiva de género en las políticas nacionales, las desigualdades de género en los ámbitos de la agricultura, cambio climático y seguridad alimentaria no se han abordado sistemáticamente sobre el terreno (Acosta et al., 2018).

Por lo tanto, a pesar de haber un discurso claro en favor de la reducción de brechas de género y de la firma de acuerdos internacionales por parte de muchos países para la transversalización de consideraciones de género en la política pública, se observa poco efecto en el cierre de brechas entre hombres y mujeres.

Contexto regional:

El sector agropecuario proporciona el 16% del empleo en la región de América Latina y el Caribe (IICA, 2015). En las zonas rurales hay alrededor de 58 millones de mujeres, de las cuales 17 millones son económicamente activas. De ellas, sólo 4,5 millones son consideradas productoras agrícolas (IICA, 2018). Otro estudio muestra que la contribución de la mujer en la producción agrícola en la región se enfoca, cada vez más, en actividades de auto-subsistencia y que su contribución representa el 48% del ingreso familiar a pesar de tener sólo un cuarto de

propiedad de la tierra (Oxfam, 2015). Además, el sector agrícola se ve afectado por la migración temporal de hombres a Estados Unidos, lo que a su vez acelera la feminización de la agricultura en la región (Coello et al. 2015; BID, 2014; IICA, 2018). Esta situación tiene implicaciones para el sector agrícola, ya que las mujeres deben compensar la ausencia de los hombres desempeñando un papel más importante en la producción agrícola (toma de decisiones y producción) (Coello et al. 2015). El cambio climático también está planteando serias amenazas para la región, que se traduce en una menor disponibilidad de agua, pero también en un incremento en el número de inundaciones y deslizamientos de tierra (IPCC, 2014). Estos cambios podrían afectar a la productividad agrícola y amenazar la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres, por un lado, y exacerbar los futuros riesgos para la salud de otro (IPCC, 2014).

Como respuesta a los desafíos que el cambio climático genera, la región centroamericana está promoviendo la agricultura sostenible adaptada al clima (ASAC o CSA, por sus siglas en inglés) como una forma holística de mejorar la productividad, abordar los desafíos de cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición (CEPAL et al., 2018). Recientemente, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) lanzó una estrategia de CSA para 2018-2030: "Estrategia agricultura sostenible adaptada al clima para la región del SICA (2018-2030)" (CAC, 2017). Esta estrategia se articula con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL et al., 2018) y plantea como uno de sus ejes transversales la *"facilitación de mecanismos de integración del principio de igualdad y equidad entre los géneros, así como el enfoque intergeneracional y la inclusión social en las acciones ASAC"*, donde también se prioriza el *"desarrollo de lineamientos para incorporación de los enfoques de género, intergeneracional y de inclusión social en programas, proyectos y otras iniciativas de ASAC"*.

Por lo tanto, no hay un entendimiento claro en porque a pesar de compromisos internacionales y regionales, y la elaboración de políticas con consideraciones de género, hay pocos resultados en la vida de las mujeres en muchos países de Latino América / Centro-américa.

El objetivo de este estudio es identificar el nivel de integración de género en la elaboración e implementación de políticas de agricultura, cambio climático (cambio climático) y seguridad alimentaria y nutrición (SAN) y los cuellos de botella que impiden mayor integración, así como las potenciales sinergias que existen entre género y agricultura/cambio climático/SAN que constituyen oportunidades de integración, a través del análisis de narrativas.

Se propone de responder, tomando como caso de estudio la situación de Guatemala, a las preguntas de investigación siguientes: **¿Cuáles son las narrativas sobre el nivel de integración de género en las políticas de agricultura, cambio climático y SAN?** y **¿Qué nos revelan sobre los cuellos de botellas y posibles soluciones para la integración de género en políticas y sobre los intereses y motivaciones de los actores que las promueven?**

Marco conceptual

Combinación de políticas

El concepto de "combinación de políticas" (Flanagan et al., 2011) es útil para comprender la compleja interacción de los instrumentos de política pública, sobre todo en un contexto en el que coexisten diferentes instrumentos de política de distintos ámbitos (seguridad alimentaria, agricultura, cambio climático, género), en el que participan agentes de diferentes sectores y con objetivos diferentes. La combinación de políticas se entiende como las interacciones entre los instrumentos de política relevantes para un objetivo en un espacio y tiempo específico (Flanagan et al., 2011), en nuestro caso abordando temas relacionados con el género, el cambio climático y la seguridad alimentaria y la nutrición en el sector agrícola. Las interacciones/complementariedades y los compromisos/conflictos (trade-offs) entre los instrumentos políticos se evalúan para comprender sus efectos sobre el terreno. Por lo tanto, es fundamental asociar el concepto de combinación de políticas con el de 'paisaje de políticas' (Barton et al., 2014) que hace referencia a la combinación de instrumentos en un espacio

determinado, espacio de políticas, espacio gubernamental, espacio geográfico, y tiempo (Flanagan et al., 2011; Milhorange y Bursztyn, 2018). También es interesante ver cómo interactúan los instrumentos de política a través de los niveles (desde el entendimiento internacional hasta el nivel local), cómo se traducen en programas, cómo la especificidad de un contexto local afecta (positiva o negativamente) la implementación del programa (Flanagan et al., 2011; Milhorange y Bursztyn, 2018).

En cuanto a la problemática de la integración de género en el sistema alimentario de cambio climático en las políticas del sector agrícola, puede evaluarse a dos niveles: la inclusión de consideraciones de género en las diferentes etapas del proceso político y la "interseccionalidad y el enfoque estructuralmente transformador de las políticas" (Krizsan y Lombardo, 2013). En el marco teórico propuesto por Bommel and Kuindersma (2009) (basado en Lafferty and Hovden; 2003: 9) para analizar la integración del clima en las políticas holandesas, se define la integración en política por (1) la incorporación del tema en la elaboración de políticas (y no solo las de medioambiente) y (2) su inclusión en aspectos de evaluación de la política.

Análisis de narrativas

Para entender la brecha entre discursos globales y la adopción gubernamental de acuerdos internacionales con la integración en documentos de políticas e la implementación de estas políticas, es útil movilizar conceptos relacionados con la **traducción de normas³ internacionales** (Acosta et al., 2019; Kennett y Lendvai, 2014). En Acosta et al (2019) se comparte un marco conceptual utilizado para entender las traducciones discursivas de las normas de integración de la perspectiva de género para las políticas agrícolas y de cambio climático en Uganda. En el estudio, la traducción de normas se describe como un proceso de negociación y adaptación en el que el significado se configura y reconstruye para encajar en un contexto discursivo y normativo específico (Acosta et al., 2019). La traducción de normas internacionales implican tanto una traducción del discurso, a través de la cual las normas internacionales se traducen en normas domésticas, y una traducción de las normas domésticas en instrumentos de política, como pueden ser los presupuestos (Acosta et al., 2019). Como lo explica también Kennett y Lendvai (2014), el concepto de traducción constituye un medio para explorar las formas en que las políticas se mueven y se transforman entre sitios, lugares, personas, escalas.

El proceso de traducción de las normas internacionales sobre género a nivel nacional pero también subnacional es un factor que explica los obstáculos que se oponen a la incorporación efectiva de la perspectiva de género y a las brechas de implementación (Acosta et al., 2019). De hecho, las normas de género formuladas y definidas a nivel internacional pueden competir con otras normas a nivel local (Acosta et al., 2019) o simplificarse en exceso mediante múltiples procesos de traducción (Kennett y Lendvai, 2014). Además, la adopción de un discurso de género o la formulación de instrumentos de política a nivel local puede no traducirse directamente en cambios en las prácticas (Acosta et al., 2019). Por lo tanto, este proceso es clave para identificar la ambigüedad en la traducción, la periodización de las interpretaciones, la incoherencia que puede explicar las barreras o lagunas en la implementación (Acosta et al., 2019).

Este proceso puede igualmente revelar dinámicas de poder, lo cual es profundamente arraigado al diseño de políticas según Kennett y Lendvai (2014). En este sentido, De Maillard y Hassenteufel (2013), analizan no sólo la reformulación de los modelos de acción pública que circulan internacionalmente (como puede ser la integración de la perspectiva de género), sino también cómo se movilizan, negocian y se enfrentan actores para introducir cambios en política. Estos trabajos ilustran la fuerte dimensión política de los procesos de traducción asociados a relaciones de poder. Por lo tanto, es clave comprender estos procesos de traducción y distinguir las negociaciones y los intereses en juego, en la traducción de un mismo concepto por parte de los diferentes actores involucrados (Lewis y Mosse, 2006). Así, esta perspectiva permite ir más allá de una visión en la que los actores sociales ejecutan las normas de acuerdo a sus roles, pero como un espacio de maniobra en un contexto específico en el que los estándares son heterogéneos o incluso contradictorios (Lewis y Mosse, 2006).

³ Las normas se entienden como una comprensión compartida de los principios o procedimientos entre los actores

El análisis de narrativas políticas puede ser útil para examinar estos procesos de traducción de normas internacionales (Fukuda-Parr; 2013). Roe (1994) define las narrativas de políticas (“policy narratives”) como historias que sustentan y estabilizan supuestos para la formulación de políticas en situaciones que persisten con muchas incógnitas, un alto grado de interdependencia y poco o ningún acuerdo (Roe, 1994, pp. 155). En este marco, Roe (1994) reconoce el carácter muy incierto del desarrollo rural y de la necesidad de los políticos de contar escenarios y argumentos que simplifican o complejizan esa realidad con el fin de dar sentido a esta incertidumbre y así poder tomar decisiones.

Las narrativas están compuestas por un principio, un medio y un fin (o premisas y conclusiones, si se presentan como argumento), incluyen personas y giran en torno a una secuencia de eventos o posiciones en las que se dice que algo sucede (tramas) (Roe, 1994). El origen del problema corresponde al **inicio** de la narrativa, qué se ve amenazado y qué necesita ser corregido constituye el **medio** de la narrativa, y la manera de solucionar el problema corresponde al **final** de la narrativa (Béné et al., 2019). Sin embargo, el autor aclara que no todas las narrativas relevantes para las políticas necesitan ser convencionales (tener un principio y un fin o premisas y conclusiones). Lo que es más interesante son las implicaciones que se pueden extraer cuando el tema que está analizando involucra narrativas de políticas estructuralmente diferentes entre sí (Roe, 1994). El análisis de narrativas es útil, en un contexto de ambigüedad extrema, para poner a luz las relaciones desiguales de poder que se desarrollan a través de ellas (quien termina controlando la mejor historia / la historia ganadora). Según Roe (1994), no se trata tanto de determinar el valor verdadero de las narrativas sino de investigar las diferencias estructurales y posibles equivalencias de las narrativas.

Metodología

El estudio se basa en el análisis de narrativas políticas (Roe, 1994), utilizando los conceptos de combinación de política y paisaje de políticas (Flanagan et al., 2011; Milhorance y Bursztyn, 2018). De esta manera, se definió el ámbito del género, cambio climático y seguridad alimentaria y nutrición (en el sector agrícola) y el ámbito geográfico en el que se implementan varios instrumentos de política identificados relacionados con el ámbito temático (Centroamérica - Guatemala) para analizar el efecto de la combinación de políticas en relación con los problemas presente en el país.

La primera fase de la metodología consistió en establecer un inventario general de los documentos políticos (ley, marco, estrategia, plan, ...) relativos a cada uno de los ámbitos políticos considerados⁴. El objetivo de esta visión general es de establecer un mapa de la política existente a nivel nacional. También, permite obtener información específica sobre la integración de la perspectiva de género en la combinación de políticas referente a agricultura, cambio climático y SAN y género del país. Dado que la dimensión internacional es importante en la integración de las cuestiones de género (Kennett y Lendvai, 2014), se enumeran los compromisos internacionales de los países. Cuando se dispone de ella, la información presupuestaria relativa a cada ámbito o sector político se recopila para tener una primera visión general del interés y la prioridad que se les concede.

Adicionalmente, la actual estructura institucional del estado es capturada a través de organigramas, lo cual es un indicador de la forma institucional de integración de las temáticas (True y Mintrom, 2001). Esto, nos informa sobre la forma en que se ha integrado el género en la institución (a través de oficinas específicas, en los diferentes sectores). Se identifican las instituciones públicas clave para cada sector, así como la plataforma institucional/arenas de coordinación entre ellas. A partir de este nivel de análisis, se identifican los actores involucrados en los diferentes sectores (mapeo de actores).

La identificación de las narrativas se hizo a nivel cronológico de un proceso de política, basándose en la literatura de “policy cycle” heredada de Lasswell entre puesta en la agenda, la formulación de políticas, la implementación

⁴ Esta fase completa y profundiza el trabajo de análisis de documentos de políticas de Acosta et al. (2019) en el cual se había concluido que en los documentos de políticas analizados existe una integración débil de consideración de género, pero con una ligera mejora en el tiempo (los últimos documentos producidos integran más el enfoque).

y la evaluación (Jann et Wegrich; 2007), añadiéndose la presupuestación de la política como categoría adicional. Por esta razón, las narrativas se agruparon por estas categorías; (1) puesta en la agenda (correspondiendo aquí a la influencia internacional y al contexto nacional); (2) diseño o formulación de política, (3) presupuesto, (4) implementación y (5) evaluación. El objetivo fue de identificar y entender las diferentes interpretaciones sobre el nivel de integración de género en políticas, y de forma indirecta sobre el entendimiento de lo que significa e implica, para los distintos actores entrevistados, la integración de género en políticas.

Movilizando este marco, también usado por Béné et al., (2019) en temas de sistemas alimenticios, se identificaron las narrativas adoptadas por los actores identificados (ver mapeo de actores) en relación con el nivel de integración de consideraciones de género en políticas de agricultura, cambio climático y SAN. Más específicamente, se examinó los argumentos de los actores clave entrevistados sobre: ‘¿Por qué hay poca inclusión de género en políticas de agricultura, cambio climático y SAN en Guatemala?’.

Finalmente, las categorías de barreras y de soluciones fueron identificadas inspirándose del trabajo de James (&&&) y con base a la clasificación de los resultados encontrados (temas que se destacaron de las narrativas).

Protocolo para la colecta y análisis de los datos

Este estudio está basado en entrevistas semi-estructuradas con actores clave bajo la técnica de muestreo de bola de nieve (Goodman, 1961). El muestreo de bola de nieve se define como una muestra aleatoria de individuos se extrae de una población finita dada (Goodman, 1961). Según esta técnica, a cada individuo de la muestra inicial se le pide que nombre diferentes individuos relevantes para el tema de investigación en cuestión (Goodman, 1961). El proceso de muestro de bola de nieve se guía por el punto de saturación (punto en que la información de los actores empieza a repetirse y se vuelve redundante). Morse (1995) define la saturación como: “la adecuación de los datos” y se operativiza como la recopilación de datos hasta que no se obtiene nueva información.” (Morse, 1995). Según Morse (1995), el uso de técnica de muestreo bola de nieve hará que la saturación se logre más lentamente que por muestreo teórico.

En total, se realizaron 16 entrevistas a personal de gobierno y miembros de universidad, sociedad civil y miembros de la cooperación internacional (ONG internacional) entre octubre 2018 y mayo 2019 y se pudo participar en un taller interinstitucional sobre género y cambio climático en políticas (en donde se pudo distribuir una breve encuesta sobre los desafíos de integrar consideración de género en políticas) y una reunión intersectorial sobre género y monitoreo de intervenciones en temas de agricultura, género y cambio climático, el (en donde se pudo escuchar discusiones sobre barreras de integrar género en monitoreo de intervenciones del MAGA).

Se entrevistaron representantes de la SEPREM, del MAGA (unidad UDRI, genero, DIPLAN), del Fondo de Tierras, de la SESAN, de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), de FUNDESA, de la ICEFI.

Estas entrevistas permitieron identificar las narrativas sobre el nivel de integración de género en políticas de agricultura, cambio climático y SAN, pero también complementar el mapeo de políticas (de género, agricultura, cambio climático y SAN).

Las entrevistas se enfocaron en 5 componentes sobre, (1) la caracterización de la persona entrevistada, (2) los principales problemas de género en el país, (3) su percepción del nivel de integración de género en el ciclo (diseño, presupuesto, implementación, y evaluación) de políticas relacionadas con agricultura, cambio climático y SAN (inicio) y (4) su percepción del porque hay problemas de integración de género (medio) y (5) pistas para superar estas barreras a la integración (final). El taller nacional permitió observar y escuchar diversos actores (del sector público, de la cooperación internacional) hablar sobre las barreras a la integración de género en políticas y permitió distribuir una corta encuesta sobre este tema. De la misma manera, la reunión intersectorial se pudo escuchar actores públicos hablar de los desafíos de integrar indicadores de género en el sistema de monitoreo nacional.

El análisis de documentos de políticas realizado a partir del mapeo de políticas se basó en 28 documentos de políticas (ver Tabla 1) producidos entre 1996 y 2018 por el INAB, la CONRED, el MARN, la SESAN, la SEPREM, el MAGA, SEGEPLAN y MINEDUC.

Tabla 1: Lista de documentos de políticas considerados en este estudio

Institución a cargo	Año	Nombre	tipo de política
INAB	1996	Ley Forestal	cambio climático
CONRED	1996	Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado	cambio climático
INAB	1999	Política Nacional Forestal	agricultura
MARN	2001	Primera Comunicación Nacional Sobre Cambio Climático	cambio climático
INAB	2005	Reglamento de la Ley Forestal	agricultura
SESAN	2005	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	SAN
SESAN	2006	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	SAN
MEM	2007	Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y Recursos Naturales	cambio climático
MARN	2009	Política Nacional de Cambio Climático	cambio climático
SEPREM	2009	Política Nacional de Promoción y Desarrollo integral de las mujeres 2008-2023	género
MAGA	2009	Política nacional de desarrollo rural integral	agricultura
CONRED	2011	Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala	cambio climático
MAGA	2012	Plan Estratégico de Cambio Climático del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	cambio climático
SESAN	2012	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional	SAN
MARN	2013	Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero	cambio climático
MAGA	2014	Política institucional para la igualdad de género y marco estratégico de implementación 2014-2023	género
INAB	2014	Estrategia institucional de equidad de género con pertinencia étnica y cultural	género
MARN	2015	Política ambiental de género 2015-2020	género
consejo nacional cambio climático y SEGEPLAN	2016	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático	cambio climático
MAGA	2016	Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2016-2020 (Resumen)	agricultura

SESAN	2016	Estrategia nacional para prevenir la desnutrición crónica 2016-2020	SAN
MAGA	2016	Agenda rural 2016-2020	agricultura
MAGA	2016	Política Agropecuaria 2016-2020	agricultura
CONRED	2016	Política de Igualdad y Equidad de Género de la Secretaría Ejecutiva de la CONRED 2016-2020	cambio climático
CONASAN	2016	Plan estratégico de SAN (PESAN) 2016-2020	SAN
SEGEPLAN	2017	Guía para la formulación de políticas públicas	plan
MINEDUC	2017	ley alimentación escolar	SAN
SEGEPLAN	2018	Lineamientos generales de políticas 2019-2023	plan

Estado del arte

En la literatura, existen diferentes narrativas sobre las barreras para una mejor integración de las cuestiones de género en políticas. En la Tabla 2 se agruparon, por temas, 14 tipos de barreras a la integración de género en políticas;

1. De falta de información/ comprensión/ investigación sobre género;
2. De una visión técnica/tecnócrata del género que se opone a una visión de empoderamiento de la mujer;
3. De problema de definición de la integración de la perspectiva de género;
4. De la brecha que existe entre los discursos y la elaboración de políticas y la implementación;
5. De la obligación/presión que tienen los gobiernos de incluir el género en políticas que va en contra de su interés/ voluntad;
6. De la falta de interés de los actores de gobierno hacia el tema de género/ otros intereses de estos actores;
7. De la falta de articulación entre actores/sectores y entre niveles;
8. Del no cuestionamiento de la virilidad masculina;
9. De la tiranía del urgente;
10. De los desafíos de nuevos temas transversales como el género;
11. De la falta de presupuesto/ falta de flexibilidad y calidad de ejecución del presupuesto;
12. De la falta de capacidades y habilidades;
13. De la falta de aplicación de la ley para la incorporación de la perspectiva de género.
14. Del modelo de desarrollo capitalista y la extrema pobreza y desigualdad, no permiten avanzar en la inclusión de género en políticas.

Tabla 2: Tabla sintética de las narrativas sobre las barreras de integración de género en la literatura

Tipo o categoría de barreras	Fuentes
<p>(1) Lack of information/ lack of understanding on gender, confusion, lack of research on gender</p>	<p>There is a lack of gender sensitization at governmental level in ALC (IICA, 2015). Budgeting for gender is not completely accepted by governments in Tanzania and Uganda (Ampaire et al., 2017b). Incorporating gender consideration into activities is seen as adding more work and resources (Bryan et al., 2018). Lack of understanding and thus demand from government to collect sex-disaggregated data and gender-sensitive programmes (Bryan et al., 2018). Lack of measure of gender gaps (and their underlying factors) in health, control of assets, and decision-making first to inform project design and impact household productivity, food security, and health outcomes (Njuki et al., 2016). There is lack of research on gender and the links with cambio climático/ food security ... (Bryan et al., 2016; Bryan et al., 2018). Por el lado del gasto público, la falta de información desagregada por género imposibilita visibilizar la inversión efectiva en políticas de igualdad (Oxfam, 2015) El proceso de la CMNUCC es impulsado por la tecnología y la economía y carece de la integración de las dimensiones sociales, tales como la igualdad de género (Stock, 2012).</p>
<p>technocratic and nonsystemic approach to include gender in policies due to the lack of understanding of gender inequality (Daly, 2005)</p>	<p>(2) Technocratic/technical vision on gender VS gender empowerment/ political empowerment</p> <p>Gender programs do not address any structural inequalities [Tanzania and Uganda] (Ampaire et al., 2017b). Gender equality is as much a political as a technical project and efforts have been directed towards creating “voice” and influence, lobbying and advocacy (Mukhopadhyay, 2016). Gender mainstreaming largely stopped at the discursive level, and is often depoliticized and lose transformational potential in norm domestication processes (Acosta et al., 2018). Gender planners tend towards a preference for simplified tools and quantifiable targets. Here it is argued that women's realities should not be bent into this planning framework but that instead planners, working from an empowerment perspective, should demonstrate flexibility and theoretical grounding, and be aware of the political dimensions of their work (Wieringa, 1994). Inadequate gender disaggregated data (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; Gutierrez-Montes et al., 2018; IICA, 2015). Most of the time M&E only track men’s and women’s participation in activities (Bryan et al., 2016). Most of gender indicators don’t allow to assess dynamics/gender relations within households and organizations and fail to assess change over time (Gutierrez-Montes et al., 2018). Indicators such as “% of households in which adults and youth (males and females) participate in decision-making related to household, farm, and home garden activities” are considered biased (Gutierrez-Montes et al., 2018). Quantitative data is not sufficient to understand gender dynamics and changes. They should be complemented with qualitative data (Gutierrez-Montes et al., 2018); The policy revision needs to not only integrate gender in all the provisions, but also classify and ensure a careful balance among the provisions that allow women’s reach and participation; to benefit them directly by reducing workload or improving agricultural information and input access, as well as by transforming gender power relations (Paudyal et al., 2019) Translation of policy paradigms is also volatile, insofar as often they are undergoing series and rounds of simplifications (Kennet and Lendvai, 2014). La orientación de las políticas públicas laborales y de protección en los países de la región carece de una orientación específica de género en sus contenidos. Por el contrario, resaltan la idea de neutralidad sin tomar en cuenta las instituciones —formales e informales— que provocan discriminación y segregación laboral en contra de las mujeres. Dichas instituciones operan desde diversos ámbitos: el hogar, centros educativos y el propio mercado de trabajo, sin reconocer el trabajo, remunerado o no, con el que las mujeres aportan a la sociedad (Oxfam 2015)</p>
<p>As a practice, gender mainstreaming is a process to promote gender equality and to improve the effectivity of policies. However, there are many different definitions of</p>	<p>(3) Different definitions of gender mainstreaming</p> <p>Mismatch between gender mainstreaming conceptualization in international arenas and cultural and social context at the local level, which lead to diverse interpretations [Uganda] (Acosta et al., 2019). The emergence and growing influence of transnational process, institutions, policy communities and policy narratives has contributed to the emergence of a global public policy that is distinct (although not separate) from the national process of policy-making (Kennet and Lendvai, 2014) International Organisations craft and promote policy agendas that are based on a “floating institutional architecture”; they are floating because they are assumed to have universal attributes and able to travel and be moved easily from one context to another and they are institutional because they focus on forms of institutionalisation and institutional designs such as “good governance” and “best practices” (Kennet and Lendvai, 2014).</p>

<p>gender mainstreaming as well as considerable variations in practice (Walby, 2005)</p>		<p>Los Gobiernos suelen priorizar políticas de igualdad sólo en favor de “grupos de mujeres vulnerables” (Oxfam, 2015)</p> <p>Gender budget allocated for local level are low and do not correspond to estimated budget in Tanzania and Uganda (Ampaire et al., 2017b). Although gender is explicitly mentioned in policies at international and national level, there is no more gender-sensitive programs on the ground in sub-Saharan countries (Bryan et al., 2016). The disappointing results of the gender mainstreaming is linked with the gap between policy design and implementation, lack of institutional commitment and leadership and resistance in East Africa (Ampaire et al., 2017b). If there are gender considerations identified and formulated at design stage, they are not taken into account at the implementation stage [sub-Saharan Africa] (Bryan et al., 2016) Despite a strong international context on gender, and the fact that gender mainstream has been broadly adopted in national policies, gender inequalities have not been systematically addressed on the ground (Acosta et al., 2018).</p>
<p>polymakers have to be lobbied to “include” gender and be convinced that integrating a gender analysis makes a qualitative difference (Mukhopadhyay, 2016)</p>	<p>(4) Gap between policy design/discourse (at international level) and policy implementation</p> <p>(5) Government actors are obliged/ lobbied to include gender (against their will/interest)</p> <p>(6) Lack of interest/ personal interests</p>	<p>New member states have been obliged to adopt a gender mainstreaming approach as a condition of joining the EU. However, despite this endorsement, there remains considerable confusion as to what gender mainstreaming is and there has been uneven development in the adoption of gender mainstreaming tools (Rees, 2005)</p> <p>Non-state actors have been the primary forces driving the diffusion of gender mainstreaming (True and Mintrom, 2001). the level of gender integration in the strategy was largely a result of a process facilitated by the International actors (Gumucio and Rueda, 2015) It has been endorsed by nearly every multilateral and bilateral donor organisation which have put in place gender policies and strategies to promote equality in the design and delivery of development assistance to partner countries and by most country government (Kennett and Lendvai, 2014) From the international level, governmental and non-governmental actors are pushed to mainstream gender in their policies and strategies as key step towards achieving greater gender equality (Ampaire et al., 2017b)</p> <p>Lack of interest from governments to collect gender disagreed data (Bryan et al., 2016)</p> <p>El secuestro de la democracia se expresa de varias maneras. Influencia en la definición de políticas, que adopta la forma de lobby ilegítimo y tráfico de influencias; corrupción, que se concreta por ejemplo en la asignación irregular y opaca de contratos, la sobrevaluación de obras o la entrega o venta de terrenos estatales subvaluados; y clientelismo, que se manifiesta en compra de votos, contratación de empleados públicos sólo por su adscripción política, priorización de políticas asistenciales y otorgamiento de servicios públicos como favores. Algunas son ilegales; otras son legales, pero todas ellas son ilegítimas. Las formas de secuestro de la democracia a las que recurren las élites económicas y políticas alcanzan también a los medios de comunicación, que son controlados y utilizados, ya sea para promocionar las ideas que los favorecen o para sancionar aquellas ideas que van en contra de sus intereses (Oxfam, 2015)</p>
<p>(7) Lack of articulation between actors and between level</p>		<p>During the policy design, there is a lack of local communities’ involvement and no communication with sub-national government, in Uganda (Ampaire et al., 2017; James). Effective implementation is constrained by poor links among central government agencies, and between national, district and community levels (Ampaire et al., 2017a). Government should use approaches that are more inclusive in policy development and strengthen vertical and horizontal flows of communication (Ampaire et al., 2017a). Research should integrate policy needs and proactively engage policy actors in research processes (Ampaire et al., 2017a)</p>
<p>(8) No challenge of male virility</p>		<p>Social policy did not challenge the notions of male virility and large families or other gender inequalities. It is unlikely that a return to individual ownership and capitalist agriculture will overcome gender inequalities, unless gender subordination and reproduction issues are dealt with (Mayoux, 1993) Gender norms are often resistant to change because they benefit the gender that holds the social and economic power and/or because they are unconsciously integrated (Njuki et al., 2016)</p> <p>Barreras al acceso a la tierra por las mujeres; (1) Las organizaciones rurales están dirigidas principalmente por hombres, (2) Las normas culturales y prácticas patriarcales designan al hombre como jefe de familia y propietario de la tierra y el patrimonio familiar y (3) la titulación colectiva cuyo proceso se define en base a prácticas consuetudinarias ya establecidas en la comunidad favorece a los hombres. Asimismo, también se señalan las preferencias y privilegios de los varones en el matrimonio (Guatemala) (Oxfam, 2015).</p> <p>Participación política: menos de 15% de congresistas son mujer versus 85% que son hombre (inforgrafía UVG).</p> <p>Las economistas feministas son claras en su análisis: “lo que permite al capitalismo colocar a las mujeres en los escalafones inferiores de las jerarquías internas a la fuerza de trabajo no son las lógicas de funcionamiento interno del capitalismo mismo, sino las constitutivas de otro sistema de opresión, que aún habiéndose</p>

	entrelazado con el capitalismo, goza de vida propia y de una autonomía relativa: el sistema patriarcal. La subordinación de las mujeres creada por el sistema patriarcal, cuyos orígenes son pre-capitalistas, es pues utilizada por el capitalismo para sus propios fines (Oxfam, 2015)
(9) Tyranny of urgent	Gender, disaster and development have traditionally been treated as separate categories within academic disciplines and in terms of professional practice. However, it is increasingly being recognized that these elements must be brought together to improve understanding and practical action. The ‘tyranny of the urgent’ can drive out gender and other fundamental social issues, or relegate them to a lower priority. Similarly, many development programmes are planned and undertaken without ensuring they do not exacerbate hazardous conditions or make people (and particularly women) more vulnerable to disasters (Fordham, 2003)
(10) Problem of new cross cutting topic	challenge to integrate newly emerging cross cutting issues (environment and gender) into established and traditional sectors (Levy, 1992)
(11) Lack of budget/ lack of budget flexibility/ pertinencia del gasto	<p>Lack of budget planning; lack of resources allocated for gender issue (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; IICA, 2015; Njuki et al., 2016). The national budget generally has different implications for women and men, but it is put together without consideration of gender equality (Elson, 1998)</p> <p>De tal manera, una proporción de los gastos se encuentra predeterminada por compromisos —en normas constitucionales, legales y otras— previamente adquiridos por el Gobierno, lo que reduce la discrecionalidad de las asignaciones presupuestales. (...) Las rigideces fiscales tienden a automatizar y mecanizar las asignaciones en el mediano y largo plazos, lo que también soslaya la discusión anual de los presupuestos públicos (Guatemala) (ICEFI, 2018)</p> <p>La pertinencia de la inversión pública para los pueblos indígenas es, sobre todo, referida a aquella inversión que resuelve de mejor manera las necesidades de los beneficiarios desde el marco de sus derechos, particularmente los concernientes a la participación y consulta. (...) ministerio debería tener una unidad o dirección de pueblos indígenas con el objeto de contar con asesoría especializada en la temática y poder viabilizar procesos que permitan mejorar la pertinencia del gasto (ICEFI, 2017).</p> <p>De 2007 a 2014 los programas destinados a la prevención del embarazo en niñas y adolescentes solo devengaron Q3.2 millones, en promedio. La ejecución no siempre fue constante, pues se pasó de ejecutar el 94.7%, en 2009 (máxima), al 41.4%, en 2014 (la más baja) (ICEFI, 2018)</p> <p>(Guatemala) el 77.2% del gasto público se encuentra comprometido, es decir, solo se podrían realizar modificaciones sobre el 22.8% restante. Desde otra perspectiva, se indica que por cada quetzal de ingresos corrientes que se logre percibir, el Gobierno tiene compromisos por disposiciones legales o constitucionales equivalentes a Q0.90 (boletín 24. ICEFI, 2018)</p>
(12) Lack of capacities/ skills	<p>Lack of human capacity in gender issue (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; IICA, 2015; Njuki et al., 2016). Lack of skills in M&E and M&E of budgets (Ampaire et al., 2017b). There is limited capacity, political interference (due to ineffective decentralization), and unfunctional implementation structures at local level [Africa] (Ampaire et al., 2017; Bryan et al., 2016).</p>
(13) Lack of law enforcement for gender mainstreaming	<p>Lack of law enforcement at local level leading to constrained access to resources [Uganda] (Ampaire et al., 2017) Lack of law enforcement to apply gender sensitive policies (IICA, 2015).</p>
(14) El modelo de desarrollo capitalista y la extrema pobreza y desigualdad, no permiten avanzar en la inclusión de género en políticas	<p>Países de América Latina se encuentran atrapados en un círculo vicioso en el que una alta inequidad en la distribución del ingreso impide aumentar los ingresos fiscales, lo que a su vez limita las posibilidades del Estado de mejorar las perspectivas económicas de las personas más pobres, lo cual, en el largo plazo, intensifica las inequidades (Breceda, Rigolini, & Saavedra, 2009 en ICEFI, 2017). Guatemala es el país con mayores disparidades al comparar la distribución de ingresos en lo rural versus lo urbano; en la zona urbana, la desigualdad es un 28.9% superior a la observada en el área rural (ICEFI, 2017).</p> <p>Los gobiernos han tenido dificultad para definir políticas orientadas a una distribución más equitativa de la tierra y los grandes propietarios han ejercido históricamente presiones para evitar y limitar el desarrollo de reformas agrarias. Sumado a modelos de explotación agraria centrados en los cultivos extensivos, esto ha golpeado con fuerza a las familias dedicadas a la pequeña producción. Pero la peor parte se la llevan las mujeres productoras: iii “tienen menos tierra, de peor calidad y su tenencia es muchas veces insegura” (Oxfam, 2015)</p>

La falta de información/ comprensión/ investigación sobre género (**categoría 1**) y la visión técnica/tecnócrata del género (en oposición a una visión de empoderamiento de la mujer) (**categoría 2**) corresponden a dos sub-componentes que Daly (2005) agrupa hablando de “un enfoque tecnocrático y no sistémico para incluir el género en las políticas debido a la falta de comprensión de la desigualdad de género”. Sin embargo, otros autores tienen estos componentes separados.

En efecto, múltiples estudios resaltan la falta de **sensibilización** de los miembros de gobierno en temas de género en general (IICA, 2015), en temas particulares como el presupuesto (Ampaire et al., 2017b), la inclusión de género en proyecto (Bryan et al., 2018), colección de indicadores desagregado por sexo (Bryan et al., 2018), la evaluación de brechas de género (Njuki et al., 2016) y en investigación como sobre el vínculo entre género y SAN y cambio climático (Bryan et al., 2016; Bryan et al., 2018).

En cuanto a la **visión tecnócrata** sobre la inclusión de género en políticas, autores resaltan que los programas no atacan problemas de desigualdades estructurales ni persiguen el empoderamiento de la mujer (Ampaire et al., 2017b; Wieringa, 1994), lo cual se traduce en el uso, por planificadores de proyectos, de herramientas simplificadas y objetivos cuantificables (Wieringa, 1994). Un ejemplo ilustrativo de la simplificación de herramientas es la elección de datos de M&E de los programas que a menudo son datos desagregados por sexo inadecuados o simplificado en número de mujeres participando en actividades (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; Gutierrez-Montes et al., 2018; IICA, 2015). En efecto, Gutiérrez-Montes et al., (2018) considera que este tipo de indicadores cuantitativos no permiten evaluar la dinámica y relaciones de género dentro de los hogares y en las organizaciones. Además, la inclusión de género se queda en un discurso despolitizado, perdiendo de esta forma su potencial transformador (Acosta et al., 2019). En efecto, y, por ejemplo, Mukhopadhyay (2016) o Wieringa (1994) (por nombrar sólo algunos) hacen énfasis sobre el hecho que la igualdad de género constituye también una cuestión política y no solamente técnica. Por su parte, en un estudio, Oxfam (2015) habla de la falta de orientación específica de las políticas públicas inicializando las prácticas discriminatorias y de segregación hacia las mujeres.

Otras narrativas sobre las barreras para la inclusión de género en políticas hacen énfasis en el problema de polisemia del concepto de inclusión de género (**categoría 3**) y de la brecha que existe entre discursos y la elaboración de política, por un lado, y la implementación por otro lado (**categoría 4**). Estas dos ideas han sido reunidas por Walby (2005) que explica: “*Como práctica, la integración de la perspectiva de género es un proceso para promover la igualdad de género y mejorar la eficacia de las políticas. Sin embargo, existen muchas definiciones diferentes de la incorporación de la perspectiva de género, así como variaciones considerables en la práctica*”.

Acosta et al., (2019) menciona, en efecto, el problema de **definiciones** o de desajuste entre cómo se conceptualiza la inclusión de género en esferas internacionales y en contexto (social y cultural) local.

La **brecha entre la planeación y la ejecución** de la política ha sido mencionada por distintos autores, a nivel de presupuesto para género (Ampaire et al., 2019), a nivel de programas (Bryan et al., 2016), por ejemplo.

Mukhopadhyay (2016) desarrolla la narrativa según la cual tomadores de decisión de gobierno son presionados para que incluyan género (**categoría 5**) por un lado, y convencidos que si existe ventajas de incluirlo (a pesar de su falta de interés inicial) (**categoría 6**). Las ideas de obligación y presión a los miembros de gobiernos para incluir género como la de la falta de interés inicial en el tema es compartida por otros autores como Rees (2005), Gumucio y Rueda (2015) (presión internacional) y Bryan et al., (2016).

La falta de articulación constituye otra barrera identificada en la literatura (**categoría 7**). Esta falta de articulación se ve entre diseñadores de política por una parte y los gobiernos locales y comunidades beneficiadas por otra parte (Ampaire et al., 2017; James), pero también entre sectores de gobierno (Ampaire et al., 2017a). También, se menciona la falta de articulación entre miembros de gobierno e investigadores (Ampaire et al., 2017a).

En otra narrativa, es la falta de cuestionamiento de la virilidad masculina que limita la integración de género en políticas (**categoría 8**). Según Mayoux (1993), las políticas sociales no cuestionan roles, subordinación ni las desigualdades de género.

Forham (2003), retoma la expresión de la ‘tiranía del urgente’ (**categoría 9**) para explicar la separación (en la academia y en la práctica) entre temas de gestión de desastre y de género a pesar del reconocimiento de la pertinencia de combinarlos. Lo urgente de una situación limita la inclusión de temas sociales como el género en acciones/proyectos/programas.

Si no es por el carácter urgente de una situación, otro factor que limita la integración de género en políticas es por su transversalidad (**categoría 10**). En efecto, la integración de género, como tema transversal en sectores establecidos y tradicionales se ve como un reto (Levy, 1992).

Otras barreras a la integración de género avanzadas es la falta de presupuesto (**categoría 11**). Autores hablan de falta de planificación presupuestaria y de asignación de presupuesto en temas de género (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; Elson, 1998; IICA, 2015; Njuki et al., 2016).

Otra narrativa subraya la falta de capacidades como freno a la inclusión de género en políticas (**categoría 12**). Esta falta de capacidad se ubica en el tema de género (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; IICA, 2015; Njuki et al., 2016) y específicamente a nivel de M&E (Ampaire et al., 2017b) y de implementación (Ampaire et al., 2017; Bryan et al., 2016).

Finalmente, la última narrativa identificada explicando la falta de integración de género en políticas está relacionada con la falta de aplicación de la ley para la incorporación de la perspectiva de género (**categoría 13**) (Ampaire et al., 2017; IICA, 2015).

Resultados

Los resultados están divididos en cuatro grandes secciones. En la primera sección se muestra la integración de género a nivel nacional, a través de los compromisos internacionales, del dispositivo nacional de género y de la combinación de política en relación con agricultura, cambio climático, SAN y género. En la segunda sección, se presentan las narrativas sobre la inclusión de género a nivel nacional y según las etapas del ciclo de política presentado en la sección Metodología (elaboración, presupuesto, implementación y M&E con la adición del tema de presupuesto, del contexto político general y del problema general de género). En la tercera sección, se realizó una síntesis de las narrativas, agrupándolas por temas transversales. Finalmente, en la cuarta parte, se presentan los tipos de actores atrás de las narrativas obtenidas.

Integración de género a nivel nacional

A nivel nacional, se analizó la integración de género en tres aspectos; (1) la “**integración por acuerdos**” a través de los compromisos internacionales, en relación con género, tomado por los gobiernos y mencionados en los documentos de políticas, (2) la “**integración en la maquinaria nacional**” (expresión adaptada de True and Mintrom (2001)) en el andamiaje institucional en relación con género y (3) la “**integración por instrumentos de políticas**” a través de la producción de documentos de políticas con enfoque de género y narrativas justificando el vínculo entre las temáticas de cambio climático, SAN y género.

Integración de género “por acuerdos” internacionales- puesta a la agenda

En esta sección, se presenta en un primer lugar, la integración de género a través de los compromisos internacionales sobre la mujer, firmado por el país e identificados en los documentos de políticas. Luego, se presentan las narrativas de las personas entrevistadas sobre el papel de la cooperación internacional en la promoción de la temática de género en el país. Este nivel de integración corresponde a la puesta a la agenda en del ciclo de políticas (Jann et Wegrich; 2007).

1. Compromisos internacionales en temas de género

La influencia de la cooperación internacional en temas de género ha sido comprobada (Acosta et al., 2019; Kennett y Lendvai, 2014; Resurrección, 2011; True y Mintrom, 2001). Así, es relevante analizar el nivel de integración de género en documentos de políticas por la ocurrencia de mención de tratados internacionales relativos a género (en comparación con los otros temas de este estudio que son agricultura, cambio climático, SAN y gestión del riesgo). Así, se hizo el conteo de mención de compromisos internacionales en la Tabla 3 basado en los documentos de políticas presentado en Tabla 1.

Tabla 3: lista de compromisos internacionales mencionados en los documentos de políticas y firmado por Guatemala

Compromisos internacionales mencionados	Documento de política por tema/Área de política					
	planeación o desarrollo	agricultura	género	cambio climático	SAN	gestión del riesgo
Declaración Universal de Derechos Humanos-DUDH- (1948) (ONU)			(estrategia género INAB), (política género CONRED)	(ley cambio climático)	(PESAN), (ley alimentación escolar)	
Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Icambio climáticoPR- (1966) (ONU)		(PNDRI)	(política género CONRED)	(ley cambio climático)	(PESAN), (ley alimentación escolar)	
Convención Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre-CADH- o "Pacto de San José" (1969) (OEA)		(política agropecuaria)	(política género CONRED)	(ley cambio climático)	(PESAN)	
Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) (ONU)			(política género CONRED) (política ambiental de género)			
Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) (ONU)			(política género CONRED)			
Código de Conducta para la Pesca Responsable (1996) (FAO)					(ley SAN), (POLSAN)	
Objetivos del Milenio-ODM- (2000-2015) (ONU)		(PNDRI)	(estrategia género INAB, política nacional, política ambiental de género)		(ley SAN), (PESAN), (POLSAN)	(política reducción riesgo)
Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (2015-2030)	(lineamientos gen. 2019-23)	(política agropecuaria)		(PANcambio climático)	(ley SAN, PESAN, POLSAN)	
Agricultura						
Plan Agro (2003-2015) (IICA)		(política agropecuaria)				
Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (2007) (FAO)		(PNDRI)				
Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial - ECADERT- (2010-2030) (CAC)		(política agropecuaria)		(Plan cambio climático MAGA)		
Política Regional de Desarrollo de la Fruticultura (2011- 2025) (CAC)		(política agropecuaria)				
Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte-PAPT- (2014) (BID)		(política agropecuaria)				
Política Agrícola Centroamericana- PACA- (2008-2017) (CAC)		(política agropecuaria)				
género						
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW- (1979) (ACNUDH)			(estrategia género INAB), (política género MAGA), (política nacional), (política ambiental de género), (política género CONRED)			
Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990) (UNICEF)					(ley SAN, POLSAN)	

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) (ONU)			(política género CONRED), (política ambiental de género)			
Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) (ONU)			(política género MAGA, política nacional, política género CONRED)			
Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1989) (OIT)			(estrategia género INAB), (política género CONRED),	(PANcambio climático)		(política reducción riesgo)
Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención Belem dó Para (1994) (OEA)			(estrategia género INAB)			
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) (ONU)			(política nacional género)			
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género -PRIEG - (2011-2025) (CAC)			(política género CONRED)			
cambio climático						
Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) (ONU)				(ley cambio climático, política cambio climático)		
Declaración de Río de Janeiro/ Convenio sobre la Diversidad Biológica-CDB- (1992) (UNCED)			(política ambiental de género)	(ley cambio climático, plan cambio climático MAGA)	(ley SAN), (POLSAN)	
Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático-CMNUcambio climático- (1992) (ONU)			(política ambiental de género)	(ley cambio climático), (PANcambio climático), (política cambio climático), (primera comunicación)		(política reducción riesgo)
Convenio Centroamericano Sobre Cambios Climáticos (1993)				(ley cambio climático), (política cambio climático)		
Convenio de las Naciones Unidas contra la Desertificación - CNULD- (1994) (ONU)				(ley cambio climático), (PANcambio climático), (política cambio climático)		
Protocolo de Kioto (1995) (ONU)				(ley cambio climático), (PANcambio climático), (política cambio climático)		(política reducción del riesgo)
Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) (ONU)				(política cambio climático)		
Estrategia Regional y Agroambiental y de Salud- ERAS- (2009-2024) (CAC/COMSCA/SICA)		(política agropecuaria)		(plan cambio climático MAGA)		
Estrategia Regional de Cambio Climático-ERCambio climático- (2010) (cambio climáticoAD/SICA)				(ley cambio climático), (Plan cambio climático MAGA)		
Conferencia Rio + 20 (2012) (ONU)			(política ambiental de género)			
Acuerdo de París (2015) (CMUcambio climático)				(PANcambio climático)		
gestión del riesgo						
Carta Humanitaria y Normas Esfera (1997) (ONG)			(política género CONRED)			
Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) (ONU)						(política reducción de riesgo)
Plan Regional de Reducción de Desastres para Centroamérica - PRRD- (2006-2015) (CEPREDENAC)						(política gestión riesgo)

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) (ONU)			(política género CONRED)			
Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres -PCGIR - (2015-2030) (SICA)			(política género CONRED)	(Plan cambio climático MAGA)		
FSN						
Codex-Alimentarius (1981) (FAO)		(política agropecuaria)			(ley SAN), (POLSAN)	
las resoluciones de la Conferencia “Acabando con el Hambre Oculta” (1992)					(ley SAN), (POLSAN)	
Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, criterio 6.5 para el desarrollo de proyectos productivos (1994) (ONU)					(ley SAN)	
Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996) (ONU)					(ley SAN)	
Declaración de Atitlán (2002) (Pueblos indígenas)					(ley SAN)	
Declaración de Roma Cinco Años Después (2002) (FAO)					(ley SAN), (POLSAN)	
Movement “Scaling Up Nutrition” (2010-2030) (mix)					(PESAN)	
Pacto Mundial de la Nutrición para el Crecimiento “Nutrition for Growth” (2012) (ONU)					(PESAN)	

Fuente: Elaboración propia

En total 46 compromisos internacionales han sido mencionados; 8 transversales (entre 1948 y 2015), 6 en temas de agricultura (entre 2003 y 2008), 8 en tema relativo a género (entre 1979 y 2011), 11 en temas de cambio climático (entre 1985 y 2015), 5 en temas de gestión de riesgo de desastres (entre 1997 y 2015) y 8 en temas de SAN (1981 y 2015).

Cuando en los documentos de políticas de género estudiados se mencionan compromisos internacionales transversales, relativo al cambio climático, a la gestión del riesgo de desastre, no nombran tratados sobre SAN ni sobre agricultura. De manera similar, pocos documentos de políticas de cambio climático, agricultura y SAN mencionan tratados internacionales sobre género. Solo el PANCC, la ley de SAN, la POLSAN y la política de reducción de riesgo mencionan dos tratados que son la Cumbre Mundial a favor de la infancia (1990) y el Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1989).

Los tratados mencionados por 4 áreas de políticas son, a nivel transversal (en verde oscuro):

- Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales- ICCPR- (1966) (ONU);
- Convención Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre- CADH- o "Pacto de San José" (1969) (OEA);
- Objetivos del Milenio-ODM- (2000-2015) (ONU);
- Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (2015-2030);

Los compromisos mencionados por 3 áreas de políticas son (en verde medio):

- Declaración Universal de Derechos Humanos-DUDH- (1948) (ONU)
- Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1989) (OIT)
- Declaración de Río de Janeiro/ Convenio sobre la Diversidad Biológica-CDB- (1992) (UNCED)
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático-CMNUCC- (1992) (ONU)

La inclusión de género en políticas, así como su inclusión en la agenda política nacional, fue (al menos en parte) impulsada por la cooperación internacional a través de eventos internacionales y la firma de compromisos por los países.

En las políticas revisadas, los tratados más mencionados no son exclusivamente relativos a la mujer sino que son relativos a una definición ampliada de género (niños, comunidades indígenas). El uso de esta definición más amplia de género implica que las políticas no atacan directamente el problema de desigualdad de oportunidades y discriminación que sufren las mujeres.

2. Narrativas sobre el papel de la cooperación internacional para promover el tema de género en los gobiernos de Guatemala

Existen múltiples narrativas sobre el papel de la cooperación internacional en el avance de la inclusión de género en las políticas en Guatemala. Se identificaron 4 narrativas sobre el papel de la cooperación internacional a este nivel:(1) la cooperación como impulsador de la cuestión de género en la agenda gubernamental; (2) un contexto político nacional desfavorable para el trabajo de incidencia de la cooperación; (3) la desarticulación de los organismos de la cooperación internacional y su enfoque top-down como limitantes del impacto en la reducción de brechas de género y cuestiona la autonomía nacional, y (4) los intereses tácitos de los actores (a diferentes niveles) involucrados en la cooperación internacional y la falta de capacidad de la sociedad civil como factores que limitan su impacto (de la cooperación internacional). Estas narrativas no son excluyentes entre ellas, y presentan diferentes puntos de vistas.

La cooperación como impulsador de la cuestión de género en la agenda gubernamental: Es a través de la cooperación internacional y a través de organismos multilaterales como la ONU y de acuerdos internacionales como

los objetivos de desarrollo sostenible que se fortalece el discurso de género a Guatemala [11, 13, 14⁵]. La cooperación internacional tiene el poder de presionar a miembros del gobierno para incluir el tema de género en la agenda e impulsar la elaboración de políticas y leyes a cambio de financiamiento o de acceder a programas de desarrollo, en un contexto en donde Guatemala depende de los recursos de la cooperación [6, 11, 14, 16]. Por ejemplo, un entrevistado comenta: *“La mayoría de la gente no lo hace [incluir género] por buena onda, sino porque hay indicadores que lograr y si no, no dan los fondos. Si no incluyen estos esquemas, si no tiene incluidas las estrategias entonces no hay fondos. Debido también a esta presión que viene a unido con ciertos requisitos se ha visto un poquito más este”* [11]. Formulada de otra forma, la cooperación internacional tiene un papel educativo y de sensibilización en temas de género [13, 14]. La cooperación internacional y el sector privado deben seguir empujando el gobierno para la elaboración de leyes y políticas con consideración de género y su aplicación [14]. La televisión también está jugando un rol importante cuando visibiliza mujeres en posición de poder (diputadas) [14]. Hay que esperar que los hombres no estén dispuesto a ceder el poder sin resistencia [14].

Un contexto político nacional desfavorable para el trabajo de incidencia de la cooperación: El contexto político inestable de Guatemala no facilita las relaciones entre el gobierno y la cooperación internacional [13]. El 31 de agosto del 2018, el presidente de la República expulsó la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) que lo estaban investigando: *“Con Jeeps, el ejército, una mañana, rodea las oficinas de la CICIG. Y sale [el presidente] en el palacio nacional con una tropa de militares detrás [diciendo] que son expulsados del país... una comisión de naciones unidas...”* [10]. La CICIG es la institución de la ONU que se encarga de investigar temas de corrupción en el país [13]. Además, otro entrevistado recuerda que el embajador de Suecia, uno de los principales cooperantes en Guatemala, *“el actual gobierno de Jimmy Morales, casi que lo declara no grata el año pasado”* por ser a favor de la CICIG y *“meterse en los asuntos nacionales”* [13]. Esto hace concluir a un entrevistado *“la cooperación está muy regalada”* [10]. La cooperación no quiere negociar con este gobierno, está esperando la elección del nuevo presidente: *“Entonces yo creo que ahorita el papel de las naciones unidas, al menos este año, está en un perfil bajo”* [10]. Así, el entrevistado concluye que la agenda de trabajo con las naciones unidas se negociará con el nuevo gobierno. Este contexto limita las acciones de los organismos de la cooperación internacional [13].

En paralelo, una ley (iniciativa 5257) está en curso de ser aprobada que varios actores califican de *“censura a las ONG”* que apoyan a la cooperación internacional: *“prácticamente todo va a ser delito, todo lo que hagan las ONG; si protestan y denuncian, etc. Es como quitarle la voz a la sociedad civil”* [8, 10, 13]. Este otro evento, complica aún más la relación entre el gobierno y los organismos de cooperación internacional tanto en cuestiones de género como en otros aspectos del desarrollo.

La desarticulación de los organismos de la cooperación internacional y su enfoque ‘top-down’ limitan su impacto en la reducción de brechas de género y cuestiona la autonomía nacional: Los actores de la cooperación internacional, en Guatemala, no están articulados. Cada quien tiene su prioridad de acción, su territorio priorizado lo que no permite alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. Hace falta tener una visión holística de cambio real concertado con la población [8, 10]. La acción de la cooperación cuestiona la autonomía y soberanía del gobierno a tomar decisiones de desarrollo para el país. La cooperación es una nueva forma de neocolonialismo [8]. Por ejemplo, la acción de la CICIG, organismo internacional de investigación contra la corrupción, ha sido criticada por el gobierno del actual presidente y calificada como *“injerencia extranjera”* [13].

Existe un desfase entre las líneas de acción puesto por la agenda internacional (la misma para todos los países del Sur) y las realidades nacionales. Por ejemplo, un actor entrevistado considera que la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible está desfasada para países en desarrollo como Guatemala: *“Nos vienen a hablar por ejemplo*

⁵ Los números entre paréntesis corresponden a actores clave entrevistado a los cuales se pueden atribuir la declaración previa a la mención de los números.

de calidad educativa en el ODS 4. En vez de cobertura educativa. [...]En Naciones Unidas vienen a hablar de calidad educativa... Si no hay pizarras [en las escuelas]... entonces...” [10].

La acción de la cooperación internacional para la inclusión de género en las políticas públicas se materializa por la elaboración de documentos por consultores externos al gobierno encomendado por el organismo de cooperación (y no necesariamente por el gobierno) pero que no le llega a la sociedad guatemalteca [12].

Los intereses tácitos de los actores (a diferentes niveles) involucrados en la cooperación internacional y la falta de capacidad de la sociedad civil limitan su impacto: Detrás de la cooperación internacional existen intereses de individuos que no son compatibles con las necesidades de los beneficiarios. La falta de articulación de los recursos internacionales se explica por los intereses sectoriales o de individuos detrás de objetivos explícitos de los proyectos [8, 18]. La división que existe entre los movimientos de mujeres (diferentes visiones) y la lucha por los fondos de cooperación son ejemplos de intereses tácitos [13]. En este sentido, la organización de la sociedad civil es clave tal como el fortalecimiento de sus capacidades para generar evidencias sobre brechas de género [8, 13]. Esto permitiría enfocar los recursos (de gobierno o de cooperación) en acciones con potencial de lograr resultados [8, 13]. Por otra parte, no hay capacidad de los ciudadanos para exigir sus derechos/ demandar por sus necesidades: “La gente debería demandar sus necesidades. pero no tenemos esta capacidad todavía” [8].

Integración de género en la maquinaria nacional

Otra forma de entender, a nivel nacional, el nivel de integración de género es a través de la infraestructura institucional gubernamental en temas de género. La Ilustración 1 presenta la organización del gobierno guatemalteco en temas de género, agricultura, SAN, cambio climático y gestión del riesgo.

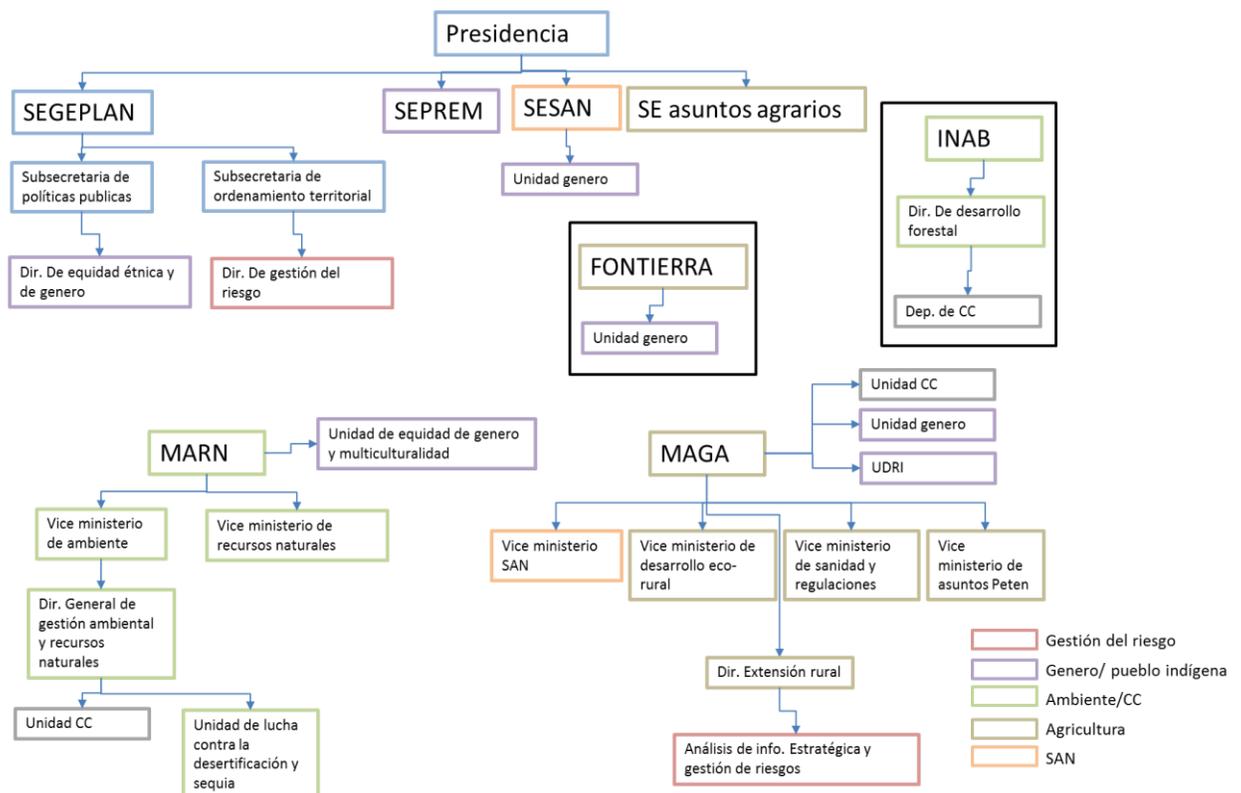


Ilustración 1: infraestructura del gobierno guatemalteco en temas de género, agricultura, cambio climático, gestión del riesgo y SAN (elaboración propia)

A nivel de integración de género, existe una secretaria (SEPREM) encargada de temas de género, pero también unidades de género en diferentes ministerios (ej. MAGA/MARN) y otros institutos (ej. INAB, FONTIERRA).

Los entrevistados describieron el papel de estas entidades dentro del gobierno.

1. La Secretaría Presidencial de la Mujer

La **Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)**, creada en 2000, es, según su página-web⁶ la “entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática”. Como lo explica un entrevistado [1], la SEPREM tiene como principal objetivo de asesorar y coordinar la “vinculación de la política nacional de desarrollo integral de la mujer” y su “Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023”, los cuales buscan disminuir brechas entre hombres y mujeres a través de los 12 ejes de la política (incluido el desarrollo económico y productivo, los recursos naturales, la tierra y la vivienda etc.).

Como secretaria asesora, la SEPREM no ejecuta, lo que se ve reflejado en su **presupuesto** gubernamental anual (alrededor de tres millones de dólares, según un entrevistado [1]). Se complementa, puntualmente, este presupuesto por apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, cabe notar que la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y la Secretaria de Bienestar Social (SBS) también tienen algunos mandatos de género, y a la diferencia de la SEPREM, sí tienen presupuesto gubernamental para ejecutar proyectos [1]. Sin embargo, el entrevistado subraya que: “*es muy poco lo que la SOSEP ha hecho, muy poco el enfoque de género. Y cuando hace, lo que hace es reafirmar roles... [...] Es igual que la SBS la secretaria de bienestar social*” [14].

El **andamiaje institucional** de la SEPREM está representado en la Ilustración 2. La escala de acción de la SEPREM es a nivel nacional y local. Una sola persona por departamento está encargada de los asuntos de la mujer por falta de presupuesto. A la pregunta de la jerarquía entre ministerios y secretaria, se comenta:

“todos sabemos que aquí un ministerio tiene una jerarquía mayor porque es un ente ejecutor además que esta creado por un decreto. Y, una secretaria esta creada por un acuerdo gubernativo o sea es desde el ejecutivo. Hasta cierto punto le da una inestabilidad. Un presidente puede decir: bueno yo creo otra institución. Lo veo difícil, pero existe esta vulnerabilidad. Afortunadamente como es un eje transversal y los compromisos internacionales nos dan peso”.



Ilustración 2: Organización de la SEPREM (elaboración propia)

Las principales **acciones** de la SEPREM son de fortalecimiento de capacidades en temas de género, tanto a nivel nacional (asesoría para inclusión de género) como territorial (direcciones municipales de la mujer). Por otra parte, la SEPREM cuenta con un instrumento llamado “**clasificador presupuestario con enfoque de género**” lo cual está dentro de la ley orgánica de presupuesto (1997). Según esta, todos los organismos del Estado que reciben presupuesto nacional deben vincular sus intervenciones que contribuyen a la reducción de brechas en el tema de género [1] para responder a la necesidad de dar la transparencia en el gasto y rendición de cuenta [17]. Cabe mencionar que existe también, desde 2003, un clasificador presupuestario para cambio climático, para la niñez,

⁶ <http://seprem.gob.gt/acerca-de-seprem/> - página consultada el 18 de junio del 2019

juventud y Pueblos indígenas [17]. El entrevistado comenta que de los 14 ministerios (y 133 instituciones) que cuenta el gobierno guatemalteco, 9 “casi siempre vinculan” [17].

Para poder influir en las políticas, existe el mecanismo de “**la mesa de presupuesto de género**” conformada por la SEPREM, la SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas. La SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas son los dos entes rectores para el plan presupuesto y para tomar decisiones en aspectos de lineamiento de las 63 políticas actualmente vigentes en Guatemala [17]. El ministerio de finanzas tiene a cargo un sistema de información a partir del cual la SEPREM puede hacer análisis del clasificador y dar seguimiento a las intervenciones en temas de género [1].

2. Las Unidades especiales de ejecución

Acerca de las **Unidades especiales de ejecución**, fue en 2013, a la iniciativa de la vicepresidenta Baldetti que se creó las unidades de género: “*se sacó otro acuerdo en donde obligaban a todas las instituciones de gobierno a que tuvieran la unidad de género, entonces esto lo que provocaba es que desde la presidencia se le diera un impulso al enfoque de género dentro de los presupuestos, las estrategias, etc.*” [9, 14].

Los **objetivos de las unidades especiales de ejecución** están relacionados con la implementación de la política de género, la cual constituye un marco de referencia en temas de SAN, extensión rural, planificación, participación de la mujer... [5, 3]. Otro objetivo es el de influir en política a través de la sensibilización y capacitación de los miembros de los ministerios para lograr la transversalización de equidad de género en todas sus acciones, incluyendo el diseño de programas y proyectos. [3, 4, 5, 6, 9]. A nivel territorial se busca también promover la participación de la mujer indígena y campesina, así como el cierre de las brechas de género [3, 4, 5].

La situación del **financiamiento** es similar a todas las otras unidades, es decir, muy débil. Como unidades asesoras que pertenecen al despacho, no tienen presupuesto para ejecutar [4, 5]. El corto presupuesto con el que cuentan las unidades especiales está dedicado al pago de los equipos [5]. Para realizar cualquier acción, miembros de las unidades deben hacer una solicitud al despacho superior, que no siempre accede [4, 5]. En algunos casos, las unidades se vuelven ejecutoras como ha pasado en el Ministerio de Economía y en el Ministerio de Salud [5]. El caso de la unidad de género del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), cada año, la unidad elabora su plan operativo (que cubre la coordinación de actividades) que le MARN financia [6].

Alternativamente, se buscan recursos en otras instituciones, ya sean gubernamentales como la CODISRA⁷ [3], de la academia como la Academia de lenguas mayas [3], con otros ministerios [4] o con apoyo de la cooperación internacional [4, 6]. Esta forma de financiamiento de actividades no es constante ni planeada [6]: “*se trabaja por ventanas de oportunidades*” [5]. Pero, “*estos enlaces han sido clave para que permee el tema de género dentro de la practica a la hora de trabajar*” [6].

En cuanto al **andamiaje institucional** de estas unidades, es importante recordar que, a diferencia del MAGA, que es un ministerio ejecutor, el MARN y la SESAN no ejecutan. Sin embargo, a nivel territorial, la SESAN tiene representación en los CODESAN (Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional) y COMUSAN (Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional) que son grupos intersectoriales e interinstitucionales de coordinación para el cumplimiento de la política de SAN.

En paralelo, existen, para la organización y coordinación de la administración pública, los CONADUR (consejo nacional de desarrollo urbano y rural), CODEDE (consejo departamental), COMUDE (consejo municipal que precede el alcalde) y COCODE (consejo comunitario) [8]. A nivel de las municipalidades existe también la dirección municipal de la mujer en pro del empoderamiento de la mujer.

⁷ Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo

En la Unidad Especial de Ejecución para el Desarrollo Rural Intercultural (UDRI) son 7 personas, pero solo 5 son pagados por el ministerio; en la unidad de género del MAGA son 6 personas (cada una encargada de un tema; políticas, investigación, proyectos, extensión, coordinación); y en la unidad de género del MARN son 4 personas (3 son personal permanente). Además, la unidad del MARN tiene un “*grupo impulsor de género*”, una persona en cada dirección, departamento y unidad del ministerio formada en temas de género y con el cual se reúne mensualmente [6]. En la SESAN son “*dos chicas*” que conforman la unidad de género, con el apoyo de una asesora del despacho [9]. **La escala de acción** de las unidades es a nivel nacional con unas acciones puntuales a nivel territorial (mesas de dialogo, talleres).

La unidad de género del MAGA está involucrada en el programa insignia del ministerio, el PAFPEC (Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina). En este, la unidad de género trabaja esencialmente con los directores de unidades para incluir consideraciones de género y participación de la mujer, por un lado, y para sistematizar experiencias por el otro [4]. Ese es precisamente el principal objetivo de las unidades, lograr la inclusión de género/interculturalidad en los proyectos/programas, a través de capacitación, elaboración de estrategia/política. Por ejemplo, la unidad de género del MARN participa en la elaboración de la estrategia de género y cambio climático para el NDC (con financiamiento del PNUD) a raíz de la COP 2017. Con la elaboración de estos documentos (política, estrategia...) se pretende comprometer los miembros del gobierno a incluir consideraciones de género.

Para lograr sus objetivos, existen mecanismos tales como la **Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado** (CIIE) a la cual participa la UDRI con los ministerios de educación, salud, trabajo, y donde se comparte información y a veces recursos. También existe la **mesa técnica de desarrollo rural con enfoque de género y pueblos** para la gestión interinstitucional en donde participan varias direcciones/unidades del MAGA como planificación, cambio climático, género, etc. Finalmente, en las entrevistas se mencionaron también la **mesa técnica SAN** para la generación y mejora de la información (con apoyo de la FAO) en donde participa la unidad de género, y la **mesa de ambiente y género** en donde 12 instituciones participan (MAGA, INAB, MARN...) y que hace referencia al eje “recursos naturales, tierra y vivienda” de la política nacional de la mujer.

Integración de género por instrumentos de políticas

En esta sección, se presenta la combinación de políticas en temas de agricultura, SAN, cambio climático y género, en una primera parte. Luego, se presentan las narrativas sobre los vínculos, según los actores entrevistados que existen entre estas temáticas.

1. Combinación de políticas sobre género, agricultura, cambio climático y SAN

Se mapearon las políticas, en Guatemala, relacionadas con los temas de agricultura, cambio climático, SAN y género. La Ilustración 3 y la Ilustración 4 presentan la cronología de elaboración de estas.

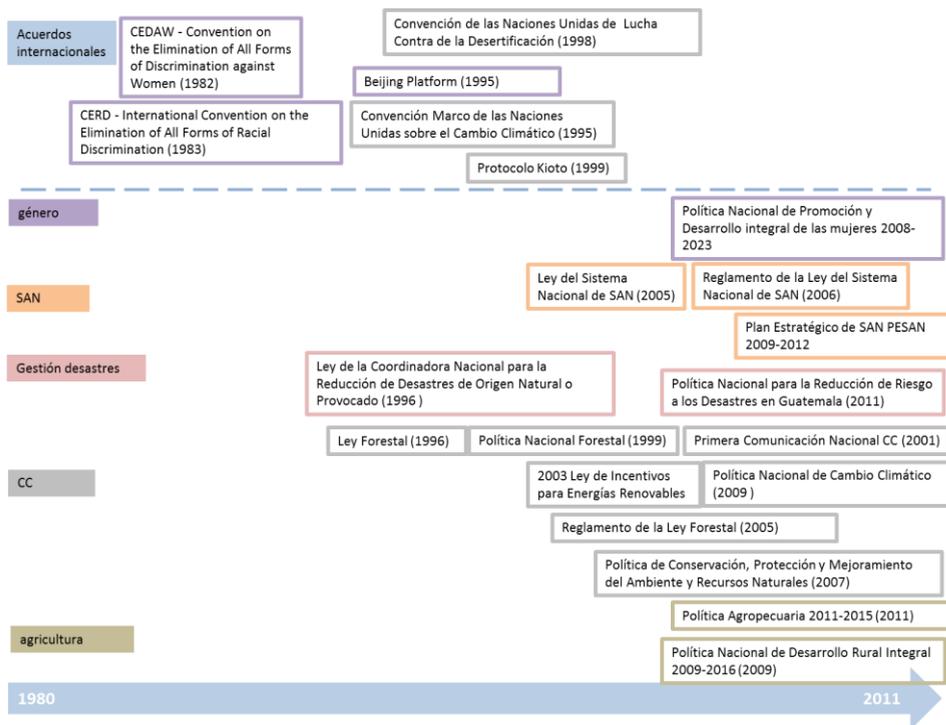


Ilustración 3: Cronología de elaboración de instrumentos de política en relación con agricultura, cambio climático, SAN y género (1980-2011) (elaboración propia)

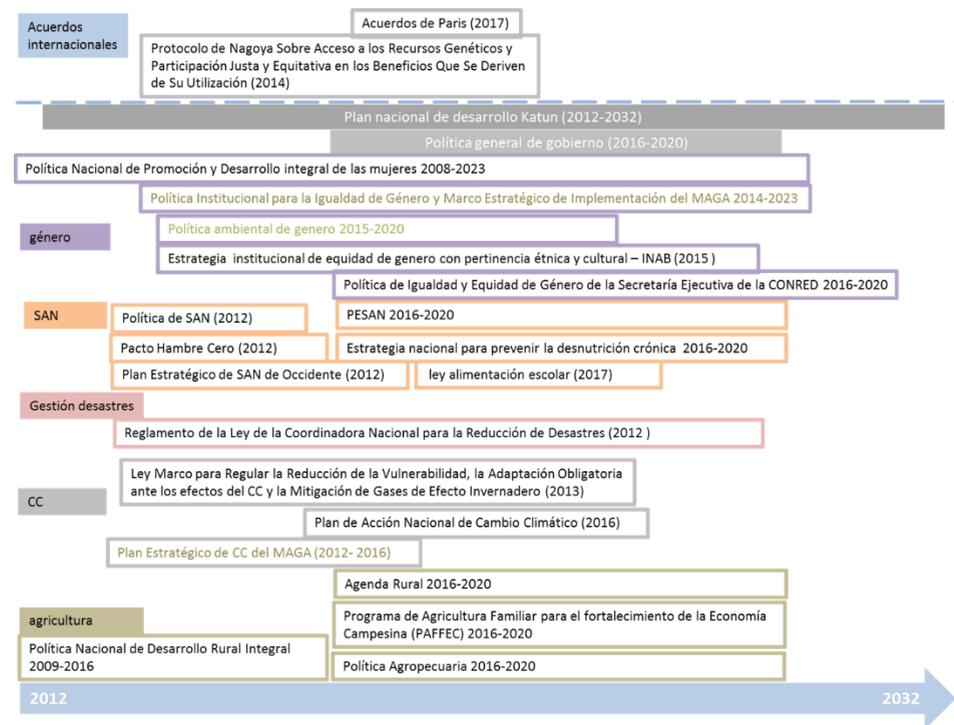


Ilustración 4: Cronología de elaboración de instrumentos de política en relación con agricultura, cambio climático, SAN y género (2012- 2032) (elaboración propia)

Esta cronología permite identificar cuales fueron primeros acuerdos internacionales firmados en relación con la mujer como la CEDAW (1982), la CERD (1983) o la Plataforma de Beijing (1995) antes de que se formularan las políticas nacionales de género (2008).

En total, se identificaron, para los temas de intereses de este estudio 5 políticas específicas en temas de género:

- La política nacional de promoción y desarrollo integral de la mujer (2008-2023);
- La política institucional para la igualdad de género y marco estratégico de implementación del MAGA (2014-2023);
- La política ambiental de género (2015-2020);
- La estrategia institucional de equidad de género con pertinencia étnica y cultural del INAB (2015)
- La política de igualdad de género de la Secretaria Ejecutiva de la CONRED (2016-2020)

De esta manera, en temas de agricultura, de ambiente, de bosque y gestión de desastres sí existe una política sectorial de género, mientras que no existe una política específica de género para temas de SAN o de cambio climático.

Cabe mencionar que el **Plan Nacional de Desarrollo (PND): K’atun Nuestra Guatemala 2032** (2012-2032), elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) a cargo de la coordinación de la administración pública y la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial constituye la sombrilla bajo la cual se elaboran las políticas, los programas, planes y proyectos. Dentro de este documento, el capítulo 8 llamado “*Guatemala en la agenda internacional del desarrollo*” considera 6 acuerdos: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda Post 2015, la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, la Plataforma de la Acción de la Mujer, Rio +20 y el Marco de Acción de Hyogo (ver detalle en Tabla 4).

Tabla 4: acuerdos internacionales mencionados dentro del PND

Acuerdo Internacional	Enfoque	Comentario- inclusión género
ODM	pobreza extrema, educación, igualdad de género , mortalidad infantil, salud materna, combatir VIH/sida, sostenibilidad del medio ambiente, alianza mundial para el desarrollo	Acuerdo transversal (vencido) inclusión de género, consideración de medio ambiente y SAN
Agenda Post 2015	ODS (transversal) Rio+20 (desarrollo sostenible) Cairo+20 (población y desarrollo) Beijing +20 (género)	Acuerdo transversal inclusión de género, consideración de medio ambiente y SAN
Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo)	Inequidades sociales con enfoque en salud, educación, empleo, migración, gestión de riesgo frente a desastres	Acuerdo de desarrollo social Inclusión de género
Plataforma de Acción de la Mujer (Beijing)	Género (pobreza, educación, capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía, ejercicio del poder, mecanismos institucionales, derechos humanos, medio ambiente, niñez)	Acuerdo de género Inclusión de medio ambiente
Rio+20	Desarrollo sostenible	Acuerdo de ambiente Inclusión de cambio climático, SAN, género
Marco de Acción de Hyogo	Reducción de los desastres	Acuerdo de gestión del riesgo Inclusión de cambio climático

Fuente: Elaboración propia

Como avances frente a los Acuerdos de Beijing el PND menciona (PND, p.71-72):

- la promulgación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 que se vincula con los ODM y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad que permita alcanzar la igualdad hombres y mujeres: Oficina nacional de la mujer, la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM);
- el desarrollo de un marco normativo: la ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (2008); la ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (2009); la Declaración sobre la no Tolerancia de la Violencia contra las Mujeres (2008).

Además, los ejes de desarrollo identificados en el PND son ‘bienestar para la gente’ (salud, educación, migración, ciencias y tecnologías, cultura y protección social), ‘riqueza para todas y todos’, ‘recursos naturales hoy y para el futuro’ (cambio climático, agua, suelo, agricultura, desechos, sistemas marino-costeros, energía, recursos naturales no renovables) y ‘Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo’.

En el capítulo sobre los recursos naturales se tratan temas relativos al cambio climático. En la sección sobre agua, se reconoce el papel de la mujer:

“La falta de acceso y disponibilidad de agua afecta de manera particular a las mujeres, debido a los roles que socialmente les han sido asignados, en especial, la crianza infantil, el cuidado y la reproducción familiar. Ellas y las niñas menores son quienes se encargan principalmente del acopio y abastecimiento de este recurso, sobre todo en áreas rurales y asentamientos precarios, para lo cual deben ocupar diariamente largas jornadas y, en muchos casos, la distancia a las fuentes es lejana, con los consecutivos riesgos que ello acarrea en términos de su seguridad, dada su condición de mujeres.”

No se hace mención de temas de género en las secciones sobre el suelo, la agricultura ni SAN.

Por otra parte, dentro de la política general de gobierno (2016-2020) que corresponde al plan de desarrollo elaborado en cada mandato presidencial (en el marco del PND⁸) se establecen 5 prioridades:

1. tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado;
2. seguridad alimentaria, salud integral y educación de calidad;
3. fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decentes;
4. seguridad ciudadana y ambiente y recursos naturales

Así, SAN y clima/cambio climático (en tema de ambiente y recursos naturales) son dos temáticas centrales en el plan de gobierno.

A través de las entrevistas, se identificaron narrativas sobre los vínculos entre agricultura, SAN, cambio climático y género.

Género-SAN:

(1) SAN, un compromiso de país en donde la mujer juega un papel clave: Lograr SAN es un compromiso de país; “disminuir en un 1% la sub-alimentación” [5, 9]. En el mismo sentido, la SESAN, como el MAGA tiene como eje transversal a todas sus acciones el tema de género [9]. La justificación se

⁸ “El Gobierno de Guatemala 2016 – 2020, enmarca esta Política General en los ejes, prioridades, resultados, metas y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032” p. 8

basa en la observación de que en Guatemala existe un problema grande de desnutrición en donde son las mujeres las más afectadas [4, 5, 8, 11]. Por lo tanto, para lograr la SAN, la mujer es clave [1, 4]. Los entrevistados destacaron también el rol de la mujer en las dimensiones de la SAN (acceso, disponibilidad, estabilidad, utilización), como el de producir comida en sus patios o el de preparar los alimentos [5, 7, 11, 15]. La justificación del vínculo entre temas de género y de SAN se hace, también, a través de los documentos de políticas nacionales (SAN corresponde al eje 5 de la política nacional de la mujer) [2, 5], de metas nacionales y de los compromisos internacionales [1]. Para lograr más inclusión de género en desafíos de SAN se recomienda involucrarla [4], como por ejemplo en la política de alimentación escolar [4]. También se menciona las ventajas de identificar y sistematizar experiencias exitosas de mujeres para fomentar la participación de otras [4]. Su involucramiento pasa también por el rescate de sus conocimientos en relación con SAN [5]. Otra forma de mejorar la inclusión de género en temas de SAN es a través de la elaboración de estrategias para fortalecer las políticas existentes (SAN y de la mujer) estandarizando instrumentos para miembros de la SESAN, SEPREM [1]. Calcular el valor del aporte de la mujer y su impacto en la SAN (a nivel del hogar y del país) constituye otro camino para cambiar la situación actual [5].

(2) las mujeres cabeza de hogar compran productos sin calidad nutricional, parte porque son más susceptibles de ser víctimas del sistema capitalista y de la globalización; y porque quieren mantener las apariencias con los otros hogares de la comunidad, con lo que estos hogares tienen un peor estado de SAN [8]. Según la persona entrevistada, este ejemplo plantea el problema de la falta de educación a la nutrición en el país, pero también de la “*lógica mercantilista y explotadora [...] del modelo capitalista*” y del impacto de las grandes marcas como Coca Cola “*que están en todas partes*” incluso en las partes en donde no llega el agua potable [8]. **El modelo capitalista como barrera para superar desafíos de SAN y género** ha sido mencionado por otro entrevistado, en el caso de la falta de acceso a la tierra por parte de las mujeres para el beneficio de las multinacionales [10].

Género-cambio climático:

(1) **En Guatemala los efectos del cambio climático son ya una realidad, en donde las mujeres son de las más vulnerables de la sociedad:** Un entrevistado recuerda la historia de (desastres naturales y) eventos climáticos extremos que ha sufrido Guatemala como en 1998 el huracán Mitch, en el 2005 la tormenta Stan, en el 2011 la depresión tropical [15]. Según él, desde el 2011 “*hemos tenido un año sí, un año no, año niño de sequía, año niño de inundaciones*” con eventos de canículas prolongados (más de 50 días en 2014) [15]. Los principales efectos del cambio climático son, según entrevistados, inundaciones, sequías prolongadas y granizadas [6, 7, 15] lo que hace del país uno de los más vulnerable al cambio climático [15]. Como en tema de SAN, actores reconocen que la mujer es más vulnerable que el hombre frente a desafíos del cambio climático [1, 5, 8, 11, 14, 17]. Dentro de las consecuencias directas de los efectos del cambio climático sobre la mujer se menciona la tarea de buscar agua que se vuelve más difícil en contexto de sequía ya que implica ir más y más lejos [14].

(2) **Se han desarrollado instrumentos de política sobre género/cambio climático, pero estos han sido financiados por la cooperación internacional y solo formulan recomendaciones no vinculantes:** En el marco del proyecto REDD+ varias unidades de género (MARN, MAGA, INAB, CONAP) han trabajado en temas de género y elaborado la “Ruta de trabajo para la incorporación de consideraciones de género en el proceso nacional REDD+ de Guatemala” gracias a recursos de la cooperación internacional [5]. Cabe anotar que, dentro del MAGA, la unidad de cambio climático y de género se están acercando con el fin de articular mejor sus acciones, en particular en la elaboración de la estrategia de cambio climático del MAGA [17], y en el sistema de información (SIPSE) para reportaría del MAGA.

Análisis de las narrativas sobre la integración de género en el proceso político guatemalteco

Las narrativas presentadas en esta sección hacen referencia al nivel de integración de género en políticas, y han sido divididas en 5 sub-secciones. Estas sub-secciones corresponden a cinco niveles en donde las personas entrevistadas ubicaron las barreras para la integración de género en documentos de políticas. Estas narrativas son a nivel (1) del contexto político y de género nacional, (2) a nivel de diseño de las políticas, (3) a nivel de la presupuestación de la política, (4) de la implementación de la política y (5) a nivel del M&E de la política.

Narrativas a nivel del contexto político y de género nacional

Para entender las narrativas sobre las barreras que frenan la integración de género en políticas agrícolas de cambio climático y SAN y sus soluciones, es necesario entender el contexto político y de género a nivel nacional. Para esto, en un primer tiempo se presentan las narrativas sobre el contexto político nacional y luego las narrativas sobre la situación de género en el país.

1. Narrativas sobre el contexto de política en el país que influyen sobre la integración de género en políticas

Existen problemas de política, no específicos al tema de género, que también pueden explicar la falta de integración de género en políticas. A través de las entrevistas con los actores clave, se reconstituyeron 7 narrativas sobre estos problemas.

(1) Muchas políticas para implementar: La multiplicidad de políticas vigentes (63) en el país constituye un primer freno a la implementación de todas, según los entrevistados [1, 5, 12]. Un entrevistado comparte: “Nosotros estamos llenos de leyes, de políticas. Somos uno de los países que, en promedio, per cápita, con más iniciativas de ley o de propuestas de políticas desarrolladas. Pero, no es porque tenemos tanta legislación... si eso fuera funcional no tuviéramos la realidad que tenemos” [15]. Se concluye que se le dedica más tiempo y energía a formular políticas que a otros componentes del ciclo de políticas como la implementación o el M&E [12, 15]. En efecto, otro entrevistado habla de la casi ausencia de monitoreo de la implementación de la política que se caracterizan por “*una especie de recuento de actividades, como: se inauguraron 20 carreteras, tantos kilómetros, se abrió otro hospital... pero jamás un análisis de que la política tal, la estrategia tenía tal meta y la desnutrición crónica logramos la meta tal, no*” [12].

(2) Un bajo presupuesto nacional: La multiplicidad de políticas se enfrenta al problema del bajo nivel tributario debido al tamaño del país que obliga a priorizar el presupuesto nacional [8, 10, 13]: “*consecuentemente cualquier gasto publico orientado a bienestar de x o y grupo poblacional es realmente mínimo*” [10]. Además, la carga tributaria, se ha venido reduciendo [13]. Algunos asuntos sociales como el género, la salud, o la SAN no son considerados como prioritarios por los gobiernos, a diferencia de la defensa nacional: “*el presidente le quitó a salud, que encaja con SAN, para dársela a defensa. ¿Estamos en guerra?*” [8] [8, 13]. A esta situación se añade la desconfianza de la población de pagar impuestos en un contexto de corrupción y de mal uso del dinero público [13]: “*para que pago impuestos si nada cambia, si se lo roban, si no hacen esto, si no mejora la salud, no mejora la educación, no mejora las carreteras, entonces es un círculo vicioso entre sí. Necesitamos recursos públicos, pero por otro lado tenemos una cultura a no pagar y también tenemos otra de estos son recursos públicos, pero me los llevo a mi bolsillo porque soy funcionario*” [13]. Además, se menciona otro problema relacionado con el presupuesto nacional: “*el 90% del gasto público en Guatemala está comprometido por rigidez constitucionales, o leyes ordinarias, pago de la deuda, pago de la nómina. Entonces realmente el trabajo del ministro de finanzas es como un receptor para darle a un banco. recibe plata de un lado y la asigna a otro porque todo ya está*

comprometido” [10] [10, 8, 12, 13]. Y, finalmente, la programación anual del presupuesto no permite tener certeza de poder implementar planes a largo plazo [12]. Una de las entrevistadas resume: *“la brecha entre carga tributaria y lo que se requiere para de gasto público se va ampliando”* [13]. A pesar de que Guatemala tiene tres veces más habitante que Costa Rica, cuenta con 3 veces menos presupuesto público ya que Guatemala tiene una de las menores cargas tributarias del mundo [10]. No se puede cambiar esta realidad de la noche a la mañana [10].

(3) La corrupción como modo de funcionamiento: Esta narrativa se refiere al problema de la falta de poder de decisión de algunos cuerpos de gobierno como SEGEPLAN y a la presencia de grupos de poder dentro del gobierno que no permiten la implementación de las políticas [8, 10, 11, 13]. En efecto, según un entrevistado, no existe un eje de planificación que obligue a los sectores a cumplir con sus objetivos [10]. Un entrevistado resume: *“el actual gobierno es una combinación entre élites militares, funcionarios corruptos, aliados con fundamentalismo religioso”* [10]. Por ejemplo, se menciona la iglesia evangélica, la cual, dentro del órgano legislativo que cuenta con 158 diputados, tiene asegurada 60 votos [10]. En este contexto, la capacidad de hacer avanzar la agenda en favor de integración de género u otro tema es reducida. El poder del narcotráfico ha sido igualmente mencionado como otro grupo de poder teniendo influencia en las decisiones del gobierno [10]. La consecuencia de esto son las altas tasas de pobreza y malnutrición que existen en el país [11, 12]. En efecto, como lo recuerda un entrevistado, *“Guatemala es lamentablemente el país con mayor prevalencia de desnutrición crónica infantil o retardo en el crecimiento en todo el continente América Latina y el Caribe. Y a nivel mundial estamos entre los primeros lugares o sea comparables con países de África Subsahariana”* [12]. Alternativamente, cuando se implementan acciones, se observan fenómenos de corrupción y/o la politización en la implementación de las políticas (el programa Bolsas Solidarias, por ejemplo), es un problema mencionado por entrevistado [8, 10, 12, 15]. Por otra parte, los problemas de corrupción que vive el país retransmitido en los medios de comunicación, distrae la atención de la población de problemas de más largo plazo como el cambio climático [15]. Finalmente, un entrevistado concluye, que el modelo de desarrollo extractivo promovido por los gobiernos del país, que se caracterizan por ser excluyentes y en donde *“la población no importa”* [8]. Además, como una dificultad general, otro entrevistado comenta que, para no cuestionar el modelo, se deja poco espacio a la sociedad civil para incidir en políticas [8, 10, 13]. Actualmente la ley en revisión para disminuir el poder de las ONG de auditoría ciudadana y al contrario poder expulsarlas y procesar penalmente a sus empleados, dejando las ONGs como *“tiburón sin colmillos”* [10]. De la misma forma, según un entrevistado, a la población le falta capacidad para demandar por sus necesidades [8]. Finalmente, otros actores señalaron la ubicación estratégica de Guatemala: Guatemala es un país de tránsito de droga y de seres humanos (migración de Guatemala, de Sur América, Asia y África) hacia Estados Unidos, lo cual favorece la corrupción de los miembros del gobierno [10].

(4) Una rotación alta del personal de gobierno y falta de visión transversal: La alta rotación del personal de gobierno, tanto a nivel central como a nivel local (extensionistas), ha sido identificada como otra barrera para la capacitación o la sensibilización en temas tales como género (pero no solamente) o para darle seguimiento a los programas [1, 2, 6, 12, 15]. Los retrasos en los pagos del personal temporal es otro problema que resulta de leyes elaboradas en los años 1960 que resultan *“obsoletas”*, como la de contratación, y que han sido manipuladas [12]. Por otra parte, contratación de personal no capacitado por clientelismo político o por corrupción [10, 12]. Del lado del sector privado, los entrevistados comentan la dificultad de tener un diálogo continuo y de poder tener una continuidad en la ejecución de la política en general [15]. A este problema se suma, según los entrevistados, la dificultad de los funcionarios públicos de trabajar de forma intersectorial, integral e integrada (cambio climático, SAN, género) a nivel de un territorio (como el corredor seco) [5, 8, 15]. Hay que lograr reunir actores interviniendo en un territorio para mejorar la coordinación de las acciones [15].

(5) Existen problemas de fondos en Guatemala, los cuales tienen causas inmediatas, subyacentes y estructurales. Antes de llegar a las causas estructurales hay que mirar las causas subyacentes que tienen que ver con el andamiaje institucional y legislativo que puede haber en el país y las causas inmediatas son las manifestaciones propias del subdesarrollo como no tener acceso a la educación, al crédito etc. [10, 15]. Atender una causa inmediata es como atender algo paliativo, tratar una causa subyacente es algo intermedio y algo estructural es cambiar la realidad del país [10]. No se puede esperar más del próximo gobierno que pare la caída de los indicadores y sentar las bases para que el siguiente gobierno pueda mejorarlos [10]. Un logro posible a corto plazo es detener la caída de los indicadores de SAN más que hacerlos crecer, “*pero de hablar de más educación, de empoderamiento a la mujer... eso...no*” [10].

(6) Mientras no se resuelven problemas de desarrollo básico no se logrará cambiar ideas sobre género y la mujer. Una de las entrevistadas explica: “*si usted tuviera salud garantizada, trabajo garantizado, educación garantizada, buenas carreteras, seguridad... son condiciones que le van dando a usted un espacio para la reflexión. Pero si usted no tiene tiempo para reflexionar cómo va a cambiar usted su forma de pensar porque usted es lo que es por su entorno, por lo que vive*” [14]. En otras palabras, hay que “quitar la inmediatez de la vida” [14]. Estos cambios no se logran de un día para otro. No hay forma de solucionar el problema por el momento ya que hay muchas barreras a muchos niveles [8]. Habría que cambiar el modelo de ejecución institucional pero no hay quien lidere este tema [8]. No hay forma, en este momento de articular la sociedad civil para que tenga peso en las decisiones de los gobiernos [8]. El sector privado tiene buenas intenciones, pero actúa bajo muchos estereotipos sobre la mujer, así como también lo hace el resto de la sociedad guatemalteca [8]. El proceso para cambiar la situación actual será muy lento [8].

(7) Una institucionalidad de género existente pero débil:

La SEPREM, una entidad pequeña y débil: La SEPREM es pequeña en vista de su mandato: “*actualmente en la dirección de planificación somos 6 personas, 3 presupuestarios digamos, y 3 consultantes. Eso da una vulnerabilidad en cambio de gobierno. Y 6 personas para atender a 133 instituciones... estamos tratando de hacer una priorización a los ministerios, a las secretarías*” [1]. No tienen especialidades temáticas como en medio ambiente [6]. Además de ser pequeña, la SEPREM es considerada como débil y sin respaldo de la presidencia [6, 14]. Una ex-miembro de la SEPREM [14] recuerda también tensiones entre la dirección de la SEPREM y la vicepresidencia que tuvo como consecuencia el debilitamiento de la SEPREM. Se entregó más fuerza a la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) en detrimento de la SEPREM, con el argumento que la SEPREM se había posicionado del lado de la esposa del presidente, generando “*un choque de poderes*” [14]. La principal herramienta de la SEPREM, el clasificador de presupuesto, sí representa un gran avance, aunque es ambiguo en su uso y no es obligatorio [1, 13, 17]. Además, la SEPREM pertenece a la rama ejecutiva, lo cual genera resistencia por parte de los miembros de las otras ramas (judicial, legislativo) en seguir recomendaciones de sus miembros [1, 17]. Sin embargo, debido a que el país tiene que entregar un informe a la CEDAW, se ha hecho un esfuerzo para articular mejor el organismo judicial [1].

Las Unidades de Género son pequeñas y no tienen presupuesto para ejecutar acciones [3, 4, 5]. En el caso del MAGA esto representa un reto es inmenso, ya que este ministerio está presente en 340 municipios, tiene 4 viceministros y una dirección de extensión. Además, la voluntad política en temas de género no es igual entre ministerios. Una de las entrevistadas del MARN reconoce que hay más voluntad política en su ministerio que el en MAGA, y explica porque:

“El MAGA es un monstruo de ministerio, son muy grandes. El ministerio de ambiente es un ministerio joven, relativamente. Porque fue creado en el 2000. Entonces el ministerio ya nació con el tema de género. Desde su concepción ya había estos lineamientos. Luego, los tratados internacionales entonces dan el mandato. Luego, los tratados nacionales; hay una política, hay una ley... La política ambiental de género le da autoridad que se implemente la política en todo el ministerio. Porque si fuera de nosotros no podríamos

implementar. Y, al plan de acción de la política se pone fecha, porque si no también nunca se cumple. Esta es la segunda política que tiene el ministerio de ambiente. Tuvimos una primera política, hicimos una evaluación. Ha sido la primera política que se ha implementado y evaluado. Se hizo una evaluación y entonces se decidió hacer una actualización y un nuevo plan” [6 MARN-G].

Así, se entiende que, en el caso del MAGA, que es un ministerio antiguo y que no nació con temas de género ya integrados, no han logrado permear tanto la temática de género. La voluntad política a alto nivel es un clave para que las unidades puedan avanzar hacia sus objetivos. Un miembro de la SESAN explica que la unidad de género de la SESAN tiene 1 año y que fue el nuevo secretario, quien estuvo muy interesado en el tema y quien permitió su creación [9 SESAN-G]. Una miembro de la UVG confirma esta situación: *“El problema es que es muy jerárquico. Entonces si la presidencia no manda a sus ministros que fortalezca su unidad, no pasa nada. Si los ministros no tienen el presupuesto suficiente, si les recortan como en salud, la unidad de género sirve para servir café. No va a hacer nada, porque le van a dar prioridad a otras cosas” [8].* Como **solución**, la presidencia debe fortalecer la SEPREM frente a los ministerios, y la SEPREM debe fortalecer las unidades frente a los ministros [6, 9, 14, 18], incluso tener rango de ministerio [14]. Las Unidades de Género y la Oficina de la Mujer deben fortalecerse también a través de mecanismos interinstitucionales/ intersectoriales existentes como el grupo de coordinación interinstitucional de género (que reúne a las unidades de MAGA, MARN, INAB, CONAP), el CONASAN, el grupo interinstitucional de apoyo (GIA) (dentro de la CONASAN) o la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) (participación de 10 sectores de la sociedad civil como sector empresarial, iglesia, organizaciones indígena y campesina, academia, ONGs, think tank) para posicionar el tema de género [6, 15]. Es una estrategia de largo plazo [6, 14] de sensibilización a la cual debe apoyar también la cooperación internacional [6].

2. Narrativas sobre la situación de género en el país que influye sobre la integración de género en políticas

Existen problemas de género en Guatemala (no especifico a la política) que pueden explicar la falta de integración de género en políticas. A través de las entrevistas con los actores clave, se reconstituyeron 5 narrativas sobre estos problemas.

(1) El problema de género es cuestión de falta de sensibilización al tema: En general, la falta de consideraciones de género en el país se debe a la falta de conocimiento en este tema y la persistencia de estereotipos [1, 6, 9]. Estos estereotipos están relacionados con la falta de reconocimiento del aporte de la mujer en la economía del hogar, por ejemplo [4, 10] o su falta de peso en la toma de decisión dentro del hogar [14]. Este problema se puede solucionar con capacitaciones sobre temas de género (tanto a nivel de miembros del gobierno que de la población en general) y con una mayor sensibilización en los marcos de política existentes (para los funcionarios del Estado) [1, 4, 9, 14, 18]. Pero no hay necesariamente voluntad política para tratar este problema [1, 6, 12].

(2) Guatemala es un país racista, machista, patriarcal, conservador y religioso (*“hegemonía patriarcal”* [8]) que asigna roles a la mujer [6, 8, 10, 11, 14, 15]. Existe un racismo, heredero de la colonización, hacia las poblaciones indígenas además de discriminación hacia las mujeres, jóvenes y comunidad LGBTI en el país [3, 8, 10, 14]: *“es una lógica de población desechable”* [8]. Una entrevistada resume: *“entonces cuando tienes las 3 características [mujer, rural, indígena] estás en la calle, básicamente”* [8], resaltando los altos niveles de pobreza en zonas rurales (más que urbana) en población indígena [16]. Otro entrevistado comparte resultado de un estudio que llevó a cabo: *“[las mujeres rurales] solo pueden comprar una quinta parte de la canasta de alimentos”* [10] [10, 15, 16]. El racismo se revela,

también, en el hecho de que *“por cada quetzal que se invierte en población mestiza son 40 centavos a población indígena. Es, allí (donde) vemos racismo estructural”* [8].

Existe una influencia fuerte de las iglesias evangélicas y católicas que limitan el empoderamiento de las mujeres [10, 11]. La alta tasa de niñas de 10 a 14 años víctimas de abuso sexual es una ilustración de la discriminación hacia la mujer, así como la posición de las iglesias evangélicas o católicas sobre el aborto (que sigue siendo ilegal en el país) [6, 10, 11, 14].

Las mujeres viven múltiples discriminaciones tales como la desigualdad de ingresos, la desigualdad en el acceso al mercado laboral, en la participación política, en el acceso a educación, y la no consideración de su conocimiento y su asignación de rol en el hogar [5, 11, 14, 15, 18].

También, es víctima de violencia de género: La consecuencia de *“esta cosmovisión machista y patriarcal”* [11] se traduce por una alta violencia (física, sexual, psicológica...) hacia la mujer (embarazo infantil-adolescente, femicidio) que queda impune (violencia hacia la mujer justificada por el hecho que son mareras, por ejemplo) [6, 8, 11, 14, 18].

No hay voluntad en cambiar la situación actual: *“yo creo que todavía no hay un interés de ver y decir que todos somos iguales”* [6] [6, 8, 14]. Por ejemplo, la ley contra el femicidio tuvo mucha dificultad en ser aprobada, usando argumentos como *“¿Quieren que maten más hombres?”* [8].

El acceso a la educación de la mujer y su participación ciudadana son vistos como pasos fundamentales para superar estas barreras [10, 11, 14, 16]. Según los entrevistados hay que combinar una estrategia de educación con programas a nivel comunitario y de hogar que realmente incluyan componentes de género [12]. Son en el diseño de programas más que de política que hay que poner el esfuerzo para realmente tenga consideraciones de género (horarios de talleres, roles, ...) [12]. Por otra parte, hay que formar los estudiantes en temas de género para lograr “cambiarles el chip” y tener un efecto multiplicador en la sociedad [11, 12]. Hay que apostarle al sistema educativo para formar nuevas generaciones (es tarde para cambiar hábitos, pensamientos, paradigmas en adultos) con consideraciones de género, de étnia para lograr que cuestionen lo que pasa en su hogar [12]. Es muy importante que haya profesores e investigadores que se especialicen en el tema y que sea parte del curriculum de los estudiantes de forma institucionalizada [11]. La ventaja es que la academia no tiene afiliación política o religiosa que puede desacreditar la evidencia producida [11]. Entonces desde allí se debe producir información y compartirla para educar a los profesionales, al público en general [11]. Los movimientos feministas han permitido algunos avances [11]. Es necesario tener dos frentes (educación e incidencia en política) para lograr cambios [11, 12]. Se puede esperar ver cambios, pero no antes de 4 o 5 años [10].

(3) El problema de género permite manipular el debate: Se desacredita y deslegitima el problema de género y el movimiento feminista hablando de “feminazis” y como explica una entrevistada: *“todavía no se entiende para qué es [el género], si es para darles a las mujeres ¿qué? ¿y porque solo a las mujeres? [...] Cuando dicen género, la gente piensa en enseñar a los niños a ser homosexuales. ‘Género’ es que todos somos homosexuales. Hay mucha desinformación en general”* [8] [8, 14]. En época electoral *“es muy frecuente el tinte religioso en la política y el hablar de temas que ganan votos pero que ni siquiera están puestos en mesa del congreso. Hablan sobre matrimonio homosexual, hablan sobre aborto, hablan sobre protección a la familia, cosas que ni siquiera son cosas que están siendo prioridad, pero ganan voto”* [11]. Estos discursos contaminan el debate e influyen el voto de la población (educada y no educada) y alejan de temas importantes como el cambio climático, la corrupción, narcotráfico [11, 13]. Otro ejemplo compartido por entrevistado muestra cómo se manipula el debate: *“cerca del 60% de jóvenes evangélicos creen el sida se contagia por bañarse en piscina con personas infectadas”* [10]. Como resume una entrevistada: *“Estos temas que tienen un componente moral y que son instrumentalizados políticamente hacen que, el foco se desvíe hasta estos temas y se tergiversen y se manipulen políticamente, entonces este tema, el tema de género [...] creo que es un tema más que técnico en cierto contexto puede ser también muy político por esto, porque se manipula y sobre todo porque las personas que toman las decisiones sobre esos temas, manipulan el discurso y hacen que estos temas no avancen”* [13].

A nivel del gobierno, son algunos individuos más que grupos los que están sensibilizados y que empujan el tema [8, 12]. Una solución propuesta frente a este problema es la elección de las palabras que se vaya a usar con los funcionarios (consideraciones de género en vez de enfoque/perspectiva de género o de género sensible) [6].

(4) No hay problema de género en el país [7]. Al contrario, se ha logrado equidad entre hombres y mujeres como lo muestra la participación a talleres y actividades en los programas del MAGA [7]. La igualdad no es posible entre hombres y mujeres ya que biológicamente el hombre es más fuerte que la mujer [7]. Por ejemplo: *“no podemos poner a una mujer a descargar quintales de cemento pues [...] ósea, me entiendes, es como para que pongas a un hombre a que tenga un niño pues... no está hecho para eso”* [7]. Exigir la integración de género en todo es una exageración, no hay que incluir género en todo [7]. En Agricultura, hay que diferenciar el rol del hombre y de la mujer. La mujer se puede encargar de las especies menores (gallinas), pero no de otras actividades que requieren muchos esfuerzos.

(5) La visión del gobierno sobre cómo resolver el problema de género en el país responde a una lógica asistencialista y de victimización de la mujer (*“somos pobres, somos mujeres”* [13]) sin fundamento en evidencia, según experta en género entrevistada. Al contrario, el problema de género debería ser tratado como un tema económico y político que debería ser basado en evidencia para ser solucionado [11, 13, 14, 18]. Según ella hay que *“pasar del activismo a la evidencia”* [13]. Con los pocos datos que están disponibles hay que generar información para los ministerios como incentivo a la inclusión de género [13]. Enfocando la información de género como una cuestión económica y de desarrollo (lo que cuesta económicamente tener brechas de género para la sociedad) puede permitir captar el interés de los tomadores de decisiones e ir cambiando mentalidades y paradigmas [11]. Es con evidencias que se pueden romper estereotipos que limitan el tratamiento efectivo del problema de género [4, 8, 11, 13, 14, 18]. Hay que visibilizar el trabajo no remunerado de la mujer como parte de la economía, la participación de las mujeres, hacer entrar las mujeres en las estadísticas (por lo menos como trabajo no remunerado) [14].

Narrativas de integración de género a nivel del diseño de políticas agrícolas de cambio climático y SAN

Se presentan, en esta sub-sección, las 7 narrativas sobre la integración de género en el diseño de políticas. En anexo (Anexo 1) se presentan los resultados específicos por políticas.

(1) El problema de integración de género en políticas no reside en su diseño sino en el resto del ciclo de política: En general, acerca del diseño de política y de la integración de género, un entrevistado comenta *“El papel todo lo aguanta. [...] Nosotros acá somos muy bueno para generar propuestas”* [15]. En conclusión, hay buena integración de género en el diseño de las políticas ya que existen políticas nacionales y sectoriales de género [7, 8, 10, 14, 15]. En algunos casos, Guatemala ha sido, incluso, pionero en Latinoamérica en el diseño de políticas, como el caso de la ley del SINASAN (2005) [15]. El cuello de botella para alcanzar los objetivos de desarrollo (como la SAN) no está en el diseño de las políticas o en el marco legal sino en el resto del ciclo de política [12] y también en la falta de coordinación y articulación entre políticas [8, 10].

(2) La política nacional de la mujer es demasiado amplia para lograr implementación de todo. Sus 12 ejes son demasiados lo cual impide enfocarse en acciones prioritarias como el acceso a la educación básica de las mujeres indígenas en zona rural, o como la prevención de mortalidad materna [6, 10]. Un entrevistado concluye acerca de esta política: *“si usted la revisa [la política nacional] solo les faltó poner que iban a poner una mujer en la luna”* [10]. Las políticas/estrategias sectoriales tratan de darle solución a este problema con éxito relativo según el sector [6].

(3) La falta de política de Estado frena el alcance de los objetivos de política y hace de la integración de género una decisión de la administración de turno. La elaboración de planes o estrategias para la implementación de políticas refleja esta decisión de turno de como orientar la política [1, 12, 14, 15]. En varios casos, se hace la distinción entre las metas y los resultados de las sucesivas administraciones, estrategias para la implementación de la PolSAN (ver Box 1), el plan estratégico de cambio climático del MAGA. Y como **la falta de integración de género en el diseño de políticas se debe a la falta de conocimientos de los miembros del gobierno** [1, 6, 9]. La resistencia que existe en integrar género en las políticas es por el poco entendimiento o el mal entendimiento de lo que significa género [6]. Depende de la sensibilidad o de intereses de actores en posición de poder para hacer avanzar o no la integración de género en el diseño de políticas [14].

Orientaciones para enfrentar problemas de SAN	
En el caso de la PolSAN, algunos de los entrevistados [12, 15] explican que cada administración elabora su propia estrategia (Pacto Cero Hambre, Estrategia nacional para prevenir la desnutrición crónica) con su propio enfoque. En efecto, antes la desnutrición aguda era priorizada: <i>“era lo que los medios más mostraban y donde políticamente se quería dar resultados porque es más visible los niños. Entonces eso se ha mantenido como algo importante, prioritario sobre el tema de la desnutrición crónica, más invisible”</i> [12]. Sin embargo, después, la prioridad pasa a enfrentar el tema de desnutrición crónica (ventana de los mil días) que corresponde a <i>“lo que internacionalmente se está empujando”</i> [12] y por el hecho que Guatemala tiene mayor prevalencia de esta problemática en América Latina y Caribe.	
Plan del pacto hambre cero	Estrategia nacional para prevenir la desnutrición crónica
A la diferencia de las estrategias anteriores fija metas: reducir de 10 puntos porcentuales en los 4 años	meta menos ambiciosa: “fija 10 puntos porcentuales pero ahora población menor de 2 años ” [12]
No se logró la meta: “prácticamente el resultado fue mínima la disminución, muy, muy por debajo de la meta” [12]	Estrategia lanzada en marzo 2019
Priorización de 166 municipios	Menos municipios priorizados

Box 1: Caso de los dos últimos planes de ejecución de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PolSAN)

(4) Existen diferentes definiciones y visiones de lo que significa e implica la integración de género en el diseño de políticas. La pregunta siendo, ¿si participan mujeres es suficiente para decir que hay integración de consideraciones de género? De la misma forma, ¿si se mencionan mujeres y comunidades indígenas como población meta es suficiente para hablar de integración de género? Consecuentemente, no hay siempre consenso sobre el nivel de integración de género en las políticas (PANCC, por ejemplo). ¿La inclusión de la mujer pasa por buscar un objetivo de participación de mujeres en actividades de proyectos o el empoderamiento de la mujer? El cambio en romper los estereotipos de mujeres, en entender que el género debe ser una perspectiva transversal que va más allá de la participación de mujeres en actividades [8, 16, 18].

(5) El cambio climático es un tema que está abordado por un enfoque técnico; no se ve la relevancia de integrar temas sociales tales como el género [6]. Esta observación aplica también al sector agropecuario y a su modelo de extensión rural [16]. Es un tema que solo puede ser tratado de forma técnica por los expertos en cambio climático [6]. En conclusión, los instrumentos de políticas sobre cambio climático se diseñan por hombres, con abordaje técnico y sin consideraciones de la perspectiva de la mujer. Así, en el caso del agua, se enfoca en riego para el cultivo y no en el tema del acceso al agua para el consumo del hogar (tarea de la mujer) [6, 8].

(6) Se considera que el tema de género debe ser manejado por mujeres; que se encuentran, de por si, excluidas de la toma de decisiones políticas [7]. Por esta razón, se suelen enviar, por ejemplo, solo mujeres a talleres de sensibilización sobre tema de género porque “es asunto de mujeres” [6]. Pero, la poca presencia

de mujeres en puestos de decisión, y en este caso en el diseño de políticas, limita la inclusión de género en las mismas políticas [12]. Además, cuando mujeres si tienen la oportunidad de participar en la elaboración de políticas, estas siguen patrones machistas [12].

(7) La inclusión de género en la política se hace para cumplir compromisos internacionales, pero sin interés real de implementación. La participación de la cooperación internacional en la redacción de las políticas por consultores internacionales es un limitante: *“cuando se incluye consideraciones de género, son generadas por consultores pagados por organismos internacionales principalmente, o sea a quienes se les encomienda hacer eso y entonces queda en los documentos, pero el verdadero reto es que llegue a la sociedad guatemalteca. También, existe una falta de apropiación del tema por los actores nacionales”* [12]. Hace falta sensibilizar más en los roles diferenciados que existen entre hombres y mujeres [1].

Narrativas de integración de género a nivel del presupuesto de políticas agrícolas de cambio climático y SAN

A continuación, se presentan las 5 narrativas sobre la integración de género en el presupuesto de políticas agrícolas de cambio climático y SAN.

(1) Los ministerios reciben presupuestos reducidos; lo cual implica priorizar acciones o temas. El género no hace parte de esta priorización. No hay presupuesto para implementar todas las acciones planeadas por problemas de recaudación tributaria a nivel nacional [2]. La Cooperación Internacional permite a las unidades de género llevar a cabo unas acciones [5, 6]. Los aportes del gobierno alcanzan siquiera para el pago de parte del equipo de las unidades [5, 6].

(2) En Guatemala, las políticas no tienen presupuesto [5]. Los ministerios elaboran planes anuales que pasan por la aprobación del Congreso de la República [7]. El Congreso puede reducir el presupuesto pedido en el plan anual. En este caso, el ministerio debe reprogramar sus actividades de acuerdo al presupuesto real [7]. Esta visión a corto plazo (anual) para presupuestar la implementación de las políticas, así como la reducción frecuente del presupuesto anual limita la integración de género en el presupuesto de género en programas [7]. **Los cambios no planeados en los presupuestos anuales responden a emergencias en el país que no se presupuestan, como desastres** (canículas, crisis de SAN) [7].

(3) En el curso de la ejecución del presupuesto asignado, se toman decisiones que no corresponde a lo planeado y que va en contra de la transversalización de género [15]. Por ejemplo, en 2018, el presupuesto para atender a afectados de inseguridad alimentaria y desnutrición desapareció. Hay un alto nivel de corrupción en el uso del presupuesto [15]. La SEGEPLAN es una entidad débil (en comparación con los ministerios) que no puede obligar a los ministerios a construir presupuestos que permite perseguir sus objetivos de desarrollo (cf. Ministerio de Educación que disminuye el presupuesto dedicado a la compra de libros) ni a obligar a ministerios a ejecutar el presupuesto como se había planeado [10]. No hay articulación entre el área de finanzas (Ministerio de Finanzas Públicas) y el área de planificación (SEGEPLAN) [13]. Esta separación impide financiar prioridades nacionales como la transversalidad de género [13].

(4) Por rigidez constitucionales se priorizan temas como la defensa nacional sobre temas como género [13]. No hay toma de decisión sobre la repartición presupuestal actual, sino que hay una inercia de seguir lo que se viene haciendo [13]. Esta situación tiene que ver también con el estado de corrupción del país, en donde se roban los recursos destinados a fines sociales [13]. Una de las entrevistada concluye que *“la no integración de género en el presupuesto se hace ver como un problema de prioridades no redefinidas y que ya no representan las realidades del país. Pero en realidad refleja el nivel de corrupción del país”* [13].

(5) El cierre de brechas de género pasa por una equidad en la repartición de recursos públicos entre hombres y mujeres [13]. ICEFI ha hecho la propuesta al ministerio de finanzas de poder abrir los presupuestos para género. Pero esta propuesta no pasa en el Congreso por ser un tema político [13]. Como un miembro del ICEFI comenta: *“hicimos un proceso de acción política para que esto fuera aprobado y entrara en el decreto, pero no lo aprobaron [...] Lo planteamos incluso evitando que dijera género en algún lugar, porque es una palabra que parece mala palabra, lo planteamos como un tema de acceso a la información pública de verificar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos. Pues no pasó, para que pase a la ley, se tiene que aprobar con 57% de los votos y apenas llegó a 12 votos”* [13]. Esta situación se explica *“por una mezcla de cultura religión, fanatismo, machismo. Todo se va agregando como capas de grasa. Estas capas de grasa van haciendo algo así muy grueso, que cuando uno quiere poner una gótica de agua no entra no permea el interior queda en la superficie”* [13]. Esto es lo que pasa en el Congreso. **Los funcionarios no separan su criterio personal y su función** y eso les da crédito político ya que es la forma de pensar de muchos en la población [13].

Narrativas de integración de género a nivel de la implementación de políticas agrícolas de cambio climático y SAN

Se han identificado 6 narrativas sobre las barreras que limitan la inclusión de género en la implementación de las políticas de agricultura, SAN, cambio climático. En el anexo (Anexo 2) se presentan las barreras por programas.

(1) No hay diferenciación por género en programas del MAGA. La mujer no está reconocida como agricultora sin como apoyo al agricultor. La mujer está invisibilizada. No hay interés en reconocer la diversidad de la población a atender ni de las soluciones a proponer: *“nosotros trabajamos para todos”* [6, 16], *“No hay un criterio para la selección de beneficiario”*, ni hay cuotas de participación por género, aunque se hace la recomendación (en la ruta género en REDD+ se recomienda un mínimo de 30% de participación de mujeres) [2, 6]. En la concepción del MAGA no existe la categoría “pequeñas agricultoras”, solo pequeños agricultores [9]. De hecho, se habla del "aporte de la mujer al agricultor" implicando que no hay agricultora sino ‘mujer de agricultor’ [5]. Tampoco existen programas para niñas ni para adultos mayores, solo se considera la mujer en programas durante su ciclo reproductivo [10]. En general, no existe programa dirigido específicamente a mujeres en temas de cambio climático a pesar de ser una población de las más vulnerable [6]. Por ejemplo, en el caso de la temática agua, no se toma en cuenta la tarea de la mujer de ir a buscar agua para el hogar sino que se habla solamente de temas de riegos comunitarios [8]. Se incluye género en propuestas, pero no es lo mismo [6]. Por otra parte, los indicadores de M&E son a nivel de hogar, invisibilizando a la mujer, a los niños, y a los mayores [5]. La alta participación de las mujeres en programa como el PAFEC se debe a que muchos hombres han migrado, dejando las mujeres a cargo de la finca [4]. Pero hace falta todavía visibilizar más su aporte en la agricultura [4]. La dificultad es de saber cómo se elaboran este tipo de programa (específicos a mujeres) ya que no hay experiencia y que la población de mujeres y sus necesidades son diversas [6]. Los resultados de adaptación al cambio climático y de SAN dependen de la inclusión de género en los programas del MAGA [6].

(2) El hecho de ser un eje transversal, el género/SAN no ha sido apropiado en los programas. “Cuando es de todos, no es de ninguno”. El MAGA, ministerio de salud y de desarrollo social implementan programas de SAN bajo la coordinación de la SESAN (ente no ejecutor) [9]. A pesar de ser una prioridad nacional y un eje transversal los indicadores empeoran en vez de mejorar (45% de niños en desnutrición crónica) [8]. El mismo fenómeno pasa con el género, como lo concluye una entrevistada: *“cuando es de todos, no es de ninguno”* [8]. El tamaño y la falta de presupuesto de las unidades les dificultan velar por la integración efectiva de consideraciones de género en los programas que se ejecutan [2]. Con el apoyo de la

cooperación internacional se trata de influir para que las intervenciones sean más “gender sensitive” (ruta género REDD+, plan enfoque de género en el PAFFEC) formulando recomendaciones para la implementación [5, 6]. También, el sector privado se organiza y aporta fondos para este tema (FUNDESA- Alianza por la nutrición) para compensar la falta de resultado del gobierno [12]. Esta situación refleja el nivel de interés en abordar problemas sociales como SAN y género por parte del gobierno [8, 14].

(3) El PAFFEC, programa insignia del MAGA, no integra cambio climático, SAN y género de forma intencional y explícita, sino por accidente. “Si uno quiere encontrara la forma, lo va a encontrar, pero no fue planificado de esta manera [...] lo tiene, pero es accidental” [5]. Hay acciones que contribuyen para género como para cambio climático, por ejemplo. El PAFFEC no fue pensado para agricultoras, pero en la implementación equipos del MAGA se dan cuenta que participan un alto porcentaje de mujeres en actividades relacionadas con SAN (80%) [5]. Sin embargo, el acceso a ciertas actividades, como generación de ingreso, siguen reservada a hombres [5].

(4) La barrera de integración en los programas viene de los actores a nivel local (beneficiarios y gobierno local) y la persistencia de sus estereotipos. La persistencia de estereotipos en la población limita el impacto de acciones para la promoción de la mujer (bolsa solidaria para mujeres, pero recuperado por el esposo) [8, 9]. En las municipalidades, “*siguen viendo a la mujer como aquella sujeta a quién yo le puedo extraer todo lo que sea posible para mi bienestar y que implica eso que lave, que planche, que se quede en su casa, que no salga, que no que no activé políticamente, que no sepa sus derechos y que esté aislada*” [14]. Además, las municipalidades desconocen las leyes, ni capacidad para establecer plan de trabajo, volviendo la política local en un sistema clientelista, asistencialista (se atiende el niño que va a morir en vez de tener un plan de acción de SAN, se entrega semillas a grupos que apoyaron el candidato a alcalde) [8, 15].

(5) Hay una mala calidad de gasto de las intervenciones que se diluye para pagar personal, viáticos, organizar capacitaciones, talleres, consultorías y no en intervenciones directas a mujeres rurales [1, 17]. Entonces puede haber un presupuesto dedicado para actividades en relación con temas de género pero que al final no se logran resultados [17].

(6) No hay barrera en la integración de género en los programas del MAGA; ya se incluye género en todos los programas ya que participan hombres y mujeres [7]. En algunos casos, participan más mujeres que hombres en programas: “no sé qué más podría hacer una unidad [de género]” [7]. Se puede invisibilizar acciones que se realizan con mujeres por las falencias del sistema de monitoreo de las acciones del MAGA [18].

(7) Los programas no atacan los problemas de fondo que permitirían cerrar las brechas de género y mejorar los indicadores de SAN [15]. No hay esfuerzo para entender realmente cuales son las problemáticas que enfrentan la gente y como solucionarlo de la mejor forma [15]. Un programa destinado a mujeres no necesariamente favorece la equidad de género y al contrario promover la reproducción de roles tradicionales (ama de casa, cuidadora de los niños...) [13]. El mismo modelo de extensión del MAGA está calificado como “*tradicional y basado en la división sexual tradicional del trabajo*” [5]. En efecto, por un lado, existen los extensionistas de “casa hogar saludable” (para mujeres) y los extensionistas de “agricultura familiar” (para hombres). Un entrevistado comenta: “*no hemos hecho un estudio antropológico serio de fondo desde la realidad de la gente para realmente entender si lo que le estamos llevando realmente le sirve o no le sirve. Aquí tenemos experiencia de llevarle cosas a la gente que las terminan revendiendo, les terminan dando a sus animales domésticos o las terminan usando para otra cosa y no para lo que se les*” [15, 8]. Los beneficiarios no hacen parte de las decisiones en los programas de como superar problemas relacionados con SAN y/o género [8, 15].

Narrativas de integración de género a nivel del M&E de políticas agrícolas de cambio climático y SAN

Se han identificado 4 narrativas sobre las barreras que limitan la inclusión de género en el M&E de las políticas de agricultura, SAN, cambio climático.

(1) Un sistema de M&E exhaustivo, pero no operacional:

Nivel nacional:

La SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas tienen mandatos de hacer el M&E de las políticas. Pero ninguno realiza esta función o, si la hacen, solo producen informes internos [12].

A nivel nacional, existe desde el 2005 un clasificador presupuestario de género que no se usa (ver sección dispositivo nacional) [14].

Nivel sectorial:

En el caso del MAGA, el seguimiento de los programas se hace a nivel de programa, subprograma, actividades, productos y subproductos [7]. A diferentes niveles se evalúa cuantas personas participan, su sexo, edad, y pertenencia étnica, en otras palabras, se evalúa cuantas personas se benefician de los programas y el perfil de estas personas [7, 9]. El Sistema de Información Pública de Seguimiento y Evaluación (SIPSE) es el sistema del MAGA de recopilación y almacenamiento de datos de M&E que sirve para la elaboración de reportes. Está en proceso de añadirle una columna sobre cambio climático y otra sobre género [2]. Este ejercicio se realizó a través de consultoría internacional [2]. Antes, solo una persona representaba a la familia, lo que homogeneiza a todos los miembros [17, 5].

En cuanto a género, las unidades de género sectoriales tienen como funciones desagregar datos para analizar que tanto han beneficiados los programas, como el PAFFEC, el programa de granos básicos, a hombres/mujeres, comunidades indígenas [3]. De esta forma se puede decir con más precisión cuanto un ministerio invierte en género, hecho que puede ayudar a orientar la ejecución de los programas [6, 17].

Existe sistemas de monitoreo a nivel nacional y a nivel sectorial, pero, o no funcionan o no se usan, o la información es limitada (pocos indicadores y no desagregados).

(2) Miembros de las instituciones públicas consideran que desagregar datos no es parte de su labor o que es una carga extra de trabajo y un tema ajeno a sus actividades cotidianas (como el tema de género en general) [13]. En cuanto a la recolección de datos, se considera que “todo recae en el extensionista” [17]. Si se necesita volver a coleccionar datos, si se necesita datos extra en salud, agricultura, SAN, la carga le corresponde al extensionista [17]. En promedio hay 3 extensionistas por municipio. Las condiciones de contratación, ya mencionadas, de los extensionistas no motivan a realizar este trabajo extra [1]. En efecto, para poder desagregar datos, se han generado formatos de registro extenso (sexo, edad, identidad étnica) y que han sido criticados por esta razón [6]. Antes se necesitaba identificar el sexo de la persona leyendo su nombre, ahora es obligatorio llenar los nuevos campos [6]. Sin embargo, no hay ninguna consecuencia cuando el M&E muestra que no se han alcanzado los resultados propuestos en el plan anual [12].

(3) El M&E es una actividad costosa y no prioritaria para el gobierno. La colecta de datos es difícil en Guatemala, y por lo tanto hay déficit de datos importante en el país [2, 6, 15]. La colecta de datos y la realización de estudios en relación con el género son menos prioritaria [6, 17]. Y los pocos datos que hay son poco accesible [8, 13]. Por ejemplo, se han llevado 10 años para elaborar la segunda comunicación de cambio climático [2] y se ha esperado 17 años para tener el nuevo censo nacional (último censo en 2002) [15]. **Actores no gubernamentales como el sector privado, el ICEFI y la cooperación internacional llevan a cabo acciones de M&E, compensando lo que no se hace a nivel del gobierno** [12, 15]. El M&E se hace de forma rigurosa cuando está financiado por fuentes externas al gobierno [12].

Por ejemplo, el programa nacional PAFFEC, tiene 27 indicadores que se crearon en el 2012. Pero se están monitoreando solo 9 cada año. Unidades de género y de cambio climático propusieron de desagregar los

datos por sexo y grupo indígena para estos 9. Si se acepta la propuesta, se podría empezar a poder hacer reporte con datos desagregado a partir de 2019 [17].

(4) El sistema de M&E del MAGA (SIPSE) es eficiente y permite ver el nivel de ejecución de los programas [7]. Como explica un entrevistado: *“la dirección de DICORER que lleva esa dirección de coordinación regional y extensión rural ellos llevan todo eso y son bien eficientes... normalmente cumplen con sus objetivos”* [7]. El SIPSE del MAGA permite establecer cuanto se invirtió en género de forma posterior a la intervención [7]. Después de Costa Rica, Guatemala es el país de Centroamérica que tiene mejores instrumentos de rendición de cuenta a la ciudadanía [10]. **Según como se entiende equidad de género se puede llegar a conclusiones distintas en termino de evaluación de programas [3].**

Síntesis de narrativas sobre las barreras (inicio y mitad de las narrativas) de integración de género en políticas y soluciones (final)

Las narrativas presentadas en la sección de Resultados corresponden a una etapa del ciclo de política (puesta en la agenda, elaboración de políticas, presupuesto, implementación y M&E). En esta sección se busca agrupar las narrativas ya no por ciclo de política sino por grandes temas transversales.

En esta sección, se agruparon las barreras en 5 grandes categorías (ver líneas de la Tabla 5):

- Barrera a nivel del contexto internacional;
- Barrera a nivel nacional de políticas;
- Barreras relativas al comportamiento o corrupción;
- Barreras de conocimiento y/o capacidades;
- Las contra-narrativas.

Y, de la misma forma, se agruparon los tipos de soluciones en otras 6 categorías (ver columnas de la Tabla 5):

- Soluciones a través de acciones de “advocacy”;
- Soluciones a través de acciones de información/educación;
- Soluciones de articulación de actores y a nivel de instituciones;
- Soluciones buscando cambios de comportamiento;
- Soluciones técnicas;
- Otro.

Las categorías de las barreras corresponden al inicio de la narrativa, en este caso donde se ubica el problema de falta de integración de género en las políticas (a nivel del contexto internacional, a nivel de las políticas nacionales, a nivel de comportamiento o de conocimiento). Las contra-narrativas no tienen soluciones ya que plantean que no hay problema de integración de género en las políticas.

Tabla 5: Síntesis de las narrativas sobre las barreras para la integración de género en políticas de agricultura, cambio climático y SAN y soluciones

	Tipo de barreras (inicio y mitad de las narrativas)	advocacy			información/ educación			institución/ articulación			comportamiento		técnico	otro			
		presión internacional / incidencia en política	Fortalecimiento de la sociedad civil para su mayor incidencia en SEPREM y las unidades de género	Incidencia en políticas por la SEPREM y las unidades de género	Formación, sensibilización a nivel institucional y de la población	producir evidencias para lograr cambios en política	Enfocar las narrativas en las implicaciones económicas de la brecha de género	Formar la nueva generación	Fortalecer y dar soporte político a la SEPREM y las unidades de género	Articulación de actores/utilizar el mecanismo de articulación	tener políticas de estado	implicar a los beneficiarios, tener mejor en cuenta el contexto nacional y sub-nacional de manera integral	Promoción de la participación ciudadana de las mujeres	buscar el empoderamiento en lugar de la participación en actividades	enfocar mejor el presupuesto de género	esperar el nuevo gobierno	ninguna solución a corto plazo o fácil, el cambio será difícil y a largo plazo
Contexto internacional	Sin la cooperación no habría avances en la integración de género en políticas. Los avances que hay en inclusión de género han sido posible por los compromisos internacionales que comprometen al país más que por interés real. El sector privado y cooperación internacional compensan puntualmente la falta de presupuestos de las unidades de género a través de programas.	1			1				1								1
	Las acciones de la cooperación se traducen en la producción de documentos (por consultores) no implementados. Por ejemplo, se han desarrollado instrumentos de política sobre género/cambio climático pero han sido financiado por la cooperación internacional y solo formulan recomendaciones no vinculantes (ruta REDD+ género)									1		1					
	Existe un contexto de mala relación entre cooperación y gobierno reduce su influencia y la libertad de expresión de las ONG															1	1
	La desarticulación de los actores de cooperación en temas y zonas de intervención e ineficiencia de sus acciones limitan su impacto y debilitan la autonomía nacional									1		1					
Contexto de política nacional	Existen muchas políticas vigentes para un bajo presupuesto nacional (pequeño país con bajo nivel tributario). En el ciclo de política, el mayor esfuerzo se concentra en la elaboración de políticas. De hecho, existen políticas nacionales y sectoriales de género. Los asuntos sociales no son prioritarios en la ejecución del presupuesto.										1						1
	La falta de política de Estado frena el alcance de los objetivos de política y hace de la integración de género una decisión de la administración de turno. Miembros del ministerios operan cambio al plan anual de ejecución aprobado, tales como eliminar acciones para la transversalidad de género.											1					
	Miembros del gobierno no tienen una visión transversal en su trabajo. Por el hecho de ser ejes transversales, temas como el género o SAN no han sido apropiado en los programas: "Cuando es de todos, es de ninguno". Por ejemplo, miembros de las instituciones públicas (como los extensionistas) consideran que desagregar datos no es parte de su labor o que es carga extra de trabajo y un tema ajeno a sus actividades cotidianas.									1							
	La pobreza estructural y la ausencia de desarrollo básico impide en el país impide avanzar en temas de género																1
	La debilidad de la institucionalidad de género (unidades pequeñas, sin recursos, sin respaldo político, tema nuevo) no permite transversalizar el tema en el gobierno	1		1					1								1
	Hay una mala calidad de gasto de las intervenciones. El presupuesto dedicado a género se diluye en el pago de personal, viáticos, organización de capacitaciones, consultorías. Pero no en acciones directas hacia la mujer.				1												

En general, las narrativas hacen más referencia a las **barreras** que a las soluciones identificadas. Las barreras para la integración de género en políticas no se ubican únicamente a nivel del ciclo de política, sino también a nivel internacional y a nivel nacional de gobierno. En efecto, varios actores entrevistados concordaron en resaltar el papel de la **cooperación internacional** para el avance de la integración de género en políticas. Sin la presión de los actores de la cooperación internacional, actores del gobierno, sin intereses reales en reducir brechas de género, no hubieran implementado acciones en este sentido. Sin embargo, algunas narrativas critican el tipo de apoyo de la cooperación internacional que no es el más relevante frente al problema (producción de documentos no apropiados por tomadores de decisión), pero también la desarticulación de sus miembros, en un contexto sensible y de tensiones. Las **barreras a nivel nacional**, que, según actores, limitan la integración de género en políticas tienen diferentes índoles. Una narrativa contrasta el bajo presupuesto nacional con la multiplicidad de políticas vigentes, otra resalta la ausencia de políticas de Estado que hace de la integración de género una decisión de la administración de turno. Similarmente, la falta de visión integral de los miembros del gobierno dificulta la integración de temas transversales como el género (“Cuando es de todos, es de ninguno”) que se siente como una carga extra de trabajo que no les corresponde. La falta de recursos de las entidades de género, así como su falta de respaldo político no permiten tampoco avanzar en la transversalización de género. La mala calidad de gasto de las intervenciones constituye otro problema identificado por los entrevistados, y por otra parte las limitaciones (calidad y cantidad de datos) y el no-aprovechamiento del sistema de M&E nacional. Otra narrativa ubica el problema en la situación de pobreza extrema del país que impide avanzar en temas de género.

Las barreras también tienen que ver con comportamiento individual, corrupción, conocimiento y capacidad. En la categoría “**comportamiento/corrupción**” se encuentran narrativas en las cuales se consideran que la falta de integración de género en políticas se debe a intereses individuales o a la corrupción sistemática que existe a nivel del gobierno. En otra narrativa, se considera que es el racismo, el machismo, la violencia, el conservatismo y la influencia de la religión que limita la integración de género en políticas. Como ilustración de esto, el MAGA no reconoce la mujer como agricultora por sí misma sino como alguien que da apoyo al agricultor. Así, programas del MAGA apuntan a reproducir roles en vez de lograr empoderamiento.

Otras narrativas ubican el problema de integración de género como un problema de **conocimiento** y de sensibilización. Logrando sensibilizar y capacitar miembros de gobierno se puede avanzar en la integración de género en políticas.

Por otra parte, se identificaron contra-narrativas en las cuales no hay brecha de género en la política relacionada con agricultura, SAN y cambio climático ya que la participación de la mujer es similar sino mayor a la de hombres. Finalmente, la no dedicación de presupuesto a temas sociales (incluyendo temas de género) no es por decisión individual sino por emergencias no previstas (desastres).

En cuanto al final de las narrativas, las personas entrevistadas identificaron **soluciones** relacionadas con la influencia en política, la información y la educación, a nivel institucional y de articulación, en cambio de comportamiento y en aspectos técnicos. Sin embargo, la solución más mencionada es que no hay solución fácil o a corto plazo frente punto de partida de la falta de integración de género en políticas. En un segundo lugar, el tipo de solución se relacionan con la formación y sensibilización de personas tanto en el gobierno que en la población. Otro tipo de solución tiene que ver con una mayor o mejor articulación entre actores. También, se mencionó la necesidad de involucrar beneficiarios y tomar en cuenta las especificidades de los contextos de intervención. Además, se recomienda la generación de evidencia para influir en políticas.

De las soluciones menos mencionadas se encuentran la presión internacional, el fortalecimiento (políticamente y en capacidad) de las entidades de género del gobierno, y el enfocar los programas de gobierno hacia el empoderamiento de la mujer más que hacia su participación en actividades. El fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la participación ciudadana de la mujer, centrar la atención en las pérdidas económicas que implica la brecha de género, y enfocar mejor el presupuesto de género.

Cabe mencionar que las narrativas contemplaban combinaciones de soluciones como estrategia para atacar un mismo problema. Esto, parte del reconocimiento de la dificultad de superar el problema.

Divergencia y convergencia de las narrativas entre actores

En esta sección se analizan las narrativas agrupadas por temas por el tipo de actor a que está relacionada, con el fin de identificar si cierto tipos de actores estaban más asociados con algún un tipo de narrativa. En efecto, Kennett y Lendvai (2014) enfatizaron la importancia de saber quién y cómo se traduce cuestiones relativas al género por ser un proceso muy político. Este análisis se dividió entre los tipos de actores asociados al inicio y mitad de las narrativas (barreras) y los actores asociados al final de las narrativas (soluciones).

Barreras

En la Tabla 6, se presentan las barreras (inicio y mitad de narrativas) agrupadas por tema y los actores asociados a estas. El tipo de actor se dividió en cuatro categorías; (1) actores de gobierno trabajando en temas de género (6 personas), (2) actores de gobierno trabajando en otros temas (3 personas), (3) académicos (universitarios, consultores, expertos) (6 personas) y actores del sector privado (1 persona).

Tabla 6: Tipo de barrera por tipo de actor

	Tipo de barrera (inicio y mitad de las narrativas)	public gender (6 pers.)	public no gender (3 pers.)	Academic (6 pers.)	Private (1 pers.)	TOTAL
international context	sin la cooperación no habría avances en la integración de género en políticas.	6, 5	2	8, 11, 12, 13, 14		8
	Acciones de la cooperación se traduce en la producción de documentos (por consultores) no implementados.	5		8, 10, 12, 13		5
	contexto de mala relación entre cooperación y gobierno que reduce su influencia y la libertad de expresión de las ONG			8, 10, 13		3
	desarticulación de los actores de cooperación en temas y zonas de intervención e ineficiencia de sus acciones limitan su impacto y debilitan la autonomía nacional			8, 10, 12, 13		4
national policy context	muchas políticas vigentes para un bajo presupuesto nacional (pequeño país con bajo nivel tributario).	1, 5, 6	2, 7	8, 10, 12, 13, 15	15	11
	La falta de política de Estado frena el alcance de los objetivos de política y hace de la integración de género una decisión de la administración de turno.	1, 6, 9		10, 12, 13, 14	15	8
	Miembros del gobierno no tienen una visión transversal en su trabajo. El género es "Cuando es de todos es de ninguno".	1, 5, 6	2	8, 10, 12, 13, 14	15	10
	La pobreza estructural y la ausencia de desarrollo básico impide en el país impide avanzar en temas de género				15	1
	La debilidad de la institucionalidad de género no permite transversalizar el tema en el gobierno	1, 3, 4, 5, 6		8, 13, 14		8
	Hay una mala calidad de gasto de las intervenciones. El presupuesto dedicado a género se diluye en acción que no va hacia la mujer.	1				1
	Existen sistemas de M&E de género a nivel nacional, a nivel sectorial pero no se usa, la información es limitada y difícil de acceso.	3, 5, 6, 9	2, 7	12, 14		8
behavioural/ corruption	Intereses tácitos de los actores que van en contra del desarrollo del país			8, 13		2
	La corrupción como modo de funcionamiento a través de grupos de poderes en el gobierno favorece la pobreza y desigualdad en el país, la instrumentalización de los programas sociales, la implementación de un modelo de desarrollo extractivo			8, 10, 11, 12, 13	15	6
	Guatemala es un país es un país racista, machista, violento, patriarcal, conservador y religioso. Los funcionarios públicos no separan su criterio personal de su función pública. Se descredita y deslegitima el problema de género.	3, 4, 5, 6	7	8, 10, 11, 12, 13, 14	15	12
	Como ilustración de lo anterior, no hay diferenciación por género en programas del MAGA. La mujer no está reconocida como agricultora sino como aportando al agricultor.	4, 5, 6, 9	2	8, 10		7
knowledge/ capacity	La falta de integración de género en políticas es un problema de sensibilización de los miembros del gobierno al tema.	1, 4, 6, 9	2	10, 12, 14	15	9
	El cambio climático es un tema que está abordado por un enfoque técnico, no se ve la relevancia de integrar temas sociales tales como el género.	1, 5, 6	7	8, 11, 14	15	8
	Existen diferentes entendimientos de lo que es la integración de género (participación en actividades vs empoderamiento). Los programas no atacan los problemas de fondo.	5		8, 13	15	4
counter narrative	no hay problema de género en el país ni una falta de integración del tema en el ciclo de políticas.		7			8
	Los cambios no planeados en los presupuestos anuales responden a emergencias en el país que no se presupuestan, como desastres. No corresponden a una invisibilización del tema de género.		7			5

Fuente: elaboración propia

Las barreras que logran más consenso son (1) que Guatemala es un país racista, machista, violento, patriarcal, conservador y religioso (12 actores de los 4 tipos), (2) hay muchas políticas para un bajo presupuesto nacional (11 personas de los 4 tipos), (3) la falta de visión transversal de los miembros de gobierno (10 personas de los 4 tipos) y (4) la falta de sensibilización en temas de género (9 personas de los 4 tipos).

Entre académicos se logró mayor consenso acerca de las narrativas sobre el racismo/machismo del país, la falta de visión transversal de miembros del gobierno, bajo presupuesto nacional, papel de la cooperación, el problema de corrupción. Los miembros de entidades gubernamentales de género contribuyeron mayormente a la narrativa que resalta el problema de debilidad de la institucionalidad de género (5 personas).

Se observa que los funcionarios de gobierno (no necesariamente trabajando temas de género) no mencionaron barreras relacionadas con corrupción, desarticulación institucional o con el contexto de represión hacia la cooperación internacional y sociedad civil. Así mismo, tampoco mencionaron los problemas de libertad de expresión ni la desarticulación de la cooperación internacional.

Las contra-narrativas surgen de un solo actor, perteneciente al gobierno (pero no a ninguna unidad de género), y que no vio barreras en la integración de género en políticas.

Soluciones

En la Tabla 7, se presentan las soluciones (final de las narrativas) agrupadas por tema y los actores asociados a estas. El tipo de actor se dividió en cuatro categorías; (1) actores de gobierno trabajando en temas de género (6 personas), (2) actores de gobierno trabajando en otros temas (3 personas), (3) académicos (universitarios, consultores, expertos) (6 personas) y actores del sector privado (1 persona).

Tabla 7: Tipo de solución por tipo de actor

	Tipo de solución	public gender (6 pers.)	public no gender (3 pers.)	Academic (6 pers.)	Private (1 pers.)	TOTAL
advocacy	Presión internacional/ incidencia en políticas	6		11, 13, 14		4
	Fortalecimiento de la sociedad civil para su mayor incidencia en políticas			8, 13		2
	Incidencia en políticas por la SEPREM y las unidades de género	6				1
informational/ education	Formación, sensibilización a nivel institucional y de la población	1, 4, 6, 9		8, 14		6
	Producir evidencia para lograr cambios en políticas	4		8, 13, 14, 11, 12		5
	Enfocar las narrativas en las implicaciones económicas de la brecha de género			11, 13, 14		3
	Formar la nueva generación			11, 12		2
institutional/ articulation	Fortalecer y dar soporte político a la SEPREM y las unidades de género	6, 9		14		3
	Articulación de actores/utilizar el mecanismo de articulación	6		15, 13		3
	Tener políticas de Estado	1		11, 12, 14	15	4
	implicar a los beneficiarios, tener mejor en cuenta el contexto nacional y sub-nacional de manera integral			8, 10, 15		3
behavioral	Promoción de la participación ciudadana de las mujeres		16	10, 11, 14		4

	buscar el empoderamiento en lugar de la participación en actividades		16	8		2
technical	enfocar mejor el presupuesto de género	17				1
other	esperar el nuevo gobierno			10, 13		2
	ninguna solución a corto plazo o fácil, el cambio será difícil y a largo plazo	1, 6		8, 10, 13, 14		6

Fuente: Elaboración propia

Los académicos tuvieron consenso en encontrar como soluciones la producción de evidencia científica (5 personas), que corresponde a su campo de experticia. No vieron el fortalecimiento de las entidades gubernamental de género como una solución estratégica.

Por otra parte, los miembros del gobierno trabajando temas de género vieron la educación/sensibilización como principal solución (4 personas), y en menor medida el fortalecimiento de las entidades de género del gobierno (2 personas). No identificaron como solución el involucramiento de los beneficiarios.

Los miembros de gobierno que no trabajan en temas de género vieron soluciones en la promoción de la participación ciudadana de la mujer y buscando en los programas alcanzar empoderamiento de la mujer más que participación.

Discusión

En esta sección, nos basamos en los diversos puntos discutidos en las secciones anteriores para ponerlos en perspectiva con las narrativas sobre la inclusión de género en las políticas encontrado en la literatura científica. Enfocamos la discusión alrededor de los grandes temas de barreras a la inclusión de género en política encontrado para el caso guatemalteco; (1) contexto internación, (2) el contexto político y de género nacional, (3) comportamiento y corrupción, (4) falta de conocimiento y capacidades y (5) contra-narrativas.

El resumen de la puesta en perspectiva de las narrativas del caso guatemalteco frente a la literatura esta presentado en la Tabla 8.

Tabla 8: Narrativas sobre barreras para la inclusión de género en políticas comparadas con las narrativas encontradas en la literatura

		Tipo de narrativas (inicio y mitad) encontrado en la literatura		Tipo de narrativas (inicio y mitad) encontrado en este estudio																					
		technocratic and nonsystemic approach to include gender in policies due to the lack of understanding of gender inequality (Daly, 2005)		As a practice, gender mainstreaming is a process to promote gender equality and to improve the effectivity of policies. However, there are many different definitions of gender mainstreaming as well as considerable variations in practice (Walby, 2005)		policymakers have to be lobbied to “include” gender and be convinced that integrating a gender analysis makes a qualitative difference (Mukhopadhyay, 2016)		Lack of articulation between actors and between level		No challenge of male virility		Tyranny of urgent		Problem of new cross cutting topic		Lack of budget/ lack of budget flexibility/ pertinencia del gasto		Lack of capacities/ skills		Lack of law enforcement for gender mainstreaming		El modelo de desarrollo capitalista y la extrema pobreza y desigualdad, no permiten avanzar en la inclusión de género en políticas		Otro	
		Lack of information/ lack of understanding on gender, confusion, lack of research on gender		Technocratic/technical vision on gender VS gender empowerment/ political empowerment		Different definitions of gender mainstreaming		Gap between policy design/ discourse (at international level) and policy implementation		Government actors are obliged/ lobbied to include gender (against there will/interest)		Lack of interest/ personal interests													
international context	sin la cooperación no habría avances en la integración de género en políticas. Los avances que hay en inclusión de género han sido posible por los compromisos internacionales que comprometen al país más que por interés real. El sector privado y cooperación internacional compensan puntualmente la falta de presupuestos de las unidades de género a través de programas.							1								1									
	Acciones de la cooperación se traduce en la producción de documentos (por consultores) no implementados. Por ejemplo, se han desarrollado instrumentos de política sobre género/cambio climático pero han sido financiados por la cooperación internacional y solo formulan recomendaciones no vinculantes (ruta REDD+ género)							1														1			
	contexto de mala relación entre cooperación y gobierno que reduce su influencia y la libertad de expresión de las ONG								1															1	
	desarticulación de los actores de cooperación en temas y zonas de intervención y ineficiencia de sus acciones limitan su impacto y debilitan la autonomía nacional																								
national policy context	muchas políticas vigentes para un bajo presupuesto nacional (pequeño país con bajo nivel tributario). En el ciclo de política, el mayor esfuerzo se concentra en la elaboración de políticas. De hecho, existen políticas nacionales y sectoriales de género. Los asuntos sociales no son prioritarios en la ejecución del presupuesto.							1			1														
	La falta de política de Estado frena el alcance de los objetivos de política y hace de la integración de género una decisión de la administración de turno. Miembros del ministerios operan cambio al plan anual de																							1	

	ejecución aprobado, tales como eliminar acciones para la transversalidad de género.																	
	Miembros del gobierno no tienen una visión transversal en su trabajo. Por el hecho de ser ejes transversales, temas como el género o SAN no han sido apropiado en los programas: "Cuando es de todos es de ninguno". Por ejemplo, miembros de las instituciones públicas (como los extensionistas) consideran que desagregar datos no es parte de su labor o que es carga extra de trabajo y un tema ajeno a sus actividades cotidianas.	1					1			1								
	La pobreza estructural y la ausencia de desarrollo básico impide en el país impide avanzar en temas de género																1	
	La debilidad de la institucionalidad de género (unidades pequeñas, sin recursos, sin respaldo político, tema nuevo) no permite transversalizar el tema en el gobierno																	1
	Hay una mala calidad de gasto de las intervenciones. El presupuesto dedicado a género se diluye en el pago de personal, viáticos, organización de capacitaciones, consultorías. Pero no en acciones directas hacia la mujer.									1								
	Existen sistemas de M&E de género a nivel nacional, a nivel sectorial pero no se usa, la información es limitada y difícil de acceso. Hay un déficit de datos grande en el país. Sector privado y de la cooperación internacional compensan puntualmente (en el marco de programas) labores de M&E de forma rigurosa.	1											1					
behavioral/ corruption	Intereses tacitos de los actores que van en contra del desarrollo del país						1											
	La corrupcion como modo de funcionamiento a traves de grupos de poderes en el gobierno (elites militares, iglesia, funcionarios corruptos) favoreza la pobreza en el país, la instrumentalizacion de los programas sociales, la implementación de un modelo de desarrollo extractivo (incompatible con equidad de género y SAN)... La no integración de género en el presupuesto se hacer ver cómo un problema de prioridades que ya no representan las realidades del país, pero en realidad refleja el nivel de corrupción del país. Existe una inercia en la distribución del presupuesto nacional en donde temas de defensa nacional son más prioritarios que asuntos sociales (como el género).						1											
	Guatemala es un país es un país racista, machista, violento, patriarcal, conservador y religioso. Los funcionarios publicos no separan su criterio personal de su funcion publica. Se considera que el tema de género debe ser manejado por mujeres pero no llegan a puestos de poder/ o siguen patrones machistas. La visión de como resolver la brecha de género responde a una logica asistencialista, de victimización de la mujer sin fundamento. No se quiere cerrar brechas de género para mantener patrones machistas. Se descredita y deslegitima el problema de género y el movimiento feministas ("feminazis", el enfoque de género es enseñar a ser homosexual). La instrum entalización de este debate permite alejarse de problemas importantes como el cambio climático, la pobreza, SAN... que no mejoran.							1		1								

	Como ilustración de lo anterior, no hay diferenciación por género en programas del MAGA. La mujer no está reconocida como agricultora sino como aportando al agricultor, por lo tanto, no hay programa del MAGA dedicado específicamente a la mujer. no hay interés en reconocer la diversidad de la población y de sus necesidades a atender. El PAFFEC, programa insignia del MAGA, no integra cambio climático, SAN y género de forma intencional y explícita, sino por accidente.									1							
knowledge/ capacity	La falta de integración de género en políticas es un problema de sensibilización de los miembros del gobierno al tema. La rotación alta del personal de gobierno no permite sensibilizar en tema de género, complica el dialogo con la cooperacion o sector privado.	1		1													
	En Guatemala, los efectos del cambio climático es una realidad en donde las mujeres son de las más vulnerables, pero no hay mecanismos de gestión adecuado. Por ejemplo, el cambio climático es un tema que está abordado por un enfoque técnico, no se ve la relevancia de integrar temas sociales tales como el género.	1	1								1						
	Existen diferentes entendimientos de lo que es la integración de género (participación en actividades vs empoderamiento). Los programas no atacan los problemas de fondo que permitirían cerrar las brechas de género y empeoran los indicadores de SAN. Programa destinado a mujer puede ir en contra de su empoderamiento promoviendo roles tradicionales de la mujer.	1	1	1													
counter narrative	no hay problema de género en el país ni una falta de integración del tema en el ciclo de políticas. Tanto hombres que mujeres participan en actividades de los programas del MAGA, a veces más mujeres que hombres. El sistema de M&E del MAGA (SIPSE) es eficiente y permite ver el nivel de ejecución de los programas y cuanto se invirtió en género.	NA	NA														
	La SAN, un compromiso y una prioridad de país en donde la mujer juega un papel clave. La SAN es transversal al MAGA tal como el género. La mujer es clave para lograr estos objetivos ya que hace parte de la población más vulnerable por una parte y por el rol que tiene en las dimensiones de SAN (acceso, disponibilidad, estabilidad, utilización).	NA	NA														
TOTAL		5	2	2	2	2	4	1	2	1	1	2	1	2	1	2	

Cruzando las barreras identificadas en la literatura con las identificadas a través de las entrevistas con actores clave, se puede observar en qué medida el caso guatemalteco es representativo de los hallazgos encontrados en la literatura (ver Tabla 8).

El diseño de políticas implica un proceso complejo en el que las negociaciones entre los actores se suceden continuamente en relación con sus propias necesidades, preferencias y prioridades, lo que a veces tiene efectos negativos en los resultados del diseño de políticas (Bryan et al., 2017b). Estas posibles tensiones y desacuerdos entre los responsables políticos se observan no sólo a nivel nacional sino también a nivel local (Acosta et al., 2019). Por lo tanto, es fundamental comprender las descripciones de las políticas en torno a las cuestiones de género y los resultados limitados de la incorporación de la perspectiva de género para identificar las resistencias y los intereses rivales (Acosta et al., 2019).

Contexto internacional

Tanto los actores entrevistados sobre el caso guatemalteco como autores de la literatura identifican el contexto internacional como relevante para entender el nivel de inclusión de género en políticas.

El rol de los actores de la cooperación internacional para incentivar la inclusión de género en políticas ha sido mencionado para describir el caso guatemalteco y está presente en la literatura (Acosta et al., 2019; Ampaire et al., 2019; Gumucio and Rueda, 2015; Kennett and Lendvai, 2014; Mukhopadhyay, 2016; Rees, 2005; True and Mintrom, 2001).

La Plataforma de Acción de Beijing (1995) constituye el símbolo y punto de inflexión de esta promoción de la integración de género en políticas ya que fue adoptada masivamente por gobiernos, y permitió tanto la elaboración de políticas nacionales de género como la creación de entidades gubernamentales de género (Acosta et al., 2019; Kennett and Lendvai, 2014; True and Mintrom, 2001).

También, el rol de la cooperación, además de influir en los gobiernos para la inclusión de género, se traduce por el financiamiento de acciones de género no presupuestado en el presupuesto nacional, según autores (Ampaire et al., 2019; Bryan et al., 2016; Elson, 1998; IICA, 2015; Njuki et al., 2016) y personas entrevistada en el marco de este estudio.

En efecto, la incorporación de la perspectiva de género se promueve, por la cooperación internacional, como una forma estratégica de alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social, como el aumento de la productividad de las mujeres (Ampaire et al., 2019; FAO, 2011; Coello, 2015; UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank, 2015). Sin embargo, la integración de la perspectiva de género implica ajustar las políticas existentes o diseñar otras nuevas, lo que requerirá recursos adicionales para el gobierno (ONU Mujeres, 2015). Este aspecto puede constituir un obstáculo para su plena aplicación.

Existe, igualmente un consenso entre narrativas encontrada en la literatura y las del caso guatemalteco en lo que se refiere a la falta de relevancia y de impacto de acciones desarrolladas por actores de la cooperación internacional para lograr la inclusión de género en políticas. Este desfase se ve reflejado en la brecha que existe entre discurso a nivel internacional y producción de documentos por una parte con la implementación e impacto (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016) y en la falta de aplicación de la ley para aplicar políticas sensibles al género (Ampaire et al., 2017; IICA, 2015). Narrativas del caso guatemalteco mencionan la producción de documentos de políticas para la inclusión de género en políticas elaborados por la cooperación internacional pero no apropiado por tomadores de decisión y por lo tanto no aplicado.

De hecho, en la literatura, se reconoce que los esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género a nivel nacional no se han traducido plenamente en avances en materia de igualdad de género (Acosta et al., 2019; IICA, 2018).

Sin embargo, a nivel del contexto internacional, existen narrativas del caso guatemalteco que no han sido encontrado en la literatura. Por ejemplo, la situación particular en el momento en el cual se realizaron las entrevistas en que existía mala relación entre el gobierno y la cooperación internacional, lo que limita su poder de influir en políticas. El problema de censura de las ONGs tampoco ha sido encontrado en las narrativas de la literatura. Tampoco se ha

encontrado mención a la desarticulación de los actores de la cooperación internacional (pero sí a otros niveles, por ejemplo).

La importancia de la narrativa sobre las malas relaciones entre la cooperación internacional y el gobierno fue incluso incluida en un Boletín del ICEFI sobre el análisis del presupuesto público para 2018 (boletín 24, ICEFI 2018). El boletín comenta el incidente de la expulsión de la CICIG como reflejo de la crisis democrática, pero no sin vincularlo con la cuestión de género en el país. Sin embargo, no se encontró en la literatura comentarios sobre el proceso de silenciamiento de la sociedad civil por ley de Estado.

Contexto político y de género nacional

Tanto las narrativas encontradas en la literatura (Acosta et al., 2019; Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016) como en el caso guatemalteco visualizan la brecha entre la producción de políticas y su implementación. En efecto, Acosta et al. (2019) concluye que a pesar de la influencia internacional en temas de género y de la formulación de documentos con perspectiva de género, las desigualdades de género no se han abordado a nivel más local. Esta situación se explica en el caso guatemalteco por una falta de interés real por parte de los actores de gobierno de integrar el género en políticas (más allá de su inclusión en documentos), punto mencionado también por Bryan et al. (2016).

Además, a nivel nacional, la falta de una política de Estado constituye otra narrativa explicando la falta de integración de género en políticas ya que la decisión de incluir género se vuelve una opción para el tomador de decisión de turno. Esta idea corresponde a la narrativa encontrada en la literatura según la cual no hay aplicación de una ley para implementar políticas sensibles al género (Ampaire et al., 2017; IICA, 2015). De esta manera, la inclusión de género no consiste en una obligación sino en una opción.

Conectada con la previa, está la narrativa encontrada tanto en el caso guatemalteco como en la literatura, que postula que la falta de integración de género viene del modo de funcionamiento de los gobiernos, divididos por sectores y no acostumbrado a trabajar en temas transversales. Por ser transversal, el tema de género es visto como una carga extra de trabajo. En la literatura, se habla de la idea de la falta de sensibilización al tema de género (IICA, 2015), de la falta de aceptación de la inclusión de género por los miembros de gobierno (Ampaire et al., 2017b) ya que es considerado como una carga extra de trabajo (Bryan et al., 2018) y la falta de información en general sobre lo que representa la brecha de género (Bryan et al., 2016; Bryan et al., 2018; Njuki et al., 2016). Esta narrativa subraya también la falta de articulación entre miembros de gobierno por este funcionamiento en silos (Ampaire et al., 2017a) y el problema de incluir ‘nuevos temas’ transversales en sectores tradicionales como el ministerio de agricultura (Levy, 1992).

La narrativa guatemalteca sobre el no uso del sistema de M&E y de su limitación en termino de datos y la dificultad de acceso a los datos corresponde a las narrativas de la literatura según las cuales (1) falta información, comprensión, investigación sobre género (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; Bryan et al., 2018; Daly, 2005; IICA, 2015; Njuki et al., 2016) y (2) hay una falta de capacidades en temas de género (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2016; IICA, 2015; Njuki et al., 2016).

La narrativa en la cual se establece un vínculo entre la pobreza estructural del país y la falta de integración de género en políticas, se encontró en las narrativas mencionadas por las personas entrevistadas y en la literatura sobre Guatemala/ región LAC. En efecto, Oxfam (2015) establece una relación entre las desigualdades en las distribuciones de las tierras de esta región, por presiones de grandes propietarios adicionado al modo de desarrollo agrícola basado en cultivos extensivos en donde se ven afectados los productores a pequeña escala y aun más las mujeres productoras. Así, es todo el sistema económico y social que está cuestionado en esta narrativa.

Narrativa relacionada sobre el presupuesto nacional, su flexibilidad o calidad de ejecución, constituye otra narrativa encontrada tanto en las entrevistas como en la literatura. En efecto, en un informe ICEFI (2017), se considera que: *“La forma más evidente en la que la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad es a través*

del gasto público. Mediante un gasto público eficiente y transparente en educación, salud, vivienda o justicia, el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida; es decir, el gasto público incide directamente en la igualdad de oportunidades de la población”. Pero, “Los países de América Latina se encuentran atrapados en un círculo vicioso en el que una alta inequidad en la distribución del ingreso impide aumentar los ingresos fiscales, lo que a su vez limita las posibilidades del Estado de mejorar las perspectivas económicas de las personas más pobres, lo cual, en el largo plazo, intensifica las inequidades (Breceda, Rigolini, & Saavedra, 2009 en ICEFI, 2017)”. Además, los autores calcularon que, para el caso de Guatemala, solo un 22.8% del presupuesto no se encuentra comprometido (boletín 24. ICEFI, 2018).

True y Mintrom (2001) distinguen, en término de creación de entidades de género en gobierno, entre “high” (de alto nivel como ministerios autónomos u oficina dentro del departamento del jefe de estado u organismos estatales autónomos) y “low –level machineries” (oficinas dentro de ministerios) pero sin incluir en el análisis la efectividad de ellos para transversalizar el género en políticas. Una narrativa del caso de Guatemala resalta que “low-level machinery”, como es el caso en este país, sufre de falta de herramientas y de soporte político para lograr sus objetivos.

Comportamiento y corrupción

Las tres siguientes narrativas del caso guatemalteco coinciden parcialmente con narrativas encontradas en la literatura.

La primera avanza que intereses constituyen una barrera a la inclusión de género en políticas (Bryan et al., 2016; Mukhopadhyay, 2016). De acuerdo con esta narrativa, es la falta de interés en el tema que frena su avance en políticas. En el caso de Guatemala se precisa que existen otros intereses tácitos (acceso a fondos, intereses sectoriales o personales) que no van necesariamente en favor del desarrollo del país que impiden el avance del género en la política.

Según la segunda narrativa, es la corrupción como modo de funcionamiento y orquestado por grupos de poderes que favorece la pobreza y desigualdad. Esta idea está desarrollada también en un informe de Oxfam (2015) que habla de “secuestro de la democracia” que se traduce por prácticas corruptas de las elites económicas y políticas, dando como ejemplos el clientelismo, la compra de votos, la contratación de empleados públicos por su afiliación política, la priorización de políticas asistencialistas, los otorgamientos de servicios públicos como favores y la influencia en los medios de comunicación (entre otros).

La tercera narrativa guatemalteca, va aún más lejos diciendo que la falta de integración de género en políticas se explica por el hecho que Guatemala es un país racista, machista, violento, patriarcal, conservador y religioso. Esta narrativa corresponde al no cuestionamiento de la noción de virilidad masculina encontrado en la literatura (Mayoux, 1993; Njuki et al., 2016). Un informe de Oxfam (2015) explica: “*lo que permite al capitalismo colocar a las mujeres en los escalafones inferiores de las jerarquías internas a la fuerza de trabajo no son las lógicas de funcionamiento interno del capitalismo mismo, sino las constitutivas de otro sistema de opresión, que, aun habiéndose entrelazado con el capitalismo, goza de vida propia y de una autonomía relativa: el sistema patriarcal. La subordinación de las mujeres creada por el sistema patriarcal, cuyos orígenes son pre-capitalistas, es pues utilizada por el capitalismo para sus propios fines*”. La narrativa guatemalteca según la cual la victimización de las mujeres corresponde a la visión gubernamental de cómo enfrentar brechas de género es coherente con esta idea.

Finalmente, las tres últimas narrativas constituyen un gradiente de una misma narrativa. Autores hacen énfasis sobre la complejidad del proceso de diseño de políticas que se traducen en negociaciones entre actores, en sus propias necesidades y en preferencias y prioridades, lo que a veces tiene efectos negativos en los resultados de las políticas (Bryan et al., 2017b). Estas posibles tensiones y desacuerdos entre los responsables políticos se observan no sólo a nivel nacional sino también a nivel local (Acosta et al., 2019).

La última narrativa de este componente recalca que, en el MAGA, no hay diferenciación por género en programas, y que, además, la mujer no es considerada como agricultura, pero como alguien que ofrece apoyo al agricultor. Esta

narrativa corresponde al no cuestionamiento de la noción de virilidad masculina, de las cuestiones de subordinación y de reproducción de género evocado por Mayoux (1993) y Njuki et al. (2016).

Conocimientos y capacidades

Las narrativas sobre las barreras propias al caso de Guatemala y de la literatura coinciden en identificar barreras relativas a conocimiento y capacidades como freno para la integración de género en políticas. En efecto, en dos narrativas guatemaltecas, se postula que es por falta de sensibilización de los miembros del gobierno al tema de género, por un lado y por diferentes entendimientos del concepto de inclusión de género, por otro lado que no se incluye más el tema de género en políticas. De la misma forma, en la literatura, se llega a la misma conclusión (Ampaire et al., 2017b; Bryan et al., 2018; IICA, 2015). Esta falta de sensibilización al tema de género se traduce también por la co-existencia de diferentes definiciones de la inclusión de género en políticas y por lo tanto de diferentes entendimientos de cómo alcanzarla. En efecto, como lo explica Waldy (2005) “existen muchas definiciones diferentes de la integración de la perspectiva de género, así como considerables variaciones en la práctica”. En este marco se puede hablar de traducción de normas internacionales, la cual constituye un “proceso de negociación y adaptación en el que el significado se configura y reconstruye para encajar en un contexto discursivo y normativo específico” y que puede explicar la falta de inclusión de género en políticas (Acosta et al., 2019). Según Kennett y Lendvai (2014) el diseño de políticas está “profundamente arraigado en la dinámica del poder”. En efecto, las normas de género formuladas y definidas a nivel internacional pueden competir con otras normas a nivel local (Acosta et al., 2018) o simplificarse en exceso mediante múltiples procesos de traducción (Kennett y Lendvai, 2014).

La siguiente narrativa para el caso de Guatemala está más enfocada a la inclusión de género en políticas agrícolas de cambio climático. En esta, se menciona que el cambio climático es un tema abordado con un enfoque técnico y por lo tanto no se ve la relevancia de incluir visión de género. Esta tendencia en volver un problema altamente político y social (Acosta et al., 2018; CDKN, 2017; Gumucio and Rueda, 2015; Mukhopadhyay, 2016; Njuki et al., 2016), como la brecha de género, en un problema técnico que se puede solucionar con medidas técnicas, como la producción de documentos, y que se monitorea con indicadores tradicionales (número de mujer participando en talleres, por ejemplo) es común al mundo del desarrollo (Bierschenk, 2014, Rottenburg, 2009; Li, 2007; Wieringa, 1994). El caso del cambio climático es ilustrativo ya que es un tema que está manejado a nivel internacional por actores como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la base científica de la UNFCCC, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), los cuales no discuten las dimensiones de género de la cambio climático, sino muchos más aspectos técnicos y soluciones al cambio climático (Resurrección, 2011). Fordham (2003), habla de la “tiranía de lo urgente” retomando una expresión de Bridge, (1996) según la cual lo urgente de una situación permite eliminar el tema de género (o temas sociales, en general) por priorización.

Contra-narrativa

En este estudio, se ha logrado entrevistar, más que todo, a personas que sí consideraban que existía una falta de integración de género en políticas agrícolas de cambio climático y SAN. Al contrario, actores de gobierno con más poder y cuyo trabajo no está explícitamente y únicamente relacionado con género han sido difíciles de entrevistar (no tenían disponibilidad, o nos referían a las entidades de género). Sin embargo, son ellos que logran posicionar la narrativa según la cual no existe ningún problema de inclusión de género en políticas, o que las que promocionan equidad de género son ‘feminazis’ e invisibilizan las narrativas que obtuvimos y presentamos en este estudio (Roe, 1994). En este sentido, la mayoría de las narrativas que pudimos identificar se ubican del lado de las perdedoras, las que no logran ser escuchadas.

Notas finales

En general, las narrativas sobre la inclusión de género en políticas para el caso guatemalteco coincide con varias narrativas encontradas en la literatura. El tipo de barrera que más coincidió entre el caso guatemalteco y la literatura está vinculado con la falta de información, de entendimiento y de información sobre el tema de género, por un lado, y la falta de interés de los actores en el tema, por otro lado. De la falta de interés a la corrupción/machismo/racismo corresponde a gradientes de la misma narrativa. Sin embargo, también existen narrativas o parte de narrativas guatemaltecas no encontradas en la literatura, como la de la debilidad de las instituciones para lograr sus objetivos, o el proyecto silenciamiento de las ONGs en el país. De la misma manera, no se encontraron contra-narrativa en la literatura, tampoco.

Conclusión

En este estudio, se buscó entender por qué persisten brechas a la inclusión de género en políticas, y más específicamente en políticas agrícolas, de cambio climático y SAN. Para esto, se tomó el caso de Guatemala, para analizar las narrativas acerca del nivel de integración de género en políticas y lo que nos puede revelar sobre intereses y motivaciones de actores involucrados.

Para esto, se realizó un mapeo de políticas y de actores relevantes para el tema, en un primer tiempo, y, un análisis de narrativas a partir de las entrevistas realizadas con los actores identificados.

Los resultados son de múltiple índole y de múltiples niveles. Primero, a nivel internacional, se observó en los documentos de políticas la mención de 46 compromisos internacionales (8 con objetivos transversales, 6 en relación con la agricultura, 8 en temas de género, 11 en temas de cambio climático, 5 en temas de gestión de riesgo de desastres y 8 en temas de SAN). Sin embargo, los documentos de política mencionan poco los compromisos de género en su cuerpo. Se mencionaron más tratados transversales que no son exclusivamente relacionado con la mujer, lo que permite concluir que la integración de género vista desde la mención de compromisos internacionales es débil.

A nivel nacional, se analizó la integración de género a través la organización de gobierno, la cual mostró la existencia de unidad de género a nivel sectorial (dentro del MAGA, MARN, SESAN) bajo los despachos ministeriales, pero también de una secretaria presidencial de la mujer (SEPREM) dependiendo directamente de presidencia. La SEPREM tiene por objetivo asesorar y coordinar la implementación de la política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (2008-2023) en sus 12 ejes priorizados. Las unidades de género están a cargo de la implementación de la política de género y la transversalización del tema desde su eje temático. Sin embargo, los límites presupuestales como de recursos humanos son unos retos de estas entidades.

También, a nivel nacional, se analizó la integración de género dentro de la combinación de políticas agricultura, SAN, cambio climático y género. Se identificaron cinco políticas de género dentro de esta combinación a nivel nacional y sectorial (agrícola, ambiente, bosques, gestión de riesgo de desastres). En este sentido, la inclusión de género en políticas se hace más a través de la creación de nuevos documentos/políticas que en la reformulación de políticas sectoriales. El tema de género se mantiene separado de los temas sectoriales de agricultura, cambio climático y SAN. A nivel del PND, se menciona la Plataforma de la Acción de la Mujer, la política nacional de género, el fortalecimiento de entidades de género como la SEPREM y los avances en el marco normativo (más que todo frente a la violencia hacia la mujer). Sin embargo, a parte del capítulo sobre agua (mencionando el rol de la mujer en el hogar), no se hace mención de género en temas de suelo, agricultura y SAN. De la misma forma, el género no constituye una prioridad dentro de la política general de gobierno (2016-2020).

La firma de compromisos internacionales, la creación de entidades de gobierno enfocada en cuestión de género, y la elaboración de política no son suficientes para entender el nivel de integración de género en políticas. Es necesario analizar los otros aspectos del ciclo de política como la implementación, M&E etc.

Sin embargo, actores entrevistados sí reconocen el rol clave de la mujer en temas de SAN (SAN siendo una prioridad nacional) pero se reconoce también la poca inclusión real de género la implementación de los proyectos. Diferentes entrevistados, de la misma forma, identificaron las mujeres como parte de la población entre las más vulnerables frente a los efectos del cambio climático, pero no contemplada en los mecanismos de gestión gubernamentales actuales.

Los principales resultados muestran que existen más barreras que soluciones identificadas. Ambos no se identifican únicamente a nivel del ciclo de políticas sino también a nivel internacional y a nivel del contexto nacional. Las soluciones se relacionan más con la formación y sensibilización de la población y de los miembros de gobierno y en menor medida en temas de articulación de actores/instituciones.

Finalmente, se analizaron las narrativas por tipo de actores (de gobierno que trabaja en temas de género, de gobierno que NO trabaja en temas de género, académicos/consultores, del sector privado) para entender si un tipo de narrativas estaba asociada a un tipo de actor. Este análisis se realizó por los tipos de barreras y por los tipos de soluciones.

Los principales resultados son que la parte de las narrativas sobre las barreras son las que logran más consenso entre los tipos de actores. Los principales consensos se relacionan con tres narrativas: i) por un lado (barrera más mencionada por los académicos), Guatemala es un país racista, machista, violento, conservador y religiosos, ii) por otro lado, el bajo presupuesto frente a los pocos recursos públicos es otra barrera, y iii) finalmente la falta de visión transversal de los actores de gobiernos y la falta de sensibilización de los actores a temas de género limita la integración de enfoques de género. Adicionalmente, miembros de áreas de género de gobierno resaltan la debilidad de las entidades de género. Las soluciones para superar las barreras, académicos recomiendan producción de evidencias y miembros de gobiernos sensibilización.

La discusión se organizó alrededor de cinco temas, poniendo en perspectiva las narrativas propias al caso guatemalteco con las encontradas en la literatura. Los temas explorados son de los temas transversales; el contexto internacional, del contexto político nacional, de comportamiento o corrupción, de conocimiento y/o capacidades y las contra-narrativas.

En cierta medida las narrativas sobre el caso de Guatemala coinciden en las narrativas encontradas en la literatura como la visión tecnocrática y despolitizada de la gestión de la cuestión de género, la falta de interés en el tema de los miembros de gobierno, por ejemplo.

Según Walby (2005), la integración de la perspectiva de género requiere un proceso de revisión de conceptos en vez de establecer una “teoría separatista de género”, lo cual coincide con las narrativas haciendo énfasis sobre problemas de definición, problema de comprensión de género, etc. También, esta visión separatista corresponde a la inclusión de género a nivel de creación de entidades de género y elaboración de política. En Guatemala, se crearon entidades aparte (como las unidades de género y la SEPREM) y política aparte (política nacional y política sectorial de género) recalcando que son temas distintos que deben ser abordados por separados. Sin embargo, es necesario también comprender los problemas estructurales de pobreza, desigualdad, corrupción para entender el nivel de integración de género en políticas. La falta de integración de género en las políticas no puede ser únicamente visto como un problema de sensibilización en el tema (como lo mencionaron miembros de las entidades de género de gobierno).

Las contra narrativas permiten ver motivaciones de actores que no tienen interés en hacer avanzar el tema de género en el país. A pesar de las evidencias científicas (sobre brechas de género, sobre beneficios de la inclusión de género), las narrativas que deslegitimizan las narrativas sobre las brechas de género parece que han logrado ganar la batalla. Como lo comenta Roe (1994), cuando persiste una narrativa de política desacreditada empíricamente, los esfuerzos deben orientarse a modificar esa narrativa para hacerla menos objetable.

Asimismo, como Roe (1994) nos recuerda, el objetivo es de ver en qué medida las narrativas permitieron establecer y estabilizar los supuestos necesarios para la toma de decisión frente a lo incierto y complejo del contexto. En el caso de las narrativas en Guatemala sobre la inclusión de género en políticas no han logrado este objetivo e influir en la toma de decisión política, sino al contrario. Roe (1994) lo identifica como un caso posible, *“narrativas de políticas pueden ser inexactas desde el punto de vista de la representación y reconocibles, pero*

aun así persisten, de hecho, prosperan”. Esto, puede ser interpretado por una falta de comprensión de lo que implica la integración de género en políticas, o por interés corruptos de miembros de gobierno, por una visión tecnócrata de género etc.

Sin embargo, tanto los actores entrevistados como la literatura científica concuerdan en decir que sí existe un vínculo entre agricultura, cambio climático, SAN y género y que sí es relevante abordar estos temas de forma integrada. Los actores también mencionaron la importancia de vincular otros temas como salud y migración a estos primeros temas. Según los actores entrevistados, los efectos del CC aumenta la migración a Estados Unidos; la cual constituye la última opción para no morir de hambre. Por otro lado, la erosión eólica producida por el cambio climático también provoca problemas respiratorios en población vulnerable como niños y adultos mayores, los cuales están a cargo de la mujer, según otro entrevistado. En efecto, un informe sobre el corredor seco de Guatemala Oxfam (2019) estableció la correlación estadística entre cambio climático, inseguridad alimentaria y la migración (como estrategia para enfrentar la crisis) (también ver informe PMA, 2017). El estudio mostró diferencias en las estrategias por género, tales como las mujeres migran más al interior del país, mientras que los hombres van más lejos, fuera del país, las mujeres migran con la situación de seguridad alimentaria es más grave (los hombres migran antes) sugiriendo que las migraciones de las mujeres constituyen “la última defensa” de los hogares frente al hambre” (Oxfam, 2019).

En este marco, es importante recalcar, como lo hace Stock (2012) que las mujeres son “agentes de estrategias de adaptación y supervivencia” y no solamente víctima y pasiva frente a su contexto. Existen soluciones concretas y técnicas para, desde la política pública, dar soluciones a la falta de inclusión de las mujeres y las brechas de género consecutivas que han sido mencionado en la literatura (diseño de sistema fiscal con incentivos y sanciones, establecer presupuesto específico para mujeres, tomar en cuenta y retribuir el trabajo doméstico, reforma para acceso a la tierra... (Oxfam, 2015)) y a través de las personas entrevistadas (capacitar miembros de gobierno y población, generar evidencia sobre brechas de género, fortalecer entidades de género etc.). Sin embargo, estas soluciones no serán útil si no se enfrentan problemas tales como desigualdad y pobreza, racismo de estado, corrupción y patriarcado.

Referencias

- Acosta, M., van Bommel, S., van Wessel, M., Ampaire, E. L., Jassogne, L., Feindt, P. H. 2018. Discursive translations of gender mainstreaming norms: the case of agricultural and climate change policies in Uganda.
- Acosta, M., van Wessel, M., van Bommel, S., Ampaire, E. L., Jassogne, L. 2019. The power of narratives: Explaining Inaction on gender mainstreaming in Uganda’s CC policy.
- Adger, W. N. 2014. Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change. *Economic Geography*, 79(4), 387–404.
- Aguilar, L. (2015). Gender in Mitigation Actions. Retrieved from IUCN Global Gender Office website: https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/capacity_building/application/pdf/df5_ms_lorena_aguilar.pdf
- Alston, M., 2014, November. Gender mainstreaming and climate change. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 47, pp. 287-294). Pergamon.
- Ampaire, E.L., Jassogne, L., Providence, H., Acosta, M., Twyman, J., Winowiecki, L. and van Asten, P., 2017a. Institutional challenges to climate change adaptation: A case study on policy action gaps in Uganda. *Environmental Science & Policy*, 75, pp.81-90.

Ampaire, E. L., Acosta, M., Huyer, S., Kigonya, R., Muchunguzi, R., Muna, R., Jassogne, L. 2017b. Gender in climate change, agriculture and natural resource policies: insights from East Africa.

Ampaire, E. L., Acosta, M., Huyer, S., Kigonya, R., Muchunguzi, P., Muna, R., & Jassogne, L. (2019). Gender in climate change, agriculture, and natural resource policies: Insights from East Africa. *Climatic Change*. <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02447-0>

Barton, D. N., Blumentrath, S., & Rusch, G. (n.d.). *Society & Natural Resources : An Polycyscape — A Spatially Explicit Evaluation of Voluntary Conservation in a Policy Mix for Biodiversity Conservation in Norway Polycyscape — A Spatially Explicit Evaluation of Voluntary Conservation in a Policy Mix for Bi.* (December 2014), 37–41. <https://doi.org/10.1080/08941920.2013.799727>

Béné, C., Oosterveer, P., Lamotte, L., Brouwer, I. D., de Haan, S., Prager, S. D., ... & Khoury, C. K. (2019). When food systems meet sustainability—Current narratives and implications for actions. *World Development*, 113, 116-130. Beuchelt, T.D. and Badstue, L., 2013. Gender, nutrition-and climate-smart food production: Opportunities and trade-offs. *Food Security*, 5(5), pp.709-721.

Brouwers, R.H., 2013. Revisiting gender mainstreaming in international development. Goodbye to an illusionary strategy. *ISS Working Paper Series/General Series*, 556(556), pp.1-36.

Bryan, E., Bernier, Q., Espinal, M., Ringler, C. 2016. Integrating gender into climate change adaptation programs: A research and capacity needs assessment for Sub-Saharan Africa.

Bryan, E., Theis, S., Choufani, J. 2017a. Gender-Sensitive, Climate-Smart Agriculture for Improved Nutrition in Africa South of the Sahara.

Bryan, Elizabeth; Theis, Sophie; Choufani, Jowel; De Pinto, Alessandro; Meinzen-Dick, Ruth Suseela; and Ringler, Claudia. 2017b. Conceptual framework: Gender, climate change, and nutrition integration initiative. GCAN Policy Note 7. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/132300>

Bryan, E., Bernier, Q., Espinal, M. and Ringler, C., 2018. Making climate change adaptation programmes in sub-Saharan Africa more gender responsive: insights from implementing organizations on the barriers and opportunities. *Climate and Development*, 10(5), pp.417-431.

Central American Agricultural Council (CAC). 2017. Estrategia Agricultura Sostenible Adaptada al Clima para la Región del SICA (2018-2030).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), NDF (Fondo Nórdico de Desarrollo), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), CGIAR/CCAFS (Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria), PROGRESAN (Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región SICA) e INCAP (Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá). 2018. Cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y la República Dominicana: Propuestas metodológicas, LC/MEX/TS.2018/19, Ciudad de México.

Coello, B., M. E. Reimo, S. Theis, and V. Stanley. 2015. Impact of male outmigration from Guatemala on rural women's agency, land use and agricultural production. World Bank, Washington, DC.

CDKN. 2017. Casos de estudio; Género y cambio climático en América Latina.

Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 433-450.

- Elson, D. (1998). Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 10(7), 929-941.
- FAO. 2011. The state of food and agriculture 2010-2011.
- Flanagan, K., Uyarra, E. and Laranja, M., 2011. Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research policy*, 40(5), pp.702-713.
- Fordham, M. (2003). Gender, disaster and development: the necessity for integration. In *Natural disaster and development in a globalizing world* (pp. 73-90). Routledge.
- Goodman, L. A. (1961). Snowball sampling. *The annals of mathematical statistics*, 148-170.
- Fukuda-Parr, Sakiko. "Recapturing the narrative of international development." *The Millennium Development Goals and Beyond*. Routledge, 2013. 59-77.
- Gutierrez-Montes, I., Arguedas, M., Ramirez-Aguero, F., Mercado, L., & Sellare, J. (2018). Contributing to the construction of a framework for improved gender integration into climate-smart agriculture projects monitoring and evaluation: MAP-Norway experience. *Climatic Change*, 1-14.
- Gumucio, T. and Rueda, M.T., 2015. Influencing gender-inclusive climate change policies in Latin America. *Journal of Gender, Agriculture and Food Security*, 1(2), pp.42-61.
- Hassenteufel, P. and De Maillard, J., 2013. Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique*, (3), pp.377-393.
- Howland, F., Le Coq, J.F., Acosta, M., 2019. Gender integration in agriculture food security and climate change policy: a framework proposal.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales–ICEFI, 2016. Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales–ICEFI, 2017. "[Incidencia de la Política Fiscal en la Desigualdad y la Pobreza en Guatemala](#)," [Commitment to Equity \(CEO\) Working Paper Series 50](#), Tulane University, Department of Economics.
- ICEFI, Analisis del presupuesto publico para 2018, con énfasis en las inversiones dirigidas a la niñez y la adolescencia, 2018. boletín 24.
- IDB. 2014. Mainstreaming gender in rural development projects in Latin America and the Caribbean.
- IICA. 2015. Estado y perspectivas desde la institucionalidad en Latinoamérica.
- IICA. 2018. Luchadoras; Mujeres Rurales en el mundo: 28 voces autorizadas
- IPCC. 2014: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summaries, Frequently Asked Questions, and Cross-Chapter Boxes. A Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 190 pp.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 43-62.

Kennett, P. and Lendvai, N., 2014. Policy paradigms, gender equality and translation: scales and disjuncture. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(1), pp.6-16.

Kristjanson, P., Bryan, E., Bernier, Q., Twyman, J., Meinzen-Dick, R., Kieran, C., Ringler, C., Jost, C. and Doss, C. 2017. Addressing gender in agricultural research for development in the face of a changing climate: where are we and where should we be going?. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15(5), pp.482-500.

Krizsan, A. and Lombardo, E., 2013. The quality of gender equality policies: A discursive approach. *European Journal of Women's Studies*, 20(1), pp.77-92.

Lafferty, W. and Hovden, E., 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental politics*, 12(3), pp.1-22.

Levy, C. (1992). Gender and the environment: the challenge of cross-cutting issues in development policy and planning. *Environment and Urbanization*, 4(1), 134-149.

Lewis, D. and Mosse, D. eds., 2006. *Development brokers and translators: The ethnography of aid and agencies*. Kumarian Press.

Mayoux, L. (1993). Integration is not enough: gender inequality and empowerment in Nicaraguan agricultural co-operatives. *Development Policy Review*, 11(1), 67-89.

Milhorance, C., Bursztyn, M. 2018. Interações entre instrumentos de políticas públicas; conceitos, lacunas e agenda futura de pesquisa. Universidade de Brasília.

Morse, J. M. (1995). The significance of saturation.

Njuki, J., Parkins, J.R. and Kaler, A. 2016. *Transforming Gender and Food Security in the Global South*. Routledge.

Jost, C., Kyazze, F., Naab, J., Neelormi, S., Kinyangi, J., Zougmore, R., Aggarwal, P., Bhatta, G., Chaudhury, M., Tapio-Bistrom, M.L. and Nelson, S., 2016. Understanding gender dimensions of agriculture and climate change in smallholder farming communities. *Climate and Development*, 8(2), pp.133-144.

Murray, U., Gebremedhin, Z., Brychkova, G. and Spillane, C. 2016. Smallholder farmers and climate smart agriculture: technology and labor-productivity constraints amongst women smallholders in Malawi. *Gender, Technology and Development*, 20(2), pp.117-148.

Mukhopadhyay, M. (2016). Mainstreaming gender or “streaming” gender away: feminists marooned in the development business. In *The Palgrave Handbook of Gender and Development* (pp. 77-91). Palgrave Macmillan, London. Nelson, S. and Huyer, S. 2016. A gender-responsive approach to climate-smart agriculture: evidence and guidance for practitioners.

Oxfam. (2015). *Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*.

Paudyal, B. R., Chanana, N., Khatri-Chhetri, A., Sherpa, L., Kadariya, I., & Aggarwal, P. (2019). *Gender Integration in Climate Change and Agricultural Policies: The Case of Nepal*.

Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555-574. Resurreccion, Bernadette P., 2011, *The Gender and Climate Debate: More of the Same or New Pathways of Thinking and Doing?*, Asia Security Initiative Policy Series No. 10, Singapore: RSIS Centre for Non-Traditional Security (NTS) Studies.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press. Rogge, K. S. and K. Reichardt (2016). "Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis." *Research Policy* 45(8): 1620-1635.

Stock, A., 2012. *El cambio climático desde una perspectiva de género*. Quito, Ecuador: Fundación Friedrich Ebert.

True, J. and Mintrom, M., 2001. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. *International studies quarterly*, 45(1), pp.27-57.

UN-Women, UNDP, UNEP, World-Bank. (2015). *The cost of the gender gap in agricultural productivity in Malawi, Tanzania and Uganda* (Working Paper No. 100234). Washington, DC: World Bank.

Van Bommel, S., & Kuindersma, W. (2008). *Policy integration, coherence and governance in Dutch climate policy: a multi-level analysis of mitigation and adoption policy* (No. 1799). Alterra.

van Eerdewijk, A., 2016. Gender mainstreaming: Views of a post-Beijing feminist. In *The Palgrave Handbook of Gender and Development* (pp. 117-131). Palgrave Macmillan, London.

Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343. Wieringa, 1994).

Anexos

Anexo 1: Barreras a la integración de género en políticas.

Política mencionada	Barreras a la integración de género
Política Nacional de Promoción y Desarrollo integral de las mujeres (2008-2023)	Es el “paragua” o guía para la implementación de acciones de género [1, 4, 5]. Pero, es muy amplia, es por esto que se han elaborado las políticas de género sectoriales [6].
Ley femicidio (2008)	Fue un gran avance pero todavía hay muchos cuestionamientos, mucha gente no entiende porque una ley específica para mujer [8].
Política nacional de cambio climático (2009)	“Pienso que las políticas de cambio climático no ven la parte humana. Ven la parte técnica. Y puede ser propuesta muy buena técnicamente. Pero, si no está la parte humana los resultados son distintos” [6]. La política “tiene un pincelazo de género, que la unidad rescata y hace su esfuerzo para empujar” [6].
PNDRI (2009)	“Como política, reconoce esta intencionalidad de género que debe tener en la acción. Habla de los sujetos priorizados que son campesino, indígenas, mujeres. Entonces hay una población con la que queremos trabajar y la nombra así” [5].
Plan Estratégico de cambio climático del MAGA (2012-2016)	“La estrategia se empezó a trabajar con los que estaban antes en la unidad”. La unidad de género no envió sus comentarios a tiempo por esto no están incluidas consideraciones de género en el Plan. En la nueva versión (2017-2023, en revisión) se va a incluir consideraciones: “le pedí al consultor de que pudiera escuchar el punto de vista de género, de poder incluirlo en una parte de la estrategia” [2].
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012)	Política muy bien hecha porque hubo participación de la sociedad civil, buena articulación de los ejes, con presupuesto y lógica de ejecución. También se tuvo en cuenta experiencias en otros países. Antes de 2005 (primera versión de la política) “no había una institucionalidad verdaderamente responsable de esta temática, sino que estaba disperso en las distintas instituciones” [7, 8, 12]. Permite la creación del SINSAN y del CONASAN, lo que permite tener un “alto respaldo político” (preside a la CONASAN el vicepresidente), participación multisectorial y un espacio para sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional [12]. La política guía todas las acciones en termino de SAN [15]. Cada administración elabora su estrategia para la implementación de la PolSAN; el “Plan Hambre Cero” (2012-2016) y luego la “Estrategia nacional para prevenir la desnutrición crónica (2016-2020)” [12] Según actor externo al gobierno, el tema de género no fue “el foco central” [12]. Se menciona como principio general que deja margen de obra a la administración de turno de incluir el tema o no [12]. Pero, según miembro de la SESAN, “en su marco de acción, si permite que se pueda trabajar mucho el tema de género” [9].
Política institucional para la igualdad de género y marco estratégico de implementación (2014-2023)	La política en su diseño, según miembro de planeación del MAGA “está bien estructurada [7]. Pero, MAGA es un ministerio muy grande lo que complica la tarea de transversalizar el tema de género por un equipo reducido [4]. Pero hay apertura del ministro : “el en realidad ha dicho que el tema de género para él está en prioridad dentro de todo el ministerio” [4]
Política ambiental de género (2015-2020)	El valor agregado de la política es que tiene plan de acción con metas por año y responsables [6]. “Porque si no pues solo tenemos lineamiento de buena voluntad” [6]. “La política le da autoridad de poder que se implemente en todo el ministerio. Porque si fuera de nosotros no podríamos implementar” [6].
PANCC (2016)	Su objetivo es de orientar todas las acciones (varios sectores: minas, energía, transporte, agricultura) sobre cambio climático (adaptación y mitigación) [2]. “En el plan nacional PANcambio climático, no hay nada de género” [6]. Actualmente, el PANcambio climático está en revisión para incluirle temas de investigación, género, pueblos [2].
Estrategia nacional para prevenir la desnutrición crónica (2016-2020)	Hay integración de género en esta estrategia ya que “el público objetivo de la estrategia son niños de menores de 2 años, mujeres embarazadas con hijos menores de 5 años, pueblos indígenas, adultos mayores, discapacitados”; publico tradicionalmente por debajo del cuidado de la mujer [9].

	<p>Además, “se toma como eje transversal el género. [...]y esta es una prioridad para nuestro presidente. entonces se puede decir que si tuvo que ser basado en genero porque al más alto nivel en las prioridades presidenciales si toma como eje transversal el género. Entonces de allí, ya, todo desde la política de gobierno, las estrategias, los planes, tienen que considerar el tema de género” [9].</p> <p>Sí se integra género porque la estrategia trabaja con mujeres. Pero no fue creada para empoderarlas [5].</p>
ley alimentación escolar (2017)	<p>Es una ley de compras públicas; todos los insumos para la alimentación escolar deben ser locales y frescos. Y, el 50% de las compras deberían venir de la agricultura familiar [5].</p> <p>Las mujeres pueden tener un aporte fundamental para el cumplimiento de esta ley [5]. Pero las mujeres no tienen acceso a información sobre esta ley, ni tienen acceso a información sobre cómo ser más productiva, ni a tecnologías de producción y de transformación [5]. En efecto, tienen una productividad muy baja y no están asociadas [5].</p>

Anexo 2: Barreras a la integración de género en la implementación de políticas.

Programa mencionado	Barreras a la integración de género
Programa PROPEVI	Programa sobre prevención y atención en temas de violencia intrafamiliar [1].
PolSAN	La implementación ha sido muy débil.
REDD+ (MAGA, unidad cambio climático)	
Plan Nacional de adaptación / NAP-Ag (FAO/PNUD)	<p>Financiado por FAO y PNUD</p> <p>FAO : corredor seco, instalación de sistemas de riego en fincas excedentarias en agua en 25 familias</p> <p>PNUD: actualización estrategia MAGA de cambio climático, y en inclusión de género en sistema de monitoreo</p> <p>PNUD: Priorización de 15 buenas prácticas ganaderas en la región sur-oriente en 30 fincas</p>
PAFFEC/ Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Familiar (MAGA)	<p>Programa en donde se trabaja temas de agricultura familiar, cambio climático, SAN y género.</p> <p>Ejes: institucional (fortalecimiento), SAN (transversal), acceso a mercado y cadena de valor (generación de ingreso)</p> <p>Unidad de género y FAO han elaborado y presentado al MAGA un “plan para implementar el enfoque de género en el PAFFEC.”</p>
Ruta de trabajo REDD+	ruta de trabajo para la integración de género en la implementación de la estrategia nacional REDD+ (preparación, implementación, pago por resultado)
Programa de la ventana de los 1000 días (ministerio de salud)- SAN	Atención a los niños menores de 2 años y mujeres embarazadas
Transferencia monetaria condicionales (ministerio de desarrollo)- SAN	Atención personas vulnerables (no solo a agricultor)
Agenda rural	Dio lugar al programa PAFFEC
Ley de alimentación escolar	No se cumplen los 50% de insumos provenientes de la agricultura familiar. La falta de organización de las mujeres, y su baja productividad impiden su participación al cumplimiento de esta ley.

Anexo 3: resumen de las narrativas

beginning origin of the problem	midle what is threatened and need to be fix	source	end the way to fix problem	source
papel de la cooperación internacional				
La Cooperación Internacional como impulsadora de la cuestión de género en la agenda gubernamental	la falta de inclusión de género en políticas la falta de sensibilización y educación de políticos en temas de género	11, 13, 14, 6	presión de la cooperación internacional y del sector privado para incluir género en políticas y su implementación; Rol de la cooperación para apoyar la SEPREM y las unidades de género (débiles solas) para incidir en políticas; papel educativo de la cooperación proceso lento, hay que esperar resistencia por parte de los hombres	13, 6, 11, 14, 16
Un contexto desfavorable para la Cooperación Internacional	hay una mala relación entre la cooperación y el gobierno en un contexto de investigación por organización no gubernamental por corrupción al más alto nivel. Está en juego la libertad de expresión de las ONGs.	13, 10, 8	esperar las elecciones para volver a entablar dialogo con el nuevo gobierno	13
La desarticulación de los organismos de la cooperación internacional y su enfoque top-down limitan su impacto en la reducción de brechas de género y cuestiona la autonomía nacional	la desarticulación entre los actores de la cooperación internacional y el desfase de sus líneas de acción y el contexto nacional no permite alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. Acciones de la cooperación internacional se traduce en producción de documentos nacionales por consultores. la cooperación internacional es una nueva forma de neocolonialismo	8, 13, 10, 12	tener una visión holística de cambio real concertado con la población y articulado en gobiernos y actores de la cooperación internacional	8, 10
Los intereses tácitos de los actores (a diferentes niveles) involucrados en la cooperación internacional y la falta de capacidad de la sociedad civil limitan su impacto	Existen intereses de individuos no compatibles con las necesidades del país y de la población. Hay una lucha por obtener fondos de la cooperación internacional, diferencias ideológicas entre movimientos de mujeres, intereses sectoriales.	8, 13, 18	generar evidencia sobre brechas de género para mejor enfocar los recursos en acciones con alto potencial de reducir brechas. Empoderar población para exigir sus derechos.	8, 13
problemas de política en el país que influyen sobre la integración de género en políticas				
Muchas políticas para implementar	La multiplicidad de políticas vigentes (63) constituye un freno a la implementación de todas. En general se concentran los esfuerzos en la elaboración más que en la implementación, M&E de las políticas	1,5,12,15	tener menos políticas.	

Un bajo presupuesto nacional	Guatemala es un país pequeño y pobre con un bajo nivel tributario que obliga a priorizar el presupuesto nacional. Asuntos sociales como género no hace parte de las prioridades de los gobiernos.	8,10,13, 12	No se puede cambiar esta realidad de la noche a la mañana	10
La corrupción como modo de funcionamiento	Existen grupos de poderes que frenan la implementación de ciertas políticas como las sociales. La influencia de elites militares, de la iglesia evangélica, funcionarios corruptos en el gobierno favorecen las altas de pobreza en el país. Cuando se implementan programas sociales sufren de politización y manipulación . Los medios de comunicación (cooptados) distraen la atención de los problemas importantes. El modelo de desarrollo extractivo del país se caracteriza por ser excluyente y considerar que la población no importa. La ubicación estratégica del país (paso de droga e migrantes) favorece la corrupción.	8, 10, 11, 13, 12, 15		
Una rotación alta del personal de gobierno y falta de visión transversal	No se logra capacitar/ sensibilizar a un personal en permanente rotación tanto a nivel local (extensionistas) que central. La forma de contratación anual y por clientelismo político o corrupción y los retrasos en los pagos amplifican este fenómeno. Está alta rotación complica el dialogo entre miembros del gobierno y el sector privado o la cooperación internacional. Miembros del gobierno tienen dificultades en trabajar de forma transversal e intersectorial.	1, 2, 6, 12, 15, 10, 8	Es necesario lograr establecer un dialogo entre actores que intervienen en las mismas zonas para articular mejor las intervenciones.	15
Existen problemas estructurales en Guatemala, los cuales tienen causas inmediatas, subyacentes y estructurales	Existe una cadena de problemas que influyen el uno sobre el otro; problemas de andamiaje institucional influye sobre problemas estructurales del país (pobreza).	10, 15	No hay forma de solucionar el problema por el momento porque hay muchas barreras a muchos niveles. El proceso será muy lento. Habría que dar respuesta a los problemas de andamiaje institucional para dar soluciones a problemas más visibles de sub-desarrollo. Pero no hay quien lidere estos cambios de fondo (dentro del gobierno, en la sociedad civil, sector privado).	10, 6, 8
Mientras no se resuelven problemas de desarrollo básico no se logrará cambiar ideas sobre género y la mujer.	hay que dar las condiciones a la gente para que tenga tiempo de pensar en problemas como las brechas de género. Hay que quitar la inmediatez de la vida.			
Una institucionalidad de género existente pero débil	SEPREM y unidades de género son pequeñas, sin recursos para operar, sin respaldo de la presidencia pero con mandato grande. El poder de las unidades depende de la voluntad del ministro de turno. Más antiguo el ministerio más difícil es que integre el género (MAGA vs MARN)	1, 6, 14, 13, 17, 3, 4, 5, 8	Se necesita el respaldo de la presidencia debe fortalecer la SEPREM (frente a los ministerios) que debe fortalecer las unidades de género Las unidades se deben fortalecer de mecanismos interinstitucionales e intersectoriales para posicionar el tema de género. es una estrategia a largo plazo que debe ser apoyada por la cooperación internacional.	8, 6, 14, 9, 15
problemas de género en el país que influye sobre la integración de género en políticas				

El problema de género es cuestión de falta de sensibilización al tema	la falta de consideraciones de género se debe a la falta de conocimiento en este tema y la persistencia de estereotipos (falta de reconocimiento del aporte económico, falta de toma de decisión en el hogar) No hay interés sobre este tema.	1, 6, 9, 4, 10, 14, 18, 12	a través de capacitación en temas de género a la población y a miembros de gobiernos. Se debe implementar una estrategia de sensibilización a largo plazo	1, 4, 9, 14, 18, 6
Guatemala es un país racista, machista, patriarcal, conservador y religioso	hay un racismo contra los indígenas heredado de la colonización e discriminación hacia las mujeres, jóvenes. Ser mujer rural indígena significa ser 3 veces discriminada. La iglesia limita el empoderamiento de la mujer que se ve discriminada en varios espacios (ingresos, acceso educación y a empleo, participación política) e víctima de violencia que queda impune.	5, 6, 8, 10, 11, 14, 15, 3, 18	la educación de la mujer es un paso fundamental para superar estas barreras y también la promoción de su participación ciudadana. HAY que formar estudiantes en temas de género para lograr un cambio en las nuevas generaciones. Temas de género deberían estar en todas las curículas. Una ventaja es que la universidad no tiene afiliación política o religiosa por lo tanto, debe incidir en políticas con información objetiva. Los movimientos feministas también pueden jugar un papel para hacer avanzar los derechos de las mujeres. Hay que esperar entre 4 y 5 años para poder ver resultados.	10, 11, 14, 12
El problema de género permite manipular el debate	Se descredita y deslegitima el problema de género y el movimiento feministas con palabras como "feminazis" o asociando el género a la homosexualidad (sensibilizar en género es enseñar a ser homosexual). Esta desinformación permite ganar votos moviendo miedos en la población. La instrumentalización de este debate permite alejarse de problemas importantes como el cambio climático, la pobreza, SAN... que no mejoran	8, 14, 11, 10, 13, 12	hay que elegir estratégicamente las palabras cuando se habla con los funcionarios. Otros sugieren de tener mucha rigurosidad en la generación de evidencia ya que puede ser manipulada y ser usada para distraer el verdadero objetivo (tema tan político) hay que tener un discurso económico sobre lo que representan las brechas de género	6, 13
No hay problema de género en el país	Al contrario, se ha logrado equidad entre hombres y mujeres como lo muestra la participación a talleres y actividades en los programas del MAGA. La igualdad entre hombres y mujeres no existe ya que biológicamente el hombre es más fuerte. Exigir la integración de género en todo es una exageración. En la agricultura hay que diferenciar el rol del hombre del rol de la mujer. La mujer se puede encargar de las especies menores (gallinas), pero no de otras actividades que requieren muchos esfuerzos.	7		
La visión del gobierno sobre cómo resolver el problema de género en el país responde a una lógica asistencialista y de victimización de la mujer	no hay fundamento en esta visión del problema. No se ve el problema como un problema económico y de desarrollo.	4, 13, 14, 18	se necesita generar evidencia medida sobre las brechas de género y su implicación en término económico y de desarrollo para el hogar y para el país: pasar del activismo a la evidencia. Es con evidencias que se pueden romper estereotipos que limitan el tratamiento efectivo del problema de género. hay que enfocar la discusión en aspectos económicos de las brechas de género.	4, 8, 11, 13, 14, 18
barreras de integración de género en la elaboración de políticas				

El problema de integración de género en políticas no reside en su diseño	En el papel no hay problema en integrar consideraciones de género. De hecho, existen políticas nacionales y sectoriales de género. El problema reside en el resto del ciclo de políticas (presupuesto, implementación, M&E) y en lograr coordinación y articulación entre políticas.	7, 8, 10, 14, 15, 12		
La política nacional de la mujer es demasiado amplia	en vez de enfocarse en problemas prioritarios (como la educación básica a mujeres indígenas rurales), la política se diluye en demasiados temas.	6, 10	Las políticas sectoriales tratan de dar solución a este tema.	6
La falta de política de Estado frena el alcance de los objetivos de política y hace de la integración de género una decisión de la administración de turno	Los planes o estrategias para la implementación de las políticas establecidas por administración de turno dejan al criterio y a la sensibilidad de unos tomadores de decisión la inclusión e nivel de inclusión de género. Cada estrategia rompe con la anterior para marcar diferencia (en población meta, zona de intervención), lo que limita alcanzar resultados contundentes.	1, 12, 14, 15, 6, 9	Tener políticas de estados reales.	1, 11, 12, 14, 15
Miembros del gobierno afirman que si hay integración de género en el diseño de políticas mientras que actores externos son más críticos	por unos actores de gobierno entrevistado, la mención de género en los documentos de políticas o la participación de mujeres es suficiente para hablar de inclusión de género.	8	Más allá de la mención de mujeres como población meta y su participación en actividades, se debe buscar su empoderamiento.	8, 16, 18
El cambio climático es un tema que está abordado por un enfoque técnico, no se ve la relevancia de integrar temas sociales tales como el género	Tema como el cambio climático es visto como un problema técnico al cual hay que aportarle soluciones técnicas. Consideraciones y soluciones sociales no son relevantes.	6, 8		
Se considera que el tema de género debe ser manejado por mujeres	Género es un asunto de mujeres. Pero la elaboración de políticas se hace por hombres (poca representación de mujer en altas funciones). Consecuencia, la inclusión de mujeres y consideraciones de género es limitado en las políticas. O, cuando participan mujeres en elaboración de políticas siguen patrones machistas.	6, 7, 12		
la inclusión de género en la política se hace para cumplir compromisos internacionales, pero sin interés real.	Cuando se incluye género en los textos de políticas es a través del trabajo de consultores externos pagados por la cooperación internacional. No hay apropiación del tema por los miembros del gobierno que no tienen interés en el tema.	11, 12	hay que sensibilizar los actores nacionales.	1
barreras de integración de género en presupuesto				
Los ministerios reciben presupuestos reducidos que implican priorizar acciones	El género no es un asunto priorizado por los gobiernos. La cooperación internacional permite a las unidades de género de implementar acciones puntuales.	2, 5, 6		

Los cambios en los presupuestos anuales responden a emergencias en el país que no se presupuestan, como desastres	Los planes anuales presupuestales cambian por emergencias (desastres), lo cual puede afectar el presupuesto para temas de género	5, 7		
En el curso de la ejecución del presupuesto asignado, se toman decisiones que no corresponden a lo planeado	A pesar de tener un plan anual de ejecución del presupuesto, no se ejecuta de acuerdo al plan, por temas de corrupción. La SEGEPLAN no esta articulada al ministerio de finanzas, y además no tiene el poder de obligar los ministerios a ejecutar según lo planeado, como la transversalidad de género.	10, 13, 15	más articulación entre SEGEPLAN y ministerio de finanzas, más poder a SEGEPLAN para influir en las decisiones de los ministerios ejecutores.	13
la no integración de género en el presupuesto se hacer ver cómo un problema de prioridades no redefinidas y que ya no representan las realidades del país. Pero en realidad refleja el nivel de corrupción del país	Existe una inercia en la distribución del presupuesto nacional en donde temas de defensa nacional son más prioritarios que asuntos sociales (como el género). Esta inercia refleja problemas de corrupción del país en que se roba el dinero destinado a fines sociales.	13		
El cierre de brechas de género pasa por una equidad en la repartición de recursos públicos entre hombres y mujeres	No se aprobó, en el Congreso, la propuesta de desagregar por sexo el presupuesto nacional. No se quiere comprobar las brechas de género porque se quiere mantener patrones machistas. Los funcionarios públicos no separan su criterio personal de su función publica.	13		
barreras de integración de género en la implementación de las políticas				
No hay diferenciación por género en programas del MAGA. La mujer no está reconocida como agricultora.	no hay interés en reconocer la diversidad de la población y de sus necesidades a atender. La mujer no es reconocida como agricultura pero como aportando al agricultor. No hay programa dirigido específicamente a la mujer en el MAGA. Si hay participación de la mujer en programa es por la migración de los hombres (por accidente son más representativa en programas). No hay experiencia en elaborar programas específicamente para mujeres.	2, 6, 5, 9, 10, 8, 4		

El hecho de ser un eje transversal, el género/SAN no ha sido apropiado en los programas.	los indicadores de SAN están empeorando a pesar de ser una prioridad nacional. Lo mismo pasa con el tema de género: cuando es de todos es de ninguno. No hay interés de abordar este tema. Las unidades no tienen recursos para empujar la inclusión de género en los programas. Sector privado y cooperación internacional compensan puntualmente la falta de presupuestos a través de programas.	2, 5, 6, 8, 12, 14		
El PAFFEC, programa insignia del MAGA, no integra cambio climático, SAN y género de forma intencional y explícita	Hay acciones que contribuyen a género y cambio climático, pero por "accidente". Ciertas actividades permanecen de hombres como las actividades de generación de ingreso.	5	tiene que haber intencionalidad en la formulación de los programas de incluir género.	5
La barrera de integración en los programas viene de los actores a nivel local (beneficiarios y gobierno local)	la permanencia de estereotipos es más fuerte a nivel de territorio lo que limita el impacto de acciones en pro de la mujer.	8, 9, 14, 15	hay que enfocar la sensibilización a temas de género en esta población.	8, 9
Hay una mala calidad de gasto de las intervenciones	el presupuesto dedicado a género se diluye en el pago de personal, viáticos, organización de capacitaciones, consultorías. Pero no en acciones directas hacia la mujer.	1, 17	hay que enfocar mejor los presupuestos dedicados a género.	17
No hay barrera en la integración de género en los programas del MAGA	Ya se incluye el género en todos los programas ya que participan hombres y mujeres.	7, 18		
los programas no atacan los problemas de fondo que permitirían cerrar las brechas de género y empeoran los indicadores de SAN	No hay esfuerzos para atacar las raíces de las brechas de género. Programa destinado a mujer puede ir en contra de su empoderamiento promoviendo roles tradicionales de la mujer.	13, 15, 5	hacer estudios para entender a fondo brechas de género. Involucrar los beneficiarios en las decisiones de programas.	8, 15, 4, 13, 14, 18
barrera de integración de género en el M&E de las políticas				
Un sistema de M&E extenso, pero no operacional	Existen sistemas de M&E de género a nivel nacional, a nivel sectorial pero no se usa, o la información es limitada.	12, 14, 7, 9, 2, 17, 5, 3, 6		
Miembros de las instituciones públicas consideran que desagregar datos no es parte de su labor o que es carga extra de trabajo y un tema ajeno a sus actividades cotidianas	El extensionista que colecta los datos (de salud, agricultura, SAN) ve la desagregación de datos como una carga extra en un trabajo que ya le exige mucho. Sus condiciones laborales no motivan a hacer este trabajo extra. No hay consecuencia si el extensionista no realiza esta labor.	13, 17, 1, 6, 12		
El M&E es una actividad costosa y no prioritaria para el gobierno	Hay un déficit de datos grande en el país, y los pocos que hay son difíciles de acceso. Sector privado y de la cooperación internacional compensan puntualmente (en el marco de programas) labores de M&E de forma rigurosa.	2, 6, 15, 8, 13, 12, 17		

El sistema de M&E del MAGA (SIPSE) es eficiente y permite ver el nivel de ejecución de los programas	el SIPSE permite establecer cuanto se invirtió en género.	7, 10, 3		
SAN, un compromiso de país en donde la mujer juega un papel clave	El gobierno tiene como prioridad mejorar los indicadores de SAN, es también un tema transversal al MAGA, como el género. La mujer es clave para lograr estos objetivos ya que hace parte de la población más vulnerable por una parte y por el rol que tiene en las dimensiones de SAN (acceso, disponibilidad, estabilidad, utilización).	5, 9, 4, 8, 11, 1, 7, 15,2	involucrar a las mujeres en las políticas, sistematizar experiencias existentes. Elaborar estrategias para fortalecer las políticas existentes. Calcular el valor del aporte de la mujer y su impacto en la SAN	4, 5, 1
El CONASAN tiene pocas consideraciones de género	El Consejo nacional de SAN tiene poca consideraciones de género	5, 11		
El modelo capitalista como barrera para superar desafíos de SAN y género	Mujeres en situación de pobreza "mal-gastan lo poco que tienen" en SAN (comida que no es nutricionalmente buena). Llega gaseosas en pueblos donde no llega el agua potable, se da un valor social a estos productos que viene de fuera.	8, 10		
En Guatemala, los efectos del cambio climático es una realidad en donde las mujeres son de las más vulnerables, pero no hay mecanismos de gestión adecuado	El país ha sufrido múltiples eventos climáticos extremos. La gestión de estos eventos es reactiva (no preventiva) e instrumentalizada políticamente y poco integrada. La mujer es más vulnerable que el hombre a efectos del cambio climático.	15, 6, 7, 17, 1, 5, 8, 11, 14		
Se han desarrollado instrumentos de política sobre género/cambio climático pero han sido financiados por la cooperación internacional y solo formulan recomendaciones no vinculantes	en el marco del proyecto REDD+, unidades de género elaboraron un documento sobre como incluir género en la implementación del programa. No hay obligación de seguir las recomendaciones formuladas	5		
Cuando se trabaja temas de cambio climático y de género en proyectos, es de forma no intencional	Estos proyectos permiten tener más impacto en poblaciones más vulnerables como mujeres y niños pero no hay intencionalidad	5, 8	generar más evidencia	8
A los problemas de género y cambio climático hay que incluir el de migración	cambio climático, género y migración están interrelacionados en Guatemala. Un efecto del cambio climático es la migración de los hombres	10, 11		
A los problemas de género y cambio climático hay que incluir el de salud	el poco acceso a salud agrava la situación de desnutrición de los niños. La erosión eólica producida por el cambio climático provoca enfermedades respiratorias en poblaciones vulnerables (niños, mayores)	11, 14		