

La mujer rural y la reforma agraria en Colombia¹

Magdalena León²

Carmen Diana Deere³

Resumen

Magdalena León, Carmen Diana Deere, *La mujer rural y la reforma agraria en Colombia. Cuadernos de desarrollo Rural N° 38 y 39*, primer y segundo semestres de 1997, Santa Fe de Bogotá, páginas: 7-23.

Este artículo señala que Colombia sobresale como líder progresista en el contexto latinoamericano, en cuanto a normas legales acerca del acceso de las mujeres a la tierra y sus derechos sobre la misma. Las autoras argumentan las razones por las cuales el acceso directo de las mujeres a la tierra es un tema importante; hacen una revisión de la legislación agraria reciente y del proceso mediante el cual esta fue aprobada; señalan que el papel que desempeñó la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas, ANMUCIC, fue crucial para establecer la prioridad que la legislación otorgó tanto a las mujeres jefas de hogar como a la titulación conjunta de la tierra a las parejas. La aplicación de las normas muestra que aunque la ley de reforma agraria de 1994 ha tenido como resultado un aumento del número de mujeres beneficiarias en las adjudicaciones recientes aún falta mucho camino por recorrer para lograr equidad de género. Mas la señalada igualdad debe obtenerse bajo actuales circunstancias muy desfavorables de cruces de violencias, crisis política, delegitimación del Estado y concentración de la tierra, como resultado del enriquecimiento ilícito o reforma agraria ilegal.

Summary

Magdalena León, Carmen Diana Deere. *Gender and Acces to Land in Colombia. Notebooks on Rural Development N° 38 y 39*, Santa Fe de Bogotá, 1997, páges: 7-23.

This article proposes that Colombia is the "gender progressive" leader in Latin American with respect to the legal dispositions governing women's access to land and land rights.

After establishing why women's direct access to and property of land is an important issue, the author's review Colombia's recent agrarian legislation and the process which led to its adoption. They argue that the role of Anmucic, the national association of peasant and indigenous women, was critical in the priority which the legislation gives to female heads of household and the joint titling of land couples. In the practice, they find that while the 1.994 agrarian law has resulted in an important increase in the number of women beneficiaries by Incora in recent adjudications, much remains to be done to achieve gender equity. Moreover, issues of equity for women in access to land are being played out amidst unfavorable background events and issues such as violence from several cross-cutting fronts, a political crisis, the delegitimation of the Colombian state and the concentration of land ownership as a result of illicit capital concentration or illegal agrarian reform.

1 Este trabajo presenta los resultados preliminares de la investigación "Mujer y derechos sobre la tierra en las reformas agrarias y contrarreformas neoliberales de América Latina" en proceso de elaboración que además de Colombia se adelanta comparativamente en once países más: Chile, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, México. Este proyecto hace parte del proyecto general "Quiénes somos Colombia".

2 Profesora Titular Universidad Nacional de Colombia.

3 Profesora Titular Universidad de Massachusetts.

Introducción

Antes de proceder a analizar los derechos de las mujeres a la tierra es fundamental señalar el porqué es importante el tema del acceso a la tierra para la mujer. Para ello nos basaremos en el contexto de América Latina en dos argumentos: el productivista y el de empoderamiento (Agarwal; 1994a, 1994b).

Durante muchas décadas, la visión estereotipada de la agricultura campesina latinoamericana ha sido que se basa en la parcela o finca familiar, con una división del trabajo según la cual la cabeza masculina del hogar es el principal agricultor, y la esposa o compañera es la "ayudante". Esta visión ha sido perpetuada por los censos agrícolas y los investigadores que dependen de ellos para realizar su análisis comparativo (Boserup, 1970).

Varias generaciones de investigadoras feministas han deconstruido ampliamente esta visión, y han demostrado que la división del trabajo por géneros es muy heterogénea y que varía de acuerdo con la región, el cultivo principal, la estructura heredada de tenencia de la tierra, la diferenciación social campesina, la etnicidad y la estructura del mercado laboral, entre otras variables (Deere y León, 1982; Deere y León, 1987; Campaña, 1990; Deere, 1995). En muchas situaciones las mujeres son las agricultoras principales. En otras, se convirtieron en tales especialmente a partir de los años setenta y ochenta debido al número cada vez mayor de hogares rurales encabezados por mujeres, fenómeno parcialmente relacionado con la mayor migración estacional masculina, sobre todo entre pequeños propietarios de tierras.

Para el número creciente de mujeres agricultoras en el continente, los derechos formales a la tierra revisten crucial importancia. Sin ellos, no pueden participar en cooperativas de crédito y servicio ni tener acceso a otras formas de crédito o asistencia técnica. Este es el llamado *argumento productivista*, puesto que estas restricciones limitan la productividad de las mujeres o el uso más efectivo de los recursos productivos a los que tienen acceso.

Además, se ha demostrado que los derechos formales de las mujeres sobre la tierra influyen en el poder de negociación que tienen en el hogar y en la comunidad (Deere, 1990; Agarwal, 1994b). A las mujeres que poseen tierra no sólo se les facilita encontrar marido, sino que también pueden terminar más fácilmente una relación inaceptable, puesto que tienen sus propios medios independientes de subsistencia. Dentro del matrimonio, las mujeres que poseen tierra tienden a desempeñar un papel más importante en la toma de decisiones, sobre todo en lo que respecta a la distribución de ingresos en el hogar. Asimismo, la propiedad de tierra por parte de las mujeres es importante para darles seguridad en la vejez, pues su posibilidad de tener tierra para repartir en herencia puede tener como consecuencia el llevar a los hijos adultos a ayudarles. Así pues, incluso en los casos en que las mujeres no son las principales agricultoras, la propiedad de la tierra reviste gran importancia en términos de su estatus y bienestar (Roquas, 1995). Este es el *argumento del empoderamiento*.

Pese a la importancia que las mujeres campesinas otorgan a la propiedad de la tierra y a su creciente capacidad para articular esta demanda a través de las organizaciones de mujeres, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos no ha tomado en serio las necesidades de las mujeres en los programas de redistribución de la tierra, en las reformas agrarias o en los proyectos para privatizar la tierra mediante contrarreformas. Este trabajo examina los cambios que se han producido en las leyes agrarias de Colombia, en términos del acceso potencial de las mujeres a la tierra. Asimismo, analiza si las organizaciones de

mujeres campesinas han tenido impacto sobre la producción de una legislación agraria y civil más equitativa con relación al género.

La tierra para los jefes de hogar

La reforma agraria colombiana de 1961 fue iniciada como parte de la política de la Alianza para el Progreso. Con esta política se buscó modernizar la agricultura con el objetivo de solucionar los altos grados de concentración de la tierra y su uso inadecuado. La Ley 135 intentó incrementar el número de familias agroproductoras y expandir la agricultura comercial. El alcance de las actividades que se llevaron a cabo bajo esta ley y sus modificaciones en 1973 en favor de empresas asociativas fue en extremo modesto. En 25 años de distribución de tierras, solamente 35.000 hogares rurales recibieron tierra, dato que representó menos del 4% de la población objetivo (León, Prieto y Salazar, 1987:49)⁴.

La Ley 135 no discrimina en forma directa a la mujer. Los beneficiarios se definieron como los aparceros, arrendatarios y trabajadores agrícolas sin tierra, en tanto la intención de la norma fue beneficiar a los hogares pobres. Sin embargo, en la política solamente una persona por hogar fue designada como beneficiaria y esta designación recayó sobre el hombre jefe del hogar. Esta práctica cultural fue reforzada por un sistema de puntajes que permitía escoger entre los posibles beneficiarios y mediante el cual se beneficiaría a quienes tenían mayor grado de educación y experiencia como agricultores. Estos factores llevaron a favorecer a los hombres jefes de hogar en oposición a las mujeres que tenían la misma posición.

Bajo la Ley 135 fue limitado el número de mujeres beneficiarias directas. Hasta 1986, o sea 25 años después de promulgarse la norma, las mujeres constituían solamente el 11.2% del total de beneficiarios directos (*Ibid.*). No obstante, es preciso señalar que la participación de las mujeres, según datos disponibles, acusa variaciones regionales. Por ejemplo en el valle del río Risaralda, una región cafetera, las mujeres representaban el 37% de los beneficiarios entre 1962 y 1988; no obstante, los datos señalan que las parcelas en cabeza de las mujeres son en promedio más pequeñas que las de los hombres (14.1 has. para hombres jefes de hogar y 8.1 has. para mujeres) (Villarreal, 1995: Cuadro 5, p. 35).

Parte de la explicación del bajo número de mujeres beneficiarias a nivel nacional tiene que ver con el hecho de que solamente en 1974, con el decreto 2820, Colombia estableció la igualdad entre los sexos en cuanto a patria potestad y la potestad marital, otorgando un régimen de responsabilidades compartidas entre cónyuges para aspectos de relación conyugal y de cuidado de los hijos (de Almeyda; 1977). En 1984, una década después, el gobierno colombiano estableció por primera vez una política explícita en relación con la incorporación de la mujer en el desarrollo rural. Esta política señala entre sus motivaciones la crisis alimentaria que caracterizó la década, el reconocimiento cada vez mayor de la

4 Los estimativos con relación al número de beneficiarios varían ampliamente: Blutsteins (1977:354) estima 135.000 beneficiarios para 1975. Si se considera para ese año un total de 1'305.582 hogares rurales, el número de beneficiarios representaría aproximadamente el 10% de la población objetivo. Esto representa una importante diferencia en los estimativos si se ha dado reconocimiento de hecho a los colonos como beneficiarios. Para 1982, según Caro (1982:196), había 1.284 empresas comunales con 12.300 hogares beneficiados.

importancia de la explotación campesina en la producción de alimentos, así como la participación de las mujeres en la producción agropecuaria. Este reconocimiento de la mujer como productora en los programas de desarrollo rural que se dio en este período, no sólo en Colombia sino en la región, llevó a considerar la necesidad de incrementar el acceso de la mujer rural al crédito y a la asistencia técnica, particularmente en el contexto de los programas de generación de ingresos que caracterizaron las estrategias sobre mujer y desarrollo para el Tercer Mundo.

Las medidas e instrumentos de política que se adoptaron en favor de la mujer rural no tuvieron la fuerza de leyes, lo cual hizo que su implementación fuera muy heterogénea y dependiera, en gran medida, de factores subjetivos por parte de los ejecutores de las políticas⁵. Al mismo tiempo, como el tema de la reforma agraria no había sido retomado como parte de la agenda de política del sector agropecuario, las nuevas iniciativas de política sobre la mujer rural, no enfrentaron adecuadamente el tema del acceso de las mujeres campesinas a la tierra. Puesto que la posibilidad de emprender otra reforma agraria no se proyectaba en los planteamientos de la política oficial, el tema de los derechos sobre la tierra para las mujeres campesinas fue remplazado por la discusión en torno al acceso a los servicios del sector agrícola, como crédito, asistencia técnica y mercadeo.

Surge la Organización de Mujeres Rurales y se reconoce el Derecho de la Mujer a la Tierra

Sin embargo, en este período se destaca el crecimiento de las organizaciones de las mujeres rurales, que en primer lugar se dio bajo la sombrilla de la política para la mujer rural de 1984. Esta política, llevó en 1985 a la creación de la primera Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas —ANMUCIC— (Gómez Restrepo, 1991). Desde el inicio las actividades de la agrupación se dirigieron al desarrollo de proyectos para las mujeres rurales, trascendiendo muy rápidamente la sola lógica de los proyectos de generación de ingresos como medidas, que si bien eran importantes, resultaban insuficientes; la organización empezó entonces a considerar la urgencia de incluir en forma explícita los derechos de las mujeres a la tierra en las normas de reforma agraria.

ANMUCIC prestó atención a los aspectos discriminatorios para las mujeres contenidos en la Ley 135 de 1961 de reforma agraria, especialmente a la forma como estaba formulada la norma, la cual llevaba a que los títulos fueran entregados a los hombres de manera mayoritaria, con la presunción de que el beneficio era para todos los miembros del hogar. Las discusiones de ANMUCIC en numerosos seminarios nacionales y regionales señalaron casos en los que las mujeres pertenecientes a hogares con jefatura masculina perdían el acceso a la tierra a causa de separaciones o divorcios. Desde entonces se empezó a exigir que las mujeres adultas de una unidad doméstica, ya fuera en calidad de esposa o concubina de un hombre considerado jefe de hogar, tuvieran derecho a ser incluidas en los títulos de la tierra que se otorgaban bajo los auspicios de la reforma agraria⁶. Al mismo tiempo, la

5 Para una descripción detallada de las medidas en favor de la incorporación de la mujer rural y de los debates que generan estas políticas, se puede consultar León, Prieto y Salazar (1987); Gómez Restrepo (1991) y Durán (1991).

6 Entrevista con Leonora Castaño, anterior presidenta de ANMUCIC, junio 13 de 1996 realizada por Magdalena León, Bogotá, Colombia

organización de las mujeres rurales señaló el aumento progresivo de hogares rurales encabezados por mujeres y su necesidad de acceso a la tierra. Sus demandas y la voz de ANMUCIC desempeñaron un importante papel en la formulación de la ley de reforma agraria N° 30 de 1988.

Aproximadamente a mediados de la década de los ochenta, el movimiento campesino en Colombia, aunque dividido en varias corrientes, fue creciendo en fuerza y capacidad contestataria, en parte debido a la crisis socioeconómica que caracterizaba el agro, la cual se dio paralela al cuestionamiento del movimiento guerrillero, a la creciente influencia del narcotráfico y a la presencia de los grupos paramilitares. En este clima de creciente conflicto social y frente a las demandas de retomar el problema agrario de la tierra, el gobierno del presidente Barco (1986-1990) adopta finalmente la Ley 30 de reforma agraria de 1988.

Esta ley no cambió de manera significativa los principios de las normas de la Ley 135 de 1961. Se puede señalar más bien, que fue una treta política diseñada para no afectar la estructura desigual de la tierra, que no obstante dio algún oxígeno a la implementación de la reforma agraria. Sin embargo, fue una norma de singular importancia para la mujer rural, pues por primera vez se reconoció explícitamente el derecho de la mujer a la tierra.

Entre las disposiciones más importantes de esta ley se pueden identificar aquellas que estipulan que los títulos de la reforma agraria tienen que otorgarse a nombre de la pareja y no solamente del hombre, situación que, como se señaló, había sido la constante en la anterior norma.

Además, se tomaron medidas especiales para las mujeres jefes de hogar mayores de 16 años. Para este grupo se estableció acceso prioritario a tierras baldías nacionales y facilidades en su participación en las empresas comunales creadas bajo la reforma agraria. Al mismo tiempo se estableció, entre las disposiciones, la participación de los grupos organizados de mujeres campesinas, que en adelante, a la par con los de los hombres, harían parte de las juntas regionales y nacionales del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA. A ANMUCIC se le dio también participación en el programa de capacitación del INCORA.

En relación con los avances introducidos por la Ley 30 el número total de beneficiarios de reforma agraria, calculado con base anual, aumentó dramáticamente entre 1986 y 1991, si se compara con los 25 años previos de ejecución. No obstante, pese a las importantes medidas que la ley instituyó para favorecer a las mujeres, la proporción de mujeres beneficiarias a nivel nacional permanecía en el mismo 11% (Durán Ariza 1991, Apéndice 3)

Desafortunadamente, los datos disponibles para este período, no dan cuenta del cumplimiento de las medidas sobre titulación conjunta; por lo tanto, es imposible calibrar la eficiencia de esta medida, ya que la titulación a pareja puede estar aún reportada bajo la categoría de los hombres jefes de hogar.

Se puede concluir entonces, que la mayor limitación de la Ley 30 es su implementación⁷. La entonces presidenta de ANMUCIC señala a este respecto la lucha que esta organización ha emprendido para hacer cumplir la ley, lo cual significó diferencias entre la organización

7 Este análisis se basa en Gómez Restrepo (1991), Medrano (1996) y entrevistas con Norma Villarreal, experta en mujer y desarrollo rural, Diana Medrano, anterior directora de la oficina de la mujer rural en el Ministerio de Agricultura y Eleonora Castaño, presidenta de ANMUCIC, hechas en marzo 29, abril 17 y junio 13 de 1996 por Magdalena León en Bogotá.

nacional de mujeres y las organizaciones campesinas masculinas, pues estas últimas a menudo se opusieron a la representación de las mujeres en las juntas locales, regionales y nacionales del INCORA. Al mismo tiempo, las organizaciones de mujeres tuvieron que confrontar una burocracia no favorable dentro del INCORA que, por ejemplo a nivel local, ha llevado a los funcionarios a resistir la aplicación de la norma de titulación conjunta a parejas.

Una indicación del grado de oposición de los funcionarios a la implementación de las normas de la Ley 30, es el hecho que un año después de una fuerte circular firmada por el gerente del INCORA que demandaba el cumplimiento de las medidas en favor de la mujer rural⁸, escrita y divulgada gracias a las presiones de ANMUCIC, en el reporte anual de las ejecutorias del instituto no se encuentra ninguna mención al desarrollo de las disposiciones que garantizaban la participación de las mujeres. Ninguna de las medidas en favor de las mujeres aparece explícitamente como meta y más bien el mencionado informe desglosa la información sobre metas ejecutadas enfocadas hacia las familias rurales y las débiles empresas comunitarias⁹.

Si bien es cierto que la información nacional señala que se dio una mínima aplicación a la Ley 30, los datos a nivel local sugieren que en ciertas zonas se registra un impacto positivo. Por ejemplo, en el valle del río Risaralda la participación de las mujeres aumenta en 10 puntos: de un 37% entre el período de 1962 a 1988, a un 47% entre 1989 y 1994. Sin embargo, el tamaño promedio de las parcelas entregadas a las mujeres disminuye dramáticamente de 8.12 has. a 2.9 has. entre los dos períodos. En comparación con los hombres, las mujeres continuaron recibiendo porciones de tierra más pequeñas, pues para ellos el promedio fue 7.5 has. en el último período en cuestión (Villarreal 1995, Tabla 4 y 4a)¹⁰.

Villarreal considera que el número creciente de beneficiarias en esta región se debe al papel activo desempeñado por las organizaciones de mujeres rurales para reclamar los derechos que les otorga la ley. Si bien es cierto, esta hipótesis requiere mayor investigación, si se puede señalar que a partir de 1989 ANMUCIC concentró sus esfuerzos a nivel nacional en una campaña para asegurar que las mujeres rurales entendieran sus derechos y tomaran la suficiente conciencia para exigir su cumplimiento.

La heterogeneidad que se registra en la manera como se ha aplicado la Ley 30 a nivel local permite también sugerir que su implementación dependía en gran medida de la decisión arbitraria de los funcionarios locales de hacer cumplir las disposiciones sobre la equidad de género, las cuales en la década de los 80 no tomaron una ruta integradora que demuestre una voluntad política nacional (Gómez Restrepo, 1991: 224).

No obstante, si bien las medidas cuantitativas señalan las dificultades para implementar la Ley 30, hubo una serie de cambios reglamentarios que permitieron identificar avances hacia la equidad de género. En 1989 la resolución N° 5, aprobada por la junta directiva del INCORA, dispuso que la titulación conjunta era obligatoria cuando así fuese solicitada por el hombre y su esposa o compañera permanente. En 1991 fue aprobada otra resolución por

8 Memorando N° 09784 de abril 6 de 1988 del gerente del INCORA, Dr. Carlos Ossa Escobar, para todas las oficinas regionales del Instituto.

9 Ministerio de Agricultura, INCORA, Informe de Gerencia 1988 (Bogotá, mayo de 1989).

10 Aún dentro de cada región se encuentran variaciones considerables a nivel municipal. Solamente en 4 de las 10 municipalidades de esta región, más hombres que mujeres, se beneficiaron en este período. Sin embargo, en todos los municipios en los cuales las mujeres predominaron y resultaron igualmente representadas, los hombres recibieron parcelas más grandes.

