

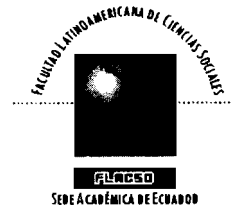


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Doctor Juan Ramón de la Fuente
Rector

Doctora Olga Elizabeth Hansberg
Coordinadora de Humanidades

Doctora Graciela Hierro
Directora del PUEG



FLACSO
Sede Académica de Ecuador

Arquitecto Fernando Carrión
Director

PUEG

PROGRAMA UNIVERSITARIO
DE ESTUDIOS DE GÉNERO

Comité Editorial

Dora Cardaci • Gloria Careaga • Mary Goldsmith • Graciela Hierro
Claudia Lucotti • Mercedes Pedrero • Greta Rivara • Martha Judith Sánchez
Margarita Velázquez • María Luisa Tarrés

Gloria Careaga
Coordinadora del Comité Editorial

Berenise Hernández • Mauro Chávez
Publicaciones

GÉNERO, PROPIEDAD Y EMPODERAMIENTO: tierra, Estado y mercado en América Latina

CARMEN DIANA DEERE
MAGDALENA LEÓN



PUEG

PROGRAMA
UNIVERSITARIO DE
ESTUDIOS DE GÉNERO

305
D33
2002

14129

Fecha:	Agosto 2005
Código:	
Proyecto:	
Código:	14129
Donación:	Programa de J. E. S.

Diseño de portada: Teresa Guzmán, Magdalena León y Héctor Prado

Fotografías: Archivos INCORA y UNICEF

Traducción: Ángela García

Revisión: Mario Jursich y Magdalena León

Primera edición, noviembre de 2000

Segunda edición, abril de 2002

DR ©2002

Universidad Nacional Autónoma de México

Coordinación de Humanidades

Programa Universitario de Estudios de Género

Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.

DR ©2002

FLACSO, Sede Académica de Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito-Ecuador

ISBN 968-36-9936-7

Impreso y hecho en México

*A nuestros padres Carmen García Deere y Don U. Deere,
a Lola Gómez de León y Juan Francisco León.*

CONTENIDO

PREFACIO	xxi
Capítulo 1	
LA IMPORTANCIA DEL GÉNERO Y LA PROPIEDAD	1
El bienestar de las mujeres y la familia	14
El logro de la igualdad entre mujeres y hombres	22
El empoderamiento de la mujer	29
Organización del libro	39
Capítulo 2	
GÉNERO, DERECHOS DE PROPIEDAD Y CIUDADANÍA	45
Perspectivas comparativas e históricas de los derechos de propiedad	46
Reforma del Código Civil, sufragio y el movimiento de mujeres	57
Regímenes maritales y reconocimiento de las uniones de hecho	67
Derechos de herencia	75
Capítulo 3	
REFORMAS AGRARIAS CON EXCLUSIÓN DE GÉNERO	83
Aspectos comparativos de las reformas	86
Los pioneros: México, Bolivia y Cuba	90
Las reformas agrarias de la Alianza para el Progreso: Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Colombia, Brasil	103
Reformas más radicales de los años setenta: Perú y Chile	116
Reforma agraria y guerra civil: los años ochenta en Centroamérica	122
La exclusión de las mujeres	128

Capítulo 4	
LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO	137
Derechos de propiedad y a la tierra en el escenario mundial	146
El compromiso de los Estados latinoamericanos con la igualdad	154
La organización de mujeres rurales	161
Capítulo 5	
ANÁLISIS DE GÉNERO EN LAS CONTRARREFORMAS NEOLIBERALES	173
Chile: el pionero del neoliberalismo	176
Códigos agrarios neoliberales de los años ochenta y noventa: Perú, México, Honduras y Ecuador	182
Casos especiales: el neoliberalismo y los procesos de paz en Centroamérica	200
Casos especiales: mercado y justicia social en Colombia, Bolivia y Brasil	215
Conclusión	228
Capítulo 6	
LA LUCHA POR LOS DERECHOS DE LA MUJER A LA TIERRA Y SUS RESULTADOS	231
Adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas	235
<i>Brasil: cambio constitucional</i>	235
<i>Colombia: la larga lucha por la igualdad de género</i>	240
<i>Costa Rica: la ley para promover la igualdad social de la mujer</i>	248
<i>Nicaragua: lo que puede hacer una presidenta con aliadas feministas</i>	255
<i>Honduras: las medidas a medias no dieron respuestas</i>	261
Una parcela propia: los acuerdos de paz de El Salvador	263
Los acuerdos de paz y el proceso de empoderamiento de las refugiadas guatemaltecas	269
Capítulo 7	
EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD: LUCHAS ÉTNICAS Y DE GÉNERO EN TORNO A LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS A LA TIERRA	283
Críticas del feminismo y del relativismo cultural a los derechos humanos universales	285
Derechos indígenas en el escenario internacional	288

La defensa de la comunidad en el neoliberalismo: Ecuador y Bolivia	293
Mujeres indígenas organizadas, defensa de la tierra colectiva y usos y costumbres tradicionales	305
Ignorar los derechos de la mujer a la tierra: México y Perú	314
Reconciliar las perspectivas culturalista y feminista	318
Capítulo 8	
LA HERENCIA DE LA TIERRA EN LA PRÁCTICA	325
La evidencia mixta sobre la herencia bilateral en los Andes: Perú, Ecuador y Bolivia	327
Marcada preferencia masculina en los derechos a la tierra: México, Chile y Brasil	335
¿Quién controlará la finca familiar? Herencia de la tierra por las esposas	343
Capítulo 9	
MUJERES PROPIETARIAS: TITULACIÓN DE TIERRAS, HERENCIA Y MERCADO	357
Resultados de los proyectos de titulación de tierras desde una perspectiva de género	359
Adquisición de la tierra por las mujeres: la herencia <i>versus</i> el mercado	382
¿Será el mercado de tierras neutro con respecto al género?	391
Capítulo 10	
CONCLUSIÓN: TIERRA Y PROPIEDAD EN LA AGENDA FEMINISTA	405
APÉNDICE	429
BIBLIOGRAFÍA	439

LISTA DE CUADROS

2.1	Fortalecimiento de los derechos de propiedad de la mujer casada en varios países latinoamericanos	59
2.2	Obtención del sufragio femenino en América Latina	65
2.3	Regímenes maritales en doce países latinoamericanos	68
2.4	Estatus de las uniones de hecho en doce países latinoamericanos	75
2.5	Reglas de herencia del patrimonio del cónyuge fallecido según el régimen marital vigente en doce países latinoamericanos, década de 1990	80
3.1	Distribución de tierra adjudicada a mujeres por período y departamento, 1956-1994, Bolivia	99
3.2	Porcentaje de beneficiarias mujeres en trece programas de reforma agraria y colonización en América Latina	129
3.3	Criterios para seleccionar los beneficiarios/as de las reformas agrarias	133
4.1	Pasos tomados hacia la igualdad de género en América Latina	155
5.1	Cambios institucionales bajo el neoliberalismo	177
6.1	Cambios relacionados con el género en los códigos agrarios, doce países	233
6.2	Beneficiarios/as de la Ley 160, adjudicaciones durante 1995-1998, Colombia	246
6.3	Adjudicación de tierras por el IDA, desagregada por sexo, 1986-1992, Costa Rica	251
6.4	Adjudicación y titulación de beneficiarios/as por sexo, 1992-2000, Nicaragua	259
7.1	Ratificación de la Convención No. 169 de la OIT y población indígena en América Latina, comienzos de los años noventa	291
7.2	Derechos colectivos a la tierra en Constituciones y códigos agrarios recientes	295
8.1	Herencia de la tierra en Chitapampa, departamento de Cusco, Perú	330

8.2	Factores que influyen en la posibilidad de que la esposa conserve la propiedad y el control de la finca familiar	344
8.3	Herederos registrados por los ejidatarios, 1993-95, México	349
9.1	Titulación de tierras públicas por sexo, 1996-2000, Honduras	363
9.2	Titulación de tierras públicas por sexo, 1996-97, Colombia	366
9.3	Titulación en ejidos según modalidad de tenencia y sexo, 1993-98, México	368
9.4	Títulos de tierra expedidos por Pronader, según sexo y estado civil, 1992-96, Ecuador	376
9.5	Titulación de sitios y fincas por sexo, 1993-96, Chile	379
9.6	Propiedad de la tierra por sexo, comparaciones regionales, Ecuador y Brasil	384
9.7	Forma de adquisición de la tierra por sexo, Perú	386
9.8	Forma de adquisición de sitios y parcelas por sexo, Chile	386
9.9	Forma de adquisición de la tierra por sexo, Nicaragua	388
9.10	Forma de adquisición de la tierra por las ejidatarias, México	389
9.11	Diferencias por sexo en la cantidad de tierra poseída, años noventa	390
9.12	Acceso de agricultoras/es a los recursos y su utilización, Perú	401
10.1	Participación comparativa de beneficiarias/os por sexo y modalidad de título en los programas recientes de adjudicación y titulación de tierras en América Latina, años noventa	410

Anexo

1	Forma de adquisición de la tierra en las reformas agrarias y/o colonización, trece países latinoamericanos	429
2	Forma de distribución a los beneficiarios/as de las reformas agrarias y/o tierras de colonización, trece países	430
3	Oficinas nacionales para la mujer y asuntos de género, doce países	431
4	Oficinas y secretarías de mujeres rurales en las organizaciones campesinas mixtas, doce países	432
5	Organizaciones nacionales de mujeres campesinas, doce países	435
6	Datos sectoriales comparativos a mediados de los años noventa en América Latina	437

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Guatemala)
ACPD	Asamblea Constitutiva de las Poblaciones Desarraigadas (Guatemala)
ADC	Alianza Democrática Campesina (El Salvador)
ADP	Acciones para el Desarrollo y Población (Honduras)
AMNLAE	Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza
AMS	Asociación de Mujeres de El Salvador
AMTRS	Articulação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sul (Brasil)
ANAP	Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (Cuba)
ANIPA	Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (México)
ANMTR	Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (Brasil)
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Colombia)
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil (Guatemala)
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo (Nicaragua)
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Guatemala)
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Honduras)
BANRURAL	Banco Nacional Rural (Guatemala)
CAN	Comisión Agraria Nacional (Bolivia)
CAP	Consejo Agrario Permanente (México)
CAS	Cooperativas Agrarias Sandinistas (Nicaragua)

CCPP	Comisiones Permanentes de Representantes de Refugiados en México (Guatemala)
CCS	Cooperativa de Crédito y Servicio (Cuba, Nicaragua)
CDT	Centro de Desarrollo Tecnológico (El Salvador)
CEAR	Comisión Especial para Atención a los Refugiados (Guatemala)
CEB	Comunidade Eclesiais de Base (Brasil)
CEDAW	Commission for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (UN). Comisión para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (NU)
CEDEM	Centro de Estudios de la Mujer (Chile)
CEDLA	Centro de Estudios del Desarrollo Laboral y Agrario (Bolivia)
CEDLA	Centro de Estudios y Documentación Latinoamericano (Países Bajos)
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción (Costa Rica)
CEIMME	Centro de Estudios e Investigación sobre el Maltrato de la Mujer Ecuatoriana
CEMA	Centro de Madres (Chile)
CEMH	Centro de Estudios de la Mujer Hondureña (Honduras)
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (NU)
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y la Acción de la Mujer (Ecuador)
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales (Perú)
CERA	Centro de Reforma Agraria (Chile)
CERJ	Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (Guatemala)
CESADE	Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo (Nicaragua)
CIDEM	Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (Bolivia)
CIDES	Centro sobre Derecho y Sociedad (Ecuador)
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonia (Bolivia)
CERA	Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (Nicaragua)
CIPDER	Consortio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (Perú)

CIPRES	Centro para la Investigación y la Promoción del Desarrollo Rural y Social (Nicaragua)
CIT	Confederación Internacional del Trabajo
CMC	Central de Mujeres Campesinas (El Salvador)
CMF	Centro Nacional de Desarrollo de la Mujer y la Familia (Costa Rica)
CMYDR	Comisión Mujer y Desarrollo Rural (Nicaragua)
CNC	Comisión Nacional Campesina (Chile)
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Brasil)
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
CODIMCA	Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer Campesina (Honduras)
CONADEA	Consejo Nacional de Desarrollo Agrícola (Guatemala)
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMPRU	Coordinadora Nacional de Pequeños y Medianos Productores (Guatemala)
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres (Ecuador)
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CONDEG	Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Ecuador)
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina de Guatemala
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Brasil)
CONTIERRA	Dependencia Presidencial para la Resolución de Conflictos (Guatemala)
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CORA	Corporación de Reforma Agraria (Chile)
CPR	Comunidades de Población en Resistencia (Guatemala)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CTEAR	Comisión Técnica de Reasentados (Guatemala)
CUT	Central Unica dos Trabalhadores (Brasil)

CVP	Centro Vecinal de Productores (El Salvador)
DAWN	Development Alternatives for a New Era, Desarrollo de Alternativas para una Nueva Era
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer (Ecuador)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DRI	Programa de Desarrollo Rural Integrado (Colombia)
ENLAC	Encuentro Latinoamericano y del Caribe de la Mujer Trabajadora Rural
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional (México)
FAMDEGUA	Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEMUC	Federación de Mujeres Campesinas (Honduras)
FEMUPROCAN	Federación de Mujeres Productoras de Nicaragua
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (Ecuador)
FIDA	Fondo Internacional para la Agricultura y el Desarrollo (NU)
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (Nicaragua)
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (El Salvador)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMC	Federación de Mujeres Cubanas (Cuba)
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FOIN	Federación de Organizaciones Indígenas (Ecuador)
FONAPAZ	Fondo para la Paz (Guatemala)
FONATIERRA	Fondo Nacional de Tierras (Guatemala)
FONTIERRA	Fondo de Tierras Acuerdo de Paz (Guatemala)
FOREAP	Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (Guatemala)
FPL	Fuerzas Populares de Liberación (El Salvador)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)

FUNDACEN	Fundación del Centavo (Guatemala)
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo (Guatemala)
GIMTRAP	Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (México)
GOES	Gobierno de El Salvador
GTZ	Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania
GYTT	Generación y Transferencia de Tecnología (El Salvador)
IAFFE	International Association for Feminist Economics, Asociación Internacional de Economistas Feministas
IDA	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Costa Rica)
IDEA	Instituto de Estrategias Agropecuarias (Ecuador)
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	International Financial Institutions, Instituciones Financieras Internacionales
IMU	Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (El Salvador)
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas (Guatemala)
INC	Instituto Nacional de Colonización (Bolivia)
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Colombia)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (Brasil)
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (Ecuador)
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
INESC	Instituto de Estudos Socio-Economicos (Brasil)
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer (Nicaragua)
INRA	Instituto Nacional de la Reforma Agraria (Bolivia)
INRA	Instituto Nicaragüense de la Reforma Agraria (Nicaragua)
INTA	Instituto de Transformación Agraria (Guatemala)
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de la Mujer (El Salvador)
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (El Salvador)
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización (Costa Rica)

MAG	Ministerio de Agricultura (El Salvador)
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Guatemala)
MAM	Movimiento de Mujeres Mélida Amaya Montés (El Salvador)
MINUGUA	Misión de Naciones Unidas en Guatemala
MIRAD	Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Brasil)
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (Brasil)
MMTR-NE	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Noreste (Brasil)
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario (Bolivia)
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brasil)
OIT	Organización Internacional del Trabajo (NU)
ONUSAL	Organización de las Naciones Unidas en El Salvador
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas (Ecuador)
PERA	Proyecto de Evaluación de la Reforma Agraria (El Salvador)
PETT	Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural (Perú)
PIEM	Programa de Estudios de Género (El Colegio de México)
PIOMH	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Costa Rica)
PNCTR	Programa Nacional de Catastro, Titulación y Regularización de la Propiedad (Nicaragua)
PNM	Política Nacional de la Mujer (El Salvador)
PNRA-NR	Programa Nacional de Reforma Agraria - Nueva Republica (Brasil)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (México)
PROMUDER	Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina (México)
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural (Ecuador)
PROTIERRA	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (Guatemala)
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
PTMT	Programa de Titulación Masiva de Tierras (Honduras)
PTT	Programa de Titulación de Tierras para Pequeños Productores (Honduras)

PTT	Programa de Transferencia de Tierras (El Salvador)
REDNAMURH	Red Nacional de Mujeres Rurales de Honduras
RN	Resistencia Nacional (El Salvador)
SAIS	Sociedades Agrícolas de Interés Social (Perú)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Chile)
SIGN	Sistema de Información Geográfica Nacional (Guatemala)
SSRC	Social Science Research Council, Consejo para la Investigación en Ciencias Sociales
TPI	Títulos de Participación Individual (Honduras)
UAIM	Unidad Agrícola Industrial de la Mujer Campesina (México)
UCA	Universidad Centroamericana (Nicaragua)
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (Nicaragua)
UNC	Unión Nacional Campesina (Honduras)
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)
UP	Unidad Popular (Chile)
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Guatemala)
USAID	United States Agency for International Development

PREFACIO

Este libro estuvo en gran parte motivado por un reto que nos lanzó Bina Agarwal, quien acababa de publicar su libro pionero, *A Field of One's Own* (*Una parcela propia*), y organizaba un panel sobre género y derechos a la tierra para la Asociación Internacional de Economistas Feministas (Iaffe). Este panel era parte del Foro de ONG que debía celebrarse con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Beijing en agosto de 1995. La sola idea de escribir un documento general sobre este tema que abarcara a toda América Latina resultaba bastante intimidante, pero Deere revisó la literatura disponible. No pudo estar presente en la Conferencia de Beijing, pero León sí asistió como miembro de la delegación oficial de Colombia, y fue ella quien presentó la ponencia en el panel de la Iaffe. Esta experiencia nos convenció de emprender una nueva investigación sobre el tema. Desde nuestra investigación inicial en los años setenta y ochenta se habían realizado relativamente pocos estudios sobre género y derechos a la tierra, y casi no se había prestado atención a las implicaciones de género de la contrarreforma agraria neoliberal. En Beijing, León también comprobó cómo, en el Foro de ONG, los temas sobre propiedad recibieron menos atención que otros temas feministas cruciales, como representación, diversidad, ciudadanía y empoderamiento. Además, en los debates oficiales en torno a la Plataforma de Acción, las distintas opiniones sobre igualdad versus equidad en los derechos de herencia casi frustran el consenso internacional logrado sobre el Plan de Acción.

El siguiente paso fue investigar el tema en Colombia. Comenzamos a comprometer nuestro "capital social" enviando mensajes por fax y correo electrónico a nuestras amigas y colegas del movimiento feminista en América Latina, pidiéndoles su ayuda para localizar materiales. Nuestros

estudios de caso sobre mujeres y derechos a la tierra por países se habían ampliado de los cuatro examinados inicialmente para la ponencia de Beijing (Chile, México, Nicaragua y Perú) a ocho (con Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras). En ese momento nos convencimos de que el tema merecía ser tratado de manera sustantiva como un libro, y para ello era preciso realizar entrevistas y recopilar datos adicionales en todos los países. Teníamos restricciones por los cargos docentes de tiempo completo en nuestras universidades, además de los costos que implicaba la investigación.

Una serie de coincidencias nos llevó a México en enero de 1997, no sin antes haberle pedido a María Luisa Tarres, del Colegio de México, que organizara un seminario en donde pudiéramos exponer los resultados comparativos preliminares de nuestra investigación. Esta reunión fue muy importante para el desarrollo de la metodología de investigación en los nuevos estudios de caso. Durante este viaje también nos reunimos con Michael Conroy, entonces oficial de Desarrollo Rural de la oficina regional de la Fundación Ford para México y Centroamérica, y a instancias suyas desarrollamos una propuesta de financiación, que resultó exitosa, para emprender pesquisas adicionales en doce países (los cuatro que se agregaron fueron Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala). Esta donación fue conjuntamente financiada por las oficinas regionales de la Fundación Ford en México y el Caribe, los Andes y Brasil, las cuales también apoyarían la traducción y publicación de este libro en español y portugués. Además de Conroy, tenemos una deuda de gratitud con Alexander Wilde y Gabriel López, de la Fundación Ford, por el entusiasmo con que apoyaron este proyecto.

En julio de 1997 iniciamos la segunda fase del proyecto con una visita de campo a la región Andina¹. La metodología de nuestros estudios de caso por países utilizó y mejoró el modelo que habíamos desarrollado en México. En julio y agosto de 1997 realizamos un seminario sobre género y derechos a la tierra, de un día de duración, en cada uno de los países de la región Andina. Entre los participantes contamos con investigadores de cuestiones agrarias y temas de mujeres campesinas, activistas feministas, funcionarios gubernamentales de las oficinas nacionales de la mujer, funcionarios de los ministerios de Agricultura y otros, y líderes de los movimientos campesinos y de mujeres rurales. El formato usual era una sesión de medio día, en la que presentábamos nuestro análisis comparativo

1 Para ese momento, Deere también había recibido una pequeña subvención, la Healey Faculty Research Grant, de la Escuela de Posgrados de la Universidad de Massachusetts, para realizar trabajo de campo sobre el acceso de la mujer a la tierra en Cajamarca, Perú, lugar en donde realizó su investigación para el doctorado a mediados de los años setenta.

preliminar, y otra de medio día sobre los derechos de la mujer a la tierra en cada país en particular. Esta sesión –que terminaba siendo una entrevista de grupo y, en varios casos, un debate– se organizaba en torno a una lista de preguntas derivadas de nuestro examen previo de la literatura secundaria y del estudio de los códigos agrario y civil de cada país.

En la mayor parte de los países, los seminarios fueron organizados por una ONG feminista. Al respecto, agradecemos la colaboración de las siguientes organizaciones y personas: Red Mujer Rural, del Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, en Lima, Perú, y Blanca Fernández, coordinadora de la red; Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla), Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (Cidem) y grupo de consultoría “rym, a.c.”, en La Paz, Bolivia, y particularmente Sonia Montaña y Jimena Rojas, integrantes de dicho grupo; Centro de Estudios de la Mujer (Cedem) en Santiago, Chile, y su directora, Ximena Valdés; el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (Cepam) en Quito, Ecuador, y su directora, María Mercedes Placencia; y Fondo de Documentación “Mujer y Género”, de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá.

En Centroamérica coordinamos el trabajo de campo de los países a través de la Fundación Arias para el Progreso Humano, pues esta ONG acababa de completar un estudio regional sobre mujer y derechos a la tierra, y realizaba un proyecto tendiente a fortalecer las organizaciones de campesinas y sus contactos con otros grupos en América Central. Sobre el particular, agradecemos profundamente a Lara Blanco y Ana Elena Badilla su colaboración. Los seminarios en los países de esta zona se hicieron en enero de 1998 y fueron organizados por la Fundación Guatemala, en Ciudad de Guatemala; el Instituto para la Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU) en San Salvador; la Red de Mujeres Rurales de Honduras (Rednamurh) en Tegucigalpa; el Centro para la Investigación y la Promoción del Desarrollo Rural y Social (Cipres) y el Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo (Cesade) en Managua, Nicaragua. Nos sentimos especialmente agradecidas con Blanca Mendoza de Sánchez, Deysi Cheyne, Leoncia Solórzano y Melba Reyes, quienes organizaron los seminarios y las entrevistas en cada uno de estos países. María Emma Prada, presidenta de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC), y Lara Blanco también participaron en esos seminarios; por ello apreciamos enormemente sus aportes, ideas y amistad.

Nuestra visita de tres semanas a Brasil, en junio de 1998, incluyó Recife, Rio de Janeiro, Brasilia y São Paulo. En Recife, SOS Corpo organizó un taller de un día con líderes campesinas del estado de Pernambuco, por lo cual agradecemos a Silvia Camuco y Ana Paola Portela. En Brasilia, el

Instituto de Estudios Socio Económicos (Inesc) organizó un seminario de un día, por lo que apreciamos enormemente los esfuerzos de Edelcio Vigna de Oliveira.

La solidaridad, la amistad y la generosidad de muchas otras investigadoras feministas fue esencial para alcanzar logros en estas visitas de trabajo. Corriendo el riesgo de omitir a alguien, agradecemos a Mercedes Barquet, Carlota Botey, Margarita Flores, Marta Lamas, María Consuelo Mejía y Beatriz Schmukler en México; Maruja Barrig y Vicky Guzmán en Perú; Gloria Ardaya, Isabel Lavadens y Ana Quiroga en Bolivia; Pilar Campaña, Mari Sol Lago y Teresa Valdés en Chile; Susana Balerazo, Elizabeth García, Gioconda Páez, Mercedes Prieto y Rocío Rocero en Ecuador; Clara Arenas, Ana Leticia Herrera y Alicia Rodríguez en Guatemala; Sara Elisa Rosales en Honduras; Paola Pérez Alemán y Malena de Montis en Nicaragua; Fabiola Campillo, Ana Carcedo, Jorge Dandler, Ana Isabel García y Monserrat Sagot en Costa Rica; y Paola Capellini, María José Carneiro, Heleithe Saffioti y Cheywa Spindel en Brasil. Muchas otras feministas, académicas, abogadas y funcionarias de los gobiernos nos dieron generosamente su tiempo y compartieron con nosotras sus experiencias y sus investigaciones, tanto publicadas como inéditas.

Queremos expresar nuestro reconocimiento al Ministerio de Bienes Nacionales en Chile y a la Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura en Perú, por poner a nuestra disposición varias series de datos inéditos. También agradecemos los esfuerzos de quienes trabajaron tras bambalinas para ampliar la recopilación de datos sobre la mujer campesina –muchas veces teniendo que superar obstáculos burocráticos considerables–, en especial Pilar Vidal en Colombia y Patricia Hernández en Nicaragua. En total, realizamos más de 200 entrevistas y más de 360 personas asistieron a los trece talleres y seminarios. Muchas de las personas arriba mencionadas, incluidas las coordinadoras de los seminarios, así como varios expertos en legislación de familia, siguieron colaborando con nosotros hasta la culminación de este trabajo.

Esta fase del proyecto concluyó con la preparación de doce casos que sirvieron de materia prima para el análisis comparativo de este libro. Como los estudios contenían más material del que podíamos utilizar en el análisis comparativo y estábamos comprometidas con la divulgación de los resultados de nuestras investigaciones en los países respectivos, traducimos y publicamos ocho de los estudios a manera de documentos de trabajo o artículos². En julio de 1998 iniciamos la tercera fase del proyecto, el análisis comparativo, gracias a una subvención de la Fundación Rockefeller

2 Éstos se citan en la bibliografía como Deere y León (1997; 1998c; 1998d; 1998e; 1999a; 1999b; 1999c) y León y Deere (1999).

para una residencia de un mes en el Bellagio Research and Study Center, Italia. Varias visitas de León a Amherst, MA, y dos estadias de un mes en el condominio de los padres de Deere en St. Augustine, Florida, nos permitieron desarrollar un poco más el análisis comparativo y la sustentación teórica. Agradecemos a Don y Carmen G. Deere por el apoyo brindado a este proyecto, y a Francisco Leal por su grata compañía y aliento durante algunos de estos períodos de investigación, y por su comprensión cuando tuvo que quedarse solo en su hogar.

León también consiguió apoyo para esta etapa del proyecto en la institución gubernamental para la investigación en Colombia, Colciencias. En distintas etapas contamos con la excelente asistencia en materia de investigación de Jenny Newton, Olguita Vásquez y Lya Yaneth Fuentes en Bogotá, y de Karen Graubart, Pável Isa y Maliha Safri en la Universidad de Massachusetts. Peter Stern, bibliógrafo de América Latina en la Universidad de Massachusetts, fue de gran ayuda en la localización de una parte del material utilizado en este estudio. También agradecemos la asistencia de Patricia Molina en la transcripción de las entrevistas, de Ángela García en la traducción de los documentos de trabajo y de Rosita de Rojas, de la Fundación Amigos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), por la administración de la donación de la Fundación Ford. Así mismo, expresamos nuestro reconocimiento por el apoyo que nos brindaron nuestras instituciones: el Programa de Género, Mujer y Desarrollo, el Centro de Estudios Sociales, el Departamento de Trabajo Social y la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá; y el Departamento de Economía y el Centro para Estudios Latinoamericanos, Caribeños y Latinos de la Universidad de Massachusetts, en Amherst.

En los últimos cinco años hemos tenido la oportunidad de presentar diversas versiones de nuestro trabajo en numerosas conferencias, talleres y seminarios, demasiadas para mencionarlas por separado. Agradecemos a sus organizadores y participantes por sus útiles comentarios y críticas. Varias colegas leyeron versiones preliminares de diferentes capítulos de este libro, por lo cual les damos nuestros agradecimientos a Bina Agarwal, Silvia Arrom, Elsa Chaney†, Jacquelyn Chase, María Cuvi, Karen Grabourt, Carol Heim, Dony Meertens, Patricia Prieto, Verena Stolke, Ann Valey y María Emma Wills; también recibimos con aprecio las sugerencias y los comentarios de dos revisores anónimos del manuscrito. Finalmente, no sin algún rubor, como autoras nos agradecemos mutuamente y felicitamos, pues un proyecto de investigación multidisciplinario de esta magnitud y complejidad no habría sido posible sino como una empresa de mutua colaboración. Además, fue un reto desde el punto de vista intelectual y un logro haber profundizado una gran amistad de veinticinco años.

CAPÍTULO 1. LA IMPORTANCIA DEL GÉNERO Y LA PROPIEDAD

*Ser mujer es tener hijos... no tener derecho a parcela...
hacer el quehacer de la casa y del campo...
¿Por qué hay un escándalo desde que nace una mujer?¹*

Este libro trata sobre la discrepancia entre la igualdad formal de los hombres y las mujeres ante la ley y el logro de una igualdad real entre ellos, una brecha que se aprecia muy bien en la diferencia que existe entre los derechos a la tierra de las mujeres y la propiedad real de la misma. Hasta comienzos del siglo XX, uno de los factores que más limitaban la propiedad de la tierra por parte de la mujer era la naturaleza restringida de los derechos de propiedad de las mujeres casadas. La lucha para ampliar estos derechos representó uno de los principales logros de la primera ola feminista en América Latina, y estuvo íntimamente relacionada con la lucha para garantizar los demás derechos civiles y políticos de la mujer. Debido a su naturaleza polémica, en casi todos los países latinoamericanos las mujeres fueron afianzando gradualmente sus derechos de propiedad y al sufragio durante la primera mitad de este siglo.

El siguiente punto importante de transición, producto de la segunda ola del feminismo internacional, fue la Convención de la ONU de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas 1995). Casi todos los países latinoamericanos que no habían revisado sus Constituciones de modo que garantizaran explícitamente la igualdad de hombres y mujeres ante la ley y que no habían reformado sus códigos civiles para establecer la jefatura doble en los hogares —en donde tanto el hombre como la mujer representan a la familia y comparten la responsabilidad por la administración de su patrimonio común— lo hicieron por esta época. No obstante, la obtención de una igualdad formal en el derecho de propiedad no ha redundado en una

1 Extractos de entrevistas realizadas en el estado de Oaxaca, México, por Josefina Aranda (1993: 187).

igualdad real en la distribución de bienes económicos² entre hombres y mujeres. Esta discrepancia es particularmente notoria en lo que atañe a los derechos de propiedad de la mujer rural, y a su propiedad y control real sobre la tierra.

Lamentablemente, se han hecho muy pocos estudios sobre la distribución de la propiedad por sexo. Una cifra que se cita con frecuencia es que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial, ocupan una tercera parte de los registros oficiales de la fuerza laboral, realizan dos terceras partes del trabajo, pero ganan sólo una décima parte del ingreso mundial y poseen sólo un uno por ciento de la propiedad en el mundo (United Nations 1980: 8). Es muy difícil obtener datos sobre la distribución de la propiedad, pero incluso si este cálculo –realizado para la Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Copenhague en 1980– se toma como una simple aproximación, cumple el propósito de subrayar la flagrante desigualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta al control de los recursos. La información sobre la distribución de la propiedad de la tierra por sexo es igualmente difícil de generar. Pese a varios decenios de esfuerzos consagrados al tema de mujer y desarrollo, la mayor parte de los censos agrícolas latinoamericanos todavía no indaga y/o informa sobre el sexo de los agricultores de su país³. Es más, ni los censos ni la mayor parte de las encuestas de hogares averiguan sobre la propiedad de la finca según el sexo, lo que denota la falta de atención que hasta hace poco se prestaba a este tema. Como demostraremos, en Latinoamérica las mujeres tienen menos probabilidades de poseer tierra que los hombres, y cuando la tienen, tienden a tener menos tierra que éstos, lo cual sirvió de aliciente para una de las preguntas centrales de esta investigación: ¿por qué es tan desigual la distribución de la propiedad de la tierra entre hombres y mujeres en Latinoamérica?

- 2 A lo largo del libro utilizamos los términos “propiedad” y “bienes económicos” de manera intercambiable. Los bienes se definen como cualquier propiedad personal que pueda utilizarse para pagar deudas, incluida la propiedad raíz (tierra, vivienda y edificios); otros bienes productivos (maquinaria y equipos); bienes financieros (cuentas de ahorro, acciones y bonos); y bienes de consumo durables (automóviles y electrodomésticos). Los activos se distinguen de los ingresos por cuanto los primeros representan un depósito de riqueza; es decir, es un concepto referido a la acumulación de recursos y no a los flujos o generación de entradas monetarias. Desde luego, el ingreso puede contribuir a aumentar la acumulación de bienes económicos, si se ahorra en vez de consumirse.
- 3 Examinamos casi todos los censos agrícolas publicados desde 1960 en las diecinueve repúblicas latinoamericanas. Sólo cuatro países han publicado datos sobre el porcentaje de agricultoras. Hasta los años ochenta, la mayor parte de los cuestionarios ni siquiera preguntaba el sexo del agricultor, pues se daba por sentado que sólo los hombres eran agricultores. Casi todos los censos agrícolas incluyen hoy en día la variable sexo en el cuestionario, pero luego no procesan ni publican esta información.

En las páginas que siguen, argumentamos que la desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina tiene que ver con la familia, la comunidad, el Estado y el mercado. Señalaremos que los principales medios para adquirir la propiedad de la tierra son la herencia, la adjudicación por el Estado y la compra en el mercado. Demostraremos que la desigualdad de género en la distribución de la propiedad de la tierra se debe a preferencias masculinas en la herencia, privilegios masculinos en el matrimonio, sesgos masculinos en los programas estatales de distribución de la tierra y sesgos de género en la participación en el mercado de tierras, donde es menos probable que las mujeres participen como compradoras. En muchas regiones latinoamericanas la tierra es poseída o tenida colectivamente por comunidades indígenas y/o campesinas, y la distribución interna de las parcelas está regida por usos y costumbres tradicionales. Demostramos que la desigualdad de género también impregna estas prácticas, pues los derechos a la tierra se asignan primordialmente a los jefes de hogar varones.

Siguiendo a Bina Agarwal (1994a: 19), pionera en el estudio de género y derechos a la tierra, definimos éstos como “la propiedad o... el usufructo (es decir, el derecho de uso) asociados con diferentes grados de libertad para arrendar, hipotecar, legar o vender” tierra. Los derechos a la tierra se deben distinguir del concepto “acceso” a la tierra, de uso más general e indefinido. Mientras los derechos son “reclamaciones legal y socialmente reconocidas y aplicables por una autoridad externa legitimada”, como la comunidad o el Estado, el acceso a la tierra incluye no sólo el derecho a ésta sino también los medios informales de obtener tierra, como tomándola prestada durante una estación de cultivo a un familiar o vecino (*ibíd.*)⁴. Los derechos a la tierra, en contraste con el acceso a ésta, implican, por consiguiente, una cierta medida de seguridad unida a una reclamación que se pueda hacer cumplir legalmente⁵.

- 4 Los arreglos de tenencia, como el arriendo y la aparcería, también implican el derecho a la tierra, puesto que tales arreglos por lo general se refieren a reclamaciones mutuamente aplicables. Nos concentramos primordialmente en los derechos a la tierra que rigen la propiedad de un patrimonio privado individual o el usufructo de tierras comunales, y se otorga menos atención a otras formas de tenencia, tales como el arriendo o la aparcería.
- 5 La definición anterior del derecho a la tierra es paralela a la definición corriente del derecho de propiedad. Como concepto legal, la propiedad se refiere a *derechos* o cosas, y los derechos se definen como una reclamación que se puede hacer cumplir. Así, un “sistema dado de propiedad es un sistema de derechos de cada persona en relación con otras personas” (MacPherson 1981: 4) o con una institución. Los derechos de propiedad se consideran comúnmente como los derechos de posesión; sin embargo, en el pensamiento legal algunos elementos de posesión no son derechos (Becker 1997: 18-9; Reeve 1993: 558-67). Es más, muchos derechos pueden estar asociados con un activo determinado y, para complicar más el asunto, hay subgrupos de derechos que pueden ser poseídos o ser propiedad de diferentes personas (Bensetz 1998: 145).

Este libro investiga la manera en que, hasta hace poco tiempo, las mujeres han sido excluidas del derecho a la tierra, así como la lucha que ha llevado a que lo obtengan. Para abreviar, nos referimos al tema por medio de mecanismos de exclusión e inclusión. Los mecanismos de exclusión que han negado a las mujeres el derecho a la tierra son de carácter legal, cultural, estructural e institucional. Estos mecanismos están interrelacionados y tienen como base ideologías patriarcales insertadas en construcciones de masculinidad y feminidad y la división del trabajo por género “correcta” entre y dentro de las esferas de lo público y lo privado. Como ejemplo, uno de los principales mecanismos de exclusión del derecho a la tierra ha sido que éste es cedido por las comunidades y el Estado primordialmente a los jefes de hogar, la mayor parte de los cuales son varones. En el período de la reforma agraria en América Latina se dio por hecho que al beneficiar a los jefes de hogar varones todos los miembros de la familia se beneficiarían también. Esta práctica se fundamentó en códigos civiles en los que el esposo representaba a la familia en todos los asuntos externos y era el administrador del patrimonio común del hogar. También se basó en la división del trabajo por género, según la cual a los hombres se les reconocía socialmente como agricultores y a las mujeres únicamente como sus “ayudantes”, o trabajadoras familiares secundarias, independientemente de la cantidad de tiempo relativo que dedicaban a las labores agrícolas. Es más, uno de los objetivos de las reformas agrarias fue cambiar la estructura de la tenencia de la tierra a favor de la creación de fincas familiares. En este contexto, era inconcebible para los planeadores de la reforma agraria —así como para la dirigencia de las organizaciones campesinas que lideraban la lucha en pro de la reforma agraria en América Latina— que las mujeres pudieran necesitar o incluso querer derechos conjuntos o independientes a la tierra.

Fue preciso que cambiaran varias condiciones antes que se pudiera abordar el problema de los derechos de la mujer a la tierra. Revistieron gran importancia el surgimiento de la segunda ola del feminismo internacional y el crecimiento y la consolidación de movimientos nacionales y locales de mujeres en América Latina. Desde los años setenta, la serie de Conferencias Mundiales sobre la Mujer de las Naciones Unidas, que comenzó con la Década de la Mujer en 1975, concentró la atención en elimi-

(Continuación Nota 5)

Existe un consenso en cuanto a que el dueño de un derecho debe controlar por lo menos tres elementos del conjunto de derechos posibles: i) utilizarlo como recurso; ii) impedir que otros lo hagan sin su permiso y iii) transferir el control de su conjunto de titularidades a otros (*ibíd.*). Así pues, la propiedad significa que “el dueño tiene un conjunto de derechos que incluye el derecho exclusivo, alienable de uso” (*ibíd.*). De esta descripción se debe desprender que el concepto de propiedad se refiere a una serie o forma específica de derechos de propiedad.

nar la discriminación contra la mujer, lograr la igualdad entre hombres y mujeres, e incorporar a la mujer y los temas de género en los planes nacionales de desarrollo⁶. Además de garantizar y/o ampliar los derechos de propiedad de la mujer casada, se ha luchado por establecer los derechos a la tierra de la mujer rural, mediante su inclusión en los programas estatales de reforma agraria, colonización y titulación, y la protección de sus derechos de herencia.

El surgimiento y la consolidación del movimiento de mujeres en la región coincidieron con la llegada del modelo de desarrollo neoliberal a América Latina en los años ochenta, lo cual motiva otros dos interrogantes de este estudio: ¿qué ha sucedido en términos de los derechos de la mujer rural a la tierra y a la propiedad de la misma bajo el neoliberalismo? Y ¿ha tenido el movimiento contemporáneo de mujeres algún impacto sobre los derechos de propiedad de la mujer a la tierra y sobre la propiedad real? Una buena parte de los primeros estudios sobre género y neoliberalismo se concentró en el impacto que la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural tenían sobre las mujeres, como era apenas lógico dado el papel que desempeñaron estas políticas en producir la "década perdida" en América Latina, un decenio en el que las tasas de crecimiento se desplomaron y las de pobreza se dispararon en casi todos los países de la región⁷. Además de una transferencia de excedentes del tercer mundo a los países capitalistas avanzados, y de los trabajadores al capital, las políticas de ajuste estructural produjeron un cambio en el costo de la reproducción de la mano de obra que pasó del Estado a los hogares y, dentro de los hogares, de los hombres a las mujeres⁸. No obstante, la crisis económica tuvo varias consecuencias inesperadas. Contribuyó a expandir el movimiento de mujeres más allá de su base social original de clase media, para incluir un movimiento de mujeres de sectores populares; el catalizador de este último fue en gran parte producto de las estrategias de supervivencia de las mujeres pobres y su acción colectiva, y una red creciente de organizaciones no gubernamentales que las apoyaban. Esto llevó a una concientización creciente en los círculos de

- 6 En Moghadam (1998) hay un excelente resumen de las actividades del movimiento internacional de mujeres y de las conferencias de las Naciones Unidas para apoyar la igualdad de las mujeres.
- 7 La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) *per cápita* de veintiséis países latinoamericanos y caribeños disminuyó en un -1.1 por ciento en promedio durante los años ochenta, en comparación con una tasa de crecimiento anual promedio de 3.5 por ciento en la década de 1970 (IADB 1997: Cuadro B-2).
- 8 Sobre la transferencia del excedente, véase Pastor (1987); sobre el cambio en los costos de la reproducción de la mano de obra, véanse Bolles (1983), Antrobus (1989), Deere *et al.* (1990), Elson (1991), Benería y Feldman (1992) y Wyss (1995).

formulación de políticas de que la política pública no era neutral con respecto al género; es decir, que las políticas aparentemente ciegas al género eran, por lo general, sesgadas con respecto a éste⁹. Y la crisis llevó a un diálogo entre el movimiento de mujeres (que hasta ese momento había asumido una posición bastante antiestatal) y el Estado con respecto a la vulnerabilidad de la mujer como categoría social, que entonces legitimó la acción estatal.

Hacia fines de la década, el modelo de desarrollo orientado por el Estado, asociado con la industrialización a base de sustitución de importaciones, estaba muy desacreditado y había sido remplazado por un énfasis en el crecimiento orientado a las exportaciones, la liberalización de la economía y el papel reducido del Estado en la economía. Las consecuencias sectoriales y de género que tuvo este cambio se reflejaron en el aumento de la literatura sobre mujeres en las zonas de libre comercio o de procesamiento de las exportaciones, las mujeres del sector informal y la feminización de las labores agrícolas¹⁰. A medida que América Latina luchaba por competir bajo nuevos términos en los mercados internacionales en los años noventa, esta restructuración sectorial acabaría conociéndose por el proceso que la estaba orquestando: la globalización económica.

La globalización exigía un segundo orden de reformas económicas en América Latina para profundizar la dependencia de los mecanismos de mercado, tanto interna como externamente¹¹. Con respecto al sector agrícola, estas políticas a veces se conocen como “modernización de la agricultura”, pero podrían caracterizarse con más precisión por su intento de “ajustar correctamente los precios y las instituciones” (Carter y Barham 1996). De acuerdo con la legislación agraria neoliberal de los años noventa, las reformas agrarias de los decenios anteriores llegaron formalmente a su fin y/o se deshicieron mediante la parcelación de cooperativas de

9 Una política neutral con respecto al género es aquella que no tiene ningún impacto sobre las relaciones de género; una política ciega al género es aquella que se presume no va a tener ningún impacto sobre el género; una política sesgada con respecto al género es aquella en que los beneficios y/o costos recaen indebidamente en un género. Como sostiene Judith Astelarra (1995: 29), casi todas las políticas públicas tienen algún impacto en las vidas de las mujeres, ya sea deliberadamente o sin intención.

10 Sobre las mujeres en lo que se conocen como *maquilas* o zonas de procesamiento de productos de exportación, véanse Fernández-Kelly (1983), Nash y Fernández-Kelly (1983) y Safa (1995); sobre las mujeres en el sector informal, véanse Benería y Roldán (1987) y Scott (1991); y sobre la feminización de las labores agrícolas, véanse los artículos en Deere y León (1986) y Lara Flores (1995).

11 La segunda generación de reformas tiene como propósito reformar las instituciones e incluir todas aquellas iniciativas tendientes a volver más eficiente el Estado, incluida la descentralización. En IADB (1997) se encuentra un buen resumen de estas reformas, así como una evaluación de la primera ronda de reformas.

producción y tierras de propiedad colectiva –un proceso que denominamos “contrarreforma”– y mediante el retiro del Estado de la prestación de servicios como el otorgamiento de créditos y la asistencia técnica. Además, las precondiciones para la revitalización de los mercados de tierras se establecieron mediante proyectos y programas de titulación encaminados a modernizar los sistemas de registro y catastro. De ahí la pregunta sobre qué ha pasado en términos de los derechos a la tierra de la mujer rural al haber renunciado el Estado al proceso de distribución de tierras.

Nuestra investigación anterior demostró que a las mujeres campesinas no les fue bien en las reformas agrarias pasadas¹². Con el retiro del Estado de la redistribución de la tierra, ¿estarían las mujeres campesinas en una mejor posición para beneficiarse de las nuevas oportunidades de adquirir parcelas a través del mercado? ¿Y sería el mercado neutro con respecto al género, o estaría sesgado como lo estuvieron los programas estatales de distribución de la tierra durante el período de reforma? El nuevo factor aquí era el movimiento de mujeres y su impacto potencial en la legislación agraria neoliberal que a comienzos de los años noventa estaba definiendo las nuevas reglas del juego¹³.

El surgimiento y la consolidación del movimiento de mujeres en América Latina coincidió no sólo con el dominio del paradigma neoliberal en la región, sino también con la lucha por la democratización y la subsiguiente transición a la democracia en países como Brasil y los del cono sur¹⁴. Es más, el movimiento impulsó el desarrollo y la expansión de oficinas nacionales para la mujer en los Estados latinoamericanos, todas ellas comprometidas con la eliminación de la discriminación contra las mujeres. El apoyo estatal que recibieron estas oficinas y la atención prestada a los temas de género también fueron producto del consenso internacional creciente en torno a estas metas, sobre todo cuando entró en vigor la Convención sobre la Mujer de 1979. El crecimiento y la consolidación de los movimientos nacionales de mujeres también contaron con el apoyo

12 Véanse Deere (1985; 1986; 1987) y León, Prieto y Salazar (1987).

13 En América Latina, el derecho de propiedad es dominio de los códigos civil y de familia, mientras que el derecho a la tierra por lo general se determina mediante una legislación específica. El fortalecimiento del derecho de propiedad de las mujeres en los códigos civiles no siempre se ha visto acompañado por la obtención del derecho a la tierra de éstas en los códigos agrarios, y viceversa.

14 Sobre la variedad de factores que contribuyeron a la consolidación del movimiento de mujeres en América Latina, véanse Vargas (1989, 1992), Jacquette (1989), Álvarez (1990, 1998a, 1998b), Kirkwood (1990), Sternbach *et al.* (1992), León (1994) y Aguilar *et al.* (1997). Aunque a veces nos referimos al movimiento de mujeres como si tuviera una agenda unificada y una sola voz, su composición y sus prioridades en determinado momento varían bastante según los países. En un análisis comparativo de doce países, necesariamente tenemos que hacer énfasis en los puntos en común.

de las actividades cada vez más intensas de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales, a su vez, tenían que ver con la reducción del Estado y con las medidas para fortalecer la sociedad civil en los años noventa. La consolidación de las ONG de investigación/acción feminista contribuyó notoriamente al crecimiento del movimiento de mujeres a nivel local, y muchas de estas organizaciones concentraron su atención en la mujer rural y sus intentos de organización en este período. Estos factores motivan la pregunta de si la consolidación del movimiento de mujeres ha tenido algún impacto en la configuración y el contenido de las políticas neoliberales, y si así ha sido, hasta qué punto. Específicamente, ¿hasta dónde la legislación agraria neoliberal resulta más progresista con relación al género que la legislación agraria del pasado? Siguiendo a Agarwal (1994a: 9), definimos progresista con respecto al género como "aquellas leyes, prácticas, políticas, etc. que reducen o eliminan las desigualdades (económicas, sociales o políticas) que afrontan las mujeres en relación con los hombres". Además nos preguntamos, ¿la legislación agraria progresista con relación al género ha aumentado la propiedad de la tierra por parte de las mujeres?

El movimiento de mujeres no fue el único actor social nuevo en los años ochenta y noventa¹⁵. En varios países latinoamericanos el movimiento indígena irrumpió en el escenario nacional con los sucesos preparatorios para la celebración en 1992 del Sesquicentenario del Descubrimiento de América, que generó la Campaña de Resistencia de 500 Años. Entre las principales demandas de las organizaciones indígenas estaba el reconocimiento de los territorios a los cuales han tenido acceso tradicionalmente, garantías a los derechos de propiedad colectivos y autonomía con respecto al ejercicio de sus usos y costumbres. Su intervención en los debates sobre la adopción de la legislación agraria neoliberal impidió que los defensores del neoliberalismo en la mayor parte de los países descartaran del todo los derechos de propiedad colectivos. La agenda del movimiento indígena también planteó para las feministas el tema de si los derechos colectivos podrían ser un obstáculo para el logro de los derechos individuales de la mujer. Otra inquietud importante de esta investigación fue la aparente tensión entre el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades a la tierra y la garantía de los derechos individuales de las mujeres, si la tierra se seguía distribuyendo de acuerdo con usos y costumbres tradicionales que discriminan a la mujer. También nos preguntamos, ¿existía alguna forma en que se pudiera buscar la igualdad de género si las mujeres no participaban directamente en las decisiones que

15 Sobre los nuevos movimientos sociales en América Latina, véanse Escobar y Álvarez (1992) y Álvarez, Dagnino y Escobar (1998).

determinaban los procedimientos mediante los cuales se distribuía la tierra colectiva a los hogares y a los individuos que los componían?

Agarwal (1994a: 19) define los derechos efectivos a la tierra como derechos legales y también como el reconocimiento social (o legitimación) de esos derechos y del control efectivo sobre la tierra. Esta distinción también es muy importante en el caso latinoamericano. Por ejemplo, dentro del sistema de tenencia colectiva de la tierra en México que se conoce como el *ejido*, el Estado (entre 1971 y 1992) garantizó los derechos a la tierra a todos los adultos de una determinada edad para arriba, sin distinción de su sexo. Sin embargo, los derechos efectivos a la tierra estaban atados a la participación en el ejido, y sólo una persona por familia, por lo general el jefe de hogar varón, podía ser miembro del ejido. Por consiguiente, aunque los hombres y las mujeres fueran iguales ante la ley en cuanto unos y otras podían potencialmente obtener derechos a la tierra, en la práctica las normas sobre la participación en el ejido excluían a las mujeres casadas del derecho efectivo a la tierra. Por otra parte, cuando la nueva legislación nacional de 1992 autorizó la parcelación legal de los ejidos y su conversión en propiedad privada individual, la mayor parte de las mujeres fueron excluidas de participar en esta decisión crucialmente importante sobre el futuro de sus comunidades, porque no eran miembros del ejido.

Los derechos de herencia ofrecen otro ejemplo pertinente. Todos los códigos civiles latinoamericanos estipulan, cuando la persona muere intestada, igualdad de herencia entre la totalidad de los hijos, sin distinción de sexo. Sin embargo, en muchas regiones no se considera que las mujeres trabajen como agricultoras, por lo cual cualquier reclamación para heredar tierra no se tiene como socialmente legítima. Por consiguiente, en las situaciones en que se lleva a cabo una división formal de la propiedad, se espera que las mujeres renuncien a la porción de tierra heredada o, en el mejor de los casos, que vendan su parte a un hermano. Además, incluso cuando el trabajo agrícola de la mujer se reconoce, las reglas de residencia pueden impedir su herencia de tierra en la práctica.

El control efectivo sobre la tierra incluye el control para decidir cómo debe utilizarse y cómo manejar los beneficios que produce. Esto incluye control sobre decisiones relacionadas con si la tierra ha de cultivarse directamente o arrendarse mediante un contrato de tenencia; sobre qué se va a producir y cómo; y sobre la disposición de los productos cosechados o del ingreso que genere su arriendo (*ibíd.*: 19). Así pues, aunque las mujeres pueden heredar y poseer tierra a nombre propio en América Latina, esto no necesariamente significa que tienen un control efectivo sobre ella si, por ejemplo, la tierra heredada de la mujer está incorporada al patrimonio familiar que administra el jefe de hogar varón.

En su libro *A Field of One's Own*, Argawal (1994a: 3) define el derecho independiente de la mujer a la tierra como "aquél que formalmente no está atado a una propiedad o un control masculinos"; es decir, el derecho independiente a la tierra excluye la titulación conjunta con hombres. Vale la pena exponer detalladamente su raciocinio (*ibíd.*: 20): "El derecho independiente es preferible a la titulación conjunta con el marido por varias razones: ante todo, si hay títulos conjuntos, a la mujer le podría resultar difícil obtener control sobre su parte en caso de disolverse el matrimonio. En segundo lugar, la mujer también estaría en una posición menos favorable para escapar de una situación de conflicto o violencia marital... En tercer lugar, es posible que las esposas tengan prioridades de uso de la parcela diferentes de las de sus maridos, y podrían defenderlas mejor si tuvieran un derecho independiente a la tierra. En cuarto lugar, las mujeres con derecho independiente a la tierra estarían en mejor posición para controlar la producción. Por último, con títulos conjuntos el asunto de la herencia posterior de la tierra podría volverse polémico. Esto no niega que el tener una titulación conjunta con los maridos es preferible a no poseer ningún derecho a la tierra; sin embargo, las mujeres no disfrutarán de muchas de las ventajas de poseer tierra si sólo tienen títulos conjuntos".

Sostenemos que la titulación conjunta de la tierra y de otros bienes económicos como la vivienda es un mecanismo crucialmente importante de inclusión de las mujeres en la propiedad de los bienes. En América Latina la obtención de la titulación conjunta representa la culminación de una lucha centenaria para garantizar a la mujer derechos de propiedad dentro del matrimonio y las uniones consensuales¹⁶, y para establecer una administración conjunta del patrimonio común del hogar. Sin embargo, el reconocimiento del hogar con jefatura doble o compartida representa la garantía de un mecanismo formal de inclusión. Lo que podría contribuir a una verdadera igualdad en la práctica —es decir, una distribución más equitativa del patrimonio del hogar entre hombres y mujeres— es justamente la titulación conjunta¹⁷.

16 La relación conyugal no sancionada por la ley o la Iglesia en América Latina tiene diferentes nominaciones legales, conceptuales y de sentido común, entre ellas unión libre, unión de hecho y unión consensual. En este libro se utilizará preferentemente el último término.

17 En los regímenes maritales en los que la propiedad adquirida por ambos cónyuges durante el matrimonio es propiedad común (es decir, poseída formalmente por el esposo y la esposa), esta propiedad conjunta había sido, hasta hace poco, administrada por el marido. La obtención de una jefatura doble del hogar debía establecer explícitamente que la administración de esta propiedad común correspondía a ambos miembros de la pareja. Si el bien no está titulado a nombre de ambas partes, el esposo muchas veces puede disponer de la propiedad sin permiso de su esposa y utilizar los réditos como desee.

No pretendemos al decir esto polemizar con la afirmación de Agarwal en el sentido de que el derecho independiente de la mujer a la tierra es preferible al derecho a la tierra compartido con el hombre. En América Latina, al igual que en el sur de Asia, el derecho independiente a la tierra (como se ilustra en el caso de la herencia, que siempre se hace a título individual) se asocia con un incremento en el poder de negociación de la mujer en el hogar y en la comunidad y con el ejercicio de la autonomía económica, factores que contribuyen al bienestar de la mujer y de sus hijos, así como a su empoderamiento. Más bien, en vista de la prevalencia de la agricultura familiar en Latinoamérica y de la coyuntura actual —cuando la iniciativa estatal más importante para la agricultura son los programas de titulación de tierras—, la titulación conjunta a parejas beneficiará potencialmente a más mujeres rurales que cualquier otra medida.

En América Latina, la discusión en torno al derecho independiente de la mujer a la tierra se ha limitado en gran parte al caso de las jefas de hogar. Un mecanismo particularmente importante de inclusión de la mujer ha sido la prioridad que algunos programas de reforma agraria y titulación de tierras han asignado en los últimos años a las jefas de hogar. Éstos se pueden considerar como una forma de acción afirmativa en cuanto constituyen un intento de reparar la discriminación que han sufrido las mujeres en el pasado. También se han realizado varios experimentos al dar a ciertas otras categorías de mujeres derechos prioritarios a la tierra como grupo social, pero estos intentos o bien no se han entendido, o han sido muy controvertidos.

La discusión de los derechos de propiedad y los mecanismos de inclusión de las mujeres en la posesión de bienes económicos es potencialmente tan importante para las mujeres urbanas como para las rurales, como se ha visto en las recientes luchas por el acceso a una vivienda apropiada y los derechos de propiedad de las mujeres en varios países. Como parte del movimiento de vivienda urbana, las mujeres están participando en tomas de tierra y asumiendo responsabilidad por la legalización de sus reclamaciones; también están contribuyendo con sus ahorros, así como con su trabajo, a esquemas de autoconstrucción de vivienda (Valenzuela 1997; Sagot 1997; González y Durán 1992; Sevilla 1992; Varley 1994). Con demasiada frecuencia, como les sucede a las mujeres rurales con la tierra, en el momento de titular estas propiedades los funcionarios les dan prelación a los jefes de hogar varones, titulando la vivienda sólo a nombre del esposo. Esto acentúa la vulnerabilidad de las mujeres en caso de abandono, separación o viudez, porque, dependiendo del régimen marital específico, es posible que no puedan reclamar legalmente la propiedad si no estaba titulada a su nombre o conjuntamente (AVP *et al.* 1995: 10; Meertens 1986: 44; Molina, Sagot y Carcedo 1992; Varley 1996; Barrig 1988: 155; Moser 1987: 199).

No obstante, en los últimos años el movimiento de mujeres en Latinoamérica le ha otorgado menos prioridad a la defensa de los derechos de propiedad en comparación con otros temas, como los derechos reproductivos o la eliminación de la violencia doméstica contra la mujer. Esto se debe en parte a que el trabajo teórico de las feministas en América Latina y a nivel internacional se ha centrado en lo que Nancy Fraser (1997: 2) denomina temas de reconocimiento, en vez de redistribución. La atención se ha concentrado primordialmente en la identidad de las mujeres como género y en la lucha por el reconocimiento de las diferencias entre hombres y mujeres, junto con el entendimiento de que la categoría "mujeres" está marcada por diferencias fundamentales de clase, raza, etnicidad, nacionalidad, preferencias sexuales, etc. El surgimiento, en términos de Fraser, de políticas de identidad más acentuadas en la era postsocialista-neoliberal tanto en el norte como en el sur ha cambiado el "imaginario político de la justicia", alejándolo de los temas de clase, economía política y redistribución y acercándolo al dominio cultural. Nuestra intención en este libro es volver a traer a la palestra "lo material" y mostrar su interconexión con los temas de reconocimiento. Argumentamos que la relación entre género y propiedad no se ha explorado lo suficiente y que la atención a los temas de redistribución, sobre todo de la propiedad, es fundamental para transformar las relaciones de género y la subordinación de las mujeres a los hombres.

Hasta cuando se publicó el libro de Agarwal (1994a), la relación entre género y propiedad poco se había estudiado y teorizado. El principal punto de referencia había sido el texto clásico de Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884/1966), que ha ejercido una influencia perdurable en las feministas socialistas. El meollo de la teoría de Engels era que la subordinación de la mujer se asociaba con el crecimiento de la propiedad privada en manos de los hombres y de la familia patriarcal, junto con la sociedad dividida en clases que dio origen al Estado moderno¹⁸. En síntesis, la transformación de las mujeres de miembros iguales y productivos de la sociedad en esposas subordinadas y dependientes se asociaba con la transición de la producción para el uso y la posesión comunal de la propiedad, a la producción para el intercambio y la posesión masculina individual de la propiedad privada en una sociedad dividida en clases.

La teoría de Engels ha sido objeto de mucha crítica y debate, sobre todo en lo que se refiere al origen de la subordinación de las mujeres¹⁹.

18 Véase Sacks (1974: 208-211) para un resumen del análisis evolutivo de Engels.

19 Sobre el estado del debate en torno al origen de la subordinación de la mujer, véase Silverblatt (1991). Para críticas a la tesis de Engels, véanse las referencias en Agarwal (1994a: cap. 1, fn 24).

Nuestro interés principal se refiere a su proposición sobre el género y las relaciones de propiedad en el capitalismo. Engels sostiene que “las relaciones de género serían jerárquicas entre las familias dueñas de propiedad de la burguesía en las que las mujeres no salían a trabajar y dependían económicamente de los hombres, e igualitarias en las familias proletarias carentes de propiedad, donde las mujeres formaban parte de la fuerza laboral. En su opinión, la restauración definitiva del estatus justo de las mujeres requería la abolición total de la propiedad privada (es decir, un avance hacia el socialismo), la socialización del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos y la participación plena de las mujeres en la fuerza laboral” (Agarwal 1994a: 12).

La aseveración según la cual las relaciones de género en hogares proletarios carentes de propiedad se podían caracterizar como igualitarias fue ampliamente impugnada por las feministas casi desde el momento en que se publicó el manuscrito de Engels. Sin embargo, esto no disminuyó el atractivo de la prescripción de Engels para la emancipación de las mujeres: su ingreso a gran escala a la fuerza laboral, acompañado por la socialización del trabajo doméstico y el cuidado de los niños en el proceso de transición hacia el socialismo²⁰. Agarwal elogia con justicia a Engels por su “énfasis en la dependencia económica de la mujer como un constituyente crítico de las bases materiales de la opresión de género” (*ibíd.*: 13). Sin embargo, argumenta que, al defender la abolición de la propiedad privada como solución, Engels ignoró por completo la cuestión de los derechos de propiedad de las mujeres. Engels no consideró el impacto que tendría en las relaciones de género en los hogares dueños de propiedades el que también las mujeres fueran propietarias. Tampoco consideró otras alternativas, además de unirse a la fuerza laboral, para cambiar la condición de dependencia económica de la mujer. Como demuestra Agarwal, el derecho de propiedad independiente para la mujer –sobre todo cuando viene acompañado por un control efectivo sobre la propiedad– puede ser justo e incluso quizás más efectivo en la promoción de la autonomía económica y el poder de negociación de las mujeres.

El vacío de Engels –al no contemplar medios alternativos al trabajo asalariado para cambiar la posición económica de la mujer– se ha visto reflejado en la investigación feminista en América Latina. Los temas motores en el nuevo campo de Mujer en el Desarrollo (MED), instituido en los años setenta y comienzos de los ochenta, se centraron en la división del trabajo por género, haciendo visible el trabajo de las mujeres, y en las

20 Sobre la influencia que tuvo esta idea en las sociedades socialistas del siglo XX, véanse Molyneux (1981) y Largaña y Dumoulin (1983).

implicaciones que tenía la incorporación creciente de la mujer a la fuerza laboral. Mientras la proposición sobre si la participación de la mujer en la fuerza laboral automáticamente llevaba a un mejoramiento de su condición se debatió ampliamente²¹, poca atención se prestó al derecho de propiedad de la mujer como un medio alternativo para mejorar su posición e impugnar las relaciones de género existentes. Y mientras la crisis económica mantuvo la investigación empírica centrada en temas económicos, el trabajo teórico del movimiento feminista en los años noventa se concentró cada vez más en temas de identidad, diferencia, representación y participación política, prestando menos atención al dominio de lo material. Además, aunque hubo un considerable interés teórico en los temas de autonomía y empoderamiento, se hicieron pocas conexiones con los factores que éstos podrían propiciar, verbigracia, un aumento en el poder de negociación de las mujeres como resultado de un mayor derecho de propiedad o posesión de los bienes económicos.

En *A Field of One's Own*, Agarwal (1994a) plantea cuatro argumentos sobre por qué el género y el derecho a la tierra son temas críticos: en términos del bienestar, la eficiencia, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Nos basamos en sus argumentos y los expandimos para explicar por qué el género y la propiedad revisten una importancia crucial para entender y transformar la posición subordinada de las mujeres. Desarrollamos estos temas a continuación, en términos del bienestar, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

EL BIENESTAR DE LAS MUJERES Y LA FAMILIA

La base del fundamento de Agarwal sobre el bienestar relacionado con el género, la propiedad y los derechos a la tierra es que, dadas las desigualdades de género que se presentan en el seno del hogar en lo que respecta a la distribución de beneficios, las diferencias en cuanto a cómo gastan hombres y mujeres sus ingresos y los nexos positivos entre el estado nutricional de los hijos y el ingreso controlado por sus madres, "el riesgo de pobreza y el bienestar físico de una mujer y sus hijos podrían depender significativamente de si tiene o no acceso *directo* al ingreso y a bienes económicos productivos como la tierra, y no sólo un acceso *mediado* por su esposo o por otros varones de la familia" (*ibíd.*: 31).

21 Véanse Safa (1995: 37-46) y Benería y Roldán (1987) sobre algunos de los temas que caracterizan este debate. Existe consenso sobre la inexistencia de un vínculo automático entre el acceso independiente y el control de la mujer sobre el ingreso, los cambios en las relaciones de género y la concientización de las mujeres sobre su subordinación a los hombres.

Para ilustrar el argumento general de que la condición económica de las mujeres no es necesariamente la misma de su familia o su hogar, y la importancia que reviste para su bienestar el hecho de poseer bienes económicos, piénsese primero en el caso de una mujer adulta soltera que vive sola. En aras de la simplicidad, supongamos que no tiene familia ni otros vínculos a los que pueda recurrir como fuente de apoyo. Bajo estas condiciones, es sobre todo la propiedad que posee y controla lo que determina sus posibilidades de generar ingresos alternativos, así como su capacidad para afrontar la adversidad. El acceso a la propiedad desempeña un papel clave en determinar oportunidades alternativas de generación de ingresos, sobre todo si esta mujer soltera necesita realizar trabajo asalariado²². La propiedad de bienes inmuebles (por ejemplo vivienda) colocaría a esta mujer en una posición privilegiada, pues podría generar ingresos arrendando su casa, aceptando inquilinos o utilizando el espacio para realizar actividades generadoras de ingresos. Además, la propiedad de bienes durables (sean una estufa, un refrigerador o una máquina de coser) también podría proveer los medios básicos de producción para una serie de actividades generadoras de ingreso adicional (como preparar alimentos para la venta o coser por encargo). Además, la propiedad de cualquiera de estos medios puede servir como garantía para obtener crédito e invertir en estas actividades, lo cual hace a la mujer más productiva. El acceso a ahorros desempeña un papel importante en la posibilidad de posponer el ingreso al mercado laboral, en afrontar el desempleo y el subempleo y quizás en invertir en bienes productivos adicionales. Finalmente, si todo lo demás falla, la posibilidad de vender un bien económico es una forma de seguridad muy importante. Lo que queremos subrayar es que la propiedad de bienes –incluso para una mujer pobre– determina el rango de actividades generadoras de ingresos alternativos que puede realizar, así como sus opciones y estrategias.

Una de estas opciones y estrategias es casarse o no. Si otros factores no económicos permanecen constantes (como enamorarse, querer formar una familia, presión familiar para contraer matrimonio, etc.), esta decisión es influida por la propiedad que cada individuo aporta a la unión y por los términos de esa unión. Una vez casada, las opciones de esta mujer quedan condicionadas por los derechos legales de la mujer casada y por el régimen marital que gobierna la unión. En América Latina, los regímenes matrimoniales varían según la disposición de la propiedad adquirida antes o después del matrimonio, y por consiguiente definen

22 Recuérdese un axioma básico de la economía política marxista: que es la falta de acceso a los medios de producción lo que genera la proletarianización, o la necesidad de vender la fuerza laboral propia por un salario.

los derechos de propiedad de los hombres y mujeres casados. En aras de la simplicidad, supongamos que sólo existe un régimen marital legal, el de *comunidad absoluta* o *comunidad de bienes*, según el cual cualquier propiedad adquirida antes o durante el matrimonio por cualquiera de los cónyuges pasa a ser patrimonio común, junto con todos los ingresos generados durante el matrimonio. Hasta hace pocas décadas, en muchos países el patrimonio común del hogar era controlado por el esposo, incluidas las propiedades que la mujer aportara al matrimonio, así como sus ingresos. Una mujer casada no podía realizar legalmente contratos, hacer negocios o emplearse como asalariada sin el consentimiento de su marido. Al decir "establecer los derechos de propiedad de las mujeres casadas" nos referimos a las revisiones de los códigos civiles que permitieron a las mujeres casadas controlar por lo menos sus propios bienes e ingresos individuales. Las reformas que establecieron a esposas y esposos como administradores conjuntos de un patrimonio común son aún más recientes, y en algunos países de la región todavía falta realizarlas.

Antes de estas reformas, la autonomía económica de las mujeres casadas era extremadamente limitada. Sin bienes económicos bajo su control directo, la mujer casada era supremamente vulnerable, pues su bienestar (y el de sus hijas/os) dependía en gran parte de la capacidad de sus esposos para administrar los ingresos y la propiedad de la familia, y también de su buena fe. En caso de separación, divorcio o viudez, la mujer latinoamericana encontraba mayor protección por parte del Estado que en el matrimonio. De acuerdo con el régimen de comunidad absoluta, las mujeres tenían derecho a la mitad del patrimonio común si se disolvía la unión, independientemente de su propia contribución. Aunque este sistema les daba a las mujeres cierto poder de negociación durante el matrimonio, el que quedara algo de patrimonio común para distribuir seguía dependiendo de qué tan bien administraran sus maridos los ingresos y la propiedad familiar, y también de su buena fe.

Para redondear esta breve descripción de los derechos de propiedad, es importante mencionar el derecho de herencia. Anteriormente, era sobre todo a través de la herencia que se establecían inicialmente donaciones iguales o desiguales entre hombres y mujeres, influyendo en sus opciones de matrimonio, su capacidad de negociación en el matrimonio y el rango de sus oportunidades de generación de ingresos alternativos²³. Si

23 Los bienes de capital humano pueden ser hoy en día un factor igualmente importante en la determinación de los legados de hombres y mujeres a manera de herencia. Sin embargo, la evidencia sobre los logros escolares de hombres y mujeres en América Latina sugiere que éste todavía no se ha convertido en un mecanismo de nivelación en muchos casos. La principal diferencia de género se presenta en las tasas de analfabetismo y la población sin ninguna

no existe testamento, todos los códigos civiles latinoamericanos estipulan un derecho de herencia igual entre las hijas/os, sin distinción de sexo. Si la herencia siguiera este principio equitativo en la práctica, se esperaría que la distribución de la propiedad hoy en día fuera relativamente igual entre los sexos, pero no es así. Las normas sociales que gobiernan la transmisión de bienes económicos productivos –por ejemplo, la construcción social de la masculinidad y feminidad, de manera que a los hombres se les define como productores y principales devengadores de ingresos y a las mujeres como amas de casa dependientes– han generado una considerable desigualdad en la propiedad de bienes por hombres y mujeres. Además, si bien de acuerdo con el régimen de comunidad absoluta la viuda recibe automáticamente la mitad del patrimonio común de un hogar cuando fallece su esposo, no hereda automáticamente de la parte que le corresponde a su marido; esto depende de si dejó testamento y de su buena voluntad. Por ejemplo, si el esposo legó en un testamento toda su propiedad a las hijas/os, la viuda no necesariamente quedaría en control de la vivienda familiar, la finca o el negocio.

Hasta el momento hemos tratado de demostrar dos puntos centrales: i) que los derechos de propiedad son histórica y socialmente construidos; y ii) el papel crítico que desempeña la propiedad de bienes económicos en el bienestar de los individuos. Con respecto al segundo punto, es importante observar la naturaleza dual de la propiedad de bienes: por un lado reduce la vulnerabilidad de los individuos, tanto dentro como fuera del hogar, y por el otro aumenta su poder de negociación. Ahora es preciso unir esta idea con la proposición con que comenzamos esta sección, es decir, que el bienestar de la mujer no es necesariamente equivalente al bienestar de su hogar.

El régimen marital de comunidad absoluta, según se señaló anteriormente, puede considerarse como un intento del Estado de legislar la agrupación de ingresos y la propiedad compartida entre los miembros del hogar bajo la guisa protectora del jefe de hogar, quien es el encargado de administrar el patrimonio, supuestamente en beneficio de todos los miembros de la familia. Este caso se ajusta extraordinariamente a los supuestos de la economía neoclásica en torno a los hogares; es decir, que el jefe de hogar varón hace las veces de dictador benévolo, basando sus decisiones en el deseo de elevar al máximo el bienestar de todos los miembros de la

(Continuación Nota 23)

escolaridad; esta diferencia de género disminuye a medida que se asciende en la escala educativa. Aunque el nivel de logros educativos en Latinoamérica es bastante heterogéneo, Valdés y Gomáriz (1995: 100) concluyen que la tendencia general es que el nivel de escolaridad de las mujeres es inferior a la de los hombres, y que su analfabetismo alcanza índices más altos.

familia. Los avances recientes en la teoría económica feminista (Folbre 1986a, 1986b; Kabeer 1994; Agarwal 1994a) han impugnado la idea de que los hogares son gobernados por el altruismo y no por un interés propio. Por otra parte, se ha reunido una cantidad considerable de evidencia empírica de varias culturas que demuestra que i) no todos los ingresos generados por miembros del hogar se agrupan; ii) los hombres y las mujeres gastan sus ingresos de maneras diferentes; y iii) el ingreso agrupado no necesariamente redundante en un consumo compartido o en porciones de consumo iguales para todos los miembros de la familia. En diversos escenarios, se ha hallado que es más probable que el ingreso controlado por las mujeres contribuya a la seguridad alimentaria del hogar y al bienestar infantil que el ingreso controlado por los hombres (*ibid.*; Moser 1989; Quisumbing *et al.* 1995; Quisumbing y Maluccio 1999).

En América Latina, existe cada vez más evidencia de que es más probable que las mujeres compartan cualquier ingreso que devenguen individualmente para beneficio de la familia. Por el contrario, es más probable que los hombres gasten parte de los ingresos que devengan en asuntos individuales propios (sobre todo en licor y tabaco), y que sólo contribuyan con una porción de sus ingresos al fondo familiar (Bourque y Warren 1981: 107; Benería y Roldán 1987: 114; Deere 1990: 287-9; Brunt 1992: 91-2)²⁴. La división del ingreso masculino entre consumo discrecional y gastos del hogar casi nunca es una decisión que se tome en familia (aunque muchas veces es fuente de tensiones y conflictos), pues con frecuencia la toma unilateralmente el esposo (*ibid.*; Benería y Roldán 1987: 118-19).

La desigualdad de género en la repartición de beneficios en el hogar se observa de distintas maneras. En las fincas familiares de campesinos en los Andes, los hombres por lo general controlan los frutos del trabajo colectivo de todos los miembros del hogar: "Las normas prevalecientes respaldaban una distribución desigual de los beneficios entre los miembros de la familia, y las mujeres y los niños, sobre todo, tenían poco que decir, aunque su decisión entrañara su desposesión material" (Reinhardt 1988: 55). En el norte del Perú, "entre los hogares campesinos pobres, la autonomía económica de las mujeres era una condición necesaria para garantizar un consumo compartido del producto del trabajo familiar. Los hombres campesinos pobres podían tomar el producto de la venta el día

24 En una encuesta hecha a minifundistas en Costa Rica, se reveló que los hombres gastaban el 38 por ciento de los ingresos que devengaban en sus propias necesidades personales, mientras que las mujeres gastaban un 20 por ciento o menos en sí mismas. Entre los minifundistas de Honduras, los hombres gastaban el 32 por ciento de sus ingresos en sus propias necesidades, mientras que las mujeres compartían casi la totalidad de lo que devengaban (Elson *et al.*: 1997: 111, 243, 323).

del mercado, ir directamente a un bar y beberse el valor de un mes entero de trabajo familiar. No era raro ver a una mujer tratar desesperadamente de sacar a su marido de una chichería por esta razón" (Deere 1990: 287).

Con respecto a la distribución de los alimentos, se observa comúnmente que a los hombres se les sirve primero y se les dan porciones más grandes y las mejores presas, incluida la mayor parte de la proteína (Reinhardt 1988: 215; Bourque y Warren 1981: 121). Esto tiene como resultado un sesgo en la distribución de nutrientes en el hogar, que discrimina a las mujeres y los niños pequeños, como sucede en la sierra de Guatemala (Katz 2000). En una encuesta sobre prácticas nutricionales realizada en hogares de Ecuador, se reveló que más de un tercio de los padres de familia recibía porciones de comida mayores que los demás miembros, y que un cuarto recibía porciones adicionales de carne y arroz cuando las había. En otro estudio, se observó que el raciocinio que fundamentaba esta práctica no obedecía a la mayor energía física que gastaban (porque en Ecuador las mujeres desempeñan un papel activo en las labores agrícolas), sino más bien a que el papel del padre como principal generador de ingresos le daba derecho a ciertos privilegios (Luzuriaga 1982: 34).

Varios estudios detallados sobre los patrones de gasto de hombres y mujeres indican que el ingreso controlado por las mujeres tiene más probabilidades de mejorar la nutrición tanto de la familia en general como de los niños (Engle 1995: 155, 172-4). Un estudio sobre hogares urbanos en Brasil demostró que, en comparación con los hombres, el control de los ingresos por parte de las mujeres se asociaba con un mayor consumo proteínico, mejores relaciones de peso/estatura y una mayor supervivencia infantil (Thomas 1990: 646-7). En un estudio realizado en la zona rural de Guatemala, se halló que los principales beneficios en términos de alimentación y resultados nutricionales provenían de las oportunidades de obtención de ingresos por parte de las mujeres (Katz 2000). Si es más probable que las mujeres gasten una porción mayor de sus ingresos en elementos relacionados con los niños, como alimentos, entonces no debe sorprender que algunos estudios incluso han descubierto que la jefatura de hogar femenina se asocia con un mayor bienestar infantil (Desai y Ahmad 1998: 232).

Estos ejemplos ilustran cómo el bienestar económico de una mujer no es necesariamente equivalente al bienestar de su hogar, y la importancia de que las mujeres controlen su propiedad para reducir su vulnerabilidad económica. Desde el punto de vista teórico, la habilidad de una mujer para afrontar la adversidad debe corresponder directamente al nivel de propiedad que tiene bajo su control, y sólo indirectamente a la que comparte con su esposo. Los bienes económicos independientes de una mujer deben reducir grandemente su riesgo de pobreza y destitución, así

como el de sus hijas/os. Además, si es más probable que las mujeres compartan con sus hijas/os los ingresos derivados de su propiedad, la construcción de cualquier estrategia para disminuir la pobreza debe ser el control autónomo de la mujer sobre la propiedad y los ingresos. Como se concluye en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1997: "La igualdad de género tiene que ser parte de la estrategia de todos los países para erradicar la pobreza, como un fin y como un medio para erradicar otras formas de pobreza humana. Esto significa: ...empoderar a la mujer asegurándole iguales derecho y acceso a la tierra, crédito y oportunidades de trabajo" (UNDP 1998: 7).

Otro factor que es preciso tener en cuenta al tratar sobre el bienestar de las mujeres es el papel que desempeña la propiedad independiente en reducir la vulnerabilidad de la mujer en su vejez. Dada la baja cobertura de los programas de seguridad social (sobre todo en el sector rural), la tendencia hacia la privatización de estos programas bajo el neoliberalismo, la prolongación de la esperanza de vida en la región y su brecha de género²⁵, el cuidado de los ancianos se está convirtiendo en un tema apremiante en Latinoamérica, al igual que en los países desarrollados. Este tema no se ha abordado en las reformas recientes de los códigos civiles, y en la mayor parte de los países los derechos de herencia benefician a las hijas/os por encima de las viudas, lo cual las hace especialmente vulnerables.

Bina Agarwal (1994a) le asigna un papel primordial a la tierra como bien productivo en las sociedades rurales, sobre todo aquellas caracterizadas por oportunidades no agrícolas limitadas. Al igual que en el sur de Asia, en América Latina la tierra ha desempeñado un papel especial como recurso productivo, medio de vida y de acumulación de riqueza, y fuente de estatus y poder político. Hasta décadas recientes, la distribución desigual de la tierra en América Latina era probablemente el factor más importante que explicaba la distribución extremadamente desigual de la riqueza y el ingreso en la región, siendo *la más* desigual entre las regiones del mundo (IADB 1997: 41). Agarwal (1994a: 31) sostiene que en el sur de Asia la tierra es una de las mejores formas de seguridad contra la pobreza. En América Latina la evidencia que apoya este punto es mixta²⁶; sin embargo,

25 En 1950 la esperanza de vida promedio para la mujer era de 53.5 años, y en 1990 era de 71.4. Para el hombre el aumento fue menos pronunciado, de 50.2 años en 1950 a 66.2 en 1990, de manera que la brecha de género a favor de la mujer se amplió (Valdés y Gomález 1995: 115).

26 En un estudio que resumía las encuestas sobre ingresos en hogares rurales realizado en los años setenta, Deere y Wasserstrom (1981) hallaron que los hogares más pobres eran los que tenían acceso limitado al trabajo asalariado, y no tanto aquéllos que no tenían acceso a la tierra. Sin embargo, no todas estas encuestas incluyeron hogares sin tierra. En las zonas rurales de El Salvador, por ejemplo, los hogares sin tierra eran mucho más pobres que aquéllos que tenían acceso a algo de tierra (Deere y Diskin 1984).

aunque el acceso a la tierra quizás no mantenga a un hogar por encima del nivel de pobreza, sí puede representar una forma importante de seguridad alimentaria, al permitir a los hogares –y específicamente a las mujeres que los conforman, si tienen derecho independiente a la tierra– satisfacer por lo menos una parte de sus necesidades básicas y evitar caer en una situación de pobreza extrema o indigencia. Agarwal también señala las numerosas ventajas indirectas que representa la propiedad de la tierra, siendo una de las más importantes, en el caso latinoamericano, el permitir buscar maneras más diversificadas de ganarse la vida.

El centro del argumento de Agarwal (*ibid.*: 34) sobre la eficiencia es que la propiedad y el control de la tierra aumentan las posibilidades de producción de las mujeres y la probabilidad de que tengan acceso a crédito, asistencia técnica y mayor información. La propiedad segura de la tierra aumenta la eficiencia de las mujeres en cuanto incrementa directamente tanto su capacidad como sus incentivos para invertir, llevando a niveles de productividad y producción más altos. Los niveles más altos de producción deben llevar a mayores niveles de ingresos que, si también son controlados por las mujeres, deben generar mayores niveles de consumo y bienestar para las mujeres y sus hijos. La propiedad segura de la tierra también puede mejorar la administración de los recursos naturales en términos de eficiencia y sostenibilidad ambiental (*ibid.*: 37; Meinzen-Dick *et al.*, 1997). Además, el control directo de la mujer sobre la tierra, en la medida en que redunde en niveles más altos de inversión en la salud y educación propias o de sus hijas/os, también resulta en una mayor productividad laboral o acumulación de capital humano.

El argumento de eficiencia en cuanto al acceso de la mujer a la tierra y su control sobre ésta se concentra no sólo en el bienestar de la mujer sino en el de la sociedad en general, a través de la mayor producción que generarán las mujeres agricultoras. Como sostienen Agnes Quisumbing *et al.* (1995: 7), “las barreras contra la productividad de las mujeres y el uso de su experiencia y sus conocimientos puede imponer un alto costo de oportunidad a la sociedad en términos de producción e ingresos perdidos, cuya magnitud sólo se está comprendiendo ahora”. Quizás por esta razón, es el argumento que tienden a subrayar los defensores de Mujer en el Desarrollo, sobre todo en el contexto de las políticas de ajuste estructural. Lo llamamos el argumento productonista, para distinguirlo de los argumentos que se concentran en el porqué la propiedad y el control de la tierra por parte de la mujer son cruciales, ya sea que trabaje o no la tierra directamente, o lo que denominamos los argumentos de igualdad y empoderamiento.

EL LOGRO DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

El tercer argumento de Agarwal es el logro de la igualdad entre hombres y mujeres. Nuestro objetivo es aclarar las diversas maneras en que se ha utilizado el concepto de igualdad, los distintos medios que se han ensayado para lograr una igualdad real en contraposición a una formal, y la relación entre igualdad y equidad. La igualdad es un concepto normativo e históricamente construido que está sujeto a diferentes interpretaciones y significados (Jiménez 1995: 12). Como relación de similitud, las filósofas feministas distinguen entre las relaciones horizontales y verticales implícitas en el concepto. La "igualdad entre" es una relación de similitud recíproca en cuanto se establece horizontalmente, entre individuos de un mismo nivel. Por el contrario, la "igualdad con" es unidireccional y, en la medida en que necesita un modelo para seguir, implica jerarquías y dependencias, o relaciones verticales. Lo que preocupa a las feministas es que, en la lucha por la igualdad sexual, las mujeres se verán sometidas a un modelo en el que el paradigma de lo "humano" se ha definido en términos masculinos. Este punto estuvo en el eje del debate "igualdad versus diferencia" que dominó las inquietudes teóricas feministas en los años setenta y comienzos de los ochenta²⁷.

En síntesis, las feministas de la "igualdad" y la "diferencia" tenían perspectivas distintas sobre las diferencias de género y las causas de la injusticia relacionada con el género, por lo cual defendían puntos de vista opuestos sobre la equidad de género (Fraser 1997: 177). Para las "feministas de la igualdad", las diferencias de género se han utilizado históricamente para racionalizar la subordinación de la mujer, y por consiguiente hacer énfasis en ellas equivalía a reforzar su papel doméstico y su marginación. Por el contrario, para las "feministas culturales" o de la "diferencia", las diferencias de género eran la base de la identidad de la mujer, y el androcentrismo²⁸ era el problema principal. Mientras para las últimas la equidad de género se tenía que construir en torno al reconocimiento y la reevaluación de la feminidad, para las primeras implicaba minimizar las diferencias de género y establecer una participación y distribución equitativa de los bienes valiosos.

En la lectura de Fraser, este debate en realidad nunca se zanjó. Aunque cada lado hacía críticas convincentes, ninguno tenía una posición

27 Véase Facio (1996) para una excelente discusión sobre las implicaciones de tener a los hombres como referencia de lo que es humano. Además de Fraser (175-86), a quien seguimos para resumir el debate, véanse Scott (1988b), Young (1990) y Subirats (1998), y para una discusión aguda sobre la versión latinoamericana, véase Schutte (1998).

28 El androcentrismo se define como "la construcción autoritaria de normas que privilegian los rasgos asociados con la masculinidad" (Fraser 1997: 20).

totalmente defendible. Una solución habría sido integrar las demandas sociales y culturales, de manera que se atacaran simultáneamente la desigualdad social y el androcentrismo cultural (*ibid.*: 177-8). Sin embargo, antes que esto pudiera ocurrir, la concentración en las diferencias de género cedió el paso, a mediados de los ochenta, a la concentración en las "diferencias entre las mujeres". Este debate tuvo varios ejes: en el norte fue liderado por lesbianas y feministas de color, que impugnaron los orígenes blancos, heterosexuales y de clase media de las perspectivas del feminismo de la segunda ola; en el sur, fue liderada por feministas que impugnaron las concepciones occidentales sobre una identidad femenina universal, así como la supuesta identidad de intereses entre las mujeres del norte y del sur, dado el imperialismo y las injusticias de clase. A medida que las diferencias entre las mujeres por razones de clase, raza, etnicidad, nacionalidad, preferencia sexual, etc. se comenzaron a tener en cuenta, tanto teórica como políticamente, el movimiento feminista estuvo listo para comenzar a integrar las demandas culturales y sociales en torno a "múltiples diferencias cruzadas". Según Fraser (*ibid.*: 180-1), sin embargo, esto no sucedió; más bien, las políticas de reconocimiento se separaron de las políticas de redistribución y, por lo menos en los debates en el norte, las primeras eclipsaron a las segundas²⁹. Este cisma ha sido menos evidente en América Latina, en donde los movimientos sociales de los años noventa (en especial los movimientos indígenas y de mujeres) no podían darse el lujo de ser indiferentes ante temas como la distribución desigual y la demanda apremiante de igualdad social. Sin embargo, ha servido para orientar las prioridades, de modo que en el caso del movimiento de las mujeres éstas se han concentrado en temas de reconocimiento (por ejemplo, los derechos reproductivos y la violencia contra las mujeres) en vez de en la redistribución económica.

Como respuesta al debate de "igualdad versus diferencia", desde los años ochenta las feministas han hecho mucho énfasis en la diferencia entre "igualdad con" e "igualdad entre", subrayando que la meta es la última. La "igualdad entre" requiere, además de otros factores, autonomía en la capacidad de escoger y decidir entre alternativas, o la igualdad entre individuos con la *misma* capacidad para ejercer poder y autoridad (Santa Cruz 1992: 147). Una precondition de la "igualdad entre" es, por consiguiente, un proceso de empoderamiento, concepto que se examina en la siguiente sección. Lo que queremos subrayar aquí es que la "igual-

29 Fraser (1997: 181-2) argumenta que en los Estados Unidos el debate subsiguiente se centró en la identidad grupal y las diferencias culturales, siendo los protagonistas principales las posiciones antiesencialistas versus las multiculturalistas. Ambos se concentraron casi exclusivamente en el no reconocimiento cultural, descuidando los temas de la economía política.

dad entre" exige mucho más que una simple igualdad formal según se define en la teoría política liberal.

Otra de las preocupaciones centrales de las feministas ha sido la distinción entre la igualdad formal y la real. Mientras la igualdad formal se refiere a igualdad de derechos, la igualdad real se refiere a igualdad de resultados³⁰. La igualdad de derechos se refiere a "todos los derechos fundamentales enumerados en una Constitución, como los derechos civiles y políticos"; éstos son derechos abstractos y generales, en comparación con la igualdad ante la ley, que es "una forma específica, históricamente determinada, de igualdad de derechos" (Bobbio 1993: 75-6). La igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, en la medida en que implica la abolición de todos los privilegios, incluye el principio de no discriminación. A medida que la igualdad y los derechos políticos se han extendido a nuevos grupos, este principio ha evolucionado hasta incluir diferencias de sexo, etnicidad, religión y orientación sexual. La no discriminación se podría considerar como el primer paso en el logro de una igualdad real, en oposición a una igualdad formal, entre hombres y mujeres. Un segundo paso sería la igualdad de oportunidades.

En la concepción liberal de igualdad de oportunidades, deben crearse las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que permitan a los individuos tener un acceso igual a la educación, la salud, el empleo, etc. En su acepción más estrecha, debe abolir los obstáculos que se yerguen frente a la igualdad de oportunidades con base en una discriminación sexual explícita o implícita. Una vez creadas las oportunidades, depende de los individuos el que las utilicen; según este punto de vista, si los resultados son diferentes, se debe a una *utilización* desigual de las oportunidades. Esta posición ha sido criticada por feministas que sostienen que los hombres y las mujeres no comparten el mismo punto de partida (Astelarra 1995: 31-3)³¹. Mientras persistan los roles de género existentes y no se altere la división de trabajo por género, los hombres y las mujeres tendrán diferentes puntos de partida y, por consiguiente, no tendrán igualdad de oportunidades.

30 La igualdad real también se conoce como igualdad sustantiva, cuando se refiere a la igualdad en términos de bienes materiales o a la igualdad económica (Bobbio 1993: 76). Para las feministas la igualdad real va más allá de la igualdad económica e incluye las dimensiones no económicas.

31 Las feministas también critican otra visión conservadora según la cual la no discriminación significa tratar igual a todos los grupos, porque si todos los grupos tienen los mismos derechos, entonces las diferencias no se convertirán en desigualdades. La crítica que suscita esta posición es que la única manera de lograr la igualdad entre grupos diferentes es tratar a cada grupo de manera distinta, según sus características específicas. De ahí que "la demanda de igualdad requiere por consiguiente un tratamiento desigual que tenga en cuenta las diferencias" (Astelarra 1995: 33).

El principio de la acción afirmativa (un tercer paso en el logro de la igualdad real) surgió como respuesta a estas críticas. La acción afirmativa, también conocida como acción positiva o medidas proactivas³², se puede definir como una estrategia para establecer la igualdad de oportunidades "a través de una serie de medidas temporales que permiten corregir la discriminación que resulta de prácticas o sistemas sociales" (Osborne 1995: 301). La acción afirmativa intenta corregir la desigualdad, puesto que la igualdad formal ante la ley y el principio liberal de igualdad de oportunidades no bastan para que los grupos en desventaja alcancen niveles de igualdad suficiente en diferentes esferas. Además de utilizarse para poner fin a la discriminación abierta por parte de los empleadores (la política menos agresiva), el principio de acción afirmativa se ha usado i) con respecto a la formación de diferentes grupos de individuos, y ii) para lograr igualdad de resultados. Para "nivelar el campo de juego" en términos de igualdad de oportunidades, las políticas de acción afirmativa incluyen, por ejemplo, medidas para aumentar la proporción de mujeres egresadas de la escuela secundaria o de la universidad con las capacidades requeridas, y proyectos para cambiar la socialización de las niñas, de modo que estén dispuestas a adquirir habilidades no tradicionales y competir por empleos no tradicionales.

Las medidas de acción afirmativa en el lugar de trabajo pueden incluir la contratación de un determinado porcentaje de aspirantes mujeres, incluso si no cuentan con las habilidades o la capacitación necesarias para desempeñar el cargo, pues el empleador se compromete a proveerlas. Éstas son medidas más radicales, pues muchas veces requieren lo que se conoce como "discriminación invertida", es decir, la contratación de mujeres menos calificadas por encima de hombres más calificados. Otra de las políticas empleadas para lograr la igualdad de oportunidades en términos de resultados es el sistema de cuotas, en el que una determinada porción de empleos o de un beneficio que se va a distribuir (como vivienda o tierra) se asigna a un grupo en particular. El principal argumento a favor de estas políticas es que, dado el historial de privilegios masculinos, mientras cambian las relaciones de género y las instituciones sociales se justifica la adopción de medidas temporales para lograr una

32 El término acción afirmativa se originó en la legislación sobre derechos civiles de 1965 en los Estados Unidos, cuyo objetivo era abolir la discriminación con base en la raza. En 1967, la acción afirmativa se aplicaba explícitamente a la discriminación sexual. En Europa, el término preferido para referirse a medidas tendientes a corregir la discriminación de género es acción positiva. Ambos incluyen la posibilidad de uso de discriminación inversa o positiva para corregir ciertas desigualdades (Osborne 1995: 300).

igualdad de oportunidades real y no sólo formal³³. Es decir, la discriminación invertida se justifica con base en la equidad de género.

Para relacionar la discusión en torno a la igualdad formal y real con los derechos de propiedad, un ejemplo de la búsqueda de igualdad formal ante la ley han sido los esfuerzos realizados para garantizar a hombres y mujeres los mismos derechos de propiedad dentro del matrimonio, es decir, donde ambos administran el patrimonio común de la unión. Para establecer una igualdad real con respecto al resultado del derecho igual a la propiedad, es decir, para cambiar la distribución de la propiedad de bienes económicos, es preciso dar una serie de pasos adicionales. Un primer paso es la aplicación del principio de no discriminación, por ejemplo, cuando hombres y mujeres solicitan la adjudicación de una parcela o de un subsidio para vivienda. A fin de lograr la igualdad de resultados, muchas veces se necesita un segundo paso –acción afirmativa–, puesto que a hombres y mujeres se les socializa de manera diferente. Por ejemplo, en los programas de autoconstrucción de vivienda, los solicitantes casi siempre deben estar dispuestos a contribuir con su trabajo. Dada la socialización de género, es menos probable que las mujeres tengan las habilidades necesarias para trabajar en el campo de la construcción. Por consiguiente, el establecimiento de igualdad de oportunidades requeriría una disposición sobre entrenamiento de las mujeres, para que adquieran las habilidades necesarias para participar en este tipo de programas³⁴. Un tercer paso –discriminación invertida– reconoce que, en el pasado, muchas veces se ha discriminado contra la mujer en materia de acceso a vivienda. Además, es posible que a las jefas de hogar se les dificulte más contribuir con trabajo a un proyecto de autoayuda, puesto que son responsables tanto del sostenimiento de su familia como de las labores domésticas. Los programas diseñados para lograr una verdadera igualdad, o igualdad de resultados, darían prioridad a las jefas de hogar, pese a que según los criterios tradicionales se les podría juzgar menos calificadas que los solicitantes varones. El asignar prioridad a las jefas de hogar

33 Por consiguiente, según el artículo 4 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), “la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato” (NU 1995: 10).

34 También es posible que requiera un cambio en la valoración social del trabajo que realizan hombres y mujeres. Es decir, debido a las diferencias en fuerza física y en agilidad y destreza, los hombres y las mujeres podrían ser más productivos en diferentes tareas; el reconocimiento de la diferencia exigirá que las tareas de las mujeres se valoren tanto como las de los hombres.

en este caso incrementaría la propiedad de bienes inmuebles por la mujer y, por consiguiente, traduciría un principio de igualdad formal ante la ley –derechos de propiedad– en una medida concreta para lograr una verdadera igualdad entre hombres y mujeres en términos de la propiedad de bienes económicos; por ejemplo, que incluya la redistribución de bienes. La justificación para hacerlo sería la búsqueda de la equidad de género.

La equidad se refiere a imparcialidad, o lo que se considera justo de acuerdo con los valores dominantes de una sociedad. Uno de los problemas que plantea la definición de la equidad de género es que la mayor parte de las teorías sobre la justicia no tienen en cuenta los roles de género y, específicamente, la familia. Según Susan Okin (1989: 8-9), “en el pasado, los teóricos políticos solían distinguir claramente entre la vida doméstica ‘privada’ y la vida ‘pública’ de los políticos y el mercado, diciendo explícitamente que las dos esferas operaban de acuerdo con principios diferentes”. Aunque las teorías políticas contemporáneas dan la apariencia de incluir a la mujer³⁵, Okin argumenta que siguen la misma tradición de “esferas separadas” al “ignorar la familia, su división del trabajo y la dependencia económica relacionada y las oportunidades restringidas de casi todas las mujeres”. La familia se ignora por completo, siendo el sujeto de análisis el “individuo”, que se supone es el jefe varón de un hogar patriarcal tradicional. Según este enfoque, la aplicación de los principios de justicia en las relaciones entre hombres y mujeres o en el seno del hogar se reglamenta desde el principio. O, como en “la más influyente de todas las teorías sobre la justicia del siglo XX, la de John Rawls, la vida familiar no sólo se presume, sino que se presume justa, y sin embargo la división de trabajo prevaleciente por género en la familia se descuida, junto con la distribución asociada del poder, la responsabilidad y el privilegio” (*ibid.*).

En *Justice, Gender and the Family*, Okin argumenta tres puntos básicos: i) que cualquier teoría satisfactoria sobre la justicia debe incluir a las mujeres y abordar las relaciones de género; ii) que el principio de la igualdad de oportunidades se ve seriamente menoscabado por las actuales injusticias de género que se encuentran en casi todas las sociedades; y iii) que la familia debe ser justa, si se quiere tener una sociedad justa. Según su análisis, “la familia es el eje del género, pues lo reproduce de una genera-

35 Por ejemplo, las formas genéricas masculinas de sustantivos y pronombres han sido remplazadas por un lenguaje supuestamente neutral con respecto al género, como el uso de “hombres y mujeres” o “personas”. Okin (*ibid.*) argumenta que generan una neutralidad de género falsa que puede ser tan o incluso más engañosa que el uso abiertamente sexista de términos de referencia masculinos en el pasado.

ción a la siguiente”, y la división tradicional del trabajo dentro de la familia no es justa ni para las mujeres ni para los niños. Dice además que “un futuro justo sería un futuro sin género” (*ibíd.* 170-1).

En el período posterior al debate en torno a “igualdad versus diferencia”, existe un consenso entre las feministas de que las relaciones de género se tienen que transformar para lograr la equidad de género y una verdadera igualdad entre hombres y mujeres. El reto consiste en desarrollar una concepción de equidad de género que permita trazar el camino hacia la consecución de la meta o fijar estándares que faciliten evaluar proposiciones alternativas. Fraser (1997: 45) dice que debemos abolir el supuesto de que la equidad de género se puede identificar con un valor o norma única, y que la tarea consiste en desarrollar una concepción compleja que incluya una pluralidad de principios normativos distintivos. En *Justicia Interrupta*, la autora desarrolla ese concepto de equidad de género para evaluar visiones alternativas de un Estado de bienestar posindustrial basado en siete principios normativos distintivos pero interdependientes³⁶. Una de sus contribuciones encaminadas a este fin es ilustrar cómo una concepción tan compleja de equidad de género debe incluir necesariamente elementos de reconocimiento y distribución, de cultura y de economía.

Las feministas latinoamericanas están cada vez más conscientes de este desafío, de la necesidad de construir un concepto de equidad de género en torno a una pluralidad de principios normativos como marco de acción (Valdés 2000). Esta tarea es bastante urgente, pues el lenguaje de equidad de género está adquiriendo cada vez más importancia en los círculos internacionales y nacionales de políticas públicas, junto con el reconocimiento de que las políticas públicas que antes se consideraron como neutras con respecto al género estaban, de hecho, sesgadas. En palabras del secretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el entendimiento de “los impactos diferenciales de las políticas públicas sobre hombres y mujeres significa que cualquier reflexión seria sobre políticas económicas y sociales incluye hoy en día la perspectiva de género, es decir, la preocupación por la equidad de género” (Ocampo 1998: 311). Entre los elementos claves que los investigadores de la Cepal reconocen como obstáculos para alcanzar la equidad de género están: i) la división del trabajo por género que gobierna la producción y la reproducción; ii) la exclusión de la mujer de la toma de decisiones y del ejercicio del poder; y iii) el acceso desigual de las mujeres a los

36 Los siete principios que se deben respetar simultáneamente para lograr la equidad de género son: antipobreza, antiexplotación, igualdad de ingresos, igualdad de tiempo de ocio, igualdad de respeto, antimarginalización y antiandrocentrismo (Fraser 1997: 17-54).

recursos (Cepal 1993a: 19). Vale la pena mencionar que este informe, que es casi visionario en su análisis de cómo deben reconceptualizarse la ciudadanía y transformarse las relaciones domésticas para lograr la equidad de género, presta poca atención específica al género y los derechos de propiedad y a cómo debe lograrse la igualdad entre hombres y mujeres en términos de la propiedad de bienes económicos. Es decir, los difíciles temas de la redistribución quedan supeditados a los del reconocimiento.

De modo similar, durante los años noventa un número creciente de Estados latinoamericanos adoptó planes nacionales para alcanzar la igualdad de oportunidades para las mujeres. Casi todos consisten en una combinación de objetivos generales y específicos que se deben lograr a través de la acción estatal en un período específico de tiempo (Martínez y Soto 1996: 20). Por lo general incluyen diversas modalidades de las estrategias de acción afirmativa antes mencionadas, y reconocen que la falta de acceso de las mujeres a los recursos constituye una de las principales formas de desigualdad entre los sexos. Al mismo tiempo, estos planes muchas veces son tímidos en su recomendación de medidas concretas de discriminación positiva para incrementar el acceso de la mujer a la propiedad. Por consiguiente, aunque se han obtenido avances considerables en el fortalecimiento del derecho de propiedad de la mujer en la búsqueda de una igualdad formal de género, ha habido pocos beneficios concretos para remediar la desigualdad en términos de la propiedad de bienes económicos de hombres y mujeres, es decir, en términos de redistribución. Si la propiedad de bienes resulta crucial para el bienestar de la mujer y para establecer la igualdad entre hombres y mujeres, la falta de atención prestada al género y a la distribución de bienes sigue siendo una de las más notorias deficiencias en la política pública.

EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Lograr la igualdad entre hombres y mujeres exige una transformación en el acceso de la mujer tanto a la propiedad como al poder, que a la vez depende de un proceso de empoderamiento de la mujer. Al mismo tiempo, el empoderamiento de la mujer transforma las relaciones de género y, por consiguiente, es una precondition para lograr la igualdad entre hombres y mujeres³⁷. Para las feministas el empoderamiento implica "la alteración radical de los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de la mujer como género" (Young 1993: 158). Sin embargo, el término "empoderamiento" se ha utilizado de muchas maneras, y no

37 La primera parte de esta sección se basa ampliamente en León (1997a), una introducción a una colección de artículos influyentes publicados en español.

siempre con un sentido emancipatorio. En el campo de Mujer/Género y Desarrollo, a veces se utiliza como sinónimo de la participación o integración en la planeación y el desarrollo y se confunde con el bienestar o la reducción de la pobreza (Batliwala 1997: 187; Kabeer 1997: 120). Sin embargo, en sus diferentes usos se halla implícita la noción de personas que adquieren control sobre sus propias vidas y definen sus propias agendas; por lo general se asocia con los intereses de quienes no poseen poder y se presume como una expresión de cambio deseado sin entrar en detalles sobre qué implica ese cambio.

En las discusiones en torno al origen y uso del concepto de empoderamiento dentro del movimiento de mujeres, el texto más citado es *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos*, de Gita Sen y Caren Grown (1988), un documento redactado por un colectivo de investigadoras académicas y activistas feministas para la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985. En este documento el concepto de empoderamiento aparece como una estrategia liderada por mujeres tercermundistas para cambiar sus propias vidas, al tiempo que genera un proceso de transformación social, que es el objetivo último del movimiento de mujeres. El empoderamiento se considera como la base desde la cual se generarán visiones alternativas de la mujer, así como el proceso mediante el cual estas visiones se convertirán en realidades a medida que cambian las relaciones sociales. Algunas de las precondiciones para el empoderamiento de las mujeres son los espacios democráticos y participativos, así como la organización de las mujeres.

El término empoderamiento obviamente llama la atención sobre la palabra "poder" y sobre el concepto de poder como una relación social. El poder condiciona la experiencia de la mujer en un doble sentido: "Es tanto la fuente de opresión en su abuso como la fuente de emancipación en su uso" (Rodtke y Stamp 1994, en Rowlands 1997: 221). Las relaciones de poder pueden significar dominación, pero también resistencia a fuentes existentes de poder, o servir como un mecanismo para obtener control sobre éstas. A fin de promover el desarrollo del concepto de empoderamiento, Jo Rowlands (1997: 218-23), diferencia cuatro tipos de poder: poder sobre, poder para, poder con y poder dentro, basándose en el trabajo de Lukes (1974). El "poder sobre" representa un juego de suma cero; el incremento en el poder de uno significa una pérdida de poder por otro. Por el contrario, las otras tres formas de poder –poder para, poder con, poder dentro– son todas positivas y aditivas. Un aumento en el poder de una incrementa el poder total disponible o el poder de todas/os.

Durante un tiempo las feministas latinoamericanas ignoraron la discusión sobre el poder, pues se presumía que la única forma de poder era el poder sobre. Esto hizo que en el movimiento se ignoraran las relacio-

nes de poder y que se entendiera a las mujeres como víctimas de la sociedad, por carecer de poder. Una de las primeras discusiones abiertas sobre los mitos que guiaban las prácticas políticas del movimiento tuvo lugar durante el Cuarto Encuentro Feminista Latinoamericano, celebrado en Taxco, México, en 1987. Allí se concluyó que el mito número uno, que se había erigido como un obstáculo contra la acción efectiva, era que "como feministas no nos interesa el poder"³⁸. Se llamó la atención sobre la necesidad de reconocer el ejercicio del poder en las actividades del movimiento, y de verlo como un recurso para la transformación. Según Marta Lamas (1998: 105), el reconocimiento de este mito permitió "críticas contra la manera de negación y de víctimas en que las feministas manejamos el poder" y denuncias sobre la "idealización de nuestro activismo"³⁹. Al aceptar el "poder sobre" se amplía la posibilidad de resistencia o de manipular el poder en beneficio propio, lo que reduce su asociación con la victimización.

La reunión de Taxco inició un proceso en el movimiento de mujeres de América Latina que también ha permitido pensar constructivamente sobre las otras formas de poder, como la positiva y acumulativa atribuida al "poder para", al "poder con" y al "poder dentro". El "poder para" sirve para catalizar el cambio cuando una persona o un líder de grupo galvaniza el entusiasmo y la acción de otros. Es un poder generador o productivo, un poder creador o facilitador que abre posibilidades y acciones sin dominación; es decir, sin el uso del poder sobre. El "poder para" se relaciona con el "poder con" en cuanto permite que se comparta el poder. Se manifiesta cuando un grupo genera una solución colectiva para un problema común, permitiendo que todas las potencialidades se expresen en la construcción de una agenda de grupo que también se asume individualmente. Sirve para confirmar que el todo puede ser superior a la suma de sus partes individuales. Otra forma del poder positivo y acumulativo es el "poder desde dentro", o el poder interno. Se basa en la generación de fuerza desde el interior de uno mismo y se relaciona con la autoestima. Se manifiesta en la habilidad para resistir el poder de otros al rechazar demandas no deseadas. También incluye el reconocimiento, que uno obtiene a través de la experiencia, de cómo se mantiene y reproduce la subordinación de la mujer.

38 Véanse las reflexiones escritas por un grupo de las participantes en la reunión de Taxco, citadas como *Collective* (1997) y Lamas (1998).

39 Lamas (1998: 10) observa también que "aunque el feminismo reconoce las diferencias étnicas, de clase y de edad entre las mujeres, niega implícitamente cualquier diferencia en la capacidad intelectual, la habilidad y la sensibilidad... Este igualitarismo militante ha llevado a una práctica paralizante que disminuye la efectividad y la presencia política del movimiento. El mito alimenta el 'mujerismo', que idealiza y mistifica la relación entre las mujeres y obstaculiza el liderazgo".

El empoderamiento de la mujer cuestiona las relaciones familiares patriarcales, pues puede conducir al desempoderamiento de los hombres y sin duda a la pérdida de la posición privilegiada que éstos han tenido en el patriarcado. Porque el empoderamiento ocurre cuando se da un cambio en la dominación tradicional de las mujeres por los hombres, ya sea con respecto al control de sus opciones de vida, sus bienes económicos, sus opiniones o su sexualidad. Se manifiesta cuando la toma de decisiones unilateral con respecto a asuntos que afectan a todos los miembros de la familia ya no es la norma. Sin embargo, desde otro punto de vista, el empoderamiento de la mujer libera y empodera a los hombres tanto en el campo material como en el psicológico. Las mujeres comienzan a compartir responsabilidades que antes sólo competían a los hombres y a liberar a éstos de los estereotipos de género, y también les abre la posibilidad de nuevas experiencias emocionales. Por consiguiente, el empoderamiento de las mujeres implica no sólo cambios en sus experiencias, sino también en las de sus compañeros y su familia.

Como la subordinación de la mujer parece natural en una ideología patriarcal, es difícil que el cambio irrumpa espontáneamente de la condición de subordinación. El empoderamiento tiene que ser inducido al crear primero la conciencia sobre la discriminación de género⁴⁰. Esto exige que las mujeres cambien las imágenes que tienen de sí mismas y sus sentimientos de inferioridad, así como sus creencias con respecto a sus derechos y capacidades. Para facilitar las condiciones que permiten o inducen estos cambios, existen los agentes externos. Pero, ¿es posible empoderar a otros? ¿Es esta noción contraria al concepto mismo de empoderamiento? No son preguntas fáciles de responder. La experiencia ha demostrado que el empoderamiento tiene lugar en diferentes escenarios: Stromquist (1997: 79-82) habla de fases; Wieringa (1997: 159) se refiere a esferas o a partes de una matriz; y Rowlands (1997: 222-30) habla de dimensiones. No existen fórmulas mágicas ni diseños infalibles, ni una receta o un modelo prescriptivo⁴¹. El empoderamiento no es un proceso lineal con un comienzo y un fin definitivo que es igual para diferentes mujeres o grupos de mujeres. El empoderamiento es diferente para cada individuo o grupo según sus vidas, su contexto y su historia, y de acuerdo con la subordinación en los niveles personal, familiar y comunal, y otros niveles altos de organización de la sociedad.

40 Véase Schuler (1997: 34) sobre la influencia del trabajo de Paolo Freire (1970) sobre las preocupaciones feministas en relación con la creación de una conciencia de género.

41 Un buen ejemplo de un proceso de empoderamiento lo da Alberti (1998) en relación con una organización de mujeres indígenas en México; véase también Alberti *et al.* (1998) sobre el uso de una metodología de aproximación al empoderamiento.

Una de las otras principales corrientes en el desarrollo del concepto de empoderamiento proviene de economistas feministas que se concentran en la autonomía económica y en cómo se relaciona ésta con las posiciones de negociación relativa de hombres y mujeres en el hogar, la comunidad y la sociedad. El enfoque de poder de negociación fue inspirado en buena medida por las críticas feministas al modelo neoclásico de la familia unitaria. Según este modelo el hogar se considera una unidad no diferenciada de consumo y producción, en donde se comparten los recursos y los ingresos. Se supone que los recursos del hogar son asignados por un jefe de hogar altruista (el esposo), que representa los gustos y las preferencias de la familia y procura maximizar la utilidad de todos los miembros del hogar (Agarwal 1997: 4-5). Nancy Folbre (1986a y 1986b) fue una de las primeras investigadoras en cuestionar la naturaleza contradictoria de tales supuestos, señalando que desde épocas de Adam Smith se ha presumido que los actores económicos racionales buscan elevar al máximo sus propios intereses. ¿Por qué, entonces, iba el altruismo a gobernar el comportamiento en el seno de la familia? Además, esta historia no se ajustaba muy bien a los hechos, como se ilustró anteriormente, pues cada vez más la evidencia sugería que las relaciones en el hogar estaban impregnadas de desigualdad económica. Como respuesta al interrogante de si el hogar estaba gobernado por altruismo o por interés propio, los economistas comenzaron a desarrollar aproximaciones alternativas al estudio de las interacciones en el hogar, en gran parte inspirados por la teoría de los juegos⁴².

Aquí resumiremos el enfoque de poder de negociación de acuerdo con Agarwal. Según ella (1994a: 54-71), los hogares se conceptualizan "como una compleja matriz de relaciones en donde existe una negociación continua (con frecuencia implícita) sujeta a las restricciones planteadas por el género, la edad, el parentesco" y aquello que es socialmente permisible negociar. Siguiendo a Sen (1980; 1990), las relaciones en el hogar se caracterizan por elementos tanto de cooperación como de conflicto: "Los miembros de un hogar cooperan en la medida en que los arreglos de cooperación les dan a cada uno de ellos más beneficios que la no cooperación" (Agarwal 1994: 54). Uno puede imaginar una multitud de actividades en las que los miembros del hogar obtienen beneficios mediante la cooperación, por ejemplo compartiendo los recursos y el trabajo para preparar sólo una comida grande al día. Sin embargo, hay muchos resultados posibles en términos de esta sencilla actividad de cooperación: por ejemplo, quién hace qué, quién obtiene qué, y cómo es tratado cada miembro en el pro-

42 Véase Sen (1989; 1990) y para un resumen de este tipo de literatura, Seiz (1991); Agarwal (1997: 4-5) y Summerfield (1998).

ceso. Por una parte, todos estos resultados pueden ser más benéficos para los participantes que la alternativa de no cooperación (por ejemplo, que no se prepare ni se sirva una buena comida). Por otra parte, entre la serie de resultados de esta cooperación, algunos son más favorables para cada participante que otros. La posibilidad de que la ganancia de una persona signifique la pérdida de otra subraya el conflicto que quizás subyace a la cooperación. ¿Qué determina el resultado que prevalece? "El resultado que surja dependerá del poder de negociación relativo de los miembros del hogar. El poder de negociación de un miembro se definiría por un rango de factores, en especial la fuerza de la posición de resguardo de la persona (las opciones externas que determinan qué tan bien estaría si la cooperación cesara), y el grado en que sus reclamos se consideren social y legalmente legítimos. La persona que tenga una posición de resguardo más fuerte (mejores opciones externas) y/o cuyos reclamos gocen de mayor legitimidad podría emerger con un resultado más favorable, aunque ambas partes estarían mejor que si no cooperaran" (*ibíd.*: 54-5).

Según Agarwal (*ibíd.*: 65), los elementos más importantes de una persona en la posición de resguardo incluirían: i) propiedad y control de bienes económicos, sobre todo tierra; ii) acceso a empleo o a otras modalidades de generación de ingresos; iii) acceso a recursos comunales (como bosques y tierra de pastoreo); iv) acceso a sistemas tradicionales de apoyo social externo (dentro de la comunidad o la familia extensa); y v) acceso a apoyo estatal o de las ONG. Estos cinco factores influyen en la capacidad de una persona de satisfacer sus necesidades de subsistencia por fuera del hogar. "La premisa aquí es que mientras mayor sea la capacidad de una persona de sobrevivir físicamente por fuera de la familia, mayor será su poder de negociación" en relación con los recursos compartidos en el hogar (*ibíd.*: 63). "Estos factores pueden ser complementarios así como sustitutos unos de otros" (*ibíd.*); no necesariamente tienen igual peso en todos los contextos.

Agarwal (*ibíd.*: 64-5) argumenta que en las condiciones que imperan actualmente en el sur de Asia, el derecho privado a la tierra significa una posición privilegiada⁴³. Sostiene que "el derecho independiente efectivo a tierra privada podría fortalecer la posición de resguardo de la mujer rural de maneras que el sólo empleo no podría". Esto no quiere decir que

43 Esto se debe en parte al deterioro en el acceso a recursos comunales y a la erosión de los apoyos sociales externos tradicionales en la región. En Latinoamérica se han dado procesos similares. Además, Agarwal (1994a: 65) argumenta que el acceso a empleo asalariado y a otras oportunidades de generación de ingresos distintas de la agricultura con frecuencia se relaciona con el acceso a la tierra y, por consiguiente, "el derecho efectivo a la tierra tiene el potencial de fortalecer la posición de resguardo de las mujeres, no sólo directa sino indirectamente, al mejorar los rendimientos provenientes de otras fuentes de ingresos".

no deben buscarse medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres. Más bien, "la propiedad de la tierra provee más de lo que puede dar un empleo, incluida una base más sólida para la participación social y política, y por consiguiente para impugnar la desigualdad de género en varios otros frentes". Esta proposición parece especialmente pertinente en el caso latinoamericano, en vista de los bajos salarios y la naturaleza estacional y de tiempo parcial del empleo agrícola asalariado de las mujeres, incluso en regiones que han favorecido el empleo femenino como resultado del desarrollo de cultivos de exportación no tradicionales.

Como demuestra Agarwal (*ibíd.*: 66-7), la negociación puede realizarse no sólo sobre la distribución de recursos de subsistencia en el hogar, sino también sobre los legados que constituyen y contribuyen a la posición de resguardo de cada miembro de la familia. Considérese el caso de la propiedad de la tierra por parte de la mujer. El que una mujer aporte o no tierra a un hogar recién constituido depende en gran parte de los derechos y prácticas de herencia. En América Latina, en contraste con el sur de Asia, el marco legal favorece la herencia bilateral, con todas las hijas/os, sin distinción de sexo, con derecho a porciones iguales del patrimonio de sus padres. Entre los factores que influyen sobre si una hija puede reclamar con éxito su porción de la herencia, a semejanza del sur de Asia, están los siguientes: i) el alfabetismo de la mujer; ii) el conocimiento de sus derechos legales; iii) la legitimidad social de su reclamación dentro de la comunidad; iv) su acceso a instituciones legales para hacer cumplir una reclamación; y v) su acceso a recursos para la sobrevivencia por fuera de los sistemas de apoyo provistos por potenciales reclamantes contenciosos, como los hermanos (*ibíd.*: 66). A su vez, estos factores se ven influidos por otros factores económicos y no económicos que a veces son interdependientes. Por ejemplo, el alfabetismo de la mujer depende de cuánta escolaridad haya recibido y de la propensión de sus padres a invertir en la educación de los niños, más que en la de las niñas. El uso que hace una mujer de la maquinaria legal para presionar por reclamaciones a la tierra está muy influido por la legitimidad social de su reclamación (qué tan común y aceptable es que las mujeres hereden tierra); los costos de presionar por una reclamación (costos monetarios directos y tiempo); y su grado de dependencia económica y emocional de los familiares que podrían impugnar la reclamación. Como dice Agarwal (*ibíd.*: 67), "las luchas de las mujeres individuales para adquirir una parte de la tierra familiar requerirían también luchas interrelacionadas por fuera del hogar, como las luchas para legitimar la necesidad de la mujer de tener un derecho independiente a la tierra y de movilizar apoyo económico, social y político para su causa". El punto aquí es que "las

diferencias de género en el poder de negociación en el interior del hogar están, por consiguiente, ligadas al poder de negociación por fuera del hogar, con la comunidad y el Estado" (*ibíd.*).

La propiedad de la tierra, y en general de bienes económicos, por parte de la mujer no sólo mejora su poder de negociación en el hogar, sino también, potencialmente, por fuera de éste, es decir, en la comunidad y en la sociedad. En otra contribución, Agarwal (1997: 14-22) ofrece una discusión sugestiva sobre las normas sociales: cómo éstas fijan límites a aquello sobre lo cual se puede negociar; cómo son un determinante o una restricción del poder de negociación; y cómo afectan la manera en que se conduce el proceso de negociación. Así mismo, demuestra cómo las normas sociales constituyen un factor que se puede negociar, es decir, que ellas también pueden estar sujetas a negociación y cambio. Este análisis es un importante paso para comenzar a conceptualizar cómo se constituyen, se mantienen y se reproducen con el tiempo las relaciones de género, tanto dentro como fuera del hogar, y cómo se pueden alterar.

Hasta el momento, en América Latina se ha realizado muy poca investigación sistemática que vincule la propiedad de bienes económicos por parte de la mujer con su poder de negociación en el hogar y la comunidad, aunque los estudios de caso y la evidencia anecdótica apoyan esta proposición. Existe bastante evidencia sobre cómo las perspectivas de herencia de la mujer campesina condicionan sus posibilidades de matrimonio y las relaciones en éste. Por ejemplo, en la sierra del norte de Perú, las hijas que iban a heredar tierra tenían más posibilidades de casarse y quedarse en la región que las hijas de los campesinos pobres cuya principal opción estaba en la migración permanente; tenían más posibilidades de conformar hogares con residencia uxori-local (con o cerca de los padres de la esposa), otro factor que se asocia con una mejor capacidad de negociación de las mujeres en el hogar (Deere 1990: 141, 288).

En la región de Yungas, al norte de La Paz, Bolivia, la herencia bilateral de la tierra también ha apoyado la residencia uxori-local, puesto que las parejas jóvenes por lo general viven cerca de los padres que tienen o que les darán mayor cantidad de tierra o una parcela más grande; en los años noventa, cerca de un tercio de los hogares residía con o cerca de la familia de la mujer. Alison Spedding (1997: 325-6) anota que el cónyuge que reside lejos de su comunidad de origen tiene menos poder de negociación en las disputas maritales que el cónyuge que vive entre miembros de su familia. Además, los casos más patentes de mujeres que dominan a sus maridos se asocian con el matrimonio uxori-local: "A uno de estos maridos, los hombres le dijeron durante una borrachera: 'Vete a la casa, tu mujer te va a pegar'" (*ibíd.*: 333).

En la sierra del norte de Perú, las mujeres dueñas de tierra desempeñan un papel más importante en la administración de la finca, tienen más voz en las labores del hogar y la asignación de ingresos y ejercen un papel decisivo en las decisiones referentes al futuro de sus hijos, como cuál hija/o terminará la escuela, aprenderá un oficio o migrará permanentemente de la región (Deere 1990: 288, 309-10). De modo similar, en Ecuador y en el sur de Brasil se ha observado una asociación entre herencia y propiedad de la tierra, la participación de la mujer en la toma de decisiones relativas al hogar y la finca y una posición de negociación más sólida en los asuntos familiares (Hamilton 199: 208; Stephen 1997: 212).

También en la sierra del norte de Perú la falta de acceso de las mujeres a la tierra se ha asociado con la violencia doméstica: "En la vida familiar el primer problema informado, especialmente por las mujeres y que origina violencia contra ellas, es el relacionado con los escasos recursos, sobre todo de tierras, que la mujer aportó a la vida conyugal... 'si no aporté nada, o casi nada, o muy poco, no puedo reclamar mucho, menos ser determinante, ni condicionar decisiones económicas en la familia sin crear conflictos'" (De la Torre 1995: 15). Existe también bastante evidencia sobre cómo las mujeres campesinas con tierra han podido utilizar su posición de resguardo superior, poniendo fin a matrimonios desdichados cuando el comportamiento del esposo se vuelve demasiado abusivo. En esta región se observó una considerable inestabilidad matrimonial a mediados de los años setenta entre todos los grupos de mujeres campesinas, pero las que poseían tierra estaban en una posición mucho más fuerte para utilizar la amenaza y expulsar a su cónyuge del hogar que las mujeres que no tenían tierra o un hogar propios. Más aún, las mujeres con tierra se volvían a casar muy pronto, a veces con hombres mucho más jóvenes que ellas, pues la propiedad de la tierra constituía un atractivo (Deere 1990: 128-9, 141, 309, 313).

Sara Bradshaw (1995b: 121) también observa cómo en las zonas rurales de Honduras la tierra desempeña un papel crucial al condicionar la posibilidad de las mujeres de deshacer un matrimonio que no funciona. La posesión de tierra por la mujer también aumenta su seguridad en la vejez, pues incrementa su poder de negociación con las hijas/os mayores. El estudio de caso que realizó en Honduras Ester Roquas (1995) documenta con gran detalle el papel que la propiedad de una parcela de tierra desempeña para las viudas. Si bien las mujeres mayores muchas veces alquilan su tierra, siendo la renta correspondiente una de sus principales fuentes de ingresos, no es raro que trabajen parte de la tierra ellas mismas con la ayuda de trabajo asalariado, como en las parcelas dedicadas a la caficultura. Pero lo más importante para las viudas que viven solas es que

la propiedad de la tierra aumenta considerablemente su poder de negociación en las relaciones con sus hijas/os mayores, quienes tienen más probabilidades de ayudar a su madre –mediante la provisión de trabajo o dinero– mientras mantenga el control de sus propias tierras⁴⁴.

Estos ejemplos ponen de relieve algunas de las maneras en que la propiedad de la tierra por las mujeres campesinas fortalece su posición de resguardo y por ende su capacidad negociadora en el hogar y la familia, lo que redundará en resultados potencialmente más favorables para las mujeres en las negociaciones relacionadas con el hogar y la familia. También ilustran el punto más general de cómo la propiedad de bienes económicos se relaciona con la capacidad y la habilidad de las mujeres de actuar autónomamente, o de poder expresar sus propios intereses en las negociaciones que afectan sus propias vidas y/o las de sus hijos. Como es apenas lógico, la propiedad de tierra por la mujer también puede convertirse en causa de conflicto doméstico, porque es un reto a las relaciones de poder: “El hecho de que las mujeres sean poseedoras de bienes suele ser resentido por sus parejas y mal visto públicamente, sobre todo cuando son más cuantiosos o valiosos que los de los varones, pues ello contradice la prescripción de que éstos cumplan con el rol de proveedores y sostén de la familia. La asociación inmediata vincula a la propiedad con la dominación y la autoridad; por lo tanto, el que ambos miembros de la pareja tengan acceso a ella impone ordenamientos genéricos que obligan a la negociación” (Castañeda 2000: 10). En otras palabras, el control sobre la propiedad, al fortalecer el poder de negociación de la mujer, es una precondition para que las mujeres ejerzan poder, en los términos antes mencionados, tanto el “poder sobre” como el “poder con”. Si el poder de negociación mayor redundará en fortalecer el poder de mandar sobre otros o controlar sus acciones, estamos hablando de poder sobre; en la medida en que el mayor poder de negociación resulta en la habilidad de negociar como iguales, con base en una posición de autoridad, estamos hablando de poder con, que es la meta de los procesos de empoderamiento.

Este análisis de la propiedad de la tierra –y de bienes económicos en general– por parte de la mujer es importante en dos niveles: lo que revela en términos de los elementos constitutivos del empoderamiento económico y del potencial transformador de la lucha de la mujer por la propiedad de bienes. Como argumenta Agarwal (1994a: 44): “No es sólo el

44 Sobre estos mismos aspectos en las zonas rurales de México, véase Castañeda (2000: 15). En el contexto urbano, Anne Varley (1994: 129) también argumenta que la propiedad de la vivienda le confiere a la mujer un poder de negociación mayor en lo que respecta a recibir ayuda de sus hijos. También cita casos en México de viudas que son desalojadas de sus hogares por hijos a quienes se ha otorgado el título sobre la propiedad.

incremento en el control de la mujer sobre recursos económicos, sino también el *proceso* mediante el cual ocurre ese incremento lo que ejerce una influencia determinante en las relaciones de género. Los derechos a la tierra no se 'darán' ni serán 'facilitados' a la mayor parte de las mujeres del sur de Asia sin confrontación. La adquisición de esos derechos... exigirá luchas simultáneas contra muchas facetas diferentes de desigualdades de género incorporadas a los usos y costumbres sociales... Requerirá cambios en el equilibrio del poder a favor de la mujer en varios campos: en el hogar, en la comunidad y el mercado y en diferentes niveles del aparato estatal. Incluso la organización colectiva exige muchas veces impugnar las normas existentes..." Adicionalmente, "...es precisamente la naturaleza compleja y amplia de estos obstáculos lo que confiere un potencial transformador a la lucha por superarlos; y es también por esto por lo que una lucha exitosa de las mujeres por tierra probablemente tenga implicaciones de más alcance para las relaciones de género en el sur de Asia que cualquier otro factor individual" (Agarwal 1994a: 45).

Una de las principales razones por las que emprendimos la investigación fue participar y contribuir al proceso continuo de impugnación de los derechos a la tierra en el que están comprometidas actualmente las mujeres campesinas en Latinoamérica. Emprendimos la tarea con cierto sentido de urgencia, porque los últimos años de la década de los noventa y los primeros del nuevo milenio pueden convertirse en el momento definitivo de la propiedad de tierra por las mujeres rurales, dado el hecho de que casi todos los gobiernos latinoamericanos están desarrollando en la actualidad proyectos de titulación de tierras a escala relativamente grande entre los pequeños propietarios. Una vez se expidan y registren esos títulos de tierras, va a ser mucho más difícil impugnar la propiedad de la tierra en el hogar y la comunidad. Así pues, en vez de demostrar cómo la propiedad y el control de la mujer sobre la tierra tienen como resultado un mayor poder de negociación para las mujeres –tema que exige una mayor investigación empírica– concentramos nuestra atención en documentar todo aquello que la mujer rural ya ha obtenido o logrado en lo que respecta a los derechos a la tierra y la propiedad sobre ésta, así como el proceso mediante el cual lo han logrado exitosamente en contextos tan diferentes. Nuestro objetivo es que la información y los análisis contenidos en este libro contribuyan al proceso continuo de empoderamiento de la mujer rural.

ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

El análisis comparativo que sigue se basa en estudios de caso de doce países latinoamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecua-

dor, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Perú⁴⁵. En algunos casos, cuando había información disponible, se presentan datos sobre todos los diecinueve países de América Latina⁴⁶.

El trabajo de campo se realizó sobre todo en 1997 y 1998 e incluyó entrevistas, así como un seminario de un día de duración con representantes del gobierno, de diversas ONG y de organizaciones de mujeres campesinas, así como con activistas y académicas feministas. El análisis también se basa en la compilación de los códigos agrario, civil y de familia de cada país, en la literatura secundaria disponible y en la revisión de numerosos estudios inéditos generados por el gobierno, organismos internacionales y no gubernamentales y organizaciones campesinas. Se recogieron datos cuantitativos sobre la propiedad de la tierra y su distribución por sexo en todos los países; en varios de éstos también se nos permitió el acceso a series de datos no publicados.

El capítulo 2 ofrece un panorama general, comparativo e histórico, de la lucha por los derechos de propiedad de la mujer. Bajo el régimen colonial español, los derechos de propiedad de las mujeres eran relativamente más favorables para las casadas en comparación con la tradición del derecho consuetudinario de los Estados Unidos e Inglaterra. Sin embargo, estas posiciones relativas se invirtieron durante el siglo XIX, a medida que las mujeres casadas adquirían derechos de propiedad en Estados Unidos e Inglaterra mientras que los de sus homólogas en Latinoamérica no mejoraron mucho con la independencia. Las reformas hechas a los códigos civiles durante el siglo XX se debatieron con gran intensidad, pero gradualmente, en un país tras otro, las mujeres casadas obtuvieron capacidad jurídica plena y mayores derechos de propiedad, y a todas las mujeres se les concedió el derecho al voto. Este capítulo se concentra en las razones por las que el proceso de reforma fue más lento y más tardío en América Latina que en Estados Unidos, y en por qué el último vestigio al que se aferran las normas patriarcales ha sido el hogar con jefatura masculina. También se examina el derecho de propiedad de la mujer de acuerdo con los regímenes maritales contemporáneos, así como las normas que rigen la herencia en los códigos civiles.

45 La selección de países incluye los dos más grandes en términos de tamaño y población (Brasil y México); los cinco países centroamericanos; y cinco de los seis países andinos. Incluye todos los países con una población indígena relativamente grande. Los países en donde no se realizó trabajo de campo son en su mayor parte urbanos, a excepción de la República Dominicana y Paraguay.

46 Debido a la trayectoria diferente que siguió Cuba desde 1959, este país sólo se incluye en la discusión comparativa en los capítulos más históricos, el 2 y el 3. En vista de las numerosas diferencias culturales y de las distintas trayectorias históricas de los países del Caribe anglófono y francófono y de sus vecinos hispanohablantes y de origen portugués, los hemos excluido de este análisis.

En el capítulo 3 se resumen las principales características de trece reformas agrarias en América Latina, organizando los análisis cronológicamente a fin de subrayar el contexto histórico en el que se desarrollaron. Son centrales para el análisis los criterios para determinar los beneficiarios en la legislación de reforma agraria y los resultados de estas reformas en términos de género.

El capítulo 4 examina los procesos que han contribuido a producir cambios favorables en las relaciones de género y en especial el papel desempeñado por los movimientos de mujeres a nivel internacional, nacional y local. Después de examinar la evolución del campo mujer/género y desarrollo, se considera el impacto de este campo y de los estudios feministas y de género en la evolución de las demandas de propiedad y los derechos a la tierra de las mujeres en las conferencias y los acuerdos internacionales. Se advierte un cambio que va del argumento produccionista al argumento de empoderamiento. El consenso internacional sobre los derechos de la mujer trajo importantes cambios a nivel nacional en términos del estatus legal de las mujeres y de sus derechos de propiedad. También contribuyó al establecimiento de oficinas nacionales de la mujer, tendientes a lograr la igualdad entre hombres y mujeres. Uno de los principales impactos que tuvo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, es la cantidad de países que han formulado planes nacionales con el propósito de conceder a las mujeres igualdad de oportunidades. También examina los orígenes y el crecimiento de las organizaciones nacionales de mujeres campesinas en los años noventa.

En el capítulo 5 se presenta un panorama general del modelo neoliberal en la agricultura y se examina cómo ha sido implementado en los distintos países. Se demuestra también la existencia de una heterogeneidad considerable en los cambios institucionales instigados bajo el neoliberalismo. Se argumenta que la heterogeneidad en la legislación agraria neoliberal con respecto a los criterios de beneficiarios y las disposiciones para derechos colectivos e individuales a la tierra se debe en parte a los nuevos actores sociales de la década de los noventa: los movimientos de indígenas y de mujeres. También se examina el impacto, en términos de género, de la abolición de las reformas agrarias, en especial la privatización de las cooperativas de producción.

El capítulo 6 incluye un análisis comparativo de lo que el movimiento de mujeres ha logrado en la nueva legislación agraria, el proceso mediante el cual se pudo avanzar en los temas de género y el resultado cuantitativo de las nuevas medidas que garantizan los derechos de la mujer a la tierra. Uno de los principales logros en la nueva legislación es que la figura del jefe de hogar varón ha desaparecido en gran parte como principal

beneficiario de los programas estatales, siendo a veces remplazado por la "persona natural y jurídica" supuestamente neutra con relación al género. Los códigos más progresistas son los que garantizan explícitamente el derecho a la tierra tanto de mujeres como de hombres. El nuevo y más importante mecanismo de incorporación de las mujeres es la adjudicación y/o titulación conjunta de la tierra a nombre de la pareja. Sólo unos pocos países han considerado el derecho individual a la tierra de la mujer, asignando parcelas a las mujeres independientemente de su estado civil y empleando medidas proactivas para privilegiar ciertos grupos de mujeres, como las jefas de hogar. En general, se demuestra que en los años noventa las mujeres conforman una porción mucho mayor de los beneficiarios de los programas de distribución de tierras que durante el período de reforma agraria.

El en capítulo 7 se examina por qué han sido menores las ganancias en términos de legislación progresista con relación al género y los resultados reales para las mujeres en los países con población indígena más numerosa. En algunos países, la legislación neoliberal atropelló los derechos de los grupos indígenas y de las mujeres. En otros hubo una notable tensión entre las demandas de reconocimiento de los derechos colectivos a la tierra por parte del movimiento indígena, y las demandas de las feministas que exigían el reconocimiento del derecho individual a la tierra de las mujeres. Enmarcamos esta discusión en el debate entre las interpretaciones de los derechos humanos universales y el relativismo cultural, a fin de entender por qué las líderes indígenas consideran que la defensa de la comunidad y de lo colectivo es primordial en las luchas actuales. También se demuestra por qué la defensa de los usos y costumbres tradicionales que resultan en que a las mujeres se les niega el derecho individual a la tierra es perjudicial, y cómo esto comienza a ser reconocido por las líderes indígenas en casi todos los países.

En el capítulo 8 se analiza la discordancia entre los derechos de herencia legales de la mujer y las prácticas locales. También se exploran los usos y costumbres indígenas con respecto a la herencia de la tierra, para determinar si son más equitativos con relación al género que los que imperan dentro del campesinado mestizo. La revisión de material correspondiente a seis países sugiere que las prácticas que regulan la herencia de la tierra, si bien se caracterizan por una considerable heterogeneidad, muestran una marcada preferencia masculina incluso en países en donde la norma es la herencia bilateral de la tierra. También analizamos las normas que estipulan la herencia de la mujer de su esposo, para tratar de responder el interrogante de qué tan probable es que las viudas puedan mantener el control de la finca familiar.

En el capítulo 9 nos referimos a las mujeres dueñas de propiedades, con un propósito doble: por una parte, analizar el impacto del género en los proyectos de titulación de tierras y la eficacia de la legislación agraria neoliberal que respalda el derecho de la mujer a la tierra; por otra, explorar cómo adquirieron las mujeres propietarias su tierra y si las prácticas de herencia han sido más equitativas con respecto al género que la intervención estatal en la distribución de tierras. También se estudian las mujeres como compradoras y vendedoras de tierra y abordamos el interrogante de si los mercados de tierras vigorizados con el modelo neoliberal serán neutros o sesgados en materia de género.

Finalmente, en las conclusiones sintetizamos nuestras respuestas a las preguntas planteadas en esta introducción, sugerimos futuros temas para la investigación y esbozamos los principales elementos de una estrategia feminista para fortalecer los derechos de propiedad de la mujer y su posesión de bienes económicos.

CAPÍTULO 2. GÉNERO, DERECHOS DE PROPIEDAD Y CIUDADANÍA

Potestad marital es el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y los bienes de la mujer¹

No obstante las diferentes tradiciones legales, en la época de la independencia de América Latina las mujeres casadas de las nuevas repúblicas compartían un estatus similar al de sus homólogas en Estados Unidos, Inglaterra y la mayor parte de los países de Europa continental: estaban sometidas a la autoridad de sus maridos en casi todos los asuntos. Sin embargo, en la América Latina colonial las mujeres casadas tenían un mayor poder de negociación en el matrimonio que las mujeres norteamericanas o inglesas. A diferencia de lo que establecía el derecho consuetudinario británico, la tradición codificada española estipulaba que las mujeres casadas podían poseer, heredar y testar bienes; además, las normas de sucesión favorecían una herencia equitativa con relación al género. En caso de separación o divorcio, la posición de resguardo de una esposa latinoamericana era, por ende, mucho más fuerte, pues podía conservar los bienes que hubiera aportado a la unión y la mitad del patrimonio común, cosa que no era posible en el derecho consuetudinario británico.

En el transcurso del siglo XIX esas trayectorias se invirtieron, a medida que, en Estados Unidos e Inglaterra, las mujeres casadas fueron adquiriendo un mayor poder decisorio sobre sus bienes e ingresos, mientras que los derechos de propiedad de las esposas latinoamericanas no cambiaron con la independencia. La reforma de los códigos civiles latinoamericanos durante los últimos 25 años del siglo XIX y la primera mitad del XX fue muy controvertida, pero poco a poco, en un país tras otro, las mujeres casadas obtuvieron personalidad jurídica plena y se fortalecieron sus derechos de propiedad. La mujer latinoamericana se rezagó con respecto

1 Artículo 132 del Código Civil chileno de 1855, en Claro Solar (1978, vol. 1, tomo 2: 7).

a la norteamericana no sólo en el disfrute de estos derechos, sino también en la adquisición de la ciudadanía, pues en la mayor parte de los países sólo se concedió el voto a las mujeres en las décadas de 1940 y 1950.

Debe tenerse en cuenta que la discusión en torno a los derechos de propiedad de las mujeres casadas excluye a una gran parte de la población femenina adulta no hispana hasta décadas recientes. Las mujeres que vivían en uniones de hecho eran legalmente solteras, de modo que no se les aplicaban las restricciones que limitaban a la mujer casada. Sin embargo, no disfrutaban de protección legal en términos de los derechos de propiedad dentro de la unión, así como tampoco sus hijas/os en términos de derechos de herencia. La incidencia del matrimonio versus las uniones consensuales tenía referentes por clase social y orígenes étnicos y raciales, predominando las uniones de hecho en los sectores populares². Otras dos reformas cruciales para fortalecer el poder de negociación de las mujeres en el matrimonio tuvieron que aguardar hasta el advenimiento de la segunda ola de feminismo en América Latina: el establecimiento del hogar con doble jefatura y el divorcio civil.

PERSPECTIVAS COMPARATIVAS E HISTÓRICAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

La tradición legal de las repúblicas hispanoamericanas se basó en la legislación española según había sido codificada en la provincia ibérica de Castilla desde el siglo XIII³. Según José María Ots y Capdequi (1969: 51), académico especializado en temas jurídicos, trasladada esta legislación al Nuevo Mundo, "la base de las relaciones personales de los cónyuges dentro del matrimonio fue el sometimiento de la mujer a la autoridad del marido" (*ibid.*: 51). Según Silvia Arrom (1985a: 56-62), la historiadora que más atención ha prestado a la posición legal de la mujer en la legislación española, la desigualdad legal de las mujeres en Hispanoamérica se derivaba de una combinación de restricción y protección. Por su sexo, se

- 2 La evidencia se encuentra en los estudios de ilegitimidad. Por ejemplo, entre la población blanca de la parroquia de San Marcos, en Lima, en el siglo XVII, el 45.6 por ciento de los nacimientos registrados fueron ilegítimos, mientras que la cifra correspondiente a la población indígena ascendió a 72 por ciento (Mannarelli 1991: 78). En Buenos Aires, en el siglo XVIII, la tasa de ilegitimidad fue del 32 por ciento entre la población blanca, y del 44 por ciento entre los negros (Socolow 1989: 232). Véanse Dueñas (1997) sobre el período colonial tardío en Colombia, y Lewin (1992: 362) sobre las tasas de ilegitimidad históricamente altas en Brasil.
- 3 La trayectoria de la tradición legal hispanoamericana se basa en la siguiente codificación: las *Siete Partidas de Alfonso X, el Sabio* (expedidas a mediados del siglo XIII); el *Ordenamiento de Alcalá*, de 1348; las *Leyes de Toro*, de 1505, que codificaban las reglas de herencia; la *Nueva Recopilación de las Leyes de Castilla de 1567*; y la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, de 1805 (Ots y Capdequi 1969: 44). La de Brasil se basa en el *Código Philippino* de Portugal, de 1603 (Mendes de Almeida 1870).

presumía que las mujeres eran incapaces de desarrollar ciertas actividades, como las relacionadas con el liderazgo o el gobierno⁴. Sostiene que, aunque a las mujeres por lo general se les consideraba menos sensatas que a los hombres, no siempre se debía a su supuesta inferioridad mental, sino más bien a que estas actividades no se tenían como propias de mujeres. Es decir, se justificaban con base en el decoro y la tradición. Arrom señala que la legislación hispánica sí reconocía las capacidades mentales de la mujer en lo que respecta a las mujeres solas, pues, ya fueren viudas o hijas emancipadas, tenían el derecho de manejar sus propios asuntos legales⁵. También podían hacerlo las esposas, aunque para realizar casi cualquier actividad requerían el consentimiento de sus maridos. Desde las *Siete Partidas* del siglo XIII, las mujeres disfrutaron el privilegio de la protección, porque se les consideraba más débiles que el hombre, física y mentalmente y también en carácter (*ibíd.*: 56). A cambio de la protección y el respaldo económico del marido, la esposa debía obedecerlo y permanecía sometida a su autoridad en casi todos los aspectos de su vida.

En Hispanoamérica, esta protección asumió diversas modalidades en lo que respecta a los derechos de propiedad⁶: un padre que contara con medios económicos suficientes debía dotar a sus hijas cuando éstas contrajeran matrimonio. La dote tenía por objeto ayudar a abastecer a la nueva pareja, y era además una forma de seguridad financiera de la mujer en caso de quedar viuda o separarse. Se consideraba propiedad de la esposa, aunque era el marido quien la administraba. La dote no se podía utilizar como garantía, y si el esposo quebraba, estaba exenta de juicio hipotecario. Además, si el esposo administraba mal la dote, podían retirarla de su control y, en caso de separación, el manejo de la dote se asignaba a la esposa. Al contraer matrimonio, los maridos también podían dar a sus esposas un regalo a manera de propiedad que se conocía como arras⁷.

4 Por ejemplo, las mujeres no podían ocupar cargos públicos, o incluso ser guardianas de niños o adoptar menores, pues el manejo de los niños se consideraba un "asunto público", sólo apto para los hombres. Tampoco podían servir de testigos en un testamento ni actuar como defensoras en un tribunal (Arrom 1985a: 58). No obstante, existía una brecha entre la legislación y la práctica, y las mujeres coloniales sí adoptaron niños, sirvieron de testigos de testamentos y se presentaron en los tribunales. Sobre esta diferencia entre la teoría y la práctica, véase Graubart (2000).

5 Aunque la mayoría de edad se establecía a los veinticinco años, las hijas y los hijos permanecían bajo la tutela del padre hasta la muerte de éste, hasta que él los emancipara específicamente o hasta que se casaban (Arrom 1985a: 57).

6 A menos que se indique otra cosa, este resumen se basa en Arrom (1985: 62-8), cuyo análisis sobre la capacidad jurídica y los derechos de propiedad de la mujer se aplica al imperio colonial español; en Ots y Capdequi (1969: 54-6); y en Bernal de Bugeda (1975).

7 Por ley, las arras se limitaban al diez por ciento de los activos del novio en el momento en que se celebraba la boda, supuestamente para proteger los activos de posibles niños nacidos de un matrimonio previo del marido. En la Hispanoamérica colonial, las arras eran mucho menos comunes que la dote (Lavrin y Couturier 1979: 284; Lavrin 1978 1978: 34).

Éstas también eran administradas por el esposo, y tampoco podían utilizarse como garantía ni incluirse en un juicio hipotecario en caso de quiebra.

El régimen marital –hoy en día conocido como “régimen de participación en los gananciales”– se construyó en torno a la noción de una sociedad conyugal compuesta por tres tipos de propiedades: i) las que pertenecen al marido; ii) las que pertenecen a la esposa; y iii) el patrimonio común de la pareja, que pertenecía por partes iguales al esposo y la esposa. Este último incluía cualquier propiedad adquirida durante el matrimonio con el salario o los ingresos de cualquiera de los cónyuges, rentas devengadas de propiedad raíz y las rentas, ingresos o utilidades generadas por sus fondos separados. Se excluía específicamente del patrimonio común las propiedades que cualquiera de los cónyuges tuviera al momento del matrimonio o hubiera adquirido mediante herencia o donación durante la vigencia de éste. El patrimonio común era administrado por el esposo, quien podía disponer de él (incluidos los ingresos de su esposa) sin el consentimiento de ella. Sin embargo, el sistema era bastante favorable para las viudas. En caso de fallecer el marido, la mitad del patrimonio común pasaba automáticamente a la viuda, independientemente de cuánto hubiera aportado cada uno al matrimonio, o de quién había trabajado para producirlo. Otra característica de los derechos de propiedad bajo el régimen colonial español fue su flexibilidad. De acuerdo con lo que se conoce como capitulaciones matrimoniales, al contraer matrimonio la pareja podía determinar la exclusión de cualquier propiedad específica de la participación en el régimen de gananciales, o incluso la totalidad de la propiedad, constituyendo así lo que posteriormente se conoció como régimen marital de “separación de bienes”. Así mismo, mediante capitulaciones una pareja podía establecer la “comunidad absoluta de bienes”, o régimen de propiedad común, según el cual cualquier propiedad individual que se poseía al momento del matrimonio o que se heredaba durante el mismo se consideraba patrimonio común de ambos cónyuges (Ots y Capdequi 1969: 56).

Con respecto a la herencia, las mujeres casadas tenían el derecho de hacer sus propios testamentos, legando sus propiedades, así como la mitad del patrimonio común. Si había hijas/os vivos, sólo se podía testar libremente una quinta parte de las propiedades; las otras cuatro quintas partes pasaban automáticamente a las hijas/os, en partes iguales sin distinción de sexo⁸. La esposa tenía el derecho de aceptar y administrar una

8 La Ley XXVI de Toro estipuló partes iguales en la herencia de los hijos, sin distinción de sexo. La distribución de los bienes no tenía que ser exactamente igual, pues uno o varios hijos podían resultar favorecidos con lo que se conocía como las mejoras, pero éstas no podían exceder una

herencia libre de gravamen; se le exigía el permiso de su esposo para renunciar a una herencia o para aceptar una con gravamen (puesto que podría ser financieramente perjudicial para ella). Sin embargo, cualquier ganancia que produjera esta herencia se consideraba parte del patrimonio común. Además de la herencia, el otro patrimonio que poseía y administraba una mujer casada eran sus pertenencias personales, como las joyas y la ropa que aportaba al matrimonio. Éstos se conocían como bienes parafernales. En síntesis, el esposo controlaba la mayor parte del patrimonio de su esposa, aunque no la totalidad. También era su representante legal y podía actuar a nombre suyo sin necesidad de contar con su permiso. Si bien una esposa podía hacer contratos o iniciar un pleito judicial, necesitaba el permiso de su esposo para actuar en nombre propio. Sin embargo, la mujer podía entablar una demanda contra su marido con miras a una separación y a la recuperación de su propiedad (incluida la mitad del patrimonio común) y castigarlo por haberla tratado mal (Arrom 1985a: 67). Por consiguiente, las mujeres casadas, sobre todo las que disponían de medios económicos, tenían una buena posición de resguardo.

Aún se discute el grado hasta el cual la mujer casada era legalmente incapaz bajo la ley española, con un estatus igual al de los menores o los dementes. Según María Gabriela Leret de Matheus (1975: 55), en uno de los pocos libros sobre el estatus legal comparativo de las mujeres en América Latina, la incompetencia de las mujeres casadas se estableció en las Leyes de Toro, que estipularon exactamente qué podía hacer y qué no podía hacer la mujer casada sin el permiso de su marido. Cita para apoyar su argumento el texto de los académicos jurídicos Ambrosio Colin y H. Capitant, según el cual "la incapacidad de la mujer casada aparece en nuestra legislación actual como una institución bastarda, nacida de dos tendencias muy diferentes: sobre el viejo tronco de la potestad marital, que forma su base, se ha colocado una nueva idea que es la protección" de las mujeres (en Leret 1977: 55). La potestad marital, con raíces en el derecho romano, se ha definido como "el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y los bienes de la esposa"⁹.

Arrom (1985a: 73) hace énfasis en este aspecto protector de la legislación hispana, pero argumenta que el estatus de la mujer era diferente del

(Continuación Nota 8)

quinta parte de los bienes. Según Lavrin y Couturier (1979: 286), el valor de la dote se deducía de la herencia de las hijas, y los costos de la educación de los hijos varones se deducían de la parte que les correspondía a éstos.

9 Esta definición se encuentra en el artículo 132 del Código Civil de Chile de 1855 (en Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 7).

estatus del menor. Por ejemplo, las esposas podían hacer que se retirara parte de la propiedad del control de sus maridos si la administraban mal, algo que no podían hacer los menores. Así mismo, los menores no tenían fondos separados (los bienes parafernales), ni podían hacer testamento. La académica Beatriz Bernal de Bugeda (1975: 26-7), especializada en temas legales, subraya cómo el principio básico de la legislación española sobre el matrimonio era la sumisión total de las esposas a la autoridad de sus maridos. Aunque esto limitaba la competencia legal de las mujeres, la investigadora argumenta que el principio estaba mediado por una serie de reglamentaciones que, en efecto, reconocían su capacidad mental. Por ejemplo, un marido podía darle a su esposa una licencia general para realizar la mayor parte de las acciones legales sin necesidad de su consentimiento explícito; y si actuaba sin el permiso de él, sus acciones podían ser reconocidas legalmente por su marido *ex post*. En síntesis, la incapacidad de la mujer casada la podemos ver como incapacidad *relativa*.

En comparación, según la ley consuetudinaria británica (el cuerpo de doctrina legal que se desprende de las decisiones judiciales desde tiempos medievales), las mujeres casadas se consideraban como una extensión de sus maridos. En 1769, William Blackstone, experto en derecho consuetudinario británico, describió la situación de la siguiente manera: "Por el matrimonio, el esposo y la esposa son una persona ante la ley... el ser mismo y la existencia legal de la mujer se suspenden durante el matrimonio, o por lo menos se incorporan a los de su esposo, bajo cuyo amparo [y] protección ella actúa en todo" (en Nicholas *et al.*, 1986: 27).

En Estados Unidos, la tradición británica del derecho consuetudinario conformó la base de la doctrina de "fusión de identidades" que gobernó los asuntos de familia en la mayor parte de los Estados, hasta los últimos veinticinco años del siglo XIX (Nicholas *et al.* 1986: 27). Esto significaba que, una vez casada, la esposa se convertía en una "no persona" legal. Con respecto a la propiedad, las esposas perdían el derecho de administrar cualquier propiedad raíz que aportaran al matrimonio. Los esposos adquirían no sólo derechos de manejo, sino también la propiedad absoluta de cualquier otro tipo de patrimonio que hubiera pertenecido a su mujer. Las mujeres casadas no podían hacer testamento. Así pues, a la muerte de la esposa, su marido quedaba automáticamente propietario de sus bienes raíces. No podían heredar bienes a nombre propio. La herencia de una esposa se convertía en propiedad de su marido. No podían demandar ni ser demandadas, sino que tenían que depender de sus esposos, quienes se convertían en dueños legales de cualquier indemnización por perjuicios que se obtuviera por la demanda. Cualquier salario que devengara una mujer casada le pertenecía a su marido. En caso de separación o divorcio, las esposas no tenían automáticamente derecho a

una porción de las propiedades adquiridas durante el matrimonio, ni de las ganancias derivadas de cualquier bien que hubieran aportado a la unión¹⁰.

Fue este último punto, en particular, el que dificultó la posición de la mujer norteamericana casada a comienzos del siglo XIX en comparación con América Latina, porque en Norteamérica la mujer casada tenía poco poder de negociación con un esposo abusivo¹¹. Aunque el divorcio eclesiástico era raro en América Latina, la amenaza de divorcio —con la posibilidad de que la esposa pudiera obtener control sobre su mitad del patrimonio común además de la dote— muchas veces era suficiente para influir sobre el comportamiento del marido (Arrom 1985a: 80). Arrom señala que, en general, los aspectos protectores de la legislación hispana frente al patrimonio de la mujer casada conferían a las mujeres cierto grado de poder en el matrimonio. Asunción Lavrin y Edith Couturier (1979: 303) también argumentan que el sistema de herencia divisible y bilateral —en el que hijas e hijos heredaban partes iguales de ambos padres— proveía a la mujer casada un medio para ejercer su voluntad y sus opciones, una fuente de poder de negociación de la que no disfrutaban las mujeres en Inglaterra y Estados Unidos en esa época. Pero en un punto sí coincidían la ley hispana y la tradición del derecho consuetudinario inglés, debilitando severamente la posición de la mujer: el marido en su función de padre era el único responsable de cualquier hija/o nacido dentro del matrimonio y, a menos que fuera la parte culpable, obtenía automáticamente la custodia de las hijas/os de determinada edad en adelante en caso de separación¹². Sin embargo, el hecho de que en Hispanoamérica las mujeres mantuvieran una capacidad jurídica independiente de modo que pudieran poseer propiedad y legarla también significaba que las mujeres tenían un mayor poder de negociación sobre sus hijas/os y su futuro.

10 La excepción fueron los territorios sureños y occidentales de Estados Unidos, que a comienzos del siglo XIX desarrollaron lo que se conoce como el "sistema de propiedad comunitaria". Según este sistema, cualquier dinero o propiedad adquirido por cualquiera de los cónyuges durante el matrimonio constituía patrimonio común, definido como patrimonio de propiedad conjunta que se dividía por partes iguales entre los cónyuges en caso de separación o divorcio (Nicholas *et al.* 1986: 40).

11 Para un análisis agudo sobre los orígenes, las similitudes y las diferencias que regían los derechos de propiedad de las mujeres en América Latina y Estados Unidos en los siglos XVIII y XIX, véase Wells (1925). En su opinión, la principal diferencia en las dos tradiciones es que "la relación matrimonial en la concepción española (derecho civil) puede equipararse a una sociedad; en la concepción feudal (derecho consuetudinario), se equipara a una servidumbre (*ibíd.*: 235). También hace énfasis en la flexibilidad del derecho español sobre el matrimonio en comparación con la rigidez del derecho consuetudinario inglés.

12 En América Latina esto se conocía como patria potestad y se definía como el poder que tenían los padres sobre la persona y las propiedades de sus hijos.

En Estados Unidos y Gran Bretaña, la campaña organizada en favor de los derechos de propiedad de la mujer casada, el sufragio y la igualdad en la ciudadanía comenzó a mediados del siglo XIX y se fortaleció con la promulgación de las Leyes sobre la Propiedad de la Mujer Casada¹³ en las últimas décadas de dicho siglo. En Estados Unidos, esta ley se promulgó paulatinamente estado por estado, comenzando a mediados del siglo y prolongándose hasta comienzos del siglo XX¹⁴. En 1848, Nueva York fue uno de los primeros estados en reconocer el derecho de propiedad de la mujer casada en los siguientes términos: “La propiedad inmueble y personal, y las rentas, productos y utilidades de los mismos de cualquier mujer casada no estarán sujetos a la disposición de su marido, sino serán su propiedad exclusiva y separada, como si fuera soltera... Será legal que cualquier mujer casada reciba por obsequio, donación, legado o herencia, de cualquier persona distinta de su esposo, y tener para su uso exclusivo y separado, como si fuera soltera, propiedad raíz y personal, y las rentas, productos y utilidades de la misma, y éstas no estarán sujetas a la disposición de su marido...” (en Nicholas *et al.* 1986: 32).

Como resultado de las Leyes sobre la Propiedad de la Mujer Casada, a comienzos del siglo XX las mujeres casadas de la mayor parte de los Estados podían poseer y disponer de sus propiedades, hacer testamento, conservar y gastar sus propios salarios, administrar sus propios negocios y demandar y ser demandadas (*ibíd.*; 28). En Inglaterra el proceso comenzó en 1870 con una ley que permitía a las mujeres casadas disponer de sus propios salarios e ingresos independientes¹⁵. Las Leyes sobre la Propiedad de la Mujer Casada de 1882 les confirieron a las mujeres casadas una mayor autonomía económica al permitirles celebrar contratos, entablar demandas y dejar testamentos (Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 78; Whittick 1979: 24).

Las personas que redactaron las constituciones posindependentistas en América Latina presumieron que “las mujeres tenían una nacionalidad pero no una ciudadanía definida para el ejercicio de derechos políticos” (Lavrin 1994: 105). Casi todas estas Constituciones se inspiraron en los ideales democráticos contenidos en las Constituciones de Estados Unidos y de Francia, que proclamaban la igualdad de todos los ciudadanos

13 En inglés se conoce como Married Women’s Property Acts.

14 Flexner y Fitzpatrick (1996: 59) fechan las Leyes sobre la Propiedad de la Mujer Casada entre 1839 y 1850. Atribuyen esta reforma a la presión ejercida por terratenientes acaudalados que querían proteger la herencia de sus hijas, y también a las actividades de algunos hombres de pensamiento liberal y de unas cuantas mujeres que no dudaron en expresar sus opiniones.

15 A comienzos del siglo XIX, la posición de la mujer casada en Inglaterra empeoró inicialmente (Whittick 1979: 18); por ejemplo, a partir de 1833, en ese país la mujer casada ni siquiera retenía el control sobre su dote si quedaba viuda o se separaba (Arrom 1985a: 83).

ante la ley. Sin embargo, a semejanza de lo que ocurría en esos países por esa época, la ciudadanía se definía implícitamente como un dominio masculino. El lenguaje de la ciudadanía demostró ser difícil para los legisladores latinoamericanos del siglo XIX, pues aunque la palabra “ciudadanos” en español es inherentemente masculina, no excluye explícitamente a la mujer¹⁶. El caso de Costa Rica es ilustrativo. Debido a perturbaciones políticas internas, entre 1821 y 1949 este país tuvo dieciocho constituciones distintas¹⁷. En la Constitución de 1824, los ciudadanos votantes se definieron como “todos los habitantes, nativos o naturalizados, mayores de dieciocho años, que tengan un empleo o profesión honestos y puedan ejercer sus derechos (es decir, que no fueran mentalmente incompetentes o criminales)” (Sharratt 1997: 63). La Constitución de 1841 fue más restrictiva, pues agregó un requerimiento de propiedad, pero a las mujeres no se les negó explícitamente el voto sino en 1848. En esta Constitución, “a las mujeres se les excluyó *explícitamente* del voto cuando se definió al *ciudadano* como varón, mayor de veintiún años” (*ibíd.*: 64). La palabra “varón” ya no apareció en la Constitución de 1859 y esta definición de ciudadanía prevaleció en las Constituciones de 1869 y 1871, siendo los principales requerimientos para el voto la posesión de propiedad o un empleo productivo, y el alfabetismo. Como sostiene Sara Sharratt, “sólo la interpretación patriarcal decidió que la mujer estaba excluida de la anterior definición” (*ibíd.*). Quizás para aclarar el asunto, la Constitución de 1917 una vez más excluyó específicamente a la mujer. Paradójicamente, desde 1825 todas las Constituciones han proclamado que “todos los costarricenses son iguales ante la ley” (*ibíd.*)¹⁸.

Sólo varios años después de la independencia los legisladores latinoamericanos prestaron atención a las normas coloniales que regían los asuntos civiles. Resultaba sobre todo atractiva la sencillez relativa del Código Napoleónico de 1804, inspirado en el individualismo y el igualitarismo de la Revolución Francesa. Sin embargo, aunque el pilar básico del Código Napoleónico era que todos eran iguales ante la ley, esta igualdad no se hacía extensiva a los hombres y mujeres casados. Según el artículo 213 de

16 En la estructura lingüística del español, la forma masculina es el término genérico. Las feministas han criticado este uso, argumentando que es sexista puesto que existe una palabra para el ciudadano mujer, que es ciudadana (Thomas 1997; Aldo 1996: 79).

17 La frecuencia del cambio constitucional se relacionaba con la muchas veces rápida rotación en el ejecutivo, pues entre 1824 y 1890 hubo 25 gobiernos, uno solo de los cuales fue elegido en elecciones competidas (Sharratt 1997: 62).

18 Sin embargo, no todos los países transitaron por caminos tan tortuosos para excluir a las mujeres. En 1824, la Constitución mexicana otorgó la ciudadanía y el sufragio a todos los mexicanos sin el requerimiento de la propiedad o el alfabetismo, y sin embargo las mujeres fueron excluidas. Según Arrom (1980: 496), “esta exclusión se consideró tan natural que ni siquiera fue necesario especificarla en la Constitución”.

este código, “el marido debe protección a su mujer; la mujer, obediencia a su marido” (Mazeaud y Mazeaud 1976: 7).

Varios autores vinculan la incapacidad jurídica relativa de la mujer casada en los códigos civiles que se adoptaron en América Latina en el siglo XIX al Código Napoleónico, y argumentan que fue debido a este código que los conceptos de potestad marital y patria potestad se mantuvieron en los códigos de las nuevas repúblicas (FAO 1992: 15, 22)¹⁹. Según Leret (1975: 59), “... en ese código francés en el que se consagra la más elevada concepción de la condición del hombre, como tal, y, al mismo tiempo, se mantiene la odiosa concepción tradicional de sometimiento y vasallaje de la mujer en la sociedad. Todo puede hacerlo, con autorización del marido. Nada puede hacer, sin autorización del marido. Y por culpa de ese soldado corso muchas mujeres latinoamericanas siguen sometidas a la potestad marital”.

Si bien, más tarde, el artículo 213 del Código Napoleónico sería copiado al pie de la letra en varios de los códigos civiles latinoamericanos²⁰, casi todos los códigos civiles de América Latina en el siglo XIX siguieron muy de cerca la tradición legal colonial española con respecto a la legislación sobre las personas y la familia. Entre las características comunes de los códigos civiles adoptados por casi todos los países latinoamericanos en el siglo XIX figuran las siguientes: i) capacidad jurídica femenina limitada por la potestad marital; ii) representación masculina del hogar; iii) administración por el esposo del patrimonio común de la sociedad conyugal y de la propiedad individual de la mujer al momento de casarse; iv) el derecho del esposo de restringir el empleo de su esposa por fuera del hogar y de controlar sus ingresos; v) el derecho del esposo de determinar la resi-

19 El razonamiento detrás de la potestad marital y de la incapacidad relativa de la mujer casada fue el siguiente: “La mujer no es incapaz porque es *mujer*, sino porque es *casada*. Su estado no es un estado de *incapacidad*, sino de *dependencia*... La sociedad conyugal, como toda otra sociedad regularmente organizada, debe tener un jefe y por la fuerza de las cosas este jefe no puede ser sino el marido. La mujer sería incapaz, porque la naturaleza la ha hecho dependiente... La incapacidad de la mujer se justifica así como una consecuencia de la comunidad de intereses que crea entre los esposos la unión conyugal y de la necesidad de confiar a uno de ellos la dirección de estos intereses. La potestad marital aparece de este modo como el medio de asegurar, tanto desde el punto de vista pecuniario como desde el punto de vista moral, la (Continuación Nota 19)

unidad de la familia” (Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 74-5). Así pues, la incapacidad de la mujer casada se basa en la necesidad de mantener la autoridad del esposo a fin de evitar cualquier antagonismo que pudiera surgir entre dos seres iguales, a fin de mantener la unidad de la familia y, con ello, la coherencia de la sociedad. La capacidad jurídica de la mujer se redujo no sólo para proteger sus intereses pecuniarios y morales —como el sexo “más débil” o más vulnerable—, sino también los de su esposo y su familia, con lo que se oculta la defensa del patriarcado.

20 Véase, por ejemplo, el artículo 131 del Código Civil de Chile de 1855 (Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 7).

dencia de la pareja; vi) el requerimiento de que las esposas prometan obediencia y fidelidad a sus esposos; y vii) la autoridad del padre sobre los hijos y sus propiedades (patria potestad) (FAO 1992; Valencia Zea y Ortiz Monsalve 1995; Lavrin 1995: 194-7).

Los códigos civiles del siglo XIX regulaban los aspectos contractuales del matrimonio pero, en términos de la consagración del matrimonio, se remitían al derecho canónico. Uno de los temas principales en la tormentosa relación entre la Iglesia y el Estado a lo largo del siglo XIX fue el establecimiento del matrimonio civil. Lavrin (1995: 193) argumenta que antes que pudiera cambiar la capacidad jurídica de la mujer dentro de la familia, primero tenían que cambiar las relaciones entre la Iglesia y el Estado²¹. Este proceso se inició en México con la reforma anticlerical de 1859 (Arrom 1985b: 305), en el Cono Sur entre 1884-89 y en Centroamérica con las revoluciones liberales durante este mismo período²².

Durante la segunda mitad del siglo XIX, hubo dos distanciamientos principales de la ley colonial española con respecto a los derechos de propiedad; uno de ellos amplió las alternativas de regímenes maritales entre las cuales podían escoger las parejas al contraer matrimonio, y el otro se refiere a los derechos de herencia. Estos últimos cambios se analizan en una sección posterior. En su Código Civil de 1870, México fue el pionero en la región al introducir la opción en los regímenes maritales²³. Además del régimen de participación en los gananciales que se aplicaba en la Colonia si no se especificaba otra cosa, las parejas podían escoger, al contraer matrimonio, mantener la propiedad y la administración separada de su patrimonio, incluida cualquier propiedad que adquirieran durante la vigencia de la unión conyugal, así como los frutos de esta propiedad (Arrom 1985b: 312).

Esta opción representó un avance en el derecho de propiedad de la mujer, porque por primera vez las mujeres casadas podían controlar directamente sus ingresos. Sin embargo, como señala Arrom, el que sirviera para mejorar la posición de la mujer dependía en gran parte de su posición social y del valor relativo de sus bienes económicos e ingresos,

- 21 Las relaciones entre la Iglesia y el Estado también fueron un factor crucial en cuanto a limitar la adopción del divorcio y reconocer los derechos legales de las hijas/os "naturales", o ilegítimos, y adoptados en América Latina.
- 22 El matrimonio civil se reconoció por primera vez como independiente del matrimonio por la Iglesia católica en Brasil en 1890 (Lewin 1992: 362), Perú en 1897 (Quiroga León 1990: 85) y Ecuador en 1903 (García 1992). Como indicio del poder de la Iglesia en Colombia, el matrimonio civil en este país sólo se reconoció en 1974 y sólo se convirtió en requerimiento legal en 1991 (FAO 1992: 76).
- 23 Las referencias al Código Civil mexicano de 1870, así como al código subsiguiente de 1884, se aplican al Código Civil del Distrito Federal y al Territorio de Baja California. Este Código Civil luego fue copiado por la mayor parte de los estados de México.

en comparación con los de su marido. Sin duda fue un avance para la mujer trabajadora, quien de acuerdo con esta opción ya no tenía que ceder el control de sus salarios u otros ingresos a su esposo. El que beneficiara a una mujer con propiedades dependía del valor relativo del patrimonio individual de la esposa y el esposo, sus posibilidades relativas de generación de ingresos y su habilidad en el manejo de sus propiedades individuales y conjuntas; para las mujeres con capital heredado y facilidad para los negocios, el régimen de separación de bienes podía ser muy atractivo. Como dice Arrom, para las mujeres que ni poseían bienes ni ganaban un salario o recibían otros ingresos, esta opción podía significar una pérdida de protección pecuniaria, porque si se separaban o enviudaban ya no tendrían derecho a la mitad del patrimonio común generado mediante los ingresos del marido durante la vigencia del matrimonio. Quizás conscientes de los efectos desiguales de esta opción en diferentes grupos de mujeres, los autores del código de 1870 mantuvieron el régimen de participación en los gananciales como opción corriente a menos que se estipulara otra cosa²⁴.

La introducción del régimen de separación de bienes en México expandió el espectro de opciones personales disponibles para los esposos y esposas. Sin embargo, esta reforma fue discriminatoria en cuanto, bajo este régimen, las esposas todavía requerían el consentimiento de sus maridos para enajenar o donar su propiedad, mientras que no existía ninguna restricción semejante que rigiera la administración del marido de su propiedad separada (*ibíd.*: 313). Otra reforma de las reglas que gobiernan el régimen marital de participación en los gananciales sí incrementó el poder de negociación de las esposas en el matrimonio. El código de 1870 especificó por primera vez que el “dominio y la posesión del patrimonio común deben residir en ambos cónyuges”, lo que significaba que se requería el consentimiento de la esposa para vender o hipotecar propiedades de finca raíz que pertenecieran al patrimonio compartido; de modo similar, se requería su consentimiento para aceptar o rechazar una herencia común (Arrom 1980: 504). Aunque se trataba de un avance indiscutible en los derechos de propiedad de la mujer, sólo se aplicaba a la finca raíz y el marido podía vender o hipotecar otros bienes sin el consenti-

24 Elizabeth Dore (2000: 6, 20) plantea una argumentación sugestiva con respecto a las tendencias regresivas del liberalismo frente a la igualdad de género, diciendo que “las mujeres perdieron su protección legal a la propiedad familiar” en parte debido a la “abolición del requisito de que el patrimonio de las parejas casadas fuera de propiedad conjunta”. Ésta es una representación deficiente de la introducción del régimen de separación de bienes en México puesto que, como explicamos anteriormente, se introdujo en ese momento sólo como una opción, y ni siquiera la opción corriente. Como veremos más adelante, en varios países centroamericanos se introdujo luego como opción corriente a menos que se especificara algo distinto.

miento de su esposa. Entonces, como concluye Arrom, en términos generales esta reforma no erradicó la disparidad en los derechos de propiedad del marido y la mujer en el matrimonio, pero sí contribuyó a mitigarla²⁵.

REFORMA DEL CÓDIGO CIVIL, SUFRAGIO Y EL MOVIMIENTO DE MUJERES

El surgimiento de la primera ola del movimiento de mujeres en América Latina a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del XX tenía necesariamente una agenda amplia, que incluía la demanda del sufragio femenino, el incremento de la capacidad jurídica de las mujeres casadas y la obtención de su derecho de propiedad pleno. Esta lucha fue muy controvertida y se extendió por la mayor parte del siglo. En América Latina las mujeres obtuvieron el derecho al voto mucho después que sus homólogas en Nueva Zelanda (1893), Europa (1910+) y Estados Unidos (1920) (Daley y Nolan 1994: 349-50), y en algunos casos varios decenios después del establecimiento del sufragio masculino universal en la región²⁶. En algunos casos, siguiendo el patrón de Estados Unidos e Inglaterra, las mujeres casadas obtuvieron derechos de propiedad más amplios algunos decenios antes que se les concediera el voto. En otros casos, la obtención del sufragio vino de la mano con el otorgamiento de derechos de propiedad plenos para la mujer y, a veces, el sufragio precedió la reforma del Código Civil. La secuencia particular de sucesos reflejó en gran parte los factores específicos de cada país²⁷.

- 25 Otro cambio importante en el código de 1870 que tenía que ver con el liberalismo en cuanto al aumento de la libertad individual, fue la reducción de la mayoría de edad de los 25 a los 21 años. Aunque las hijas solteras obtuvieron la libertad de administrar sus asuntos económicos, requerían el permiso del padre para abandonar el hogar paterno, una restricción que no tenían los hijos varones. Además, las razones de la separación legal se expandieron, para incluir la incompatibilidad; sin embargo, se introdujo una doble moral con respecto al adulterio como motivo de separación. Otra importante innovación en este código con respecto a los derechos de la mujer fue la concesión de la patria potestad a las viudas, las madres solteras y las madres legalmente separadas debido a la mala conducta de sus maridos (Arrom 1985b: 307-12 y Arrom 1980). En esta última innovación, México fue precedido por el Código Civil de Costa Rica de 1841 (Rodríguez 2000: 104).
- 26 Las limitaciones al sufragio universal masculino en América Latina, como el requerimiento de poseer propiedad, haber servido en el ejército o ser alfabeto, se mantuvieron hasta bien entrada la década de 1930 (Lavrin 1994: 185) y varios países retuvieron el requerimiento del alfabetismo hasta los años ochenta (Valdés y Gomáriz 1995: 160).
- 27 Véase Miller (1991) para el más completo análisis comparativo sobre el proceso de obtención del sufragio femenino y la reforma del Código Civil. Véanse también Chaney (1979) sobre Perú y Chile y Lavrin (1994 y 1995) sobre el Cono Sur. También hay excelentes estudios sobre la lucha por conseguir el sufragio femenino en distintos países; véanse Kirkwood (1990) sobre Chile; Luna y Villarreal (1994) sobre Colombia; Stoner (1991) sobre Cuba; y Sapriza (1985) sobre Uruguay.

El proceso de reforma de los derechos de propiedad que comenzó en México fue seguido en Centroamérica al unísono con las revoluciones liberales de esa región. En el cuadro 2.1 intentamos distinguir entre la consecución de una capacidad legal más plena por parte de las mujeres casadas y su derecho a administrar sus propios bienes, porque el logro de una capacidad jurídica para actuar como testigo, comparecer ante una Corte, demandar y ser demandadas —sin autorización de sus maridos— no siempre coincidió con el derecho de la mujer a administrar sus bienes. Este último derecho por lo general se obtuvo mediante la adopción, en los códigos civiles, del régimen marital de separación de bienes como una opción (como en México) o mediante una legislación especial que cobijaba a las trabajadoras casadas. El proceso de eliminar en los códigos civiles *todo* vestigio de la potestad marital fue, como demostraremos, lento y gradual, pues no todos los aspectos de los derechos del marido sobre la persona y la propiedad de su esposa se erradicaron al tiempo.

En 1887 el nuevo Código Civil de Costa Rica reconoció la capacidad jurídica de la mujer y estableció el régimen de separación de bienes como régimen vigente en caso de no estipularse otra cosa, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en adoptar esta medida (Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 78). A menos que se especificara otra cosa al momento de contraer matrimonio (mediante capitulaciones), las mujeres casadas mantenían la propiedad y el control de cualquier bien que adquirieran antes o durante el matrimonio, así como los ingresos que éste generara; así mismo, se les permitió celebrar contratos y entablar demandas sin autorización de sus maridos (artículos 76 y 78 en Costa Rica 1887). Sin embargo, este fortalecimiento de sus derechos tuvo un costo, pues las mujeres perdieron la posibilidad de reclamación automática de los ingresos o las utilidades generadas por sus maridos durante el matrimonio, a menos que estipularan específicamente compartir determinados ingresos para crear un patrimonio común. Aunque esta reforma abolió ciertos aspectos de la potestad marital, retuvo otros que tenían que ver con el derecho del marido sobre la persona de su esposa. Por ejemplo, la esposa tenía que obedecer a su marido y vivir con él y seguirlo en caso de que se mudara de residencia; a cambio de esto, el marido tenía la obligación de proteger a su esposa y era el responsable del sostenimiento de la familia (artículos 73 y 74).

Las reformas a los códigos civiles que se emprendieron a comienzos del siglo en los vecinos El Salvador, Nicaragua y Honduras también reconocieron la capacidad jurídica y el derecho de propiedad más amplio de la mujer casada, y adoptaron el régimen de separación de bienes como opción vigente si no se especificaba otra cosa. La comisión que redactó el Código Civil salvadoreño de 1902 dio elocuentes razones para abolir la potestad marital: "So pretexto de proteger a la mujer casada y velar por

CUADRO 2.1
FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA MUJER CASADA
EN VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Código Civil que reformó	Capacidad legal de la mujer casada	Administración de sus propios bienes	Igualdad de género en la representación y administración del hogar
Argentina	1869	1968	1926	No
Bolivia	1830	1972	1972	1972
Brasil	1916	1962	1962	1988
Chile	1855	1979	1925	No
Colombia	1873	1932	1932	1974
Costa Rica	1841	1887	1887	1973
Cuba	1889	1917	1917	1975
Ecuador	1860	1970	1949	1989
El Salvador	1859	1902	1902	1994
Guatemala	1877	1963	1986	1998
Honduras	1898	1906	1906	No
México	1866	1917	1870	1928
Nicaragua	1867	1904	1904	No
Perú	1852	1984	1936	1984
Uruguay	1868	1946	1946	1946
Venezuela	1847	1942	1942	1992

Fuentes: Valdés y Gomáriz (1995: 140-3); Leret (1975: 71-95); Lavrin (1995: cap. 6); Zimmerman (1954); Claro Solar (1978, vols. 1, 2); Galán (1998) y entrevistas hechas por las autoras. Véanse también para Bolivia, Iñiguiz de Salinas y Pérez (1997); Brasil, Barsted y Garcez (1999); Chile, Chile (1995); Cuba, Stoner (1991) y Figueras (1945); Colombia, Valencia Zea y Ortiz Monsalve (1997: 75-92; 1995: 173-5); Ecuador, García (1992); Honduras, Honduras (1997b), Guatemala, *Diario de Centroamérica*, vol. 260 (56), 1998: 2; México, Arrom (1985b), Carreras Maldonado y Montero Duhalt (1975) y Morineau (1975: 43); Nicaragua, Nicaragua (1997a); y Perú, Comisión de la Mujer (1997).
Nota: Las fechas de los códigos civiles y sus reformas a veces difieren en las diversas fuentes, dependiendo de si se refieren al año de aprobación o al año en que entraron en vigor. Aquí incluimos la primera fecha.

sus intereses, la ley civil la despoja de la administración y el disfrute de su patrimonio, le impide disponer de lo suyo y la somete a la potestad o el tutelaje de su marido, sin cuya intervención o autorización no puede interponer una demanda... que este régimen es inconsistente con los principios de los derechos naturales, es un punto sobre el cual no le caben dudas a la Comisión..." (El Salvador 1959: 17-8).

No obstante, la reforma del Código Civil mantuvo el artículo 182, que decía que "el esposo tiene la obligación de proteger a la mujer, y la mujer de obedecer a su marido". Además se mantuvo la patria potestad y, por consiguiente, la posición desigual de los padres con respecto a sus derechos sobre sus hijos. Los nuevos códigos liberales de Nicaragua y Honduras también mantuvieron explícitamente que los hogares debían ser representados por el esposo (Nicaragua 1997a; Honduras 1997).

Después de la revolución mexicana, la Ley de Relaciones Domésticas promulgada por el gobierno de Carranza en 1917 reparó algunas de las injusticias más flagrantes que afrontaba la mujer casada en los códigos civiles de 1870 y 1884. Las mujeres casadas adquirieron capacidad jurídica plena para administrar sus propios bienes, celebrar contratos y tomar parte en demandas sin necesidad de contar con el permiso de sus maridos. Esta ley también eliminó la cláusula que estipulaba que los hombres tenían la obligación de proteger a sus esposas, y que las esposas debían obediencia a sus maridos. Sin embargo, las mujeres sólo podían trabajar por fuera del hogar si contaban con el permiso de sus maridos. Otros avances para la mujer fueron el establecimiento del divorcio civil y la patria potestad compartida (Carreras y Montero 1975: 72-80). El Código Civil de 1928 avanzó un poco más, al establecer la igualdad jurídica plena entre hombres y mujeres y, específicamente, la igualdad de género en la representación y administración del hogar²⁸. Sin embargo, este código todavía sancionaba la división del trabajo por género, en donde las esposas estaban explícitamente encargadas de dirigir las labores domésticas. Además, las mujeres casadas sólo podían laborar por fuera del hogar si el trabajo no "vulneraba su moralidad" o interfería con su dirección de las labores domésticas (Leret 1975: 88).

En Argentina, el país más industrializado de Latinoamérica a comienzos del siglo XX, el intento de reformar el Código Civil de 1869 fue liderado por feministas socialistas²⁹, con el apoyo del número creciente de mujeres con educación secundaria y superior que estaban ingresando a la fuerza laboral. No obstante, se requirieron varios intentos entre 1918 y 1926 para que las medidas de reforma fueran finalmente aprobadas por el Congreso en ese último año (Little 1978: 243; Lavrin 1995: 209-11). Aunque la potestad marital no se eliminó formalmente, el código de 1926 sí especificó una serie de actividades que las mujeres casadas podían realizar sin el permiso de sus maridos; administrar y disponer de sus propios bienes³⁰; aceptar una herencia; ser parte en demandas; tener una profesión o un oficio y administrar los ingresos provenientes de esa actividad; y participar en asociaciones civiles, comerciales o cooperativas (Leret 1975; 71-2). La reforma se quedó corta frente a las demandas feministas –por ejem-

28 Aunque los códigos civiles de la mayor parte de los Estados tienden a emular el del Distrito Federal de México, en por lo menos tres estados, a comienzos de la década de los noventa el hogar todavía estaba representado únicamente por el esposo, quien tenía a cargo su administración (FAO 1992: 26).

29 El Partido Socialista, fundado en 1896, siempre incluyó en su plataforma la demanda de igualdad entre los sexos y el sufragio universal (Little 1978: 243).

30 Según Lavrin (1995: 210), sin embargo, si la mujer no especificaba su deseo de administrar sus propios bienes, este derecho le correspondía al marido.

plo, el esposo siguió administrando la sociedad conyugal y continuó ejerciendo la patria potestad sobre los hijos—, pero se consideró un avance notorio en el estatus de la mujer casada.

Una de las razones por las cuales la lucha por la ciudadanía plena de la mujer en América Latina se rezagó con respecto a Estados Unidos y Europa³¹ fue que en la potestad marital había mucha más flexibilidad con respecto al derecho de propiedad que en los regímenes de derecho consuetudinario del norte y, como ya se mencionó, dentro del matrimonio la mujer tenía una posición de negociación más fuerte. Esta posición potencialmente más fuerte de las mujeres latinoamericanas de élite con respecto al derecho de propiedad explica en buena medida el porqué la lucha por la ciudadanía plena de la mujer en estos países tendría que aguardar a que se consolidara una clase media, un proceso que acompañó la industrialización con base en la sustitución de importaciones. Según Francesca Miller (1991: 71): “Si bien muchas de las primeras defensoras de los derechos de la mujer en América Latina fueron mujeres de clase social alta... fueron las maestras de escuelas quienes conformaron el núcleo de los primeros grupos de mujeres en articular lo que podría definirse como una crítica feminista de la sociedad, es decir, protestar contra la desigualdad omnipresente de los sexos en estatus legal, acceso a la educación y poder político y económico”. Además de la diferencia en la estructura de clases, otro factor que limitó el crecimiento de un movimiento de reforma en América Latina —y configuró su heterogeneidad en el tiempo y el espacio— fue el alto nivel de analfabetismo entre las mujeres en la década de los cincuenta³².

Uno de los factores que incentivó la demanda de reforma de los derechos de propiedad fue la creciente participación de las mujeres en la fuerza laboral y la necesidad en algunos países de fomentarla para apoyar el esfuerzo de industrialización (Velásquez Toro 1995: 191). Entre las limitaciones más atroces que afrontaban las trabajadoras casadas estaba el derecho de sus maridos de controlar sus salarios. Como argumenta Lavrin (1995: 197), el número creciente de mujeres económicamente independientes —tanto de la clase trabajadora como de la clase media— “creó nue-

31 Varios países latinoamericanos abolieron la potestad marital antes que Francia. En este país, el Código Napoleónico sólo se modificó en 1938 y 1942 (Mazeaud y Mazeaud 1976).

32 El porcentaje de mujeres analfabetas alrededor de 1950 fluctúa entre un 10 a 21 por ciento (en su orden Uruguay, Argentina, Cuba, Chile y Costa Rica) y un 61 a 77 por ciento (en Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Bolivia), situándose los demás países en un rango medio de cerca del 50 por ciento. El analfabetismo siempre fue mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas, y más usual en las mujeres que en los hombres. Las únicas excepciones a esta última tendencia fueron Uruguay y Cuba, en donde las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres eran similares (Unesco 1966: cuadro 4: 38-41).

vas circunstancias legales no previstas en los códigos, por lo cual fue necesario revisar la legislación existente”.

Un factor que confirió legitimidad a la demanda creciente de igualdad jurídica para la mujer en los años veinte fue la serie de conferencias internacionales que reunieron a las mujeres, así como a hombres reformistas, de toda América. El Primer Congreso Internacional Femenino que se celebró en América Latina tuvo lugar en Buenos Aires en 1910. Convocado por las Mujeres Universitarias de Argentina, contó con la asistencia de más de 200 mujeres de Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile y Perú (Miller 1991: 73). Los primeros esfuerzos para crear una organización regional de mujeres con el fin de apoyar los derechos de la mujer datan de 1916. Las mujeres habían sido excluidas como participantes del Segundo Congreso Científico Panamericano celebrado en Washington, D.C., ante lo cual optaron por realizar un congreso paralelo que acordó organizar una Unión Panamericana de Mujeres. Se organizaron comités nacionales en el hemisferio y éstos convocaron el Primer Congreso Panamericano de Mujeres en Baltimore, en 1922. Casi todas las líderes del movimiento de mujeres de América Latina estuvieron presentes y tomaron la delantera en la formación de la Asociación Panamericana para el Avance de la Mujer. Carrie Chapman Cott, quien lideró la lucha por el sufragio femenino en Estados Unidos, fue elegida como su primera presidenta, y como vicepresidenta se escogió a Bertha Lutz, la reconocida feminista brasileña. Las dos metas principales de la asociación eran la obtención del sufragio femenino y el otorgamiento de derechos de propiedad plenos para la mujer; después de la conferencia se formaron grupos nacionales en muchos países (*ibid.*: 83-7).

En Brasil, Lutz estableció la Federação Brasileira pelo Progresso Femenino (Federación Brasileña para el Progreso Femenino), una organización con alcance nacional, en comparación con las anteriores organizaciones de mujeres. Chapman Cott inició su gira por Suramérica en su conferencia inaugural a fines de 1922, suceso que generó un impulso que culminó en la obtención del sufragio femenino en ese país una década después (*ibid.*). Una de las tareas principales de la nueva Asociación Panamericana era, según Chapman Cott, ampliar los derechos de propiedad de la mujer. En su opinión, era especialmente atroz el que la propiedad de la mujer casada pasara a ser controlada por su marido, y que los maridos pudieran reclamar los salarios de sus esposas (en Hahner 1980: 82). Según Chapman Cott, “el voto es mucho menos importante para las mujeres [suramericanas] que la liberación individual de los códigos y las costumbres”. Esto lo atribuyó al hecho de que las “elecciones casi no tenían sentido”, en vista de la frecuencia de las revoluciones y los gobiernos autoritarios (*ibid.*: 84).

Existen varias razones por las cuales muchas líderes feministas latinoamericanas prestaron inicialmente menos atención al sufragio que a la lucha por los derechos civiles de la mujer, además del hecho de que pocos países tenían antecedentes de sufragio masculino efectivo, debido a la tradición caudillista de la región. Las feministas se dividían en torno al valor del voto; algunas se negaban a participar en lo que consideraban un "dominio masculino corrupto" y otras, temerosas de que el voto femenino fuera conservador, debido a la influencia de la Iglesia católica, pensaban que apoyaría el *estatu quo* en vez de la causa del feminismo y la reforma. Sin embargo, otras defendían el voto como un medio para promulgar legislación tendiente a fortalecer los derechos de propiedad de la mujer (Miller 1991: 86). Durante la década de los veinte, hubo un consenso creciente en favor de la importancia del sufragio femenino, en parte inspirado por su obtención en Estados Unidos y en parte por la legitimidad creciente de la demanda de igualdad civil y política para la mujer en el hemisferio.

La Comisión Interamericana de Mujeres (Inter-American Commission of Women, IACW) se estableció como entidad oficial durante la Sexta Conferencia Panamericana de la Unión Panamericana, celebrada en 1928 en La Habana; fue la primera organización gubernamental que trabajó en pos de los derechos de la mujer, y celebró su primera conferencia hemisférica en 1930³³. Durante este período las mujeres obtuvieron el voto en Ecuador, Brasil, Uruguay y Cuba (véase el cuadro 2.2). Si bien en Ecuador el voto le fue concedido a la mujer por un régimen conservador que buscaba expandir su base de apoyo, en los otros países el sufragio fue el resultado de años de lucha por el movimiento de mujeres (*ibíd.*: 96-7).

Uno de los factores que retrasaron el sufragio femenino en otros países fue la competencia entre liberales y conservadores. Mientras los liberales por lo general apoyaban las reformas sociales y económicas, incluido el mejoramiento del estatus legal y los derechos de propiedad de la mujer, se mostraban recelosos por los vínculos de las mujeres con la Iglesia católica y temían que votaran abrumadoramente por los conservadores (Valdés y Gomáriz 1995: 159-60). Como revela el cuadro 2.2, sólo unos pocos países concedieron el voto a la mujer antes de finalizar la Segunda

33 La influencia de la IACW dentro de la Unión Panamericana se hizo sentir por primera vez durante la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Lima en 1938, cuando dicha organización adoptó una resolución a favor de la igualdad de derechos civiles para hombres y mujeres. Este precedente facilitó la adopción de la cláusula sobre "derechos iguales de hombres y mujeres" en la Carta de las Naciones Unidas en 1945. La delegación de la IACW en la reunión fundadora de la ONU en San Francisco —de la que formaban parte Bertha Lutz, Amalia Caballero de Castillo Ledon (su presidenta y también delegada mexicana oficial en la conferencia) y Minerva Bernardino, de República Dominicana— tuvo mucho que ver con la inclusión de este compromiso histórico con la igualdad de derechos (Miller 1991: 116).

Guerra Mundial³⁴. Casi todos lo hicieron después de la guerra, cuando la opinión internacional estaba en favor del sufragio femenino³⁵. El último país latinoamericano que otorgó el voto a la mujer fue Paraguay en 1961, en una época en que el país estaba regido por un caudillo.

El proceso de reforma de los códigos civiles latinoamericanos comenzó con el fortalecimiento de la capacidad jurídica de la mujer casada y su derecho a administrar sus propios bienes e ingresos, aunque estas medidas muchas veces fueron parciales e incompletas. Además, en algunos países —como Uruguay, Ecuador, Guatemala y Bolivia— las mujeres obtuvieron el sufragio antes que se concediera a las mujeres casadas control sobre sus asuntos económicos. Por otro lado, en la mayor parte de los países, incluso después de estas reformas, los esposos siguieron representando legalmente el hogar y continuaron a cargo de la administración de sus asuntos. En Colombia, por ejemplo, el Código Civil de 1932 reconoció la capacidad jurídica de la mujer casada y estableció que las mujeres casadas podían administrar y disponer de sus propios bienes. Sin embargo, la reforma mantuvo el artículo 177 sobre la potestad marital, es decir, el derecho que tenía el marido sobre la persona de su esposa, aunque no sobre sus bienes. Sólo en 1954 se otorgó el sufragio femenino. La igualdad de género en la representación y la administración del hogar apenas se estableció en 1974. Hasta ese año, el marido todavía era quien determinaba el lugar de residencia de la pareja, tenía patria potestad exclusiva sobre los hijos y las esposas todavía tenían que jurar obediencia, además de fidelidad, a sus esposos (Valencia Zea y Ortiz Monsalve 1995 y 1997).

Ecuador, que fue uno de los países pioneros de la región en cuanto al establecimiento del sufragio femenino, sólo abolió la potestad marital cuando reformó su Código Civil en 1971. Aunque las mujeres finalmente fueron declaradas jurídicamente capaces, se retuvo el infame artículo del Código Napoleónico según el cual “el marido le debe protección a la mujer y ésta obediencia al marido” (Leret 1975: 73). Además, el esposo siguió siendo el administrador legal del patrimonio de la sociedad conyugal, una situación que se prolongó hasta 1989, cuando se reformó nuevamente el Código Civil.

34 Algunos países sí adoptaron el sufragio femenino limitado en este período. Por ejemplo, la Constitución peruana de 1933 otorgó el sufragio a las mujeres en las elecciones municipales. De modo similar, en 1934 las mujeres chilenas pudieron votar en las elecciones locales. Ese año, algunas provincias argentinas también concedieron el voto a la mujer (Miller 1991: 99).

35 En México, Chile y Costa Rica la obtención del sufragio se debió en gran parte a la presión ejercida por el movimiento de mujeres. En otros países, como Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Perú y Paraguay, los gobiernos conservadores o autoritarios le concedieron el voto a la mujer con la esperanza de ganarse su favor, aunque la presión de las mujeres no estuvo ausente. En muchos países las mujeres obtuvieron el voto en el contexto de procesos revolucionarios que ampliaron la base para gobiernos democráticos; entre este grupo están Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Argentina y Venezuela (Valdés y Gomáriz 1995: 159-60).

CUADRO 2.2
OBTENCIÓN DEL SUFRAGIO FEMENINO EN AMÉRICA LATINA

Pioneros	Ecuador	1929/46
	Brasil	1932
	Uruguay	1932
	Cuba	1934
Período Segunda Guerra Mundial	El Salvador	1939/50
	República Dominicana	1942
	Guatemala	1945
	Panamá	1945/46
	Costa Rica	1945/49
Después de Segunda Guerra Mundial	Argentina	1947
	Venezuela	1947
	Chile	1948/49
	Bolivia	1952
	México	1953
	Colombia	1954
	Honduras	1955
	Nicaragua	1955
	Perú	1955
Paraguay	1961	

Fuentes: Miller (1991: 96), Chaney (1979: 69), Lavrin (1994: 184); y Valdés y Gomáriz (1995: 139).

Nota: Cuando aparecen dos años, significa que el sufragio inicial era limitado o estaba condicionado, o que la legislación sólo entró en vigor el segundo año.

Y si bien la reforma de 1989 estableció la igualdad de género en la representación y la administración del hogar, era preciso declarar los deberes compartidos en el momento de contraer matrimonio; de lo contrario, la cláusula vigente sigue siendo que el marido es el representante de la familia³⁶.

El caso guatemalteco también ilustra muy bien la naturaleza contradictoria que caracterizó a algunos de estos códigos civiles hasta finales del siglo XX. De acuerdo con la reforma constitucional de 1985 que estableció la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el artículo 78 del Código Civil de 1986 estipuló la igualdad de derechos y obligaciones de ambos cónyuges en el matrimonio. Sin embargo, el artículo 109 mantuvo al esposo como único representante del hogar, aunque en éste ambos cónyuges debían compartir la autoridad sobre los hijos y la economía doméstica, incluida la selección de residencia. Así pues, lo que se mantuvo como la esencia del patriarcado legal fue la jefatura de hogar masculina. Esto contó con el apoyo de los roles de género en el artículo 110, según el cual "el marido debe protección y asistencia a su mujer" y "la mujer tiene especialmente el derecho y la obligación de atender y cuidar de sus hijos durante la menor edad y dirigir los quehaceres domésticos".

36 Entrevista con la abogada Elizabeth García, CIDES, 23 de julio de 1997, Quito.

El esposo también podía prohibirle a su esposa que trabajara por fuera del hogar (Guatemala 1986: 72). Estas anomalías sólo se corrigieron en 1998, después de una lucha prolongada liderada por la Oficina Nacional de la Mujer de Guatemala (ONAM 1997a y 1997b).

En Argentina, Chile, Nicaragua y Honduras, el marido todavía representa el hogar y es el único administrador de la sociedad conyugal bajo el régimen marital vigente cuando no se especifica otra cosa. Ésta sigue siendo la principal forma de discriminación jurídica contra la mujer casada, pese a que esos países suscribieron la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, que garantiza explícitamente la igualdad de derechos de hombres y mujeres ante la ley. El último vestigio del patriarcado legal reposa en el concepto del marido como jefe del hogar por diversas razones. Aunque las circunstancias económicas cambiantes del siglo XX (industrialización, el creciente dominio de las relaciones de clase capitalistas y el aumento en la participación de las mujeres en la fuerza laboral formal) requerían que las mujeres ejercieran su capacidad jurídica plena, el principal temor tanto de los reformadores como de sus opositores era el desafío que la igualdad planteaba a la estabilidad de la familia como unidad básica de la sociedad, un temor que la Iglesia católica manifestó con fuerza. Como mencionamos, para muchas personas era inconcebible que un hogar pudiera tener dos jefes. Como sugiere Lavrin (1995: 196), la obediencia al esposo por la mujer se consideraba una "solución pragmática para asignar la función directriz en una sociedad de dos personas que implícitamente se suponen iguales". Pero aunque quizás parecía algo pragmático, sirvió para reproducir la subordinación de la mujer al hombre.

La otra práctica que se adoptó lentamente y en medio de mucha controversia –pero que fue indispensable para fortalecer la capacidad negociadora de la mujer dentro del matrimonio– fue el divorcio civil, en gran parte debido a la oposición de la Iglesia católica. La posibilidad de divorcio ha sido uno de los temas más espinosos en las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el siglo XX, y sólo se obtuvo en Argentina en 1954, en Colombia en 1976³⁷ y en Brasil en 1977³⁸. En la actualidad el divorcio civil es posible en todos los países latinoamericanos con excepción de Chile

37 La adopción del divorcio en Colombia en 1976 fue parcial, pues sólo se aplicaba a quienes se habían casado por lo civil, tras haber repudiado cualquier religión. Quienes estaban casados por la Iglesia católica no se pudieron divorciar para fines civiles sino en 1992, en un proceso denominado "la cesación de los efectos civiles del matrimonio", en vez de "divorcio". Entrevista telefónica con la abogada María Cristina Calderón, Profamilia, 10 de febrero del 2000, Bogotá.

38 Los primeros países en establecer el divorcio fueron Costa Rica (1888), Nicaragua (1904), Uruguay (1907) y México y Cuba (1917). Véase Lavrin (1995) para un recuento detallado de la lucha en torno al divorcio en los países del Cono Sur.

(Valdés y Gomáriz 1995: 144), lo cual ha fortalecido considerablemente la capacidad negociadora de las mujeres en el matrimonio.

REGÍMENES MARITALES Y RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO

Hoy en día, en América Latina existen tres regímenes de propiedad en el matrimonio, como se ilustra en el cuadro 2.3, con algunas variaciones menores: el régimen de comunidad absoluta, el régimen de participación en los gananciales y el régimen de separación de bienes³⁹. El régimen de comunidad absoluta (también conocido como comunidad diferida o, en Brasil, como *comunhão universal*) se basa en la reunión de *todos* los bienes poseídos al momento del matrimonio o adquiridos durante la vigencia de éste. Todas las utilidades o rentas generadas por estos bienes también se agrupan, como los sueldos, honorarios u otros ingresos que devenguen los cónyuges. En caso de separación o divorcio, todos los bienes e ingresos se dividen por partes iguales entre el hombre y la mujer; en caso de fallecimiento de uno de los cónyuges, su patrimonio también consiste en la mitad de los bienes comunes, y la otra mitad le corresponde al cónyuge sobreviviente.

El régimen de participación en los gananciales (sociedad conyugal, comunidad de gananciales o, en Brasil, *comunhão parcial*) se basa en el reconocimiento por separado de la propiedad privada individual aportada o adquirida durante el matrimonio, incluido en este último caso cualquier herencia, donación o concesión recibida por cualquiera de los cónyuges. Sin embargo, cualquier utilidad, renta y otros ingresos derivados de dicha propiedad durante el matrimonio se consideran patrimonio común. Además, cualquier propiedad adquirida durante el matrimonio mediante honorarios, salarios u otros ingresos también forma parte del patrimonio común de una pareja. En caso de separación o divorcio, la mitad del patrimonio común así generado corresponde a cada uno de los cónyuges; de modo similar, en caso de que fallezca uno de los cónyuges, su propiedad se compone de la mitad del patrimonio común. Sea cual fuere la causa de disolución del régimen, la propiedad individual aportada al matrimonio o adquirida mediante herencia es conservada por el cónyuge que era el propietario original. De acuerdo con el régimen de separación de bienes, cada individuo conserva la propiedad y la administración de cualquier propiedad aportada al matrimonio, que haya sido adquirida durante el matrimonio mediante herencia, donación o concesiones y las utilidades derivadas de ella, y cualquier propiedad adquirida durante el matrimonio con sus propios ingresos. En caso de que se termi-

³⁹ Esta sección se basa en, actualiza y amplía FAO (1990 y 1992).

CUADRO 2.3
REGÍMENES MARITALES EN DOCE PAÍSES LATINOAMERICANOS

País/ año	Comunidad absoluta	Participación en los gananciales	Separación de bienes	Opción de patrimonio familiar
Bolivia (1988)		Sí (*)	Sí	Sí
Brasil (1988)	Sí	Sí (*)	Sí	Sí
Chile (1994)		Sí (*)	Sí	Sí
Colombia (1996)	Sí	Sí (*)	Sí	Sí
Costa Rica (1978)	Sí	Sí	Sí (*)	Sí
Ecuador (1989)		Sí (*)		Sí
El Salvador (1994)	Sí (*)	Sí	Sí	Sí
Guatemala (1964)	Sí	Sí (*)	Sí	Sí
Honduras (1984)	Sí	Sí	Sí (*)	Sí
México (1974)		Sí (*)	Sí	Sí
Nicaragua (1959)	Sí		Sí (*)	Sí
Perú (1984)		Sí (*)	Sí	Sí

Fuentes: Entrevistas de las autoras citadas en el texto, FAO (1992) y, por países: Bolivia, Bolivia (1990 y 1991) e Iñíguez de Salinas y Pérez (1997); Brasil, Cfemea (1996) y Barsted (1996); Chile, Claro Solar (1978, vol. 2) y Chile (1995: 29); Colombia, Monroy (1979; 1996: 351), Valencia Zea y Ortiz Monsalve (1995, 1997) y Valencia Zea (1978; 1992); Costa Rica, Costa Rica (1985) y Badilla y Blanco (1996); Ecuador, Carrión (1991); El Salvador, Ministerio de Justicia (1993) y Cemujer (1994a, 1994b y 1994cf); Guatemala, Guatemala (1986); Honduras, Honduras (1997a) y CDM (s.f.); México, Lexadin (1996); Nicaragua, Centro de Derechos Constitucionales (1996a y 1996b) y Nicaragua (1997a); Perú, Macassi León (1996a) y Eto Cruz (1989).

Notas: El año corresponde al último año en que se revisó el Código Civil o el de familia.

(*) Se refiere al régimen vigente en caso de que no se estipule otra cosa.

ne la unión, cada cónyuge conserva su propiedad individual, así como las ganancias o utilidades derivadas de ésta.

Aunque para fines analíticos hemos tratado de distinguir entre los países según los diferentes regímenes por los que se puede optar y su régimen vigente a menos que se estipule otro, en algunos casos esto es difícil de hacer. Por ejemplo, en México las parejas tienen una gran flexibilidad para diseñar su propio régimen mediante capitulaciones⁴⁰. El régimen acostumbrado, a menos que se indique otra cosa, se parece al de participación en los bienes gananciales, pues en caso de disolverse la unión cada cónyuge conserva su propiedad individual, sobre todo cualquier propiedad obtenida como herencia o regalo. La distribución de las ganancias generadas por esta propiedad separada (es decir, si se agrupan y dividen por partes iguales o si las conserva el dueño de la propiedad que las generó) depende, sin embargo, de lo que la pareja especifique en el momento de contraer matrimonio; si no se hacen capitulaciones, se presume que forman parte del patrimonio común⁴¹.

Como se anotó en la sección anterior, en los últimos años la mayor parte de los países latinoamericanos ha adoptado normas de igualdad de género que establecen que el hogar puede estar representado ya sea conjuntamente por el esposo y la esposa, o por cualquiera de los cónyuges, y que el patrimonio común (ya sea en el régimen de comunidad absoluta o en el de participación en los bienes gananciales) se administre conjuntamente. A veces, sin embargo, se debe especificar el administrador en el momento de contraer matrimonio, como sucede en Ecuador; si la pareja no lo especifica explícitamente, se presume que el marido es el administrador. Entre nuestros doce estudios de caso, las excepciones con respecto a las disposiciones para la administración conjunta de la propiedad común son Chile, Honduras y Nicaragua. Según nuestra definición de los regímenes maritales, Chile se caracteriza por dos variantes del régimen de participación en los gananciales: (i) lo que en Chile se denomina la sociedad conyugal, según la cual los bienes raíces siguen siendo propiedad individual del cónyuge que los aportó al matrimonio, compartiéndose como patrimonio común únicamente las ganancias que éstos generen. Esta opción, que es la que rige si no se especifica otra cosa, sigue siendo administrada por el esposo. (ii) El régimen de participación en los gananciales, que es similar al anterior, salvo que cada parte admi-

40 Véase el artículo 189 del Código Civil de 1928 (en Lexadin 1996). Sin embargo, son muy pocas las parejas que recurren a las capitulaciones. Comunicación por correo electrónico con las autoras de la abogada Martha Torres Blancas, 11 de abril del 2000, México, D.F.

41 Artículo 204 del Código Civil de 1928 (en Lexadin 1996) y comunicación por correo electrónico con las autoras por Martha Torres, *op. cit.*

nistra sus propios bienes individuales, aunque en caso de disolverse la unión las ganancias se comparten y dividen por partes iguales⁴².

Como muestra el cuadro 2.3, casi todos los países estudiados tienen por lo menos dos regímenes maritales entre los que pueden escoger las parejas; seis de los doce países ofrecen formalmente las tres opciones. Si no se escoge un régimen particular en el momento de contraer matrimonio, se aplica la opción corriente, y en ocho países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú) ésta es el régimen de participación en los bienes gananciales; en uno (El Salvador)⁴³, la comunidad absoluta; y en tres (Costa Rica, Honduras y Nicaragua), el régimen de separación de bienes.

En la mayor parte de los países, cuando se contrae matrimonio se pueden hacer capitulaciones, es decir, declaraciones legales por escrito que especifican los derechos de propiedad sobre bienes económicos específicos. Estas declaraciones siempre se exigen en el caso del régimen de separación de bienes y a veces en el de participación en los gananciales, a fin de establecer claramente qué propiedades pertenecen a cada uno de los cónyuges. En los países en donde la opción vigente, si no se especifica otra cosa, es la separación de bienes, una pareja puede, mediante capitulaciones, estipular qué parte de la propiedad se gobierna como patrimonio común. En casi todos los países las parejas pueden cambiar de régimen o hacer capitulaciones en cualquier momento durante la vigencia del matrimonio, lo cual introduce una gran flexibilidad al contrato marital.

Un problema particular que se plantea bajo el régimen de separación de bienes (que también puede darse en el régimen de participación en los bienes gananciales) es que el esposo adquiera propiedades con los fondos del hogar (generados por todos o algunos de los miembros), pero que registre dichas propiedades, como un título de tierra, a nombre propio exclusivamente. En caso de separación o divorcio, la esposa tiene pocas opciones para reclamar copropiedad bajo estos regímenes si su nombre no aparece en el título. Además, si el nombre de la esposa no figura en el título, el marido puede vender o hipotecar esta tierra sin su consentimiento. A fin de proteger a las esposas, algunos países han adoptado disposiciones que exigen el consentimiento del cónyuge (a veces deno-

42 Esta segunda opción se introdujo en 1994. El Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) presionó para convertirla en opción básica corriente si no se estipulaba otra cosa, pero fracasó en su intento. Entrevista con Claudia Uriarte, asesora legal del Sernam, 16 de julio de 1997, Santiago.

43 En El Salvador, el régimen de separación de los bienes gananciales fue el régimen corriente si no se estipulaba otra cosa hasta que se reformó el Código Civil en 1994. Entrevista con la abogada Silvia Guillén, Fespad, 16 de enero de 1998, San Salvador. Por otra parte, en Brasil la opción corriente fue el régimen de comunidad absoluta hasta la legalización del divorcio, en 1977. Entrevista con la abogada Leila Linhares Barsted, Cepia, 12 de julio del 2000, Rio de Janeiro.

minado “firma doble”) para vender o hipotecar cualquier parte importante del patrimonio común (pero por lo general se aplica únicamente a bienes inmuebles). Éste es justamente el caso en Chile, un país que hasta el momento no ha adoptado normas de igualdad de género en la administración del patrimonio del hogar. Honduras, en donde el esposo también administra el patrimonio común de la unión, no contiene disposiciones que estipulen la doble firma. En Bolivia, que sí tiene estas normas, el Código Civil especifica, sin embargo, que si se efectúa la venta de un bien del patrimonio común sin el consentimiento del cónyuge, éste o ésta puede anular la venta en lo que respecta a la mitad que le corresponde de la propiedad (Iñíguez de Salinas y Pérez 1997: 56)⁴⁴.

Otra disposición que casi todos los códigos civiles latinoamericanos han adoptado (véase el cuadro 2.3) es la que estipula la protección del patrimonio familiar, definido como el hogar de la familia o su residencia principal, aunque en algunos casos también se aplica a tierras dentro de un cierto límite de tamaño. Este patrimonio familiar debe por lo general declararse oficialmente ante un juez, o autoridad señalada, en cuyo caso la propiedad no se puede vender, hipotecar o estar sujeta a ejecución de hipoteca mientras resida en el hogar un menor de edad, o hasta que se disuelva la unión. En países como Chile, cualquiera de los cónyuges puede declarar el patrimonio familiar; en Costa Rica debe ser declarado por ambos. En la práctica, como la declaración del patrimonio familiar requiere su registro legal —que muchas veces es costoso y/o dispendioso—, pocas familias ejercen este derecho (FAO 1992: 36-7). Además, pocas mujeres, sobre todo las campesinas, conocen esta protección potencial contra el despojo en caso de abandono o separación.

Así mismo, algunos países han incluido en sus códigos civiles disposiciones especiales con respecto a tierras agrícolas. En Perú, si la sociedad marital se disuelve por fallecimiento o ausencia permanente de uno de los cónyuges, al otro se le adjudica de preferencia el hogar y el “establecimiento agrícola”⁴⁵. Bolivia es el único país cuyo Código Civil especifica que la propiedad adquirida mediante concesión o adjudicación del Estado debe formar parte del patrimonio común de la pareja, lo cual incluye potencialmente la tierra distribuida como parte de la reforma agraria⁴⁶.

44 Los otros países que tienen una disposición sobre doble firma son Brasil y Ecuador. Colombia apenas adoptó la disposición de doble firma en 1996 (*Ley 258*) y sólo se aplica a la venta de la residencia principal de una pareja. Entrevista con la abogada Luz Margot Pulido, ex asesora de la Oficina para la Mujer Rural, Ministerio de Agricultura, 31 de agosto de 1997, Bogotá.

45 Artículos 323 y 731 del Código Civil, en Perú (1984). Sin embargo, según las entrevistas parece que ésta es una disposición muy poco conocida y probablemente no se aplica con consistencia, si es que se aplica.

46 Artículos 111 y 112 del Código Civil, en Iñíguez de Salinas y Pérez (1997).

Es difícil afirmar cuál régimen marital es el más favorable para las mujeres, puesto que los distintos países tienen disposiciones especiales diferentes para salvaguardar los intereses de las esposas. Además, muchas veces las leyes difieren de los usos y costumbres. Sin embargo, el grado de los sesgos de género en el régimen marital legal está influido por dos factores cruciales: la cantidad o el valor relativos de los bienes que el hombre y la mujer aportan al matrimonio, y la probabilidad de que uno y otra devenguen niveles muy diferentes de ingresos durante la unión. Si presumimos que i) debido a las prácticas de herencia discriminatorias es más probable que los hombres aporten a la unión un patrimonio más grande que el de las mujeres (o que lo hereden durante la vigencia del matrimonio) y que ii) existe una alta probabilidad de que los hombres tengan una mayor capacidad de generación de ingresos durante su vida (debido a la división del trabajo por género, las oportunidades de empleo, la discriminación salarial y el acceso al capital), es evidente que el régimen de comunidad absoluta es el más favorable para las mujeres. También podría argumentarse que el régimen de comunidad absoluta es el más equitativo en cuanto provee un reconocimiento económico implícito de la división del trabajo por sexo en el que las mujeres son básicamente responsables de las labores domésticas y la crianza de los hijos. Hasta cierto punto, el régimen de participación en los bienes gananciales también sirve a este propósito. Sin embargo, en caso de disolverse la unión, el régimen de comunidad absoluta es más favorable que este último, porque, dados nuestros supuestos, el primero entrañaría una transferencia de bienes económicos del esposo a la esposa por los servicios prestados. Según estos mismos supuestos, que son particularmente relevantes en el caso de la mujer rural, el régimen marital menos favorable para las mujeres sería el de separación de bienes.

Según los anteriores criterios, hoy en día la mujer disfruta de condiciones más favorables en El Salvador, en donde la opción que rige para el matrimonio, a menos que se señale otra cosa, es el régimen de comunidad absoluta. Los países en donde se encuentra potencialmente en mayor desventaja son aquellos en donde rige la separación de bienes, si no se indica algo diferente: Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchas veces existe una brecha entre el marco legal y los usos y costumbres. Esta brecha se manifiesta de distintas maneras, reflejando la herencia de la potestad marital. En Ecuador, si una pareja no especifica algo distinto, la opción que rige es la sociedad marital administrada por el esposo. Además, aunque cualquier propiedad adquirida por una pareja pasa automáticamente a formar parte del patrimonio común, en la práctica las tierras tituladas a nombre del marido quedan a total disposición de éste, incluso si fueron compradas du-

rante la vigencia de la unión conyugal. En las zonas rurales, rara vez se cumple el requisito de la doble firma para la venta de bienes inmuebles, si los nombres de ambos cónyuges no aparecen registrados en el título de la tierra (García 1992). Se citan casos en que la mujer perdió su parcela porque su marido no pagó un préstamo tomado sin su consentimiento (Jordán 1996: 62). Como dijo una dirigente indígena: "El padre da tierra [a la mujer] y el marido la vende... Esto va en contra de la ley, pero las mujeres no conocen sus derechos"⁴⁷. En Guatemala, pese a que la venta de cualquier propiedad según los regímenes de comunidad absoluta o participación en los bienes gananciales requiere la autorización de ambos cónyuges, hasta hace muy poco la administración del patrimonio familiar correspondía al marido: "El marido es el dueño y señor de toda la propiedad... la puede hipotecar, vender o alquilar"⁴⁸. Estos ejemplos ilustran la brecha que muchas veces existe entre las normas legales y los usos y costumbres. También ponen de relieve por qué la titulación conjunta de tierras y de otros bienes inmuebles —es decir, que la propiedad se registre a nombre de ambos cónyuges— reviste importancia crucial para la seguridad económica de la mujer.

En años recientes se ha prestado cada vez más atención al hecho de que, cuando se presenta una separación o un divorcio, las mujeres dependen en gran medida de la buena voluntad de sus maridos. Por ejemplo, entre las muchas maneras en que se ha acusado a los esposos de ocultar o reducir los bienes económicos comunes en Colombia sobresalen la venta temporal de propiedad a terceros, la constitución de empresas de fachada y la creación de deudas ficticias. Por consiguiente, los abogados aconsejan que cualquier propiedad adquirida durante el matrimonio sea titulada conjuntamente: "Ésta es una manera de control recíproco"⁴⁹.

Otro cambio importante que ha experimentado la condición de la mujer en los últimos decenios ha sido el reconocimiento legal otorgado a las parejas que viven en uniones de hecho, como se ilustra en el cuadro 2.4. Esta reforma ha sido muy importante, puesto que en varios países una proporción relativamente alta de parejas no está casada formalmente⁵⁰;

47 Entrevista con Teresa Simbaña, fundadora del Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador, 24 de febrero del 2000, Quito.

48 Entrevista con la abogada Hilda Morales Trujillo, ex asesora de la ONAM, 6 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

49 Entrevista con el abogado Carlos Fradique Méndez, citada en "La rapiña del divorcio", *El Tiempo*, 21 de noviembre de 1999: 8A.

50 Los datos de censos reportados en el cuadro 2.4 probablemente subestiman la proporción de parejas que viven en uniones de hecho, en comparación con matrimonios formales. Es muy improbable que los entrevistadores les pidan a las mujeres un documento de identidad para

con frecuencia, las uniones consensuales son la norma entre la población rural de los Andes y de Centroamérica⁵¹. El reconocimiento oficial de las uniones de hecho significa que a estas parejas las cobija la mayor parte de los derechos y responsabilidades que tienen las parejas casadas, lo que reviste particular importancia en lo que respecta a la administración y la herencia de la propiedad, y por consiguiente de la tierra. Específicamente, el reconocimiento significa que las reglas del régimen marital que rige, si no se estipula otra cosa, se aplican también a estas uniones⁵². En los países en donde esta opción es el régimen de comunidad absoluta o el régimen de participación en los bienes gananciales, puede significar beneficios considerables para las mujeres si el poder de adquisición de ingresos o la propiedad entre las partes es muy desigual, porque si la unión se disuelve, el patrimonio común de la pareja se reconoce y se divide en partes iguales. Cuando se reconocieron por primera vez las uniones de hecho, no todos los países otorgaron a éstas los mismos derechos de herencia que a los matrimonios formales, como se muestra en el cuadro 2.4.

Muchos países exigen ciertas condiciones a las uniones de hecho para que se les concedan los mismos privilegios que a los matrimonios formales. Por lo general, las parejas tienen que demostrar que tienen una relación estable de entre dos y cinco años de duración y que tienen hijos comunes. Además, deben demostrar que no existe ningún impedimento para un matrimonio; es decir, que no estén casados y separados de otra persona⁵³. Por lo general, para que se le concedan los beneficios de un matrimonio, la pareja debe registrar oficialmente su unión en presencia

(Continuación Nota 50)

verificar su estado civil; en muchos casos, simplemente presumen que una mujer y un hombre que conviven están casados.

- 51 Por ejemplo, en las zonas rurales de Perú el 40 por ciento de las mujeres que dicen vivir en pareja forma parte de una unión de hecho (Perú 1993: cuadro 18). En las zonas campesinas de El Salvador, el 63 por ciento de las parejas vive en uniones consensuales (FAO 1990: 20).
- 52 Las excepciones son El Salvador y Nicaragua. En El Salvador, el régimen que rige para las uniones de hecho es el de participación en los gananciales, mientras que el régimen que se aplica a los matrimonios formales, si no se indica otra cosa, es el de comunidad absoluta. En Nicaragua, la opción que rige para las uniones consensuales es el régimen de comunidad absoluta, mientras que en los matrimonios formales se aplica el régimen de separación de bienes. No es clara la razón de estas anomalías, sobre todo en lo que respecta al segundo caso.
- 53 La reforma costarricense de 1995 dio un paso más que la de cualquier otro país, pues reconoció los derechos legales de las uniones de hecho "irregulares", definidas como aquellas que tienen impedimentos legales para contraer matrimonio (por ejemplo, que uno de los cónyuges esté casado con otra persona), si la pareja tenía hijos y cumplía con las estipulaciones de tiempo. La Iglesia católica se opuso férreamente a esta disposición, que finalmente fue declarada inexecutable por la Corte Suprema en 1999 por inconstitucional, presumiblemente porque la Constitución protege a la familia. Comunicación por correo electrónico de Lara Blanco, investigadora de la Fundación Arias, San José, 23 de noviembre de 1999.

CUADRO 2.4
ESTATUS DE LAS UNIONES DE HECHO EN DOCE PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Año en que se reconocieron las uniones de hecho	Año en que se les reconocieron iguales derechos de herencia que a los matrimonios	Uniones de hecho como porcentaje de las parejas
Bolivia	1938	1938	n.d.
Brasil	1988	1994	n.d.
Chile	No	No	4.8%
Colombia	1990	1990	19.2%
Costa Rica	1990	1995	14.0%
Ecuador	1982	1998	25.6%
El Salvador	1994	1994	n.d.
Guatemala	1964	1964	n.d.
Honduras	1984	1984	54.0%
México	1974	1928	n.d.
Nicaragua	1987	1987	38.3%
Perú	1984	No	28.5%

Fuentes y notas: año en que se reconocieron las uniones consensuales y año en que se reconocieron iguales derechos de herencia: entrevistas realizadas por las autoras y fuentes citadas en el cuadro 2.3.

Uniones consensuales como porcentaje de adultos que viven en pareja: Valdés y Gomáriz (1995: 54), que a su vez se basa en los censos de población realizados en los países en la década de 1980.

de testigos ante un juez o un notario público⁵⁴. Estos procedimientos pueden ser costosos y dispendiosos, lo cual disuade a muchas parejas campesinas de seguirlos.

DERECHOS DE HERENCIA

Según la legislación colonial española, los cónyuges por lo general no heredaban el uno del otro. Si bien el patrimonio común de la pareja se dividía por partes iguales cuando se disolvía la unión (ya fuere por separación o por fallecimiento de uno de los dos), los herederos legítimos de cada uno de los cónyuges (con derecho a cuatro quintas partes de los bienes) eran los hijos legítimos de ambos sexos. Sólo si no había hijos (o descendientes) y otros herederos legítimos como padre o madre (o ascendientes), el viudo o la viuda heredaban los bienes del otro. Como los cónyuges normalmente no heredaban uno del otro, esto significaba que

54 La excepción al requerimiento de que las uniones consensuales se registren para poder recibir los mismos beneficios que las parejas de matrimonios formales es Brasil. En este país, el reconocimiento de la paternidad (una hija/o en común) es suficiente para probar la relación si ha durado por lo menos cinco años y si no existen impedimentos (Cfemea 1996: 62).

si los bienes poseídos individualmente por el esposo y la esposa diferían sustancialmente en valor, las hijas/os podrían terminar en una posición económica mucho más favorable que la del cónyuge sobreviviente, pues sólo las hijas/os heredaban del padre o madre fallecido/a. Sin embargo, los jueces tenían bastante flexibilidad para impedir que el viudo o la viuda se quedaran sin nada⁵⁵.

Los legisladores chilenos quisieron codificar esta última práctica estipulando disposiciones que rigieran lo que se conoció como la porción conyugal en el Código Civil de 1855. Se apartaba automáticamente una porción de los bienes del difunto para el cónyuge sobreviviente que tuviera necesidades económicas, incluso si el difunto hubiere manifestado su voluntad de otra manera en un testamento⁵⁶. Esta fue una imposición nueva a las limitaciones tradicionales sobre libertad para testar, pero se produjo a expensas del tamaño potencial de la herencia de las hijas/os. La porción conyugal también se aplicaba en caso de que el difunto hubiese fallecido sin dejar testamento; la otra innovación fue que los cónyuges se agregaron (junto con los hijos naturales) a la lista de herederos potenciales, en el segundo orden de sucesión⁵⁷. Según los defensores del Código Civil de 1855, "se ha creído conciliar así el derecho de propiedad con la obligación de proveer al bienestar de aquellos a quienes se ha dado el ser, o de quienes se ha recibido..."⁵⁸.

Otro de los cambios introducidos al Código chileno de 1855, así como a otros códigos basados en éste⁵⁹, fue que se eliminó el requerimiento de

55 Según Arrom (1985a: 63), "las viudas normalmente recibían la mitad del patrimonio común, pero una viuda sin peculio podía heredar una porción mayor si el juez sucesorio determinaba que la necesitaba más que los otros herederos". En su revisión de cerca de cien testamentos mexicanos en el período comprendido entre 1800 y 1850, Arrom encontró que era muy raro que las hijas/os terminaran en una posición económica más favorable que las viudas. Comunicación por correo electrónico con las autoras, 14 de abril del 2000.

56 La porción conyugal se calculaba en términos de la diferencia entre el valor relativo del patrimonio de cada cónyuge, sujeto a otras limitaciones, en el Código chileno, según las cuales esta porción no podía ser superior al doble de la porción heredada por los hijos legítimos, o si sólo había un hijo, que no fuera mayor que la parte que le correspondía a éste (artículos 1176, 1177 y 1178, en Chile 1961).

57 Si el difunto o difunta no tenía hijos legítimos (o descendientes), la herencia se dividía entre el cónyuge sobreviviente, los padres (o ascendientes) y cualquier hijo natural que hubiere. En este caso, la porción conyugal se limitaba a una cuarta parte de los bienes del difunto. Si no había hijos legítimos o naturales, ascendientes o hermanos, toda la herencia pasaba a manos del cónyuge sobreviviente (artículo 1178, Chile 1961).

58 "Mensaje del Ejecutivo al Congreso proponiendo la aprobación del Código Civil" del 22 de noviembre de 1855 en Chile (1961: 38). De este preámbulo del presidente Manuel Montt se deduce que los chilenos consideraban que a este respecto estaban innovando la legislación colonial española.

59 Se dice que el Código Civil chileno de 1855 fue prácticamente copiado por Colombia, Ecuador y Venezuela en sus códigos de este período y que influyó profundamente en el Código Civil argentino de 1869 (Claro Solar 1978, vol. 1, t. 2: 21; Leret 1975: 57).

que los padres con recursos económicos dieran una dote a sus hijas. El requerimiento de la dote también se eliminó en el Código mexicano de 1870, un cambio que reflejaba la práctica social de la época (Arrom 1985b: 315)⁶⁰. La introducción de la libertad testamentaria en el Código mexicano de 1884 se alejaba abruptamente de las prácticas coloniales y entrañaba consecuencias potencialmente mayores para las hijas. La libertad testamentaria fortalecía el poder de negociación y la autoridad de los padres sobre los hijos, pues éstos podían ser desheredados si no complacían a sus padres⁶¹. Los perdedores fueron sin duda todos los hijos, y en especial las hijas, pues este cambio acentuó su vulnerabilidad económica, ya que era menos probable que tuvieran una profesión o capacidades de generación de ingresos equivalentes a las de sus hermanos⁶². Además, la libertad testamentaria introdujo una nueva posibilidad de reforzar la desigualdad de género en lo que respecta a la propiedad, pues los padres podían ahora preferir a los hijos varones por encima de sus hermanas en materia de herencia, situación que menoscababa potencialmente una fuente importante del poder de negociación de la mujer en el matrimonio.

Sin embargo, la libertad testamentaria también podía mejorar la posición de algunas mujeres, sobre todo las viudas, porque ahora los maridos podían dejarles todo su patrimonio en su testamento. Por consiguiente, esta reforma abrió la posibilidad de que las viudas retuvieran el control mayoritario de las tierras y negocios familiares, y de que ejercieran un poder de negociación considerablemente mayor sobre sus hijos, con lo cual se les garantizaba mucha mayor seguridad en la vejez que antes. Sin embargo, el fortalecimiento de la propiedad y el control sobre ésta dependían totalmente de la buena voluntad de sus maridos. Por lo tanto, esta reforma tenía efectos potencialmente contradictorios en diferentes grupos de mujeres, dependiendo de su posición de clase y familiar (madres versus hijas).

60 Sobre la disminución de la práctica de dar dote en México desde el período colonial tardío, véase Lavrin y Couturier (1979: 293-4). Sobre el debilitamiento de esta práctica en Perú a lo largo del siglo XIX, véase Hunefeldt (1997: 390-1).

61 Según Arrom (1985b: 313-4), la libertad testamentaria incrementó la libertad individual tanto de los padres como de las madres y puede considerarse como una fuerza compensatoria frente al debilitamiento de la autoridad de los padres que se derivaba de otras reformas de este período, como las que redujeron la mayoría de edad y fortalecieron la libertad de los hijos para escoger su cónyuge. También sirvió para impedir la dispersión del capital, y fue considerada por sus defensores como fomentadora del trabajo y de la acumulación y concentración de capital, factores indispensables para el desarrollo capitalista.

62 Arrom (1985b: 314) sostiene que la mayor vulnerabilidad de las hijas en comparación con los hijos varones se reconoció en el Código de 1884 mediante una disposición que estipulaba que había que proveer una pensión, o alimentos, automáticamente a las hijas solteras; a los hijos sólo se les daban alimentos cuando eran menores de edad o incapacitados.

A nuestro juicio, sería un error concluir que la reforma liberal de los derechos de herencia en México, combinada con la previa ampliación de las opciones en cuanto al régimen marital, representó un “asalto contra los privilegios de las mujeres” comparable con el asalto liberal contra los derechos a la tierra y a la propiedad de las comunidades indígenas y la Iglesia según argumenta Elizabeth Dore (2000a: 6)⁶³. Más bien, estas reformas fueron contradictorias, pues fortalecían y debilitaban simultáneamente los derechos de propiedad de diferentes grupos de mujeres. Es probable que la libertad testamentaria haya abierto la posibilidad de una mayor desigualdad en la propiedad por sexos y, debido a los roles de género, quizás también acentuó las diferencias en la composición de la herencia, siendo los hijos varones los favorecidos en el legado de tierras. Sin embargo, si uno de los padres fallecía sin haber hecho testamento, los hijos e hijas seguían heredando porciones iguales. Por otra parte, la libertad testamentaria no rigió en todo el continente; más bien, durante el siguiente medio siglo, las reformas de los derechos de herencia siguieron dos patrones distintivos, uno que la favorecía y otro que la restringía a fin de brindar una mayor seguridad a las viudas.

En lo que concierne a las reglas que gobernaban las herencias, como muestra el cuadro 2.5, en cuatro de los doce países aquí estudiados –Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México– el marido⁶⁴ puede testar libremente sus bienes a quien desee⁶⁵. La mayor parte de los países sigue limitando la libertad testamentaria, y seis de los doce países incluidos en este estudio protegen a las hijas/os de modo que no se les pueda desheredar. En estos países, si hay niños sobrevivientes (o descendientes) una persona sólo puede testar libremente entre una quinta parte (Bolivia) y la mitad (Brasil) de su patrimonio⁶⁶. Brasil y Ecuador incluyen los padres, junto

63 Como también argumenta Dore (2000a: 21), los efectos de género de la privatización de la tierra dentro de las comunidades indígenas fueron muy heterogéneos, pues dependían en gran parte de si las mujeres tenían o no derechos directos dentro de los regímenes de patrimonio común. Su estudio de caso de Diriomo, Nicaragua, demuestra cómo el proceso de privatización de la tierra favoreció la adquisición de parcelas por parte de las mujeres indígenas (Dore 2000b).

64 Supondremos que el difunto es el marido, aunque se aplican las mismas reglas cuando los esposos heredan de sus esposas. En América Latina, la esperanza de vida promedio de la mujer es cinco o seis veces superior a la de los hombres (UNDP 1998: cuadro 2).

65 En El Salvador, sin embargo, si se excluye a la esposa o a una hija del testamento, éstas pueden exigir una pensión mensual o un arreglo monetario a los herederos (Fundación Arias 1998a: 9). En Costa Rica, en donde el régimen marital que rige, si no se indica algo distinto, es la separación de bienes, los jueces tienen un poder discrecional considerable para modificar los testamentos en favor del cónyuge sobreviviente, sobre todo en lo que respecta a la distribución de los bienes gananciales generados durante el matrimonio. Comunicación por correo electrónico de Lara Blanca, investigadora de la Fundación Arias, 2 de febrero de 1998, San José.

66 En Brasil, durante el período colonial y hasta 1907, la libertad testamentaria se restringía a un tercio de los bienes de la persona. Nazzari (1995: 801) dice que la porción que podía testarse

con las hijas/os como personas que no se pueden excluir del testamento, aunque en Brasil ellos están en el segundo orden de herencia. El tipo y el grado de protección con que cuentan las esposas son más variados.

Los códigos civiles más favorables para las viudas son los de Bolivia y Perú, pues la libertad testamentaria se restringe a favor de ellas y de sus hijos/as, independientemente del tamaño de los patrimonios respectivos de los cónyuges. En Bolivia debe apartarse cuatro quintos del patrimonio para el cónyuge y las hijas/os, y en Perú dos terceras partes⁶⁷. En otros países en donde rigen disposiciones que protegen a los cónyuges (Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y Nicaragua), el que se garantice a la esposa una porción de los bienes de su marido si éste la ha excluido en su testamento depende de las necesidades económicas de la viuda y/o de la posición económica relativa del esposo y la esposa. Honduras y Nicaragua difieren de los tres países andinos en cuanto en éstos existe una libertad testamentaria casi absoluta (por lo menos tres cuartas partes del patrimonio se pueden testar libremente), siendo la única limitación de los testamentos la porción conyugal. Así pues, estas disposiciones representan una combinación de la tradición liberal de libertad testamentaria y el interés de proteger a las viudas.

En la mayor parte de los casos, el Estado provee más protección a las hijas/os y las esposas con respecto a la herencia cuando el difunto ha muerto sin dejar testamento. Como demuestra el cuadro 2.5, en todos los países las hijas/os legítimos, sin distinción de sexo, son los primeros beneficiarios del patrimonio de cualquiera de sus padres y heredan porciones iguales⁶⁸. En sólo tres países –Bolivia, El Salvador y Perú– las esposas tienen los mismos derechos de herencia que los hijos, y en los tres casos estos derechos de herencia también se comparten con los padres del difunto. En los demás países la esposa tiene derecho a una porción conyugal de los bienes del difunto. En Ecuador, Colombia, Honduras y Nicaragua, esta porción conyugal depende de las necesidades económi-

(Continuación Nota 66)

libremente se aumentó a fin de fomentar una mayor circulación y acumulación de capital, un factor que alentó el establecimiento de la libertad testamentaria total o parcial en otros países.

67 En Bolivia, si no hay hijas/os sobrevivientes, un tercio de los bienes se puede testar libremente, y dos tercios pasan automáticamente al cónyuge y/o los padres (Bolivia 1991). Perú es más generoso con los cónyuges; si no hay hijas/os sobrevivientes, se puede testar libremente una tercera parte, mientras que dos tercios de los bienes pasan automáticamente al cónyuge. Sólo en caso de que no haya hijas/os o cónyuge viviente heredan automáticamente los padres, y únicamente el cincuenta por ciento de los bienes, pues la otra mitad puede testarse libremente (Perú 1984).

68 Sin embargo, no todos los países otorgan a las hijas/os ilegítimos y naturales los mismos derechos de herencia que a los legítimos; por ejemplo, en Honduras y Nicaragua la porción de herencia de las hijas/os ilegítimos es más pequeña que la de las hijas/os legítimos.

CUADRO 2.5
REGLAS DE HERENCIA DEL PATRIMONIO DEL CÓNYUGE FALLECIDO
SEGÚN EL RÉGIMEN MARITAL VIGENTE EN DOCE PAÍSES LATINOAMERICANOS,
DÉCADA DE 1990

País	Testamento Porción que se puede testar	Intestado Orden de preferencia
Bolivia	1/5 si hay hijos y cónyuge sobrevivientes	No. 1 hijos, cónyuge y padres
Brasil	½ si hay hijos o padres sobrevivientes	No. 1 hijos, cónyuge (1/4) No. 2 cónyuge y padres si no hay hijos sobrevivientes
Chile	¼ si hay hijos sobrevivientes, porción conyugal	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge (1/4) y padres si no hay hijos sobrevivientes
Colombia	¼ si hay hijos sobrevivientes, porción conyugal	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge (1/4) y padres si no hay hijos sobrevivientes
Costa Rica	La totalidad	No. 1 hijos, padres y porción conyugal
Ecuador	¼ si hay hijos y padres sobrevivientes, porción conyugal	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge y padres si no hay hijos sobrevivientes
El Salvador	La totalidad	No. 1 hijos, cónyuge y padres
Guatemala	La totalidad	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge y padres si no hay hijos sobrevivientes
Honduras	¾, porción conyugal	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge y padres si no hay hijos sobrevivientes
México	La totalidad	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge y padres si no hay hijos sobrevivientes
Nicaragua	¾, porción conyugal	No. 1 hijos, porción conyugal No. 2 cónyuge (1/4) y padres si no hay hijos sobrevivientes
Perú	1/3 si hay hijos o cónyuge sobrevivientes	No. 1 hijos, cónyuge y padres

Fuentes: Entrevistas realizadas por las autoras y por países: Bolivia, Bolivia (1991); Brasil, Cfemea (1996) y Lexadin (1998); Chile, Tomasello (1989); Colombia, Valencia Zea (1992) y Código Civil (1996); Costa Rica, Costa Rica (1985); Ecuador, Carrión (1991) y Larrea (1996); El Salvador, Mendoza Orantes (1994) y Ministerio de Justicia (1993); Guatemala, Guatemala (1986); Honduras, Honduras (1997b); México, Lexadin (1996); Nicaragua, Nicaragua (1997a); Perú, Perú (1984).

cas, de si la viuda "carece de lo necesario para su sostenimiento razonable", según lo determine un juez⁶⁹. La cantidad real de esta porción se basa en el valor relativo del patrimonio de cada uno de los cónyuges, sujeto a otras restricciones, que por lo general son que no exceda una cuarta parte del patrimonio del marido⁷⁰. Si una viuda no cumple los requisitos para que se le asigne la porción conyugal, no hereda de su esposo a menos que no existan hijos sobrevivientes, en cuyo caso tiene que compartir los bienes con los padres de su marido. En Chile, Colombia y Nicaragua, la porción de la viuda en el segundo orden de sucesión se limita a una cuarta parte de los bienes de su esposo.

En Brasil y Guatemala, la posibilidad de herencia por la viuda y el monto de la misma dependen del régimen marital. En Brasil, ya sea bajo el régimen marital de *comunhão* parcial, que rige si no se especifica otra cosa, o del régimen de separación de bienes, la viuda tiene derecho al usufructo de una cuarta parte de los bienes de su marido si hay hijos sobrevivientes, o del usufructo de la mitad si no los hay. Aunque estas disposiciones parecen ser bastante favorables, no le otorgan a las viudas derechos de propiedad sobre estos bienes; además, si se llega a casar de nuevo, pierde automáticamente estos privilegios (artículo 1611 en Lexadin 1998). Bajo el régimen de comunidad absoluta, la esposa no hereda nada del marido a menos que no haya hijos o padres sobrevivientes (Cfemea 1996: 63), una norma legada del sistema colonial portugués (Lewin 1992: 359). No obstante, a la viuda se le garantiza el usufructo del hogar familiar siempre y cuando no se vuelva a casar. De modo similar, en Guatemala bajo el régimen de comunidad absoluta las esposas heredan de sus maridos únicamente si no hay hijos sobrevivientes. Bajo el régimen de participación en los gananciales (que es el que rige si no se indica otra cosa) la viuda tiene derecho a una porción conyugal (dependiendo del tamaño relativo del patrimonio de cada uno de los cónyuges) que en ningún caso puede exceder la porción de herencia de los hijos. Bajo el régimen de separación de bienes, hereda una parte igual a la de cada uno de los hijos (Guatemala 1986).

⁶⁹ Esta frase es prácticamente idéntica en los códigos de estos países; véase, para Ecuador, el artículo 1218 en Larrea (1996), para Colombia, artículo 1230, Código Civil (1996); artículo 1150 en Honduras (1997b) y artículo 1201 en Nicaragua (1997a).

⁷⁰ En México, una viuda hereda una porción igual a la de una hija/o sólo si no posee ningún bien; de lo contrario, sólo tiene derecho a la diferencia entre el valor de la porción de la hija/o y sus propios bienes, incluida su mitad del patrimonio común (artículo 1624, Lexadin 1996). En Costa Rica y Nicaragua también existen limitaciones en cuanto al tamaño de la porción de la viuda en comparación con las de los hijos, siendo por lo general menor la de la viuda, dependiendo del tamaño relativo del patrimonio de ambos cónyuges y de la cantidad de hijos (Costa Rica 1985; Nicaragua 1997a).

En lo que respecta a los derechos de herencia de las uniones de hecho, en algunos países la reforma inicial del Código Civil que las reconocía no fue explícita con respecto a estos derechos, o requería legislación adicional para aplicarlos⁷¹. Así pues, como demuestra el cuadro 2.4, aunque en Brasil las uniones consensuales se reconocieron en 1988, sólo en 1994 se les otorgaron los mismos derechos de herencia que a los matrimonios formales. De modo similar, en Costa Rica se les acordó estatus oficial en 1990, pero sólo en 1995 se otorgó a las uniones de hecho derechos de herencia similares. En Perú, en donde las uniones consensuales se reconocen desde 1979, las partes todavía no heredan una de la otra a menos que se especifique en un testamento. No obstante, las hijas/os de uniones consensuales tienen los mismos derechos que las hijas/os legítimos nacidos de matrimonios formales. Chile es el único país latinoamericano en donde no se reconocen las uniones consensuales.

En el período de reforma agraria en América Latina, varios países tenían códigos agrarios que estipulaban las condiciones de herencia de las tierras distribuidas como parte de la reforma, independientemente del Código Civil, y en la mayor parte de los casos estas disposiciones eran más favorables a las viudas o al miembro sobreviviente de la pareja que los códigos civiles de la época. Lo que revelan los análisis de los códigos civiles es la preocupación recurrente de que no se desposeyera a las viudas, y de que su patrimonio no fuera menor que el que pudiera heredar uno de sus hijas/os. Esto se expresa firmemente en las reglas de sucesión que regían a quienes fallecían sin haber hecho testamento, en las que todos los países incluyen alguna disposición relativa a las viudas. No obstante, esta preocupación por el bienestar de las viudas no incidía en la libertad testamentaria en los países más influidos por el liberalismo del siglo XIX. Así mismo, no contemplaba la posibilidad de que las viudas conservaran el control de la finca o la empresa familiar, o sea que se garantizara su autonomía económica.

71 México fue la excepción en esta tendencia, pues reconoció los derechos de herencia de las mujeres que vivían en uniones de hecho en su Código Civil de 1928, pero no otorgó a los hombres estos mismos derechos ni les concedió a estas uniones los demás derechos de las parejas formalmente casadas sino mucho después (Carreras y Montero 1975: 120).

CAPÍTULO 3. REFORMAS AGRARIAS CON EXCLUSIÓN DE GÉNERO

Las organizaciones de hombres para conseguir la tierra llevan a las mujeres y a los niños, después consiguen la tierra y nosotras quedamos sin nada¹.

En 1961, el presidente John F. Kennedy anunció una nueva alianza entre Estados Unidos y América Latina, la Alianza para el Progreso, que se basaría en una mayor asistencia financiera y técnica de Estados Unidos a la región, y en el compromiso de los Estados latinoamericanos de emprender reformas socioeconómicas fundamentales. Como se expresa en la Declaración a los Pueblos de América, de la Carta de Punta del Este, los países signatarios acordaron “impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el *hombre* que la trabaja, base de *su* estabilidad económica, fundamento de *su* progresivo bienestar y garantía de *su* libertad y dignidad” (OEA 1961: 3; énfasis nuestro).

No es probable que los padres fundadores de la Alianza para el Progreso hubieran querido excluir tan explícitamente a las mujeres como beneficiarias de las reformas, aunque en todo momento se hizo referencia a los beneficiarios en términos masculinos. Sin embargo, como demostrará este capítulo, casi todas las reformas agrarias iniciadas en este período o antes sí excluyeron a las mujeres como beneficiarias directas. Las reformas agrarias pretendían beneficiar a familias que vivían en haciendas y que trabajaban bajo relaciones precapitalistas de producción mediante rentas de trabajo a los terratenientes a cambio de una parcela

1 Participante en el Seminario Nacional de Mujeres Rurales, julio de 1997, Yoro, Honduras, en Codimca y Fundación Arias (1997: 22).

en usufructo; así mismo, buscaban beneficiar a los aparceros y arrendatarios, además de los hogares desprovistos de tierra y aquéllos con tierras insuficientes. Se suponía que los hogares campesinos estaban representados por un jefe varón y que, si se beneficiaba al jefe de hogar, todos los miembros de la familia también se beneficiarían. El supuesto de que los hogares estaban representados por un hombre, como hemos visto, figuraba en las disposiciones de la mayor parte de los códigos civiles de la época. Cuando se promulgó la Alianza para el Progreso, en todas salvo una de las 19 repúblicas latinoamericanas (México) los esposos eran los encargados de administrar el patrimonio común del hogar y los representantes de éste. Además, en varios países las mujeres casadas aún no habían adquirido la capacidad jurídica plena ni el derecho de administrar sus propios bienes.

Las reformas agrarias latinoamericanas del siglo XX se realizaron en distintas circunstancias y contextos². La primera reforma agraria, la de México en 1917, coincidió con la revolución bolchevique. Las reformas agrarias subsiguientes se desarrollaron en el contexto de la guerra fría y bajo ese prisma las miraría Estados Unidos. Aunque este país apoyó las reformas agrarias en Japón (1945), Taiwán (1947) y en los años cincuenta en Corea, Vietnam y Filipinas, en algunos casos para garantizar la paz y la estabilidad y en otros para legitimar gobiernos amigos (Montgomery 1984: 116-9), el factor determinante en el apoyo norteamericano a la reforma agraria en el hemisferio occidental fue la medida en que estas políticas afectaban las propiedades estadounidenses (Dorner 1992: 7). Así pues, Estados Unidos frustró la reforma agraria guatemalteca de 1952, pues amenazaba los intereses de la United Fruit Company, y al año siguiente instigó el derrocamiento del gobierno democráticamente elegido de Jacobo Arbenz, al tiempo que apoyaba la reforma agraria que resultó de la revolución social de Bolivia en 1952. Aunque se reconocía el potencial político del tema de la tierra, esto no bastó para impedir el antagonismo de Estados Unidos a la reforma agraria cubana de 1959, pues los intereses norteamericanos dominaban el amplio sector azucarero. Con todo, a partir de 1959 Estados Unidos apoyó las reformas agrarias para impedir el estallido de otras revoluciones en el hemisferio.

Se esgrimen poderosos argumentos económicos para justificar la política de reforma agraria en este período (Dorner y Kanel 1971). Las tasas de crecimiento demográfico eran altas en la región, mientras que la tie-

2 La primera reforma agraria del hemisferio fue la que realizó Haití a comienzos del siglo XIX, después de la exitosa rebelión esclava que llevó a la independencia de dicho país de Francia. En 1809, las grandes plantaciones se dividieron y distribuyeron entre los antiguos esclavos (Meyer 1989: 3).

rra, concentrada en grandes latifundios, estaba subutilizada o se usaba ineficientemente. Se suponía que la distribución de la tierra a los desposeídos y subempleados redundaría en su uso más intensivo, lo cual produciría tasas de crecimiento agrícola más altas e ingresos rurales más elevados. Por otra parte, las relaciones de clase precapitalistas en las haciendas se comenzaron a percibir como anacrónicas, porque resultaban en la apropiación de rentas por una clase terrateniente más interesada en el consumo conspicuo que en el ahorro y la inversión. Además, la estructura latifundio-minifundio de la tenencia de la tierra comenzó a percibirse como una traba para el desarrollo industrial. A partir de los años cincuenta, casi todos los países latinoamericanos habían buscado la industrialización mediante la sustitución de importaciones, que, para ser viable, exigía la expansión de los mercados internos. Se esperaba que la reforma agraria proveyera no sólo un mayor abastecimiento de alimentos a los centros urbanos, y con ello la forma de mantener bajos los salarios reales, sino también que los ingresos más altos de los campesinos con tierra generaran mercados más amplios para el proyecto de industrialización. Así pues, la reforma agraria se consideró el vehículo ideal para promover tasas más altas de crecimiento económico, así como equidad, justicia social y gobiernos más estables.

Diecisiete países latinoamericanos emprendieron reformas agrarias de acuerdo con los lineamientos de la Alianza para el Progreso, y crearon organismos o institutos de reforma agraria y colonización³. Sin embargo, en la mayor parte de los países los esfuerzos de reforma en los años sesenta fueron mínimos, pues los proyectos de distribución se concentraron en la colonización de tierras baldías en la frontera agrícola⁴. La clase terrateniente seguía siendo muy poderosa y las exportaciones agrícolas revestían mucha importancia para el modelo de industrialización, por lo cual era imposible lograr una redistribución significativa de la tierra. El alcance de la reforma agraria dependió en gran parte de los esfuerzos organizados del campesinado y de la amenaza potencial que representaban (Thiesenhusen 1995; Kay 1998).

Las reformas agrarias de la Alianza para el Progreso que más amplio impacto tuvieron fueron las de Perú y Chile, pero bajo regímenes muy diferentes de aquellos que las iniciaron: un gobierno militar progresista (liderado por el general Velasco Alvarado) en el primero, y un presidente

3 Algunos de los gobiernos signatarios de la Alianza para el Progreso, como Argentina y Uruguay, ni siquiera llegaron tan lejos, pues se refugiaron en las cláusulas (véase la cita, arriba) que eximían a los países si su sistema de tenencia de tierras no se consideraba "injusto" (Montgomery 1984: 122, 126).

4 En 1967, los únicos países que habían redistribuido algunas propiedades privadas eran Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Venezuela (Montgomery 1984: 125).

socialista elegido (Salvador Allende) en el segundo. De modo similar, las reformas relativamente amplias que se emprendieron en Centroamérica en los años ochenta requirieron un contexto diferente de la Alianza para el Progreso: la revolución sandinista y la guerra civil salvadoreña. Como observa Peter Dorner (1992: 7), “comenzando por Cuba, un gran dilema fue que cualquier gobierno latinoamericano lo suficientemente radical como para emprender una reforma agraria redistributiva inevitablemente entró en conflicto con la posición ideológica del gobierno de Estados Unidos”. Así, la reforma agraria chilena se revirtió parcialmente después del golpe militar, apoyado por Estados Unidos, que depuso al presidente Salvador Allende en 1973, y la reforma nicaragüense también se revirtió en parte después de la derrota electoral sandinista en 1990, una derrota alentada por la guerra de los contras, apoyada por Estados Unidos en dicho país.

ASPECTOS COMPARATIVOS DE LAS REFORMAS

Las reformas agrarias latinoamericanas se pueden diferenciar no sólo por los contextos variados en que se desarrollaron, sino también por su contenido y sus modalidades de aplicación. A excepción de Costa Rica, la legislación de reforma agraria dispuso que la tierra fuera expropiada para fines de justicia social, o cuando redundara en el interés nacional (véase Anexo: cuadro 1). La expropiación debía hacerse compensando a los dueños. Comenzando por la reforma agraria guatemalteca de 1952, debía compensarse la tierra en una combinación de dinero en efectivo y bonos de la reforma agraria (que por lo general se vencían en veinte o treinta años) con la tierra avaluada al valor declarado para fines tributarios, una fórmula replicada en las reformas agrarias de la Alianza para el Progreso⁵. Además, toda la legislación estipulaba que los terratenientes podían conservar una porción de sus propiedades (por lo general la porción que trabajaban directamente y/o que tenía un tamaño inferior a un máximo determinado) como una reserva no sujeta a la expropiación.

Hay un debate en torno a si a los terratenientes se les compensó realmente por la tierra que se les expropió. Tanto en México como en Bolivia la tierra se expropió sin compensación alguna si originalmente había pertenecido a comunidades indígenas y había sido convertida en propiedad privada de las haciendas. De lo contrario, en México sólo se compensó a los terratenientes con bonos gubernamentales y a una tasa inferior al va-

5 La excepción entre las reformas agrarias de la Alianza para el Progreso fue la legislación hondureña de 1962, que estipulaba que las expropiaciones de tierra debían compensarse con dinero en efectivo (artículo 52, en Escoto 1965: 47).

lor comercial de las propiedades, aunque a menudo se les permitió conservar la parte más importante de la hacienda como reserva. En Bolivia, pese a las disposiciones legales, a los terratenientes no se les compensó por sus propiedades ni se les garantizó una reserva en gran parte debido a la oposición que presentaron los dueños y a su intento de sabotaje de los programas de reforma, lo cual socavó la validez de sus reclamaciones. En Guatemala, el gobierno de Arbenz ofreció pagarle a la United Fruit Company por las tierras expropiadas, pero su oferta fue rechazada. En Cuba, los terratenientes pudieron mantener inicialmente 401 hectáreas de sus propiedades como reserva. Sólo después de la segunda legislación sobre reforma agraria, expedida en 1963, se limitó el tamaño máximo a 67 hectáreas, y numerosas haciendas de gran tamaño se expropiaron en su totalidad, muchas veces debido al abandono de sus dueños. Los bonos de la reforma agraria que se habían prometido nunca se expidieron y se volvieron un tema irrelevante después que la mayor parte de los terratenientes abandonaron el país.

En las reformas emprendidas durante el período de la Alianza para el Progreso, la resistencia de los terratenientes a la expropiación y en torno a los términos de compensación y la tierra de reserva fue un factor importante en su lenta implementación. Muchas veces las coaliciones de los terratenientes lograban bloquear por completo las medidas de expropiación. Sin embargo, en donde hubo expropiaciones los terratenientes recibieron alguna forma de compensación, así no fuera lo que esperaban. La excepción fue la corta reforma agraria emprendida por el gobierno de la Unidad Popular en Chile (1970-1973), en donde la militancia campesina fue en gran parte responsable del rápido ritmo de esta reforma y la baja prioridad que se asignó a los procedimientos de compensación. Sólo en un caso hubo confiscación directa de la tierra: la reforma agraria sandinista en Nicaragua. En 1979, las propiedades pertenecientes a la familia Somoza y sus partidarios cercanos fueron expropiadas sin compensación alguna, una medida que en ese momento se justificó aduciendo la gran cantidad de tierra que habían concentrado legal e ilegalmente en sus manos.

Casi todas las reformas agrarias también dispusieron que se redistribuyeran tierras públicas o estatales para fines de la reforma. Durante los años setenta la mayor parte de los países latinoamericanos todavía tenía amplias fronteras agrícolas, aunque éstas eran más que todo terrenos frágiles en llanuras semitropicales o tropicales, como la cuenca amazónica en Suramérica o la costa atlántica en Centroamérica. En muchos países, la disponibilidad de tierras libres en la frontera agrícola convirtió gran parte de los proyectos de la reforma agraria en programas de colonización, cuya intención era satisfacer la demanda por la tierra al tiempo que se protegían los intereses de la clase terrateniente. Esto suce-

dió sobre todo en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras. Cuando se iniciaron las reformas agrarias, en algunos países, y por diversas razones, el Estado poseía un buen número de propiedades de gran tamaño y éstas fueron las primeras que se redistribuyeron⁶. Por otra parte, las propiedades que habían revertido al Estado debido a incumplimiento de deudas hipotecarias a bancos estatales o al no pago de impuestos constituían un conjunto de tierras relativamente libres de conflicto para propósitos de distribución. Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala también incluyeron disposiciones en su legislación de reforma agraria para que el Estado comprara tierras privadas ofrecidas voluntariamente en venta. Es imposible reconstruir con precisión la composición relativa (privada versus pública) de las tierras disponibles para la redistribución como parte de las reformas. Sin embargo, a excepción de las reformas pioneras y de las de Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador, las principales tierras puestas a disposición para su redistribución fueron tierras baldías en la frontera agrícola.

En lo que respecta a la forma de distribución de la tierra, las leyes de reforma agraria en América Latina contemplaron en gran parte el propósito de que la tierra sería para quien la trabaja, y según esto los antiguos colonos, arrendatarios, etc. podían convertirse en los dueños de la tierra que cultivaban en ese momento. Aunque la meta era crear una clase campesina de agricultura familiar, el proceso real de implementación muchas veces terminó en que se adjudicara la tierra colectivamente a grupos de campesinos o trabajadores asalariados, y no como propiedad privada individual (véase Anexo: cuadro 2). En algunos casos estas adjudicaciones colectivas se realizaron por conveniencia, porque era más fácil implementar éstas que las adjudicaciones individuales; en estos casos la tierra por lo general era cultivada individualmente por hogares campesinos. Sin embargo, en los años setenta se consolidó una marcada preferencia por actividades agrícolas grupales de diversos tipos.

Las adjudicaciones colectivas fueron una respuesta a varios otros factores (Kay 1998). Los gobiernos que expropiaron empresas capitalistas modernas (como en México bajo Cárdenas y en Cuba, Perú, Chile, Nicaragua y El Salvador) no quisieron fragmentarlas, dadas las economías de escala que proveían su infraestructura y su grado de mecanización. Parecía mucho más atractiva como solución la conversión de estas empresas en cooperativas de producción, que serían de propiedad colectiva y administradas por los trabajadores. En Cuba el experimento inicial con las

6 En Ecuador, estas propiedades eran las que antes pertenecían a la Asistencia Pública, instituciones de caridad pública inicialmente organizadas por órdenes religiosas. En Guatemala eran tierras expropiadas por el Estado a sus dueños alemanes durante la Segunda Guerra Mundial.

cooperativas de producción duró poco tiempo, y en 1962 las grandes propiedades se convirtieron formalmente en fincas estatales. El único otro país que prefirió las fincas estatales en vez de las cooperativas de producción fue Nicaragua, en donde se asignó más tierra a las fincas estatales que la que se adjudicó a las cooperativas de producción. Otro de los factores que favoreció las formas colectivas de adjudicación fue que en algunos casos se comprendió que de la subdivisión de las propiedades no resultarían fincas familiares viables para todos los que calificaban como beneficiarios de la reforma agraria. Además, la radicalización de los grupos campesinos, como en Perú y en Chile durante el gobierno de Allende, a veces exigía que no sólo los trabajadores permanentes sino también los estacionarios fueran considerados como beneficiarios de la reforma. Las empresas asociativas con potencial de diversificación de actividades generadoras de ingresos se consideraron los medios más factibles para acomodar las grandes cantidades de personas que reclamaban estatus de beneficiarios. Así mismo, quienes planearon la reforma agraria por lo general sabían que ésta exigía más que la sola transferencia de tierra. Si se quería incrementar la productividad agrícola, se iba a requerir una mejor prestación de servicios estatales bajo la forma de crédito, asistencia técnica, inversión en infraestructura, etc. Era más factible dirigir estos servicios a grupos campesinos o a los grupos organizados en cooperativas de producción que a una gran cantidad de agricultores individuales.

Una consideración final fue el tema de la deuda agraria. Mientras en varias de las reformas los beneficiarios recibieron sus tierras sin costo alguno (como en México, Bolivia y Cuba, y en la primera fase de la reforma ecuatoriana), en la mayor parte de los países se dispuso que los beneficiarios compraran las parcelas, aunque por lo general en condiciones muy favorables. La adjudicación colectiva de tierra a grupos campesinos, con al menos parte de la tierra dedicada a la agricultura en grupo con miras a generar un excedente comercializable para reembolsar la deuda, muchas veces resultó ser la solución más sencilla. En la práctica, pocos países (con excepción de Chile) han logrado recuperar esta deuda del todo, y en la mayor parte se ha condonado parcialmente o en su totalidad.

Como resultado de estos factores, la composición del sector reformado que emergió fue muy heterogénea. Las reformas agrarias en algunos países (como Colombia, Ecuador, Guatemala y Honduras) pasó por varias fases, favoreciendo en distintas épocas la agricultura individual o la colectiva. En otros países (como en Perú, Nicaragua y El Salvador), la reforma agraria comprendió desde el inicio una combinación de formas organizacionales que respondían a condiciones locales heterogéneas. Como nuestro interés primario es examinar las reformas desde una perspectiva de género, no está dentro del alcance de este capítulo hacer una

evaluación integral de los programas de reforma agraria en América Latina; incluso es difícil comparar en términos rigurosos el alcance de estas reformas, puesto que los datos disponibles para cada país son muchas veces inconsistentes⁷.

LOS PIONEROS: MÉXICO, BOLIVIA Y CUBA

Existe consenso en cuanto a que las primeras tres reformas del siglo XX –las de México, Bolivia y Cuba– fueron las de mayor alcance, porque las tres fueron producto de revoluciones sociales. La reforma agraria mexicana nació de la revolución de 1910-17, cuyo impacto en este caso fue hacer que casi la mitad del territorio nacional mexicano se dividiera en cerca de 29.659 ejidos y comunidades indígenas⁸. Entre 1915 y 1992, cerca de 3.5 millones de hogares se beneficiaron (Botey 1997: 134-5)⁹. Sin embargo, no se redistribuyó mucha tierra sino hasta el régimen de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando se entregaron 17.9 millones de hectáreas a 814.537 hogares beneficiarios, más tierra que la de todas las anteriores administraciones combinadas (Otero 1989: 284). El otro período importante de redistribución de tierras se produjo en los años sesenta, cuando se liberaron 33 millones de hectáreas más, pero para entonces poca de la tierra disponible para redistribución se consideraba cultivable (Thiesenhusen 1995: 43).

- 7 Véanse Thiesenhusen (1989: Cuadro 1), Meyer (1989: Cuadro 1.1) y Kay (1998) sobre los intentos de cuantificar y comparar el impacto de las reformas agrarias. La principal dificultad que plantea la comparación de su magnitud es que los institutos de reforma agraria fueron muy inconsistentes en sus informes sobre beneficiarios, pues a veces, por ejemplo, incluían entre los beneficiarios a colonos de la frontera agraria a quienes se titulaban tierras; en otros casos, sólo figuraban quienes se beneficiaban de los esfuerzos de colonización estatal. Otra de las dificultades es el cálculo del número total de hogares rurales que calificaron potencialmente como beneficiarios, porque los criterios que emplearon variaban considerablemente. Así mismo, los censos agrícolas no siempre corresponden al período de reforma. Otro problema es que el área reportada en las fincas fue una meta móvil durante el período de la reforma agraria, debido a la expansión de la frontera agrícola en la mayor parte de los países.
- 8 La distinción entre ejidos y comunidades indígenas tiene que ver con el origen de la tenencia de la tierra. Los ejidos se constituyeron mediante la expropiación de latifundios. Las aproximadamente 2.000 comunidades indígenas estaban en tierras que en el pasado les habían pertenecido y que les fueron restituidas (Mackinlay y De la Fuente 1996: 75).
- 9 Los cálculos sobre el alcance de la reforma mexicana difieren considerablemente, lo que pone de relieve el problema de las mediciones. Mackinlay y De la Fuente (1996: 75) informan que 106.8 millones de hectáreas se expropiaron como parte de la reforma. Téllez (1994) dice que la reforma cubrió 102.9 millones de hectáreas, lo que equivale al 48 por ciento del área total de México, y a 2.9 millones de beneficiarios. Según un informe de 1986 del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1970 el 42.9 por ciento de los agricultores familiares eran beneficiarios de la reforma agraria y poseían el 43.4 por ciento de la tierra de las fincas (en Thiesenhusen 1989: Cuadro 1).

La segunda reforma agraria de consecuencias perdurables fue producto de la Revolución Nacional de Bolivia, en 1952, una revolución contra la oligarquía liderada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Por lo general, se considera que la reforma agraria boliviana tuvo un alcance incluso más amplio que la de México, y resultó en la redistribución de aproximadamente cuatro quintas partes de la tierra en fincas en ese momento, beneficiando a tres cuartas partes de los hogares campesinos (Kay 1998: 11-2; Thiesenhusen 1989: Cuadro 1)¹⁰. La reforma agraria cubana, promulgada en 1959 por Fidel Castro y su Movimiento 26 de Julio, puso aproximadamente el 70 por ciento de la tierra cultivable del país en el sector estatal (Trinchet 1984: 22-3)¹¹. Además de crear un enorme sector agrícola estatal, la reforma agraria cubana también creó un amplio campesinado con tierra al otorgar a todos los arrendatarios y colonos el derecho de reclamar la tierra que laboraban; la cantidad de pequeños propietarios de tierra en el sector rural cubano se multiplicó más de tres veces¹².

Las tierras expropiadas por el Estado mexicano se cedieron a los ejidos a manera de propiedad colectiva a perpetuidad. Los principios básicos que gobernaban las tierras comunitarias indígenas y los ejidos eran los siguientes: la tierra por lo general se redistribuía a familias individuales¹³

- 10 El alcance potencial de una reforma agraria es en gran parte producto de la concentración preexistente de la tierra y de la proporción de la población que estaba sujeta –en estas reformas iniciales– a relaciones precapitalistas de producción. Los datos disponibles indican que en México, al final del “porfiriato” (1876-1910), 11.000 haciendas controlaban el 57 por ciento del territorio nacional mexicano (Thiesenhusen 1995: 30, 35). El censo agrícola boliviano reveló que el 3.8 por ciento del número total de latifundios representaba el 81.8 por ciento de la tierra agrícola (Urioste 1992: 82). La mayor parte de estas haciendas se encontraban en la región occidental alta del país.
- 11 El hecho de que se constituyera de manera tan rápida este enorme sector agrícola estatal se explica en gran parte por el patrón prerrevolucionario del uso y la tenencia de la tierra, ya que la mayor parte de la tierra cultivable de Cuba estaba concentrada en grandes plantaciones de caña de azúcar y haciendas ganaderas.
- 12 A los arrendatarios se les adjudicaron hasta 27 hectáreas de tierra sin costo; tenían derecho a comprar tierra adicional hasta un máximo de 67 hectáreas (cinco caballerías). Hacia fines de 1963, el sector privado en la agricultura cubana consistía de unos 154.000 hogares campesinos que poseían cerca del 26 por ciento de la tierra agrícola de la nación; otro 3 por ciento estaba en manos de hogares no campesinos (Trinchet 1984).
- 13 En la mayor parte de los ejidos constituidos durante el régimen de Cárdenas las tierras se cultivaban colectivamente, a la manera de cooperativas de producción. También recibieron bastante apoyo estatal en este período, a manera de créditos subsidiados y asistencia técnica. Desde el gobierno alemán (1946-52), el apoyo estatal a la producción colectiva se debilitó y la mayor parte de la tierra que se redistribuyó luego se trabajó individualmente, reservándose sólo las tierras de pastizaje y bosques para uso colectivo. En 1970, se calculó que sólo el 12 por ciento de los ejidos se cultivaba colectivamente, cifra que se redujo a cerca del tres por ciento en los años noventa (Otero 1989: 290; Thiesenhusen 1995: 40-41).

que sólo podían transmitir los derechos de usufructo a otros miembros de la familia mediante la herencia (intransmisibilidad); los derechos a la tierra no se podían vender a personas que no fueran miembros del ejido (inalienabilidad), alquilar a forasteros (imprescriptibilidad) o utilizarse como garantía (inembargabilidad). Las reglas establecían que las parcelas en usufructo dentro de los ejidos constituían parte del patrimonio familiar (Baitenmann 1997: 296).

La primera Ley del Ejido, promulgada en 1920 para implementar el artículo 27 de la Constitución de 1917, estipulaba que la tierra debía distribuirse a los jefes de hogar sin mención alguna al sexo del beneficiario (Arizpe y Botey 1987: 70). Una reglamentación subsiguiente de 1921 hace referencia por primera vez al género, e incluye explícitamente a las mujeres solteras o viudas con personas a su cargo entre los posibles jefes de hogar. Según Helga Baitenmann (1997: 297), la Ley Agraria Reglamentaria de 1922 fue la que introdujo la discriminación contra la mujer. Amplió las categorías de beneficiarios de la reforma agraria de modo que se incluyera a los hombres solteros mayores de 18 años. Fue discriminatoria porque los hombres podían obtener derechos a la tierra independientemente de si sostenían una familia o no, mientras que las mujeres no tenían ese derecho (*ibíd.*: 308)¹⁴. Además, las viudas a veces perdían el acceso a las parcelas cuando sus hijos alcanzaban la edad de trabajar, con lo cual los derechos de la mujer eran temporales, mientras que los de los hombres eran permanentes (*ibíd.*: 309). Por otro lado, el Código Agrario de 1934 decretó que si una ejidataria se casaba luego con un ejidatario, perdía automáticamente su derecho a la tierra, y ésta revertía a la comisión del ejido (*ibíd.*: 319).

No obstante, las reglamentaciones subsiguientes fortalecieron los derechos de la mujer a la tierra. Como una excepción a la norma de los ejidos que estipulaba que los ejidatarios podían perder sus parcelas en usufructo si no las trabajaban directamente durante dos años consecutivos, el Código Agrario de 1940 autorizó a las ejidatarias a alquilar, dar en aparcería o contratar jornaleros si tenían hijos pequeños y debían ocuparse de las labores domésticas (*ibíd.*: 323). Además, el Código Agrario de 1943 (que estuvo vigente hasta 1971) estipulaba que si un ejidatario no cultivaba su tierra durante dos años consecutivos la parcela revertiría a la familia, en vez de a la comisión del ejido para ser redistribuida, con lo cual se protegía a las esposas de quedarse sin tierra (*ibíd.*: 326). Los dere-

14 Brunt (1992: 81) y Arizpe y Botey (1987: 70) sostienen que la discriminación se introdujo por primera vez como resultado de una ley de 1927. Hemos seguido la reconstrucción de Baitenmann (1997) debido a su más detallada investigación sobre el tema.

chos de herencia de las mujeres en los ejidos también se fueron fortaleciendo con el tiempo. Las reglamentaciones iniciales sobre herencia habían dado a los ejidatarios considerable libertad para elaborar la lista de herederos. El Código Agrario de 1934 estableció un orden claro de sucesión en caso de que un ejidatario falleciera sin dejar testamento, otorgando preferencia a la esposa, seguida por los hijos/as y luego por personas de cualquier sexo que residieran con la familia (*ibíd.*: 324). Sin embargo, como la inmensa mayoría de las mujeres rurales adultas no estaban formalmente casadas, el Código Agrario no era tan favorable para las mujeres como el Código Civil de 1928. Ese código había reconocido los derechos de herencia de mujeres que vivían en uniones consensuales (Carreras y Montero 1975: 120). El Código Agrario de 1940 reconoció esta discrepancia en la legislación agraria y estableció el siguiente orden de sucesión a los derechos a la tierra en los ejidos: la esposa legítima; la concubina con quien el ejidatario tuviera hijas/os; la concubina con quien hubiera vivido durante los últimos seis meses de su vida y finalmente los hijos/as (Baitenmann 1997: 326).

A partir de los años treinta, las organizaciones feministas en México, en el contexto de la lucha general por el sufragio femenino, comenzaron a demandar derechos a la tierra iguales para las mujeres rurales (Miller 1991: 111). Una de las demandas del Frente Único Pro Derechos de la Mujer —una organización que en su momento de auge incluía a cerca de 800 organizaciones de mujeres con aproximadamente 50.000 socias— era que la ley agraria se reformara de modo que las mujeres fueran consideradas equitativamente en la distribución de la tierra. El derecho igual a la tierra también fue una de las principales demandas que surgieron del Primer Congreso de Trabajadoras y Campesinas, celebrado en 1931 (Baitenmann 1997: 321). Aunque la legislación agraria se volvió más favorable para las mujeres casadas y las que vivían en uniones consensuales en los años treinta y cuarenta, sólo en 1971 México estableció la igualdad formal de hombres y mujeres en lo que respecta a los derechos a la tierra, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en hacerlo.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 estableció que los beneficiarios futuros serían “mexicanos de nacimiento, hombres o mujeres mayores de dieciséis años o de cualquier edad si tienen dependientes” (artículo 200). Además, a las ejidatarias se les otorgaban derechos iguales a los de los ejidatarios (artículo 45)¹⁵. Ya entonces la mujer no perdía su

15 Sin embargo, las ejidatarias siguieron beneficiándose con la disposición según la cual no se exigía de ellas que cultivaran la tierra directamente si sus obligaciones domésticas y el cuidado de niños pequeños se los impedía, en cuyo caso podían alquilar la tierra o contratar jornaleros (artículo 76).

condición de ejidataria al casarse (artículo 78); más bien, podían establecer un régimen marital de separación de bienes, conservando sus derechos a la tierra en el ejido (Botey 1997: 146-54; Esparza *et al.* 1996: 24-7). Las disposiciones de herencia siguieron protegiendo a las esposas y compañeras. En caso de que un ejidatario muriera intestado, la cláusula que regía si no se estipulaba algo distinto establecía que los derechos a la tierra pasaban primero a la esposa o la compañera con la que tenía descendencia; uno de sus hijos/as; su compañera durante los últimos dos años; y en ausencia de todos éstos, a cualquier otra persona que dependiera económicamente de él (artículo 82). Más aún, en contraste con el Código Civil que estipulaba libertad testamentaria plena, los derechos a la tierra en el ejido sólo podían dejarse por testamento a la esposa o a uno de los hijos/as, o en ausencia de éstos a la compañera, si dependía económicamente del ejidatario (artículos 81, 83). Además, el heredero legal era responsable de proveer la alimentación de los hijos/as menores de 16 años del ejidatario fallecido, así como de la viuda hasta que falleciera o se volviera a casar (Ochoa Pérez 1998).

La legislación de 1971 también contenía algunas disposiciones específicas referentes a las esposas e hijas de ejidatarios. Estipulaba que los ejidos debían crear una Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM), que consistía en acceso colectivo a la parcela de tierra para proyectos agrícolas o agroindustriales especiales. Esta parcela debía ser equivalente en tamaño a la cantidad promedio de tierra de cualquier ejidatario individual; la UAIM también tenía un voto colectivo en las reuniones del ejido. Existe consenso en cuanto a que las UAIM no resultaron ser un medio muy eficaz de promover el rol de la mujer en la producción o en la toma de decisiones en las estructuras del ejido; además, las UAIM sólo existieron en el 8.6 por ciento de los ejidos (Zapata, Mercado y López 1994: 189; J. Aranda 1991: 124-32; J. Aranda 1993: 205-12).

Lourdes Arizpe y Carlota Botey (1987: 71) sostienen que, pese a las disposiciones igualitarias de la legislación de 1971, el derecho de la mujer a la tierra siguió estando limitado por prácticas culturales discriminatorias. Aunque la nueva ley expandía potencialmente la participación en los ejidos más allá de los jefes de hogar, las reglamentaciones internas de los ejidos seguían restringiendo la condición de ejidatario a un solo miembro de la familia, el jefe del hogar, que por lo general era un hombre si en la casa residía algún varón. Por otra parte, hacia mediados de los años setenta se estaba redistribuyendo muy poca tierra a través de los programas de reforma agraria (Fox 1994: 244), lo que finalizó en que no creciera mucho la membresía nueva en los ejidos. En 1984, las mujeres representaban aproximadamente el 15 por ciento del número total de ejidatarios (Arizpe y Botey 1987: 71), en comparación con el 1.3 por ciento de los miembros de

ejidos calculados en 1970 (Valenzuela y Robles 1996: 37). Esta cifra del 15 por ciento corresponde más o menos al número de jefas de hogar campesinas calculadas en el censo de 1990 (14.3 por ciento)¹⁶. Según Arizpe y Botey, la mayor parte de las ejidatarias eran viudas mayores que habían heredado los derechos de usufructo de sus maridos, una proposición respaldada por estudios de caso en distintas regiones de México. A pocas mujeres se les ha otorgado la condición de ejidatarias mediante solicitud de tierra cuando ésta se redistribuye en el ejido o cuando ha conseguido extensiones nuevas de tierras ejidales, pese a que legalmente están en todo su derecho. Así pues, una de las demandas recurrentes de las organizaciones de mujeres rurales es que se les otorguen parcelas en el ejido independientemente de su estado civil (Stephen 1998: 153).

Arizpe y Botey (1987) también señalan que muy pocas ejidatarias trabajan sus parcelas ellas mismas, pues el control real de la tierra muchas veces recae en manos de un miembro varón de la familia. A este respecto, el estudio de caso revela una evidencia mezclada. Brunt (1992: 183), por ejemplo, describe el caso de varias viudas que, después de casarse de nuevo, siguieron administrando sus fincas. También analiza detalladamente las grandes dificultades que afrontan las mujeres administradoras de fincas, en comparación con los hombres, por ejemplo en cuanto a ser tomadas en serio por los extensionistas rurales o a ser respetadas por los jornaleros, factores que estimulan a las ejidatarias a alquilar sus tierras o a cultivarlas en asocio con un pariente, en vez de administrarlas ellas mismas. Sarah Hamilton (1999) detectó una variación considerable en lo que respecta al manejo de la producción agrícola por parte de las viudas en cuatro ejidos que estudió en diferentes regiones de México, aunque en la mayor parte de los casos la tierra era trabajada por sus hijos varones o se alquilaba a terceros.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que incluso si las ejidatarias no administran o trabajan la tierra ellas mismas, sí conservan el derecho legal de asistir a las reuniones de los ejidos y de votar en las decisiones allí tomadas, un derecho que no poseen las esposas y compañeras de los ejidatarios, lo cual puede ser una fuente de empoderamiento para algunas mujeres. Sin embargo, la administración de la agricultura se considera, al igual que la política local, asunto de hombres: "Se considera natural, algo dado, que los hombres estén a cargo. Las mujeres que poseen derecho a la tierra se oponen a este orden social, no explícitamente sino sólo siendo ejidatarias. Los hombres neutralizan esto tratando a las muje-

16 Elaborado a partir de México (1992: cuadros 47 y 48) con base en los habitantes de comunidades con menos de 2.500 miembros. La proporción nacional de hogares con jefatura femenina era del 17.3 por ciento.

res como ejidatarios de segunda categoría. Esto se ve claramente en la reunión del ejido. No se les pide que opinen, casi nunca ocupan cargos formales en la junta del ejido, se les trata como excepciones a las reglas que deberían aplicarse a unos y otros. Por ejemplo, si no asisten a las reuniones del ejido, esto no se considera una 'contravención de las reglas', pero en el caso de los hombres sí" (Brunt 1992: 82).

En su reseña sobre estudios antropológicos de los ejidos, Billie DeWalt y Martha Rees (1994: 19) observan que, sean o no ejidatarias, "las mujeres casi nunca ejercen mucha influencia ni participan en los asuntos del ejido". Atribuyen el papel mínimo que desempeñan en la toma de decisiones al hecho de que la agricultura todavía se considera una ocupación de hombres. Sin embargo, a medida que ha aumentado la proporción de ejidatarias, también se ha incrementado su participación en la estructura de gobierno del ejido. Un censo efectuado en 1998 sobre liderazgo en los ejidos reveló que, a escala nacional, el 20 por ciento de los ejidos había elegido a una mujer para un cargo de liderazgo, ya fuere en el Comisariado Ejidal o en otra junta o consejo. No obstante, las mujeres sólo constituían el 5.2 por ciento de quienes ocupaban cargos de liderazgo, pese a que representaban el 17.6 de los ejidatarios (Robles *et al.* 2000: 91, 93). Para fines de nuestra argumentación sobre la relación entre el derecho a la tierra y el empoderamiento, es significativo que la participación de las mujeres en el liderazgo del ejido guarde una fuerte correlación con el porcentaje de mujeres socias de un ejido (*ibíd.*; Katz 1999b: 9).

En síntesis, la primera reforma agraria del siglo XX, derivada de una revolución en la que participaron activamente las mujeres (Ramos 1993), estableció un precedente mixto en lo que respecta al derecho de la mujer a la tierra. Se reconoció formalmente el derecho a la tierra de las jefas de hogar, pero a las mujeres solteras se les discriminó en comparación con los varones solteros. No obstante, en 1971 México fue el primer país latinoamericano que garantizó a hombres y mujeres la misma posibilidad de ser beneficiarios de la reforma agraria. El problema fue que, hacia los años setenta, se estaba redistribuyendo muy poca tierra nueva; es más, las construcciones culturales de género y la división apropiada del trabajo se confabularon contra el reconocimiento del derecho de la mujer a la tierra. El hecho de que las mujeres terminaran siendo el 15 por ciento de los ejidatarios hacia mediados de los años ochenta se debe en gran parte a las disposiciones de herencia favorables que protegían el derecho de las viudas a la tierra –ya sea que estuvieran casadas o vivieran en uniones consensuales– y también a la lucha individual de las campesinas para que se les reconocieran estos derechos.

La Ley de Reforma Agraria boliviana de 1953 dispuso la expropiación de todas las propiedades que se estuvieran trabajando según formas de

tenencia precapitalistas, así como los latifundios inexplorados o subexplorados. Los beneficiarios serían "todos los bolivianos mayores de 18 años, *sin distinción de sexo*, que se dedican o quieren dedicarse a la producción agrícola"¹⁷. Esta ley da la impresión de ser incluso más progresista que la legislación mexicana de la época en términos del derecho de la mujer a la tierra; sin embargo, un artículo subsiguiente de la ley, que hace referencia a los antiguos colonos de las haciendas, restringe los beneficiarios a campesinos mayores de 18 años, si son solteros, y de 14 si son casados, y a *viudas con hijos pequeños*. Así pues, lo que a primera vista parecía ser una legislación neutral con respecto al género, se vio menoscabada por la restricción del estatus de beneficiario, sólo en el caso de las mujeres, a quienes eran viudas y madres. María Fernanda Sostres y Yara Carafa (1992: 63) argumentan, además, que mientras el artículo 78 se refería específicamente nada más que a los antiguos colonos, en la práctica las mujeres quedaron sujetas a esta lógica excluyente en la mayor parte de las adjudicaciones de la reforma agraria.

La práctica de designar primordialmente a los jefes de hogar varones como beneficiarios se vio reforzada por otras disposiciones de la legislación como la que estipulaba que a cada hogar únicamente se le podía adjudicar una parcela agrícola (artículo 83) y que los beneficiarios tenían que ser reconocidos como agricultores (artículo 82). El modelo del privilegio masculino fue reforzado por la estructura sociopolítica que emergió en las comunidades rurales durante el período posterior a la reforma agraria. Los sindicatos campesinos organizados por el gobierno del MNR asumieron las funciones del gobierno comunal, y sólo los jefes de hogar varones participaban en estas estructuras, lo que de hecho consolidó un monopolio sobre la toma de decisiones comunitarias sesgado con respecto al género (*ibíd.*: 64).

Aunque la reforma agraria de 1953 erradicó el sistema de haciendas en la sierra, no resolvió del todo la demanda por la tierra. A fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, el Estado centró cada vez más su atención en el desarrollo de la frontera agrícola, facilitando la colonización, tanto planeada como espontánea, en los valles húmedos y las tierras bajas del piedemonte andino del noreste. Durante los años setenta, se experimentaron cambios drásticos en la región oriental y amazónica. Durante el gobierno del general Hugo Bánzer, el Instituto Nacional de Colonización (INC) entregó cerca de 12 millones de hectáreas en grandes parcelas, más que todo como pago de favores políticos, creando lo que se

17 Artículo 77 del Decreto Supremo No. 03464 de agosto de 1953, en Villarroel y Barrios Ávila (1969); énfasis nuestro.

conoce como los “nuevos latifundios” (Urioste 1992: 113). Esta región se convirtió en la más próspera de Bolivia, a medida que la producción de caña de azúcar, algodón y después soya se fue expandiendo rápidamente, atrayendo a miles de trabajadores estacionales de la sierra. Aunque Bolivia había emprendido una reforma agraria fuerte, la reconcentración de la tierra en el oriente en las décadas subsiguientes terminó en una distribución muy desigual de la tierra a mediados de los años ochenta¹⁸.

Dadas las restricciones legales y culturales que impedían que las mujeres fueran beneficiarias, sorprende un poco comprobar que las mujeres fueron el 17.2 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria y de los esfuerzos de colonización entre 1956 y 1994¹⁹. Estos datos se comparan muy favorablemente con datos sobre mujeres beneficiarias en otras reformas agrarias latinoamericanas, como se demostrará más adelante. Sin embargo, es importante señalar que, a comienzos de 1990, la jefatura de hogar femenina en el campo representaba el 22.3 por ciento del total (Bolivia 1993: 154), lo que sugiere que las mujeres campesinas ya de por sí estaban subrepresentadas como beneficiarias si la intención de la reforma fue beneficiar a los jefes de hogar. La proporción relativamente alta de beneficiarias puede deberse al hecho de que si una familia poseía dos parcelas, la segunda parcela podía haber sido adjudicada a nombre de la esposa a instancias del cónyuge, a fin de eludir la disposición según la cual sólo se le podía adjudicar una parcela a cada hogar²⁰. Ahondando un poco más, como demuestra el cuadro 3.1, la mayor parte de las mujeres se beneficiaron en la década de los setenta, durante la dictadura de Bánzer, y se ubicaron principalmente en las regiones norte y oriental del país, el Beni y Santa Cruz. La porción más alta de beneficiarias en estos departamentos refuerza la hipótesis de que durante la dictadura de Bánzer a las mujeres se les titularon parcelas a fin de ocultar el grado de concentración de la tierra que se estaba desarrollando. Si ese fue el caso, entonces fueron probablemente las mujeres de las clases media y alta quienes se beneficiaron al ser adjudicada tierra a nombre suyo. Hubo relativamente pocas beneficiarias en los departamentos de concentración indígena de

18 Ya en ese momento, las haciendas con más de 100 hectáreas (el 3.8 por ciento del total) controlaban el 91 por ciento de la tierra (Ybarnegaray 1997: Cuadro 8).

19 Información suministrada a las autoras por Isabel Lavadenz, directora del INRA, 7 de agosto de 1997. Esta cifra se basa en una muestra aleatoria de 17.099 expedientes de adjudicación individual de tierras, de un total de 49.684. El sexo de los beneficiarios se calculó con base en el análisis de los nombres propios, y por consiguiente esta estimación probablemente contiene un pequeño margen de error. Éste es uno de los problemas que plantea el no incluir la variable sexo en la documentación sobre la reforma agraria.

20 Esta explicación la sugirió Paulino Guarachi, subsecretario de Desarrollo Rural, Secretariado de Participación Popular, entrevista realizada el 15 de julio de 1997, La Paz.

La Paz, Oruro, Chuquisaca, Cochabamba o Potosí. La alta porción de beneficiarias en Tarija probablemente corresponda a la porción relativamente elevada de hogares con jefatura femenina en este departamento. Ésta es una área de tierras relativamente pobres y migración masculina especialmente alta a la región oriental del país²¹. El alto porcentaje de beneficiarias a comienzos de los ochenta puede ser una casualidad estadística o reflejar el alto grado de corrupción que también caracterizó el período 1991-92, que también pudo haber resultado en que se titulara a las familias tenencias múltiples²².

Así pues, la reforma agraria boliviana tuvo efectos contradictorios para las mujeres. La inmensa mayoría de las indígenas de los departamentos de la sierra fueron excluidas de la reforma como beneficiarias directas, principalmente por no ser jefas de hogar o porque no se les consideró agricultoras. Un buen porcentaje de las beneficiarias de esta reforma fueron probablemente mujeres no indígenas a quienes se les adjudicaron parcelas en la frontera agrícola como resultado de la corrupción gubernamental.

CUADRO 3.1
DISTRIBUCIÓN DE TIERRA ADJUDICADA A MUJERES POR PERÍODO Y DEPARTAMENTO, 1956-1994, BOLIVIA. EN PORCENTAJES

Período	Adjudicaciones a mujeres	Departamento	Porcentaje
1956-1960	1.2	Beni	46.9
1961-1970	12.6	Chuquisaca	4.1
1971-1980	37.5	Cochabamba	3.6
1981-1990	18.0	La Paz	6.4
1991-1994	30.2	Oruro	2.1
Datos faltantes	0.5	Pando	1.2
	100	Potosí	5.7
	(n=2.937)	Santa Cruz	15.6
		Tarija	14.4
			100.0
			(n=2.937)

Fuente: Datos suministrados a las autoras por Isabel Lavadenz, directora del INRA, 7 de agosto de 1997.

21 Entrevista con Luz Marina Calvo, Subsecretaría de Asuntos Indígenas, Secretariado de Desarrollo Humano, 10 de julio de 1997, La Paz.

22 Comunicación por correo electrónico de Isabel Lavadenz con las autoras, 7 de junio de 1998.

La legislación cubana de reforma agraria de 1959 quiso ser neutra con respecto al género. Los beneficiarios debían abarcar los arrendatarios de las plantaciones de caña de azúcar y otros arrendatarios, los aparceros y los tenedores (artículo 21, en INRA 1960). También tenían prioridad los campesinos sin tierra que vivían cerca de una propiedad expropiada y los jornaleros que trabajaban y vivían en esas tierras, además de quienes demostraran experiencia agrícola (artículo 22). Así mismo, se tuvo en cuenta a quienes combatieron en la lucha armada contra Batista, a otras víctimas de la guerra o la represión y a los miembros de familia que dependían de quienes fallecieron en la lucha revolucionaria (artículo 23). Según este último artículo, "en todos los casos se dará prioridad a los jefes de hogar". Así pues, la fase de "la tierra para el que la trabaja" de la reforma agraria cubana benefició sobre todo a los jefes de hogar varones.

Aunque a veces se afirma que hubo numerosas jefas de hogar entre los beneficiarios porque el primer título de tierra que entregó Fidel Castro en 1959 fue a una mujer²³, es probable que las mujeres representaran menos del cinco por ciento de las personas a quienes se tituló tierra²⁴. También fueron los hombres los que terminaron representando al hogar en la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores (ANAP), que tenía a su cargo el desarrollo de cooperativas de crédito y servicio entre los productores privados. Sin embargo, para las jefas de hogar beneficiarias era una diferencia significativa en sus vidas —pues mejoraba su posición de resguardo—, como demuestra la siguiente experiencia de una mujer que había sido abandonada por su marido: "Después vino la Ley de Reforma Agraria y le dieron el título a mi mamá. Al poco tiempo regresó mi papá y quiso que ella le diera la propiedad, pero mi mamá se negó y siguió sola, con la ayuda de mis hermanos. Los otros campesinos de la Base, en tiempo de zafra, la ayudaban por la noche. Ella llevó la vega adelante hasta que pudo y participó en todas las reuniones de la Base" (Pérez y Echevarría 1998).

El desarrollo de una política estatal explícita sobre la incorporación de la mujer rural al proceso de reforma agraria varios años después fue el

23 Entrevista con Pepe Ramírez, fundador de la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores, durante la Conferencia del 40º Aniversario de la Reforma Agraria, 12-14 de mayo de 1999, La Habana.

24 Este cálculo se hizo teniendo en cuenta el porcentaje de mujeres dueñas de parcelas entre los miembros de la ANAP en 1979; en ese momento sólo representaban el 5.5 por ciento de los propietarios individuales (Stubbs y Álvarez 1987: Cuadro 8.1). Sin duda, en los veinte años transcurridos desde la promulgación del decreto que estipulaba que la tierra debía ser de quien la trabajara, una buena cantidad de mujeres se han vuelto dueñas de parcelas por la vía de la herencia, ya sea como esposas o como hijas, lo que sugiere que la proporción de mujeres beneficiarias por derecho propio en 1959 fue mucho menor que la cifra del cinco por ciento.

resultado de factores ideológicos y de consideraciones económicas. A medida que la revolución cubana desarrollaba su carácter socialista, fue preciso considerar el tema de la igualdad, no sólo entre las clases sociales sino también entre hombres y mujeres. Con base en los textos marxistas clásicos, los cubanos aceptaron la premisa teórica de que la igualdad de la mujer con el hombre exigía su incorporación a la fuerza laboral. La participación de las mujeres en el trabajo productivo se consideró no sólo un paso necesario para el desarrollo social de la mujer, sino también para la transformación de las relaciones sociales de la sociedad cubana (Castro 1981; PCC 1976). Esta posición teórica se complementó a fines de los años sesenta con el imperativo económico de incrementar la participación de la mujer rural en la producción agrícola²⁵ debido a la creciente escasez de mano de obra en este sector que se dio como resultado de la política para expandir rápidamente la producción de caña de azúcar.

En 1966, la ANAP y la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) unieron fuerzas para promover lo que llegó a conocerse como las brigadas de mujeres rurales de la FNC-ANAP. Estas brigadas, que en un comienzo proporcionaban trabajo voluntario, daban a miles de mujeres rurales la oportunidad de participar por primera vez en producción social (Bengelsdorf y Hageman 1977)²⁶. La FMP y la ANAP también promovieron la inclusión de mujeres como trabajadoras permanentes en las fincas estatales, y como socias de las Cooperativas de Crédito y Servicio (CCS) organizadas por productores privados. En los años setenta, la ANAP modificó los criterios de participación en las cooperativas: ya no serían sólo los jefes de hogar, sino que incluirían a todos los miembros adultos de los hogares rurales²⁷. Las brigadas de la FMC-ANAP que se habían organizado dentro de cada CCS a fin de reclutar mujeres para realizar faenas agrícolas estacionales comenzaron a concentrarse en crear la estructura de apoyo necesaria para

25 En Cuba, la mujer rural tenía una tasa de participación muy baja en la población económicamente activa en comparación con otros países; sólo representaba el cinco por ciento, incluso teniendo en cuenta errores de medición (Larguía y Dumoulin 1983: 141).

26 Estas brigadas femeninas solucionaron en gran parte la escasez de mano de obra agrícola estacional tanto en el sector estatal como en el privado. Se calcula que, hacia mediados de los años setenta, las mujeres constituían más de la mitad de la fuerza de trabajo estacional en las cosechas de caña de azúcar, café, tabaco y fruta (FMC 1975). Ya en este momento el trabajo de las brigadas se remuneraba, como resultado de demandas de la FMC; además, a las mujeres se les pagaban salarios iguales a los de los hombres por trabajo comparable. Con el ánimo de fomentar la participación de las mujeres como trabajadoras asalariadas, también fue preciso tener en cuenta las responsabilidades domésticas de la mujer; así mismo, la FMC desempeñó un papel crucial al promover el desarrollo de guarderías infantiles e instalaciones de alimentación comunal en los centros de trabajo rural.

27 Entrevistas con funcionarios de la ANAP y la FMC, 9-15 de junio de 1980, La Habana. Esta sección se basa en gran parte en Deere (1986).

acentuar la participación de las mujeres en los trabajos agrícolas familiares y en la toma de decisiones en las cooperativas (FMC 1975). Hacia mediados de los años setenta, la ANAP era una de las organizaciones cubanas de masas que contaba con uno de los mayores porcentajes –un 16 por ciento– de mujeres en cargos de liderazgo local (PCC 1976: 30).

Este método de organizar a las mujeres rurales dio resultados cuando se promovieron las cooperativas de producción a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Después del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, el desarrollo de cooperativas de producción (con base en agrupación de tierras y otros medios de producción por parte de los campesinos) se convirtió en una meta de los formuladores de políticas cubanos. Reconociendo que el sector campesino no iba a desaparecer y con miras a promover la modernización de la agricultura, se plantearon varios incentivos para fomentar la colectivización voluntaria. Entre éstos, varios buscaban ganarse el apoyo de las mujeres rurales. Hasta la década de los setenta, la política de vivienda cubana había favorecido a los trabajadores agrícolas estatales mediante el desarrollo de cientos de nuevas comunidades agrícolas en los centros de trabajo. Estas comunidades ofrecían viviendas modernas con agua potable, sistemas de alcantarillado y electricidad, y contaban con centros de salud, guarderías, escuelas, comedores comunales y tiendas con productos básicos. A fin de alentar la colectivización, el Estado ahora ofreció los recursos necesarios para construir estas comunidades en los lugares en donde se formaban las cooperativas de producción. Varias entrevistas realizadas a mujeres campesinas en 1980 revelaron que éstas pensaban que las nuevas comunidades les ofrecían beneficios sustanciales, pues les aliviaban la carga de las labores domésticas y elevaban el nivel de vida de sus familias. Otro factor que interesaba a las mujeres –y que con frecuencia las llevó a ser actrices claves en la decisión de colectivización del hogar– fue la política de garantizar a todos los miembros adultos de la familia participación y trabajo en las nuevas cooperativas de producción. Para muchas mujeres, las cooperativas de producción ofrecían la posibilidad de empleo de tiempo completo por primera vez, así como de independencia económica frente a sus esposos y padres. Así mismo, las campesinas que ingresaron a las cooperativas tuvieron por primera vez acceso a beneficios de seguridad social, incluida licencia de maternidad y beneficios de jubilación (para estas últimas la edad de la mujer era de 55 y la del hombre 60).

La respuesta positiva de la mujer rural a la colectivización es evidente en el hecho de que, en 1979, cuando sólo se habían organizado 725 cooperativas de producción a nivel nacional, las mujeres representaban un 34.7 por ciento de los 14.696 miembros. Por el contrario, ese año las mujeres representaron apenas un 6.9 por ciento de los miembros del CCS y de

otras asociaciones campesinas, y sólo el 5.5 por ciento de los miembros con títulos individuales a la tierra (Stubbs y Álvarez 1987: Cuadro 8.1)²⁸. La visibilidad de las mujeres en el sector cooperativo fue mucho mayor que en el sector estatal. Según el censo de 1981, las mujeres representaban el 14 por ciento de la fuerza laboral permanente en las fincas estatales y sólo ocupaban el seis por ciento de los cargos profesionales (*ibíd.*: 143). El número de cooperativas de producción se fue expandiendo y en 1983 ya había más de 1.400; en ese momento, las mujeres alcanzaban a representar el 27.7 por ciento de los 82.515 miembros. A mediados de los años ochenta el porcentaje de socias mujeres disminuyó, a medida que muchas mujeres de mayor edad aprovecharon los beneficios favorables de jubilación que se ofreció a los miembros de las cooperativas. Sin embargo, la participación de las mujeres en cargos de liderazgo en las cooperativas fue aumentando, hasta llegar al doce por ciento en 1985 (Stubbs y Álvarez 1987)²⁹.

Si bien la reforma agraria cubana procuró ser neutral con respecto al género, la política de adjudicar la tierra a los jefes de hogar tuvo un sesgo a este respecto y limitó la participación de la mujer en las organizaciones campesinas de masas. Se requirió más tarde un esfuerzo concertado por el Estado y las organizaciones de masas de campesinas y mujeres para aumentar la participación de éstas en la agricultura y en el sector cooperativo. Una de las lecciones más importantes que deja la experiencia cubana desde una perspectiva de género es la importancia de abrir la participación en las cooperativas (ya sean de crédito y servicio o de producción) a todos los miembros adultos de la familia, y la necesidad de prestar atención a las responsabilidades domésticas de la mujer, sobre todo en la prestación de servicios de guardería infantil, para que las mujeres puedan aprovechar esas oportunidades.

LAS REFORMAS AGRARIAS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO: COSTA RICA, GUATEMALA, HONDURAS, ECUADOR, COLOMBIA Y BRASIL

De las reformas agrarias y los proyectos de colonización iniciados durante el período de vigencia de la Alianza para el Progreso, ninguna de las

28 Lo que no sabemos es qué porcentaje de mujeres con títulos de tierra ingresaron a las cooperativas de producción, al encontrar que los beneficios esperados de la agricultura colectiva eran más favorables que en la producción independiente como jefas de hogar mujeres. Así mismo, no se tienen datos sobre la composición de las socias mujeres de las cooperativas de producción en cuanto a si poseían tierras a título propio o si participaron en la cooperativa de producción junto con sus esposos, compañeros o padres.

29 Sobre los cambios ocurridos en el sector agrícola de Cuba desde 1989, véase Deere, Pérez *et al.* (1998).

que examinamos –Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Honduras, Colombia y Brasil– benefició a una porción significativa de mujeres hasta después de los años ochenta. Las condiciones impuestas por el programa de asistencia para el desarrollo de los Estados Unidos exigían abordar la demanda de tierra de un campesinado descontento. Al mismo tiempo, el fantasma de la revolución cubana arraigó aún más a la clase terrateniente en su determinación de proteger la propiedad privada. El resultado en Costa Rica fue la promulgación de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de 1961, que ni siquiera mencionó el término “reforma agraria” y no estipuló la expropiación de la tierra por interés social (Barahona 1980: 259). La tarea principal del nuevo Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) fue resolver conflictos de tierras mediante programas de colonización en tierras baldías, la titulación de las parcelas de invasores y la compra y subdivisión de fincas privadas ofrecidas en venta.

Los beneficiarios de los programas del ITCO serían arrendatarios, aparceros, invasores, asentados y trabajadores asalariados (todos mencionados en masculino), y debía darse preferencia a “padres de más de un hijo” (artículo 63, en Escoto León 1965: 11). La única disposición que menciona explícitamente a la mujer es la referente al posible abandono de la parcela y la familia por el beneficiario, en cuyo caso debía adjudicarse la parcela a la *esposa* (artículo 68), lo que pone de relieve el supuesto de que los beneficiarios debían ser jefes de hogar varones³⁰. La discriminación contra la mujer está inscrita en el sistema de puntaje que utilizó el instituto de reforma agraria para seleccionar a los beneficiarios potenciales. Este sistema favorecía a los jefes de hogar con experiencia agrícola y un mayor número de personas dependientes y, hasta 1988, los jefes de hogar varones recibían más puntos que las jefas de hogar (Guzmán 1991: 208; Madden 1992: 54; Blanco 1997).

En vista de estos criterios, sorprende un poco que el porcentaje de mujeres entre los beneficiarios fuera tan alto, un 11.8 por ciento según se informó en 1988 (Brenes y Antezana 1996: 2)³¹. Esta cifra sólo fue ligeramente inferior a la del porcentaje de jefas de hogar campesinas a mediados de los años ochenta, que fue del 12.9 por ciento (Costa Rica 1984:

30 Sin embargo, curiosamente las esposas y compañeras no recibían tratamiento favorable en caso de que falleciera el beneficiario. Si un beneficiario moría sin dejar testamento y antes de haber terminado de comprar la parcela, los herederos legales (que según el Código Civil incluían a la esposa, los hijos/as y los padres del difunto) tenían que acordar quién iba a administrar la parcela en nombre de la familia, pues la tierra no se podía subdividir. Si no se ponían de acuerdo, esta decisión correspondía al ITCO (artículo 69).

31 Madden (1992: 44) informa que las mujeres representaban el 13.4 por ciento de los beneficiarios, pero en otro informe de la Fundación Arias (citado en el texto, arriba), esta cifra aparentemente se corrigió.

Cuadro 6). Esta reforma también ha sido bastante limitada en su alcance, pues sólo ha incluido a menos del cinco por ciento de los hogares campesinos (Madden 1992: 43). Una de las razones para ello fue que las fincas adquiridas se compraron a precios del mercado, y se utilizaron rápidamente los escasos recursos presupuestados para adquisición y redistribución de tierras.

El régimen militar de Guatemala también se vio obligado a adoptar algunas medidas mínimas tendientes a distribución de tierras de conformidad con la Alianza para el Progreso. En 1962 promulgó la Ley de Transformación Agraria y al año siguiente se creó el Instituto de Transformación Agraria (INTA), con el mandato de promover la colonización y redistribuir las fincas nacionales que aún existían³². Esta ley definió las parcelas que debían adjudicarse como patrimonio agrario familiar; sin embargo, lo cierto es que se adjudicaron y titularon a nombre de una sola persona, el jefe de hogar (artículo 73, en Escoto León 1965: 36). Se favorecía como beneficiarios a personas con familias numerosas y experiencia agrícola. Se supuso que los beneficiarios serían los hombres, puesto que la ley también especificó que dicha tierra no se podía vender sin el permiso escrito de la *esposa* o *compañera* (artículo 79). Continuando con la práctica establecida en la infortunada reforma agraria de 1952, la ley de 1962 también especificó que en caso de fallecer el beneficiario el título de la tierra debía pasar a la *esposa* o *compañera* y sus descendientes, y que los herederos debían determinar quién quedaría a cargo del patrimonio familiar, sujeto a la aprobación del INTA (artículos 93 y 94). Como a las mujeres por lo general no se les consideraba agricultoras, esto las colocaba en desventaja en el momento de cesión de las tierras si la viuda tenía algún hijo en edad de trabajar (Fundación Arias-Tierra Viva 1993).

Los datos sobre los beneficiarios de la reforma agraria y la colonización sólo comenzaron a compilarse por género en 1996. Un análisis expost de las solicitudes de tierra exitosas reveló que, de 116.209 adjudicaciones hechas entre 1954 y 1996, sólo el ocho por ciento correspondieron a mujeres (Rivas y Bautista 1996: 6)³³. En el censo de 1981, los hogares rurales con jefatura femenina constituían el 11.2 por ciento del total, cifra que se incrementó al 14.9 por ciento en el censo de 1994 (Guatemala 1981: 424-6; Guatemala 1996: 27), lo que sugiere que los hogares con jefatura femenina estaban subrepresentados entre los beneficiarios de la reforma agraria. Con respecto a la forma de adjudicación de la tierra

32 Según el Decreto 1151 las tierras no utilizadas podían expropiarse legalmente, pero se plantearon tantas restricciones que, en la práctica, esta alternativa era imposible (Berger 1992: 112-4).

33 Con base en los Registros de Adjudicación del INTA, Unidad de Planteamiento y Programación, noviembre de 1996.

a las mujeres, la mayor parte, el 59 por ciento, recibió lotes urbanos, seguida por participación en las fincas de propiedad colectiva, el 19 por ciento. Sólo el 15 por ciento de las mujeres recibió parcelas individuales, y el resto recibió tierra a manera de patrimonios familiares mixtos (INTA 1996: gráfico 2). Los datos sugieren que a las mujeres no se les ha considerado seriamente como agricultoras; las jefas de hogar que han logrado obtener tierra lo han podido hacer sobre todo para construir su vivienda y quizás cultivar una huerta³⁴.

El informe de la Fundación Arias-Tierra Viva (1993: 126) plantea un punto interesante con respecto a la política del INTA en los últimos años, que consiste en sólo adjudicar la tierra de modo colectivo. Observa que la mayor parte de las solicitudes de tierra provienen de grupos campesinos organizados; aunque éstos muchas veces incluyen miembros de ambos sexos, en la práctica las mujeres tienen poca participación efectiva en ellos. Así pues, la discriminación de género en la participación (o falta de ella) significa que los grupos organizados actúan como filtro, sesgando la participación de las mujeres en programas estatales de distribución de tierras. Este estudio también señala cómo la ausencia de apoyo estatal en términos de crédito y asistencia técnica ha representado un obstáculo para que las beneficiarias mujeres permanezcan en los asentamientos. Su tasa de deserción ha sido bastante alta, lo cual ha perjudicado aún más a los funcionarios de la reforma agraria, quienes tienden a no incluir más mujeres entre los beneficiarios (*ibid.*: 127). Como es apenas lógico, la impresión de algunas dirigentes campesinas es que las mujeres no tienen derecho a la tierra: "El INTA no permite mujeres. Le preguntan a una mujer si tiene esposo; si no, no le dan tierras"³⁵.

Aunque Honduras creó un Instituto Nacional Agrario (INA) y promulgó una ley de reforma agraria en 1962, los esfuerzos de distribución de tierra fueron mínimos hasta cuando se sintió la presión de las organizaciones campesinas. En 1975 se adoptó una ley más efectiva, que estableció topes de propiedad y autorizó la expropiación de tierras ociosas con com-

34 Más de la mitad de las adjudicaciones hechas a mujeres corresponden a tres departamentos, en orden descendiente: Alta Verapaz, Escuintla y Guatemala (INTA 1996: gráfico 1). En estos departamentos también se concentran los lotes distribuidos por el INTA. La mayor parte de las mujeres que se beneficiaron al ser incluidas en la adjudicación de fincas de propiedad colectiva se concentran en el departamento de Alta Verapaz.

35 Entrevista con Fermína López Cabrera e Hilda Cabrera, Comisión de Mujeres del Conic, 6 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

36 Ramón Salgado (1996: 106), resumiendo los logros de la reforma agraria entre 1962 y 1992, informa que a cerca de 60.000 beneficiarios se les adjudicó un total de 409.000 hectáreas, cifra que representa aproximadamente el 12 por ciento de la tierra agrícola y el 13 por ciento de la población rural. La inmensa mayoría de las parcelas adjudicadas formaban parte de tierras nacionales o ejidos, o fincas hipotecadas a Bandesa, el banco agrario estatal. Casi no se expropió

pensación³⁶. La ley de reforma agraria de Honduras incluía algunas disposiciones favorables a las mujeres que se mantuvieron en la legislación revisada. Los derechos a la tierra de viudas y otras jefas de hogar se garantizaron explícitamente (Honduras 1975: artículo 79). Además, en términos de orden de preferencia, se dio prioridad a las jefas de hogar mujeres en vez de a los jefes hombres y a los solteros si la mujer también había explotado la tierra bajo formas indirectas de tenencia o era trabajadora agrícola asalariada (artículo 81). Sin embargo, a las mujeres solteras sin dependientes se les discriminó en comparación con los hombres solteros, pues éstos se incluyeron entre los beneficiarios potenciales si tenían más de 16 años, independientemente de que fueran o no padres y jefes de hogar. En lo que respecta a las disposiciones sobre herencia, se presumió que los beneficiarios serían hombres al establecer que, en caso de fallecimiento de un beneficiario, el derecho preferencial a la parcela debía darse a la *esposa* o compañera o a alguno de sus hijos. Si a un hijo adulto se le adjudicaba el derecho a la tierra, tenía que “cumplir con las obligaciones familiares del *padre*” (artículo 84, énfasis nuestro). Estas disposiciones eran relativamente más favorables para las mujeres (puesto que por lo menos se mencionaba a las esposas y compañeras) que las disposiciones sobre herencia de la ley original de 1962. En dicha legislación, se exigía a los beneficiarios presentar al INA una lista de sus herederos en orden de prelación, en la que podían incluir a quien quisieran (artículo 89 en Escoto León 1965: 51). Esta práctica se ajustaba al Código Civil, que estipulaba libertad testamentaria.

Los datos correspondientes a 1978 (que cubren más de la mitad del número total de beneficiarios de la reforma hondureña) revelan que las mujeres constituían sólo el 3.8 por ciento de los 33.203 beneficiarios (Callejas 1983: 3). A mediados de los años setenta, se informó que un 18.7 por ciento de los hogares rurales tenían jefatura femenina (Honduras 1977: Cuadro 5), lo que sugiere que, pese a la prioridad otorgada a las jefas de hogar, las mujeres estaban drásticamente subrepresentadas como beneficiarias de la reforma. Una década después, la proporción de beneficiarias mujeres seguía siendo más o menos la misma, lo que permite colegir que las mujeres no se beneficiaron ni como jefas de hogar ni por heredar derechos a la tierra de sus esposos o compañeros (Martínez, Rosales y Rivera 1995: 37-8).

(Continuación Nota 36)

tierra del sector privado. Los beneficiarios de la reforma pertenecían a 2.641 grupos de base afiliados a doce organizaciones campesinas diferentes. Una de las características distintivas de la reforma hondureña fue el papel activo que desempeñaron las diversas organizaciones campesinas, y por lo general se considera que fue gracias a ellas que se distribuyó parte de la tierra.

Sara Elisa Rosales, especialista en el tema, analiza la exclusión de las mujeres de la siguiente manera: "Si bien es cierto existió el artículo 79 que daba acceso a las mujeres a la tierra, eso no significó que en la práctica los técnicos(as) que trabajaban en reforma agraria promocionáramos ese acceso. Las mujeres campesinas estaban organizadas en clubes de amas de casa por Cáritas y no pensaban en la tierra. No había una propuesta para permitir que las mujeres accedieran a la tierra, era algo presente pero no constituía una prioridad. La prioridad era organizar empresas [de reforma agraria], y eran los hombres quienes las organizaban y dirigían"³⁷. Según la dirigente campesina Deisy Echavarría, "como mujeres no hemos sido activas en lo que ha sido el modelo cooperativista puesto que venía enfocado hacia los hombres... no hemos logrado penetrar en el gremio cooperativo"³⁸. Un estudio en profundidad de cuatro asentamientos hondureños ilustra cómo la aplicación de la ley redundó en la virtual exclusión de las jefas de hogar mujeres (Safilios-Rothschild 1983: 19). A las mujeres simplemente no se les consideraba agricultoras. Aunque se reconoció la participación de la mujer en determinadas labores agrícolas, no se creía que las mujeres eran capaces de realizar las faenas que requerían mayor fuerza física. Por consiguiente, los miembros varones de las cooperativas pensaban que las mujeres sólo podían ser socias de éstas si tenían hijos que las remplazaran en las labores agrícolas de campo (Bradshaw 1995a: 147). En las cooperativas que sí cuentan con algunas socias mujeres, como en Yoro, en donde hay dos o tres mujeres entre un total de 50 a 65 miembros, su participación es apenas "simbólica", porque el miembro activo es el hijo mayor³⁹.

En las cooperativas que sí tenían socias mujeres que trabajaban en ellas, la división de trabajo por género contribuía a la devaluación de la contribución femenina al esfuerzo colectivo. Según la investigadora Emma Mejía⁴⁰, a las socias mujeres se les asignaba el cuidado de animales pequeños, mientras que los hombres se ocupaban del ganado; de modo similar, las mujeres trabajaban en los cultivos de autoconsumo, y no en los cultivos comerciales. Como las actividades que desarrollaban las mujeres se percibían como menos importantes que las que realizaban los hombres,

37 Entrevista realizada el 15 de enero de 1998, Tegucigalpa.

38 Intervención en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra organizado para las autoras por Codimca y la Fundación Arias, 16 de enero de 1998, Tegucigalpa.

39 Intervención de Rosaura García, funcionaria del INA, en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *ibid.* Así mismo, en una encuesta de 32 asentamientos sólo en dos había una proporción relativamente alta de socias mujeres (12 y 18 por ciento), pero las mujeres no trabajaban la tierra ellas mismas, sino que delegaban esta tarea en sus hijos o en trabajadores asalariados (Safilios-Rothschild 1983: 18).

40 Investigadora de Acciones para el Desarrollo y la Población (ADP), entrevista realizada el 15 de enero de 1998, Tegucigalpa.

los miembros varones consideraban que las mujeres estaban contribuyendo menos que ellos al éxito de la cooperativa, y no estaban conformes con el derecho de la mujer a participar en la toma de decisiones "con igualdad de derechos". Al mismo tiempo, las mujeres tenían que trabajar en las cooperativas "con las mismas responsabilidades que los hombres", lo que significaba las mismas horas, sin tener en cuenta sus compromisos en las labores domésticas y el cuidado de los hijos. Este último factor contribuyó a las tasas relativamente altas de deserción femenina en las cooperativas, lo que reforzó los prejuicios de los varones contra la incorporación de mujeres.

Las esposas de miembros de las cooperativas estaban en desventaja si enviudaban, porque la familia no heredaba automáticamente el derecho a participar en ellas; más bien, eran los miembros de la cooperativa los que decidían quién, si es que alguien, quedaba como beneficiario (Bradshaw 1995a: 147). Como nos explicaron, "las esposas de socios son poquíssimas; cuando muere un compañero, la cooperativa compra la acción del socio que desaparece para que la mujer no lleve un nuevo hombre"⁴¹. Cuando la cooperativa acepta como miembro a un hijo adulto en vez de a la viuda, a veces se puede dar la siguiente situación: "En unos pocos casos sucedió que los hijos varones formaban sus propias familias y expulsaban a la madre y sus hermanos y hermanas de la tierra, situación que no se daría si la ley estableciera para la madre el derecho preferencial" (Martínez, Rosales y Rivera 1995: 43).

El principal cambio favorable al género en la legislación de tierras de Honduras se produjo en 1991 cuando el Foro Permanente de Mujeres del Congreso Nacional logró modificar varias cláusulas de la legislación de reforma agraria que habían discriminado en contra de la mujer (*ibid.*). Los artículos 79 y 84, que versaban sobre la designación de beneficiarios y herencia, se redactaron nuevamente en lenguaje explícitamente no sexista. El artículo 79 revisado también estableció por primera vez que las mujeres o los hombres solteros mayores de 16 años podían ser beneficiarios de la reforma, independientemente de que fueran o no jefes de hogar (como sucedió en México a partir de 1971). Además, la legislación revisada estipuló explícitamente que la tierra debía ser adjudicada y titulada en conjunto a parejas casadas o a compañeros que vivieran en uniones de hecho. El artículo 84 revisado estableció que la cónyuge o compañera tenía derechos de primera sucesión a la tierra concedida bajo la reforma agraria. Estas modificaciones progresistas en relación con el género se adoptaron muy poco después de inaugurado el gobierno neoliberal de Callejas, empeñado en terminar la reforma agraria.

41 Intervención de Sara Elisa Rosales, Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *op. cit.*

Pasando a Ecuador, la reforma agraria atravesó numerosas fases después que se promulgó la legislación inicial de la Alianza para el Progreso, en 1964. La primera fase eliminaba las relaciones precapitalistas de producción en las haciendas de la sierra de acuerdo con un programa que estipulaba el otorgamiento de tierras a quienes las trabajaban. En 1970 se prohibió la aparcería en las plantaciones costeras de arroz, y estas haciendas fueron expropiadas y adjudicadas en bloque a las cooperativas de producción. En 1973 se promulgó una segunda legislación de reforma agraria y se aceleró el ritmo de expropiación de las tierras subutilizadas; sin embargo, los programas de colonización en las regiones amazónicas y costeras revistieron más importancia que los esfuerzos de reforma agraria⁴².

En Ecuador nunca se han recopilado datos oficiales de los beneficiarios desagregados por sexo. Sin embargo, la mayor parte de los estudios realizados lleva a pensar que las mujeres representaron una porción muy pequeña de quienes se beneficiaron directamente ya fuere de las adjudicaciones de tierra de la reforma agraria o del programa de colonización (Martínez 1992). En un estudio sobre las cooperativas arroceras en la cuenca del río Guayas se halló que las mujeres sólo constituían el 5.7 por ciento de los miembros; en otro estudio realizado en la región costera, las mujeres representaban el 8.8 por ciento de los miembros de las cooperativas (Phillips 1987: 113). En un estudio sobre la sierra, en el cantón de Machachi, se encontró que sólo el 5.3 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria eran mujeres (Stolen 1987: 43). El bajo porcentaje de mujeres beneficiarias se debió más que todo a dos factores: la prioridad asignada a los jefes de hogar, que se presumían varones, y las disposiciones discriminatorias en la Ley sobre Cooperativas. El artículo 84 de la ley de reforma agraria inicial estipulaba que debía asignarse prioridad a los jefes de hogar cuya principal actividad fuera la agricultura y que no poseyeran tierra o tuvieran poca, disposición que se mantuvo en la ley de 1973 (García 1993: 6). Como culturalmente se presume que en un hogar compuesto por un hombre y una mujer adultos el varón es el jefe, la inmensa mayoría de los beneficiarios de las adjudicaciones de los programas de reforma agraria y colonización fueron hombres. Esta práctica contó con el respaldo del Código Civil de la época, que estipulaba que el marido era el administrador de toda la propiedad marital. La Ley de Cooperativas

42 El 88 por ciento de la tierra distribuida entre 1964 y 1993 se adjudicó mediante el programa de colonización. Cerca de 221.689 hogares se favorecieron, y un porcentaje ligeramente mayor de hogares (52 por ciento) se benefició de la reforma agraria que del programa de colonización (48 por ciento). Datos suministrados a las autoras por la Oficina de Estadística, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, julio 1997, Quito.

contenía dos disposiciones discriminatorias: el artículo 18, que exigía que las mujeres casadas obtuvieran el consentimiento de sus maridos para ingresar a una cooperativa agrícola; y el artículo 19, que prohibía a los dos cónyuges ser miembros de la misma cooperativa. Como dice Rosa Jordán (1996: 60), esto explica en gran parte el porcentaje tan bajo de participación de mujeres en las cooperativas agrícolas de la región costera.

La Ley de Reforma Agraria No. 135 de Colombia no discriminó directamente contra las mujeres: los beneficiarios serían aparceros, arrendatarios y trabajadores asalariados sin tierra. Sin embargo, en la práctica, sólo se designaba como beneficiario a una persona por familia, que por lo general era el jefe de hogar varón. Esta práctica se ajustaba al Código Civil de la época, que estipulaba que los esposos representaban al hogar en todo lo relacionado con la familia. La discriminación contra las mujeres se reforzó mediante el sistema de puntaje diseñado por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), con el fin de escoger entre los beneficiarios potenciales. El sistema de puntaje favorecía a personas cuyos antecedentes de residencia o trabajo estuvieran en o cerca de la finca expropiada y a los campesinos con un mayor nivel de educación, familias numerosas, buena reputación y experiencia agrícola (Edwards 1980: 60). Sin duda, en términos de nivel de educación las mujeres habrían estado en desventaja en comparación con los hombres. Además, las jefas de hogar también corrían el riesgo de no obtener un buen puntaje en el criterio de la reputación si el hecho de no cumplir con la norma familiar patriarcal les bajaba el estatus en opinión de la comunidad. Así mismo, las mujeres también estaban en desventaja según el criterio de la experiencia agrícola, pues se consideraba que el agricultor era el hombre y la mujer tan sólo una "ayudante".

Otra fuente de discriminación contra la mujer era que las fincas familiares adjudicadas por el Incora no necesariamente pasaban a las esposas o compañeras sobrevivientes en caso de fallecer el beneficiario. El instituto era el encargado de determinar cuál era el "heredero más calificado", que podía incluir a la esposa o compañera sobreviviente pero no por mandato legal; si no se determinaba un heredero apto, el Incora podía comprar la inversión de la familia en la tierra (Findley 1973: 164)⁴³. Dada la invisibilidad de las mujeres como agricultoras, es dudoso que muchas hayan heredado el estatus de beneficiarias de la reforma agraria. Como resultado de todos estos factores, las mujeres obtuvieron pocos benefi-

43 Es interesante el hecho de que Findley (1973: 165) objete esta disposición aduciendo un Estado paternalista que limita las opciones de una familia campesina, pero no piensa que limita las opciones de la mujer.

cios directos de la Ley 135. Hasta 1986, sólo representaron el 11.2 por ciento de los beneficiarios directos (León, Prieto y Salazar 1987: 49).

En 1984, el gobierno de Colombia fue uno de los primeros latinoamericanos en adoptar una política explícita sobre la incorporación de la mujer al desarrollo rural. La adopción de tal política estuvo motivada por la crisis alimentaria que caracterizó esa década, y por el creciente reconocimiento tanto de la importancia del campo en la producción de alimentos, como de la participación de la mujer en la agricultura. Este reconocimiento, y los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que caracterizaron al período, llevaron a un mayor acceso de la mujer campesina al crédito y la asistencia técnica, sobre todo en los proyectos de generación de ingresos para las mujeres. Sin embargo, las medidas adoptadas en favor de la mujer rural durante este período no tenían fuerza de ley y su implementación fue bastante heterogénea, pues dependió en gran parte de factores subjetivos⁴⁴. Además, como no se había logrado un consenso nacional sobre la aplicación de una reforma agraria completa, las nuevas iniciativas no abordaron de manera adecuada la ausencia de derechos a la tierra por parte de las mujeres.

Uno de los principales logros de este período fue la creciente organización de las mujeres campesinas bajo el amparo de los diversos proyectos promovidos por la nueva política sobre la mujer rural. Además, esta política llevó a la creación, en 1985, de la primera asociación nacional de mujeres rurales, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Anmucic) (Gómez-Restrepo 1991; Villarreal 1998). Aunque inicialmente concentrada en proyectos de desarrollo orientados a la mujer campesina, esta organización pronto se dio cuenta de que los proyectos de generación de ingresos para las mujeres eran medidas insuficientes, y comenzó a exigir que la ley agraria estipulara explícitamente los derechos de la mujer a la tierra. Sus demandas desempeñaron un papel importante en la redacción de la Ley Agraria 30 de 1988. A mediados de los años ochenta, el movimiento campesino en Colombia fue adquiriendo fuerza (aunque estaba bastante dividido) en parte como respuesta a la crisis agrícola que caracterizó estos años, y que se combinó con el aumento de la amenaza guerrillera y con la influencia cada vez mayor de los grupos de narcotraficantes y paramilitares. Como respuesta a la demanda de profundizar la reforma agraria, el gobierno adoptó la Ley Agraria 30. La nueva ley no modificó sustancialmente los principios de la reforma agraria inicial; más bien, estaba diseñada para acelerar su implementación.

44 Para una descripción detallada de las medidas de 1984 que favorecieron la incorporación de la mujer rural y del debate sobre la eficacia de estas políticas, véanse León (1986); León, Prieto y Salazar (1987); Gómez-Restrepo (1991); y Durán Ariza (1991).

Sin embargo, fue de gran importancia para las mujeres campesinas, porque por primera vez reconoció explícitamente los derechos de la mujer a la tierra. Una de las principales disposiciones de la ley era que, en adelante, las adjudicaciones y los títulos de la reforma agraria debían expedirse a nombre de las parejas, con independencia de su estado civil. Además, se incluyeron disposiciones especiales para las jefas de hogar, a quienes se debía otorgar acceso prioritario a las tierras nacionales inutilizadas y/o a que se les facilitara la participación como socias en las empresas comunales creadas bajo la reforma agraria.

El número total anual de beneficiarios de la reforma agraria se incrementó notoriamente entre 1986 y 1991, en comparación con los 25 años anteriores. Sin embargo, pese a las disposiciones favorables para las mujeres que introdujo la Ley 30, la proporción de mujeres beneficiarias a escala nacional siguió siendo igual, un 11 por ciento (Durán Ariza 1991, Anexo 3). Esta cifra es bastante inferior a la de la proporción de jefas de hogar mujeres en las zonas rurales durante este período, que se calculó como un 17.1 por ciento (Colombia 1993)⁴⁵. La implementación de las normas más favorables al género de la Ley Agraria 30 afrontó varias dificultades. Por ejemplo, en 1989 el comité ejecutivo del Incora expidió una directiva que convirtió en obligatoria la titulación conjunta de tierras cuando así lo solicitaban el hombre y su esposa o compañera, lo que sugiere que la principal resistencia a la titulación conjunta provenía de los funcionarios mismos del instituto. Además, a fin de incrementar el porcentaje de beneficiarias, el Incora expidió otra circular en 1991 que concedía prioridad a las mujeres que estuvieran en estado de "desprotección" debido a la situación de violencia que caracteriza a Colombia, dato que se asoció con tasas más altas de viudez y abandono de las mujeres. A las mujeres que vivieran situaciones de este tipo se les debían asignar diez puntos adicionales en sus solicitudes para ser beneficiarias de tierra (Medrano 1996: 7). Estas disposiciones, que se incorporaron en la siguiente ley agraria, finalmente comenzaron a incrementar al acceso de la mujer a la tierra en las adjudicaciones efectuadas a mediados de los años noventa.

Durante el régimen militar, Brasil adoptó una ley de reforma agraria blanda en 1964, el Estatuto Agrario, a fin de cosechar los beneficios de la Alianza para el Progreso. Dicha ley establecía el siguiente orden de preferencia para los beneficiarios de la reforma agraria; i) el dueño expropiado que quería trabajar una parcela con mano de obra familiar; ii) personas

45 Infortunadamente, los datos disponibles para este período no reportan la magnitud de la titulación conjunta, por lo cual es imposible sacar conclusiones sólidas sobre la eficacia de esta disposición (puesto que es posible que la titulación conjunta se reporte bajo la categoría de jefes de hogar varones).

que trabajaban en la propiedad que tuvieran una parcela en usufructo o fueran asalariados; iii) campesinos dueños de parcelas de tamaño inferior al requerido para la agricultura familiar en la región y que no proveyeran sustento para la familia; y iv) personas con experiencia agrícola. Dentro de estas categorías, se asignaba propiedad a los jefes de hogar con familias más numerosas que tuvieran experiencia agrícola (artículo 25, en Da Luz 1996: 123). Estos criterios discriminaban contra las mujeres pues, al igual que en otros países latinoamericanos, si en el hogar reside un hombre, siempre se le considera a él como jefe. Los criterios relacionados con el tamaño de la fuerza laboral de la familia también introdujeron un sesgo en contra de los hogares con jefatura femenina, pues éstos, por definición, tienen una dimensión más pequeña como resultado de la ausencia de un adulto varón. Además, en la selección de beneficiarios, el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (Incra) aplicó un sistema de puntaje en el que a los hombres entre los 18 y los 60 años se les asignaba un punto, mientras que a las mujeres de este mismo grupo de edad sólo se les reconocía 0.75. La discriminación sexual también se daba entre los menores, pues a los muchachos entre los 14 y los 17 años se les asignaba 0.75, y a las niñas 0.50; los niños entre los 9 y los 13 años recibían 0.25 puntos, y las niñas 0.20 (*ibíd.*). Esta norma claramente discriminaba contra los hogares con jefatura femenina, así como contra hogares en donde había numerosas hijas. El criterio referente al tiempo de experiencia en labores agrícolas también discriminaba en contra de las mujeres puesto que, como trabajo familiar no remunerado, la participación de la mujer en agricultura tiende a ser invisible y subvalorado, incluso por ella misma. Además, es difícil que las mujeres comprueben su experiencia agrícola, porque hasta hace muy poco eran escasas las mujeres que formaban parte de sindicatos rurales (Albuquerque y Ruffino 1987: 325; Suárez y Libardoni 1992: 119; Siqueira 1991: 63)⁴⁶.

Según Lena Lavinas (1991: 6), la discriminación contra las mujeres era de tal magnitud que “en la distribución de parcelas en los proyectos de colonización o reforma agraria (*assentamentos*) no se tenía en cuenta a las mujeres solteras, incluso si eran jefas de hogar, a menos que tuvieran un hijo adulto que pudiera designarse como representante del hogar”. De modo similar, cuando las mujeres enviudaban perdían el derecho a la parcela y tenían que abandonar los *assentamentos*, a los que muchas veces regresaban, pero ahora como arrendatarias o como trabajadoras asa-

46 Otros criterios complementarios utilizados en la selección de beneficiarios eran el tiempo de residencia en la municipalidad, la distancia entre el hogar y la propiedad expropiada, los ingresos familiares (debía favorecerse a los más pobres) y la afiliación organizacional (debía favorecerse a los campesinos afiliados a alguna organización).

lariadas temporales. Otras académicas señalan que era usual que las mujeres viudas y con hijos pequeños perdieran su derecho de seguir participando en un proyecto de reforma agraria⁴⁷.

Durante el período de régimen militar en Brasil (1964-1984), sólo 185 propiedades, que totalizaban 13.5 millones de hectáreas, fueron expropiadas por el Inca para fines de la reforma agraria, beneficiando a 115.000 familias (Cardoso 1997: 22). Se otorgó prioridad, en términos de resolver los problemas de las personas sin tierra y el conflicto rural, a la colonización planeada y espontánea de la frontera amazónica, que coincidió con la doctrina de seguridad nacional de los militares, tendiente a garantizar las fronteras del país. Cuando se restableció el gobierno civil en 1985, el presidente José Sarney propuso un Plan Nacional de Reforma Agraria de la Nueva República (PNRA-NR) y creó un nuevo Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Mirad). La oligarquía terrateniente no tardó en organizarse para combatir estas iniciativas, y el PNRA-NR se redactó doce veces antes de promulgarse a manera de ley en octubre de 1985 (Hall 1990: 219). Los debates en torno al PNRA-NR coincidieron con la redacción de la nueva Constitución de Brasil, que se aprobó en 1988. Una vez más, la presión ejercida por los terratenientes logró debilitar las disposiciones referentes a la reforma agraria. En este contexto, fue muy poco el progreso logrado en este tema a fines de los años ochenta (Suárez y Liberdoni 1992: 110).

Sin embargo, entre los objetivos reportados del PNRA-NR del gobierno de Sarney estuvo la distribución más equitativa de la tierra entre hombres y mujeres. Así, en 1986 el Mirad expidió una directiva al Inca en la que recomendaba que los beneficiarios se escogieran "sin distinción de sexo" (*ibíd.* 118-9)⁴⁸. Con todo, el principal paso favorable al género no se dio sino cuando se aprobó la Constitución de 1988. La nueva Constitución estableció que en la tierra que debía distribuirse mediante la reforma agraria, "los títulos de propiedad y uso deben otorgarse a nombre del hombre, la mujer o ambos, independientemente de su estado civil" (artículo 189, en Da Luz: 177).

Este artículo es importante porque fue la primera vez en que se dijo explícitamente que las mujeres podían ser beneficiarias de la reforma agraria.

47 Entrevista con María José Carneiro, investigadora del Centro para el Desarrollo Agrícola, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, 19 de junio de 1998, Río de Janeiro; y con Edelcio Vigna de Oliveira, investigador del Inesc, 22 de junio de 1998, Brasilia.

48 Según Albuquerque y Ruffino (1987: 324-5), esta directiva se expidió como resultado de la presión ejercida por el Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) de Brejo, Paraíba. La principal demanda del MMTR era que se adjudicaran y titularan conjuntamente a las parejas las tierras distribuidas como parte de la reforma agraria.

ria. Además, Brasil (junto con Colombia en 1988) fue el primer país en ofrecer la posibilidad de titulación conjunta de la tierra de la reforma agraria. Sin embargo, la disposición no era obligatoria, con lo que su aplicación quedaba sujeta a la voluntad de los funcionarios. Así pues, aunque esta disposición constitucional fue un paso importante hacia la equidad de género, su potencial en la práctica se vio limitado. Más tarde el Inca revisó sus criterios de selección para los beneficiarios, y se asignó un peso igual al trabajo masculino y femenino en el sistema de puntaje (Suárez y Libardoni 1992: 118).

El Inca todavía no recopila datos sobre los beneficiarios de la reforma agraria desagregados por sexo, ni sobre la titulación conjunta de la tierra⁴⁹. El primer Censo de la Reforma Agraria de 1996 reveló que las mujeres representaban el 12.6 por ciento de los 159.778 beneficiarios en 1.425 *assentamentos* (Inca/CRUB/UNB 1998: 26)⁵⁰. Como promedio nacional, los investigadores consideran alta esta cifra, dada la discriminación contra las mujeres que prevaleció hasta la promulgación de la Constitución de 1988 y los subsiguientes cambios en los criterios para seleccionar beneficiarios⁵¹. Además, esta cifra es cercana al cálculo del censo de 1991 sobre jefas de hogar campesinas, que fue de un 12.2 por ciento (Brasil 1996: cuadro 6.11). Es probable que desde 1990 la selección de beneficiarios se haya vuelto más equitativa entre los géneros y, según el censo, casi la mitad de los beneficiarios de la reforma agraria se organizaron en *assentamentos* desde esa fecha (Inca/CRUB/UNB/ 1998: 35). En síntesis, hasta fines de los años ochenta los proyectos de reforma agraria y colonización en Brasil tuvieron un alcance muy limitado, además de discriminar en contra de las mujeres.

REFORMAS MÁS RADICALES DE LOS AÑOS SETENTA: PERÚ Y CHILE

Dos de las reformas agrarias iniciadas con la Alianza para el Progreso fueron modificadas por regímenes progresistas en los años setenta, el gobierno militar radical de Perú y el gobierno de Allende en Chile. Aunque ambas fueron notables en términos de su alcance, ninguna tuvo en

49 Entrevista con Bruno Ribeiro, presidente de la Comisión de Reforma Agraria del Estado de Pernambuco, Amapá y Sergipe. Las regiones en donde se reportaron porcentajes más bajos de beneficiarias mujeres fueron Paraná (7.2 por ciento), Ceará, Rondonia, Tocantins y Goiás (*ibíd.*).

50 Hubo una variación regional significativa en el porcentaje de mujeres beneficiarias, siendo la participación de la mujer más alta en los estados de Río de Janeiro (17.9), Paraíba, Amazonia, Pernambuco, Amapá y Sergipe. Los porcentajes más bajos de beneficiarias mujeres se registraron en Paraná (7.2 por ciento), Ceará, Rondonia, Tocantins y Goiás (*ibíd.*).

51 Intervenciones de participantes en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra organizado para las autoras por el Inesc, 24 de junio de 1998, Brasilia.

cuenta consideraciones de equidad de género y terminaron siendo tan patriarcales como las demás reformas, mucho menos ambiciosas, que se emprendieron en la región.

Cuando el gobierno militar revolucionario en Perú se tomó el poder en 1968, sus miembros estaban muy conscientes del poder político que encerraba el tema de la tierra, pues una y otra vez los habían hecho reprimir las invasiones campesinas de tierras en la sierra, en los años cincuenta y sesenta. Por otra parte, el gobierno del general Juan Velasco Alvarado estaba empeñado en la modernización nacional, y la reforma estructural del sector agrario se consideraba un prerequisite para el cambio social requerido. La reforma agraria de los militares tenía un eje antifeudal y se basaba en el principio de “la tierra para el que la trabaja”. En la práctica, la reforma también resultó siendo anticapitalista, en parte como resultado de la militancia campesina. Mediante el Decreto Ley 17716 de 1969, a cerca de 427.000 hogares, aproximadamente un tercio de los hogares rurales, se les adjudicó casi la mitad de la tierra agrícola y selvática del Perú⁵². La inmensa mayoría de los beneficiarios recibió tierra a través de diversos tipos de empresas asociativas, incluidas las cooperativas de producción, las comunidades campesinas, las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) —que combinaban las cooperativas de producción y las comunidades campesinas en una sola unidad que compartía utilidades— y grupos de campesinos. A menos del diez por ciento de los beneficiarios se les adjudicó tierra a título individual, aunque, en la práctica, casi toda la tierra que se cultivaba en las comunidades y los grupos de campesinos se hacía individualmente (Del Castillo 1997b).

Muy pocas mujeres campesinas se beneficiaron directamente de la reforma agraria, sobre todo porque se exigía a los beneficiarios que fueran jefes de hogar, mayores de 18 años y con personas a su cargo. Además, los beneficiarios tenían que estar por completo dedicados a las labores agrícolas, no debían poseer más tierra que la que se definía regionalmente como una unidad agrícola familiar y tenían que haber trabajado bajo formas precapitalistas de tenencia en una hacienda (artículo 84 en Lafosse de Vega-Centeno 1969). En el caso de las cooperativas de producción constituidas en lo que antes habían sido empresas capitalistas, los principales beneficiarios fueron los trabajadores agrícolas permanentes empleados en las haciendas en el momento de la expropiación. Por lo general los trabajadores agrícolas asalariados permanentes eran hombres, aunque las mujeres muchas veces eran un componente importante de la fuerza la-

52 Beneficiarios hasta enero de 1990: con base en “Reforma agraria en cifras, enero 1990”, en Casafranca y Espinoza (1993: Cuadro II-8).

boral agrícola estacional. Por ejemplo, Blanca Fernández (1982) demuestra que en las plantaciones de algodón en el departamento de Piura las mujeres representaban hasta el cuarenta por ciento de la fuerza laboral estacional, pero que muy pocas tenían empleos permanentes. Como resultado, las mujeres terminaron constituyendo sólo un dos por ciento de los miembros de las cooperativas. La incapacidad de la reforma agraria de beneficiar a todos los agricultores estacionales fue perjudicial tanto para los hombres como para las mujeres. Sin embargo, si bien había hombres en ambas categorías –trabajadores permanentes y estacionales–, las mujeres sólo formaban parte de la fuerza laboral estacional y, por consiguiente, quedaban excluidas como beneficiarias de la reforma como grupo social, por razones estructurales. A fin de convertirse en socias de las cooperativas y por tanto en beneficiarias potenciales de la reforma, las pocas mujeres que tenían trabajos permanentes debían ser, además, jefas de hogar, lo cual reducía aún más su participación.

El impacto diferencial del criterio sobre jefes de hogar se aprecia claramente en el caso de las empresas agropecuarias en las que tanto hombres como mujeres tenían trabajo permanente. Por ejemplo, en la región lechera de la provincia de Cajamarca las mujeres componían entre el treinta y el cincuenta por ciento de la fuerza laboral permanente en las fincas, pues el ordeño seguía siendo manual y se le consideraba una ocupación femenina. Sin embargo, de las quince cooperativas que había en la región sólo cinco tenían socias mujeres y, en conjunto, las mujeres representaban apenas el dos por ciento de los miembros de las cooperativas (Deere 1977). En el Perú, los funcionarios de la reforma agraria nunca recopilaron datos desagregados por sexo a nivel nacional, pues los esfuerzos de recolección de datos se concentraron en los hogares beneficiados. Una encuesta efectuada en 83 cooperativas de producción reveló que, en una muestra de 724 miembros, aproximadamente el cinco por ciento eran mujeres (Buchler 1975). Como estimación nacional esta cifra incluso puede ser alta, pues esta encuesta, realizada en 1971, excluyó las cooperativas azucareras agroindustriales de la región costera, en donde la participación era casi exclusivamente masculina. No se ha calculado el porcentaje de mujeres entre quienes recibieron adjudicaciones de tierra individuales pero, en general, se acepta que las mujeres fueron casi siempre excluidas de la reforma agraria como beneficiarias directas (Casafranca y Espinoza 1993: 18, Perú 1994b: 22; Macassi León 1996b: 38; Del Castillo 1997a).

La principal forma en que las mujeres podían adquirir potencialmente derechos a la tierra mediante la reforma era si la heredaban de su esposo o su compañero en caso de deceso. El artículo 88 de la ley especificaba que, al fallecimiento de un beneficiario que no había completado el pago de su parcela, las autoridades de la reforma agraria debían adjudicar esa

parcela, sin costo alguno, a la esposa o compañera permanente y a los hijos menores de 18 años, y que éstos no estaban obligados a pagar por la tierra sino cuando el menor cumpliera los 18 (Macassi León 1996a: 17). Por consiguiente, este artículo fue favorable para las mujeres, puesto que presumió que la mujer se convertía en jefa del hogar una vez viuda, y también reconoció los derechos de las mujeres que vivían en uniones de hecho, pese a que el Código Civil de la época no lo hacía.

Sin embargo, en el caso de las personas que ya habían completado el pago de sus parcelas, las reglas eran diferentes. Si el beneficiario dejaba testamento, la parcela pasaba a la persona designada como heredero, siempre y cuando dicha persona trabajara la tierra directamente (artículo 104). Esta disposición también era contraria al Código Civil, pero de manera potencialmente menos favorable a las mujeres, puesto que el Código Civil de modo automático garantizaba a las esposas y los hijos un tercio de la propiedad del difunto: si el beneficiario moría sin dejar testamento, dependía de los herederos legales (la esposa, los hijos y los padres del difunto) decidir a quién debía pasar la parcela. Si no podían ponerse de acuerdo, esta tarea recaía en las autoridades de la reforma agraria, quienes adjudicaban la parcela entre los herederos que cumplieran las condiciones exigidas por la ley (es decir, que tuvieran más de 18 años, que trabajaran directamente la tierra y que fueran jefes de hogar). La abogada Ivonne Macassi León (*ibíd.*) argumenta que este artículo excluía a las compañeras permanentes, pues incluso después que se reconocieron oficialmente las uniones de hecho, el Código Civil no dispuso que los compañeros en uniones consensuales heredaran uno del otro. Este punto es importante y va en contra de la adquisición de derechos a la tierra por parte de las mujeres, pues las uniones de hecho son muy comunes en la sierra. En síntesis, es posible que la reforma agraria peruana fuera neutral con respecto al género en cuanto no excluyó explícitamente a las mujeres como beneficiarias, pero en la práctica factores legales, estructurales y culturales excluyeron a la gran mayoría de las mujeres rurales como beneficiarias directas.

La reforma agraria chilena comenzó durante el gobierno Alessandri en 1962, pero no se redistribuyó mucha tierra sino cuando asumió el poder el gobierno cristianodemócrata de Eduardo Frei, en 1964. La elección del socialista Salvador Allende en 1970 incrementó rápidamente el ritmo de la reforma agraria. En su primer año de gobierno, se expropiaron casi tantas fincas como durante el período de seis años de Frei (Thiesenhusen 1995: 104). En 1973, el sector reformado chileno representaba aproximadamente el cuarenta por ciento de la tierra agrícola del país. Los cálculos sobre el número de beneficiarios varían considerablemente, desde un mínimo de 56.000 hogares (Echenique 1996: 74) hasta cerca de 76.000 (Silva

1991: 16), pero en todo caso constituyeron el veinte por ciento o menos del total de familias sin tierra en ese momento.

Las mujeres campesinas se vieron virtualmente excluidas de la reforma agraria cristianodemócrata, sobre todo porque se exigía a los beneficiarios que fueran jefes de hogar (artículo 71 en Chile 1967: 35). Además, un complejo sistema de puntaje asignaba prioridad a quienes tuvieran experiencia agrícola y vivieran y trabajaran de tiempo completo en la propiedad, es decir, a los inquilinos y los trabajadores asalariados permanentes (Garrett 1982: 280). Según la investigadora Ximena Valdés (1995: 163), "el derecho a la tierra sólo fue concebido para los hombres... La inserción de los hombres en puestos de trabajo en fundos y haciendas, vinculada a la cuestión familiar y el número de cargas, constituyeron ventajas para obtener las tierras expropiadas al latifundio reformado. Por ello, las mujeres fueron excluidas del acceso a la tierra. A través de esta política, el Estado va a contribuir a reforzar la tendencia existente en la cultura campesina de transmisión de la propiedad por la línea masculina".

La práctica de convertir a los jefes de hogar en beneficiarios directos de la reforma también fue consistente con las disposiciones del Código Civil, según las cuales el esposo era el administrador del patrimonio común del hogar y su representante al tratar con terceros (Garrett 1982: 281). Además, a las jefas de hogar mujeres prácticamente se les excluyó de la reforma debido a la preferencia otorgada a los trabajadores permanentes en las propiedades. Aunque no existen datos cuantitativos sobre la composición por género de los beneficiarios de la reforma, se considera que pocas mujeres se beneficiaron directamente, tanto en el gobierno cristianodemócrata como en el socialista (*ibíd.*; Mack *et al.* 1987; Tinsman 1996: 323, 331-2).

El gobierno de Allende amplió los criterios utilizados para definir a los beneficiarios de la reforma, pues le interesaba expandir las oportunidades de empleo en el campo, así como cerrar la brecha que se había abierto entre los miembros del asentamiento y los trabajadores temporales y estacionales que a veces empleaban. En vez de asentamientos, el gobierno de Allende comenzó a organizar nuevos Centros de Reforma Agraria (CERA), que agruparon varias propiedades expropiadas con la esperanza de generar economías de escala; la idea era incluir no sólo a trabajadores permanentes y temporales como miembros de estas nuevas unidades, sino también a miembros de sus familias de más de 18 años. Todos ellos debían participar en la asamblea general de los CERA y elegir a los miembros de los diversos comités de trabajo, uno de los cuales era el comité de bienestar social. El comité, concebido como el medio para proveer soluciones colectivas a problemas comunes, se consideró el vehículo

más importante para organizar a las mujeres y asegurar su participación en el proceso de reforma (Garrett 1982: 283).

En esta ampliación de los beneficiarios potenciales de la reforma, se eliminaron los impedimentos legales y estructurales a la participación de la mujer. Sin embargo, Garrett argumenta que la nueva estructura de la reforma agraria tuvo apenas un éxito limitado en la incorporación de mujeres. La participación de la mujer en los CERA encontró oposición tanto en los hombres como en las mujeres. Además, una de las críticas más frecuentes de los CERA era que permitían la participación de mujeres⁵³. La resistencia de las mujeres a participar en los CERA estaba estrechamente ligada a prácticas culturales. Garrett (*ibíd.*) señala la influencia conservadora de las principales asociaciones de mujeres campesinas de esa época, los Centros de Madres (CEMA), organizados por la Iglesia, los partidos políticos y el Estado durante la administración de Frei. Los CEMA se concentraban en el papel doméstico de la mujer y prestaban poca atención a su rol en la producción. Además, no les interesaban los problemas sociales, pues éstos se consideraban como temas inapropiados para las mujeres. Sin embargo, sí dieron a las mujeres campesinas una forma de participación social que las sacó de sus casas y las introdujo a un foro en donde podían conversar sobre problemas corrientes. En su momento de auge en 1973, había 20.000 CEMA en el país, con cerca de un millón de participantes (Tinsman 1996: 252).

Como sostiene Patricia Garrett, ni los hombres ni las mujeres pensaban que la mujer debía preocuparse por problemas que trascendieran la esfera doméstica, y pocas mujeres campesinas se unieron a los comités de bienestar social. Además, el gobierno de Allende no contaba con los recursos humanos necesarios para organizar a las mujeres campesinas de maneras diferentes a las que ya existían. Esto obedeció en parte a la difícil situación política que afrontaba el gobierno en 1973, pero también refleja la ausencia de una política estatal clara en términos de la incorporación de las mujeres. Según Heidi Tinsman (1996: 418), "cuando fue claro que la inclusión de las mujeres por los CERA ponía en peligro el apoyo masculino a la reforma agraria de la UP, los funcionarios del gobierno pronto capitularon. Según varios recuentos orales, aunque los funcionarios locales del Indap y el CORA les dijeron a los trabajadores rurales que los CERA estaban abiertos a todos los campesinos sin distinción de sexo, no insta-

53 La estructura de los CERA también generó resistencia porque los centros ampliaron las categorías de beneficiarios potenciales de la reforma, reuniendo a inquilinos, aparceros, gente sin tierra, etc., sin ninguna relación previa de trabajo entre ellos ni con la amalgama de diferentes fincas en una unidad centralizada. Como resultado de esta oposición, en muchos casos los CERA se diferenciaron de los asentamientos del anterior gobierno únicamente de nombre (Thiesenhusen 1995: 104).

ron a los hombres a llevar a sus esposas a las reuniones de la Asamblea General... la UP estaba dispuesta a sacrificar sus metas para la mujer rural debido a la necesidad de mantener el apoyo de los hombres”.

Los dos principales experimentos en América Latina bajo el legado de la Alianza para el Progreso tuvieron, por consiguiente, resultados similares a los de los demás. Las mujeres fueron ignoradas como beneficiarias de la reforma, pues se presumió que al conceder derechos a la tierra a los jefes de hogar, todos los integrantes de la familia se beneficiarían. Como demuestra la experiencia chilena, en ausencia del desarrollo de un movimiento de mujeres con conciencia feminista, incluso los gobiernos progresistas que intentaron ampliar los criterios para la selección de beneficiarios hallaron resistencia.

REFORMA AGRARIA Y GUERRA CIVIL: LOS AÑOS OCHENTA EN CENTROAMÉRICA

La revolución sandinista en Nicaragua volvió a colocar la reforma agraria en la agenda de Centroamérica, y en la de Estados Unidos en el caso de El Salvador, envuelto en una guerra civil. Estos dos países emprendieron luego esfuerzos significativos de distribución de tierra. Guatemala permaneció inmune a estos intentos de solucionar la necesidad de tierra de los campesinos pobres, pues durante esta década sus gobiernos militares ejercieron una represión brutal en las regiones rurales, mientras que en Honduras los proyectos de reforma agraria se debilitaron y en Costa Rica los programas blandos de distribución de la tierra continuaron como de costumbre.

La reforma agraria sandinista comenzó en 1979 con la confiscación de las tierras de propiedad de Somoza y su camarilla. Para cuando los sandinistas dejaron el poder en 1990, más de 5.000 fincas, que representaban casi tres millones de hectáreas, habían sido expropiadas y redistribuidas (Kaimowitz 1989: 386). La reforma agraria sandinista afectó el 46.2 por ciento de la tierra agrícola de la nación, distribuida de la siguiente manera: el 13.9 por ciento del área total quedó en manos de cooperativas de producción de distintas modalidades, el 11.7 por ciento se entregó a fincas estatales, el 20.7 por ciento se adjudicó a individuos y el 2.1 por ciento se reservó para comunidades indígenas (Ciera, 1989, vol. 9: 39).

La reforma agraria sandinista fue la primera en Latinoamérica que incluyó la incorporación de las mujeres entre sus objetivos iniciales. La Ley de Reforma Agraria de 1981 estableció que ni el sexo ni la relación de parentesco podían limitar la posibilidad de ser beneficiario de la reforma. Además, la Ley de Cooperativas Agrícolas de 1981 estipuló que uno de los

objetivos de las cooperativas debía ser promover la participación activa de las mujeres y su incorporación en las cooperativas en las mismas condiciones que los hombres, con iguales derechos y deberes (Ciera 1984: 27). La experiencia sandinista subraya el hecho de que una política estatal explícita que favorezca la incorporación de las mujeres como beneficiarias es una condición necesaria pero no suficiente para que las mujeres adquieran derechos a la tierra. Entre 1979 y 1989, 5.800 mujeres campesinas se beneficiaron directamente de la reforma agraria sandinista, lo que equivale al 9.7 por ciento de los 59.545 beneficiarios (INRA-INIM 1996: 10). Las mujeres representaron el 11 por ciento de los miembros de las cooperativas de producción y constituyeron el 8 por ciento de las personas a quienes se adjudicaron parcelas individuales⁵⁴. En los años noventa, los hogares encabezados por mujeres constituían alrededor del 19 por ciento del total en las zonas rurales de Nicaragua (Valdés y Gomáriz 1997: 33), lo que sugiere el grado en que se discriminó contra la mujer, pese a las disposiciones que favorecían la equidad de género.

Uno de los principales cambios ocurridos durante los años ochenta fue la presencia creciente de campesinas en las organizaciones de masa sandinistas. En 1984, la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) organizó una sección de mujeres y comenzó a organizar a las trabajadoras asalariadas, tanto estacionales como permanentes, en los sectores estatal y privado. En 1989, las mujeres representaban el cuarenta por ciento de sus 135.000 miembros. Su peso creciente en el movimiento sindical reflejaba la creciente feminización de la fuerza laboral agrícola que resultó durante la guerra de los contras y el esfuerzo concertado de la ATC para incorporarlas (Ciera-ATC-Cetra 1987). No fue sino en 1986 que la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) organizó una división de mujeres y comenzó a desempeñar un papel más activo en la incorporación de la mujer en la UNAG y en las cooperativas. En 1989, las mujeres constituían el doce por ciento de sus 125.000 miembros. En febrero de

54 Según cálculos anteriores del gobierno sandinista, las mujeres sólo representaban el 8.6 por ciento de los miembros de las cooperativas de producción, o Cooperativas Agropecuarias Sandinistas (CAS), a comienzos de 1989 (Ciera 1989, vol. 7: 222). Una encuesta realizada a mediados de 1989 por la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) revela una cifra un poco mayor, 12.3 por ciento, pues se basó en un número mayor de cooperativas de producción: 1.221 en comparación con 1.120 en el estudio anteriormente mencionado. Teniendo en cuenta todas las modalidades de producción colectiva, las mujeres representaban el 12 por ciento de los beneficiarios (Fundación Arias-Cipres 1992: 31). Según estas fuentes, las mujeres estaban menos representadas entre los miembros de las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), conformadas por agricultores tradicionales con propiedades, así como por beneficiarios de la reforma a quienes se adjudicaron tierras a título individual: representaban el 10.6 por ciento de los miembros de las CCS en la encuesta de la UNAG, y sólo el 7.3 según el banco de datos oficial (que también incluía menos CCS).

1989, cuando se celebró la primera Reunión Nacional de Dirigentes Campesinas, una de las principales demandas que surgió fue que la tierra distribuida mediante la reforma agraria fuera adjudicada y titulada a nombre de los dos cónyuges⁵⁵. Durante este período, las mujeres rurales también pidieron acceso a tierras estatales no utilizadas para trabajarlas con fines de autoaprovisionamiento, así como su integración a las cooperativas en calidad de socias (Ciera 1989, vol. 7: 77-9; Pérez Alemán 1990: 90-5). Cuando finalizó el gobierno sandinista, a 2.000 mujeres asalariadas se les había dado acceso a parcelas de autosuficiencia en fincas estatales, y otras 1.000 habían organizado colectivos de producción en tierras prestadas de las cooperativas (INIM 1995: 75), lo que ilustra la demanda creciente de las mujeres para obtener acceso a la tierra y ser incorporadas como beneficiarias de la reforma agraria.

Sin embargo, las ganancias obtenidas durante el gobierno sandinista por las mujeres rurales en términos de derechos a la tierra no fueron mucho mayores que las de sus vecinas centroamericanas (en especial en Costa Rica y El Salvador), que durante esa década no tuvieron leyes agrarias equitativas con respecto al género. Este resultado se asocia con los siguientes factores: i) la legislación equitativa con respecto al género no había sido ampliamente interiorizada por la dirigencia sandinista y no se le otorgó prioridad en los esfuerzos organizacionales; ii) hubo un rezago considerable entre el momento de inicio de la reforma agraria y la concientización del liderazgo de las organizaciones de masas rurales sandinistas con respecto a los temas de género; iii) para cuando las organizaciones de masas rurales comenzaron a interiorizar los temas de género, la guerra contra los contras y el deterioro de la economía paralizaron cualquier acción efectiva⁵⁶.

Las principales beneficiarias de los proyectos de reforma agraria sandinistas resultaron siendo las jefas de hogar, como en los vecinos países de Honduras, El Salvador y Costa Rica. El porcentaje relativo de beneficiarias fue considerablemente mayor en Nicaragua que en Honduras, lo que sugiere que la legislación equitativa con respecto al género sí re-

55 Entrevista con Martha Eriberta Valle Valle, dirigente de la UNAG y diputada del FSLN al Congreso Nacional, 30 de enero de 1997, Managua.

56 En 1980 se creó un equipo de investigación de mujeres campesinas en el Centro de Investigación y Estudio de la Reforma Agraria (Ciera) como parte del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), y las investigadoras ejercieron presión constante para que se incorporara una perspectiva de género. Aunque este equipo logró influir sobre el lenguaje de la ley de reforma agraria de manera que incluyera a las mujeres, hubo una gran resistencia entre los funcionarios del INRA en lo que se refiere a su implementación. Sobre la resistencia de los hombres y mujeres campesinos a que las mujeres se incorporaran como socias a las cooperativas de producción, véanse Deere (1983) y Ciera (1984).

presentó alguna diferencia. No obstante, el hecho de que el porcentaje de beneficiarias resultara siendo similar al de las reformas salvadoreña y costarricense indica el grado de resistencia que encontró el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra. Además, es necesario que las mujeres campesinas conozcan sus derechos y vivan en un entorno de apoyo para poderlos reclamar, lo que a su vez exige el fuerte respaldo de las organizaciones campesinas y de mujeres (Deere 1983; Padilla, Murguialday y Criquillon 1987). Como veremos en capítulos posteriores, estas condiciones se dieron en un contexto muy diferente en los años noventa.

En El Salvador, la reforma agraria no se contempló seriamente sino cuando el país ya estaba sumido en una profunda crisis social, relacionada con el injusto y desigual sistema de tenencia de tierra y la consiguiente pobreza rural⁵⁷. Como respuesta a las demandas de reforma agraria cada vez más apremiantes de las organizaciones campesinas, en 1975 se creó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), pero sus proyectos iniciales de redistribución de tierras fueron muy limitados. Cuando triunfó la revolución sandinista en el vecino Nicaragua, a instancias de los Estados Unidos una junta cívico-militar inició la reforma agraria en 1980, en dos fases⁵⁸. En la fase I (decreto 154), todas las haciendas de más de 500 hectáreas debían expropiarse con compensación. En estas tierras se organizaron cooperativas de producción, constituidas sobre todo por quienes trabajaban de manera permanente en la propiedad. La fase III (decreto 207), iniciada en 1983, fue una reforma basada en el principio de "la tierra para el que la trabaja". Todos los arrendatarios y aparceros que vivían en fincas de menos de 100 hectáreas se convertirían en dueños de las parcelas que cultivaban, hasta un máximo de siete hectáreas.

Después de una década de reforma agraria, en mayo de 1991, 81.799 hogares se habían beneficiado durante las fases I y III, cifra que representaba aproximadamente un once por ciento de la población económicamente activa (Fundación Arias 1992: 31)⁵⁹. En términos de género, las

57 Durante los años sesenta se había redistribuido algo de tierra a través de los proyectos de colonización que se desarrollaron como respuesta a la Alianza para el Progreso, pero El Salvador siguió siendo el país centroamericano con mayor cantidad de campesinos sin tierra. Según el censo de 1971, el 65 por ciento de la población rural carecía de tierras o tenían muy poca (con acceso a menos de 0.7 hectáreas). En el otro extremo, el dos por ciento de las fincas de la nación poseía el 60 por ciento de la tierra agrícola (Thiesenhusen 1995: 139-40).

58 Inicialmente se planearon tres fases. La fase II, que habría afectado fincas con un tamaño entre 100 o 150 (dependiendo de la calidad de la tierra) y 500 hectáreas, nunca se implementó. Además, la Constitución de 1983 elevó el límite inferior del tamaño de los fundos a 245 hectáreas. A las haciendas dentro del rango de 245 a 500 hectáreas se les daban tres años para vender o transferir las tierras en exceso.

59 Aproximadamente una quinta parte de la tierra agrícola de El Salvador se transfirió al sector reformado; el 73 por ciento se transfirió a las cooperativas de la fase I, el 24 por ciento a ex

mujeres constituyeron un 11.7 por ciento de los beneficiarios durante la fase I, y un 10.5 por ciento durante la fase III (*ibíd.*: 34)⁶⁰. Aunque estas cifras se comparan favorablemente con los resultados de la reforma agraria sandinista en Nicaragua, el panorama es un poco más complicado. Al constituir las cooperativas de la fase I, por lo general sólo una persona de cada familia podía participar en la cooperativa, la que se consideraba como jefe de hogar (Fundación Arias 1992: 47)⁶¹. Puesto que si en el hogar reside un adulto varón a éste siempre se le considera el jefe, el grupo principal de mujeres que se beneficiaron fueron las solteras con hijos pequeños. En vista de la muy alta incidencia de jefas de hogar mujeres en las zonas rurales de El Salvador, un 21.2 por ciento en 1985 y un 23.5 por ciento en 1992 (El Salvador 1985: Cuadro B-39.3; El Salvador 1992: 292-4), estaban subrepresentadas entre los beneficiarios.

En segundo lugar, a las socias de las cooperativas no les ha ido tan bien como a los hombres en lo que respecta a disfrutar de los beneficios que ofrece la participación en estas organizaciones. La inmensa mayoría de las cooperativas asignan parcelas a sus miembros con fines de autoabastecimiento. Una encuesta sobre hogares cooperativos realizada a mediados de los años ochenta reveló que el 82 por ciento de los hogares con jefatura masculina tenía acceso a una parcela individual, en comparación con sólo el 65 por ciento de los hogares encabezados por mujeres. Además, cuando a las mujeres se les asignaban parcelas dentro de las cooperativas, tendía a ser tierra de mala calidad y más pequeña: un promedio de 0.5 manzanas (una manzana equivale a 0.7 hectáreas) para las

(Continuación Nota 59)

inquilinos individuales y el restante (consistente en ventas voluntarias de fincas) a campesinos bajo diversas modalidades de tenencia (Thiesenhusen 1995: 153). El alcance de esta reforma difiere de acuerdo con la fuente, quizás porque no todas las fuentes incluyen a los beneficiarios que resultaron de estas ventas voluntarias. Thiesenhusen (*ibíd.*) menciona 85.227 beneficiarios, incluidos estos últimos, así como quienes se beneficiaron antes de 1980 mediante los programas de colonización. Seligson (1995: 64) informa sobre 85.000 hogares beneficiados, con aproximadamente 125.000 trabajadores que, según sus cálculos, representan el 21 por ciento de la población agrícola económicamente activa.

- 60 Las cifras sobre el porcentaje de beneficiarias también varían considerablemente. Un informe del Banco Mundial (World Bank 1996b: 29) cita tres cálculos diferentes para las beneficiarias de la fase I: 12 por ciento según el Proyecto de Evaluación de la Reforma Agraria (PERA) para 1991 (la fuente utilizada en el informe de la Fundación Arias, arriba citado); seis por ciento según la Encuesta sobre Tenencia de Tierras de 1993; y cinco por ciento según un documento del Ministerio de Planeación. Sin embargo, según el "Octavo censo agropecuario de las cooperativas del sector reformado 1991-92", las mujeres representaron el 25.7 por ciento de los 37.678 miembros de 344 cooperativas de producción (citado en Montoya, s.f., Anexo I: y en CMC 1997: 6). Es difícil explicar una discrepancia tan marcada en las cifras. Tal vez la última cifra se refiera al empleo en las cooperativas, y no a la membresía oficial en éstas.
- 61 El criterio sobre jefes de hogar en la selección de beneficiarios de la reforma agraria se estipuló en la ley de 1975 que creó el ISTA (artículo 52, en Fundación Arias 1998a: 13).

mujeres y 0.8 manzanas para los hombres (Lastarria-Cornhiel 1988: 594-5). En tercer lugar, durante la fase III de la reforma, a un número relativamente mayor de mujeres se les expropiaron sus tierras, en comparación con el número de mujeres beneficiarias. Las mujeres constituyeron el 35.9 por ciento de las personas a quienes se expropiaron tierras⁶², en comparación con el 10.5 de los beneficiarios. La mayor parte de quienes perdieron tierra eran viudas mayores o mujeres solteras que no trabajaban la tierra directamente, sino la cultivaban mediante un sistema de aparcería o la alquilaban (Fundación Arias 1992: 36). En el intento por generar el mayor número posible de beneficiarios que pudieran apoyar el programa de la junta cívico-militar, no se tuvo, por ende, en cuenta la importancia que las mujeres pudieran asignar a poseer tierra (como fuente de alimentos o ingresos o para contar con alguna seguridad en la vejez). En términos generales, esta fase de la reforma tuvo la consecuencia no intencional de afectar negativamente los hogares campesinos pobres, como aquellos que se veían forzados a alquilar sus parcelas porque no tenían el capital de trabajo necesario para ponerlas a producir, o que habían migrado temporalmente con miras a obtener algunos ingresos salariales (Thiesenhusen 1995: 151). Lo irónico es que los terratenientes ausentistas, que poseían entre 150 y 500 hectáreas, fueron totalmente eximidos de la reforma incluso si trabajaban la tierra a través de aparceros o arrendatarios. Así pues, los intereses políticos primaron sobre las consideraciones de equidad, sobre todo la equidad de género.

El aspecto más favorable de la legislación agraria de comienzos de los años ochenta en términos de género tiene que ver con los derechos de herencia a la participación en las cooperativas. Si un miembro fallecía, cualquier integrante de su familia lo podía remplazar en la cooperativa, pero se le otorgaba preferencia a la esposa o a la compañera de vida⁶³. Sin embargo, en la práctica esto no siempre se daba: "Cuando un asociado fallece quedaba establecido que fuera la mujer beneficiaria, pero hubo problemas para incorporarla y lo que se hacía era incorporar al hijo mayor. Pero en algún momento ese hijo va a formar un hogar y esa mujer queda desprotegida" (Fundación Arias 1992: 49). En lo que respecta a los beneficiarios de la fase III, los derechos de herencia siguieron las normas del Código Civil de la época, que no eran tan favorables para las mujeres como las reglamentaciones que regían las cooperativas. El beneficiario

62 Otra fuente (FAO 1992: 90) da una cifra aún más alta, pues señala que el 70 por ciento de las personas a quienes se expropiaron tierras fueron mujeres. Además, según este informe, de las 3.500 mujeres que recibieron parcelas, cerca de 2.800 renunciaron a ellas, quizás debido a la guerra civil.

63 Artículo 19, "Reglamento Regulador de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias", en Mendoza (1997): 121.

tenía plena libertad de testar la tierra a quien quisiera, sin que existiese ninguna disposición que protegiera los derechos a la tierra de la esposa o compañera. Si el beneficiario fallecía sin haber hecho testamento, los herederos legales incluían la esposa, los hijos/as y los padres, pero se excluía a las compañeras de uniones de hecho y a los hijos "naturales", pues en esa época no se reconocía legalmente este tipo de uniones (FAO 1990: 5; 1992: 88). En síntesis, desde una perspectiva de género, las reformas agrarias iniciadas en los años ochenta tuvieron resultados decepcionantes. Tanto en la reforma sandinista como en la salvadoreña, incluso el grupo con más probabilidades de ser incluidas como beneficiarias –las jefas de hogar– estuvo notoriamente subrepresentado.

LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES

La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones. El cuadro 3.2 sintetiza la información sobre el porcentaje de beneficiarias mujeres: la participación de la mujer oscila entre insignificante o baja (en Chile, Ecuador, Honduras y Perú) y un máximo de un tercio de los beneficiarios⁶⁴. La media fue de entre un once y un doce por ciento, una cifra muy inferior, como vimos, a la incidencia de jefas de hogar campesinas en la mayor parte de los países. Sin embargo, las cifras más altas deben tomarse con reservas, pues en México, Bolivia y Cuba las mujeres también representaron un porcentaje muy bajo de los beneficiarios directos en los años iniciales de sus respectivas reformas, que fue cuando se distribuyó el grueso de la tierra. En las tres reformas agrarias pioneras la participación de las mujeres aumentó gradualmente, en parte como resultado de la herencia pero también debido a factores específicos de cada reforma.

Sin embargo, vale la pena señalar que el porcentaje de socias de las cooperativas en Cuba en los años ochenta era casi el doble del porcentaje de socias en otros países latinoamericanos que promovieron la organización de cooperativas de producción durante este período. La alta cifra

64 Además de las trece reformas agrarias examinadas en este capítulo, sólo existen datos cuantitativos sobre el porcentaje de mujeres beneficiarias para la República Dominicana, en donde representaron el cinco por ciento del total en 1995 (Galán 1998: 49). Existe algo de información sobre la reforma agraria de Panamá (Fundación Arias-Ceaspa 1995: 145), pero los datos reportados se refieren a los proyectos de titulación de tierras en zonas de colonización.

CUADRO 3.2
PORCENTAJE DE BENEFICIARIAS MUJERES EN TRECE PROGRAMAS DE REFORMA
AGRARIA Y COLONIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

País/Años	Beneficiarias mujeres	
Bolivia (1954-94)	17.2 (1994)	
Brasil (1964-94)	12.6 (1996)	
Chile (1964-73)	ninguna/bajo	
Colombia (1961-91)	11.2 (1986)	11.0 (1991)
Costa Rica (1963-88)	11.8 (1988)	
Cuba (1959-88)	Cooperativas: 34.7 Individuos: 5.5 (1979)	21.0 13.0 (1988)
El Salvador (1980-91)	Cooperativas: 11.7 Individuos: 10.5 (1991)	
Ecuador (1964-93)	bajo	
Honduras (1962-91)	3.8 (1979)	
Guatemala (1962-96)	8.0 (1996)	
México (1920-92)	Ejidos: 1.3 (1970)	15.0 (1984)
Nicaragua (1981-90)	Colectivos: 11.0 Individuos: 8.0 (1990)	
Perú (1970-91)	bajo	

Fuentes: Bolivia: INRA, datos puestos a disposición de las autoras, 1997; Brasil: INCRA/CRUB/UNB (1998: 26); Chile: Garrett (1982); Valdés (1995) y Tinsman (1996: 418); Colombia: León, Prieto y Salazar (1987: 49) y Durán Ariza (1991); Costa Rica: Brenes Marín y Antezana (1996: 2); Cuba: Stubbs y Álvarez (1987: Cuadro 8.1) y Galán (1998: 17); Ecuador: Phillips (1987) y Martínez (1992); El Salvador: Fundación Arias (1992: 34); Guatemala: Rivas y Bautista (1997: 6); Honduras: Callejas (1983) y Martínez, Rosales y Rivera (1995: 37-38); México: Valenzuela y Robles (1996: 37) y Arizpe y Botey (1987: 71); Nicaragua: INRA-INIM (1996: 10); Perú: Deere (1985: 1040); Casafranca y Espinosa (1993: 18) y Perú (1994: 22); y entrevistas realizadas por las autoras.

cubana refleja la decisión política de que todos los miembros adultos de una familia, sin distinción de sexo, pudieran incorporarse a las cooperativas; también refleja los esfuerzos emprendidos por la organización campesina, la ANAP, para garantizar a las mujeres su participación. Nicaragua también anunció una política semejante, pero luego no hizo mucho para implementarla, lo que lleva a concluir que la garantía de derechos formales a la tierra es una condición necesaria aunque no suficiente para asegurar que las mujeres se beneficien directamente de una reforma agraria, con la adquisición de derechos efectivos a la tierra.

Así mismo, es importante señalar algunas de las dificultades que surgieron al tratar de determinar con precisión el porcentaje de beneficiarias mujeres. En primer lugar, los datos sobre las beneficiarias están sujetos a todos los problemas que suelen plantear los datos comparativos de la reforma agraria. Los cálculos de beneficiarios en todos los países muchas veces varían, como observamos antes, dependiendo de cuáles grupos se incluyan bajo el rango de beneficiarios de la reforma (es decir, si se incluyen los colonos que se benefician de proyectos de titulación de tierras públicas o nacionales). En segundo lugar, quienes planearon la reforma agraria supusieron que los beneficiarios que se buscaban eran hogares o familias rurales y algunos países —como Bolivia, Chile, Ecuador y Perú— ni siquiera incluyeron el sexo del beneficiario en el formulario de solicitud. En los países que sí recopilaron datos de los beneficiarios desagregados por sexo, sólo en los años ochenta, como resultado de los esfuerzos de las investigadoras feministas, se procesó la información por género. En Honduras, estos datos sólo se procesaron para un año, y la recolección de datos de los beneficiarios por sexo no se incorporó como parte de los esfuerzos corrientes de recolección de datos. En Bolivia, en donde la variable sexo no aparece en los formularios de solicitud de los beneficiarios, sólo se ha podido reconstruir esta información mediante el análisis de los nombres de una muestra de los beneficiarios. En Chile, Ecuador y Perú, los formularios de aplicación desaparecieron, lo cual imposibilita la obtención de esta información⁶⁵. Sólo las reformas agrarias más recientes, las de Nicaragua y El Salvador, mantienen registros de los beneficiarios desagregados por sexo⁶⁶. En la mayor parte de los países, la tarea de obtener datos desagregados por género sigue siendo muy laboriosa, y suele

65 En estos tres países intentamos ubicar estas solicitudes sin éxito.

66 Sin embargo, en El Salvador, en 1985 aún no se habían procesado los datos según el sexo de los beneficiarios, pese a que esta reforma agraria fue financiada por la Usaid (Deere 1986: 187). A partir de 1972, la Enmienda Percy a la legislación sobre ayuda externa exige que todos los programas de asistencia exterior de los Estados Unidos tengan en cuenta el impacto que tiene este tipo de programas sobre las mujeres.

ser realizada por las unidades de mujeres y desarrollo, por lo general con personal insuficiente, de los institutos de reforma agraria, como en Colombia, Costa Rica y Honduras. La ausencia de esfuerzos sistemáticos de recolección de datos evidencia la baja prioridad que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos ha otorgado a los derechos de la mujer a la tierra, pese a los cambios importantes que se han efectuado en los códigos civiles en lo que concierne a los derechos de propiedad de la mujer.

A las mujeres se les excluyó de las reformas agrarias latinoamericanas por razones legales, estructurales, ideológicas, culturales o institucionales (Deere 1985; 1986; Galán 1998: 17). Todos estos factores se interrelacionan y se basan en ideologías patriarcales en las que predominan conceptos de masculinidad y feminidad y la división del trabajo por género apropiada entre las esferas pública y privada. Casi todas las leyes de reforma agraria parecen ser neutrales con respecto al género por cuanto los beneficiarios se definen en términos de grupos sociales como los inquilinos y trabajadores asalariados permanentes en las tierras expropiadas. Sin embargo, sin excepción, la legislación de la reforma agraria se refiere a estos grupos en masculino⁶⁷. Además, al no incluir explícitamente a las mujeres, el lenguaje de la legislación de la reforma agraria sirvió para reforzar las predisposiciones culturales tanto de los planeadores como de los beneficiarios en cuanto a quiénes debían ser los favorecidos. La expectativa de que los beneficiarios de la reforma agraria fueran hombres muchas veces se hacía explícita en las disposiciones de herencia de las leyes que designaban a la viuda (y no al viudo) como heredera potencial de las tierras de la reforma cuando falleciera su esposo o su compañero permanente.

Dos conceptos culturalmente cargados impregnaron las reformas agrarias latinoamericanas: la del agricultor y la del jefe de hogar. Independientemente de la cantidad de trabajo que la mujer rural dedica a la agricultura —ya sea como trabajadora familiar no remunerada o como trabajadora asalariada—, en América Latina la agricultura se ha entendido socialmente como una actividad y una ocupación masculinas. Como resultado, el trabajo de la mujer en la agricultura es en su mayor parte invisible. Las labores agrícolas de la mujer, si es que se tienen en cuenta, se presumen secundarias a las de los hombres, pues por lo general se consideran como una ayuda complementaria al agricultor principal, que es un varón. Como muestra el cuadro 3.3, casi todas las leyes de reforma agraria latinoamericanas favorecieron a los agricultores como beneficiarios de sus reformas. Una noción cultural relacionada es que los hogares

67 El uso del masculino —campesinos— para significar tanto hombres como mujeres, aunque correcto desde el punto de vista lingüístico, es una práctica sexista puesto que existe esa misma palabra en femenino: campesinas (Thomas 1997).

rurales siempre deben estar encabezados por un adulto varón, si hay alguno que resida en la casa. En la práctica, los dos conceptos se han combinado, de manera que, incluso en los censos agrícolas, se presume que el agricultor de la unidad familiar es el jefe de hogar varón⁶⁸. Como muestra también el cuadro 3.3, varias leyes de reforma agraria exigían explícitamente que los beneficiarios fueran jefes de hogar. Las que no especificaban a los jefes de hogar como beneficiarios, estipulaban que sólo una persona en cada hogar podía figurar como tal. En cualquier caso, de acuerdo con las normas culturales, de haber un adulto varón en la familia, a él se le designaba como jefe de hogar o representante de la familia para fines de la reforma agraria.

Ya en los años sesenta, casi todos los códigos civiles latinoamericanos reconocían el derecho legal de la mujer casada de administrar sus propios activos. Sin embargo, salvo en México, los esposos seguían siendo los únicos representantes de la familia y eran los responsables de administrar el patrimonio y los asuntos económicos del hogar. Así, las reformas agrarias que privilegiaban a los jefes de hogar varones como beneficiarios estaban en sintonía con los códigos civiles de la época. Las mujeres que más se hubieran podido beneficiar directamente de las reformas fueron las jefas de hogar, sobre todo en los países (México, Bolivia y Honduras) que las incluyeron explícitamente como beneficiarias potenciales. Salvo por unas pocas excepciones (México, Costa Rica y Brasil), las mujeres rurales representaron un porcentaje mucho más alto de los jefes de hogares rurales reportados⁶⁹ que de los beneficiarios de la reforma agraria, lo cual sugiere que, de hecho, los factores estructurales, culturales e institucionales sí fueron barreras formidables que impidieron su incorporación como beneficiarias directas.

Varias reformas agrarias establecieron sistemas de puntaje en sus reglamentaciones internas para seleccionar a los beneficiarios (véase el cuadro 3.3). Los sistemas de puntaje utilizados en Brasil y Costa Rica eran abiertamente discriminatorios, pues asignaban más puntos a los jefes de hogar varones en comparación con las jefas de hogar, y a la fuerza laboral familiar masculina en comparación con la femenina. Además, los sistemas de puntaje que privilegiaban un tamaño de familia grande también tendían a discriminar en contra de los hogares encabezados por mujeres,

68 En los cuestionarios de la mayor parte de los censos agrícolas el sexo del agricultor ni siquiera se incluye como variable, y en los casos en que sí se incluye estos datos no son procesados por la entidad encargada de la estadística ni se consignan en la publicación del censo.

69 Sobre los problemas conceptuales que plantea la enumeración de las jefas de hogar mujeres y la dificultad que representa para los análisis comparativos, véanse Buvinic y Youssef (1978), Chant (1997: 7-24, 70-4) y Desai y Ahmad (1998).

CUADRO 3.3
CRITERIOS PARA SELECCIONAR LOS BENEFICIARIOS/AS DE LAS REFORMAS
AGRARIAS

País/Años	Jefe de hogar	Una persona por hogar	Soltero sin dependientes	Sistema de puntaje	Experiencia agrícola
Bolivia 1952		Sí	Sí		Sí
Brasil 1964	Sí			Sí	Sí
Chile 1967 1970	Sí No			Sí	Sí
Colombia 1961		Sí		Sí	Sí
Costa Rica 1961	Sí			Sí	Sí
Cuba 1959	Sí				Sí
Ecuador 1961	Sí				Sí
El Salvador 1980	Sí				Sí
Guatemala 1952 1962	Sí	Sí			Sí
Honduras 1962 1975	Sí Sí		Sí Sí		Sí Sí
México 1920 1922 1971	Sí No		 Sí		
Nicaragua 1981	No				
Perú 1969	Sí				Sí

Fuente: Véase cuadro 3.2.

puesto que, por definición, no había un trabajador adulto varón, y eran, por consiguiente, más pequeños que los hogares encabezados por hombres. Los sistemas de puntaje empleados en Chile y Colombia favorecían a las personas con un nivel educativo más elevado y con mayor experiencia agrícola. En vista de las persistentes desigualdades en los niveles de escolaridad masculina y femenina en las zonas rurales de América Latina, también ésta era otra forma de discriminación contra las mujeres. Los sistemas de puntaje o las listas de prioridades también se utilizaron para favorecer a un grupo de beneficiarios potenciales en comparación con otro, como los trabajadores permanentes de las tierras, en vez de los estacionales.

En el caso de los beneficiarios de las cooperativas de producción en Chile y Perú, las características estructurales de la participación de la fuerza laboral masculina y femenina fueron aún otra barrera contra la incorporación de la mujer campesina en las reformas. Cuando se realizó la reforma en esos países, los trabajadores agrícolas asalariados de las tierras expropiadas casi siempre eran hombres, aunque las mujeres muchas veces eran un componente importante de la fuerza laboral estacional. La incapacidad de muchas de estas reformas de beneficiar a la mayor parte de los trabajadores agrícolas estacionales perjudicó tanto a los hombres como a las mujeres. Sin embargo, aunque había hombres en ambas categorías de trabajadores –permanentes y estacionales–, las características estructurales de la participación de la fuerza laboral femenina hicieron que las mujeres fueran excluidas como grupo social. Las pocas mujeres que eran trabajadoras permanentes en las tierras, y por consiguiente beneficiarias potenciales de la reforma, fueron sometidas a un criterio adicional: que fueran jefas de hogar. Desde luego, este requerimiento redujo aún más su participación (Deere 1986: 174). Otros factores estructurales, como las altas tasas de crecimiento demográfico y la relación persona-parcela no favorable, también se utilizaron como argumentos para negar el acceso a la tierra a las mujeres mediante las reformas (Fundación Arias 1992: 49-50; Safilios-Rothschild 1983: 17).

Hasta los años ochenta, en América Latina los ministerios de Agricultura y los institutos de reforma agraria eran bastiones masculinos, con pocas mujeres en su nómina de profesionales. Los hombres que implementaban estas reformas por lo general presumían que sólo los varones podían ser agricultores. Las únicas profesionales mujeres que trabajaban en el sector agrícola eran las economistas domésticas, que, desde los años cuarenta, eran empleadas en programas encargados de mejorar los niveles de vida de las familias campesinas pobres. Estos programas tenían como objetivo a las mujeres en sus roles domésticos, una tarea facilitada por la organización de las mujeres campesinas en clubes de

madres o amas de casa por la Iglesia católica, los partidos políticos y otros grupos en toda América Latina. En países como Chile, Bolivia, Perú y Colombia, éstos fueron medios particularmente efectivos de organizar a las mujeres en torno a intereses reproductivos en vez de productivos.

Otro factor que se agregaba a las barreras institucionales contra la incorporación de las mujeres como beneficiarias era la composición de las organizaciones campesinas que prosperaban en concierto con las reformas agrarias. Hasta la década de los ochenta, su membresía y su liderazgo eran casi siempre exclusivamente masculinos. No obstante, las mujeres muchas veces participaban de modo activo en las invasiones de tierra y en las manifestaciones campesinas, con frecuencia al frente de confrontaciones potencialmente violentas con los militares o la policía. Portaban letreros con las consignas "La tierra para el que la trabaja" y "¡Reforma agraria ahora!", desde México en las primeras décadas del siglo XIX (Ramos 1993), hasta Honduras (Rosales 1994: 53), Colombia (Villarreal 1998: 63; Comisión Mujer 1990: 27) y Perú (Ceimme 1995: 27; Radcliffe 1993: 212), entre otros. Sin embargo, las mujeres casi nunca tenían voz y voto en estas organizaciones y no estaban en posición de presionar a favor de sus propios intereses específicos de género con respecto al derecho a la tierra. La principal demanda de todas estas organizaciones se planteaba en términos de clase: la tierra para el que la trabaja. Estas organizaciones también presumieron que, al adjudicar tierra al jefe de hogar varón, todos los miembros de la familia resultarían beneficiados, un supuesto que excluía a las mujeres de los derechos a la tierra.

Una de las principales maneras en que las mujeres a veces podían obtener el estatus de beneficiarias y con ello derecho a la tierra era mediante las disposiciones de herencia de algunas de las reformas. Las leyes de reforma agraria de El Salvador, Honduras, México y Perú estipulaban todas reglas de herencia diferentes de las incluidas en los códigos civiles, y que eran más favorables en términos de los derechos de las viudas a la tierra (FAO 1992). En Perú y en El Salvador, las leyes de reforma agraria incluyeron a las compañeras no formalmente casadas entre los posibles herederos de las parcelas en caso de fallecimiento del beneficiario, en una época en que en esos países no se reconocían las uniones de hecho. En el caso de México, hay pocas dudas de que la preferencia explícita en la legislación agraria a favor de los derechos de las esposas y las compañeras permanentes a la tierra por encima de los de los hijos/as explica en gran parte (junto con la brecha de género en la esperanza de vida) el incremento significativo en el número de ejidatarias entre 1970 y 1984. En otros países que estipulaban que las esposas o compañeras podían heredar derechos a la tierra a la muerte de sus esposos, también se incluía a los hijos/as adultos entre los herederos potenciales, y en último término le corres-

pondía al instituto de reforma agraria escoger al heredero. En la mayor parte de los países que incluían esta disposición, casi siempre se asignaba prioridad a los hijos varones por encima de las viudas, en detrimento de la seguridad económica de estas últimas.

La incorporación de criterios equitativos con respecto al género en las leyes de reforma agraria se produjo a un ritmo muy lento hasta la década de los ochenta. México fue el primer país en revertir los criterios discriminatorios; lo hizo en 1971, año en que, para fines efectivos, la distribución de la tierra ya había finalizado. Desde el comienzo, Nicaragua estableció que los beneficiarios de la reforma agraria debían seleccionarse sin distinción de su sexo y de su condición civil. Sin embargo, como vimos, durante la reforma sandinista no se tomaron medidas proactivas para garantizar a las mujeres derechos efectivos a la tierra. Brasil y Colombia, a fines de los años ochenta, y Honduras a comienzos de los noventa también tomaron medidas tendientes a modificar las disposiciones antes discriminatorias en su legislación y reglamentaciones de la reforma agraria. Estos tres países también fueron los líderes en la región en cuanto a introducir la posibilidad de la adjudicación y titulación conjunta de tierras a las parejas, una demanda que también se comenzaba a plantear en otros países. Sin embargo, sólo en la década de los noventa una confluencia de factores produjo cambios en los códigos agrarios de la mayor parte de los países, así como resultados notoriamente diferentes en términos de la composición por género de los beneficiarios de la reforma.

CAPÍTULO 4. LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

*El hombre se siente mal si la mujer tiene tierra.
Si la mujer tiene tierra, es para individualizar la propiedad;
si el hombre tiene tierra, se dice que es tierra de la familia¹.*

Los pasos que abrieron el camino para que el género y los derechos a la tierra se consideraran un tema importante se dieron a nivel internacional, nacional y local. Nuestro punto de entrada es el génesis y la evolución del campo “Mujeres en el Desarrollo”, o MED, pues provee el marco que orientó las prioridades de los organismos internacionales y las acciones gubernamentales tendientes a abordar temas de mujer y género durante los últimos decenios. La influencia de MED creció al unísono con la consolidación y la expansión del movimiento internacional de mujeres, a la vez facilitadas por la proclamación de la Década de la Mujer en la ONU y las cuatro conferencias internacionales con que se asocia el decenio.

La Década de la Mujer fue proclamada bajo la consigna “igualdad, desarrollo y paz” durante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que se celebró en Ciudad de México en 1975. Desde luego, ya en este momento estaba bien avanzada la *segunda* Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, lo que hacía evidente el argumento de Ester Boserup, pionera de MED, de que el desarrollo había ignorado a la mujer². En su libro clásico *Women’s Role in Economic Development* (1970), Boserup

- 1 Entrevista con María Elena Reynoso, Agrupación de Mujeres Tierra Viva, 7 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.
- 2 Según Irene Tinker (1990), no se hizo ninguna mención específica de la mujer en la Declaración de la Primera Década del Desarrollo de las Naciones Unidas (1961-70). En 1962, la Asamblea General de las Naciones Unidas instruyó a la Comisión sobre la Condición de la Mujer para que preparara un informe sobre el papel de la mujer en el desarrollo. Sin embargo, incluso la Comisión dio por sentado que “el desarrollo económico y social produciría los cambios deseados para la mujer” (*ibid.*: 29); es decir, se presumió que los beneficios del desarrollo terminarían por llegarles a las mujeres, así como a los hombres. Sólo cuando las Naciones Unidas proclamaron la Segunda Década del Desarrollo (1971-80), se mencionó la necesidad de promover la “integración plena de la mujer en el esfuerzo integral de desarrollo”. En 1967, la Asamblea General de la ONU había adoptado la “Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de

argumenta que las mujeres han sido marginadas del proceso de desarrollo tanto en términos relativos como absolutos. Las mujeres habían sido relativamente marginadas por no haberseles tenido en cuenta de manera explícita en los esfuerzos de desarrollo y por no disfrutar de los supuestos beneficios del desarrollo en las mismas condiciones que los hombres. Y habían sido marginadas en términos absolutos por verse muchas veces desplazadas de sus roles y actividades tradicionales y sufrir, por consiguiente, pérdida de estatus socioeconómico. Según Boserup, el problema era que el desarrollo no había tenido en cuenta el rol productivo de las mujeres. La mujer sólo había sido percibida dentro de su rol "natural" como esposa y madre. La poca atención que los agentes del desarrollo habían prestado a las mujeres se había limitado a preocupaciones relacionadas con el bienestar de las familias, en donde se reconocía que la mujer desempeñaba roles socialmente útiles como procreadoras y forjadoras de hogares³. Por ejemplo, al ignorar que las mujeres muchas veces eran agricultoras, los agentes del desarrollo no comprendieron el hecho de que los esfuerzos para incrementar los rendimientos podrían depender de convencer a las mujeres, así como a los hombres, de utilizar semillas mejoradas. Ignorar así a las mujeres produjo errores de diseño de políticas, así como "fracasos del desarrollo", es decir, la incapacidad de transformar prácticas tradicionales con miras a lograr incrementos en la producción y los ingresos.

Si el problema era que se había marginado a las mujeres del desarrollo, la solución consistía en integrar a la mujer en el esfuerzo de desarrollo, de donde toma su nombre MED. La idea era muy atractiva, pues combinaba argumentos de justicia social con argumentos de eficiencia económica. Citando a Lucille Mair, secretaria general de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, "las mujeres han sido un 'eslabón perdido' en el desarrollo, y ahora han sido descubiertas; podrían ser, de hecho, un recurso valioso, si la mitad o más de los recursos humanos de una nación dejaran de desperdiciarse" (en Tinker 1990: 31). Además, las premisas de MED se ajustan muy bien al paradigma de desarrollo predominante en ese período, según el cual el desarrollo económico se consideraba como un proceso relativamente lineal y benigno de cambio

(Continuación Nota 2)

Discriminación contra la Mujer"; sin embargo, no era un acuerdo obligatorio y fue muy poco efectivo (Binstock 1998: 10).

- 3 Cuando se publicó el libro de Boserup, la comunidad internacional que trata sobre planificación familiar también se estaba dando cuenta de que la mujer desempeñaba un papel crucial en la toma de decisiones sobre el tamaño de la familia, un elemento clave en los esfuerzos para reducir el crecimiento demográfico en el Tercer Mundo. Sobre la manera en que incorporaron rápidamente las inquietudes del MED en los programas de control de población, véase Hartmann (1995).

económico, impulsado por el crecimiento. Para que las mujeres se beneficiaran de este proceso en condiciones de igualdad con los hombres, era preciso expandir sus oportunidades educativas y laborales, además de efectuar cambios en los marcos legales que discriminaban contra la mujer⁴.

En los Estados Unidos, el campo de MED fue legitimado por la Enmienda Percy a la Ley de Asistencia Exterior de 1973. La Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y otros programas norteamericanos recibieron instrucciones de "prestar especial atención a los programas, proyectos y actividades tendientes a integrar a las mujeres en las economías nacionales de países extranjeros, mejorando con ello su condición y contribuyendo al esfuerzo integral de desarrollo" (*ibíd.*). Pese al apoyo oficial de Estados Unidos, en el entorno internacional de 1974 seguía siendo muy difícil convencer a la Asamblea General de las Naciones Unidas de que aprobara una conferencia internacional sobre la mujer. Cuando finalmente se autorizó la celebración de la conferencia, se aprobó sin financiación y los organizadores tuvieron tan sólo un año para buscar fuentes de apoyo externas⁵.

Cerca de 6.000 mujeres asistieron a la reunión de ONG que se celebró paralelamente a la Conferencia oficial de las Naciones Unidas en Ciudad de México. En lo que respecta al impacto, para citar nuevamente a Lucille Mair, "México se concentró en algunos de los temas fundamentales... pero también hizo algo que, aunque menos tangible, tal vez sea en algunos aspectos más importante que cualquier otra cosa: estableció una red de compromiso" (en Fraser 1987: 71). En América Latina, las redes que surgieron de la Conferencia de México facilitaron el ímpetu requerido para el desarrollo de los movimientos regionales feministas y de mujeres, los primeros de los cuales se centrarían posteriormente en las reuniones conocidas como Encuentros Feministas⁶. Fomentaron, entre las académicas tanto de Estados Unidos como de Latinoamérica, investigaciones ten-

4 Véanse Rathberger (1990), Young (1993), Kabeer (1994), Razavi y Miller (1995), Feldman (1998) y Luna (1999) para un examen más detallado sobre las premisas teóricas de MED, Mujer y Desarrollo y SED y sobre las políticas de desarrollo para la mujer que se derivaron de ellos.

5 Véase Tinker (1990: 28) sobre las dificultades que afrontó la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer en términos de lograr la proclamación de un Año Internacional de la Mujer, y ni qué decir una conferencia o una década. Sobre los antecedentes de la Conferencia celebrada en Ciudad de México y la síntesis del contenido del Plan Mundial de Acción que se derivó de ella, véase Fraser (1987).

6 No vamos a diferenciar los movimientos feministas y de mujeres, puesto que su desarrollo ha sido paralelo y sobredeterminado. Para un intento útil de diferenciarlos y comprender sus interrelaciones, véase Aguilar *et al.* (1997: 13). Sobre su desarrollo en América Latina, véanse Kirkwood (1990); Vargas (1989; 1992); Sternbach, Navarro, Chuchryk y Álvarez (1995); León (1994); y Álvarez (1998a y 1998b).

dientes a hacer visible a la mujer y la división sexual del trabajo dentro del proceso de desarrollo⁷.

Los fundamentos de MED apenas se estaban estableciendo y comenzaban a aceptarse en el discurso central sobre el desarrollo⁸, cuando las académicas feministas plantearon la inquietud sobre *el tipo de desarrollo* al que se debía integrar a las mujeres. Por ejemplo, quienes hicieron ciencia social crítica en los años setenta, como Lourdes Benería y Gita Sen (1981), argumentaron contra Boserup por no cuestionar el paradigma de la modernización y específicamente por suponer que el modelo capitalista de desarrollo era benigno. Dijeron que Boserup no tenía en cuenta el papel desempeñado por las relaciones de clase cuando suponía que la discriminación contra las mujeres tenía origen únicamente en valores tradicionales que podían superarse mediante acceso a la educación, empleos y/o tecnología mejorada. Además, Benería y Sen argumentaron que el papel de la mujer tanto en la producción como en la reproducción siempre había sido parte del proceso de desarrollo y que, por lo demás, era central para el desarrollo capitalista⁹. Dentro de lo que surgió como el enfoque Mujer y Desarrollo¹⁰, el problema de la subordinación de la mujer requería un cambio fundamental en el proceso de desarrollo, que abordara las inequidades en el sistema económico global y se concentrara en cambiar las relaciones de clase explotadoras, así como la opresión de la mujer¹¹.

- 7 Bajo el liderazgo de June Nash, Helen Safa y Elsa Chaney, el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales patrocinó la primera Conferencia sobre Investigación Femenina en América Latina, que se celebró en Buenos Aires en 1974. Véanse Elú de Leñeros (1975) y Nash y Safa (1976). Este Consejo también fundó el primer seminario de capacitación para estudiantes de posgrado sobre Perspectivas Feministas en la Investigación en Ciencias Sociales en América Latina, que tuvo lugar en Cuernavaca, México, ese mismo año. Se suele considerar que el primer encuentro intelectual importante de académicas sobre temas de MED fue la Conferencia de Wellesley, de 1975, que produjo la edición especial de la nueva revista feminista *Signs: A Journal of Women in Culture and Society*, "Women in Development" (1977). Entre los artículos sobre el crecimiento de la academia feminista en América Latina se cuentan Navarro (1979); Feijoo (1989a; 1989b); Bonder (1998) y Luna (1999). Hacia mediados de los años noventa, ya se habían fundado por lo menos sesenta programas sobre género y/o estudios de mujeres en distintas universidades latinoamericanas (Valdés y Gomáriz 1995: 190).
- 8 Véase Staudt (1985) sobre los escollos para que se tomaran en serio las inquietudes del MED en Usaid y otras burocracias.
- 9 Véase Deere (1976), por ejemplo, sobre el papel de la mujer en la producción de subsistencia y su utilidad en la acumulación de capital. La idea de que las mujeres habían sido marginadas por el desarrollo también ignoraba el importante papel que ejercieron las mujeres desde comienzos del siglo XIX en el movimiento sindical latinoamericano (Luna 1999).
- 10 En inglés *Woman and Development*, o WAD.
- 11 Naila Kabeer (1994) llama al cambio en el pensamiento que introdujo la perspectiva Mujer y Desarrollo la "perspectiva estructuralista". Divide esta perspectiva en tres campos: i) feministas de la dependencia, que percibían la desigualdad de género como parte del panorama más amplio de la desigualdad económica global; ii) patriarcado capitalista global, un feminismo

El eje de los esfuerzos internacionales para comprometer a los Estados con la meta de la igualdad de género en este período fueron las negociaciones que llevaron a la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, organizada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1979. En 1981, esta convención ya había obtenido suficientes firmas para adquirir el estatus de tratado internacional. Las Conferencias sobre la Mujer organizadas luego por la ONU en Copenhague, en 1980, y en Nairobi, en 1985, mantuvieron el impulso tanto en lo que se refiere a convencer a los Estados no signatarios de ratificar la Convención de 1979 como en la adopción de legislación nacional para implementar sus disposiciones.

Hacia comienzos de los años ochenta era evidente el sentimiento de desilusión creciente dentro de las filas de MED, pues sus esfuerzos por acentuar el papel productivo de la mujer mediante actividades generadoras de ingresos muchas veces habían redundado en proyectos marginales de sólo mujeres con poca financiación. Además, los organismos donantes casi siempre canalizaban sus actividades a través de organizaciones que utilizaban el anterior enfoque de bienestar, el cual suponía que las mujeres eran amas de casa con "tiempo libre" para ganar "dinero de bolsillo" (Tinker 1990: 38). Estos proyectos casi nunca ofrecían oportunidades válidas de generación de ingresos para las mujeres, y en ocasiones sólo servían para alargar y/o intensificar su día laboral; prácticamente no sirvieron para mejorar la condición o la posición de la mujer con relación al hombre (Buvinic 1986; Flora 1987). Durante algún tiempo hubo cierto optimismo en los círculos de MED, pues se pensó que la estrategia de la OIT-Banco Mundial de comienzos de los años setenta lograría satisfacer necesidades humanas básicas (en sí una autocrítica del anterior fetichismo desarrollista sobre el crecimiento económico) y haría compatibles el desarrollo y los objetivos de MED. A fin de satisfacer sus necesidades bási-

(Continuación Nota 11)

radical que otorgó a la subordinación de género prelación sobre las inequidades de clase; y iii) una perspectiva que se concentraba en la acumulación de capital y las relaciones sociales de género. Nuestro trabajo inicial (Deere 1977; León 1980; Deere, León y Humphries 1982) podría considerarse una contribución al "feminismo de la independencia", inspirado como lo fue por el análisis de dependencia en América Latina (que a su vez constituía una poderosa crítica a la teoría de modernización). Sin embargo, también se basaba en un marco que establecía vínculos entre los cambios en la división sexual del trabajo, las relaciones sociales de producción y los cambios en los modos nacional e internacional de acumulación de capital, cuestionando la proposición de Kabeer de que quienes empleaban este marco representaban un enfoque diferente al del feminismo de la dependencia. El punto unificador fue el feminismo socialista. La perspectiva de Mujer y Desarrollo circuló ampliamente en América Latina mediante la traducción al español de varios artículos de feministas estadounidenses y británicas, en los tres volúmenes compilados por León (1982).

cas, los pobres tenían que participar activamente en el bienestar, en vez de ser receptores pasivos del mismo; además, cualquier estrategia tendiente a la reducción de la pobreza tendría que incluir a las mujeres, puesto que éstas muchas veces eran las más pobres entre los pobres y tradicionalmente atendían las necesidades básicas del hogar. Sin embargo, la estrategia de las necesidades básicas resultó difícil de implementar y duró poco tiempo. En el mejor de los casos, en el desarrollo rural integrado que emprendieron los gobiernos latinoamericanos de los años setenta –muchas veces como alternativa para no realizar reformas agrarias fundamentales– las necesidades básicas se marginaron junto con las mujeres rurales y se las vio como el componente social que se agregaba a los “verdaderos” proyectos de desarrollo (Chaney 1987).

A medida que quienes defendían MED luchaban para integrar a la mujer a los esfuerzos de desarrollo, la teoría feminista cambió su enfoque del estudio de las mujeres al género. Para las feministas, el uso del concepto género subrayaba los orígenes sociales, y no biológicos, de la división sexual del trabajo. Joan Scott (1990: 14) aportó una definición ampliamente citada del concepto, con énfasis en dos proposiciones interrelacionadas: “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder”. Según Benería y Roldán (1992: 24), “el género puede definirse como una red de creencias, rasgos de personalidad, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencian al hombre de la mujer mediante un proceso de construcción social que tiene una serie de aspectos distintivos. Es histórico; se presenta en el seno de diversas macro y microesferas tales como el Estado, el mercado laboral, las escuelas, los medios de comunicación, la ley, la unidad doméstica familiar y las relaciones interpersonales; entraña la gradación de rasgos y actividades de modo que a los relacionados con el varón se les da normalmente un valor mayor”. Este enfoque abrió nuevas posibilidades de análisis en términos de cómo las diferencias biológicas se construían socialmente como diferencias de género e identidades en diversos contextos culturales y sistemas económicos¹². El análisis de género también proveyó una visión más holística que los anteriores enfoques MED y Mujer y Desarrollo, puesto que hacía énfasis en las relaciones entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, el hogar, la comunidad y el Estado¹³.

12 Entre las pioneras del análisis de género figuran Oakley (1972) y Rubin (1975). En la difusión de este concepto fueron muy importantes las contribuciones de Lamas (1986), Barbieri (1992) y Oliveira Costa y Brishini (1992). Sobre las dificultades para traducir el término “gender” al español, véase Shutte (1998).

13 Véase Young (1993) para un resumen conciso sobre cómo el uso de género se diferenció de los enfoques MED y Mujer y Desarrollo.

Además, el enfoque de género exigía teorizar las relaciones entre producción y reproducción y permitía una perspectiva más rica y amplia sobre cómo "las mujeres son posicionadas como un grupo subordinado en la división de recursos y responsabilidades, atributos y capacidades, y poder y privilegio" (Kabeer 1994: 65).

Cuando se celebró la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Nairobi, en 1985, el campo estaba cambiando de MED y Mujer y Desarrollo a Género y Desarrollo. Cuando miles de mujeres del mundo entero se reunieron durante el Foro paralelo de ONG¹⁴, incluida una representación muy nutrida de países del Tercer Mundo, la cuestión ya no era qué podía hacer el desarrollo para la mujer, sino más bien cómo las mujeres (y los hombres) podían redefinir el desarrollo. La perspectiva Género y Desarrollo se expuso muy bien en el documento redactado por el colectivo DAWN (Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era) para la reunión de Nairobi (Sen y Grown 1985). Los paneles de DAWN en el Foro de ONG se concentraron en el impacto ejercido por la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural (puesto que estaban teniendo un efecto devastador en los hombres y mujeres pobres del Tercer Mundo en ese momento); la violencia contra la mujer; los derechos reproductivos; mujeres y medio ambiente; y en la necesidad de empoderar a las mujeres, entre varios otros temas apremiantes. Las Estrategias hacia el Futuro adoptadas por los gobiernos en Nairobi reconocieron que los esfuerzos realizados hasta entonces para incorporar a la mujer al desarrollo habían sido insuficientes y muy poco efectivos, en parte debido a la falta de respaldo político. Además, reflejaban el consenso creciente de que los temas de la mujer tenían que definirse no sólo en términos de igualdad legal (el punto focal de la Conferencia de México de 1975), sino también en términos del acceso de las mujeres a recursos¹⁵.

Una de las principales contribuciones a la consolidación del enfoque Género y Desarrollo fue la distinción que hizo Maxine Molyneux (1985; 1986) entre los intereses de la mujer y los intereses prácticos y estratégicos de género. Molyneux argumentó que, dadas las diferencias de clase entre distintos grupos de mujeres, era imposible hablar sobre intereses de la mujer en general. Más bien, sostuvo que debía distinguirse entre los intereses derivados de las condiciones concretas de las mujeres dentro de la división del trabajo por género y aquellos derivados deductivamente

14 Se calcula que 14.000 mujeres participaron en el Foro de ONG en Nairobi, además de 3.000 en la conferencia oficial (Tinker y Jaquette 1987: 419).

15 Véase Tinker y Jaquette (1987: 420-2) para un excelente análisis sobre las Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Mujer durante la década y sobre cómo sus resultados fueron condicionados por la agenda dominante de la ONU y por confrontaciones Norte-Sur sobre temas como el nuevo orden económico internacional y la condena del *apartheid* y el sionismo.

de un análisis de la subordinación de la mujer. Por ejemplo, dada la responsabilidad de la mujer en las labores domésticas, las mujeres tenían un interés de género práctico en la provisión de recursos para satisfacer necesidades básicas. Por el contrario, los intereses estratégicos de género buscaban transformar la posición de la mujer dentro de la división del trabajo por género y la sociedad.

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa las feministas emprendieron un trabajo considerable en la planeación de género¹⁶, introduciendo el lenguaje de género en los documentos oficiales en la década de los noventa. El análisis de género fue admitido sin mayores problemas por casi todos los gobiernos de América Latina, porque era más aceptable desde el punto de vista político tratar con el género (definido como "mujeres más hombres") que con los temas sólo de mujeres. A los gobiernos también les pareció razonable tratar con necesidades y demandas prácticas de género, en la medida en que se basaban en argumentos de eficiencia y equidad. En los programas de ajuste estructural y bajo el dominio del paradigma neoliberal en el desarrollo, una vez más se llevó la eficiencia a un nuevo nivel de preocupación a medida que los gobiernos buscaban reducir el tamaño del Estado y, en general, delegar muchas actividades estatales al sector privado¹⁷. En este contexto, se redescubrió a las mujeres como microempresarias que se ajustaban muy bien a la nueva ortodoxia de desarrollo, que consistía en la confianza en el libre mercado. Así mismo, se observó una nueva valoración de la participación de la mujer en el trabajo comunitario y de la "elasticidad" de las labores domésticas de la mujer, que les permitía acomodarse a choques externos. Pocos gobiernos latinoamericanos tomaron la iniciativa con res-

16 Especialmente influyentes en América Latina fueron los trabajos de Kate Young (1988; 1991; 1993) y Caroline Moser (1989; 1991; 1993). Moser, con base en Molyneaux (1985), había traducido los conceptos de intereses prácticos y estratégicos de género para fines de planeación en las necesidades de género. Young se concentró en la diferencia entre la condición y la posición de la mujer, y enmarcó el problema en términos de necesidades prácticas e intereses estratégicos. Mientras la condición de la mujer se refiere a los aspectos materiales y prácticos requeridos para alcanzar un nivel de vida adecuado, la posición de la mujer se refiere al estatus de las mujeres en relación con los hombres. El problema de la planeación para el desarrollo era que no diferenciaba entre estos dos niveles. Young (1997: 107-9) también introdujo el concepto de potencial transformador para señalar cómo las necesidades prácticas se pueden transformar en intereses estratégicos o tener la capacidad y/o el potencial para transformar las relaciones de género y las estructuras de la subordinación de la mujer.

17 Sobre las críticas al ajuste estructural en América Latina y el Caribe desde una perspectiva feminista, véanse Deere *et al.* (1990); Benería y Feldman (1992); y Benería (1995). Las teóricas críticas feministas más influyentes son Elson (1991) y Kabeer y Humphrey (1994). Sobre intentos recientes de integrar el análisis de género a los modelos macroeconómicos, véase el número especial de *World Development* (1995); Elson *et al.* (1997); y Departamento Nacional de Planeación (1998).

pecto a las necesidades estratégicas de género, y estas inquietudes siguieron siendo, en gran parte, dominio del movimiento de mujeres, las ONG y las organizaciones internacionales de asistencia para el desarrollo más progresistas¹⁸. A medida que los gobiernos adoptaron el lenguaje de género, también le quitaron gran parte de su potencial transformador (De Barbieri 1996; Lamas 1996).

A fines de los años ochenta, mientras se iba reconociendo la importancia del desarrollo sostenible dentro del campo del desarrollo, el enfoque en el Género y Desarrollo se fue expandiendo gradualmente a Género, Medio Ambiente y Desarrollo (o Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo)¹⁹. El eje central de este enfoque ha sido el reconocimiento del papel central que tienen las mujeres en el manejo de los recursos naturales. Otra variación, conocida como ecofeminismo, se basa en el rechazo del pensamiento occidental sobre el desarrollo, inspirándose en sistemas indígenas caracterizados por una relación más benevolente entre la mujer y la naturaleza (Mies y Shiva 1994)²⁰.

La reunión de Nairobi en 1985 también dio el impulso para la creación y/o el fortalecimiento de varias redes feministas y de mujeres llamadas a desempeñar papeles centrales en el reconocimiento de los temas de género y la elaboración más amplia de los derechos de la mujer en otras cuatro conferencias organizadas por las Naciones Unidas en la década de los noventa: la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992, también conocida como ECO'92; la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993; la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que tuvo lugar en 1994 en El Cairo; y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, realizada en 1995 en Copenhague²¹. Cada una de estas conferencias representó un importante paso adelante en la búsqueda de igualdad de género en lo que respecta a un tema en particular: ECO'92 para el reconocimiento de que la igualdad de género era indispensable para el desarrollo sostenible; Viena para la afirmación de que los derechos de la mujer eran derechos humanos y que se aplicaban tanto en la

18 Véase Luna (1999) para un análisis sobre las relaciones entre las ONG feministas, el movimiento de mujeres y los organismos internacionales de financiación.

19 Véanse Braidotti *et al.* (1994) y Jackson (1993a).

20 Para una crítica del ecofeminismo, véanse Molyneaux y Steinberg (1995) y Jackson (1993b). El ecofeminismo ha sido más influyente en Asia que en América Latina. Lo más importante en Latinoamérica, que coincidió con el reconocimiento de la importancia del desarrollo sostenible y de Género, Medio Ambiente y Desarrollo, fue la creciente apreciación de los temas indígenas. Véase el capítulo 7.

21 Sobre el desarrollo de redes internacionales de mujeres, véanse Álvarez (1998a y 1998b) y Guillén (1996); sobre el desarrollo de la red sobre violencia contra las mujeres, véase Keck y Sikkink (1998).

esfera doméstica como en la pública; El Cairo para la legitimación de los derechos reproductivos de la mujer; y Copenhague'95 para el reconocimiento de la necesidad de empoderar a las mujeres para alcanzar la igualdad de género, entre otros tópicos. Estas conferencias también dieron un gran impulso a las reuniones preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que se celebró en Beijing, China, en septiembre de 1995. En América Latina, Beijing suscitó el proceso preparatorio más importante que se ha dado en cuanto a la participación de ONG, y en varios países las organizaciones de mujeres campesinas participaron en el proceso por primera vez. La Conferencia de Beijing tuvo dos objetivos: evaluar el progreso con respecto a las Estrategias hacia el Futuro adoptadas en Nairobi, y definir y adoptar nuevas medidas con respecto a doce temas cruciales (NU 1996). Pese a que los temas que más se debatieron en Beijing fueron los derechos reproductivos y sexuales, la conferencia oficial prestó mayor atención a los temas de mujeres rurales e indígenas que otras conferencias internacionales sobre la mujer²².

DERECHOS DE PROPIEDAD Y A LA TIERRA EN EL ESCENARIO MUNDIAL

Uno de los objetivos centrales del Plan Mundial de Acción aprobado en 1975 en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Ciudad de México fue asegurar garantías constitucionales y legislativas de no discriminación y derechos iguales, incluida la disposición sobre paridad en el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos relacionados con el matrimonio y la ciudadanía²³. Específicamente, se recomendó la adopción de medidas legislativas para "garantizar que mujeres y hombres disfruten de capacidad jurídica plena en lo que respecta a sus derechos personales y de propiedad, incluido el derecho de adquirir, administrar, disfrutar, disponer de y heredar propiedades"²⁴. En el informe final no se mencionó el acceso de la mujer a la tierra, pese a que esta inquietud se expresó al referirse a los problemas particulares de las mujeres rurales en distintos países del mundo. Por el contrario, cuando se celebró la Conferencia de Beijing de 1995, los derechos de la mujer a la tierra fueron un componente importante de los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción. Además, estos derechos habían dejado de ser únicamente un elemento en los argumentos de eficiencia, los cuales se

22 Desde luego, a excepción de la Conferencia sobre Mujeres Rurales celebrada en Ginebra a instancias de las primeras damas de jefes de Estado, que se examina en la siguiente sección. En la Plataforma de Acción de Beijing, hay más de cincuenta menciones de mujeres campesinas (Correia 1998: 159).

23 Plan Mundial de Acción, párrafos 37 y 46-48, en Fraser (1987: 38-9).

24 Plan Mundial de Acción, párrafos 120-130, en Fraser (1987: 45).

concentraban en elevar la productividad de las mujeres. Se pasó a verlos como un derecho económico, con un claro reconocimiento de la importancia de los derechos a la tierra en el poder de negociación, el empoderamiento y la búsqueda de autonomía económica de las mujeres.

El punto de viraje más importante en esta evolución fue la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. En su artículo 2, los Estados signatarios condenaron todas las formas de discriminación contra la mujer y aceptaron eliminarlas con medidas pertinentes, incluidos cambios constitucionales y legislativos. Además, los gobiernos acordaron modificar o abolir cualesquiera leyes, reglamentaciones y usos y costumbres existentes que discriminaran en contra de la mujer²⁵. Se prestó atención específica a las medidas requeridas para eliminar la discriminación contra la mujer rural y para garantizar que las mujeres participaran y se beneficiaran del desarrollo rural a la par con los hombres. Sin embargo, el acceso de la mujer a la tierra se considera en el contexto de los programas de reforma agraria, y no como un derecho general: "Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento"²⁶.

Sin embargo, las secciones sobre derechos de propiedad dejan en claro que los esfuerzos para poner fin a la discriminación contra la mujer deben incluir el reconocimiento de su derecho a poseer, heredar y administrar propiedades a nombre propio: "Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales"²⁷. Además, en el seno de la familia se les acordarán "los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes..."²⁸.

Ese mismo año, la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO) abordó por primera vez temas concernientes a la mujer rural en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural celebrada en Roma. Una sección especial del Programa de Acción de esta conferencia se dedicó a Integrar a la Mujer al Desarrollo Rural. Entre

25 NU (1995: 15-16), artículo 2, párrafos a y f.

26 NU (1995: 25), artículo 14, párrafo 2 (g).

27 NU (1995: 26), Parte IV, artículo 15, párrafo 2.

28 NU (1995: 27), Parte IV, artículo 16, párrafo 2 (h).

sus recomendaciones principales estaba que los gobiernos debían emprender acciones tendientes a: "(i) Revocar las leyes discriminatorias contra las mujeres en relación con el derecho de herencia, propiedad y control de la propiedad, y promover la comprensión de la necesidad de esas medidas. (ii) Promover los derechos de propiedad para la mujer, incluso la propiedad en común y la copropiedad de la tierra en su totalidad, a fin de conferir a las productoras cuyos cónyuges están ausentes, derechos legales efectivos a adoptar decisiones sobre la tierra que trabajan. (iii) Adoptar medidas que garanticen a la mujer un acceso equitativo a la posesión de tierras, ganado y otros bienes productivos. (iv) Revocar las leyes y reglamentos que inhiben la participación efectiva de las mujeres en las transacciones económicas y en la planificación, ejecución y evaluación de programas de desarrollo rural. (v) Garantizar a las mujeres la plenitud de derechos de participación y de voto en condiciones de igualdad en las organizaciones populares, tales como asociaciones de arrendatarios, sindicatos, cooperativas, uniones de crédito y organizaciones de los beneficiarios de la reforma agraria y otros programas de desarrollo rural".

Después se celebró la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Copenhague, en 1980. En el Programa de Acción para la Segunda Mitad de la Década de la Mujer de las Naciones Unidas, las siguientes fueron algunas de las áreas de acción prioritarias con respecto a los derechos de la mujer rural y a la tierra: "(a) Eliminar de la legislación sobre desarrollo rural, en donde sea necesario, las disposiciones que discriminan en contra de la mujer; (b) Concientizar a la mujer campesina sobre sus derechos, para que los pueda ejercer y se beneficie de ellos; (c) Garantizar acceso de la mujer rural al uso, el disfrute y el desarrollo de la tierra en igualdad de condiciones con los hombres, acordando a las mujeres los mismos derechos prácticos y jurídicos que tienen los hombres en el acceso a propiedad, uso y administración de la tierra, en la producción de bienes de la tierra mediante la agricultura y el pastaje y en la disposición de tales productos o de la tierra misma" (United Nations 1980: 39, párrafo 200).

Las Estrategias hacia el Futuro para el Avance de la Mujer, aprobadas en Nairobi en 1985, resaltaban el hecho de que disposiciones legislativas discriminatorias —en especial los códigos civiles— seguían limitando la capacidad jurídica y el estatus de la mujer, así como sus posibilidades de heredar, poseer y controlar bienes (NU 1985: 20, párrafo 50). El triste récord de casi todos los países en cuanto a asegurar a las mujeres un trato igual al de los hombres en los programas de reforma agraria también se reconoció, así como la necesidad de efectuar cambios constitucionales y jurídicos para garantizar que las mujeres fueran beneficiarias a la par con los hombres: "Las medidas de reforma agraria no siempre han asegurado los derechos de la mujer, ni siquiera en los países en los que la mujer

ocupa un lugar predominante en la fuerza de trabajo agrícola. La reforma agraria debe garantizar los derechos que le confieren a la mujer la Constitución y las leyes en lo que se refiere al acceso a la tierra y a otros medios de producción y asegurar a la mujer el control sobre los frutos de su trabajo y sobre sus ingresos, así como sobre los beneficios que reportan los insumos agrícolas, la investigación, la capacitación, los créditos y otros servicios de infraestructura" (*ibíd.*: 23, párrafo 62). Además: "Se debe garantizar el acceso de la mujer rural a la tierra, el capital, la tecnología, los conocimientos especializados y otros recursos productivos. La mujer debe gozar de plenos y efectivos derechos a la tierra, la inscripción de títulos de propiedad agraria y la adjudicación de parcelas arrendadas en planes de regadío o de colonización rural y deben también beneficiarse de la reforma agraria. Se deben proteger los derechos consuetudinarios de la mujer a la tierra y la herencia en casos de escasez de tierras, de realización de mejoras o de introducción de cultivos comerciales. Se debe modificar el derecho sucesorio para que la mujer pueda heredar una cantidad razonable de ganado, maquinaria agrícola y otros bienes..." (*ibíd.*: 51, párrafo 182). En las Estrategias hacia el Futuro de Nairobi también se prestó especial atención a las necesidades de las jefas de hogar, y a la naturaleza discriminatoria del supuesto según el cual las familias siempre están encabezadas por un hombre (*ibíd.*: 81, párrafo 295).

A instancias de la reina Fabiola de Bélgica y del Fondo Internacional para el Desarrollo y la Agricultura (FIDA), las primeras damas de varios gobiernos del Tercer Mundo organizaron una iniciativa para llamar la atención del mundo hacia las condiciones de las mujeres rurales²⁹. Preocupadas porque en casi todos los gobiernos, las organizaciones de desarrollo y las instituciones financieras internacionales tenían un sesgo urbano y porque la carga de la pobreza recaía desproporcionalmente en las mujeres campesinas, convocaron una Cumbre sobre el Progreso Económico de la Mujer Rural en Ginebra, en 1992. La Declaración de Ginebra sobre la Mujer Rural, que buscaba "alertar a la opinión pública y movilizar la voluntad política y los recursos necesarios para transformar las condiciones y la calidad de vida de las mujeres campesinas y sus familias", constituyó una serie integral de estrategias orientadas a la mujer rural pobre

²⁹ El comité de coordinación estuvo compuesto por las primeras damas de Colombia, Egipto, Turquía, Senegal, Nigeria y Malasia. A la reunión de Ginebra asistieron 69 primeras damas de todo el mundo. Ésta fue la primera vez que las primeras damas se reunieron a escala internacional para concentrarse en un problema económico concreto. Las primeras damas de América Latina habían comenzado a reunirse en 1991, pero el encuentro de Ginebra trasladó su atención de temas de bienestar (que ha sido la preocupación tradicional de las primeras damas), para incluir también problemas económicos. Entrevista con Ana Milena Muñoz de Gaviria, ex primera dama de Colombia, 25 de marzo de 1999, Washington, D.C.

(United Nations 1992: 3, párrafo 9). Entre éstas figuraba el reconocimiento de que para mejorar el acceso de la mujer rural a los recursos era necesario formular políticas alternativas que aseguraran una "distribución más equitativa, con base en el género, de la tierra, el trabajo, el capital, la tecnología, los servicios sociales y la infraestructura", y que crearan las condiciones "para su empoderamiento social, político y económico" (*ibid.*: 4, párrafo 12 [iii] y [ix]). Además, "deben introducirse nuevas leyes y procedimientos institucionales y/o reformarse los existentes a fin de garantizar a las mujeres rurales acceso equitativo y sostenible a los recursos productivos. Deben tomarse medidas similares para garantizar que las mujeres tengan equidad en materia de herencia, matrimonio, divorcio y custodia de los hijos, teniendo en cuenta los distintos sistemas legales... La legislación existente sobre tierras se debe revisar, de modo que no se discrimine contra la mujer rural en el acceso a la tierra. Deben establecerse instituciones para promover una distribución más equitativa de la tierra y para garantizar el acceso de la mujer a tierra de buena calidad. A las mujeres se les debe considerar como beneficiarias directas de la reforma agraria o de programas de asentamiento y los títulos de propiedad de la tierra se deben registrar a nombre de las propietarias, mujeres, así como de los hombres. También deben establecerse mecanismos para reducir la vulnerabilidad de la mujer a la pérdida de tierra en casos de divorcio, separación y viudez..." (*ibid.*: 6-7, párrafos 13 [iii] y [vi]). La Declaración de Ginebra sobre la Mujer Rural recibió escasa atención internacional, quizás porque fue emitida por las primeras damas, y no por los jefes de Estado³⁰. Sin embargo, las subsiguientes conferencias de la ONU siguieron reconociendo la importancia de los derechos de propiedad de la mujer y los problemas específicos de los derechos a la tierra de la mujer rural.

El Informe sobre la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, celebrada en 1994 en El Cairo, trató explícitamente el tema de los derechos de herencia. En el capítulo "Igualdad de género, equidad y empoderamiento de la mujer", se recomendó que "los gobiernos a todos los niveles deberán asegurar que las mujeres puedan comprar, poseer y vender bienes y tierras en términos de igualdad con los hombres, obtener créditos y negociar contratos a nombre propio y a favor suyo y ejercer su derecho legal a la herencia" (NU 1995a: 24, párrafo 4.6). Por otra parte, este documento llamó la atención hacia la necesidad de que los dirigentes y los

30 El seguimiento de la reunión de Ginebra entre las primeras damas de América Latina redundó en un estudio comparativo de mujeres rurales productoras de alimentos en 18 países latinoamericanos y caribeños, realizado con patrocinio del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados de este estudio se publicaron como Kleysen y Campillo (1996); Chiriboga, Grynspan y Pérez (1996); y Kleysen (1996).

formuladores de opinión “denuncien y actúen con decisión contra patrones de discriminación de género dentro de la familia, basados en la preferencia para los hijos”, y realizar esfuerzos especiales en materia de educación y campañas de información para promover el tratamiento de niñas y niños en igualdad de términos, así como fomentar “derechos de herencia equitativos” (NU 1995b: 20, párrafo 5 [e]). Además, se subrayó cómo la erradicación de la pobreza exigía fortalecer el derecho de la mujer a la tierra (*ibíd.*: 61, párrafo [g]).

En la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing de 1995, el acceso de la mujer a la tierra y la herencia de la misma se trataron en el contexto de las acciones estratégicas requeridas en cuatro de las doce áreas críticas de preocupación: en la sección sobre Mujer y Pobreza, se señala que “la pobreza de la mujer está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y autonomía económica, la falta de acceso a educación, los servicios de apoyo y los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra y el derecho a la herencia, y su mínima participación en el proceso de adopción de decisiones...” (NU 1996: 26, par. 51). Además, “la liberación del potencial productivo de la mujer es crucial para interrumpir el ciclo de pobreza a fin de que la mujer pueda compartir plenamente los beneficios del desarrollo y disfrutar el producto de su propio trabajo” (*ibíd.*: 26, par. 55). Para este fin, los gobiernos deben “revisar leyes y prácticas administrativas para asegurar a la mujer igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos” y “emprender reformas legislativas y administrativas para dar a la mujer acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y a la posesión de tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas” (NU *ibíd.*: 31, par. 61b). En la sección sobre Mujer y Economía, el derecho de la mujer a la tierra se trató como un derecho económico y se consideró necesario para que la mujer alcanzara la autonomía en este campo. Los gobiernos deberán “emprender reformas administrativas y legislativas que otorguen a la mujer iguales derechos que a los hombres a los recursos económicos, incluida la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada” (*Ibíd.*: 86, par. 165e).

Las secciones de la Plataforma de Acción que delineaban el derecho de la mujer a la tierra no suscitaron controversias en la Conferencia de Beijing, pues la mayor parte de los puntos ya se habían planteado en las reuniones preparatorias regionales el año anterior. Sin embargo, vale la pena observar que el lenguaje definitivo de las secciones sobre Mujer y Pobreza y Mujer y Economía de la Plataforma de Acción de Beijing representó una mejora con relación al Programa de Acción Regional Latino-

americano, en cuanto el primero hizo énfasis en la propiedad y control de la mujer sobre recursos productivos como la tierra, en comparación con únicamente *acceso* a la tierra en el documento regional (Cepal 1994b: 12, 15-16 y 22). Además, la Plataforma de Beijing resaltó claramente la importancia de que la mujer posea y controle la tierra no sólo para volverla más productiva (el argumento de la eficiencia), sino también como un derecho económico indispensable para su bienestar y para permitirle lograr autonomía económica e independencia (el argumento del empoderamiento). El Programa de Acción Regional Latinoamericano se había concentrado más que todo en el argumento de la eficiencia para reclamar el derecho de la mujer a la tierra (*ibíd.*). Sin embargo, el documento de las ONG desarrollado en la reunión preparatoria de Mar del Plata en 1994 consideró el derecho de la mujer a la tierra en términos de la independencia económica de las mujeres, que fue la perspectiva adoptada en la Plataforma de Acción de Beijing. Vale la pena señalar que, en vez de haber sido desarrollada en la sección sobre Mujer y Economía, la discusión sobre los derechos a la tierra en la propuesta de las ONG ocupó más espacio en la sección sobre Violencia contra la Mujer, en la que se consideró que el acceso de las mujeres a los recursos era esencial para aumentar su poder de negociación en el hogar (Foro 1994: 27).

Lo que sí generó controversias en la Conferencia de Beijing fue la sección referente a la igualdad de derechos sucesorios para niñas y niños (León 1997b: 12)³¹. Varios países islámicos sostuvieron que se requería flexibilidad en las normas de herencia, basando sus argumentos en el respeto por la tolerancia religiosa. El Corán establece derechos de herencia que garantizan a las niñas sólo la mitad de lo que se otorga a los niños. Esta división se considera equitativa puesto que los hombres deben sostener económicamente a todas las mujeres de su familia. Por consiguiente, la posición islámica en la Conferencia de Beijing fue defender derechos de herencia equitativos, y no iguales, entre niñas y niños. En el caso de América Latina, una disposición que estipulara derechos de herencia equitativos en vez de iguales habría representado un gran retroceso para las mujeres, puesto que los códigos civiles establecen igualdad de herencia para todos los hijos sin distinción de sexo³². Además, la aceptación de la equidad en vez de la igualdad habría infringido la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, pues

31 Sobre éste y otros puntos controvertidos en la Conferencia de Beijing, véase también Marina Subirats (1998), la jefa de delegación española de la Unión Europea.

32 En América Latina se da por sentado el principio legal de la igualdad de género en materia de derechos sucesorios, hasta el punto de que la herencia ni siquiera se mencionó en los documentos regionales preparatorios para el encuentro de Beijing (Cepal 1994b y Foro 1994). Sin embargo, existe una brecha significativa entre las normas legales de herencia y la práctica social.

habría significado aceptar políticas con base en roles de género tradicionales y estereotipados que discriminan en contra de la mujer y limitan su desarrollo humano (*ibíd.*: 13-14).

El intenso debate, que casi frustra la firma final de la Declaración y la Plataforma de Acción, produjo un compromiso en términos del lenguaje utilizado en la Plataforma. Se mantuvo el principio de igualdad, pero la presentación se dejó lo bastante ambigua como para que los Estados islámicos la interpretaran a su manera. En las acciones que debían emprender los gobiernos para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer niña, se acordó: "Eliminar las injusticias y los obstáculos en relación con los derechos sucesorios a que se enfrentan las niñas de modo que todos los niños puedan disfrutar sus derechos sin discriminación mediante, *por ejemplo*, la promulgación y aplicación de leyes que garanticen la igualdad de derechos sucesorios y aseguren la igualdad de derecho a la herencia con independencia del sexo" (NU 1996: par. 274d, énfasis nuestro). Sin embargo, el tema de la herencia se eliminó por completo en la Declaración final de Beijing. Además, en comparación con la especificidad de la Plataforma de Acción con respecto a la mujer y el derecho a la tierra, la Declaración final de Beijing también es un poco desilusionante³³.

Después de Beijing, la FAO convocó la Cumbre Mundial de Alimentos en Roma, en 1996, y entre los objetivos de su Plan de Acción estaba "garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer". Los gobiernos se comprometieron a apoyar e implementar los compromisos de la Conferencia de Beijing de 1995 para incluir una perspectiva de género en todas las políticas y para "promover la participación plena e igual de la mujer en la economía, y para este fin introducir y aplicar legislación sensible al género que provea a la mujer acceso seguro e igual, y control sobre los recursos productivos, incluidos créditos, tierra y agua" (FAO 1997: 91-92, par. 16, a y b). Los diversos planes de acción desarrollados desde entonces evidencian una evolución estable en el pensamiento so-

33 Las conclusiones de la Conferencia de Beijing con respecto al acceso de la mujer a recursos productivos y tierra son las siguientes: promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos; y garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, como medio de promover el adelanto de las mujeres y las niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos para lo que se recurrirá a, entre otras cosas, la cooperación internacional (NU 1996: 4-5, pars. 26 y 35).

bre la importancia del acceso de la mujer a los recursos y del control sobre ellos —en especial los derechos a la tierra—, primero en términos del bienestar de la mujer y como clave para incrementar su productividad, pero cada vez más en términos de su autonomía económica y su empoderamiento.

EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS CON LA IGUALDAD

Si se tiene en cuenta el tiempo que transcurrió entre el surgimiento de las primeras demandas de los grupos organizados de mujeres por la ciudadanía plena y la concesión del sufragio a la mujer (veinte años en Uruguay, Panamá, República Dominicana y Cuba; treinta en Brasil y Bolivia; cuarenta en Argentina, Colombia y Paraguay; y cincuenta en Chile y México (Valdés y Gomáriz 1995: 160)), la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se logró relativamente rápido. Esto sin duda fue facilitado por el impulso para lograr la igualdad formal de mujeres y hombres que se generó en la Conferencia sobre la Mujer de 1975. Seis países latinoamericanos —Cuba, México, Nicaragua, El Salvador, Panamá y Uruguay— estuvieron entre los primeros 26 que ratificaron la Convención de 1979, lo que permitió que entrara en vigor en septiembre de 1981 (véase el cuadro 4.1). Cuando la ONU celebró la Conferencia sobre la Mujer en Nairobi en 1985, 75 países habían ratificado el tratado, incluidos 16 latinoamericanos. Al restablecerse el gobierno democrático en Chile y Paraguay, estos dos países ratificaron la Convención, como también lo hizo Bolivia en 1990, de modo que en ese año ya todos los 19 países latinoamericanos la habían ratificado. En 1996, había sido ratificada por 152 de los 185 países miembros de las Naciones Unidas (Binsock 1998: 13).

En lo que respecta al impacto que tuvo la ratificación de la Convención, cuando se aprobó por primera vez en 1979, sólo ocho países latinoamericanos habrían estipulado explícitamente la igualdad de género en sus Constituciones (véase el cuadro 4.1)³⁴. Después de ratificar la Convención

34 Después de su revolución en 1910, México fue el primer país en establecer en su Constitución de 1917 que hombres y mujeres eran iguales ante la ley en los siguientes términos: “Todos los individuos disfrutarán de las garantías de esta Constitución” (Carreras y Montero 1975: 71). Sin embargo, a las mujeres se les excluyó del sufragio hasta 1953. La reforma del artículo 4 de la Constitución en 1974 amplió aún más la garantía de la igualdad de derechos (Binstock 1998: 19). En los años sesenta, Venezuela, Honduras y Bolivia adoptaron Constituciones que prohibían explícitamente la discriminación con base en el sexo o la raza, y Uruguay adoptó una Constitución que establecía que “todas las personas” eran iguales ante la ley. En la década de los setenta, Cuba y Ecuador adoptaron Constituciones que declaraban explícitamente que las mujeres disfrutaban de derechos iguales a los de los hombres, y Panamá adoptó una Constitución que prohibía la discriminación con base en el sexo y la raza (Valdés y Gomáriz 1995: 138).

CUADRO 4.1
PASOS TOMADOS HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

País	Ratificación de la convención de la ONU	Igualdad explícita en la Constitución
Argentina	1985	1994
Bolivia	1990	1967
Brasil	1984	1988
Chile	1989	2000
Colombia	1981	1991
Costa Rica	1984	1998
Cuba	1980	1976
República Dominicana	1982	No
Ecuador	1981	1979
El Salvador	1981	1983
Guatemala	1982	1985
Honduras	1983	1965
México	1981	1917
Nicaragua	1981	1987
Panamá	1981	1972
Paraguay	1986	1992
Perú	1981	1993
Uruguay	1981	1967
Venezuela	1983	1961

Fuentes y notas: Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Valdés y Gomáriz (1995: 139) y Ladin (1994). La fecha reportada de ratificación a veces varía, dependiendo de si fue la fecha inicial de aprobación por la rama ejecutiva o la fecha de aprobación por la legislatura. Reportamos la primera fecha indicada en cada fuente.

Igualdad de género en la Constitución; Valdés y Gomáriz (1995: 138) y Sernam (2000: 21), y entrevistas realizadas por las autoras.

de la ONU, otros seis países latinoamericanos adoptaron Constituciones que garantizan explícitamente igualdad de derechos a hombres y mujeres: Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú. Sin embargo, es importante subrayar que la reforma constitucional no fue, de ninguna manera, resultado directo de la ratificación de la Convención de 1979, sino, más bien, un logro conyuntural: cuando por razones políticas internas (muchas veces por un cambio en el régimen) la agenda política nacional exigía una reforma constitucional, se abría el espacio requerido para la incorporación de la igualdad de género como principio constitucional. El hecho de que esta oportunidad se haya aprovechado refleja la fuerza que habían adquirido en los años ochenta en América Latina los movimientos feminista y de mujeres, así como la presencia cada vez mayor de profesionales mujeres en el Estado y en la vida pública en general.

En los años ochenta también se adoptaron nuevas Constituciones en El Salvador y Argentina, que establecieron que “todas las personas” o “todos los habitantes” eran iguales ante la ley, aunque no se prohibió explícitamente la discriminación por sexo. Costa Rica no alteró el lenguaje de su Constitución sino en 1998, cuando también estableció que “todas las personas son iguales ante la ley” y prohibió la discriminación “contraria a la dignidad humana”³⁵. En 1980, durante el régimen militar, Chile adoptó una nueva Constitución que siguió manteniendo un lenguaje sexista, aunque éste finalmente se modificó en la reforma constitucional del 2000, que estableció que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (Sernam 2000: 22). Cuando suscribieron la Convención de 1979, casi todos los países que aún no lo habían hecho procedieron a reformar sus códigos civiles y/o de familia, con miras a eliminar la discriminación contra la mujer en asuntos de familia. A excepción de cuatro, todos los países latinoamericanos han establecido legalmente el hogar con doble jefatura (cuadro 2.1), y todos salvo uno (Chile) reconocen las uniones consensuales (cuadro 2.4). Sin embargo, “el problema que persiste es el de la efectividad de las normas que establecen la igualdad...” (Binstock 1998: 43).

Aunque varios gobiernos latinoamericanos ya habían creado diversos tipos de oficinas nacionales para la mujer, la ratificación de la Convención de 1979 generó un impulso oficial para promover el avance de la mujer y se les exigió a los países signatarios presentar, en el término de un año, un informe sobre el estatus de la mujer al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), así como informes periódicos sobre sus proyectos. Por consiguiente, fue en gran parte como respuesta al compromiso internacional que en casi todos los países se crearon o fortalecieron las oficinas nacionales dedicadas específicamente a asuntos de mujer y/o género. Durante los años ochenta se establecieron oficinas nacionales en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, entre otros (véase Anexo: cuadro 3). La eficacia de estas oficinas durante esta década varió, pues dependió, entre otros factores, del grado de apoyo financiero y político que recibieron de la presidencia, la calidad de su liderazgo y su relación con el movimiento nacional de mujeres (y de la fuerza de éste). Algunas desempeñaron un papel importante sólo en momentos específicos, como la Comissão Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) de Brasil durante los debates que condujeron a la reforma constitucional de 1988 en ese país. Otras se caracterizaron por su irrelevancia general y/o su ineffectividad (Placencia y Caro 1998: 44).

35 Comunicación por correo electrónico enviada a las autoras por Ana Isabel García, directora de Fundación Género y Sociedad, 30 de agosto de 1999, San José.

Durante los años ochenta, el crecimiento del movimiento de mujeres en América Latina por lo general tuvo lugar por fuera del Estado y en oposición a éste. Varios países todavía estaban gobernados por regímenes autoritarios, y en naciones como Brasil y Chile el movimiento de mujeres creció y floreció conjuntamente con la lucha por el restablecimiento de los gobiernos democráticos, y en estas gestas fue actor crucial (1994). Vale la pena observar que la oficina más exitosa en este período, la CNDM en Brasil, fue producto de un espacio negociado entre el movimiento de mujeres brasileño y el gobierno democráticamente elegido de José Sarney, para incorporar a representantes de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre temas de género (Álvarez 1990).

La coordinación entre las oficinas nacionales para la mujer y las oficinas para la mujer rural, recientemente establecidas como parte de los ministerios de Agricultura durante los años ochenta, casi siempre fue débil. Sin embargo, en esa década se produjo un profundo cambio en el enfoque de las últimas, pues dejaron de concentrarse sólo en el bienestar, atendiendo sobre todo el rol doméstico de la mujer (por lo general con el apoyo de mejoradoras del hogar), y se interesaron por los roles productivos, así fuera sólo a través de proyectos de generación de ingresos para las mujeres. Durante esta década, sólo unos pocos países intentaron desarrollar estrategias sectoriales dirigidas a la mujer campesina. En México se inició en 1983, en medio de grandes expectativas, el Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina (Promuder), como parte de la Secretaría para la Reforma Agraria (Arizpe y Botey 1987). Debido a diversas dificultades que se presentaron, entre ellas financiación insuficiente y falta de apoyo político, los puntos focales de este programa se limitaron a promover proyectos de generación de ingresos a pequeña escala para las mujeres, dentro de la estructura de las Unidades Agroindustriales para la Mujer (UAIM) en los ejidos. Tuvo poco impacto en términos de abordar problemas fundamentales de desigualdad de género (Aranda 1997: 47-50). En Colombia, en 1984 el Ministerio de Agricultura lanzó la Política para la Mujer Rural. Fue un poco más exitosa que la iniciativa mexicana en términos de su impacto en las políticas agrarias nacionales y sobre todo como catalizadora en la creación de una organización nacional de mujeres campesinas (León 1987).

En los años noventa se elevó el estatus y la calidad de varias de las oficinas nacionales para la mujer (Cepal 1998a y 1998b). Hoy en día, tienen rango ministerial las oficinas de Chile, Costa Rica, Honduras y Perú³⁶.

36 El nuevo Instituto Nacional de la Mujer (INIM) también tuvo estatus ministerial hasta 1998, cuando el gobierno alemán lo incorporó dentro del nuevo Ministerio de la Familia.

La eficacia de estas oficinas sigue siendo bastante variada. Sus actividades van desde apoyo a proyectos locales en favor de la mujer hasta el diseño de programas y campañas específicas y planes nacionales para la mujer. Las oficinas nacionales de la mujer que más éxitos han cosechado son aquellas cuyo mandato incluye iniciar, coordinar y ejercer impacto en políticas públicas del Estado y comprometer a la sociedad civil en la formulación de políticas públicas, como en Chile y Costa Rica. En Chile, no fue sino después del regreso a un gobierno democráticamente elegido en 1989 que el Estado comenzó a interesarse por los asuntos de las mujeres, interés que se atribuye a la importancia creciente del movimiento de mujeres y el papel activo que desempeñó en el proceso de democratización, y a la presión internacional para cumplir con la Convención de la ONU, que Chile suscribió en 1989. Se creó el Sernam, organismo encargado de diseñar y coordinar la política pública para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (Chile 1995: 22). Fue la primera oficina nacional de la mujer en Latinoamérica que desarrolló, en 1993, un plan integral para abolir este tipo de discriminación, el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, 1994-1999.

La Conferencia sobre la Mujer de Beijing dio relieve a varias oficinas nacionales de la mujer, puesto que dichas oficinas fueron las encargadas de coordinar la evaluación de los logros con respecto a las Estrategias hacia el Futuro de Nairobi, en la década anterior, y la preparación de los diversos informes nacionales y regionales para la Plataforma de Acción de 1995. En la mayor parte de los casos estas oficinas nacionales trabajaron en estrecho contacto con los comités de coordinación nacional de las ONG, ampliando el espacio para la discusión y evaluación del estatus de la mujer. En toda América Latina, las reuniones preparatorias para la Conferencia de Beijing sirvieron como catalizadores para la consolidación y dinamización de los movimientos feminista y de mujeres, según el caso, y marcaron un nuevo momento de colaboración entre la sociedad civil y el Estado. Este momento debe ubicarse en el contexto de la adopción del modelo económico neoliberal en la mayor parte de los países, que, entre sus numerosos elementos, incluía la descentralización del Estado y el traslado de muchas de sus funciones al sector privado y a la sociedad civil, específicamente a las ONG.

La Plataforma de Acción de Beijing comprometió a los Estados latinoamericanos a desarrollar planes de acción detallados para promover la igualdad de género y abolir la discriminación contra las mujeres. Se encomendó a las oficinas nacionales para la mujer elaborar estos planes, que, hasta la fecha, se han desarrollado y han sido aprobados, además de Chile, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú (WEDO 1998). Estos planes varían

considerablemente en su alcance, pues van desde una reiteración de principios generales de acuerdo con pautas internacionales, hasta el desarrollo de medidas concretas para lograr la equidad de género, a cargo de ministerios y entidades específicas del gobierno. Chile y Costa Rica son los países que más han avanzado en esto último con sus respectivos Planes de Igualdad de Oportunidades (Binstock 1998: 44, 21).

Un común denominador de buena parte de los procesos de planeación a nivel nacional sobre mujer y género es que las prioridades suelen reflejar los temas más relevantes de los movimientos nacionales e internacionales de mujeres, y en los años noventa éstos se han centrado en los derechos reproductivos y en abolir la violencia contra la mujer. Salvo por el tema del efecto adverso de las políticas de ajuste estructural en las mujeres y la atención concomitante prestada a las mujeres en condiciones de pobreza, se ha observado menos preocupación por temas materiales en comparación con la atención que se ha otorgado a estos otros asuntos. Además, los planes nacionales elaborados hasta ahora han tenido por lo general un sesgo urbano, al igual que las oficinas nacionales. Tales factores explican en gran parte por qué los temas relacionados con la mujer rural se consignaron en anexos a planes nacionales generales, de importancia casi siempre inferior.

El plan nacional salvadoreño para la mujer es un ejemplo tanto del sesgo urbano como de la naturaleza general de algunos de estos planes. La Política Nacional de la Mujer (PNM) se elaboró en 1997 mediante un proceso de negociación de seis meses entre el Instituto Salvadoreño de la Mujer (Isdemu), otros funcionarios del gobierno y representantes del movimiento de mujeres y las ONG. De los diez capítulos que contiene la PNM, sólo uno trata sobre la mujer rural. Los objetivos estratégicos son una versión muy débil de los contenidos en la Plataforma de Acción de Beijing. La única referencia al derecho de la mujer a la tierra es la siguiente: "Promover los derechos de propiedad y el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a los recursos (tierra, crédito, tecnología),... actualizando la normativa agraria y el marco legal regulatorio de las cooperativas agrícolas" (Isdemu 1997: 44). No se contemplan acciones específicas que podrían, en la práctica, fortalecer el derecho de la mujer a la tierra y su control sobre ésta. La razón por la cual se dio un tratamiento relativamente superficial al género y los derechos a la tierra tiene que ver en parte con el hecho de que, si bien la reforma agraria sigue siendo un tema político candente, el gobierno considera que la reforma ya terminó.

En Chile y en Costa Rica, una vez aprobados los planes nacionales, fue necesario desarrollar un plan nacional específico para la mujer rural, que tuviera en cuenta las particularidades de su situación. El Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer del Sernam prestó muy poca

atención a los intereses de la mujer rural, una omisión que se puso de relieve durante la Segunda Reunión de Mujeres Rurales organizada por el Departamento Femenino de la Comisión Nacional Campesina (CNC) de Chile³⁷. El Sernam luego decidió corregir esta deficiencia creando un Grupo de Trabajo asesor sobre Mujeres Rurales que reuniría a líderes campesinas e indígenas, investigadoras y representantes de las ONG y el gobierno para desarrollar un plan nacional para mujeres rurales. En 1997, el Sernam presentó una detallada serie de propuestas de política para garantizar a la mujer rural igualdad de oportunidades, producto éste del proceso consultivo mencionado anteriormente. Si se implementan (el informe tiene estatus de propuesta y no de plan formal), las sugerencias constituyen un paso importante hacia el empoderamiento de la mujer rural. Sin embargo, aunque el documento subraya la importancia de analizar los mecanismos para "regular" los derechos de la mujer a la tierra, en especial los de las jefas de hogar, no hace referencia alguna a mejorar la propiedad y el control de la tierra por parte de la mujer (Sernam 1997: Propuesta 1.4.8).

La investigadora Ximena Valdés, miembro del Grupo de Trabajo que redactó el documento, reconoce que "la Plataforma de Acción de Beijing es mucho más progresista que el Plan de Igualdad que hubo en Chile"³⁸. Cuando se preguntó por qué no se había hecho más énfasis en los derechos de la mujer a la tierra, otra integrante de los Grupos de Trabajo, la líder campesina Francisca Rodríguez, respondió: "El tema de la tierra es un tema que hoy día no tiene cabida en la discusión en este país... Yo creo que era la pérdida de práctica de discutir un punto que estaba vetado, como silenciado... También quisimos hacer un documento que fuera efectivo y que en el corto tiempo pudiéramos medir avance... a la gente hay que darle respuesta"³⁹. Otras integrantes del Grupo de Trabajo convinieron en que el tema de género y derecho a la tierra había estado ausente en la formulación de las propuestas de 1997 para la mujer rural: "Nadie pensó en la mujer y la tierra, pues eso habría cuestionado las relaciones de poder"⁴⁰.

37 Entrevista con Ximena Valdés, investigadora del Cedem, 20 de julio de 1997, Santiago, y Sernam/Indap/Cedem/FAO (1994: 13).

38 Intervención en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra organizado para las autoras por Cedem, 18 de julio de 1997, Santiago.

39 Intervención en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *op. cit.* Francisca Rodríguez también observó que éste era el primer seminario en muchos años que se concentraba en el derecho a la tierra, lo que sugiere cuán sensible desde el punto de vista social sigue siendo el tema en Chile, 25 años después de la contrarreforma.

40 Intervención en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *op. cit.*

En Costa Rica, como en Chile, el plan nacional que se desarrolló primero, el Plan Nacional para Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Piomh) 1996-1998 (CMF 1996), resultó deficiente en términos de la atención prestada a los problemas específicos de la mujer rural. En el Piomh, estos problemas sólo habían recibido un tratamiento general bajo el tema de género y medio ambiente. Así pues, la oficina nacional de la mujer, o Centro Nacional de la Mujer y Familia (CMF), elaboró luego un Addendum al plan nacional, que se concentraba en el sector agrícola y el medio ambiente, 1997-2001 (CMF 1997). Los derechos de la mujer a la tierra figuran en un lugar destacado y constituyen la primera de seis secciones temáticas en el documento; además, se justifican allí no sólo para mejorar la productividad de las mujeres (el argumento produccionista), sino también su empoderamiento. Entre las acciones que se contemplan está el cumplimiento de *todas* las solicitudes de tierra o de titulación de tierras presentadas por mujeres que califican para los programas. Estas acciones se consideran indispensables para superar el historial de discriminación contra la mujer en el programa de reforma agraria de Costa Rica, en el que sólo el 28 por ciento de las mujeres que solicitaron tierra se beneficiaron, en comparación con un 61 por ciento de los hombres (*ibíd.*: 19). Es un ejemplo importante del uso potencial de medidas proactivas para crear igualdad de oportunidades para la mujer rural.

Es interesante observar que Costa Rica ha sido el único país en Latinoamérica que ha desarrollado medidas detalladas y específicas con respecto al derecho de la mujer a la tierra, pese a ser un país predominantemente urbano y a que la organización nacional de mujeres campesinas todavía estaba en su etapa formativa. La Asociación de Mujeres Productoras Rurales de Costa Rica apenas se organizó en 1996; sin embargo, el proceso de planeación le dio a esta asociación voz y una considerable visibilidad, y explica en gran parte las medidas que se incorporaron en el plan para la mujer rural. Además, Costa Rica es uno de los países que cuenta con un programa aún vigente, aunque débil, de distribución de tierras. Por el contrario, en Chile se considera que la reforma agraria ya terminó, como se ve en la falta total de atención prestada a los temas de tierras en las discusiones que condujeron a la formulación del plan para la mujer rural. Además, a mediados de los años noventa el movimiento de mujeres rurales se caracterizaba por ser fragmentado y disperso, y la organización de las mujeres campesinas a nivel de base era muy débil.

LA ORGANIZACIÓN DE MUJERES RURALES

Uno de los resultados del surgimiento de movimientos feministas y de mujeres a nivel nacional e internacional, de las oficinas estatales encarga-

das de integrar a la mujer al desarrollo y de la proliferación de ONG, fue la creciente organización de las mujeres rurales a nivel local, regional y nacional en los años ochenta y noventa en América Latina. Hasta los años setenta, la principal forma de organización de las mujeres rurales habían sido los clubes o centros de madres o amas de casa a nivel local. En varios países, éstos surgieron principalmente a instancias de Caritas, una institución católica, con miras a distribuir alimentos subsidiados, como se hizo en Bolivia, Ecuador y Perú. En algunos países los clubes de madres se crearon por iniciativa de los partidos políticos, como los de Chile, que fueron promovidos por el Partido Demócrata Cristiano (Garret 1982: 283), o por grupos de productores, como la Federación Nacional de Cafeteros en Colombia. En todas partes se concentraron en los roles reproductivos de la mujer, muchas veces facilitando un espacio para que las mujeres se reunieran a discutir sus problemas comunes de esposas y madres. En varios países, los clubes de madres locales se unieron en federaciones departamentales o regionales. En Bolivia, la estructura organizativa alcanzó el nivel nacional y suministró a varias mujeres rurales capacitación importante en técnicas de liderazgo y desarrollo organizativo, que más tarde utilizarían en otras organizaciones (Udaeta 1993: 126). En este país, como en otros de los Andes, en la década de los setenta su actividad se concentró en proyectos locales de generación de ingresos para las mujeres, los cuales serían copiados ampliamente en América Latina como resultado de la financiación externa de las ONG durante los años ochenta, caracterizados por la deuda (Casafranca y Espinosa 1993: 28; Cuvi 1992: 162; Jordán 1996: 54, 109-13).

Otra fuente importante del movimiento de mujeres rurales en América Latina es la teología de la liberación. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, por toda América Latina florecieron Comunidades Cristianas de Base, en especial en Brasil, los países andinos y Centroamérica. Quizás al comienzo fueron organizaciones de ambos sexos que alentaron la participación de la mujer, incluso en posiciones de liderazgo como "delegadas de la palabra". En varios países estos comités también participaron muy de cerca en luchas locales y regionales por la tierra, como las realizadas por las Ligas Camponesas en el noreste de Brasil a comienzos de los sesenta. En la década siguiente, el proceso de concientización local de hombres y mujeres campesinos en torno a temas de justicia social, y la subsiguiente participación en luchas por la tierra y actividades revolucionarias, se duplicarían en Centroamérica (Golden 1991: 71-5; Stephen 1994: 204-9). Tal parece que en todas partes las mujeres rurales han participado activamente en invasiones de tierra y manifestaciones campesinas, aunque han sido bastante invisibles en el seno de las principales

organizaciones y sindicatos rurales que lideraron la lucha por la reforma agraria en América Latina en los años sesenta y comienzos de los setenta.

Los años ochenta representan momentos de transición por cuanto, como resultado de la confluencia de los diversos factores que acabamos de mencionar –además de la creciente y más visible participación de la mujer campesina en la fuerza laboral agrícola asalariada–, comenzaron a surgir secretarías y comisiones de mujeres en las organizaciones campesinas y los sindicatos rurales de ambos sexos. En los años setenta, pocas organizaciones campesinas nacionales tenían secretarías de mujeres; hacia fines de los años ochenta, casi todas las principales organizaciones y sindicatos rurales contaban con algún tipo de secretaría de mujeres (véase anexo: cuadro 4). La mayor parte tenía como objetivo explícito la incorporación de las mujeres rurales como socias, a fin de fortalecer la organización. Así mismo, dada la creciente disponibilidad de financiación internacional para proyectos de mujeres en los años ochenta, algunas de estas secretarías se establecieron como un medio de atraer estos recursos.

Salvo por unas pocas excepciones, las organizaciones de mujeres rurales de los años noventa se desprendieron de las secretarías y comisiones de mujeres de las organizaciones campesinas mixtas. Las organizaciones nacionales de mujeres rurales en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua tienen todas su origen en las organizaciones y los sindicatos campesinos mixtos; otras, en las Comunidades Cristianas o Eclesiásticos de Base (véase Anexo: cuadros). En la mayor parte de los casos, las mujeres rurales se vieron forzadas a crear organizaciones propias a fin de contar con la autonomía requerida para atender sus propios intereses prácticos y estratégicos de género. Una de las organizaciones iniciales fue la Federación de Mujeres Campesinas de Honduras (Femuc), que se desprendió de la Secretaría de Mujeres de la Unión Nacional Campesina (UNC) en 1977. En 1980, la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” surgió a partir de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb). Como se observó, en la mayor parte de los casos las organizaciones de mujeres rurales han surgido por la necesidad de crear un espacio separado en el que se puedan abordar intereses de género; al mismo tiempo, estas organizaciones muchas veces han mantenido vínculos muy estrechos con las organizaciones mixtas de las que se desprendieron, como sucede en Honduras y Bolivia, lo cual ha obstaculizado su desarrollo autónomo⁴¹.

41 Según Rosario León (1990: 141), en sus años iniciales las demandas de las Bartolinas (como se les conoce) no diferían mucho de las de la Csutcb, pues se concentraban en la identidad étnica y la clase. “Las demandas de género comenzaron a surgir cuando descubrieron que tenían derecho a una vida pública y a participar en acciones públicas” (*ibíd.*: 142). Una parte crucial de

A veces, las organizaciones de mujeres campesinas se han constituido pese a la oposición de las organizaciones mixtas dominadas por hombres, como sucedió con la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Amnucic) (Villarreal 1998: 72), y a nivel departamental en Puno, Perú (Radcliffe 1993: 214). Las organizaciones mixtas dominadas por hombres también han logrado impedir el surgimiento de una organización autónoma de mujeres rurales a nivel nacional, como ha sucedido casi siempre en Perú, y hasta hace poco en Nicaragua. De modo similar, en países con poblaciones indígenas considerables, como Ecuador, la prioridad que las organizaciones indígenas han otorgado a los temas étnicos y la unidad étnica en torno a la demanda de tierras comunales y/o territorios y la preservación de los usos y costumbres ha debilitado el desarrollo de una organización autónoma de mujeres campesinas⁴².

El intento más exitoso de conformar un movimiento nacional fuerte —es decir, tener una base de apoyo local sólida y proyección nacional ante el Estado— es el de las trabajadoras rurales de Brasil, la *Articulação Nacional Brasileira de Mulheres Trabalhadoras Rurais* (Anmtr). La organización de mujeres trabajadoras rurales se inició dentro del movimiento de sindicatos campesinos a comienzos de los años ochenta, precisamente porque las campesinas comenzaron a exigir los beneficios que acarrea la participación en los sindicatos: acceso a empleos escasos, atención médica, beneficios de jubilación y, potencialmente, tierra. El subsiguiente nacimiento de las asociaciones regionales, *Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais* (MMTR-NE) en el noreste de Brasil y de la *Articulação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sul* (Amtrs) en el sur entre mediados y fines de los ochenta se debió en gran parte a las dificultades que afrontaban las mujeres en los sindicatos rurales, sobre todo en lo que respecta a su falta de representación en los cargos sindicales de liderazgo y en lograr que sus propios intereses prácticos y estratégicos de género se reconocieran como inquietudes válidas (Deere y León 1999b; Stephen 1997). Parte del éxito del movimiento de mujeres trabajadoras rurales en Brasil se deriva de los estrechos vínculos que desarrolló con el movimiento de mujeres urbanas y de las alianzas que se forjaron en la lucha por las

(Continuación Nota 41)

este proceso fueron los vínculos que muy pronto se desarrollaron entre las Bartolinas y otras asociaciones de base de mujeres, como los Comités de Amas de Casa en las comunidades mineras. Las Bartolinas desempeñaron un papel muy importante en el movimiento social durante la transición a la democracia en Bolivia a comienzos de los años ochenta, pero en el período subsiguiente fueron debilitadas junto con otros movimientos sociales, y nunca desarrollaron raíces fuertes de base más allá del departamento y la provincia (Ardaya 1992, 1993).

42 El tema de género y etnicidad y las tensiones que ha creado en las organizaciones campesinas e indígenas se analizan en el capítulo 7.

reformas favorables a las relaciones de género en la Constitución de 1988. La Anmtr y sus organizaciones regionales, estatales, municipales y locales están en la vanguardia latinoamericana en cuanto a presionar por el reconocimiento de derechos como la seguridad social para las mujeres campesinas (incluida la licencia de maternidad), los derechos reproductivos y la eliminación de la violencia contra la mujer. Aunque se han alcanzado varios logros con respecto al derecho de la mujer rural a la tierra, han sido supeditados a la demanda de su clase de profundizar la reforma agraria.

En Perú, el embrión de lo que podría eventualmente llevar a la creación de una organización nacional de mujeres campesinas es una iniciativa de organizaciones no gubernamentales. En 1988, el Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán", con sede en Lima, creó una Red Nacional de la Mujer Rural con el ánimo de reunir a las ONG que trabajaban con mujeres rurales en los diversos departamentos de Perú. Ha auspiciado redes departamentales de ONG, organizaciones de mujeres campesinas y líderes mujeres en las organizaciones campesinas de ambos sexos en los departamentos de Cajamarca, San Martín, Piura, Junín, Arequipa y Lambayeque; en 1997 contaba con 120 organizaciones directamente afiliadas.

Otro actor importante en el fomento de la organización de mujeres campesinas ha sido el Estado. En Colombia, la Anmucic se organizó como resultado de la política nacional para la mujer campesina formulada por el Ministerio de Agricultura en 1984 y por la convocatoria de una reunión nacional de cerca de 150 mujeres rurales ese mismo año. Aún se debate si la decisión de constituir una organización nacional provino de las mujeres rurales mismas o del Estado. Lo que sí resulta evidente es que la política estatal para la mujer campesina necesitaba un vehículo masivo para su ejecución; además, las líderes de la Secretaría Femenina de la ANUC (afiliada a lo que se conocía como la "línea contestataria") estaban buscando un espacio más autónomo en el cual luchar por sus demandas tanto de clase como de género⁴³. Más tarde, la Anmucic desempeñó un papel importante al introducir temas de género en los debates en torno a la reforma de la legislación agraria colombiana a fines de los años ochenta, tema que se examinará en un capítulo posterior.

43 Villarreal (1998: 72-3) y entrevistas con Rosa Inés Ospina, 10 de junio de 1998, y Leonora Castaño, 12 de junio de 1998, Bogotá. La Anmucic se registró formalmente como un sindicato con personería jurídica en 1986. Debe observarse que no había consenso entre los funcionarios estatales en cuanto a la conveniencia de crear una organización autónoma de mujeres campesinas. Por ejemplo, algunos miembros del Incora opinaban que la creación de una organización autónoma de mujeres dividiría a la principal organización campesina, la ANUC, y que dividiría también a las familias campesinas, pues muchas veces las líderes eran las esposas de destacados dirigentes varones.

A diferencia de lo sucedido en Colombia, en México –país que desde los años ochenta ha intentado integrar a la mujer al desarrollo rural mediante diversos programas– el gobierno ha obstaculizado hasta hace muy poco el desarrollo de organizaciones nacionales autónomas de mujeres campesinas. La principal iniciativa estatal desde los años setenta son las Unidades Agroindustriales para la Mujer (UAIM), que hasta 1992 debían establecerse en todos los ejidos. A fines de los años ochenta se informó que más de cien mil mujeres campesinas se habían beneficiado de los proyectos productivos desarrollados en éstas (Comité Nacional 1995: 48). Sin embargo, el enfoque por proyecto en la estrategia de las mujeres campesinas de México, aunque quizás ha servido para crear lealtad al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido gobernante hasta el 2000, y al sindicato campesino oficial, la Confederación Nacional Campesina (CNC), produjo muy pocos avances en lo que respecta a la organización de mujeres rurales más allá de lo local⁴⁴. Además, los proyectos de las UAIM muchas veces han coincidido con otras iniciativas estatales en el campo, lo cual ha producido una proliferación de esfuerzos y demandas a las mujeres campesinas, así como mucha manipulación política (Mingo 1996; López y Jarquin 1996).

El surgimiento de organizaciones campesinas autónomas de oposición en los años ochenta, como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Unorca)⁴⁵, no sirvió mucho al comienzo para cambiar la naturaleza marginal de la participación de la mujer campesina en organizaciones de ambos sexos. La participación de las mujeres se valoraba muy poco y sus demandas, incluidos los derechos a la tierra, se ignoraban (Lara 1994: 79; Stephen 1998: 152-3). Estas experiencias alentaron el impulso en los años noventa para que las organizaciones de mujeres campesinas surgieran como derivadas de las organizaciones de ambos sexos y/o como organizaciones autónomas a nivel local y estatal. Las organizaciones independientes de mujeres campesinas están planteando demandas que combinan intereses prácticos y estratégicos de género (J. Aranda 1993; Stephen 1998). Este proceso ha contado con el respaldo de las promotoras feministas del desarrollo rural afiliadas a la Interregional Feminista Rural y a la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales, organizaciones que

44 Una excepción a esta tendencia es el Consejo de Mujeres del Ejido Unión Lázaro Cárdenas en Nayarit, constituido en 1987 por las UAIM de catorce comunidades indígenas. Véase Stephen (1996c) para un estudio de caso interesante sobre el desarrollo del Consejo de Mujeres y su relación con la organización campesina oficial, la CNC, y con el PRI.

45 En García (1994) se encuentra un buen recuento sobre el desarrollo de las principales organizaciones campesinas nacionales en México y la relación entre ellas.

en los años noventa también han defendido con vigor el derecho de la mujer campesina a la tierra (Alberti 1998: 204; Lara 1994: 86)⁴⁶.

Se han creado dos organizaciones nacionales de mujeres campesinas, ambas con origen en organizaciones nacionales mixtas. La organización de oposición Unorca fue la primera que convocó, en 1991, a una Reunión Nacional de Organizaciones de Mujeres Campesinas, seguida por la creación de una red nacional de tales organizaciones en 1993⁴⁷. Ello condujo a la creación de la Asociación de Mujeres Mexicanas Organizadas en Red (Ammor), a manera de organización independiente en 1997. El Estado siguió el ejemplo, apoyando la creación, por la oficialista CNC, de la Federación Nacional de Uniones de Unaims y Organizaciones Económicas de Campesinas, A.C., ese mismo año, una organización que hoy en día opera en 26 de los 31 estados de México⁴⁸. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones a nivel nacional ha desempeñado un papel muy efectivo en cuanto a articular la demanda de los derechos de la mujer a la tierra.

En Costa Rica, el desarrollo de una organización nacional de mujeres campesinas también se produjo a instancias del Estado. En 1996, la Oficina de la Primera Dama convocó, con patrocinio de la FAO, a las líderes de grupos de mujeres locales⁴⁹ a participar en el Primer Encuentro de Mujeres Campesinas en Agricultura Orgánica, a partir del cual nació la primera organización nacional, la Asociación de Mujeres Productoras Rurales de Costa Rica. Aunque inicialmente diseñada para facilitar la prestación estatal de servicios a las mujeres rurales, esta organización también ha fomentado la participación de las campesinas en el diseño de políticas nacionales y elevado la proyección nacional de las agricultoras⁵⁰.

En el resto de Centroamérica, en los países que pasaron por guerras civiles en los años noventa el surgimiento de un movimiento nacional de mujeres campesinas ha sido lento, en parte debido a la polarización de los grupos de mujeres y en parte debido a la supeditación, durante toda

46 A su vez, las organizaciones de promotoras rurales han contado con la asistencia de académicas feministas del grupo Mujer y Familia de Ceicadar-Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas (Alberti 1998).

47 En 1996 había 26 organizaciones de mujeres campesinas afiliadas a esta red, en doce Estados, con un total de 16.400 socias. Estas organizaciones han sido relativamente exitosas en la promoción de líneas de crédito para proyectos productivos de mujeres en concierto con temas de empoderamiento (Alonso y del Pardo 1997).

48 Entrevista telefónica con Beatriz Rivera, Federación Nacional de Uniones de Unaims, 10 de diciembre de 1999, México D.F.

49 A mediados de los años noventa había más de 200 organizaciones y grupos de mujeres campesinas a nivel local, activos en las cinco regiones de Costa Rica (Fundación Arias 1998f: 19). Casi todos se orientan hacia proyectos y, hasta no hace mucho, tenían pocas conexiones entre ellos.

50 Entrevista con Liliana Méndez, presidenta de la Asociación de Mujeres Productoras de Costa Rica, 20 de enero de 1998, San José.

una década, de los intereses de género a los de la revolución. En El Salvador, una de las primeras organizaciones de mujeres campesinas tiene sus raíces en los Comités de Madres Cristianas en el oriente del país; la Asociación de Mujeres de El Salvador (AMS) se fundó en 1987 y a fines de los años ochenta contaba con más de 4.000 socias rurales (Stephen 1994: 208). Después de la firma de los Acuerdos de Paz, algunos de los grupos de mujeres afiliados a las diversas facciones del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional –como Mujeres por la Dignidad y la Vida, conocido como “Las Dignas”, el Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes” (MAM) y el Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU)– se declararon autónomos con respecto al FMLN y comenzaron a organizar a las mujeres urbanas y rurales en torno a temas de género. El grupo más activo en las zonas rurales, a manera de apoyo y como organización de base, es el de Las Dignas. Una de las organizaciones más recientes de mujeres campesinas con alcance nacional es la Central de Mujeres Campesinas (CMC), que surgió de la Secretaría de Mujeres de la Alianza Democrática Campesina, la principal organización campesina, afiliada al FMLN.

En Guatemala, el proceso de paz de los años noventa ha sido especialmente importante para la reconstrucción de la sociedad civil después de tres decenios de represión, llevando a una proliferación de nuevas asociaciones de la sociedad civil y de ONG. Entre las organizaciones de mujeres con alcance nacional, la más antigua y más visible en el escenario público ha sido la Coordinación Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua), fundada en 1988 por las víctimas de la represión. Varias organizaciones de mujeres campesinas han surgido de los principales grupos mayas. Las organizaciones de mujeres campesinas que han hecho gala de mayor autonomía son las que se desarrollaron entre la población indígena exiliada en México en los años ochenta, como Mama Maquín y Madre Tierra⁵¹. Entre las diversas asociaciones de mujeres rurales que han surgido en Centroamérica, la de base más amplia en términos de participación y presencia nacional es la división de mujeres de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG). Hacia mediados de los años noventa había cerca de 17.000 mujeres campesinas organizadas en la UNAG y se consideraba que “el movimiento de mujeres en el área rural es de las expresiones del movimiento de mujeres más

51 Discusión en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, organizado para las autoras por la Fundación Arias y la Fundación Guatemala, 8 de enero de 1997, Ciudad de Guatemala, y entrevista con la activista feminista Ana Leticia Aguilar, 9 de enero de 1997, Ciudad de Guatemala.

fuerte", en un país con un movimiento de mujeres relativamente fuerte, en parte como resultado de la revolución sandinista⁵².

Otro elemento que contribuyó a consolidar las organizaciones de mujeres campesinas en América Latina en los años noventa fueron las actividades preparatorias para la Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Uno de los principales objetivos de las actividades de organización de las ONG a nivel regional fue fortalecer la diversidad del movimiento de mujeres, y para ello se urgió a los comités organizacionales que garantizaran una adecuada representación de las mujeres rurales e indígenas. Según Mercedes Urriolagoitia, coordinadora nacional boliviana de las ONG para Beijing: "Para Beijing se generó una discusión más pluralista en los países andinos, que incluyó por primera vez a las mujeres campesinas e indígenas... Hubo respeto por la autonomía del movimiento indígena... por primera vez, las mujeres indígenas, las mujeres campesinas y las mujeres guaraníes se reunieron para discutir problemas comunes... Esta fue la primera vez que las mujeres aymaras se reunieron con mujeres indígenas del Beni"⁵³. En 1995 se celebraron cinco reuniones regionales de mujeres campesinas e indígenas en Bolivia con miras a discutir el Plan de Acción para Beijing y el documento preparatorio latinoamericano que resultó de la reunión de Mar del Plata, titulado "La situación de las mujeres indígenas". Luego, varias mujeres indígenas de Bolivia asistieron a la Conferencia de Beijing. Después de Beijing, se ha seguido debatiendo si se debe crear una Confederación Nacional de Mujeres Campesinas en Bolivia, que sería totalmente independiente de las asociaciones de participación mixta (Salguero 1996).

El proceso de Beijing también fue importante en cuanto promovió esfuerzos en Chile para organizar la primera asociación de mujeres indígenas, la Coordinadora de Mujeres Mapuches. Después de la Conferencia de Beijing y de su participación en el Grupo de Trabajo de Mujeres Rurales del Sernam a fin de preparar las propuestas sobre un plan nacional para mujeres rurales, las líderes del Departamento de Mujeres del CNC y la Coordinadora de Mujeres Mapuches, además de representantes de varias asociaciones mixtas, se reunieron en 1997 para conformar la Red Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas que en 1998 se convirtió en

52 Entrevista con Josefina Ramos, juez de la Corte Suprema, 22 de enero de 1998, Managua. El informe de la Fundación Arias (1998f: 26) también señala que "en contraste con los demás países de la región (centroamericana), existe bastante colaboración e interacción entre las mujeres rurales organizadas y el resto del movimiento de mujeres".

53 Intervención en el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de la Tierra, organizado para las autoras por el Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla), el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (Cidem) y Consultores rym 'ac', 11 de julio de 1997, La Paz.

la Asociación Nacional de Mujeres Rurales (Anamuri)⁵⁴. Esta última incluye, además de los grupos arriba mencionados, organizaciones y sindicatos de trabajadoras asalariadas rurales y mujeres independientes. De modo similar, después de Beijing, en Ecuador se organizó, en 1996, el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador⁵⁵.

En septiembre de 1996, otra iniciativa reunió a mujeres campesinas de distintas organizaciones latinoamericanas, en el Primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe de la Mujer Trabajadora Rural (Enlac) (Cevasco 1996). Esta reunión, realizada en Fortaleza, Ceará, en Brasil, se desarrolló por iniciativa del Quinto Encuentro Feminista, celebrado en San Bernardo, Argentina, en 1990. De las cerca de 3.000 mujeres que asistieron a este último encuentro, sólo hubo ocho campesinas, lo que hizo temer a las líderes feministas la falta de resonancia de sus preocupaciones entre las mujeres rurales y planteó la necesidad de desarrollar vínculos más fuertes entre las organizaciones de mujeres rurales y urbanas. Durante los siguientes años, un comité de coordinación, compuesto por organizaciones de seis países, promovió este encuentro hemisférico de mujeres campesinas. Una de las principales conclusiones de Enlac, además de celebrar el logro de haber realizado un encuentro multilingüe, interracial e interétnico de mujeres campesinas e indígenas de 21 países, y del diálogo que se estableció entre éstas, las ONG rurales y las feministas, fue la importancia de fortalecer las organizaciones nacionales de mujeres campesinas en América Latina (Enlac 1998: 87-91). Éstas se describieron en la reunión como muy heterogéneas, pero por lo general se les consideraba débiles, inmersas en complicadas relaciones con las organizaciones rurales de composición mixta y con el movimiento de mujeres, y con demandas todavía difusas. Aunque se propuso la creación de una Red Latinoamericana y Caribeña de Trabajadoras Rurales y la celebración de otra reunión Enlac en el futuro cercano, la prioridad del momento es consolidar las organizaciones nacionales de mujeres rurales.

A fines de los años noventa se constituyeron varias redes nacionales que reunieron asociaciones departamentales o provinciales de mujeres campesinas, organizaciones nacionales de mujeres y/o las secretarías de mujeres de las federaciones y sindicatos campesinos de composición mixta. Entre éstas se encuentran la Red Nacional de Mujeres Rurales de Honduras (Rednamurh), la Federación de Mujeres Productoras de Nicaragua

54 Entrevista con Francisca Rodríguez, coordinadora del Departamento de Mujeres de la CNC, 17 de julio de 1997, Santiago; y Ximena Valdés (1999: 13).

55 La lucha para formar esta organización no obstante la fuerte oposición de la Confederación Nacional de Indígenas de Ecuador (Conaie) se describe en el capítulo 7. Entrevista con Teresa Simbaña, una de las fundadoras del Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador, 24 de febrero del 2000, Quito.

(Femuprocan) y la Mesa Permanente de Mujeres Rurales en El Salvador⁵⁶. Estas redes se conformaron con la meta explícita de fomentar un movimiento autónomo de mujeres campesinas –independiente del Estado o de asociaciones de composición mixta dominadas por hombres– para ocuparse de temas de género. Su importancia yace en que trascienden las fronteras de los partidos políticos y los movimientos revolucionarios que en el pasado han dividido a los movimientos campesinos y de mujeres⁵⁷. En 1998 también se organizó la Red de Organizaciones de Mujeres Rurales en Colombia, pero como resultado de un proceso diferente del de Centroamérica, pues estuvo más estrechamente ligado a iniciativas de planeación estatales⁵⁸.

En síntesis, la tendencia dominante de fines de los noventa en la región ha sido fortalecer el movimiento nacional de mujeres campesinas, en algunos países mediante la creación de redes nacionales y en otros mediante la consolidación de una organización nacional de mujeres rurales. Casi en todos, el desarrollo de organizaciones de mujeres campesinas fuertes y autónomas –capaces de definir su propia agenda– se ha visto constreñido por su relación con las organizaciones rurales mixtas o los partidos políticos de izquierda, y la meta muchas veces prioritaria de mantener la unidad de clase y/o las demandas con base en la etnia, sobre todo en países en donde la reforma agraria sigue siendo un tema importante. Así mismo, las organizaciones nacionales de mujeres rurales también han surgido como organizaciones creadas de arriba abajo, que sólo con el paso del tiempo desarrollaron una estructura organizativa que al-

56 La iniciativa para constituir estas redes nacionales en Centroamérica ha contado con la ayuda de la Fundación Arias, que desde comienzos de los años noventa ha emprendido investigaciones y ha llamado la atención hacia el tema de género y derechos a la tierra. Durante 1996 y 1997 organizó varios talleres y reuniones a nivel nacional en todos los países centroamericanos, con el ánimo de fomentar el desarrollo de estas redes nacionales y una eventual red regional. Véanse Fundación Arias (1997b y 1998f) y Codimca y Fundación Arias (1997).

57 Por ejemplo, como indica el cuadro 5 del Anexo, Honduras tiene un número excepcionalmente elevado de organizaciones de mujeres campesinas. Están afiliadas directa o indirectamente ya sea con el Cocoh, la principal agrupación de oposición, o el CNC, que por lo general apoya al gobierno, pero la mayor parte se reunieron para conformar Rednamurh. Comunicación de correo electrónico enviada a las autoras por Sara Elisa Rosales, 13 de abril del 2000.

58 Diversas organizaciones de mujeres campesinas habían comenzado a reunirse en el contexto de las discusiones tendientes a desarrollar un plan nacional para el sector agrícola (Misión Rural) y para preparar la agenda de las mujeres rurales para el Plan Nacional de Desarrollo (Ospina 1998). La Oficina de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, consciente de que existían otras organizaciones regionales y nacionales de mujeres rurales además de la Amnucic que no estaban recibiendo apoyo estatal, convocó a todos estos grupos a una reunión; la Red se creó como subproducto de dicho encuentro. Las 16 organizaciones iniciales se convirtieron en 24, que se reúnen periódicamente para debatir temas de mujeres rurales, incluida la incorporación de sus inquietudes al Plan de Igualdad de Oportunidades y al Plan Nacional de Desarrollo.

canza el nivel local pero que sigue siendo débil. La excepción es Brasil, donde la organización de mujeres rurales se construyó simultáneamente de la base hacia arriba, a niveles locales, municipales y estatales, y como asociaciones regionales que representan diversas organizaciones estatales, lo que explica en parte el éxito de los Amtrs y los MMTR-NE al obtener una voz nacional en los debates sobre temas agrarios y de mujeres.

Las organizaciones nacionales de mujeres rurales también se caracterizan por las relaciones heterogéneas con el movimiento nacional de mujeres y con el Estado. En Brasil y Nicaragua estas organizaciones se han desarrollado en relación estrecha con el movimiento de mujeres urbanas y son uno de los pilares más fuertes del movimiento nacional de mujeres. En otros países, pese a los diversos esfuerzos realizados, sigue existiendo una gran distancia entre el movimiento nacional de mujeres y las organizaciones de mujeres rurales. No sorprende el hecho de que sea en los países con vínculos más fuertes entre el movimiento de mujeres rurales y urbanas en donde las organizaciones de mujeres rurales se han concentrado más en los intereses estratégicos de género, incluido el empoderamiento de las mujeres en todas sus dimensiones. En la mayor parte de los países, el acceso de la mujer a la tierra ha surgido como un interés de género tanto práctico como estratégico. Aunque la importancia de los derechos a la tierra como demanda central también ha sido muy heterogénea, dependiendo de las situaciones particulares de cada país. No obstante, los temas de herencia, titulación conjunta de parcelas y acceso de la mujer a la tierra y control sobre ésta en condiciones de igualdad con los hombres han figurado en la agenda de todos los países.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE GÉNERO EN LAS CONTRARREFORMAS NEOLIBERALES

El caso más extremo y ridículo fue en una cooperativa donde el día en que iban a tomar la decisión sobre la repartición de las tierras convocaron a las socias a un lado, las hicieron entrar y las engañaron, las encerraron con candado. Y se fueron los hombres a hacer la asamblea para ver cómo se repartían las tierras. Las mujeres no contaban... y prácticamente estorban para el reparto...¹

Durante los años ochenta, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los gobiernos latinoamericanos alcanzaron un consenso extraordinario en torno a las bondades del neoliberalismo². La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y las políticas estatistas de las décadas anteriores se desacreditaron considerablemente y fueron remplazadas por los mercados libres y las economías abiertas. Con un servicio de la deuda de proporciones gigantescas y unos déficit de cuenta corriente enormes, los países latinoamericanos adoptaron programas de estabilización a fin de lograr el equilibrio macroeconómico. Se buscaba reducir el déficit fiscal interno, equilibrar la balanza de pagos y disminuir la inflación y, al tiempo, poder atender el servicio de la deuda. El ajuste estructural debía establecer las condiciones para un crecimiento a largo plazo, al avanzar hacia una economía de libre mercado que favoreciera los productos transables a expensas de los no transables en el contexto general de la liberalización de los regímenes comerciales³.

Se argumentó que la estabilización y las políticas de ajuste estructural iban a resultar especialmente favorables para el sector agrícola, pues se consideraba que dicho sector había sido el más afectado por las políticas de sustitución de importaciones de las décadas anteriores. Por ejemplo, se eliminaron las políticas de alimentos baratos y se prefirió la fijación de

- 1 Entrevista con el abogado Laureano del Castillo, especializado en temas agrarios e investigador de Cepes, 6 de julio de 1997, Lima.
- 2 Como las instituciones de financiamiento internacional (FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) se encuentran en Washington, D.C., las políticas neoliberales se denominaron el "consenso de Washington". Sobre cómo los gobiernos latinoamericanos interiorizaron ese consenso, véase Green (1995).
- 3 La lógica formal detrás de la estabilización y las políticas de ajuste estructural se explica en Corbo y Fischer (1995).

los precios por el mercado, pues se pensó que con esto se mejorarían los términos de intercambio para la agricultura. La consolidación del tipo de cambio, conjuntamente con la devaluación, debía beneficiar las exportaciones agrícolas. Así mismo, se esperaba que estas últimas también se beneficiaran de la reforma del comercio, por ejemplo mediante la eliminación de impuestos a la exportación y aranceles más bajos. Sin embargo, la reducción del déficit fiscal significaba que el sector agrícola iba a perjudicarse por la terminación del crédito agrícola subsidiado y una menor inversión pública. Por otra parte, la privatización y el cierre de los bancos agrícolas estatales debía disminuir el volumen de los recursos canalizados hacia el sector. La reducción del tamaño del Estado vino muchas veces acompañada por una disminución en el número de empresas estatales que atendían el sector agrícola, entre ellas las de comercialización, los programas de riego y los servicios de extensión, etc. Se esperaba que algunas de estas políticas tuvieran efectos contradictorios a corto plazo. Por ejemplo, la devaluación debía mejorar la posición competitiva de las exportaciones agrícolas en mercados extranjeros. Sin embargo, como el sector también dependía de insumos importados como maquinaria, repuestos, fertilizantes, etc., esto significaba que la devaluación también podía incrementar los costos. Por otra parte, la eliminación de los subsidios para los alimentos, con su sesgo urbano, debería aumentar los precios agrícolas a favor de los agricultores, pero a la vez su oferta también dependía de los cambios en sus costos de producción, inversión pública y otros factores estructurales (Rao y Caballero 1990)⁴. Así mismo, se esperaba que las políticas agrícolas neoliberales tuvieran efectos diferentes en distintos grupos de productores agrícolas, dependiendo de si producían para la exportación o para consumo interno, del grado de la competencia internacional que afrontaban y de su nivel previo de dependencia de los subsidios y servicios del gobierno. Era de esperarse que los efectos de estas políticas en los agricultores pequeños en comparación con los grandes tuvieran consecuencias profundas para la distribución del ingreso, que por lo general favorecía a los últimos en comparación con los primeros (Carter y Barham 1996).

Junto con el cambio en las políticas macro y sectoriales, se produjo un movimiento concertado para modificar la estructura institucional del sector agrícola. Como sostienen Michael Carter y Brad Barham (*ibíd.*: 1142), el objetivo del neoliberalismo era "lograr precios e instituciones *apropia-*

4 Las políticas agrícolas implementadas por los diversos países latinoamericanos bajo el neoliberalismo se resumen en Weeks (1995). Este autor también ofrece una evaluación del desempeño agrícola latinoamericano a comienzos de los años noventa. Para una evaluación del desempeño en los años ochenta, véase De Janvry y Sadoulet (1993).

das" (énfasis nuestro). Para varios países latinoamericanos, esto significaba deshacer la reforma agraria de los decenios anteriores, y son estas políticas las que examinaremos en este capítulo. Como muestra el cuadro 5.1, algunos países promulgaron nuevas leyes agrícolas que dieron fin formal a la intervención estatal en la expropiación y distribución de la tierra para fines de justicia social. De los doce países que conforman este estudio, en siete —Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú— los programas de reforma agraria se cerraron⁵. En los casos más extremos, la terminación de la reforma agraria significó la restitución de la tierra a quienes se les había expropiado (Chile y Nicaragua). Sin embargo, en la mayor parte, el denominador común de las contrarreformas neoliberales fue la privatización o la individualización de los derechos a la tierra. El modelo neoliberal favorece los derechos individuales a la tierra por encima de los colectivos, pues se considera que los primeros permiten elevar al máximo las utilidades y, por consiguiente, fomentan una mayor eficiencia. Por consiguiente, se han privatizado granjas estatales y se ha retirado el apoyo a las cooperativas de producción y a otras actividades de agricultura grupal que resultaron favorecidas en el modelo anterior. De acuerdo con la nueva legislación agraria, el sector reformado (las propiedades que han sido expropiadas) se puede repartir entre los beneficiarios y, eventualmente, por lo general cuando se paga la deuda agraria, las parcelas se pueden vender. En algunos países, como en México y Perú, la privatización ha incluido tierras antes poseídas colectivamente por comunidades indígenas y campesinas. En otros países, la presión del movimiento indígena ha instado a los gobiernos a garantizar en las nuevas legislaciones agrarias derechos colectivos a la propiedad, e incluso han reconocido reclamaciones indígenas históricas sobre tierra.

En todos los países incluidos en este estudio, la privatización de los derechos a la tierra ha estado acompañada por programas de titulación de predios diseñados para mejorar la seguridad de la tenencia, promover las inversiones e impulsar el mercado de tierras. Estos proyectos se han concentrado sobre todo en los nuevos propietarios de parcelas que emergieron del anterior sector reformado, pero también han incluido el

5 Los códigos agrarios de Perú (1991) y México (1992) pusieron oficialmente fin al proceso de reforma agraria. Los nuevos códigos de Ecuador (1994) y Honduras (1992) cambiaron el modelo institucional, pero mantuvieron la posibilidad de expropiar tierra para fines de justicia social; sin embargo, en ambos países se considera que la reforma agraria terminó. Chile, El Salvador y Nicaragua no han promulgado oficialmente códigos agrarios nuevos, pero gobiernos recientes han terminado o confirmado la terminación de los proyectos de reforma agraria. En Costa Rica no se han introducido elementos nuevos durante el período neoliberal, salvo por un marcado desaceleramiento en las actividades de la reforma agraria desde 1990, y este caso no se examinará más en este capítulo.

amplio sector de pequeños propietarios de tierra que se caracteriza por la inseguridad de la tenencia o la falta de títulos formales. Finalmente, en varios países el nuevo papel asumido por el Estado en la distribución de la tierra consiste en asistir las transacciones con base en el mercado. En el cuadro 5.1, el término "transacciones asistidas por el Estado" se refiere a bancos agrarios estatales de diversos tipos, así como al apoyo prestado por el Estado a negociaciones directas entre compradores y vendedores en el mercado de tierras⁶. El rango de actividades que ahora se consideran apropiadas para el Estado incluye la reducción de los costos de transacción (al reunir a los grandes terratenientes y a las personas desprovistas de tierra) y el otorgamiento de créditos estatales a largo plazo y subsidios a los "pobres de recursos" para que puedan participar en el mercado de tierras.

Antes de examinar la implementación del modelo neoliberal en la agricultura y sus consecuencias en términos de género, es importante tener en cuenta algunas características estructurales de la región (véase Anexo: cuadro 6). Los países más rurales de América Latina en términos de distribución de población son los centroamericanos y Panamá, Paraguay y Bolivia. Los que poseen el porcentaje más alto de población económicamente activa (PEA) en agricultura son Guatemala, Bolivia, Honduras, Paraguay y Perú. En la mayor parte de los países de la región, la participación de la PEA agrícola es mayor que la participación de la agricultura en el producto interno bruto (PIB), lo cual refleja la baja productividad del sector. El sector agrícola genera menos del 20 por ciento del PIB en todos los países, excepto Nicaragua, Paraguay y Honduras. Sin embargo, con la excepción de Venezuela y México, el sector agrícola sigue desempeñando un papel importante, si no central, en las exportaciones, pues genera por lo menos un tercio del valor de las exportaciones totales en la mayor parte de los países de la región. Bajo el modelo neoliberal, con su énfasis en las ventajas comparativas, el sector agrícola es casi tan importante al iniciar el siglo XXI como lo fue al comienzo del siglo anterior, pese al cambio significativo en la composición sectorial del PIB y de la fuerza laboral. Sin embargo, en parte debido a la diversidad estructural de la región, ha variado considerablemente la manera específica en que se ha promovido el cambio institucional en este sector.

CHILE: EL PIONERO DEL NEOLIBERALISMO

Chile no sólo fue el país pionero en la implementación de estrategias neoliberales en los años setenta, sino también el país en donde la con-

6 El Banco Mundial denomina los experimentos de esta naturaleza, que está apoyando en Brasil y Colombia, reforma agraria "negociada" o "asistida por el mercado" (Deininger 1999).

CUADRO 5.1
CAMBIOS INSTITUCIONALES BAJO EL NEOLIBERALISMO

Pais/año de legislación	Fin de distribución estatal	Restitución	Parcelación de colectivos	Titulación de tierras	Transacciones asistidas por el Estado
Bolivia (1996)	No	No	No	Sí	Sí
Brasil (1985)	No	No	No	Sí	Sí (1995)
Chile (1974)	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Colombia (1994)	No	No	No	Sí	Sí
Costa Rica (1961)	No	No	No	Sí	Sí
Ecuador (1994)	Sí	No	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí (1995)	No	Sí (1991)	Sí	Sí (1991)
Guatemala (1964)	No	No	No	Sí	Sí (1999)
Honduras (1992)	Sí	No	Sí	Sí	No
México (1992)	Sí	No	Sí	Sí	No
Nicaragua	Sí (1997)	Sí (1990)	Sí (1990)	Sí	No
Perú (1995)	Sí (1991)	No	Sí (1980; 1995)	Sí	No

Nota: El año de la legislación se refiere al código agrario más reciente; si no hay año en esa columna, significa que la legislación de reforma agraria aún no ha sido remplazada por un código agrario integral. Las otras fechas se refieren al año en que se adoptaron políticas específicas.

Fuentes: Entrevistas realizadas por las autoras y fuentes citadas en el texto.

trarreforma fue más extrema y en donde estas estrategias se aplicaron con mayor profundidad, pues implicaron no sólo la privatización del sector reformado sino también de los derechos al agua, al crédito agrícola y a los servicios de investigación y extensión (Gómez y Echenique 1988). Así mismo, es el único país en donde estas reformas han tenido la oportunidad de madurar a lo largo de varios decenios, lo que permite analizar los

cambios que se han producido en el mercado laboral rural y en la división por género en el trabajo agrícola.

La meta del régimen militar después del golpe que derrocó al presidente socialista Salvador Allende en septiembre de 1973 fue, entre otros objetivos, fomentar el desarrollo de un sector agrícola internacionalmente competitivo. Esto debía lograrse mediante la privatización del sector reformado y el desarrollo de un mercado de tierras vigoroso, la liberalización externa y el retiro del Estado de la promoción y administración de la producción agrícola (es decir, la no participación estatal en los mercados de insumos y productos). También debía lograrse mediante el sometimiento de los sindicatos y de los movimientos campesinos.

El primer paso fue el desmantelamiento del sector reformado. Parte de la tierra que había sido expropiada durante los regímenes de Frei y Allende se restituyó a sus anteriores dueños; algunas porciones fueron tituladas individualmente a los anteriores beneficiarios de la reforma agraria, y otras partes fueron rematadas a empresarios privados. El proceso de restitución de las antiguas propiedades resultó en que el 28 por ciento del total de tierras expropiadas bajo la reforma agraria se devolvió (en parte o en su totalidad) a sus antiguos dueños (Silva 1991: 23). El 41 por ciento de esta tierra se distribuyó a antiguos beneficiarios de la reforma agraria.

El objetivo del proceso de parcelación fue crear un sector agrícola familiar. Para poder obtener una "unidad agrícola familiar" estándar de diez hectáreas, los solicitantes tenían que ser i) residentes de la finca en el momento de la expropiación inicial de la misma; ii) jefes de hogar; iii) alguien que no hubiera participado en una invasión de tierras ilegal durante los dos gobiernos anteriores (Jarvis 1992: 192). Aunque el intento inicial de los militares fue amparar a los inquilinos que habían sido beneficiarios de la reforma agraria, este objetivo se modificó luego para permitir que se beneficiaran también técnicos universitarios, antiguos administradores, empleados públicos y otros empresarios. Se creó un sistema de puntaje para clasificar a los solicitantes de títulos de tierra que incluía "categorías como la relación del solicitante con la tierra objeto de distribución, la edad, el número de dependientes familiares, la posesión de ciertos grados universitarios, el haber administrado o ejercido un cargo que requiriera la confianza del dueño de la tierra, etc." (Silva 1991: 26). Como resultado de esta clasificación, se calcula que el diez por ciento de las nuevas fincas se asignó a quienes no tenían un origen campesino⁷. En

7 Debido a las restricciones y al proceso de clasificación —que excluía a antiguos trabajadores temporales en las propiedades así como a activistas a quienes el gobierno de Allende había otorgado estatus de beneficiarios— en el proceso de privatización se les negó acceso a la tierra a 33.085 antiguos beneficiarios (50.2 por ciento del total) (Silva 1991: 27).

total se titularon 36.533 nuevas fincas; los beneficiarios tenían que comprar su parcela con hipotecas comerciales a treinta años (*ibid.*: 25).

La tierra que durante el régimen anterior había sido titulada legalmente como propiedad colectiva a cooperativas de producción (aproximadamente el 11 por ciento del área en el sector reformado, con 9.907 beneficiarios) fue respetada formalmente por el gobierno militar (*ibid.*: 21). Sin embargo, debido a la negligencia del Estado este sector también se desintegró en gran parte, convirtiéndose en propiedades individuales hacia fines de los años setenta (Jarvis 1992: 192). Además de deshacer el sector reformado, otro componente de la contrarreforma chilena fue la parcelación y privatización de las tierras de las comunidades indígenas. Las tierras de los mapuches, en el sur de Chile, habían sido propiedad colectiva, aunque se explotaban individualmente y solamente las tierras de pastoreo se utilizaban de manera colectiva. En 1979 el gobierno de Pinochet decretó que estas parcelas individuales debían convertirse en propiedad privada que pudiera comprarse y venderse (*ibid.*).

Es difícil analizar las implicaciones de género que tuvo el proceso de privatización, pues no se recopilaron datos por sexo de los beneficiarios que recibieron títulos de tierra como resultado de la contrarreforma. Sin embargo, como el grupo de beneficiarios potenciales de la privatización se definió inicialmente por aquéllos que se habían beneficiado de la reforma agraria anterior, se puede suponer que fueron casi todos varones. Pocas mujeres calificaban para solicitar tierra, puesto que la mayor parte, incluidas las jefas de hogar, habían sido excluidas como beneficiarias de la reforma agraria. Como sostiene Sarah Bradshaw (1990), la contrarreforma fue tan patriarcal como la anterior reforma agraria. Las implicaciones de la contrarreforma en términos de género se pueden evaluar en gran parte por su impacto indirecto: si el jefe de hogar varón fue designado como beneficiario, y en los hogares beneficiados, si los ingresos generados como propietarios campesinos individuales fueron mayores o menores que los generados en la anterior forma de organización cooperativa. Pocos hogares beneficiados pudieron sobrevivir a la presión competitiva del mercado bajo el neoliberalismo. En la mayor parte de los hogares no beneficiados, el destino tanto de hombres como de mujeres dependió en gran parte de los desarrollos del mercado laboral.

De acuerdo con el modelo neoliberal de los militares, el crecimiento económico de Chile debía resultar de la restructuración de la economía en torno a las ventajas comparativas del país en los mercados mundiales; esta restructuración debía centrarse en los sectores agrícola y minero, y en lo que respecta a la agricultura, debía concentrarse sobre todo en las exportaciones de frutas y maderas. La liberalización, combinada con la contrarreforma de la tenencia de la tierra, tuvo un impacto tremendo en

el mercado laboral agrícola, fomentando una mayor oferta de mano de obra, lo cual redundó en los bajos salarios requeridos para crear ventajas competitivas para la agricultura de exportación. Como se observó, durante la contrarreforma aproximadamente la mitad de los anteriores beneficiarios de la reforma agraria quedaron excluidos como beneficiarios del proceso de parcelación. Estos hogares marginados tuvieron pocas opciones. En vista de las altas tasas de desempleo en las ciudades, la mayor parte de la gente se quedó en el campo, ya fuera trasladándose a nuevos villorrios rurales que comenzaron a surgir a la vera de las carreteras, o viviendo en calidad de arrendatarios o aparceros de quienes sí recibieron tierras (Silva 1991: 27).

La expansión de los cultivos frutales en la región central de Chile también generó un nuevo proceso de concentración de la tierra. La falta de acceso al crédito y a otros tipos de asistencia técnica (producto del retiro del Estado de la prestación de estos servicios) sólo permitió que unos pocos de los beneficiarios de la contrarreforma pudieran competir con fincas comerciales más grandes y muchos se vieron forzados a vender sus parcelas, uniéndose a los campesinos sin tierra como jornaleros en las grandes haciendas (Bradshaw 1990: 113). Se calcula que la mitad de los nuevos dueños de tierras del sector reformado perdieron el acceso a la tierra mediante estos procesos (Lago 1987: 24)⁸. Finalmente la apertura de la economía a importaciones de alimentos extranjeros causó estragos en la producción interna de éstos, forzando a muchos pequeños agricultores a la semiproletarización y a la migración estacional, o incluso a vender sus tierras (Díaz 1990: 133-5).

Uno de los cambios importantes que se produjeron en el mercado laboral agrícola tuvo que ver con su composición de género. Las mujeres trabajadoras llegaron a predominar en la producción y procesamiento de frutas, la actividad exportadora más dinámica y más intensiva en mano de obra (Lago 1987; Bradshaw 1990; y Rebolledo 1993). Hacia fines de los años ochenta las mujeres constituían el 52 por ciento de los 250.000 trabajadores estacionales en la agricultura chilena (Valdés 1995: 62), y la gran mayoría estaban empleadas en labores de empaque de frutas. Sin embargo, la posición de las mujeres en esta dinámica actividad exportadora se caracteriza por su naturaleza inestable y de tiempo parcial. En el mejor de los casos, la industria frutícola provee empleos durante sólo seis a siete meses en el año. La mayor parte de los cargos permanentes (que se redujeron considerablemente en los años ochenta) son empleos masculinos y

8 Echenique (1996: 88) informa que, en 1978, un 15 por ciento de los hogares que habían sido beneficiarios durante la contrarreforma habían vendido sus parcelas; esta cifra aumentó al 45 por ciento en 1983 y al 57 por ciento en 1991. Véase también Gómez y Echenique (1988: 96-7).

las mujeres constituyen tan sólo cerca del cinco por ciento de los 40.000 trabajadores con cargos estables en la industria frutícola (Venegas 1995: 123)⁹. En lo que resta del año, las trabajadoras estacionales de la industria frutícola deben recurrir a la economía informal, al servicio doméstico o, si su familia posee tierras, a las labores agrícolas tradicionales. Pocas de estas trabajadoras estacionales podían encontrar empleos durante todo el año combinando ocupaciones (*ibid.*: 125). Otro cambio en la división de trabajo por género fomentado por el modelo neoliberal ha sido la responsabilidad mayor de la mujer en cuanto a la producción de subsistencia en las parcelas familiares, sobre todo en regiones agrícolas no dedicadas a la exportación en donde, por lo general, los hombres se han visto forzados a migrar estacionalmente en busca de trabajo asalariado (Bradshaw 1990: 117; Lago 1987: 27)¹⁰.

Una de las principales características de las familias rurales chilenas en el período neoliberal ha sido su empobrecimiento y su dependencia cada vez mayor de múltiples fuentes de generación de ingresos, requiriendo los esfuerzos activos tanto de hombres como de mujeres (De los Reyes 1990: 149). La pobreza rural tuvo su pico en 1987, cuando el 52.5 por ciento de la población campesina se caracterizó por la indigencia o la pobreza extrema (Valdés 1994: 40). Desde entonces, la incidencia de la pobreza rural ha ido disminuyendo, aunque Chile sigue exhibiendo una de las distribuciones de ingresos más desiguales de América Latina (Morley 1995: Cuadros 2-1 y 2-4). Entre los grupos sociales más pobres se encuentran las mujeres rurales, y en especial las jefas de hogar (Chile 1995: 32)¹¹.

9 Sobre la composición de género del empleo permanente y estacional, véanse también los estudios de Campaña (1990) y Bradshaw (1990).

10 Las regiones orientadas a la producción para el mercado interno estuvieron muy deprimidas durante los años setenta debido a las políticas de liberalización, puesto que los productores nacionales no podían competir con el trigo y el maíz importados. Después de una gran crisis agrícola en 1980-83, el gobierno se vio forzado a elevar los aranceles de los alimentos básicos, lo cual permitió una recuperación parcial de la producción campesina y capitalista en las regiones no frutícolas y no madereras (Lago 1987: 23). La región maderera del sur de Chile se ha caracterizado por una composición de género muy diferente en la fuerza laboral. Allí las normas del género sólo permiten ofrecer trabajo a los hombres, suministrando empleos tanto permanentes como estacionales a los varones. Sin embargo, la producción de madera es una actividad mucho más intensiva en capital que la producción de frutas, y ha generado relativamente pocas oportunidades de empleo.

11 Según un estudio reciente, en 1987 sólo un porcentaje ligeramente mayor de hogares con jefatura femenina (45 por ciento) en comparación con los hogares con jefatura masculina (44 por ciento) se encontraba por debajo de la línea de pobreza. En 1994 la proporción de hogares con jefatura masculina en condiciones de pobreza era mayor que los hogares de mujeres (28 por ciento en comparación con 26 por ciento) (Anríquez y Buvinic 1997: Cuadro 3). Estos datos no están desagregados por áreas rurales y urbanas; es más, la definición de jefe de hogar se basa en la persona que gana mayores ingresos en el hogar y por consiguiente puede no ser comparable con las anteriores clasificaciones *de jure* de jefatura y con cálculos de pobreza reportados por Valdés (1994) y Chile (1995).

Además, la proporción de hogares campesinos con jefatura femenina también ha aumentado, de 13.5 por ciento en 1982 a 17.2 por ciento del total en el censo de 1992 (Valdés 1994: 40).

La naturaleza sesgada con respecto al género de la reforma agraria chilena se reprodujo en la contrarreforma. Como pocas mujeres fueron beneficiarias directas de ésta, pocas mujeres tuvieron la oportunidad de adquirir tierras bajo el proceso de parcelación que desmanteló el sector reformado. Además, la bonanza de crecimiento agroexportador de Chile fue bastante excluyente, pues condujo a la absorción de parte del sector de minifundistas por las haciendas comerciales más grandes (Carter y Barham 1996: 1136-7). En los años ochenta, el destino de la mayor parte de los hombres y mujeres campesinos estuvo determinado en gran parte por los vaivenes del mercado laboral. Las características de mano de obra intensiva de la actividad agrícola más dinámica de Chile, la producción de frutas para la exportación, produjo un cambio en la división de trabajo por género que favoreció el empleo estacional de las mujeres en agricultura. El empleo agrícola permanente, aunque restringido en su alcance, siguió favoreciendo a los hombres. La característica principal de los hogares rurales durante este período, incluso con varios miembros que devengan, fueron sus ingresos extremadamente bajos. Pocas mujeres u hombres campesinos tuvieron la oportunidad de ahorrar o de acceder a crédito para participar en el mercado de tierras revigorizado de Chile.

CÓDIGOS AGRARIOS NEOLIBERALES DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA: PERÚ, MÉXICO, HONDURAS Y ECUADOR

Perú en los años ochenta y luego México, Honduras y Ecuador a comienzos de los noventa siguieron muy de cerca el modelo chileno. Estos países adoptaron nuevos códigos agrarios que a primera vista aparecen como neutros con respecto al género, estableciendo que la tierra podía pertenecer a personas "naturales o jurídicas". La contrarreforma peruana se inició en 1980 con la Ley para la Promoción y el Desarrollo de la Agricultura promulgada por el gobierno de Belaúnde, que permitió que las empresas de reforma agraria se parcelaran y que, una vez tituladas, se vendieran. Sólo las tierras adjudicadas a las Comunidades Campesinas oficialmente reconocidas de la sierra y la costa y a las Comunidades Nativas de la selva quedaron exentas de estas medidas. Hacia finales de 1986, aproximadamente la mitad de las cooperativas de producción habían sido parceladas o estaban en proceso de serlo, lo que representaba un tercio de la tierra adjudicada bajo esta forma de organización (Cuba Salerno 1993: 93). La desintegración relativamente rápida de las cooperativas se explica en gran

parte por la falta de apoyo del Estado durante el gobierno de Belaúnde, por las grandes deudas que muchas cooperativas habían acumulado y por el clima macroeconómico desfavorable de los años ochenta, que había producido una crisis agrícola. Esta parcelación también respondió a las dificultades internas de muchas de las cooperativas de producción y de las demandas campesinas de reconocimiento de la tenencia individual (González y Torres 1985; Kay 1998).

Muy poco se ha escrito sobre las implicaciones de género de la contrarreforma agraria en el Perú, quizás porque como muy pocas mujeres fueron beneficiarias directas de la reforma, puede suponerse también que pocas se beneficiaron directamente de la parcelación de las empresas colectivas. Según Laureano del Castillo (1997a), en las cooperativas con socias mujeres el resultado más común en el proceso de parcelación fue que a las mujeres se les asignaran parcelas de menor tamaño que las de los hombres, sobre todo cuando eran compañeras de un socio varón. Pero el proceso fue bastante heterogéneo: "Hubo muy distintos criterios en las cooperativas; por ejemplo, en algunas, si el promedio de tierras por entregar a cada uno era cinco hectáreas, pues al varón cinco y a la mujer cinco independientemente de que estuvieran casados o formaran pareja. En otros casos se tomó un criterio distinto, se tomó el criterio familias, entonces si dos socios estuvieran casados eran cinco hectáreas para ambos... En otros casos, por socio las cinco hectáreas y por socia la mitad, entonces se juntaron 7.5 hectáreas"¹².

Por ejemplo, cuando las cooperativas de producción en el valle costero de Pisco se parcelaron, a los miembros se le asignaron cuatro hectáreas por cabeza. Pero en el caso de las parejas, cuando ambos eran socios, se les asignaron sólo cinco hectáreas en conjunto. No se pensó en qué podría suceder si la pareja eventualmente se separaba; el resultado final fue con frecuencia "el hombre titular de la parcela y su esposa francamente despojada" (Méndez 1984a). Sin embargo, en por lo menos un caso una socia mujer se resistió a este tratamiento discriminatorio: "En una de las empresas, el proceso de fraccionamiento se encuentra francamente paralizado porque una de las esposas, separada de hecho hace años, no acepta la opción" (*ibíd.*).

En algunos casos, la situación de las parejas en las cooperativas y la decisión sobre qué era una distribución "justa" de la tierra terminaron teniendo efectos perjudiciales para las socias que eran jefas de hogar: "A la hora de producirse el proceso de parcelación de tierras se encontró con la presencia de familias en las que tanto el padre como la madre eran socios, lo que a la hora de repartirse las tierras generó problemas, lo que

12 Entrevista con Del Castillo, *op. cit.*

hizo en muchos casos fue ignorar la calidad de socia de las mujeres, muchas de las cuales eran viudas o madres solteras" (Revilla 1990: 44). Según Teresa Revilla, estas jefas de hogar se quejaron ante el Instituto Nacional de Cooperativas, el cual intervino en su favor. Luego recibieron una porción regular de tierra, pero en la mayor parte de los casos las parejas no obtuvieron dos porciones, lo cual, en su opinión, hubiera exacerbado las desigualdades en la distribución de tierras.

No se realizaron muchas investigaciones en este período sobre la toma de decisiones en el hogar y sobre si había diferencias de género en cuanto a cómo se percibía el proceso de privatización. María Julia Méndez, quien participó en muchas de las asambleas de las cooperativas costeras cuando discutieron sobre si debían o no parcelar, sostiene que las esposas que no eran socias muchas veces eran consultadas por sus maridos sobre esta decisión crucial con respecto al mantenimiento de la familia: "Nunca pudimos cerrar un consejo directivo en una sola sesión, siempre teníamos que dejar los acuerdos a medias, supuestamente para que los integrantes hombres del comité directivo lo pensaran mejor. Descubrimos que pensar mejor era discutir con sus mujeres y tenemos muchas pruebas de actas cambiadas porque la mujer había discutido con el marido esta decisión"¹³. También señala que a veces las esposas eran las protagonistas en la decisión de parcelar las cooperativas costeras: "Es curioso que ellas fueran vanguardia en el proceso de parcelación en el sentido de empujar a los hombres a aceptar el proceso de parcelación... En ese proceso era evidente que las mujeres querían la parcelación... Yo creo que ellas tenían la idea de que la propiedad individual les permitía ampliar su posibilidad de influir... en la cooperativa veía más lejana la posibilidad de influir y además porque ellas eran una fuerza laboral muy importante en la cooperativa (como trabajadoras temporales) y en su parcela pensaban organizar la vida mucho más acorde de lo que estaba en la empresa"¹⁴.

No sólo las mujeres sino también los hijos mayores de los miembros de las cooperativas eran una parte importante de la fuerza laboral estacional de estas empresas. A comienzos de los años ochenta se estaban creando muy pocos empleos permanentes en las cooperativas, lo que generaba inquietud sobre qué iba a suceder con los hijos. Méndez considera ésta como otra razón por la cual las mujeres favorecieron la parcelación: "La ilusión de la parcelación y el manejo del destino individual como algo tangible fue mucho más poderoso"¹⁵. De manera irónica la exclusión de

13 Entrevista con María Julia Méndez, empleada de una asociación cooperativa regional en los años ochenta, 6 de julio de 1997, Lima.

14 *Ibíd.*

15 *Ibíd.*

las mujeres de las cooperativas de la reforma agraria pudo haber terminado siendo un factor que contribuyó a su desaparición¹⁶.

Uno de los principales resultados de la parcelación de las cooperativas en la costa fue que el trabajo familiar intensivo en las parcelas individuales reemplazó a los trabajadores estacionales asalariados en las antiguas tierras cooperativas, lo que llevó a una contracción de la demanda de trabajo y a una migración rural (Méndez 1984b). Según la mayor parte de los relatos, la contrarreforma en este período, complementada como lo estuvo por una crisis económica generalizada que perjudicó mucho al sector agrícola, hizo muy poco por generar nuevas oportunidades de empleo tanto para los hombres como para las mujeres en el campo¹⁷. Mientras los gobiernos de Belaúnde y luego de García favorecieron la parcelación de las cooperativas, fue escaso el progreso que se realizó con respecto a la titulación de tierras, frenando el desarrollo de un mercado de tierras vigoroso o el acceso al crédito a través de canales formales para dinamizar la producción agrícola. En 1990 sólo cerca del 14 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria había recibido títulos de tierra, ya fueren individuales o colectivos (Casafranca y Espinoza 1993: Cuadro II-8).

Las Comunidades Campesinas reconocidas oficialmente estaban exentas de la ley de parcelación de 1980¹⁸. En 1987, durante el gobierno de Alan García, se promulgó la Ley de Comunidades Campesinas (Ley 24656), que una vez más garantizó la integridad de la propiedad comunal y reconoció la autonomía relativa de las comunidades campesinas¹⁹. El Estado

- 16 En otras partes se ha observado que en las cooperativas con una participación amplia de mujeres y, particularmente, en donde hay fuertes lazos familiares entre los miembros, las mujeres han sido una fuerza de cohesión dentro de las cooperativas, evitando con ello su desintegración (Deere 1983; 1987).
- 17 En los últimos años se han desarrollado algunas exportaciones agrícolas no tradicionales de uso intensivo de mano de obra, como la producción de espárragos y flores, pero su escala ha sido limitada. Por consiguiente, Perú no ha experimentado el mismo crecimiento en los empleos asalariados agrícolas estacionales que sí tuvo Chile como resultado de la implementación del modelo neoliberal. Tampoco ha experimentado una feminización de la fuerza laboral agrícola, como sucedió en Chile o México. Entrevista con el investigador Efraín González, Instituto de Estudios Peruanos, 6 de julio de 1997, Lima.
- 18 Según el censo agrícola de 1994 había 5.680 Comunidades Campesinas y 1.192 Comunidades Nativas en Perú. La mayor parte de las Comunidades Campesinas (96 por ciento) se encuentran en la sierra, mientras que las Comunidades Nativas están todas en la selva. Estas comunidades representan 751.130 fincas, lo que significa el 43 por ciento del total nacional de 1.7 millones, 68 por ciento de la superficie agrícola total y 32.5 por ciento de la tierra agrícola (Valera 1997).
- 19 Según esta ley la tierra de las comunidades campesinas es inembargable, imprescriptible e inalienable. Sólo por excepción se puede vender la tierra comunal, y esto depende de la aceptación de dos terceras partes de los miembros calificados en la reunión comunitaria especialmente convocada para este propósito. El comprador tiene que pagar por la tierra por anticipado.

se comprometió a respetar y a proteger "los usos y costumbres de la comunidad" (artículo 1, en Perú 1987). Esta ley se distingue porque establece claramente por primera vez que tanto hombres como mujeres tienen derecho a ser miembros de la comunidad. Sin embargo la ley distingue entre los miembros de la comunidad y la categoría de comunero calificado. Para ser comunero calificado se requiere tener capacidad civil, haber vivido en la comunidad durante por lo menos cinco años de manera estable, estar inscrito en el registro de la comunidad y cumplir cualquier otro prerequisite establecido en los estatutos de la misma (*ibíd.*). Aunque todos los comuneros tienen derecho a utilizar los bienes y servicios de la comunidad, es preciso ser comunero calificado para participar con voz y voto en la asamblea comunitaria y para ser elegido en un cargo de liderazgo. Aunque teóricamente el comunero calificado puede ser hombre o mujer, según la costumbre sólo hay un comunero por familia y éste es el hombre, que como jefe de hogar representa a la familia ante la comunidad.

Para facilitar el desarrollo más rápido del mercado de tierras rurales, así como el flujo de capital al sector agrícola, el gobierno de Fujimori promulgó en 1991 la Ley para Promover la Inversión en el Sector Agrícola (Ley 653). Esta ley acabó formalmente con la reforma agraria (DL 17716) y su intención fue facilitar el desarrollo de un sector agrícola capitalista de tamaño mediano al permitir ya fuere a las "personas naturales o jurídicas" adquirir tierra, independientemente de que fueran o no los productores directos. Varios investigadores consideran que la ley agraria de 1991 es un paso adelante en lo que respecta a la equidad de género, pues los derechos a la tierra ya no están enmarcados en términos de jefes de hogar sino más bien todas las personas son, en principio, poseedoras potenciales de derechos a la tierra (Macassi León 1996a: 19; Casafranca y Espinosa 1993: 18; FAO 1996: 8). Sin embargo, las disposiciones especiales que regían la herencia en el DL 17716 se anularon, con lo cual la sucesión quedó sujeta a las disposiciones del Código Civil de 1984. Las disposiciones de herencia de la reforma agraria habían sido bastante favorables a las viudas, pues automáticamente les otorgaban derechos a la tierra cuando fallecían sus esposos, estuvieran o no casadas²⁰. Por el contrario, el código civil no otorga a los compañeros que viven en uniones de hecho derechos de herencia. Como es igualmente probable que las campesinas for-

20 Esta disposición se refería a los beneficiarios que no habían terminado de pagar por sus parcelas; las disposiciones referentes a quienes ya habían terminado de pagar no eran tan favorables para las esposas y las compañeras. Sin embargo, la gran mayoría de los beneficiarios de la reforma agraria que recibieron tierra individualmente nunca la pagaron.

men parte de una unión consensual que de un matrimonio formal, este cambio podría ser potencialmente perjudicial para ellas.

La Constitución peruana de 1993 avanzó un poco más en cuanto a garantizar el derecho a la propiedad privada, al limitar las bases de expropiación de la tierra a sólo dos consideraciones: la seguridad nacional o las obras públicas. También estableció implícitamente los derechos de propiedad de hombres y mujeres, ya fueren privados, comunales o de alguna otra forma asociativa. Pero lo más polémico fue que la Constitución estableció por primera vez que las comunidades campesinas y nativas podían disponer libremente de sus tierras, con lo cual se abría la posibilidad legal para la parcelación y venta de las tierras comunales. La Ley de Tierras de 1995 (Ley 26505) desarrolló aún más algunos de estos puntos con miras a brindar seguridad de la propiedad a los dueños²¹. Esta ley se considera una ley de tierras muy neoliberal porque intenta minimizar las restricciones al derecho a la propiedad privada y reduce considerablemente el papel del Estado en asuntos de tierras.

Uno de los aspectos más positivos de la Ley de Tierras es que garantiza a los beneficiarios debidamente acreditados de la reforma agraria el derecho a que se les tittle la tierra que tienen en usufructo. Se trata de una disposición muy importante para los dueños de pequeñas parcelas porque muchos beneficiarios nunca recibieron título formal. Sin embargo, la Ley de Tierras no contempla los derechos de la mujer a la tierra y deja abierta la cuestión sobre qué sucede en el caso de las viudas (sobre todo quienes vivían en unión consensual) que poseen una parcela otorgada de acuerdo con la reforma agraria (Del Castillo 1994a). Una Ley de Tierras proactiva a favor de la equidad de género hubiera garantizado *explícitamente* a las mujeres el derecho a que se titulara a su nombre las parcelas que poseen actualmente.

El aspecto más controvertido de la Ley de Tierras han sido las disposiciones especiales referentes a la privatización potencial de la tierra de las comunidades campesinas y nativas (Del Castillo 1996). Éstas pueden ahora escoger cualquier forma de "organización empresarial" que deseen, sin requerir el permiso del Estado. En el caso de las comunidades ubicadas en la costa peruana, los miembros de la comunidad, por una mayoría de votos del 50 por ciento de la asamblea comunitaria, pueden adquirir sus parcelas en usufructo como propiedad individual (artículo 10, en Perú 1995). La asamblea también puede decidir entregar la tierra a terceros en usufructo, o alquilarla, venderla o hipotecarla. Las comunidades de la

21 Esta sección se basa sobre todo en Del Castillo, Gallo y Montes (1995); Del Castillo (1996 y 1997b) y en entrevistas con Laureano del Castillo, *op. cit.*, y Guillermo Valera, director del Instituto Rural Peruano, 9 de julio de 1997, Lima.

sierra o de la selva tienen las mismas opciones que las de la costa; sin embargo, las decisiones sólo las puede tomar el voto mayoritario de dos tercios de los comuneros calificados (artículo 11). Las diferentes mayorías requeridas para privatizar las tierras comunitarias en la costa y en la sierra reflejan las intenciones distintas del gobierno para estas dos regiones. El grueso de las tierras costeras son desiertos que solamente pueden ser cultivados mediante la irrigación. Son también las tierras potencialmente mejores para el desarrollo futuro de exportaciones agrícolas y son éstas las que el gobierno tiene más deseos de privatizar y lanzar al mercado de tierras²². Aunque el gobierno pueda tener menos interés en privatizar las tierras comunitarias de la sierra, es evidente que la simple promulgación de la ley ha estimulado un interés considerable dentro de éstas en la parcelación²³. Pero, según algunos, es en las comunidades campesinas de formación más reciente, y no en las ancestrales, en donde existe un mayor interés en la privatización²⁴.

Desde la perspectiva de género, preocupa sobre todo que sólo los comuneros calificados miembros de la asamblea comunitaria –por lo general los jefes de hogar varones– sean quienes tomen la decisión sobre si sus comunidades deben privatizarse, y es muy posible que estas decisiones se tomen sin consultar a sus esposas y compañeras (Macassi León 1996b: 38). Una ley supuestamente “neutral con respecto al género” podría resultar en que se despoje a las mujeres de su acceso a la tierra. Parece que, hasta el momento, se ha prestado poca atención a las implicaciones de género de la parcelación de tierras comunales. Como observa un investigador, “¿qué sucederá en términos del derecho de las mujeres a participar en las decisiones? El tema de quién es comunero calificado ni siquiera se ha planteado, y mucho menos si las mujeres tomarán parte en la decisión de parcelar las tierras comunitarias”²⁵. Puesto que una proporción tan alta del campesinado indígena peruano reside en las comunidades campesinas oficialmente reconocidas de la sierra, el impacto potencialmente más significativo de la contrarreforma en los hombres y las mujeres dependerá de qué suceda en estas comunidades en términos de privatización. Dada la estructura de toma de decisiones en la mayor

22 Entrevista con Efraín González, *op. cit.*

23 En la mayor parte las comunidades de la sierra la tierra agrícola tiende a cultivarse individualmente y la tierra de pastaje es la que se utiliza comunalmente. Además, también ha existido durante algún tiempo un mercado informal interno de tierras (Del Castillo 1996).

24 Entrevista con Guillermo Valera, *op. cit.* Un factor que puede obstaculizar la parcelación es que pocas comunidades tienen títulos comunales a la tierra, que presumiblemente necesitarían para que una propiedad comunal se pueda subdividir formalmente (Coordinadora Nacional 1997).

25 Entrevista con el investigador Manuel Glave, Grade, 9 de julio de 1997, Lima.

parte de las comunidades campesinas, que limita la votación en la asamblea comunitaria a los jefes de hogar, es improbable que la mayor parte de las mujeres participe directamente en las decisiones cruciales que rigen el futuro de sus comunidades. Además, si la parcelación resulta en la individualización de los derechos a la tierra, lo que había sido la parcela en usufructo de la familia podría convertirse en propiedad privada masculina como está sucediendo en México.

La reforma agraria mexicana de 1917 se cerró oficialmente con los cambios promulgados en el artículo 27 de la Constitución de 1992. En adelante el Estado ya no intervendría en el proceso de distribución de la tierra. Además, estos cambios allanaron el camino para la privatización de los ejidos, las tierras colectivas que cubren aproximadamente la mitad de la superficie agrícola de México. Por votación mayoritaria, los ejidos pueden ahora decidir otorgar a sus miembros títulos individuales a sus parcelas en usufructo y pueden decidir desmantelar por completo un ejido. Una vez tituladas sus tierras, los ejidatarios pueden vender, alquilar, cultivar conjuntamente con otros o hipotecar las parcelas²⁶. La política de privatización de las tierras de los ejidos lanzada por el gobierno Salinas tuvo como propósito ayudar a modernizar el sector agrícola mexicano y, en concierto con la liberalización del resto de la economía, permitir al país competir efectivamente en los mercados internacionales. Al abolir los impedimentos a la creación de un mercado de tierras, el objetivo de la legislación neoliberal fue atraer capital nacional y extranjero al sector agrícola mediante diferentes modalidades: ventas directas de tierra, empresas conjuntas o agricultura por contrato. También creó la posibilidad de reconcentración de tierras para crear empresas de tamaños "eficientes", si no el antiguo latifundio²⁷.

Los críticos sostienen que los cambios en el artículo 27 quebraron el pacto social agrario de la revolución mexicana. Además, argumentan que el objetivo de la contrarreforma es producir la descampesinación concertada del campo a favor de un desarrollo capitalista acelerado (Calva 1996: 9-10; de Vries 1995). Este resultado se prevé por el abandono concomitante del apoyo del Estado a los ejidos en la forma de créditos subsidiados y otros insumos y asistencia técnica, y en la eliminación gradual de precios garantizados para granos básicos, esto último consecuencia de la integra-

26 Para vender tierra a personas que no son miembros del ejido, éste debe pasar total o parcialmente a otro régimen, conocido como *dominio pleno*. Véase el capítulo 9.

27 Los límites al tamaño máximo de la tierra siguen vigentes e incluyen lo siguiente: 100 hectáreas para tierras irrigadas; 200 hectáreas para tierras no irrigadas de buena calidad; 300 hectáreas para plantaciones; 400 hectáreas para tierras de pastaje de buena calidad u 800 para aquéllas de mala calidad o bosques (Tribunales Agrarios 1994: artículo 117).

ción de México al Tratado Norteamericano de Libre Comercio (Nafta) que entró en vigor en 1994²⁸.

Los críticos coinciden en afirmar que la contrarreforma es particularmente perjudicial para las mujeres campesinas y que debilita aún más los derechos de la mujer a la tierra, así como su acceso a ésta (Encuentros 1992: 222-7; Stephen 1993: 2-3; Zapata 1995: 382; Esparza, Suárez y Bonfil 1996: 32; Bonfil 1996: 70-1; Botey 1997). Primero, todas las grandes decisiones sobre el futuro del ejido (si parcelar y/o disolver el ejido o emprender una empresa conjunta) deben ser tomadas por los miembros reconocidos de éste (artículo 28, en Tribunales Agrarios 1994), lo cual significa que las cónyuges y compañeras del ejidatario quedan excluidas de la toma de decisiones y, en efecto, excluye a la mayor parte de las mujeres (puesto que conforman sólo el 17.5 por ciento de la totalidad de miembros del ejido)²⁹ de participar directamente en la determinación del futuro de sus comunidades. Según la investigadora Paloma Bonfil (1996: 71): "La experiencia hasta ahora recogida muestra que la participación de las mujeres en las asambleas ejidales y comunales, aunque variable en fuerza, presencia e incidencia, siempre aparece en desventaja relativa frente a las decisiones y pesos masculinos. Así, los cambios introducidos al artículo 27 constitucional agudizan estas desventajas y dejan a las mujeres campesinas sin un marco legal de protección que garantice su acceso a las parcelas".

En segundo lugar, el cambio más significativo introducido en la nueva legislación es que con el voto mayoritario de los miembros del ejido, los individuos que tengan derechos de usufructo pueden adquirir un título a esta tierra y disponer de ella como quieran, ya sea alquilándola o vendiéndola. Lo que se consideraba un recurso familiar —el patrimonio familiar— se convierte en propiedad individual del ejidatario (Stephen 1996a: 289; Lara Flores 1994: 86; Esparza *et al.* 1996: 8, 25, 35; Botey 1997: 170). Si un ejidatario decide vender su parcela, su cónyuge/compañera y sus hijos tienen lo que se denomina el derecho del primer comprador o "derecho de tanto"³⁰; sin embargo, sólo tienen treinta días para hacer los arreglos para comprar la tierra. Teniendo en cuenta los bajos salarios e ingresos de las mujeres campesinas, es dudoso que muchas puedan ejer-

28 Véase de Janvry *et al.* (1997: 21-2) para una discusión sobre la reorganización del aparato institucional que sirve al sector agrícola y sobre las reformas de política agrícola que pretenden abrir los mercados a la competencia internacional.

29 Datos de enero de 1997, en Warman (1997: Cuadro 33).

30 Después de los miembros de la familia, otros que tienen el derecho de tanto son quienes han trabajado la parcela durante por lo menos un año, otros miembros del ejido y los residentes del núcleo urbano del ejido (Tribunales Agrarios 1994; artículo 84).

cer este derecho en caso de que sus esposos decidan vender la parcela familiar (Esparza *et al.* 1996: 38). En las entrevistas que realizó en Oaxaca, Lynn Stephen (1993: 16-17) descubrió que muchas mujeres temían que si sus ejidos se parcelaban, sus esposos decidieran vender la tierra. Sin embargo, como observa, “la mayor parte esperaba que sus esposos las consultaran si querían vender la tierra, aunque señalaban que no existía garantía de que lo hicieran... En vista del salario promedio de cuatro dólares diarios, era improbable que la mayor parte de las mujeres pudiera comprar la tierra”.

En tercer lugar –un cambio importante con respecto a la práctica anterior–, las disposiciones de herencia ya no garantizan que el acceso a la tierra del ejido permanezca dentro de la familia. Ahora los ejidatarios pueden decidir el orden de sucesión, que puede incluir a la esposa o concubina, uno de los hijos, un familiar o *cualquier otra persona* (artículo 17, en Tribunales Agrarios 1994; énfasis nuestro). Además, el heredero designado ya no tiene responsabilidad alguna de proveer medios de sustento a aquéllos que dependían del fallecido. Este cambio en los procedimientos de herencia coloca a las mujeres campesinas en una situación mucho más precaria que antes con relación a los derechos a la tierra (Zapata, Mercado y López 1994: 188; Ochoa Pérez 1998). Sólo en caso de que el ejidatario no haya hecho testamento rige el orden de sucesión tradicional: la esposa o concubina o, en ausencia de ésta, uno de sus hijos, uno de los padres o, en último término, cualquiera otra persona que dependa económicamente del ejidatario (artículo 18). Carlota Botey (1997: 180) sostiene también que la nueva legislación agraria viola el Código Civil mexicano. Al permitir al ejidatario designar a personas que no son miembros de su familia como herederos de la parcela, la ley no tiene en cuenta que el Código Civil estipula que si una pareja se casa de acuerdo con el régimen marital vigente en caso de no estipularse otra cosa (la sociedad conyugal) la mitad de la propiedad común de la pareja pertenece al cónyuge³¹.

En cuarto lugar, otro aspecto de la nueva Legislación Agraria que se considera perjudicial para las mujeres campesinas es que la nueva ley ya no exige que los ejidos dispongan una parcela para las actividades productivas de la mujer, las Unidades Agrícolas Industriales de Mujeres (UAIM). Aunque la eficacia de éstas siempre estuvo sujeta a controversia y pocos

31 El que las disposiciones del Código Civil se violen depende de cómo se adquirió inicialmente la parcela en usufructo. Si se adquirió durante la vigencia del matrimonio, probablemente constituye patrimonio común. Sin embargo, si la parcela fue heredada por el ejidatario, probablemente forma parte de su propiedad individual, de la cual puede disponer según lo desee. Comunicación por correo electrónico con las autoras de la abogada Martha Torres Blancas, El Colegio de México, 11 de abril del 2000.

ejidos realmente cumplen con este requerimiento, ahora la ley permite que la creación y el mantenimiento de estas unidades sean determinados voluntariamente por la asamblea general de cada ejido (artículo 71). La única disposición que puede favorecer a algunas mujeres campesinas es el artículo 48, que especifica que si un ejidatario ha estado ausente del ejido durante más de cinco años, la persona que haya quedado a cargo de la parcela puede reclamarla. Según Stephen (1993: 16-7), como los hombres de Oaxaca han migrado al norte de México y a Estados Unidos para trabajar como jornaleros agrícolas en números crecientes a lo largo de los años, las mujeres y los hijos han adquirido responsabilidades cada vez mayores en la producción de subsistencia en la parcela del ejido. Sin embargo, es dudoso que muchas mujeres se beneficien de esta disposición, puesto que con frecuencia trabajan la tierra con otro miembro de la familia varón, ya sea un hijo adulto, un tío o un primo. Según los cálculos de Stephen, sólo las mujeres abandonadas que han conservado el control directo sobre su parcela son beneficiarias potenciales.

Como dato sorprendente, hubo relativamente poco debate público o protesta abierta contra la contrarreforma neoliberal (Fox 1994: 262-3). Bajo el liderazgo del Consejo Agrario Permanente (CAP), una agrupación de once organizaciones campesinas nacionales, se realizaron varios foros a escala nacional y se redactó y presentó un proyecto de ley agraria campesina alternativo ante el Congreso mexicano (Calva 1993: 92-3)³². Sin embargo, el presidente Salinas no estuvo dispuesto a comprometerse y utilizó sus habilidades de "dividir y conquistar", haciendo ofertas de concesiones tangibles en otros temas para convencer a la mayor parte de los líderes del CAP de que apoyaran los cambios drásticos en la legislación agraria mexicana³³.

Vale la pena señalar algunos elementos de la ley agraria campesina alternativa que propugnó el CAP, pese a que en la práctica no llevó a ninguna parte. Además de la necesidad de seguir distribuyendo tierra, una de las principales demandas que planteó la Comisión de Mujeres del CAP fue que la parcela del ejido se considerara "patrimonio de la familia" y no del ejidatario individual varón (Lara Flórez 1994: 86). Además, debía protegerse a las mujeres y los niños mediante una cláusula que requería a los ejidatarios testar la tierra sólo a quienes dependían económicamente de

32 La ley agraria campesina alternativa y la ley neoliberal se comparan y contrastan, cláusula por cláusula, en Calva (1993: 181-244).

33 Por ejemplo, una de las demandas del CAP fue que el gobierno tratara el tema del *rezago agrario* de tierras que habían sido oficialmente cedidas a los ejidos pero todavía estaban en poder de sus dueños privados. En muchos casos, los ejidos o reclamantes recibieron una compensación monetaria por estas tierras "perdidas" (Fox 1994: 262).

ellos; así mismo, se requería que el heredero diera el sustento a los demás dependientes, como en la legislación anterior. Otra cláusula exigía el consentimiento de todos los miembros de la familia para que las parcelas del ejido se transfirieran a terceros de cualquier manera.

No cabe duda de que los derechos a la tierra eran un tema importante para las mujeres indígenas en México, como se aprecia en la lucha zapatista que irrumpió en enero de 1994 en el estado de Chiapas. En la "Plataforma para el Diálogo de las Mujeres", adoptada en la convención estatal de las mujeres chiapanecas en mayo de 1995, se plantearon las siguientes demandas: "que se derogue el nuevo artículo 27 constitucional porque le quita el derecho a la herencia de la tierra a la mujer" y "que en reconocimiento al derecho de propiedad de las mujeres y protección a los hijos, las concesiones y titulaciones agrarias las incluyen explícitamente como copropietarias" (Rojas 1995: 203, 209). Luego, en el diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno mexicano sobre "Derechos y culturas indígenas", en noviembre de 1995, los derechos de la mujer a la tierra tuvieron un lugar prominente. El documento de posiciones del EZLN establece que "(se deben) repartir las tierras en forma igualitaria a hombres y mujeres" y que "las mujeres queden incluidas en la tenencia y herencia de la tierra" (*ibíd.*: 251)³⁴.

La demanda de las mujeres sobre los derechos a la tierra también se expresó claramente en la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (Anipa) en Chiapas, celebrada en diciembre de ese mismo año, que incluyó a 260 mujeres indígenas que representaban a 12 organizaciones y coaliciones. Una de sus demandas específicas era que, cuando una pareja se separara, la tierra se dividiera por partes iguales (*ibíd.*: viii). Por otra parte, en el documento que señala la posición de las mujeres indígenas preparado para el Congreso Nacional Indígena de 1996, se propuso un cambio en el nuevo artículo 27, de manera que se reconocieran los derechos de la mujer a la tierra (Seminario 1996: 3). Durante el Seminario sobre Mujeres y Acceso a la Tierra celebrado en Ciudad de México en 1997, se planteó la cuestión de si las campesinas mismas eran las protagonistas de estas demandas, o si reflejaban la influencia de las feministas en la dirigencia de las diversas organizaciones de mujeres³⁵. Según la investigadora Paloma Bonfil, "las discusiones pertenecen a la cúpula de las mujeres indígenas pero estos documentos están lejanos a las bases". Además se argumentó

34 A comienzos del año 2000, el diálogo entre el EZLN y el gobierno mexicano seguía estancado. Sólo se logró acuerdo en un punto, en enero de 1996, sobre la autonomía de las comunidades indígenas, pero luego el gobierno no lo presentó a la legislatura para su aprobación.

35 Este seminario fue organizado para las autoras por el Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 16 de enero de 1997, México D.F.

que pocas campesinas entienden los cambios que implica la modificación del artículo 27 de la Constitución mexicana, pues muy pocas comprenden sus derechos legales bajo la legislación agraria anterior. Según la abogada agraria Bárbara Zamora: "No hubo política para difundir ni antes ni después esta información. Además, hay gran confusión de interpretación"³⁶.

La implementación de la contrarreforma mexicana produjo inicialmente bastantes conflictos locales a medida que se revivieron entre los ejidos, las comunidades vecinas y los terratenientes disputas sobre tierra de muchos años, y a medida que los ejidos decidían si convenía permitir la parcelación y cuándo efectuarla, según las delimitaciones actuales de las parcelas que debían ser tituladas. Además, con frecuencia se han presentado conflictos entre miembros de una familia sobre la persona a quien se debe titular la tierra (Stephen 1996b). Hasta el momento hay evidencia mixta sobre si la privatización y el programa de titulación están respetando los derechos a la tierra de estas mujeres que actualmente los poseen, las ejidatarias. Citando fuentes anecdóticas, Elizabeth Katz (1999b) plantea la preocupación de que la agencia de titulación, Procede, despoje a las mujeres de sus derechos a la tierra debido a la tendencia a privilegiar a quienes la trabajan directamente. Sarah Hamilton (1999) informa que en los dos ejidos que estudió y que han pasado por el proceso Procede, las ejidatarias han sido tratadas equitativamente por las autoridades del ejido. Cita dos casos de mujeres a quienes se habían asignado derechos a la tierra en años anteriores debido a la ausencia de sus esposos del ejido, y que han podido conservar estos derechos en el proceso de titulación. Hamilton también informa que a las mujeres campesinas que entrevistó no les preocupan las implicaciones de pasar de patrimonio familiar a propiedad privada individual: "Casi todas las mujeres parecían estar satisfechas con su posición como madres en familias que respetarán sus derechos de sucesión y la subsiguiente disposición de la tierra, o como hijas que tendrán acceso a la tierra a través de sus propios maridos. A la mayor parte no parecía preocuparle la naturaleza dependiente, si no precaria, de su acceso a los derechos ejidatarios, ni el hecho de que los hombres tienen la libertad de desheredarlas". Concluye que, "pese a los cambios al artículo 27 que podrían resultar en la disposición individualizada de la propiedad, la tierra sigue considerándose un recurso familiar" (*ibíd.*).

Sin embargo, a medida que las mujeres campesinas se conscientizan de la pérdida de sus derechos a la tierra, siguen protestando contra el artículo 27 y el debilitamiento del concepto de patrimonio familiar. Según

36 Intervención en el Seminario sobre Mujeres y Acceso a la Tierra, *op. cit.*

un informe del Comité de Coordinación Nacional para Beijing 1995, en los foros regionales y nacionales las campesinas han protestado sobre todo por la capacidad de sus esposos, a quienes se les ha titulado la tierra, de venderla sin su consentimiento (Costa 1995: 44). Este informe atribuye la falta de organización efectiva de las mujeres campesinas a nivel nacional así como su falta de representación en el congreso nacional³⁷ a la falta de atención prestada a los derechos de la mujer a la tierra en las discusiones sobre posibles revisiones del artículo 27.

Con la terminación de la distribución de la tierra por el Estado y con la desintegración del patrimonio familiar en los ejidos mexicanos, el acceso de la mujer a la tierra dependerá en gran parte de las prácticas de herencia y de su capacidad para participar en el mercado de tierras como compradoras. Una de las tendencias de las últimas dos décadas ha sido la creciente semiproletarización de las mujeres campesinas, tendencia que muchos creen se acentuará a medida que la tierra de los ejidos se alquile y se venda. Además, la producción de varios de los bienes de exportación agrícolas nuevos ha favorecido el empleo asalariado femenino, sobre todo en lo relacionado con frutas de invierno, vegetales y flores, lo cual ha llevado a la creciente feminización de la fuerza laboral agrícola (Arizpe y Botey 1987). Además, el empleo en los centros de empaque, por ejemplo de exportaciones de aguacate y de mango, también ha favorecido a las mujeres (Suárez 1995). Sin embargo, los bajos salarios que casi todas las mujeres devengan como trabajadoras agrícolas impedirá que ahorren lo suficiente como para participar en el mercado de tierras en calidad de compradoras. Se calcula que un tercio de las trabajadoras asalariadas agrícolas gana menos que el salario mínimo (Esparza, *et al.* 1996: 37). Además, con la privatización del sistema bancario, la abolición del crédito subsidiado y un sistema financiero rural de hipoteca subdesarrollado, es improbable que la mujer rural se beneficie con el desarrollo del mercado de tierras.

En el caso de Honduras, en medio de un agitado debate nacional, en 1992 se aprobó la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola, que creó las condiciones para vigorizar los mercados de tierra y de crédito con miras a estimular la inversión e incrementar la producción agrícola. Según los críticos, "la Ley de Modernización Agrícola pone fin a la reforma agraria y constituye una contrarreforma" (Martínez, Rosales y Rivera 1995: 59). Los críticos argumentaban que lo que se necesitaba en Honduras era profundizar la reforma agraria en vez de deshacerla: "... sin un renovado

37 De 500 diputados en el Congreso mexicano en el período 1991-94, sólo había 44 mujeres y, de éstas, sólo cinco provenían de los sectores rurales (Costa 1995: 45).

compromiso político para ejecutar un programa de reforma agraria genuino, planificado, amplio, rápido y participativo, no sólo se aumentarán las desigualdades sociales y los desequilibrios estructurales sino que se recrudecerán los conflictos sociales" (Pino y Thorpe 1992: 211). Además de abolir la expropiación de la tierra para fines prácticos, otras disposiciones de la ley pretenden terminar con el proceso de reclamación de tierras públicas. Los individuos que habían ocupado ilegalmente tierras nacionales durante por lo menos tres años, y que pagaron las tarifas requeridas, podían reclamar esta tierra y recibir títulos sobre la misma (artículo 5, en Honduras 1995). Quienes actualmente carecen de tierra no podrán obtenerla sino a través del mercado (Thorpe 1995). Los beneficiarios de la reforma agraria a quienes se concedieron títulos provisionales de conformidad con la ley de 1975 deberían recibir títulos definitivos dentro de un período de seis meses, junto con una hipoteca del Instituto Nacional Agrario (INA) hasta que se efectuara el pago completo (artículo 65). Estas hipotecas del INA se pueden vender a terceros o utilizarse como garantía para un préstamo³⁸. Las cooperativas de producción deben convertirse en "empresas", y los miembros deben recibir Títulos de Participación Individual (TPI) de acuerdo con su contribución en trabajo. Estos TPI pueden traspasarse por herencia o venderse a otros miembros de la cooperativa o a terceros³⁹.

Con respecto al género, las tierras públicas se pueden adjudicar ya sea a hombres o mujeres de más de 16 años solteros, o de cualquier edad si están casados o viven en uniones consensuales, independientemente de que tengan o no personas que dependan de ellos (artículo 64). Por consiguiente, se eliminaba la anomalía de la ley de reforma agraria, según la cual sólo las mujeres que fueran madres podían ser beneficiarias; esta disposición se introdujo por primera vez en la legislación agraria en 1991. Sin embargo, mientras la legislación de 1991 exigió que en el caso de las parejas las adjudicaciones de tierra se titularan conjuntamente, en la Ley de Modernización la titulación conjunta a las parejas ya no es la norma. Se mantuvo la posibilidad de titular conjuntamente la tierra pero sólo *si la pareja lo solicitaba*, con lo cual esta disposición fue mucho menos efectiva en términos de los derechos de la mujer a la tierra (Martínez *et al.* 1995: 55; énfasis nuestro).

38 Anteriormente, los títulos provisionales sólo se podían utilizar como garantía para préstamos de agencias de crédito estatales. Además, las tierras adjudicadas durante la reforma agraria no podían subdividirse o venderse sin la autorización del INA.

39 La Ley de Modernización Agrícola también fue la primera legislación de Honduras que abordó la situación de las minorías étnicas. A las comunidades étnicas se les debían titular, sin costo alguno, las tierras que tradicionalmente han ocupado (artículo 65), una disposición potencialmente importante para la población mosquito y afrocaribeña del país. Estas tierras podían adjudicárseles colectivamente, si así lo pedían, o a título individual.

La Ley de Modernización Agrícola promovió muchas ventas de tierras de cooperativas⁴⁰. Se han propuesto varias explicaciones por las cuales las cooperativas y los grupos campesinos respondieron con tanto entusiasmo a la posibilidad de vender toda o parte de sus tierras: i) el alto nivel de deuda que tenían; ii) la posibilidad de deshacerse de tierra "en exceso" (que podría quedar sujeta a expropiación si no se utilizaba); iii) presiones de empresarios locales y de multinacionales (Thorpe 1995). Las mujeres fueron un porcentaje tan pequeño de los beneficiarios de la reforma agraria (aproximadamente 3 por ciento) que el hecho de haber terminado las cooperativas de la reforma no tendrá muchos efectos directos sobre ellas. Más bien, los efectos serán indirectos, dependiendo del destino de los miembros de familia varones que antes eran socios de la cooperativa, y de si las empresas capitalistas que remplazaban a las cooperativas generan más o menos demanda de mano de obra femenina.

Existe evidencia de que las mujeres en las familias a veces se opusieron a la venta de las cooperativas, sobre todo de las que habían sido rentables (en su mayor parte ubicadas en la región comercial agrícola del norte del país): "Hay un proceso interesante de movilización de las mujeres... hay publicaciones de prensa donde las mujeres protestaron por el proceso de desmantelamiento que fue decidido por los hombres porque como ellas nunca fueron socias de las cooperativas, a la hora de desmantelaras nadie les pidió la opinión y entonces estos hombres vendieron las tierras y este dinero se lo embolsaron ellos y en ese momento se produjeron separaciones de familia, de repente habían vivido veinticinco años juntos y no se habían casado porque en Honduras la unión libre es muy frecuente... Fue bien interesante cómo las mujeres salieron, se movilizaron mucho más y se dio un enfrentamiento de sexos bien claro, en el cual las mujeres denunciaron lo que estaban haciendo los maridos y que estaban decidiendo sobre bienes en los que a ellas legalmente no les estaban reconociendo la propiedad"⁴¹.

Por consiguiente, la ley neoliberal ha tenido efectos contradictorios para diferentes grupos de mujeres campesinas. Por una parte, aunque estipuló que las mujeres debían ser beneficiarias de los esfuerzos de titu-

40 De las 2.694 "bases campesinas" oficialmente reconocidas, el 9 por ciento ingresó al mercado de tierras como vendedores en los años iniciales después que se promulgó la Ley de Modernización, y se vendió el 6.5 por ciento de las 470.572 hectáreas que habían sido adjudicadas al sector de la reforma (Thorpe 1995: 6-7). Varias cooperativas vendieron toda su tierra a la Standard Fruit Company, que estaba en proceso de reconstituir una plantación de bananos. Para un análisis detallado de la venta de la tierra cooperativa de la reforma agraria, véase Rubén y Fúnez (1993).

41 Entrevista con Mirta Kennedy, investigadora del Centro de Estudios de la Mujer Hondureña (CEMH), 30 de enero de 1997, Managua, Nicaragua.

lación del Estado en los mismos términos que los hombres, esta disposición sólo se aplicó a los tenedores que ya estaban ocupando tierras públicas. Además, al hacer que la titulación conjunta de ésta y otras tierras distribuidas bajo la reforma agraria fuera una opción en vez de una obligación, el potencial de esta legislación para acentuar la igualdad de género se redujo considerablemente. Por otra parte, como las mujeres no eran socias de las cooperativas y de los grupos campesinos del sector reformado, se les excluyó del proceso crucial de toma de decisiones en lo que respecta al destino de este sector bajo el neoliberalismo, en posible detrimento de las esposas y compañeras.

La Ley de Desarrollo Agrario de Ecuador, promulgada durante el gobierno conservador de Sixto Durán, es una ley neoliberal clásica. En palabras de sus defensores: "Es una ley absolutamente liberal, que permite la propiedad de la tierra y su legitimidad dentro de cualquier esquema, ya sea privado, comunitario o societario... no tiene restricciones para que hombres o mujeres tengan acceso a la tierra, ésta se puede comprar o vender"⁴². Sin embargo, según los críticos, la ley pone punto final al período de reforma agraria: "Es claro en esta ley que el Estado definitivamente renuncia a su deber de administrar justicia, distribuir la riqueza nacional, velar por los intereses de los pobres y orquestar la sociedad" (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996: 39). Difiere de las leyes neoliberales anteriormente examinadas en que fue el resultado de intensas negociaciones y compromisos entre los intereses empresariales y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie).

La ley de 1994 tiene, potencialmente, aspectos tanto favorables como desfavorables en términos de los derechos de los campesinos y los indígenas a la tierra⁴³. Entre las principales disposiciones de la ley de 1994 cabe citar las siguientes: permite que las tierras comunales sean parceladas y vendidas si así lo desean dos tercios de los miembros de la comunidad (artículo 22, en Ecuador 1994); se requiere también un voto mayoritario de dos tercios para transformar la estructura comunitaria en otra forma de asociación. La Conaie reclamó su triunfo en cuanto forzó la disposición de que cualquier cambio en tenencia o estructura requerirá un voto de dos tercios, en vez de una mayoría simple de los miembros de la comunidad. Además, por insistencia suya, la ley estipula que las tierras de

42 Entrevista con Neftalí Bonifaz, director de IDEA, 25 de julio de 1997, Quito. Sobre el análisis neoliberal de la cuestión agraria, véase también Camacho y Navas (1992).

43 La discusión siguiente sobre lo que perdieron o ganaron los grupos indígenas y campesinos con la ley de 1994 se basa en Navarro, Vallejo y Villaverde (1996: 35-9), Macas (1995) y nuestro análisis de la legislación ecuatoriana (1994). Así mismo, se sustenta en opiniones expresadas durante el seminario sobre Derechos de la Mujer a la Tierra, organizado para las autoras por Cepam, 24 de julio de 1997, Quito.

pastoreo comunales en terrenos altos y las tierras forestales no se pueden subdividir. La Conaie también logró frenar el intento de privatizar los derechos al agua; el agua se reconoce como un bien público que no se puede vender (artículo 40). El texto de la ley habla sobre “perfeccionar” la reforma agraria y no sobre terminarla, al poner a disposición de los interesados crédito, capacitación y asistencia técnica. Sin embargo, la tierra sólo puede ser expropiada en condiciones muy restringidas (artículo 30). La Conaie logró retener la disposición de que una “fuerte presión demográfica” es condición de expropiación, lo cual se considera como una victoria esencialmente simbólica. Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias⁴⁴ a sus tierras ancestrales, y deben adjudicárseles sin costo (artículo 36). Hasta ese momento, sólo a las comunidades indígenas les habían adjudicado tierras ancestrales.

La ley también reconoce formalmente diversas formas de organizar la producción, entre ellas individuales, familiares, cooperativas, asociativas, comunales y por autogestión (artículo 17). Estas modalidades deben cumplir una función social, que se logra al estar la tierra en producción, siempre y cuando se conserven adecuadamente los recursos naturales, se proteja el ecosistema y se generen alimentos para todos los ecuatorianos, además de excedentes para la exportación (artículo 18). El hecho de que uno de los objetivos del desarrollo agrícola sea garantizar la seguridad alimentaria (y no sólo las exportaciones) se considera otra victoria de la Conaie; así mismo, se considera un triunfo suyo el que la tierra pueda ser adjudicada colectivamente, y no sólo a título individual. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (Ierac) fue abolido y remplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). En teoría, el INDA tiene casi todas las funciones que ejercía el anterior instituto, salvo los de naturaleza judicial; cualquier conflicto en torno a la tierra ahora deberá ser resuelto por un juez civil. En la práctica, es una versión disminuida de la anterior entidad, con un presupuesto y una nómina mucho menores. En la actualidad, su principal función es la titulación para legalizar la actual situación de tenencia de tierras⁴⁵.

Desde nuestro punto de vista, la Ley de Desarrollo Agrario de Ecuador pretende ser neutral con respecto al género por cuanto a los dueños

44 Las comunidades montubias son aquellas situadas en la región selvática de la costa pacífica de Ecuador.

45 Entrevistas con Wilson Sánchez, director de Planeación de Tierras, INDA, 23 de julio de 1997, Quito, y con Emérita Burbano, INDA, 25 de julio de 1997, Quito. Sánchez señaló que el anterior Ierac tenía cerca de 2.800 empleados a nivel nacional; en la actualidad, el INDA tiene cerca de 300 empleados y sólo cuatro oficinas locales. Ahora dependen de los contratos con las ONG y con compañías de consultoría para realizar los estudios de titulación requeridos, en vez de tener personal propio para estos fines, lo cual, en su opinión, no ha mejorado la eficiencia.

de tierras, "sean personas naturales o jurídicas", se les garantizan sus derechos a la tierra (artículo 19). En las reglamentaciones que apoyan la ley, se define a los beneficiarios como "campesinos, indígenas, montubios, afroecuatorianos, agricultores en general y empresarios agrícolas" (artículo 1 de las reglamentaciones, en Ecuador 1994). La única mención explícita a las mujeres se encuentra en la sección sobre capacitación, en donde se estipula que "la capacitación debe tener en cuenta la participación de las mujeres en la agricultura y debe incorporarlas activamente en los programas respectivos" (artículo 3). Es interesante observar que la etnicidad y la raza se mencionan explícitamente en la ley y en sus reglamentaciones, pero que el género no mereció un tratamiento paralelo en lo referente a los derechos a la tierra. Esto refleja el hecho de que en todo el debate en torno a la Ley de Desarrollo Agrario el género nunca fue un tema de discusión, pues la principal demanda de la Conaie se centró en asegurar el reconocimiento gubernamental de los territorios indígenas como unidades colectivas y en garantizar el derecho a tierras de propiedad colectiva. Así pues, el principal logro de la legislación ecuatoriana en términos de género fue su pretendida neutralidad al otorgar derechos a la tierra a "personas naturales o jurídicas", en vez de a jefes de hogar.

CASOS ESPECIALES: EL NEOLIBERALISMO Y LOS PROCESOS DE PAZ EN CENTROAMÉRICA

Nicaragua y El Salvador son casos especiales, pues a comienzos de los años noventa sus gobiernos emprendieron reformas neoliberales al tiempo que intentaban garantizar las condiciones de una paz duradera. En ambos países se le retiró apoyo al sector reformado del decenio anterior, lo que condujo a la parcelación y privatización de las cooperativas de producción de la reforma agraria, al tiempo que se siguió redistribuyendo la tierra, pero más que todo a los ex combatientes de las guerras civiles. En la década de 1990 Guatemala no tenía un sector reformado significativo para dismantelar. Sin embargo, como resultado de los acuerdos de paz que pusieron fin a la insurgencia guerrillera, también este país se vio obligado a abordar la cuestión agraria y los temas de género.

En Nicaragua, la coalición de fuerzas de oposición de Violeta Chamorro derrotó al gobierno sandinista en 1990 y, a medida que comenzó a implementar el modelo neoliberal, revirtió muchas de las políticas de la revolución sandinista. Los principales objetivos del nuevo gobierno con respecto al sector agrario fueron los siguientes: i) reasentamiento de las fuerzas de los contras y de los ex combatientes del ejército sandinista; ii) restitución de la tierra a quienes se consideró que habían sido injustamente expropiados durante el gobierno sandinista; iii) privatización del

sector agrícola estatal; y iv) otorgamiento de títulos de tierra individuales a miembros de las cooperativas de producción y a quienes se había garantizado en vida derechos de usufructo a parcelas individuales (Enríquez 1991: 174-5; Fundación Arias-Cipres 1992: 77).

El gobierno de la UNO actuó con relativa rapidez en lo que respecta al reasentamiento de los ex combatientes, redistribuyendo las tierras de las fincas estatales y comprando fincas adicionales para este fin (Stanfield 1995: 4). De los 10.493 contras o partidarios de éstos que recibieron tierra entre 1990 y 1992, sólo el seis por ciento fueron mujeres (INIM 1993: 11). Entre el diez y el quince por ciento de los combatientes contras habían sido mujeres (Kampwirth 1998: 1-2), lo que sugiere que estuvieron subrepresentadas entre los beneficiarios. De los 8.300 ex miembros del ejército sandinista que recibieron tierra en este período, sólo el siete por ciento fueron mujeres, aproximadamente la misma proporción de su representación en las fuerzas armadas en esa época⁴⁶. Se estableció una Comisión Nacional de Revisión para corregir la situación que se derivaba de la usurpación ilegal de tierras de sus anteriores dueños. Según se informa, dicha comisión recibió una enorme cantidad de solicitudes y pronunció unas 2.200 decisiones a favor de los antiguos propietarios, lo cual generó una inestabilidad considerable y mucho conflicto en el campo. A partir de 1992, la política gubernamental se concentró más en temas de compensación que en el desalojo de los ocupantes actuales, en casos en los que se juzgaron ilegales las expropiaciones iniciales de tierra (Stanfield 1995: 7).

En lo que respecta a las fincas estatales, en 1992 la gran mayoría ya había sido privatizada. Ese año, el 30.6 por ciento de las 436.804 manzanas del sector estatal se había restituido a sus dueños anteriores, el 17.3 por ciento se había redistribuido a antiguos soldados del ejército sandinista y el 20.2 por ciento a contras desmovilizados, en tanto que el 31.9 por ciento de la tierra había sido adquirida por sus trabajadores o estaba en ese proceso (*ibid.*: 11). Las trabajadoras fueron quienes salieron perdiendo con el programa de privatización, pues tendían a no participar en el proceso de toma de decisiones en las fincas estatales, por lo cual se les excluyó de la discusión en torno a la privatización y a las zonas controladas por los trabajadores (Renzi y Agurto 1994: 38-9). Aunque las mujeres habían constituido el 45 por ciento de los miembros de la unión sindical rural (la ATC) y el 35 por ciento de los trabajadores permanentes en las fincas estatales (Ciera, ATC, Cetra 1987: 104), se calcula que ahora representan apenas el 24 por ciento de los trabajadores permanentes que for-

46 Sin embargo, no existen cifras exactas; en 1980 las mujeres representaron menos del diez por ciento del personal militar sandinista (Luciak 2000: 17), cifra que probablemente se redujo durante la guerra de los contras, pues sólo se reclutaron hombres para este efecto.

man parte de las nuevas cooperativas de trabajadores (Área de Propiedad de los Trabajadores) (Fundación Arias-Cipres 1992: 87)⁴⁷.

El severo programa de ajuste estructural implementado por el gobierno de Chamorro también fue fuente de inestabilidad considerable en las áreas rurales. Una de sus otras acciones iniciales fue reducir el tamaño del Estado, lo que significó el despido de miles de empleados gubernamentales. Tal acción tuvo un fuerte impacto en el sector agrícola y en particular en las cooperativas de producción, ya que, durante el gobierno sandinista, éstas dependían de una red de entidades del gobierno y contaban con bastante apoyo estatal. Además, la política de otorgar crédito barato a los agricultores pequeños y las cooperativas finalizó a comienzos de 1992⁴⁸. Las cooperativas de producción fueron las más afectadas por esta medida, pues dependían del crédito para pagar los anticipos salariales de sus miembros.

Un estudio de caso de la región de Jalapa realizado por Dorien Brunt (1995: 11-2) revela cómo la desfavorable condición macroeconómica y la situación legal modificada llevaron al desmantelamiento de las cooperativas de producción y a una reducción en la participación de las mujeres (de 27 por ciento de los miembros en 1989 a siete por ciento en las cooperativas que aún quedaban en este departamento en 1995). Su agudo análisis demuestra cuán difícil fue incorporar a las mujeres en las cooperativas de producción debido a la oposición de los hombres, y cómo la alta participación femenina se logró sólo gracias al fuerte apoyo estatal que recibieron las cooperativas, incluida la incorporación de las mujeres. Además, Jalapa es una región cafetera y, tradicionalmente, las mujeres han sido quienes han trabajado en este cultivo. Por otra parte, durante los años ochenta fue una región en disputa militar y muchos hombres participaron en la defensa, circunstancia que exigía la participación activa de las mujeres en la producción. Según Brunt, cuando el Estado retiró su apoyo, la discusión de las cooperativas de producción se centró más en los derechos de los miembros varones y mujeres. Los miembros varones decían que las mujeres no eran tan productivas como ellos y que dejaban de trabajar demasiados días debido a enfermedades de sus hijos. La licencia de maternidad también se convirtió en fuente de discusión. "De muchas maneras se dejó en claro a las mujeres que ya no se les necesitaba en la

47 Una de las características del proceso de ajuste estructural en Nicaragua ha sido el desplazamiento masivo de las mujeres del trabajo agrícola. Mientras en 1989 hay un estimativo de cerca de 15.355 trabajadoras agrícolas permanentes, esta cifra disminuyó a 1.285 en marzo de 1991. (Fundación Arias-Cipres 1992: 86).

48 Mientras a fines de los años ochenta cerca de 80.000 productores recibieron crédito, en 1993 sólo lo habían obtenido 16.000 (Renzi y Agurto 1994: 36). Para un análisis profundo del impacto ejercido por las políticas neoliberales en los pequeños agricultores, véase Enríquez (1999).

cooperativa. Por todos estos problemas, además del hecho de que la situación económica de la mayor parte de las cooperativas es deplorable, muchas mujeres 'escogieron' abandonar la cooperativa" (*ibíd.*: 12). Las mujeres solteras con hijos fueron las más propensas a dejar las cooperativas, con miras a conseguir un empleo asalariado. En términos generales, se informa que, en toda Nicaragua, cuando se parcelaron las cooperativas había menos socias mujeres que en los años anteriores, debido a las dificultades internas que afrontaban⁴⁹.

El proceso de parcelación de las cooperativas obtuvo impulso como resultado de las incertidumbres en torno a las políticas estatales durante este período y fue una estrategia para prevenir el regreso a la expropiación de los anteriores terratenientes. La falta de una definición clara de los derechos de herencia en lo que respecta a la participación en las cooperativas fue otro factor que a veces inclinó a las socias de las cooperativas hacia la parcelación: "Un problema que les preocupa fuertemente es la herencia... eso les preocupa también a los varones, pero a las mujeres les preocupa si van a poder dejar o no la propiedad aunque sea colectiva. Si van a tener algún derecho en esa propiedad sus hijos. Ésa es una constante en todas las cooperativas. Ha sido una de las causas incluso de las rupturas de las cooperativas, de querer dejar una herencia a los hijos"⁵⁰. Para quienes permanecieron en las cooperativas de Jalapa, en el proceso de parcelación las mujeres tendieron a recibir las tierras de peor calidad (Brunt 1995). Además, se informa que, a escala nacional, no sólo recibieron las peores tierras cuando se parcelaron las cooperativas, sino también parcelas más pequeñas que las de los socios varones (Fundación Arias-Cipres 1992a: 83-4)⁵¹. No obstante, en el caso de Jalapa, muchas mujeres lamentan hoy en día el haberse salido de las cooperativas. Como dijo una de ellas, "si hubiera sabido que iban a parcelar la tierra, nunca me hubiera salido de la cooperativa. Hubiera aguantado" (Brunt 1995: 12).

En la actualidad, las antiguas cooperativas de producción de Jalapa operan como sociedades de crédito y servicios. La tierra se cultiva individualmente, aunque algunas cooperativas todavía mantienen un área determinada para la producción colectiva. Después, el Banco de Desarrollo Nacional emprendió una agresiva campaña tendiente a recuperar las deudas de dudoso recaudo y embargó la tierra de varias cooperativas de Jalapa, como preludio a la ejecución de su hipoteca. Así mismo, numerosas coo-

49 Participantes en el Seminario sobre Mujeres y Propiedad de la Tierra en las Contrarreformas Latinoamericanas, organizado para las autoras por la Fundación Arias, Cipres y Cesade, 23 de enero de 1998, Managua.

50 Participante en el Seminario sobre Mujeres y Propiedad de la Tierra, *op. cit.*

51 Entrevista con Olympia Torres y Annete Backhaus, del GTZ, 22 de enero de 1998, Managua.

perativas se encontraron con que no tenían suficientes recursos para trabajar toda la tierra que controlaban y comenzaron a vender porciones de la misma, en lo que pareció ser una tendencia nacional (*ibid.*: Fundación Arias-Cipres 1992a). En 1994 se calculó que el 90 por ciento de la tierra trabajada colectivamente había sido parcelada. Adicionalmente, un estudio en cuatro departamentos del país reveló que el 14 por ciento de la tierra adjudicada como parte de la reforma agraria ya había sido vendida a terceros⁵²: “Este proceso de parcelación en Nicaragua no ha terminado todavía. Todos los días tenemos cooperativas que se están parcelando por el problema de las deudas que en este momento le llaman ‘La Cobra’. Están teniendo que vender parte de sus tierras para poder pagar estas deudas, o por lo menos para poder amortizarlas fuertemente”. A veces, las mujeres son quienes urgen a sus compañeros a vender su porción de tierra cooperativa: “Las mujeres muchas veces eran las consejeras... ‘en vez de quedarnos sin nada vendámosle al vecino o al que anda rondando o al que no anda presionando’”⁵³. En ocasiones, el proceso de parcelación también brindaba a otras mujeres campesinas la oportunidad de comprar tierra: “En este proceso de parcelación se presenta una oportunidad de obtener tierras puesto que estas tierras son lanzadas al mercado, ¿verdad? Es decir, pasan al mercado de tierras, entonces las mujeres podrían tener o han tenido y podrían seguir teniendo las posibilidades de entrar a ese mercado de tierras, pero entonces aquí viene el otro problema, de dónde sacar los fondos para que las mujeres rápidamente puedan acceder a las tierras por esa vía. Algunos proyectos que estamos impulsando contemplan fondos para adquisición de tierras por mujeres aprovechando esta coyuntura, pero son fondos por lo general pequeños”⁵⁴.

En términos generales, la situación de las mujeres en el proceso de desmantelamiento de las cooperativas de producción y de las fincas estatales fue desventajosa. En el caso de las cooperativas, un buen número de socias mujeres ya habían dejado de pertenecer a ellas cuando fueron parceladas, debido a las dificultades que afrontaron estas organizaciones du-

52 Nitlapán (1994: 17-34). La venta de tierras cooperativas fue posible como resultado de la Ley 88 de 1990, promulgada por los sandinistas, que transformó los títulos provisionales de la reforma agraria en títulos de propiedad plena que podían registrarse pese a que la expropiación inicial de la tierra no se había legalizado y constituido oficialmente como tierra del Estado. Con derechos de propiedad plenos, esta tierra ahora se podía vender, heredar, hipotecar, etc. (Stanfield 1995: 4). Sin embargo, la incertidumbre en torno al reconocimiento de estos títulos de propiedad constituyó una motivación importante para que los antiguos beneficiarios de la reforma agraria vendieran sus tierras. La venta de tierras del sector reformado se examina con más detalle en el capítulo 9, en el contexto del actual programa de titulación de tierras de Nicaragua.

53 Intervención de Melba Reyes, Cesade, en el Seminario sobre Mujeres y Propiedad de la Tierra, *op. cit.*

54 Intervención de Marta Luz Padilla en el Seminario sobre Mujeres y Propiedad de la Tierra, *op. cit.*

rante este período. Las mujeres que sí lograron reclamar parcelas individuales por lo general recibieron tierra de menor tamaño y peor calidad que la de los socios varones, debido a su posición de negociación más débil, que a su vez refleja la subvaloración del trabajo femenino en las cooperativas. No obstante, en el curso de este proceso el gobierno de Chamorro estaba desarrollando una perspectiva de género, y la titulación de la tierra a los antiguos beneficiarios de la reforma agraria se realizó luego en términos mucho más favorables para las mujeres que el proceso inicial de distribución de tierras.

En El Salvador se adoptó la agenda neoliberal en 1989, durante el gobierno de Cristiani. Su objetivo, como en los demás países, era liberalizar la economía de manera que las fuerzas del mercado orientaran toda la actividad económica (Funde 1997). Con respecto a la tierra, el decreto 747 de 1991 permitió formalmente que las cooperativas de la Fase I se parcelaran y titularan individualmente a petición de los socios de la cooperativa (Flores 1994: 6). Ahora, las cooperativas tenían la libertad de escoger la forma de asociación que prefirieran: continuar como cooperativas de producción tradicional; optar por un sistema mixto que incluía una parte de propiedad colectiva junto con parcelas privadas tituladas individualmente; formar lo que se conoce como una cooperativa asociativa de participación real o disolver y parcelar la propiedad del todo. Ahora, a los beneficiarios de la Fase III se les permitió vender, alquilar o hipotecar sus propiedades, aunque las ventas y los alquileres de tierra sólo se podían realizar legalmente a campesinos sin tierras (Fundación Arias 1998a: 18).

Se han realizado relativamente pocas investigaciones sobre el proceso de parcelación de las cooperativas, aunque a septiembre de 1994 se habían distribuido 28.428 títulos de tierra individuales en 217 cooperativas (Lastarria-Cornhiel y Delgado 1994: 15). Se ha observado que cuando llegó el momento de discutir sobre el futuro de las cooperativas, pocas socias mujeres participaron en el proceso de toma de decisiones pues no entendían las opciones que tenían a su disposición⁵⁵. Por lo general se sostiene que en las cooperativas que fueron parceladas a las socias mujeres se les dio la peor tierra y las parcelas más pequeñas y ubicadas en terrenos menos fértiles (Fundación Arias 1992: 51). Por ejemplo, cuando se parceló la cooperativa de San Andrés, las socias mujeres recibieron terrenos menos favorables en el proceso de distribución⁵⁶.

55 Discusión en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, organizado para las autoras por el IMU, 13 de enero de 1998, San Salvador.

56 Participante de la cooperativa de San Andrés en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *op. cit.*

Después de doce años de guerra civil –una guerra en la que murieron aproximadamente 75.000 personas y se produjo una profunda crisis económica–, los salvadoreños estaban listos para la concertación, un proceso de negociación que condujo a los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992, entre el gobierno (GOES) y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), y a la incorporación legal de este último en la vida política⁵⁷. Uno de los asuntos más apremiantes en la negociación fue la reubicación de la población desplazada por la guerra, que se calculaba en cerca del 14 por ciento de la población salvadoreña⁵⁸, además del reintegro de los combatientes del FMLN y del personal sobrante del ejército en la vida civil. Otra cuestión crítica fue el futuro de la reforma agraria, que se resolvió en favor de su continuación⁵⁹. Pero se reafirmó el artículo 105 de la Constitución, que anteriormente había establecido el tamaño máximo de fincas cuyas tierras en exceso estarían sujetas a expropiación potencial como 245 hectáreas, lo que limitaba el alcance potencial para futuras redistribuciones de tierra⁶⁰. El enfoque de los nuevos proyectos de reforma agraria sería ahora la venta de tierras nacionales⁶¹ y la compra estatal de tierras voluntariamente ofrecidas por sus dueños a precios del mercado. Otros aspectos del artículo 5 de los acuerdos negociados por el FMLN incluyeron: la necesidad de desarrollar un nuevo código agrario que consolidara los diversos decretos sobre tierra en el término de un año después de la firma de los acuerdos; la participación de organizaciones campesinas en la implementación de las políticas de desarrollo; y la distribución de tierra a ex combatientes y tenedores en las zonas de conflicto⁶².

57 Véanse Boyce (1996) y Wood (1996) sobre el proceso que condujo a los acuerdos.

58 Hubo cerca de 400.000 personas internamente desplazadas, más otros 285.000 salvadoreños viviendo en el exilio en Guatemala, México, Honduras y Nicaragua; por lo menos tres cuartas partes de éstos eran mujeres y niños (Cepal 1994a: 6).

59 Otros temas acordados en los acuerdos incluyeron la reforma del sector militar, la creación de una nueva fuerza de policía nacional que debía componerse de ex combatientes del FMLN y del GOES, y la reforma al sistema judicial (Wood 1996: 79-84).

60 Sin embargo, el gobierno se vio forzado a poner en vigor la disposición de tamaño máximo como resultado de la militancia de la Alianza Democrática Campesina (ADC). Durante 1990-1991, los miembros de la ADC ocuparon 49 propiedades que superaban las 245 hectáreas. En negociación directa con la ADC, el GOES finalmente acordó redistribuir estas propiedades a colonos de la ADC (muchos de los cuales eran personas recién repatriadas al país) (Salazar 1997). La ADC acordó, a su vez, no participar en más tomas de tierra. Este acuerdo se incorporó al Acuerdo de Paz de Chapultepec, pero no se implementó en su totalidad sino en 1995 (Gómez Cruz 1997).

61 Estas tierras nacionales incluían tierras expropiadas bajo la Fase I de la reforma agraria inicial, pero en la que nunca se conformaron cooperativas debido a la guerra civil.

62 Entrevistas con Rosario Acosta, diputada del Congreso Nacional por el FMLN, 12 de enero de 1998, San Salvador; y con Antonio Álvaro, representante del FMLN ante el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), 14 de enero de 1998, San Salvador.

El Banco de Tierras, que se había creado legalmente en 1991, se convirtió en el principal vehículo para distribuir tierra a ex combatientes, un proceso que después vino a conocerse como el Programa de Transferencia de Tierras (PTT). Fue financiado principalmente por Usaid y su fin era compensar a los dueños de tierras con dinero en efectivo. Los beneficiarios potenciales asumieron una deuda de treinta años, con un período de gracia de cuatro años y una tasa de interés subsidiada del 6 por ciento (Cepal 1993b: 64). Entre los beneficiarios potenciales se asignó prioridad a ex combatientes de ambos bandos del conflicto (FMLN y GOES) sin tierra pero con "vocación" agrícola, seguidos por los tenedores, en las zonas de conflicto. Debían aplicarse consideraciones especiales a las zonas de conflicto, y la más importante era que debía respetarse la tenencia actual de la tierra hasta que se encontrara una solución definitiva. Esto fue importante porque en las zonas controladas por el FMLN, muchas fincas habían sido abandonadas por sus dueños durante la guerra y estaban ocupadas por tenedores, que por lo general eran campesinos desplazados y defensores del Frente. Se acordó que los tenedores no podían ser despojados de sus tierras y al FMLN se le asignó la responsabilidad de llevar a cabo un inventario de estas propiedades. Durante 1992, enumeró 5.884 propiedades ocupadas en trece departamentos del país, con cerca de 27.671 tenedores (Álvarez 1997: 3) A los dueños de tierra se les ofreció la opción de vender estas propiedades a los precios del mercado a través del Banco de Tierras o de conservar sus parcelas. En el primer caso los tenedores podían comprar la tierra; en el segundo, podían quedarse allí hasta que se les ofreciera otra finca a la venta en la región (Flores 1994: 10). A los beneficiarios se les asignaron títulos colectivos provisionales a la tierra en estas propiedades, conocidos como títulos indivisos (en donde el grupo era dueño de la finca aunque, internamente, la tierra podía ser trabajada ya fuera colectiva o individualmente, dependiendo de las preferencias de los integrantes).

El estudio sobre mujeres y derechos a la tierra realizado por la Fundación Arias llamó la atención sobre el hecho de que en ninguna de las tesis agrarias de los Acuerdos de Paz se mencionó este tema (Fundación Arias 1992: 67-8). De manera irónica, la implementación del programa de transferencia de tierras en las zonas de conflicto procedió muy lentamente, y mientras estas demoras causaban dificultades a los ex combatientes y defensores del FMLN, permitieron que se abordaran las preocupaciones iniciales sobre discriminación de género en los programas de inserción (Luciak 1999). En el siguiente capítulo se examina la manera en que se desarrolló este proceso y los resultados que tuvo.

En 1994 se anunció una nueva política de tierras, que se basaba en la seguridad de la tenencia. La prioridad principal ahora es el desarrollo de

un catastro de tierras y la titulación y el registro de las parcelas. El Banco Mundial prestó al gobierno salvadoreño 50 millones de dólares para el primer proyecto, en tanto que Usaid está financiando el otro (World Bank 1996b: 4-5, 27). Para solucionar el apremiante problema de la pobreza rural⁶³, el gobierno de Calderón se enfocó en la educación y en generar empleo no agrícola en el campo: "Se ha demostrado que un programa de tierras no ofrece altos niveles de bienestar"⁶⁴. La viceministra de Agricultura opinó que los esfuerzos de reforma agraria en El Salvador habían sido un desastre, en parte porque siempre estuvieron políticamente motivados: "La primera fase se realizó para quitarle la bandera a la izquierda. La segunda fase, la de la tierra para el que la trabaja, se realizó sin consideración alguna por la eficiencia o la vocación agrícola de la gente. El PTT fue un programa de compensación política. Una vez más se entregó tierra a personas que no tenían vocación agrícola. En ninguno de estos programas se ha tenido en cuenta la producción. Además, El Salvador no tiene suficiente tierra para satisfacer la demanda de todos los que la quieren, pese a lo cual los que sí la tienen (las cooperativas, los beneficiarios del PTT) no la están trabajando". Según ella, "la reforma agraria ha terminado. La tarea ahora, la nueva política del gobierno, es hacer producir la tierra". Esto se debe lograr dándoles a los dueños un título seguro a su tierra, de manera que inviertan en ella, la alquilen o la vendan.

En opinión de la mayor parte de las organizaciones campesinas y de los críticos del gobierno, la reforma agraria no ha terminado. Entre los problemas no resueltos están la porción de la deuda agraria y agrícola que debe ser condonada⁶⁵, y el exceso de tierra de las propiedades de Fase

63 Según una encuesta de 1997, la pobreza caracteriza al 63.4 por ciento de la población rural, de la cual el 31.4 por ciento se considera en pobreza extrema (Fusades 1997). Infortunadamente, este estudio no incluye datos desagregados por género.

64 Entrevista con Vilma de Calderón, viceministra de Agricultura y Ganadería, 12 de enero de 1998, San Salvador.

65 En 1996 se promulgaron dos decretos cuyo fin era aclarar las deudas pendientes. El decreto 698 se concentró en la deuda agrícola (capital de trabajo) y condonó todas las deudas inferiores a 5.000 colones. Si la deuda restante se pagaba en el término de un año, la cooperativa (o individuo), recibiría un descuento del 70 por ciento. El decreto 699 se concentró en la deuda incurrida por tierras de la reforma agraria. Cualquier deuda de 16.665 colones o menos se condonaba. De nuevo, si el saldo se pagaba en el término de un año, la cooperativa (o individuo) recibiría un descuento del 70 por ciento (Funde 1997: 39-50). Los críticos sostienen que estos decretos tienen como propósito fortalecer el mercado de tierras, porque pocas cooperativas son suficientemente rentables –dado el clima macroeconómico negativo para el sector agrícola– como para contar con el 30 por ciento que se necesita para cancelar la deuda (*ibíd.*; Foley *et al.*, 1997; Prisma 1996). Sus principales alternativas son: 1) buscar un préstamo bancario comercial a las altas tasas de interés del mercado; 2) vender parte de la propiedad (sobre todo si está ubicada en áreas playeras o en zonas de expansión de maquilas); o 3) parcelar la cooperativa. Al parcelar la cooperativa y así privatizar la deuda, los miembros de ésta pueden ser elegibles para la exoneración individual, puesto que su deuda seguramente será inferior al tope de 16.665

II que no ha sido expropiado y redistribuido⁶⁶. Además, todavía no se ha promulgado el código agrario prometido, lo que ha dejado un pequeño espacio para el debate sobre el futuro de la tierra inutilizada en fincas de más de 100-150 hectáreas. El gobierno presentó una propuesta al Congreso salvadoreño en 1993, pero hubo una oposición tan fuerte al código propuesto que se envió de vuelta para ser reelaborado y a comienzos del 2000 aún no se había llegado a un acuerdo sobre un nuevo código agrario. Para recapitular, los datos disponibles sugieren que la contrarreforma en El Salvador fue tan desfavorable para las socias de cooperativas de producción como en Nicaragua. Sin embargo el PTT, mediante el cual se distribuyeron tierras a ex combatientes y colonos como parte del proceso de paz, coincidió con el crecimiento del movimiento de mujeres en El Salvador, lo cual tuvo resultados muchos más favorables con respecto al género.

Hasta mediados de los años noventa, Guatemala prosiguió con sus políticas minimalistas de distribución de tierras. El principal tema de interés en esta década fue cómo lograr la reconciliación nacional después de la guerra contra la guerrilla y la severa represión a la que los gobiernos militares sometieron las regiones rurales en los años ochenta⁶⁷. Se calcula que entre 1981 y 1984 el ejército destruyó 440 ciudades, pueblos y villorrios; que un millón de personas fueron desplazadas internamente y 150.000 huyeron a México; y que entre 100.000 y 150.000 personas murieron durante el conflicto (Berger 1992: 196). El gobierno civil se restituyó

(Continuación Nota 65)

colones. Estos decretos han sido muy criticados por los grupos de campesinos organizados, como la ADC, y por el Foro Agropecuario, una amplia coalición de grupos campesinos y agrícolas. Sostienen que ambas deudas se deberían condonar, dado el estado lamentable del sector agrícola como resultado de la guerra civil y de las políticas neoliberales.

66 Como se observó anteriormente, la Constitución de 1983 fijó el tamaño máximo de fincas en 245 hectáreas y dio a los propietarios tres años para vender o salir de las tierras "en exceso". Luego, en 1998, el DL 895 estableció que estas tierras en exceso debían ser entregadas al ISTA, un factor que se planteó de nuevo en los Acuerdos de Paz, debido a la falta de cumplimiento del ISTA. Durante 1994-95, la ADC realizó una investigación sobre estas propiedades y descubrió 360 fincas con tierra en exceso, que totalizaba 46.263 hectáreas. Luego se estableció una comisión conjunta de la ADC-ISTA para verificar esta información, pero el ISTA se demoró y finalmente la ADC convenció a Onusal y a CEA-Copaz de conformar una comisión de verificación, conocida como la Comisión 245 (Gómez Cruz 1997). Esta comisión identificó a 70 dueños de propiedades con tierra en exceso; sin embargo, el ISTA se negó a colaborar en certificarlos y las negociaciones llegaron a un punto muerto. Luego, la ADC decidió una vez más emprender invasiones de tierra, y 63 de estas propiedades fueron intervenidas en octubre de 1995. En este punto, el GOES nuevamente se unió a la comisión y en agosto de 1996, 42 propiedades habían sido certificadas con exceso de tierras, para un total de 12.482 hectáreas (*ibíd.*). A fines de 1997, en sólo seis de estas fincas se habían solucionado disputas (Salazar 1997).

67 Entre 1978-82 Guatemala se caracterizó por la campaña contrainsurgente del presidente Romeo Lucas García; luego, en 1982-83, por la política de tierra arrasada del general Efraín Ríos Montt; en 1984-85, el turno fue para los pueblos modelo y los polos de desarrollo impulsados por el general Humberto Mejía Victores.

en 1986 con la elección de un gobierno demócrata cristiano, lo cual abrió una vez más la posibilidad de organización en las zonas rurales. La principal demanda de la mayor parte de las organizaciones rurales era la reforma agraria. Al mismo tiempo, hubo un resurgimiento de las reivindicaciones étnicas y culturales entre la población mayoritaria maya, que reclamaba su derecho histórico al territorio maya y al reconocimiento de su propia cultura, dos demandas interrelacionadas. En 1994 cinco de las principales organizaciones mayas se unieron para conformar la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (Copmagua). La apertura política de este período finalmente culminó en los Acuerdos de Paz de mediados de los noventa, por la necesidad urgente de pacificación del país y la reinserción de los miles de refugiados y desplazados. Una de las fuerzas principales en los acuerdos fue el nuevo papel desempeñado por las organizaciones mayas en la sociedad guatemalteca, además del incremento de las actividades organizacionales de las mujeres⁶⁸ (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 148).

Tres acuerdos celebrados entre el gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) abordan la cuestión agraria, así como el tema de género y derechos a la tierra⁶⁹: (1) El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, de junio de 1994. Este acuerdo es una versión más amplia del firmado en 1992 que establecía las condiciones y garantías para el retorno de los exiliados guatemaltecos en México a sus comunidades de origen o a otros lugares comparables. Este acuerdo anterior había especificado que "se entenderá por retornados, tanto retornados como retornadas", lo que otorga explícitamente a la mujer los mismos derechos que al hombre. Para facilitar el regreso de los exiliados, el gobierno, mediante su organismo Fonapaz, debía proveer crédito subsidiado que permitiera a los retornados comprar tierras; así mismo, el gobierno debía poner a su disposición tierras públicas o tierras privadas compradas a través de

68 Las mujeres han sido particularmente activas, incluso a nivel de liderazgo, en las organizaciones que se desarrollaron entre quienes más sufrieron durante la represión y la guerra civil: la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua); las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados en México (CCPP); el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM); las Comunidades de Población en Resistencia (CPR); el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (Condeg), y el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERI) (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 101). Una de las principales demandas de estas organizaciones es la recuperación de las tierras de las cuales fueron desplazados durante la guerra, o la adjudicación de tierras similares.

69 A menos que se indique otra cosa, esta sección se basa en Guatemala (1997) y en ONAM (1997b); el primero incluye la versión completa del texto de todos los Acuerdos de Paz, mientras que el último incluye los seis acuerdos más relacionados con temas de género.

Fonatierra⁷⁰. El acuerdo de 1994 es más amplio, pues no sólo cubre a los exiliados sino también a la población internamente desplazada como resultado del conflicto armado (en adelante a ambos grupos se les dirá refugiados). Este acuerdo estipulaba que los refugiados se reasentarían en sus comunidades de origen o en otros lugares comparables, en condiciones de dignidad y seguridad. El gobierno acordó facilitar la restitución de las tierras que los refugiados habían abandonado debido al conflicto armado. De ser esto imposible, el gobierno debía comprar tierras para reasentar a los retornados o desplazados en otros lugares, también financiados por Fonapaz (Minugua 1995: 10).

En este acuerdo se menciona explícitamente la discriminación contra las mujeres en su acceso a la tierra y a la vivienda y el gobierno se compromete a utilizar un enfoque de género en sus planes y acciones: "El gobierno promete eliminar cualesquiera formas de discriminación, en la práctica o legalmente, contra la mujer en términos de facilitar su acceso a la tierra, a la vivienda, al crédito y a la participación en proyectos de desarrollo. Se incorporará un enfoque de género en todas las políticas, programas y actividades de la estrategia global de desarrollo" (Sección III [8]). Además, en la sección sobre las garantías suministradas a los refugiados, el gobierno se compromete "a prestar especial atención a la situación de los hogares con jefatura femenina, sobre todo viudas y huérfanos, que han sido los más afectados" (Sección II [2]).

(2) El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, de marzo de 1995. Con respecto a la tierra, el gobierno prometió tomar medidas para "reconocer, titular, proteger, restituir e indemnizar" a los pueblos indígenas y reconoció el derecho a una tenencia de tierra individual, comunal o colectiva (Sección IV.F). Además, el acuerdo reconoció el derecho de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas históricos de administración de la tierra. El Estado también se comprometió a proteger a las comunidades indígenas de que les quitaran sus tierras y a impedir la titulación privada de predios arrebatados a estas comunidades en el pasado. Así mismo, el gobierno se comprometió a hacer pública y cumplir la Convención de las Naciones Unidas para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, suscrita en 1982.

(3) El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de mayo de 1996, es la parte más sustancial del proceso de paz, pues

70 Fonatierra se creó en 1992 como fondo especial para la compra de tierras a personas dispuestas a venderlas. Luego la tierra se adjudica colectivamente a grupos campesinos. Difiere del anterior banco agrario del INTA en cuanto este último vendió tierra a precios muy bajos y el programa no era sostenible. Con Fonatierra, la tierra se vendía a precios del mercado (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 153-4; Rivas y Bautista 1996: 6). Entre 1993 y 1995 Fonatierra adjudicó 9.072 hectáreas a 2.540 familias en nueve departamentos (Asies 1995: 12).

contempla un nuevo modelo de desarrollo, orientado a atender los intereses de la mayoría de la población. Además, en su preámbulo, el acuerdo reconoce que para alcanzar esta meta es preciso eliminar la pobreza y la indigencia, la discriminación y la marginación social, así como las políticas que han distorsionado el desarrollo socioeconómico, cultural y político del país. Se reconoce que estas situaciones han sido factores causantes del conflicto y la inestabilidad en Guatemala durante los decenios anteriores; así mismo, el principio de justicia social se reconoce como la base de cualquier paz duradera (Guatemala 1997: 59). El acuerdo también admite que el derecho a la tierra ha sido el meollo de la lucha y que, para resolverlo, es preciso emprender una estrategia integral que facilite el acceso del campesinado a la tierra y otros recursos, lo cual provee seguridad legal a todos y favorece la resolución de conflictos potenciales en áreas rurales.

Se considera que la mejor manera en que los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente pueden tener acceso a la misma es mediante un Banco de Tierras que provea hipotecas y otros créditos. Este banco deberá dar prioridad a *hombres y mujeres campesinos* organizados con el propósito de adquirir tierra (Sección III, B.34, énfasis nuestro). El banco de tierras se iniciará con predios provenientes de las siguientes fuentes principales: i) tierras públicas y fincas nacionales; ii) tierras públicas que se habían adjudicado irregularmente en las zonas de colonización, sobre todo en El Petén y en la Franja Transversal del Norte; iii) tierras no utilizadas susceptibles de expropiación de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución; y iv) tierras compradas voluntariamente a sus dueños con fondos ya sea donados o prestados al gobierno, así como con sus propios recursos internos. El acuerdo menciona con bastante detalle las reformas legales que se requieren para proveer seguridad en la tenencia de la tierra, incluida la necesidad de un catastro rural global y un sistema de registro de tierras.

Otra sección del acuerdo se refiere a la participación de la mujer en el desarrollo socioeconómico, y nuevamente compromete al Estado a promover la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. También reconoce que la contribución de la mujer en todas las esferas de la vida económica y social se ha subestimado, y que se debe fortalecer su participación en todos los niveles en condiciones de igualdad (Sección I.B, párrafos 11 y 12). Al comprometer una vez más al Estado a tener en cuenta las diferencias de género en todas las estrategias, planes y programas de desarrollo y a capacitar al servicio civil en análisis de género, el párrafo 13 hace énfasis en la necesidad de: "reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas

posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos" (Sección I.B, párrafo 13). También se reconoce que toda la legislación nacional y sus respectivas reglamentaciones se tendrán que revisar a fin de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer.

Los acuerdos separados entraron en vigor con la firma del documento final, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996⁷¹. Se había acordado un cronograma bastante detallado de implementación, que debía ser supervisado por una Comisión de Acompañamiento creada para ese fin. Esta comisión también supervisará los 1.900 millones de dólares prometidos por la comunidad internacional para ayudar a implementar el proceso de paz (Saiic 1997: 3). A fin de cumplir con los diversos compromisos de los acuerdos referentes al tema de la tierra, en abril de 1997 el gobierno creó una unidad técnico-legal, la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, conocida como Protierra, para coordinar todas las actividades estatales al respecto, que incluye siete instituciones o grupos⁷². Los otros dos pilares del plan son el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural, ambos a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), que fue reestructurado. Los acuerdos también estipulan el fortalecimiento y la ampliación de la participación de organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres rurales, organizaciones indígenas, cooperativas y ONG en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (Conadea). Éste será el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones sobre desarrollo rural y estará vinculado a Protierra (Guatemala 1997: 157).

- 71 A diferencia de lo que ocurrió en El Salvador y Nicaragua, no se diseñó ningún programa especial para ex combatientes (ni de la URGN ni de las fuerzas armadas) en términos de acceso a la tierra. En lo que respecta a la reinserción de ex combatientes de la URGN, el punto focal es su desmovilización y su reentrenamiento para incorporarse a la vida civil, que se presume urbana. Se calcula que aproximadamente un 25 por ciento de los ex combatientes de la URGN eran mujeres, aunque representaron una proporción menor de quienes aparecieron en los campamentos de desmovilización; se cree que muchas de las ex combatientes simplemente optaron por regresar a su vida familiar, en vez de desmovilizarse formalmente. Entrevista con María Asunción García, Mínuqua, 9 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.
- 72 Estas instituciones son: i) el Sistema de Información Geográfica Nacional (SIGN), que deberá compilar una base de datos nacional sobre el uso de la tierra; ii) el Sistema de Registro y Catastro, que deberá llevar a cabo un programa masivo de titulación de tierras y levantamiento de planos; iii) la Dependencia Presidencial para la Resolución de Conflictos (Contierra), que deberá solucionar todas las disputas de tierra existentes, así como las que se presenten durante el proceso de titulación; y iv) el Banco de Tierras (Fontierra), que deberá coordinar la financiación para la adquisición de tierras por parte de grupos de campesinos a partir del nuevo Banrural e identificar (en coordinación con el Sistema de Registro y Catastro) tierras potenciales para la venta. Así mismo, se está descentralizando el Impuesto a la Propiedad y la Tierra no Utilizada, de manera que los impuestos se recauden a nivel municipal. Se está proponiendo una nueva legislación que penalice con impuestos la subutilización de la tierra (Protierra 1997).

Protierra también es miembro de las diversas comisiones que tratan cuestiones de tierra.

En enero de 1998 la base institucional para la implementación de los acuerdos sobre el tema de la tierra todavía era confusa. Existían rumores verosímiles sobre la posible desaparición inminente del INTA, muchas de cuyas funciones serían absorbidas por Fontierra. Sin embargo, el día que visitamos Fontierra su personal había sido despedido, dejando en la incertidumbre el futuro del programa del banco de tierras⁷³. A mediados de 1998 esta institución aún no se había financiado (Spence *et al.* 1998: 36). Según expertos en Guatemala, "... es difícil determinar la cantidad de tierra que finalmente se liberará para vender a los campesinos mediante mecanismos como el Fondo de Tierras, dada la aparente escasez de tierras estatales no utilizadas, la falta de voluntad del sector privado en el pasado de vender tierra al gobierno, y la incertidumbre sobre la voluntad política requerida para implementar los objetivos del fondo" (*ibíd.*).

Desde luego, estos problemas debilitan las buenas intenciones de los acuerdos en materia de género y derechos a la tierra. Además, pese a los esfuerzos para capacitar en cuestiones de género al personal del INTA y el MAGA, a pocos les interesan los temas de igualdad. Siguen considerando a las agricultoras "como invisibles" y suponen que, al beneficiar a los jefes de hogar varones, las mujeres de la familia también se beneficiarán⁷⁴. El personal de Protierra no había comenzado a reflexionar sobre cómo abordar los temas de género en el programa de titulación: "Ahora el plan es adjudicar a nombre de quien tiene papel"⁷⁵. La titulación conjunta de tierra a parejas ni siquiera se había planteado como posibilidad (las dificultades que han afrontado las mujeres refugiadas cuando demandan la titulación conjunta en las comunidades reasentadas se examinan en el siguiente capítulo). En términos generales, el problema es que el tema de género y derechos a la tierra no figura en el discurso público, en parte porque fueron los organismos internacionales, y no el consenso nacional,

73 El Fondo de Tierras Acuerdo de Paz (Fontierra) reemplazó el programa anterior, Fonatierra, en mayo de 1997. Banrural también reemplazó a Bandesa en 1997 como fuente principal de financiación de hipotecas sobre tierra y crédito a corto y largo plazo para pequeños agricultores. La función de Fontierra es ayudar en las operaciones técnicas, asesorando a grupos campesinos que encuentran tierra para comprar en la negociación de sus préstamos con Banrural. Estos últimos se otorgan por diez años a una tasa de interés subsidiada del 13 por ciento. Entre agosto y diciembre de 1997, Fontierra ayudó en la compra de cinco fincas que beneficiaron a 300 familias. Recibió un total de 211 solicitudes grupales para 128 fincas que beneficiarían a 16.535 familias. La financiación requerida para cumplir con estas solicitudes era de 497 millones de quetzales; sin embargo, Banrural sólo tenía 90 millones de quetzales disponibles. Entrevista con Víctor Augusto Taracena, Fontierra, 5 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

74 Entrevista con Berta Falla, MAGA, 5 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

75 Entrevista con Luis Felipe Telaque, Protierra, 5 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

los que presionaron para que los temas de igualdad de género ocuparan un lugar prominente en los acuerdos⁷⁶, y en parte debido a que la tierra en sí es un tema muy conflictivo y la redistribución amplia de tierra aún se considera un tema tabú⁷⁷.

CASOS ESPECIALES: MERCADO Y JUSTICIA SOCIAL EN COLOMBIA, BOLIVIA Y BRASIL

En los países en donde la reforma agraria seguía vigente en los años noventa, ello se debió en gran medida a presiones desde la base: en Colombia, debido a la lucha rural asociada con las fuerzas guerrilleras, el narcotráfico y los grupos paramilitares; en Bolivia, debido a la militancia de los grupos campesinos e indígenas; y en Brasil, porque el movimiento organizado de los sin tierra ha redundado en una reforma agraria continua "desde las bases". En estos tres países, la redistribución de la tierra se está realizando de acuerdo con una legislación que incorpora consideraciones de equidad de género, pero con diversos grados de especificidad.

La escalada de la violencia y la crisis política⁷⁸ que caracterizaron a la sociedad colombiana en los años ochenta fomentaron iniciativas de reconciliación nacional, lo que condujo a la asamblea constitucional que tuvo como resultado la promulgación de una Constitución progresista en 1991. La nueva Constitución hacía énfasis en la democracia participativa; en una redefinición de los derechos humanos que incluyera la justicia social; en la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres; y en la prohibición de la discriminación contra las mujeres. Esta nueva Constitución suministró el contexto de la Ley Agraria 160 de 1994, promulgada durante el gobierno de César Gaviria. Aunque la intención inicial de Gaviria había sido seguir el modelo neoliberal, concentrando los esfuerzos de reforma agraria en fortalecer el mercado de tierras, la presión política desde abajo y el grado de la crisis agrícola produjeron finalmente una ley que es al mismo tiempo redistributiva y neoliberal. Por una parte, su intención fue ampliar el acceso a la tierra, al fomentar un mercado de tierras privadas y el crédito. Por otro lado, mantuvo el papel del Estado como intermediario clave en las relaciones entre el mer-

76 Entrevista con María Elena Reynoso, Tierra Viva, 7 de enero de 1998.

77 Entrevista con Edelberto Torres-Rivas, investigador de Flasco, 7 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

78 Además de un aumento alarmante en la tasa de mortalidad debido a las actividades de los grupos guerrilleros, los narcotraficantes y las fuerzas paramilitares, había una falta de confianza y credibilidad creciente en las instituciones del Estado. Esto también se manifestó en una crisis interna en los principales partidos políticos (Leal Buitrago 1991). En este vacío, actores políticos nuevos, incluidos los grupos de mujeres, salieron a la palestra, demandando un nuevo proyecto político nacional y un nuevo modelo de desarrollo.

cado y el campesinado, con miras a garantizar un mínimo grado de justicia redistributiva.

La ley tiene varias características principales⁷⁹. Busca ampliar el acceso de los campesinos y de los trabajadores sin tierra a parcelas a través de dos fórmulas: las compras asistidas por el mercado y las intervenciones directas del Incora, la entidad de reforma agraria. Las compras asistidas por el mercado se basan en iniciativas campesinas para identificar y adquirir parcelas en el mercado regular de tierras. El Incora interviene para asegurar que ambas partes acuerden un precio aceptable. Las intervenciones directas se basan en el papel tradicional del Incora como comprador o expropiador de tierras, con base en consideraciones de interés social⁸⁰. Bajo cualquiera de estas modalidades los beneficiarios reciben un subsidio estatal equivalente al 70 por ciento del valor de la propiedad; el 30 por ciento restante debe adquirirse en términos comerciales mediante el sistema bancario. Los beneficiarios potenciales no pueden haber sido beneficiarios anteriores de la reforma agraria, tener créditos en mora o haber dejado de pagar anteriores deudas bancarias. Además, a fin de recibir el subsidio completo del Estado, deben trabajar la tierra directamente durante doce años; sólo entonces recibirán títulos a la propiedad, suponiendo que hayan cancelado sus hipotecas comerciales.

Las principales disposiciones que favorecen a las mujeres refuerzan o extienden los cambios inicialmente introducidos en la legislación agraria de 1988. Los beneficiarios potenciales se definen explícitamente como hombres o mujeres campesinos pobres que son jefes de hogar y que no poseen propiedades. La tierra debe adjudicarse conjuntamente a las parejas, sin que importe su condición civil (artículo 24). Los beneficiarios se seleccionan mediante un sistema de puntaje, que refleja las prioridades en la redistribución de la tierra⁸¹. La prioridad esencial incluye a jefas de hogar y otras mujeres que sufren de desprotección social o económica debido a la violencia y la pobreza que caracteriza al país, que han sido abandonadas o han quedado viudas y que no posean tierras o tengan parcelas insuficientes. A ellas se les asigna el puntaje máximo en la determinación de la condición de beneficiarias⁸². La ley también estipula la

79 Esta sección se basa en Incora (s.f.); la ley es del 3 de agosto de 1994.

80 El Estado esperaba estimular las ventas voluntarias de tierra mediante iniciativas financieras. Las ventas voluntarias a los grupos campesinos deben pagarse mitad en dinero y mitad en bonos del gobierno; las adquisiciones del Incora se pagan 40 por ciento en efectivo y 60 por ciento en bonos; las expropiaciones del Incora se compensan en su totalidad con bonos.

81 El sistema de puntaje se describe en el Acuerdo 01 de 1995, artículo b; en Incora (s.f.: 259).

82 Acuerdo No. 012 de 1995, artículo 6, en Incora (s.f.). Las razones por las cuales a las mujeres desprotegidas se les asigna prioridad en la asignación de tierras y la manera en que se dio esta disposición se examinan en el capítulo 6.

participación de la asociación de mujeres campesinas, Anmucic (junto con la de las principales organizaciones campesinas mixtas) en el comité ejecutivo del Incora y en los comités regionales y locales encargados de seleccionar a los beneficiarios y de ampliar la reforma.

La ley de 1994 se destaca en cuanto compromete al Estado colombiano a avanzar en la reforma agraria en un período en que este proceso se ha revertido en gran parte de Latinoamérica. Así mismo, en principio garantiza los derechos de la mujer a la tierra a través de los dos métodos más importantes: asegurando a las jefas de hogar, así como a otras mujeres adultas, prioridad en los esfuerzos de distribución de tierras, y reafirmando el principio de que la tierra adjudicada a los hogares se titule a nombre de ambos cónyuges o compañeros. Sin embargo, según el experto Absalón Machado, la ley tiene varias deficiencias y/o ambigüedades⁸³. Machado considera que le falta coherencia, puesto que fue producto de un compromiso en el cual participaron proyectos rivales presentados por grupos tradicionalmente antagónicos (es decir, los grupos de presión de los terratenientes, los grupos campesinos y los sindicatos que representan a los trabajadores estatales). Por ejemplo, la ley busca reformar la estructura institucional que subyace a la intervención estatal en la distribución de tierras. Sin embargo, lo hace de tal manera que reduce el poder del Incora, que se consideraba bastante corrupto, sin especificar claramente una nueva cadena de mando que tuviera capacidad de coordinar acciones a nivel nacional, regional y local. Al mismo tiempo, la ley quiso ampliar la participación en el proceso de la reforma agraria, pero de hecho terminó creando una estructura ambigua de toma de decisiones, lo cual dificultó aún más su implementación. Por otra parte, Machado considera que la ley no creó los mecanismos necesarios para una estrategia exitosa orientada hacia el mercado, sobre todo con un sistema efectivo de tributación y reglamentaciones más claras sobre alquiler de tierras.

El programa asistido por el mercado se inició débilmente en medio de nuevas acusaciones de corrupción en el Incora⁸⁴. Luego se obtuvo un préstamo de 50 millones de dólares del Banco Mundial para implementar un proyecto piloto en cinco municipios⁸⁵. Uno de los principales objetivos

83 Director del Proyecto de Apoyo del Programa de Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura, Incora, DNP y Banco Mundial, entrevista realizada el 30 de julio de 1997, Bogotá.

84 Memorando interno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Informe de Comisión de Evaluación Procesos de Negociación y Adjudicación Predios por Ley 160 de 1994", diciembre de 1997.

85 El programa colombiano es una de las tres reformas agrarias "negociadas" o asistidas por el mercado que está financiando el Banco Mundial (los otros experimentos se realizan en Brasil y Suráfrica). Éstos se describen en detalle en Deininger (1999).

del proyecto piloto era descentralizar la planeación y la implementación de la reforma agraria y ampliar la participación al reducir el poder del Incora. Esto debía hacerse trasladando los recursos a los niveles regional y municipal; asignando a los consejos locales de reforma agraria la responsabilidad principal de evaluar la oferta y demanda de tierras y la clasificación y selección de los beneficiarios; e implicando al sector privado, especialmente las ONG, en varias actividades que antes realizaba el Incora. Otro elemento que diferencia el proyecto piloto de la reforma agraria del pasado es el énfasis en la elaboración de proyectos productivos factibles como precondition para que los grupos campesinos reciban subsidios estatales para la compra de una finca (Deiningner 1999: 656-62).

Mientras en 1994-95 la intervención directa del Incora siguió siendo la principal modalidad de adjudicación de la tierra, en 1996 predominaron las transacciones asistidas por el mercado⁸⁶. Aunque el número promedio de beneficiarios en 1996-97 superó el número promedio al que se adjudicaron tierras bajo la administración anterior, era evidente que este ritmo no se podía sostener pues esta nueva fase de la reforma agraria colombiana se está desarrollando en circunstancias desfavorables. Durante el último decenio, los narcotraficantes han realizado una contrarreforma propia en las áreas rurales. Están logrando lo que la reforma agraria de 1961 nunca pudo: quitarle tierra a la oligarquía terrateniente. El grado de concentración de tierra de estos grupos es alarmante. Se calcula que los narcotraficantes se han apoderado de cerca de tres a cuatro millones de hectáreas⁸⁷, por lo menos dos si no tres veces más tierra que la que redistribuyó el Estado colombiano en los últimos 35 años. En vista de esta contrarreforma ilegal (unida a la fuerte presión que ejerce Estados Unidos sobre Colombia para que tome medidas más drásticas contra el narcotráfico), en diciembre de 1996 el Congreso aprobó la Ley 333, que permite la expropiación de los bienes adquiridos por medios ilegales (extinción de dominio)⁸⁸. Las tierras expropiadas pasan al Incora para su redistribución. Aunque esta medida hace pensar que al gobierno le inte-

86 Los datos de los beneficiarios por modalidad y por sexo se presentan en el capítulo 6.

87 Entrevista con Alejandro Reyes, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 30 de mayo de 1996, Bogotá, Colombia. Véase también *El Tiempo*, "Narcos se adueñan del campo", 30 de noviembre de 1996: 1. En este artículo se calcula que la mitad de las tierras productivas de Colombia están ahora en manos de narcotraficantes.

88 Los artículos 3 y 5 de la Ley 333 conservan los mismos criterios favorables al género de la Ley 160 de 1994: designan a hombres y mujeres como beneficiarios potenciales y siguen otorgando prioridad a las jefas de hogar y a las mujeres que sufren de desprotección debido a la violencia y la pobreza en los sectores rurales.

resa continuar con la reforma agraria, la implementación de la Ley 333 va a ser muy difícil⁸⁹.

Cinco años después de la aprobación de la Ley 160, se le considera incapaz de reformar la estructura agraria de Colombia. El nuevo gobierno de Andrés Pastrana una vez más abrió el debate en torno a la reforma agraria en el contexto de sus propuestas para un nuevo proceso de paz en 1998. Casi todos los sectores de la sociedad colombiana están de acuerdo en que el problema agrario sigue siendo una de las principales causas del conflicto armado del país, pero ofrecen distintas soluciones⁹⁰. Aunque no existe consenso sobre la continuación de la reforma agraria incluso dentro del gobierno Pastrana⁹¹, constituye uno de los pilares centrales en las discusiones de paz iniciales entre el gobierno y el más grande grupo guerrillero, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁹². Como es obvio, no va a ser tarea fácil establecer las condiciones bajo las cuales mujeres y hombres campesinos pobres obtengan acceso a mayores extensiones de tierra.

La necesidad de una nueva ley en Bolivia que rigiera los derechos a la tierra y la distribución de ésta data de comienzos de los años ochenta, como respuesta a los cambios drásticos ocurridos en las regiones oriental y amazónica del país y al surgimiento de los neolatifundios. Así mismo, la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales encargadas de otorgar derechos a la tierra, a los bosques y a la minería había redundado en un mosaico de derechos y títulos de tierra superpuestos. Estas distintas reclamaciones de tierras habían comenzado a afectar seriamente el territorio de los pueblos indígenas de la cuenca amazónica y la región del

89 Una de las preocupaciones es que si estas tierras que se expropiaron se venden a campesinos —dada la alianza que existe entre narcotraficantes y grupos paramilitares— el resultado sea una escalada de la violencia rural y de la inestabilidad política. Otra preocupación es que si se expropiaron las propiedades de los narcotraficantes, los mismos terratenientes que les vendieron sus tierras a precios muy elevados podrían recuperarlas del Estado, lo que perpetuaría el patrón tradicional de concentración de tierras (Molano 1997).

90 Para una muestra de estas posiciones, véase “Los ganaderos ofrecen tierras a cambio de paz”, *El Tiempo*, 8 de noviembre de 1997: 4b, y la polémica que se generó en este periódico durante ese mes; “Agenda Pública, FARC-EP, Plataforma de un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional. Punto 7: Política Agraria”, *Revista Dinero*, 27 de abril de 1998; y las alternativas sugeridas por Darío Fajardo (1998; 1999).

91 “Entrevista con el ministro de Agricultura Carlos Murgas”, *El Tiempo*, 19 de noviembre de 1998: 13A y Presidencia-DNP (1998). El ministro de Agricultura que se posesionó en septiembre de 1999 ha puesto de nuevo el tema de la reforma agraria como una de sus principales banderas políticas.

92 El punto No. 3 en la agenda de discusión común es una política agraria integral que incluiría la redistribución de tierras improductivas; la apropiación y redistribución de tierras adquiridas por los narcotraficantes; la democratización del crédito, la asistencia técnica y la comercialización; y la reorganización territorial (Gobierno Nacional, FARC-EP 1999: 21). Las FARC han presionado por una reforma agraria “real” desde su formación en los años sesenta.

Chaco. Para agravar el problema, miles de migrantes temporales del altiplano habían optado por quedarse en estas regiones, muchas veces colonizando tierras baldías o territorio indígena⁹³. Se informa que entre 30 y 60 por ciento del territorio boliviano se caracteriza por reclamaciones coincidentes (Ybarnegaray 1997: 11). Aunque en los años ochenta hubo consenso en torno a la necesidad de actualizar y modernizar la ley de reforma agraria de 1953, el tema principal era si debía hacerse de acuerdo con lineamientos neoliberales –convirtiendo la tierra en un producto primario susceptible de ser comprado y vendido– o si la nueva legislación debía proteger y ampliar los derechos a tierras colectivas y preservar el papel central del Estado en la distribución de tierras, tema cuya resolución tomó más de un decenio.

La Ley INRA de 1996⁹⁴ es una combinación inusual de principios neoliberales y de justicia social que, según Miguel Urioste y Diego Pacheco (1999: 11), no satisfizo a nadie. En términos generales, prestó mayor atención al tema del acceso equitativo a la tierra que al tema de la liberalización del mercado de tierras, debido a la prioridad que asignó a las adjudicaciones colectivas de tierra (Muñoz y Lavadenz 1997: 2). En comparación con otros países andinos (con la excepción parcial de Colombia), se destaca la continuación del papel del Estado en la redistribución de la tierra.

Los siguientes son los aspectos principales de la ley INRA: se garantizaba el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a las tierras comunitarias de origen. Se estipuló que debían expedirse de inmediato títulos de propiedad de la tierra a los pueblos y comunidades indígenas reconocidos por anteriores decretos supremos. Esta tierra no se puede vender, subdividir, utilizar como garantía o ser expropiada por el Estado. La distribución interna de derechos de usufructo a individuos y familias debía regirse de acuerdo con los usos y costumbres tradicionales (artículo 3). La ley también garantizaba la existencia de solares campesinos, pequeñas propiedades y tierras tituladas colectivamente a comunidades campesinas, siempre y cuando la tierra cumpla una función social, asegurando el bienestar de las familias. Las propiedades de tamaño mediano y las empresas agrícolas también se reconocieron legalmente; únicamente los latifundios no se reconocieron (artículo 3). Las tierras de tamaño mediano y las empresas agrícolas también debían cumplir una función socioeconómica, definida como tierra utilizada de modo sustancial, sacándosele

93 Entrevista con Miguel Urioste, director de tierra, 10 de julio de 1997, La Paz.

94 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria del 18 de octubre de 1996, comúnmente conocida como la Ley INRA. En este análisis de la ley nos basamos en AOS/AIPE/tierra (1996); Bolivia (1996); e INRA (1997).

el mejor provecho, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la biodiversidad y la necesidad de conservación.

Las tierras agrícolas, sea cual fuere la modalidad de propiedad, no pueden dividirse en porciones menores que el área definida como propiedad pequeña en cada región en particular. La herencia de las propiedades de tamaño pequeño se rige por la indivisión forzosa; sin embargo, varios herederos pueden poseer conjuntamente la tierra en calidad de copropietarios (artículo 48). Las propiedades de tamaño pequeño, los solares campesinos, las tierras comunitarias de origen y la tierra titulada colectivamente a las comunidades campesinas no pueden ser subdivididas, usadas como garantía o expropiadas por el Estado (artículo 53). Los solares campesinos y las propiedades de tamaño pequeño tienen el carácter de patrimonio familiar, el cual no se puede utilizar a manera de garantía, ni venderse mientras haya hijos/as menores de 18 años que vivan en la casa (artículo 41). Las tierras comunitarias de origen y la tierra titulada colectiva no se pueden vender bajo ninguna circunstancia. Además, todas estas modalidades de propiedad están exentas de impuestos (artículo 4). El método para calcular los impuestos sobre propiedades de tamaño mediano o empresas agrícolas se revisó, a fin de facilitar la recaudación efectiva.

El Estado puede expropiar sin indemnización (lo que se llama proceso de reversión) las tierras abandonadas. Uno de los criterios que se utilizan para determinar el abandono de la tierra es el no pago de impuestos durante dos o más períodos (artículos 51 y 52). La tierra se puede expropiar con indemnización (con base en el valor tributario autodeclarado) si no cumple una función socioeconómica; para reagrupar tierras con fines de redistribución; para conservar y proteger la naturaleza; y para otros proyectos de interés público (artículos 58 y 59). Las tierras expropiadas por el Estado y las tierras públicas serán: i) distribuidas sin costo alguno a favor de pueblos indígenas o comunidades indígenas o campesinas que no tengan suficiente tierra colectivamente (dotación comunal) o ii) vendidas por su valor comercial en subasta pública (adjudicación). El primer proceso tiene prioridad sobre el segundo; se dará prioridad en la redistribución de tierras gratuitas a quienes residan en ellas (artículos 42 y 43). Mediante estas disposiciones se establece la continuación de la reforma agraria; sin embargo, la posibilidad de que el Estado fomente el desarrollo de un mercado de tierras (a través de subastas públicas) es lo que constituye el elemento neoliberal de la ley⁹⁵.

95 La nueva legislación creó varias instituciones nuevas: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) será una unidad descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible, encargado de implementar las políticas de tierras. El INRA deberá emprender un proyecto masivo de titulación

Otra innovación de la Ley INRA es que estipula específicamente que deben aplicarse criterios de equidad de género a la distribución, administración, tenencia y uso de la tierra; además, establece que las mujeres tienen derecho a la tierra independientemente de su estado civil (artículo 3, párrafo 5). Por consiguiente, esta ley es mucho más progresista con relación al género que la típica ley neoliberal, que, en el mejor de los casos, supone ser neutral con respecto al género al asignar derechos a la tierra a las personas naturales o jurídicas⁹⁶. Sin embargo, la legislación no contiene mecanismos específicos de inclusión de la mujer para garantizar resultados con equidad de género, como la adjudicación y titulación conjunta de la tierra. Otros aspectos de la ley de 1996 pueden ser directamente perjudiciales para las mujeres campesinas, como el intento de combatir los minifundios al no permitir la subdivisión legal de solares campesinos y tierras de tamaño pequeños. Aunque la posibilidad de la copropiedad por parte de los herederos puede facilitar la herencia de las mujeres, es poco probable que dicha propiedad conjunta aumente el control de la mujer sobre la tierra cuando existe un heredero varón.

Una de las inquietudes de las personas a quienes interesa avanzar en la reforma agraria es cuánta tierra habrá disponible para su redistribución. Como no queda mucha tierra pública, la disponibilidad de tierra dependerá en gran parte de la voluntad política, es decir, de si el Estado expropiará tierra a la que no se le esté dando un uso productivo. La inmensa mayoría de estas tierras son nuevos latifundios en la región oriental del país, que gobiernos anteriores entregaron sin costo (AOS/AIPE/Tierra 1996: 19). La inquietud es que estos grandes terratenientes paguen los impuestos sobre la tierra y luego la vendan al mejor postor. Esto, desde luego, reduciría aún más la tierra disponible para distribución a los grupos campesinos (Ybarnegaray 1997: 45). Otra inquietud es que la tasa impositiva de estas tierras puede ser todavía muy baja, lo cual desincentiva la desconcentración de la tierra. Vistos desde su ángulo más positivo, el impuesto a la tierra y la mayor seguridad en la tenencia deberán instar a

(Continuación Nota 95)

(saneamiento) de tierras en los siguientes diez años, con el ánimo de legalizar, con base en las encuestas catastrales, el estado de la tenencia de tierras, y resolver las reclamaciones coincidentes. El INRA deberá trabajar conjuntamente con la Superintendencia Agraria, adscrita al mismo ministerio, que tiene a su cargo la supervisión del uso de la tierra y la protección de la biodiversidad. Se constituye una Comisión Agraria Nacional (CAN) como máximo órgano consultivo sobre política agraria; esta comisión tendrá cuatro representantes del gobierno, un representante de las empresas agrícolas y tres representantes de los grupos campesinos e indígenas. Finalmente, se establece un Poder Judicial Agrario, independiente de la rama ejecutiva, para resolver las disputas agrarias.

96 El proceso mediante el cual se aprobó este artículo progresista con relación al género se describe en el próximo capítulo.

los terretenientes a invertir más y/o a vender porciones ociosas, y quizás al expandir el mercado de tierras se reduzca el precio de las mismas (Muñoz y Lavadenz 1997: 22).

Aún otra inquietud es si los colonos campesinos serán capaces de organizarse como comunidad campesina para obtener acceso a la tierra⁹⁷. Sin una organización colectiva, a los migrantes campesinos a la región amazónica y oriental no se les dará tierra gratuita y quizás terminen participando en la subasta de tierras del Estado, en donde sin duda estarán en desventaja. No obstante, una de las disposiciones de las reglamentaciones tendientes a "igualar las condiciones" es que la tierra sólo se puede subastar en bloques de cien hectáreas; por ejemplo, un terrateniente que quiera concentrar mil hectáreas tendría que participar exitosamente diez veces en la subasta.

Con respecto al género, la ley es admirable en su intento de cumplir con las disposiciones de la Constitución de Bolivia (artículo 6) y con la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con la Mujer, al garantizar la equidad de las mujeres en la distribución y la tenencia de la tierra, con independencia de su estado civil. Sin embargo, como ya se anotó, ni la ley ni sus reglamentaciones contienen disposiciones específicas que sean proactivas a este respecto. Si bien la ley concede prioridad a la titulación colectiva de tierras a comunidades campesinas o pueblos indígenas en futuras redistribuciones, el acceso a la tierra deberá regirse por usos y costumbres de larga data, y éstos por lo general no son neutros con respecto al género. Aunque se argumenta que la práctica tradicional es la única forma razonable de regir el acceso a tierras de posesión colectiva, dada la heterogeneidad que existe entre las comunidades indígenas de Bolivia esto no garantizará necesariamente el acceso de las mujeres a la tierra en condiciones iguales a las de los hombres. Pero quizás la inquietud más grande a fines de los años noventa era si el nuevo gobierno de Hugo Bánzer (elegido en 1997) iba a implementar la nueva legislación. La Conferencia Episcopal Boliviana expresó esta preocupación, refiriéndose por primera vez en su historia a temas agrarios (Conferencia Episcopal 1999). Por otra parte, además de abogar por la continuación de la reforma agraria, en otro pronunciamiento histórico pidió que se respetaran y tuvieran en cuenta los derechos de la mujer a la tierra (*ibid.*: 40)⁹⁸.

97 Sin embargo, la distribución de la tierra a comunidades y no individualmente había sido una de las principales demandas de la asociación nacional de campesinos. Entrevista con Paulino Guarachi, *op. cit.*

98 A mediados de 1998 se completaron los estudios técnicos para el proceso de regularizar títulos de propiedad de la tierra relacionados con el catastro en Santa Cruz, el departamento más afectado por conflictos de tierra, pero éstos no habían sido aprobados aún por el INRA (Muñoz

En vista de la gran cantidad de brasileños sin tierra y del grado de concentración de ésta, no sorprende que, con el regreso al gobierno democrático en Brasil en los años ochenta, se hubiera fortalecido la organización de trabajadores campesinos sin tierra y se hubieran incrementado los conflictos en torno a la tierra. Estos sucesos se dieron en el contexto del desarrollo del "nuevo sindicalismo"⁹⁹, la organización del primer partido de trabajadores en Brasil, el Partido dos Trabalhadores (PT), en 1982, y la organización del primer movimiento de trabajadores sin tierra, el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Fernandes 1996: 67). El MST emergió primero en el estado de Rio Grande do Sul a comienzos de los años ochenta en torno a una serie de ocupaciones de tierra. Su origen se encuentra en las Comunidades Eclesiais de Base (CEB) que proliferaron en las zonas rurales y en los tugurios a comienzos de los años sesenta. Durante el régimen militar, las CEB muchas veces representaron el único espacio en donde los pobres podían buscar ayuda y reflexionar sobre su condición: que también ellos tenían derecho a tierra y vivienda. Las invasiones de tierra que surgieron de este proceso de toma de conciencia contaron con el apoyo de la Comissão Pastoral da Terra (CPT) —organizada por el Consejo Nacional de Obispos Católicos en 1975—, que publicitó y dio coherencia a estas luchas (*ibid.*: 70-1). La CPT desempeñó un papel crucial a comienzos de los años ochenta al organizar a los trabajadores sin tierra de distintos estados e incorporar su organización nacional en el MST¹⁰⁰.

(Continuación Nota 8)

1999: 21). Además, una entidad gubernamental había iniciado un estudio para determinar cómo serían los precios determinados por el mercado (*ibid.*). Sin embargo, a fines de 1999 todavía faltaba redistribuir tierras (comunicación por correo electrónico con las autoras, de la investigadora Annalies Zoomers, Cedla, 17 de enero del 2000).

- 99 La organización de trabajadores campesinos más grande y más antigua es la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), creada en 1963, que hoy en día cuenta con más de cinco millones de miembros organizados en 3.200 sindicatos y 24 federaciones estatales (Cardoso 1997: 41). Hasta hace poco, se le consideraba un sindicato "reformista", en cuanto colaboró con el gobierno militar durante sus 21 años en el poder. Su preocupación tradicional era la organización de los trabajadores agrícolas permanentes asalariados y el asegurarles y proveerles beneficios sociales en coordinación con el Estado (Távares 1995: 24). Desde el reestablecimiento del gobierno democrático, Contag se ha vuelto mucho más radical al expresar su demanda de una reforma agraria y defender a los campesinos del despojo por parte de los terratenientes. Sin embargo, su grado de radicalismo varía bastante según el Estado. La radicalización de Contag se debe en parte al hecho de que en los años ochenta se formaron dos organizaciones nacionales "confrontacionales", la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) y el MST. La CUT, creada en 1982, es un sindicato autónomo que a través de su Departamento de Trabalhadores Rurais se ha concentrado en organizar a los trabajadores agrícolas asalariados estacionales, entre otros, y asegurarles beneficios. Sobre el papel de las mujeres campesinas en estos sindicatos y cómo su participación en ellos ha llevado a la formación de sus propias organizaciones a los niveles local, estatal, regional y nacional, véase Deere y León (1998b).
- 100 Entre los objetivos generales adoptados por el MST en su reunión de creación de 1987 estaban los siguientes: la tierra debía estar en manos de quienes la trabajaban; luchar por una sociedad sin

En la actualidad, el MST está organizado en 22 estados y, según sus fundadores, “se ha convertido en el punto de referencia exigido en la lucha por la reforma agraria y es reconocido por los gobiernos federal y estatal como voz representativa de las demandas de los trabajadores rurales sin tierra” (en Fernandes 1996: 242). Según John Hammond (1999: 1), “el MST es fuerte porque tiene una estrategia que logra combinar una imagen moderada y legal con la movilización militante de su base. La primera le da credibilidad ante la opinión pública y cierta pretensión de legitimidad, mientras que la última le da fuerza”. Desde 1990, el MST ha organizado cerca de 785 ocupaciones de tierra que han implicado a más de 200.000 familias y más de 21 millones de hectáreas de tierra (Deere y León 1999a: Cuadro 3). Esta es casi la misma extensión de tierra que el gobierno adjudicó en la reforma agraria y los sitios de colonización entre 1964 y 1994. La cantidad de ocupaciones ha aumentado desde 1995. En la primavera de 1998 hubo 340 *acampamentos* a nivel nacional, con 59.756 familias aguardando a que el Incra, el instituto de reforma agraria, les adjudicara parcelas¹⁰¹.

En su campaña electoral de 1994-98, Fernando Henrique Cardoso (1997: 24) propuso metas relativamente modestas para la reforma agraria –distribuir tierra a 280.000 familias–, pero hizo énfasis en que el objetivo era convertir a los beneficiarios en agricultores productivos. Una vez elegido, creó el cargo de ministro extraordinario de Política Fundiaria en 1996 a fin de agilizar las actividades del Incra, que ahora está subordinado a esta oficina, e incrementó el presupuesto de la reforma agraria de 0.4 mil millones de dólares en 1996 a 2.6 mil millones en 1997 (Deininger 1999: 663). El gobierno de Cardoso se comprometió a proveer a los beneficiarios de la reforma agraria un paquete completo de crédito y asistencia

(Continuación Nota 100)

explotadores ni explotados; convertirse en un movimiento de masas autónomo dentro del movimiento sindical en busca de la reforma agraria; organizar trabajadores a nivel de las bases; estimular la participación de los trabajadores campesinos en sindicatos y en el partido político; fomentar el desarrollo de liderazgo y construir una dirigencia con base en los trabajadores; y vincular a los trabajadores urbanos y campesinos en toda América Latina (Fernandes 1996). Su primer congreso nacional se realizó en Curitiba, Paraná, en 1985, momento en que se constituyó como organización nacional. En la siguiente década se desarrollaría autónomamente de la Iglesia y organizaría ocupaciones de tierra exitosas en todo Brasil, realizando, en efecto, una reforma agraria desde abajo. En 1988 ya había organizado más de ochenta ocupaciones en el sur, que implicaron 13.000 familias (Hall 1990: 213).

101 Datos suministrados a las autoras por la Oficina Nacional del MST, São Paulo, 30 de junio de 1998. Estos *acampamentos* de colonos son aquellos que han sido construidos en tierras baldías u otros lugares de paso después que se ha realizado una ocupación de tierras y los colonos han sido expulsados. Según el decreto 2250/97 de 1997, el Incra no inspecciona una propiedad mientras ésta está ocupada, por lo cual se requiere que quienes lleven a cabo la ocupación se vayan a un lugar cercano.

técnica a fin de crear las condiciones para que puedan convertirse en productores autosuficientes. El paquete financiero por beneficiario asciende a 7.500 dólares en promedio, que incluye un subsidio efectivo de cerca del 70 por ciento (Deininger 1999: 670). Para complementar el crédito se creó un nuevo servicio de asistencia técnica descentralizada bajo el Proyecto Lumiar. La idea era que por cada grupo de 300 familias habría un equipo local permanente de cuatro profesionales (un experto en agricultura y otro en organización comunitaria y administración, además de dos técnicos de nivel medio) para que trabajaran con ellos con miras a convertir el asentamiento en autosostenible en el período más corto de tiempo posible¹⁰². Otra meta del gobierno de Cardoso es “emancipar” muchos de los proyectos más antiguos de reforma agraria y colonización que todavía dependen del tutelaje gubernamental. Se debe considerar que un asentamiento está listo para la emancipación cuando haya alcanzado su capacidad máxima de asentados, se hayan distribuido los títulos a la tierra, cuente con infraestructura y servicios básicos, y la comunidad esté social y económicamente integrada a la economía local y regional (Cardoso 1997: 33-4).

Otras de las iniciativas de Cardoso ha sido descentralizar y agilizar la ejecución de los proyectos de reforma agraria, lo que se conoce como Proyecto Casulo. La idea es que las municipalidades y los gobiernos estatales, conjuntamente con el Incra, realicen un censo de las personas sin tierra a nivel local, e identifiquen qué tierras municipales o estatales están disponibles o qué otras tierras privadas podrían adquirirse para fines de la reforma agraria. El gobierno federal garantizará el crédito y dividirá los costos de financiación de la infraestructura local para estos nuevos asentamientos. El vehículo principal para descentralizar la reforma serán las comisiones de reforma agraria estatales, que se compondrán de representantes del Estado, del sector privado y de los movimientos sociales. En los primeros 18 meses después del anuncio de esta iniciativa, sólo se había creado una comisión estatal en el estado de Pernambuco, principalmente debido a la resistencia opuesta por los movimientos sociales a la descentralización¹⁰³. Éstos temían que el gobierno federal renunciaría a su responsabilidad de liderar la causa de la reforma agraria. Además, les preocupaba que, si la iniciativa se dejaba en manos de los gobiernos estatal y municipal, el poder de los terratenientes locales fuera lo bastante

102 A comienzos de 1997 había cuarenta equipos de estos ya trabajando y otros 250 en etapa de entrenamiento; la meta era que hacia fines del año hubiera 500 equipos que dieran asistencia técnica y capacitación a 150.000 familias asentadas (Cardoso 1997: 32-3).

103 Entrevista con Bruno Ribeiro, presidente de la Comissão da Reforma Agraria do Governo do Estado de Pernambuco, y con Regina Piechocki, asistente de la comisión, 17 de junio de 1998, Recife.

fuerte como para impedir cualquier redistribución significativa de la tierra¹⁰⁴.

El Banco Mundial ha financiado otro proyecto piloto, denominado "Programa Cedula da Terra". Este programa consiste en líneas de crédito para adquisición de tierras a través del mercado, de manera que el Estado pueda reducir eventualmente su papel en la expropiación y redistribución de tierras. Funciona de la siguiente manera: un grupo de campesinos identifica la tierra que le gustaría comprar y presenta el plan a la unidad técnica del Estado. Si se aprueba, el grupo recibe la financiación requerida para comprar la tierra con una hipoteca de 20 años. En esta primera etapa, el programa operó a través del Banco do Nordeste. El gobierno brasileño suministró los fondos para la adquisición de tierras y el Banco Mundial aportó el dinero para inversión en infraestructura (Cardoso 1997: 34-5). La esperanza era que los beneficiarios compraran tierras improductivas e invirtieran en ellas, elevando al máximo la ganancia social (Deininger 1999: 663-4).

Durante 1996 también se promulgaron nuevas leyes federales para fomentar un uso más eficiente de la tierra e instar a los terrateniente a vender tierras improductivas para fines de la reforma agraria. La iniciativa más importante fue la relacionada con la tributación: se elevó sustancialmente el impuesto sobre tierras no utilizadas, desde un límite máximo de 4.5 por ciento del valor declarado de la propiedad para fincas mayores de 15.000 hectáreas, hasta el 20 por ciento para todas las fincas de más de 5.000 hectáreas. Además, la tasa tributaria deberá calcularse no de acuerdo con el tamaño de las fincas, sino también según el grado de utilización de la tierra (Cardoso 1997: 83).

Entre 1995 y agosto de 1998, a 238.530 familias se les adjudicaron tierras en asentamientos (NPDC 1999: 67). A comienzos de 1997, el gobierno había expropiado casi 4.5 millones de hectáreas, y su meta era llegar a 14 millones a fines de 1998 (OEA 1997: 116-17). Las expropiaciones se han concentrado en su mayor parte en las zonas caracterizadas por conflictos agrarios agudos. Durante el segundo período presidencial de Cardoso, fue evidente que el banco de tierras piloto, Programa Cedula da Terra, iba a convertirse en el modelo nacional para los programas de reforma agraria, y para este fin el gobierno negoció con el Banco Mundial un préstamo de 1.000 millones de dólares a cuatro años. El grado de oposición del MST y de los sindicatos rurales al programa del banco de tierras fue de tal

104 En Pernambuco fue posible que se creara esta comisión agraria estatal básicamente debido a las relaciones positivas entre la dirigencia de los movimientos sociales y el gobernador estatal, así como a la confianza de los primeros en el candidato presentado por el gobernador para la presidencia de la comisión. Sobre las frustraciones que experimentó esta comisión al tratar de realizar su mandato, véase Deere y León (1999b).

magnitud que a comienzos del año 2000 el Banco Mundial envió una comisión para investigar el programa piloto, así como la violencia rural en el campo, y redujo su préstamo a 200 millones de dólares hasta que se lograra un acuerdo entre el gobierno y la oposición¹⁰⁵. La principal preocupación del MST es que el banco de tierras remplace en su totalidad los programas federales de expropiación de tierras, pese a que la cantidad de tierra no utilizada o subutilizada potencialmente sujeta a la expropiación sigue siendo grande¹⁰⁶. Además, sostiene que los nuevos impuestos destinados a instar a los terratenientes a ofrecer su tierra en venta no han sido efectivos, y que no han producido un aumento en la oferta de tierra en el mercado ni una reducción en el precio. Por otra parte, no considera justo que se espere que personas carentes de recursos adquieran las parcelas con tasas de interés relativamente altas. Así mismo, quienes participan en el programa del banco de tierras no son elegibles para algunos programas de créditos subsidiados, que sí están disponibles para los beneficiarios de asentamientos organizados por el Incra. Por último, el MST teme que el programa de banco de tierras, combinado con la descentralización de los proyectos de reforma agraria, redunde en un programa controlado por la clase terrateniente de acuerdo con sus intereses, pues son ellos quienes siguen detentando el poder a escala local¹⁰⁷.

Desde la cláusula progresista adoptada en la Constitución de 1988 (que la tierra distribuida de conformidad con la reforma agraria se adjudicará a hombres, mujeres o parejas, independientemente de su estado civil), no se han producido en Brasil nuevos desarrollos con respecto al género y los derechos a la tierra, en parte debido a que la reforma agraria sigue siendo un tema muy controvertido en el país.

CONCLUSIÓN

A grandes rasgos, en materia de reforma agraria los gobiernos latinoamericanos han seguido uno de dos caminos. Los más ideológicamente com-

105 "Informes: Publicação Diária da Liderança do PT na Câmara dos Deputados", No. 2.041, 18 de abril del 2000: 1.

106 La cantidad de tierra subutilizada potencialmente disponible para redistribución es objeto de mucho debate. Una encuesta de 1992 del Incra identificó 55.000 grandes haciendas con 150 millones de hectáreas; sin embargo, según este informe sólo había 25 millones de hectáreas de tierras productivas que podían utilizarse potencialmente para los proyectos de reforma agraria (Cardoso 1997: 38, 48-51). Según otros estudios, a fines de los años ochenta había 81.8 millones de hectáreas de tierras improductivas, lo que representa el 43 por ciento de la tierra de las haciendas en 1996. Otra fuente informa que sólo en las propiedades de más de 50.000 hectáreas había 35.3 millones de hectáreas improductivas (OEA 1997: 115). Se calcula que el rango de hogares sin tierra oscila entre 2.5 y 7 millones.

107 "Cedula da Terra: mais uma mentira do governo", *Jornal Sem Terra*, diciembre de 1998: 10-11. Véase también Martins de Carvalho (1999: 2000).

prometidos con el modelo neoliberal han puesto fin formal a la reforma agraria: Chile, Perú, México, Honduras y Ecuador. Salvo parcialmente por los dos últimos, en los demás el Estado ya no puede expropiar tierras para alcanzar metas de justicia social. Nicaragua y El Salvador están muy cerca de este grupo de países, pues aunque siguieron redistribuyendo tierras en los años noventa como parte de procesos de paz tendientes a poner fin a la guerra civil, para fines prácticos la redistribución de tierras ya terminó. Todos estos países han emprendido procesos de contrarreforma, al abrir el sector reformado a parcelación y privatización, incluyendo, en la mayor parte de los casos, las tierras colectivas de las comunidades campesinas e indígenas.

El segundo camino lo tomaron aquellos países en donde sigue existiendo algún tipo de proyecto de reforma agraria y en donde el Estado todavía puede expropiar tierras para fines de redistribución: Colombia, Bolivia, Brasil y Guatemala. No obstante, el papel del Estado está cambiando, y en vez de concentrarse en la expropiación, ahora se centra en diversas transacciones de tierra asistidas por el Estado. La implementación de una legislación a favor de la distribución requiere una voluntad política que hoy en día parece no existir en los gobiernos de casi todos los países, a excepción parcial de Brasil, en donde el ritmo de la reforma agraria depende en gran parte del movimiento de los sin tierra.

En el primer grupo de países en donde se parcelaron las cooperativas de producción, el efecto directo de este proceso en las mujeres dependió del grado en el cual se les había incluido anteriormente como beneficiarias de la reforma agraria. El porcentaje de mujeres socias de las cooperativas de producción era mucho más alto en Nicaragua y El Salvador que en Chile, Perú u Honduras. Los estudios de caso sugieren que en Nicaragua las socias de las cooperativas comenzaron a retirarse de éstas incluso antes que se parcelaran, como resultado del abandono del apoyo estatal a este sector. Por consiguiente, es probable que las mujeres terminaran representando un porcentaje incluso menor de los beneficiarios de los programas de parcelación que de los miembros de las cooperativas. Además, tanto en Nicaragua como en El Salvador existe evidencia de que, cuando se desintegraron las cooperativas, las socias mujeres se encontraron en desventaja —pues tenían menos poder de negociación que sus colegas masculinos—, y recibieron parcelas de menor tamaño y tierra de menor calidad. En estos países, al igual que en Perú, los hombres y mujeres socios que formaban una pareja también resultaron perjudicados en el proceso de parcelación, pues por lo general recibieron tierra como unidad familiar; por consiguiente, la cantidad que recibieron *per cápita* fue inferior a la que recibieron otros miembros de las cooperativas. En lo que

respecta a los efectos indirectos de la parcelación, éstos dependen en gran parte de si el socio varón de la cooperativa puede adquirir una buena parcela; de si la producción independiente de los hogares genera ingresos mayores o menores que los que antes se devengaban por el trabajo en la cooperativa; y de los cambios que pueden producirse en cuanto a quién controla los ingresos del hogar. En algunos casos, las esposas estaban a favor de la parcelación de las cooperativas de producción precisamente porque percibían que podían desempeñar un papel mucho más importante en la toma de decisiones sobre la producción familiar que el que se les permitía como trabajadoras estacionales en las cooperativas. En otros países las mujeres se opusieron a la parcelación de las cooperativas, sobre todo cuando éstas habían sido rentables y presumiblemente una fuente confiable de ingresos para el hogar. Para quienes luego vendieron o perdieron su tierra por deudas y/o incapacidad de competir bajo las nuevas condiciones de producción, el resultado del proceso dependerá en gran parte de los efectos del mercado laboral y de la división de género en el mismo.

En el caso de la parcelación de los ejidos en México, los cambios producidos tienen menos que ver con la reorganización de la producción que con la transformación del patrimonio familiar en propiedad masculina individual. Este resultado se debió a la política de conceder derechos efectivos a la tierra a sólo una persona por familia: el jefe del hogar. Resulta un tanto irónico que México, que en 1971 fue el primer país en garantizar formalmente a la mujer rural iguales derechos a la tierra que los de los hombres en los ejidos, sea ahora el más retrógrado entre los países aquí estudiados. El otorgamiento de derechos a la tierra a "personas naturales y jurídicas" no es neutral con respecto al género. Aunque en los países que lo tienen puede parecer como un avance con respecto a la anterior legislación de reforma agraria —que sólo concedía estatus de beneficiario al jefe de hogar—, el proceso de individualización de los derechos a la tierra también es sesgado con relación al género, porque las prácticas del pasado condicionan la manera en que se desarrolla el proceso de individualización en el presente, tendiendo a reproducir la inequidad de género. Por el contrario, en los países en donde prosiguen los proyectos de reforma agraria (Colombia, Bolivia, Brasil y Guatemala), los gobiernos se han comprometido con la meta de equidad de género en futuras distribuciones de tierra. Costa Rica, Honduras y Nicaragua también tienen el mismo compromiso, lo que podría revestir importancia en los esfuerzos de titulación. Sin embargo, difieren en el grado hasta el cual la meta de equidad de género cuenta con el respaldo de medidas obligatorias de inclusión, como las disposiciones referentes a la titulación conjunta o a la asignación de prioridad a los hogares con jefatura femenina. Estas medidas y sus resultados son el tema del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 6. LA LUCHA POR LOS DERECHOS DE LA MUJER A LA TIERRA Y SUS RESULTADOS

*En tiempos de la revolución las mujeres nos dormimos
y no exigimos que se nos entregaran tierras. Si ahora
viene un proceso de reforma agraria pelearíamos por ellas.
Ahora la lucha es que aparezcamos en los títulos de propiedad¹.*

Los códigos agrarios neoliberales que establecen la igualdad formal de hombres y mujeres en lo que respecta a los derechos a la tierra son el resultado de las acciones de lo que las investigadoras feministas Virginia Vargas, Saskia Wieringa y Geertje Lycklama (1996) llaman “el triángulo de empoderamiento”, la interrelación y dinámica de tres grupos de actores sociales o agentes feministas: el movimiento social de mujeres (urbano y rural), las mujeres en el Estado y las mujeres en la política formal. Podríamos añadir un cuarto actor: los organismos internacionales. La interacción de estos cuatro grupos, facilitada por las conferencias y redes internacionales y regionales de los últimos veinticinco años, es lo que ha generado consenso sobre el contenido de las políticas públicas con perspectiva de género y, específicamente, sobre la necesidad de reconocimiento de los derechos de la mujer rural a la tierra. Los organismos internacionales también han desempeñado un papel esencial mediante la financiación de gran parte de esta actividad y, en algunos países, han intervenido políticamente en momentos claves a favor de los derechos de la mujer a la tierra. En los años noventa, esta alianza estratégica permitió librar batallas exitosas en las legislaturas y los partidos políticos nacionales para cambiar el contenido de los códigos agrarios latinoamericanos. Sin embargo, el grado de participación activa de las organizaciones de mujeres rurales en el proceso ha variado. También ha sido muy heterogéneo el grado en el cual esta alianza estratégica de agentes feministas ha podido conservar el impulso, una vez adoptadas las disposiciones favorables al género, para asegurar su implementación, permitiendo con ello que un mayor número de mujeres tengan acceso a la propiedad de la tierra.

1 Participante en el seminario Fortalecimiento de la Organización de Mujeres Campesinas en Nicaragua, Fundación Arias (1997b: s.f.).

Como pauta para el análisis comparativo, el cuadro 6.1 presenta un resumen de los principales cambios progresistas con relación al género adoptados en códigos agrarios recientes. Siete países han incorporado disposiciones que estipulan explícitamente que hombres y mujeres tienen iguales derechos a la tierra. En cuatro de ellos (Bolivia, Brasil, Costa Rica² y Nicaragua), los derechos son independientes de la condición marital. En Colombia se estipula que los jefes de hogar, ya sean varones o mujeres, tienen igual derecho a que se les adjudique tierra, y en Honduras y Guatemala los derechos potenciales a la tierra corresponden tanto a los campesinos como a las campesinas. En los nuevos códigos que siguen principios neoliberales estrictos, la propiedad potencial de la tierra recae sobre todas las personas naturales o jurídicas, y sólo se establece implícitamente que los hombres y las mujeres pueden poseer tierra sin distinción de su estado civil (Ecuador, México y Perú)³. Por consiguiente, esta legislación es, potencialmente, la menos favorable en términos de igualdad de género. Vale la pena observar que casi todas las leyes nuevas, independientemente de su compromiso con la equidad de género, se siguen redactando en un lenguaje sexista que privilegia a los hombres. En las disposiciones reglamentarias de estas leyes, es apenas implícito que éstas también se aplican a las mujeres, porque los beneficiarios se designan con el término masculino, por ejemplo agricultores y campesinos. Las excepciones son la Ley de Modernización Agrícola de 1992 de Honduras y la legislación guatemalteca de 1999 que crea un nuevo banco agrario y cuyo texto se refiere explícitamente a los beneficiarios como campesinos y campesinas.

Uno de los avances más importantes en favor de la igualdad de género en seis de nuestros doce estudios de caso son las disposiciones que estipulan la adjudicación y/o titulación conjunta de la tierra a las parejas. Estas disposiciones se adoptaron por primera vez en Brasil y Colombia en 1988, luego en Costa Rica (1990), Honduras (1991), Nicaragua (1993) y Guatemala (1999)⁴. Sin embargo, en Brasil y en Honduras la titulación conjunta sólo es una opción si la pareja la solicita; en los demás países es

- 2 Costa Rica, en su Ley para Promover la Igualdad Social de las Mujeres, promulgada en 1990, estableció la igualdad explícita entre hombres y mujeres en todos los programas estatales relacionados con la distribución de activos; esta legislación enmienda la de la reforma agraria.
- 3 La legislación de Honduras incluye ambas categorías, pues otorga derechos a la tierra a las personas naturales y jurídicas, pero también establece que los/as campesinos/as pueden ser beneficiarios de programas estatales de distribución o titulación de tierras.
- 4 Aunque no se incluye en nuestros estudios de casos, vale la pena mencionar que la República Dominicana enmendó su legislación sobre reforma agraria en 1997, y la nueva Ley Agraria también adoptó la titulación conjunta obligatoria para parejas casadas y parejas que viven en uniones de hecho (artículo 39, en DGPM 1998); así mismo, se redactó en un lenguaje no sexista.

CUADRO 6.1
CAMBIOS RELACIONADOS CON EL GÉNERO EN LOS CÓDIGOS AGRARIOS,
DOCE PAÍSES

País	Igualdad explícita	Lenguaje no sexista	Titulación conjunta	Prioridad a jefas de hogar	Grupos especiales
Bolivia 1996	Sí	No	No	No	—
Brasil 1988	Sí	No	Opcional	No	—
Chile	No tiene código nuevo	—	—	Proyecto de titulación de tierras	—
Colombia 1988	No	No	Sí	Sí	—
1994	Sí	No	Sí	Sí	Mujeres desprotegidas
Costa Rica 1990	Sí	No	Sí	No	Mujeres en uniones de hecho
Ecuador 1994	Personas naturales	No	Proyecto Pronader	No	—
El Salvador	No tiene código nuevo	—	—	No	Mujeres combatientes
Guatemala 1999	Sí	Sí	Sí	Mujeres refugiadas	—
Honduras 1991	Sí	—	Sí	No	—
1992	Sí	Sí	Opcional	No	—
México 1971-92	Sí	No	No	No	—
1992	Personas naturales	No	No	No	—
Nicaragua 1981	Sí	No	No	No	—
1993	Sí	—	Sí	Sí	—
Perú 1995	Personas naturales	No	No	No	—

Fuentes: Por orden alfabético de países, Bolivia (1996); da Luz (1996); Gómez-Restrepo (1991); Incora (s.f.); CMF (1994); Ecuador (1994); Honduras (1995); Martínez *et al.* (1995); Guatemala (1999); Arizpe y Botey (1987); Tribunales Agrarios (1994); Deere (1983); INIM (1996); Perú (1995).

(Continuación Nota 4)

Los programas de distribución de tierra en este país están paralizados desde hace algún tiempo; las nuevas reglamentaciones se aplicarán sobre todo a la titulación de tierras adjudicadas de conformidad con la reforma agraria en años anteriores. Comunicación por correo electrónico con los autores de Pável Isa, 11 de agosto de 1999.

obligatoria en cuanto a la adjudicación y/o titulación de tierras distribuidas por el Estado. Tres países –Colombia, Nicaragua y Guatemala– otorgan prioridad a las jefas de hogar en la distribución y/o titulación conjunta de tierras adscritas a la reforma agraria o de propiedad del Estado. Además, en Colombia, la ley agraria de 1994 concede prioridad a todas las mujeres campesinas en condiciones de desprotección debido a la violencia que impera en el país. Por consiguiente, la ley colombiana es la más inclusiva, pues las mujeres solas “desprotegidas” constituyen un grupo prioritario en materia de distribución de la tierra, con independencia de que sean o no madres. Otros pocos países han concedido atención especial a mujeres pertenecientes a ciertos grupos, como la prioridad que se dio en El Salvador, de conformidad con los acuerdos de paz, a las combatientes de la guerra civil y a las colonas en zonas de conflicto. El Programa de Transferencia de Tierras (PTT) consideró los derechos de la mujer a la tierra sin distinción de su estado civil, lo que redundó en la adjudicación de parcelas por separado a los dos integrantes de la pareja. En Chile, el programa de titulación de tierras para pequeños propietarios de 1992-96 también concedió prioridad a las jefas de hogar. En Ecuador, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (Pronader), dirigido a pequeños propietarios, asignó prelación a la titulación conjunta de la tierra a parejas⁵. En este capítulo se examina la manera como se lograron los cambios progresistas con relación al género, se evalúan las fortalezas y debilidades de estas disposiciones y se analizan las dificultades que ha planteado la implementación de dichas normas en la práctica. Se considera la adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas en los cinco países que primero adoptaron esta norma: Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. Se examina el único caso –El Salvador como parte de los acuerdos de paz– en que a hombres y mujeres se les han asignado derechos independientes a la tierra sin distinción de su estado civil, lo que llamamos “una parcela propia”, parafraseando a Bina Agarwal (1994a). Se revisa el caso de Guatemala bajo los acuerdos de paz y las dificultades que ha planteado la asignación de prioridad a las jefas de hogar y la adjudicación y titulación conjunta de la tierra, así como los éxitos obtenidos mediante un proceso de empoderamiento de la mujer rural. Por último, se desarrollan las implicaciones que la copropiedad de la tierra tiene para la mujer y las relaciones de género, en comparación con la obtención de una parcela propia.

5 Como las experiencias de Chile y Ecuador se refieren exclusivamente a los programas de titulación de tierras, se examinarán con más detalle en el capítulo 9.

ADJUDICACIÓN Y TITULACIÓN CONJUNTA DE TIERRA A PAREJAS

La adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas es un avance en términos de equidad de género, pues establece explícitamente que los derechos de propiedad se otorgan tanto al hombre como a la mujer que componen la pareja. En los países que han reformado sus códigos civiles con el ánimo de establecer la igualdad de género en el manejo del hogar, sirve para reforzar las disposiciones que estipulan que ambos cónyuges representan a la familia y pueden administrar sus bienes. En los países que aún no han instituido estas reformas, sirve para evitar que, en caso de separación o divorcio, las mujeres pierdan acceso a lo que suele ser el activo más importante de la familia. En ambos casos, la titulación conjunta impide que uno de los cónyuges tome decisiones unilaterales sobre los bienes y con las cuales el otro no esté de acuerdo –como la venta o hipoteca de la propiedad– o que alguno de ellos termine desposeído mediante testamento. Además, planteamos la hipótesis de que la propiedad conjunta aumenta el poder de negociación de las mujeres, fortalece su posición de resguardo y mejora su rol en la toma de decisiones en el hogar. La adjudicación y titulación conjunta también se puede percibir como una estrategia para defender la familia rural o la unidad de producción campesina, al reducir la posibilidad de que la pareja se separe. En la medida en que fomenta la estabilidad familiar, ha sido favorecida por regímenes conservadores que en otros aspectos enarbolan principios neoliberales que privilegian al individuo. El establecimiento de la adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas no ha sido fácil, incluso cuando coincide con los códigos civiles reformados. Más aún, a su implementación se han resistido los funcionarios de las oficinas de reforma agraria, y también muchos campesinos, tanto varones como mujeres, porque va en contra de las normas patriarcales. Por consiguiente, para que las disposiciones sobre titulación conjunta sean efectivas es preciso que sean de cumplimiento obligatorio, como veremos en los casos que se exponen a continuación.

Brasil: cambio constitucional

Brasil fue pionero al instituir la posibilidad de adjudicación y titulación conjunta de la tierra a parejas, en las parcelas distribuidas como parte de la reforma agraria. Además, la tierra se podía titular conjuntamente, sin importar que la pareja estuviera legalmente casada o viviera en una unión de hecho; sin embargo, la titulación conjunta no se estipuló como obligatoria, sino más bien como una opción que la pareja podía solicitar. Como se verá, esta medida no ha sido muy eficaz. Con todo, los cambios intro-

ducidos en la Constitución de Brasil en 1998, que establecieron que la tierra que forma parte del programa de reforma agraria se podía adjudicar a hombres, mujeres y parejas, probablemente han elevado el número de beneficiarias mujeres en los años noventa.

El movimiento de mujeres en Brasil se desarrolló en la década de 1970 en dos frentes paralelos: como parte del movimiento nacional que luchaba por un retorno a la democracia, y como un nuevo actor social que luchaba por el reconocimiento de los derechos de la mujer y la abolición de su discriminación (Barsted 1994: 40). Uno de sus principales logros con el retorno a la democracia fue la creación del Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) en 1985, durante el gobierno de Sarney. El CNDM, una dependencia del Ministerio de Justicia, reunió a mujeres de diversos sectores de la sociedad civil, incluidas muchas feministas. Desempeñó un papel crítico en los debates tendientes a la reforma constitucional, pues influyó en que su contenido se mostrara progresista con relación al género.

La génesis del movimiento de mujeres rurales se encuentra en el contexto de la apertura democrática de los años ochenta. Se desarrolló en torno a dos demandas centrales: la incorporación de la mujer a los sindicatos rurales y la extensión de los beneficios de la seguridad social, incluidas la licencia de maternidad remunerada y la jubilación, a las trabajadoras rurales (Siqueira 1991: 58). Estas demandas reflejaban la creciente participación de la mujer campesina en la fuerza laboral agrícola y la discriminación que afrontaban las mujeres como trabajadoras asalariadas y en el seno de los sindicatos rurales. La Confederação Nacional dos Trabalhadores em la Agricultura (Contag), la principal confederación sindical de trabajadores agrícolas de Brasil, abordó los temas de la mujer campesina por primera vez en 1985. En su Cuarto Congreso, el sindicato resolvió incluir a más mujeres en la organización y tomar medidas para poner fin a la discriminación contra ellas. Uno de los factores que explica la apertura de la Contag a la participación de mujeres en ese momento fue el crecimiento del nuevo sindicalismo y la competencia entre la Contag y la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) en busca de nuevos miembros. En la Contag, que estaba realizando elecciones en las que por primera vez en muchos años se presentaban varios candidatos, las mujeres eran vistas como una fuerza potencialmente positiva para el cambio de la estructura sindical tradicional⁶. Durante este mismo período la CUT, en su Segundo Congreso Nacional en 1986, organizó una comisión de muje-

6 Entrevista con Paola Cappellin, profesora de sociología de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1 de marzo de 1999, Amherst, MA.

res, la Comissão Nacional sobre a Questão da Mulher Trabalhadora, para abordar las preocupaciones de la mujer tanto urbana como rural. Más tarde, en 1988, organizó su primer encuentro nacional sobre la "cuestión de la mujer".

El CNDM trabajó conjuntamente con el movimiento creciente de mujeres campesinas y fue en gran parte responsable de la mayor atención que le prestó el Estado a los temas de la mujer rural durante este período⁷. Más adelante, el Ministerio de Agricultura organizó el primer Congreso Nacional de Mujeres Rurales, en 1986, en el que se planteó abiertamente la demanda de adjudicación de tierra de los programas de reforma agraria a jefas de hogar, así como la adjudicación y titulación conjunta a las parejas. Según las recomendaciones del grupo de trabajo del noreste: "Cuando llegue la reforma agraria, la tierra se debe distribuir sin discriminación alguna entre los hombres y las mujeres que la quieren trabajar. No se debe excluir a las mujeres jefas de hogar, las mujeres separadas y las madres solas... Los títulos de propiedad deben contener los nombres del esposo y de la esposa" (Embrater 1986: 16).

Durante este período, las mujeres del Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) de Brejo, Paraíba, en el noreste, fueron quienes más presionaron en favor de la adjudicación y titulación conjunta de tierra de la reforma agraria a parejas (Albuquerque y Ruffino 1987: 324-5).

Como resultado de todas estas reuniones, seminarios y congresos y de la interacción entre el CNDM y el liderazgo femenino de los sindicatos, así como por el movimiento cada vez más fuerte de las mujeres rurales, ante la reforma constitucional de 1988 se plantearon varias propuestas progresistas con respecto al género, incluida la cláusula ya mencionada que estipulaba que la tierra distribuida como parte de la reforma agraria podía adjudicarse y titularse "a nombre de un hombre, una mujer o de ambos, independientemente de su estado civil" (artículo 189, en da Luz, 1996: 177). Esta disposición llegó al Congreso nacional como resultado de una enmienda popular a la Constitución, presentada por una campaña nacional de recolección de firmas coordinada por el CNDM⁸.

- 7 En 1985 se creó un programa especial, el Programa de Apoio a Mulher Rural, en el Ministerio de Agricultura, y el año siguiente se creó la Comissão de Apoio a Mulher Trabalhadora Rural em Minrad, el Ministerio da Reforma Agraria e Desenvolvimento (Barsted 1994: 63). Estas oficinas se clausuraron durante el gobierno del presidente Collor. Los temas de género en el contexto de las iniciativas de política agrícola no se volvieron a tocar sino en el gobierno de Cardoso, y aun entonces sólo por la aparente presión de la FAO (FAO-Incra 1998).
- 8 Esta iniciativa se derivó del seminario "Mulher Rurais: identidades na pesquisa e na luta política", organizado en 1987 por el Ippur/UFRJ (Lavinhas 1987) y coordinado con el CNDM. Entrevista con la investigadora Heleithe Saffioti, 28 de junio de 1998, São Paulo.

La importancia de esta disposición reside en que por primera vez se dijo explícitamente que las mujeres podían ser beneficiarias de la reforma agraria. Como resultado, la oficina de la reforma agraria, Incra, se vio forzada a revisar algunas de sus prácticas discriminatorias. Por ejemplo, una norma de octubre de 1988 estableció que debía asignarse un peso idéntico al trabajo masculino y femenino en el sistema de puntaje utilizado para seleccionar beneficiarios de la reforma agraria (Suárez y Libardoni 1992: 118). Sin embargo, los criterios básicos y complementarios para la selección de beneficiarios siguieron siendo los mismos, e incluían: tamaño de la familia, tamaño de la fuerza laboral familiar, edad del candidato y tiempo de experiencia en labores agrícolas. Por consiguiente, los criterios que favorecían a las familias numerosas siguieron discriminando en contra de las jefas de hogar y, debido al puntaje que favorecía la experiencia agrícola, se siguió discriminando contra todas las mujeres.

Otro triunfo de las mujeres rurales en la Constitución de 1988 fue que, por primera vez, se estableció que hombres y mujeres, tanto urbanos como rurales, disfrutaban de idénticos derechos laborales y tenían derecho a beneficios de seguridad social similares. Esto significaba que los trabajadores asalariados, tanto permanentes como temporales, los productores campesinos y los trabajadores no remunerados de la familia tenían los mismos derechos al seguro de desempleo e incapacidad y al sistema de pensiones⁹. Las mujeres que eran trabajadoras familiares no remuneradas en la producción campesina tendrían la posibilidad de disfrutar de beneficios pensionales directamente, y no sólo como dependientes del jefe de hogar varón. Sin embargo, deben estar debidamente registradas y pagar una cuota al sistema pensional a manera de impuesto sobre la venta de los productos agrícolas. Varios de los nuevos derechos constitucionales adquiridos por las mujeres en 1988 requerían legislación reglamentaria para convertirse en ley. En los años subsiguientes, la obtención de estos derechos en la práctica constituiría el más importante escenario de lucha para el movimiento de mujeres rurales. Sin embargo, con la elección del presidente Collor en 1989, el CNDM entró en un período de receso. Se le recortó el presupuesto y perdió mucha autonomía (Barsted 1994: 42). Como resultado de estas medidas, la mayor parte de las feministas renunció. Sólo cuando Fernando Henrique Cardoso asumió la presidencia en 1994 revivió el CNDM, aunque aún no ha recuperado el dinamismo ni el prestigio que tuvo a mediados de los años ochenta¹⁰.

9 Uno de los beneficios son 120 días de licencia de maternidad remunerada para las mujeres. La edad de jubilación para las mujeres campesinas se fijó en 55 años, y para los hombres en 60 (Suárez y Libardoni 1992: 124-5).

10 Además, al contrario de organizaciones similares en otros países, el CNDM no desempeñó un papel impulsor con respecto a la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en

En el Quinto Congreso de la Contag, celebrado en 1991 (en donde el diez por ciento de los delegados estuvo representado por mujeres), las demandas de las mujeres formaron parte del temario, e incluso se debatió la manera de consolidar en la práctica los nuevos derechos adquiridos por la mujer en la Constitución. Una de las demandas hechas por la comisión sobre reforma agraria en ese congreso fue que se adjudicara a las mujeres tierra a nombre propio, o conjuntamente con su cónyuge o compañero (Suárez y Libardoni 1992: 135-6). En 1990 la CUT organizó una Comisión de Mujeres Rurales vinculada con su Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais, a fin de abordar de una manera más efectiva lo que se consideraba como una baja participación de la mujer rural en los sindicatos y la falta de reconocimiento de ésta como trabajadora (CUT 1991: 23-4). Una de las principales demandas de la mujer rural en la Segunda Reunión Nacional de Mujeres Trabajadoras de la CUT en 1991 fue que los nombres de las mujeres figuraran en los títulos de tierra distribuida bajo el programa de la reforma agraria (Godinho 1995: 165). Las demandas planteadas en estas reuniones hacen pensar que el Inca se había demorado en implementar las normas constitucionales progresistas con relación al género.

El Inca aún no tiene datos sobre los beneficiarios de la reforma agraria por sexo, ni sobre la titulación conjunta de la tierra¹¹, pero los datos del Primer Censo de la Reforma Agraria, tomados en 1996, sugieren que la participación de beneficiarias mujeres es relativamente modesta: 12.6 (Inca/CRUB/UNB 1998: 26). A casi la mitad de los 159.778 beneficiarios se les adjudicó tierra a partir de 1990, es decir, desde que entró en vigor la Constitución de 1988, lo cual hace pensar que la incorporación de mujeres como beneficiarias data de este período. El hecho de que el censo sobre la reforma agraria ni siquiera solicitó datos sobre titulación conjunta de la tierra sugiere cuán limitada debe ser esta práctica en la realidad. Los únicos títulos conjuntos que se han expedidos son los que corresponden a los asentamientos constituidos a manera de cooperativas de producción. Muchos de ellos se han organizado como resultado de tomas de tierra por parte del Movimento Sem Terra (MST). Se informó que en la mayor parte, los nombres de todos los adultos de la comunidad se incluyen en los títulos provisionales¹².

(Continuación Nota 10)

1995. Luego de la conferencia, parece haber hecho muy poco trabajo de seguimiento en favor de los derechos de la mujer. Entrevista con Silvia Camuco y Ana Paola Portella, SOS Corpo, realizada el 17 de junio de 1998 en Recife.

- 11 Entrevista con Bruno Ribeiro, presidente de la Comisión sobre Reforma Agraria del Estado de Pernambuco, 17 de junio de 1998, Recife; y con Edson Teófilo, Núcleo de Estudos Agrarios e Desenvolvimento, Ministério Extraordinario de Política Fundiaria, 25 de junio de 1998, Brasilia.
- 12 Entrevista con Dulcineia Paván, Oficina de Relaciones Internacionales, Movimento Sem Terra, sede nacional, 30 de junio de 1998, São Paulo.

Si bien la necesidad de reconocer el derecho de las jefas de hogar a que les adjudiquen tierra de la reforma agraria y a la titulación conjunta de ésta ha sido uno de los temas planteados en los diversos congresos, plataformas y reuniones de los sindicatos rurales y las organizaciones de mujeres, no ha sido su demanda principal (Deere y León 1999b). Esto se debe en parte a la composición multclasista del movimiento de mujeres rurales, que incluye, además de trabajadores sin tierra y asalariados rurales temporales y permanentes, productores campesinos y semiproletarios. La demanda unificadora con base en el género de estos grupos de mujeres ha sido su reconocimiento como trabajadoras rurales –la condición que todas comparten– y la lucha por obtener en la práctica el derecho a los beneficios de seguridad social que estipula la Constitución. Así pues, una de las principales actividades de Anmtr ha sido la campaña nacional para obtener documentos para las mujeres rurales, de manera que puedan incorporarse al sistema de seguridad social¹³. Además, dados los esfuerzos relativamente débiles –en comparación con la demanda de tierra– realizados para lograr la implementación de la reforma agraria en Brasil, el movimiento de mujeres rurales se ha unido a las organizaciones mixtas para convertir la demanda general de reforma agraria en su demanda principal. En este contexto, con los sindicatos y los movimientos sociales rurales enfrentados con el gobierno, los derechos de la mujer a la tierra se perciben como un elemento de división, y los esfuerzos por garantizar los derechos de las jefas de hogar a la tierra o la titulación conjunta de ésta se han concentrado más que todo a nivel local y regional, y no nacional. Finalmente, otro de los factores que explican por qué las disposiciones constitucionales que apoyan los derechos de la mujer a la tierra no han redundado en mecanismos concretos de inclusión de las mujeres en la reforma agraria ha sido la debilidad del consejo nacional de mujeres en los años noventa, y el distanciamiento del movimiento feminista frente al Estado.

Colombia: la larga lucha por la igualdad de género

Colombia reconoció por primera vez los derechos de la mujer a la tierra en 1988, con la promulgación de la Ley 30 de la Reforma Agraria. Una de las principales disposiciones de esta ley establecía que, en adelante, la

13 Los documentos personales, como el registro de nacimiento o de matrimonio, la tarjeta de identidad, la tarjeta electoral, etc., también son necesarios para poder ser beneficiario de la reforma agraria, de modo que esta campaña también podría estar estableciendo una importante precondition para que un mayor número de mujeres rurales puedan ser beneficiarias. La tarjeta que más necesitan las campesinas para poderse incorporar al sistema de seguridad social es el Bloco de Trabalhador Rural, que se obtiene mediante el pago de un impuesto sobre las ventas de los productos agrícolas.

adjudicación y titulación como parte de los programas de reforma agraria tenía que hacerse en nombre de la pareja, sin que importase la condición marital. Además, se incluyeron disposiciones especiales para las jefas de hogar, entre ellas el acceso prioritario a tierras baldías y su inclusión como miembros de empresas comunales creadas bajo la reforma agraria. Por otra parte, se dispuso que, en los comités regionales y nacionales del instituto de reforma agraria, Incora, los grupos de mujeres debían tener una participación igual a la de los hombres. Estos cambios favorables a las relaciones de género en la legislación agraria colombiana fueron el resultado de la política hacia la mujer campesina adoptada por el Ministerio de Agricultura en 1984 (que a su vez fue producto de la presencia de varias feministas en el gobierno), y del apoyo que esta oficina prestó a la creación de la primera asociación nacional de mujeres campesinas, Anmucic (Gómez Restrepo 1991; Villarreal 1998).

La Anmucic se concentró inicialmente en promover los proyectos de generación de ingresos para las mujeres en el contexto de proyectos integrados de desarrollo rural, pero pronto comprendió que estas medidas eran insuficientes y volcó su atención hacia los aspectos discriminatorios de la reforma agraria que negaban a las mujeres el derecho a la tierra. Según la Anmucic, la ley de reforma agraria de 1961 produjo en gran medida la adjudicación de tierra únicamente a los hombres, pues se suponía que al beneficiar a los jefes de hogar, todos los miembros de la familia se beneficiarían. La asociación señaló los numerosos casos de separación en el campo, que redundaban en que las mujeres de hogares con jefatura masculina perdían por completo el acceso a la tierra, y comenzó a demandar que la tierra se adjudicara a parejas, ya fueren casadas o en uniones de hecho. Además, llamó la atención sobre el número creciente de hogares rurales encabezados por una mujer y sobre su necesidad de tierra. Sus demandas desempeñaron un papel importante en la redacción de la Ley 30 de Reforma Agraria de 1988¹⁴.

Pese a las disposiciones que favorecían la incorporación de mujeres como beneficiarias, la proporción de éstas a escala nacional durante 1988-91 siguió siendo igual que bajo la ley de reforma agraria de 1961, es decir, el 11 por ciento (Durán Ariza 1991, Anexo 3)¹⁵. Infortunadamente, los da-

14 Entrevista con Leonora Castaño, presidenta de la Anmucic, 13 de junio de 1996, Bogotá.

15 Los datos locales sugieren que la Ley 30 sí tuvo un impacto positivo en ciertas regiones. Por ejemplo, en la cuenca del río Risaralda la porción de mujeres beneficiarias se incrementó de 37 por ciento en el período 1962-1988 a 47 por ciento entre 1989 y 1994. Sin embargo, el tamaño promedio de las parcelas cedidas a las mujeres se redujo notoriamente, de 8.12 a 2.9 hectáreas en esos dos períodos, y en ambos casos las mujeres recibieron parcelas más pequeñas que las de los hombres (Villarreal 1995: Cuadros 4 y 4a). Norma Villarreal atribuye el aumento en el número de beneficiarias mujeres al papel activo desempeñado por la asociación local de mujeres para garantizarles a éstas el reclamo de sus derechos ante la ley.

tos disponibles para este período (1988-1991) no reportan la magnitud de la titulación conjunta, por lo que resulta imposible sacar conclusiones sólidas sobre la eficacia de esta disposición (ya que la titulación conjunta podía reportarse bajo la categoría de jefes de hogar varones). No obstante, fue claro que las disposiciones progresistas con relación al género de la Ley 30 no se estaban implementando¹⁶. Según la presidenta y fundadora de la Anmucic, la “lucha para hacer cumplir la ley” enfrentó a esta organización con las asociaciones de campesinos varones, pues éstas muchas veces rechazaban la representación de mujeres en los comités de selección de beneficiarios del Incora¹⁷. La creación misma de una organización nacional de mujeres campesinas había sido vista con sospecha por la principal organización campesina mixta, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que la consideró como un elemento de división para las demandas con base en la clase y una competencia potencial para la asignación de recursos (Villarreal 1998: 72). La Anmucic también tuvo que confrontar una burocracia hostil en el Incora, pues los funcionarios locales se resistían a adjudicar y titular conjuntamente la tierra a mujeres y hombres.

El rechazo masculino a la aplicación de esta ley fue tal, que incluso tras haber recibido una carta escrita en términos fuertes por el director del Incora para implementar las disposiciones que favorecían a las mujeres¹⁸ (redactada por presión de la Anmucic), un año después, en su informe anual, el Incora no mencionó las disposiciones que favorecían la incorporación de mujeres como beneficiarias. Es más, ninguna de estas disposiciones se mencionaba explícitamente como meta, y los objetivos siguieron siendo beneficiar familias campesinas (Ministerio de Agricultura 1989). La falta de cumplimiento de la titulación conjunta llegó a tal grado que el comité ejecutivo del Incora se vio obligado a expedir una nueva resolución en 1989 que volvía obligatoria la titulación conjunta cuando así lo pedían el hombre y su esposa o compañera¹⁹. La redacción de esta resolución sugiere que el principal rechazo a la titulación conjunta no provino de las familias campesinas, sino de funcionarios locales del Incora. No obstante, significó un retroceso, pues la resolución no exigía a

16 El análisis subsiguiente se basa en Gómez Restrepo (1991), Medrano (1996) y entrevistas con Norma Villarreal, experta en mujeres y desarrollo rural, 17 de abril de 1996, y con Diana Medrano, ex directora de la Oficina de Mujeres Campesinas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 29 de mayo de 1996, Bogotá.

17 Entrevista con Leonora Castaño, *op. cit.*

18 Memorando No. 09784 del 6 de abril de 1988, enviado a todas las oficinas regionales por el director del Incora, Carlos Ossa Escobar.

19 Acuerdo No. 05 de 1989.

los funcionarios implementar la ley aplicando la titulación conjunta *en todos los casos*, sino sólo cuando lo solicitaba la pareja.

La Ley 30 se aplicó de manera bastante heterogénea a nivel local, lo cual también sugiere que su implementación seguía dependiendo demasiado de la decisión arbitraria de funcionarios locales, lo que a su vez se relacionaba con la falta de voluntad política nacional para aplicar disposiciones de equidad de género en forma integral durante los años ochenta (Gómez Restrepo 1991: 224). Esta situación comenzó a cambiar en los debates que condujeron a la aprobación de la Constitución de 1991. El movimiento de mujeres desempeñó un papel importante en garantizar que la nueva Constitución hiciera énfasis en la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres y en prohibir la discriminación contra la mujer. Además, el Código Civil nacional se reformó de manera que los derechos de las uniones de hecho se reconocieran plenamente.

En este período también se reconoció que los hogares con jefatura femenina se estaban multiplicando como resultado de la escalada de violencia en el país, y que un número cada vez mayor de personas desplazadas se veía obligado a migrar a áreas urbanas²⁰. Por iniciativa de la Anmucic y con el apoyo de la primera dama de la nación²¹, el Incora expidió otra resolución referente a las mujeres en 1991, que iba más allá de las disposiciones de la Ley 30. Instruía a sus oficinas a conceder prioridad, en los planes de distribución de tierras, a mujeres en condiciones de "desprotección" como resultado de la situación de violencia característica del país, lo que incrementaba los casos de viudez y abandono. A las mujeres en tal situación se les debía adjudicar diez puntos adicionales en su solicitud para ser beneficiarias de tierra (Medrano 1996: 7). Fue una medida innovadora, pues por primera vez incluyó como potenciales beneficiarias a mujeres solteras no necesariamente madres²².

El gobierno de Gaviria promulgó la Ley Agraria 160 de 1994. Según la presidenta de la Anmucic en ese momento, en el proyecto preliminar presentado por el Incora todos los logros alcanzados para las mujeres por su organización en la ley de 1988 y desde entonces habían sido omitidos,

20 Entrevista con Otilia Dueñas de Pérez, directora del Incora, 2 de agosto de 1997, Bogotá.

21 La primera dama, Ana Milena Muñoz de Gaviria, participó en la organización de la primera cumbre internacional de primeras damas para apoyar los temas de la mujer (véase el capítulo 4). Entrevista con Leonora Castaño, ex presidenta de la Anmucic, 19 de noviembre de 1998.

22 En 1994 se calculó que el 30.8 por ciento de los hogares desplazados estaban encabezados por mujeres, y que las mujeres constituían el 58.2 por ciento de los desplazados (Meertens 1998: 26-7). Según un estudio realizado en 1996, de un cálculo de 165.000 hogares desplazados, se halló que el 36 por ciento estaban encabezados por una mujer (Caro *et al.* 1997: 42). En 1997, el número de desplazados ascendía a cerca de 1.2 millones, lo que representa aproximadamente el 2.5 por ciento de la población (Meertens 1998: 26-7); estas cifras continúan aumentando.

con o sin intención²³. Esto sucedió a pesar de la existencia de una Oficina para Mujeres Campesinas en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde comienzos de la década de los ochenta y de los numerosos cursos de sensibilización en género que había promovido en el Incora. Sólo como resultado de la intensa presión de la Anmucic, junto con el apoyo que recibió de sus aliados en el gobierno, lograron conservarse y fortalecerse las disposiciones de equidad de género en la legislación. Según el asesor legal del Incora: "Las líderes de la Anmucic llegaron a mi oficina y me pidieron incluir dos cosas en la ley: prioridad para las jefas de hogar y para las mujeres que se encontraban en condiciones de desprotección debido a la violencia, la viudez y el abandono. ¿Por qué debemos proteger a las jefas de hogar en el programa de distribución de la tierra? Estas líderes hicieron énfasis en cuánto se había agravado el problema de las mujeres desprotegidas, en el aumento del número de viudas y en la desintegración de la familia, no por las razones tradicionales de abandono (la incapacidad masculina de cumplir sus obligaciones con la familia) sino debido a la desintegración del campesinado"²⁴.

Como resultado de estos esfuerzos, la Ley 160 describe explícitamente a los beneficiarios como hombres o mujeres campesinos que sean jefes de hogar y vivan en condiciones de pobreza, y que no tengan una propiedad. La legislación reglamentaria incorpora la disposición, introducida por primera vez en 1991, que establece que no sólo a las jefas de hogar sino también a otras mujeres que sufren de desprotección se les debe asignar el máximo número de puntos al determinar su condición de beneficiarias²⁵. Esta disposición es más progresista que cualquier ley colombiana anterior, pues fomenta mucho más el acceso de las mujeres pobres a la tierra. Además, se reafirmó la disposición que exigía la adjudicación y titulación conjunta *obligatoria* de la tierra a parejas, aprobada por primera vez en la Ley Agraria de 1988²⁶.

La Ley 160 de 1994 tiene vacíos con los cuales la Anmucic y sus aliadas no están de acuerdo. Ante todo, sólo las personas con capacidad crediticia clasifican como beneficiarios potenciales. Aunque esta disposición podría parecer razonable a primera vista, significa que una mujer puede ser descalificada debido a acciones anteriores de su compañero actual. Además, se podría negar a una jefa de hogar la condición de beneficiaria porque

23 Entrevista con Leonora Castaño, *op. cit.*

24 Entrevista con Manuel Ramos, Incora, 2 de agosto de 1997, Bogotá.

25 Acuerdo No. 012 de 1995, artículo 6.

26 Acuerdo No. 023 de 1995, artículo 15, sobre la distribución estatal de la tierra. El Incora lo interpretó como aplicable a las tres modalidades de distribución: por el Estado, mediante adjudicaciones con base en el mercado y a través del programa de titulación de tierras baldías.

su anterior compañero o cónyuge no pagó una deuda²⁷. Dada la preferencia que asigna la ley a la agricultura familiar, otro problema es el estatus de las empresas comunales o los grupos asociados de conformidad con la nueva legislación. En algunos casos los grupos de mujeres han organizado planes cooperativos de producción, pero cuando solicitan tierra colectivamente se les suele rechazar²⁸. Además, en las reglamentaciones del proyecto del Banco Mundial sobre distribución de tierra con base en el mercado, el mecanismo mediante el cual se debe conceder prioridad a las jefas de hogar y las mujeres desprotegidas no es muy claro²⁹. En varias entrevistas, se encontró que a las jefas de hogar se les asignaba prioridad sobre los hombres sólo cuando todas las demás condiciones eran idénticas³⁰.

Sin embargo, según parece, existe una preocupación cada vez mayor de que el mandato del Incora favorezca a las jefas de hogar, pues a veces mujeres que no son cabeza de familia han solicitado tierra aduciendo que sí lo son. En el departamento del Magdalena, un grupo de mujeres que decían ser viudas solicitaron tierra, pero "tenían a sus cónyuges detrás, para que ellas aparecieran como jefas del hogar. El oportunismo de los hombres tiene que limitarse, para que las verdaderas jefas de hogar no pierdan su derecho preferencial como resultado de este tipo de acciones"³¹.

Desde la promulgación de la Ley de 1994, la adjudicación de tierra a parejas aumentó de manera constante. Como muestra el cuadro 6.2, el porcentaje de parejas a las que se adjudicaron conjuntamente parcelas aumentó de 18 por ciento en 1995, a 78 en 1998, cifras que representan un promedio de 57 por ciento de adjudicaciones en el período 1995-1998. En

27 "Estudio para identificar los cuellos de botella que limitan el libre acceso a la oferta de crédito de la Caja Agraria y a los recursos de descuento de Finagro por parte de las mujeres rurales y establecer mecanismos para superarlos", informe interno elaborado por la Oficina de la Mujer Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, s.f.

28 Entrevistas con Alba Lucía Zuluaga, consultora de la Oficina de Mujeres Campesinas, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 6 de junio de 1996, Bogotá; y con Pilar Vidal, consultora del Incora, 3 de junio de 1996, Bogotá.

29 "El Mercado de Tierras, Ley 160 de 1994, Manual operativo de prueba", informe interno del Proyecto de Apoyo al Programa de Reforma Agraria (fase experimental), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incora, DNP y Banco Mundial, mayo de 1997. Este informe menciona que las jefas de hogar tienen prioridad sobre otros (p. 14) y que pueden formar parte de grupos de beneficiarios campesinos si tienen por lo menos 65 puntos (p. 23). El mínimo requerido para ser beneficiario son 60 puntos (p. 13) y la condición de mujer desprotegida no parece merecer puntos.

30 Entrevistas con Absalón Machado, 30 de julio de 1997; con Otilia Dueñas de Pérez, *op. cit.*; y discusión durante el seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, organizado por el Centro de Documentación Mujer y Género, Universidad Nacional de Colombia, 30 de julio de 1997, Bogotá.

31 Entrevista con María Emma Prada, presidenta de la Anmucic, 12 de junio de 1998, Bogotá.

CUADRO 6.2
BENEFICIARIOS/AS DE LA LEY 160, ADJUDICACIONES DURANTE 1995-1998, COLOMBIA

Modalidad	Mujeres beneficiarias	Hombres beneficiarios	Parejas beneficiarias	Total de beneficiarios
1995				
Con base en el mercado	170 (17.8%)	704 (73.6%)	83 (8.7%)	957 (100%)
Intervención directa	626 (19.5%)	1.928 (60.0%)	661 (20.5%)	3.215 (100%)
Total	796 (19.1%)	2.632 (63.1%)	744 (17.8%)	4.172 (100%)
1996				
Con base en el mercado	743 (15.3%)	1.094 (22.6%)	3.007 (62.1%)	4.844 (100%)
Intervención directa	202 (12.2%)	455 (27.6%)	993 (60.2%)	1.650 (100%)
Total	945 (14.5%)	1.549 (23.9%)	4.000 (61.6%)	6.494 (100%)
Tamaño promedio (has)	13.8	21.2	16.4	17.2
1997				
Con base en el mercado	273 (7.9%)	120 (3.5%)	3.064 (88.6%)	3.457 (100%)
Intervención directa	212 (11.3%)	624 (33.0%)	1.054 (55.7%)	1.890 (100%)
Total	485 (9.0%)	744 (14.0%)	4.118 (77.0%)	5.347 (100%)
Tamaño promedio (has.)	12.1	11.8	13.1	12.8
1998				
Con base en el mercado	94 (7.4%)	198 (15.5%)	986 (77.2%)	1.278 (100%)
Intervención directa	9 (11.1%)	—	72 (88.9%)	81 (100%)
Total	103 (7.6%)	198 (14.6%)	1.058 (77.8%)	1.359 (100%)
Tamaño promedio (has.)	14.9	11.7	15.5	14.9

(Continúa)

(Continuación Cuadro 6.2)

Modalidad	Mujeres beneficiarias	Hombres beneficiarios	Parejas beneficiarias	Total de beneficiarios
Total 1995-1998				
Con base en el mercado	1.280 (12.1%)	2.116 (20.1%)	7.140 (67.8%)	10.536 (100%)
Intervención directa	1.049 (15.3%)	3.007 (44.0%)	2.780 (40.7%)	6.836 (100%)
Total	2.329 (13.4%)	5.123 (29.5%)	9.920 (57.1%)	17.372 (100%)

Fuente: Información suministrada a las autoras por la Oficina de Planeación y las Oficinas Regionales, Subgerencia de Ordenamiento Social, Incora, septiembre de 1999.

Nota: En 1996, el total de las 21 oficinas regionales adscritas a este programa reportó datos sobre el mercado de tierras desagregados por sexo; 13 de 16 oficinas regionales reportaron datos sobre intervención directa en esta modalidad. En 1997, el total de las 24 oficinas regionales reportó datos sobre el mercado de tierras, y 12 de 15 oficinas regionales adscritas a estos programas reportaron datos sobre intervención directa. En 1998, las cifras correspondientes fueron 19 de 24 y 6 de 6, respectivamente.

este lapso, las mujeres representaron el 13 por ciento de las adjudicaciones, cifra sólo ligeramente superior al dato histórico del 11 por ciento. Esto hace pensar que se está prestando atención a la demanda de tierra por parte de jefas de hogar y quizás también por parte de otras mujeres solas³², aunque se ha asignado mayor prioridad a la adjudicación conjunta de tierra a las parejas. No han surgido tendencias significativas en la cantidad promedio de tierra adjudicada a hombres y mujeres, o a individuos en comparación con parejas. En términos de cómo fue adquirida la tierra, como se aprecia en el cuadro 6.2, a partir de 1995 la mayor parte de los beneficiarios adquirió tierras a través de transacciones con base en el mercado asistido, más que por medio de compras por el Incora. También es importante observar la marcada disminución en el número de beneficiarios en 1998, lo cual no augura nada bueno para el programa de distribución de tierras³³.

32 Vale la pena observar que incluso la Anmucic no es clara sobre la disposición que cobija como beneficiarias a las mujeres solteras (y no sólo a las jefas de hogar) que sufren de falta de protección, por lo cual le ha prestado escasa atención. Su prioridad sigue siendo garantizar derechos a la tierra a hogares con jefatura femenina y otorgar la titulación conjunta a parejas. Entrevista grupal con el cuerpo directivo de la Anmucic, 1 de agosto de 1997, Bogotá.

33 En el segundo semestre de 1999, se presentó al Congreso una nueva ley de reforma, respaldada por las principales organizaciones nacionales de campesinos e indígenas (incluida la Anmucic) y por los sindicatos de trabajadores estatales del sector agrícola. Esta ley tiene como objeto poner fin al programa asistido por el mercado y volver a concentrar los esfuerzos del Incora en

El caso colombiano ilustra la manera en que una coalición entre agentes estatales y una organización nacional fuerte de mujeres campesinas logró presionar a los legisladores para reflejar la igualdad de género en la redacción de las nuevas leyes sobre reforma agraria. Este éxito tuvo mucho que ver con el momento político y con la existencia de una coalición que busca profundizar el proceso de la reforma agraria y ampliar las categorías de beneficiarios. El caso colombiano también ilustra cuán difícil resulta llevar a la práctica los cambios que favorecen nuevas relaciones de género. A estos cambios se opusieron los funcionarios estatales encargados de implementar la reforma; los líderes rurales varones, y a veces los mismos campesinos y campesinas. Pese a que la Anmucic contaba con representación en las comisiones nacionales, regionales y locales encargadas de escoger a los beneficiarios, se requirió un esfuerzo concertado de conscientización para lograr que los funcionarios del Incora aplicaran la ley, casi diez años después que la adjudicación conjunta se convirtiera en norma en la práctica. Al mismo tiempo, al asignar prioridad a las jefas de hogar en detrimento de las mujeres solteras afectadas por la violencia, la Anmucic dejó pasar una oportunidad valiosa para impulsar la titulación individual a mujeres no necesariamente madres, lo que habría significado hacer uso de la parte más innovadora de la ley en términos de equidad de género.

Costa Rica: la ley para promover la igualdad social de la mujer

Los cambios progresistas con relación al género en el programa de distribución de tierras de Costa Rica se deben a una legislación de discriminación positiva diseñada para poner fin a la discriminación a la cual tradicionalmente han estado sometidas las mujeres. La Ley para Promover la Igualdad Social de la Mujer de 1990, promulgada a fines de la administración Arias, estableció que la tierra y la vivienda debían considerarse propiedad familiar, concediendo a ambos cónyuges derechos iguales de propiedad³⁴. La ley también reconoció por primera vez las uniones de

(Continuación Nota 33)

la expropiación de tierras, fortaleciendo con ello el instituto. Conserva los principales cambios progresistas con relación al género arriba mencionado, salvo por la disposición que estipula que a las mujeres solteras en condiciones de falta de protección se les debe conceder prioridad en la adjudicación de tierras. La nueva disposición otorga prioridad a las "jefas de hogar víctimas de la violencia o en condiciones de desprotección social". Artículo 52, en "Proyecto de Ley Número 183 de 1999 Cámara", *Gaceta del Congreso*, No. 480, 29 de noviembre de 1999.

34 Para una breve historia sobre esta ley y sus varias versiones antes de ser finalmente aprobada, véase Ansorena (1997). Los aspectos más controvertidos del Proyecto de Ley para Promover la Igualdad Real de la Mujer, como se le conoció inicialmente, fueron el establecimiento de un sistema de cuotas para candidatas mujeres en las legislaturas municipal y nacional, y una

hecho y privilegió a las mujeres en esta situación al darles títulos sobre propiedades distribuidas por el Estado (Guzmán 1991: 199, 208; Campillo 1995: 360-1). Esta pieza de legislación de carácter histórico hizo obligatoria la titulación conjunta de tierras o viviendas distribuidas a través de programas estatales en el caso de las parejas casadas, pero en las uniones de hecho dicha propiedad debía ser titulada exclusivamente a nombre de la mujer. Según el artículo 7: "Toda propiedad inmueble otorgada mediante programas de desarrollo social deberá inscribirse a nombre de ambos cónyuges, en caso de matrimonio, a nombre de la mujer, en caso de unión de hecho, y a nombre del beneficiado en cualquier otro caso, ya se trate de hombre o de mujer" (CMF 1994: 8).

Esta fue la primera vez en América Latina que la legislación estipulaba una medida proactiva tendiente a poner fin a la discriminación. Se le defendió con base en la desprotección que tradicionalmente han sufrido las mujeres en uniones de hecho, y en la importancia de dotar al núcleo familiar de continuidad, estabilidad y cohesión: "La sociedad y el ordenamiento jurídico no reconocen derecho alguno a la mujer conviviente. Equilibrar una relación tan desigual en la pareja necesita medidas fuertes... la ley quiso dar protección a la mujer para asegurarles a los hijos la continuidad y permanencia de una vivienda o parcela" (Medina, Sagot y Carcedo, 1992, 42). Uno de los factores que impulsaron la promulgación de esta ley fue la adhesión de Costa Rica a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Sus defensores argumentaron que, para lograr la equidad, la discriminación histórica contra la mujer se debía revertir directamente, dando a las madres solteras, en este caso, una ventaja sobre sus compañeros (*ibíd.*). El artículo 7 fue en gran parte resultado de las demandas organizadas de las mujeres urbanas, presentadas a través de las ONG y del Centro Nacional de Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF). Aunque tendría repercusiones muy importantes para la mujer del campo, las organizaciones de mujeres rurales –que en ese momento consistían básicamente de grupos a nivel local– desempeñaron un papel mínimo en su formulación y su aprobación.

Desde los años ochenta, las mujeres pobres de las ciudades estaban organizando Comités de Vivienda para presionar un aumento en los subsidios estatales para la construcción de vivienda urbana. Plantearon el tema de la discriminación que sufrían debido a que, en la práctica, estas viviendas subsidiadas se titulaban a nombre del jefe de hogar varón. Argumentaban que si una pareja se separaba, eran la mujer y sus hijos que

(Continuación Nota 34)

medida que exigía la instalación de guarderías diurnas en las empresas privadas. Aunque ambas medidas se eliminaron en la versión definitiva de la ley, parece que las medidas referentes a la propiedad no causaron mayores controversias.

nes terminarían sin hogar, pues éste estaba registrado a nombre del varón, quien por lo general se quedaba con él. Además, como la propiedad estaba registrada a su nombre, muchas veces el hombre conseguía un préstamo colocando la vivienda como garantía sin el consentimiento de su compañera, o incluso la vendía a espaldas suyas. Otro motivo de preocupación era que los compañeros a veces dejaban de pagar las cuotas mensuales de las hipotecas estatales y terminaban perdiendo la vivienda. Señalaban que las mujeres eran mucho más responsables, y que si las viviendas estaban registradas a nombre suyo, harían hasta lo imposible para asegurarse de que sus hijos no quedaran desprovistos de hogar (*ibíd.*; Sagot 1997; Blanco 1997: 51).

La ONG feminista Cefémína desempeñó un papel crucial en la articulación de estas preocupaciones de las mujeres urbanas. A ella se unieron las feministas del CMF cuyo mandato era buscar la formulación y coordinación de políticas públicas tendientes a frenar la discriminación contra la mujer. Cefémína y el CMF encontraron un sólido apoyo para esta iniciativa en la Oficina de la Primera Dama. Margarita de Arias había desempeñado un papel activo en la promoción internacional de los temas de mujeres, incluida la iniciativa de las primeras damas que condujo a la Declaración de Ginebra de 1992 sobre el mejoramiento de la posición de la mujer campesina. Fue en gran parte gracias a su insistencia que la iniciativa de vivienda urbana terminó aplicándose en todos los programas estatales referentes a la distribución de la propiedad, incluida la reforma agraria.

Según parece los funcionarios de la reforma agraria tomaron muy en serio el artículo 7 de la ley, porque comenzaron a adjudicar tierra a las mujeres, sin importar que hubieren sido ellas o no quienes llenaron una solicitud de tierra (Madden 1992: 80). Según un documento interno del instituto de reforma agraria: "El IDA en aplicación de la normativa toma en consideración —en el proceso de selección de beneficiarios— el estado civil de la persona que llena la solicitud. En caso de que la mujer estuviera en unión de hecho, le corresponde la adjudicación de la parcela, aunque el solicitante haya sido su compañero; es definida como modalidad indirecta" (Villalobos 1993: 6).

Como resultado del artículo 7, en 1990 las mujeres representaron el 38.7 del total de personas a quienes el IDA adjudicó parcelas. Como muestra el cuadro 6.3, esto significa un aumento considerable en comparación con el porcentaje de beneficiarias femeninas en el período 1986-89, cuando sumaron en promedio apenas el 13.2 por ciento. Durante los siguientes dos años se siguió favoreciendo a las mujeres en la adjudicación de parcelas, pues sumaron el 65 por ciento de quienes recibieron tierra en 1992, y 45 por ciento a lo largo del período de tres años en el que se aplicó esta disposición.

CUADRO 6.3
ADJUDICACIÓN DE TIERRAS POR EL IDA, DESAGREGADA POR SEXO, 1986-1992,
COSTA RICA

Año	Hombres	Mujeres	Total
1986	579 (91.2%)	56 (8.8%)	635 (100%)
1987	1.172 (88.0%)	161 (12.0%)	1.333 (100%)
1988	1.297 (81.1%)	303 (18.9%)	1.600 (100%)
1989	<u>1.079 (90.7%)</u>	<u>110 (9.3%)</u>	<u>1.189 (100%)</u>
Subtotal	4.126 (86.8%)	630 (13.2%)	4.757 (100%)
1990	490 (61.3%)	309 (38.7%)	799 (100%)
1991	170 (60.3%)	112 (39.7%)	282 (100%)
1992	<u>104 (35.0%)</u>	<u>194 (65.0%)</u>	<u>298 (100%)</u>
Subtotal	4.127 (86.8%)	630 (13.2%)	4.757 (100%)

Fuente: Compilado por las autoras a partir de datos suministrados por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, octubre de 1997.

Sin embargo, la aplicación de la ley generó confusión en las zonas rurales. Las mujeres campesinas no habían participado en su formulación y la legislación las tomó por sorpresa, e incluso temieron algunas de sus consecuencias: "Muchos hombres empezaron a culpar a las mujeres... para ellas esto les ponía problemas porque el marido les estaba reclamando, ¿por qué a nombre de ella?... las mujeres decían, 'yo no quiero que lo inscriban a nombre mío', era mucha responsabilidad que de pronto se les venía encima, sin tener ninguna información, ningún respaldo... No para todas las mujeres pero creo que para algunas hubo miedo, porque el asunto les vino sin saber de dónde venía..."³⁵. No obstante, otras mujeres campesinas reconocieron de inmediato la importancia que revestía el artículo 7: "Esto de la ley es para el bien de los dos; si estuviera sólo a nombre de él, él podría venderla e irse, y yo quedar con mis hijos rodando y pasando calamidades... De alguna manera es como una protección en el caso de que le salgan hombres borrachos y que les pegan a las mujeres, porque si aquél decide irse, la mujer puede seguir trabajando la parcela" (en Chiriboga *et al.* 1996: 99-100).

La constitucionalidad del artículo 7 pronto fue impugnada por un grupo de campesinos varones del asentamiento de Huetares, en Río Frio³⁶.

35 Intervención de una promotora rural en el seminario Género y Derecho a la Tierra organizado por la Fundación Arias para las autoras, 20 de enero de 1998, San José.

36 Este caso está reportado en Voto No. 0346-94, No. 1237-90 del *Boletín Judicial*, 1994: 2-3. Nuestro análisis también se basa en entrevistas con el juez Ricardo Zeledón y la abogada Magda Díaz, Corte Suprema de Justicia, 19 de enero de 1998, San José.

Habían solicitado tierra al IDA y esperaban que se les adjudicara a nombre suyo. Cuando se dieron cuenta de que la tierra iba a ser adjudicada a nombre de sus compañeras, demandaron al presidente del IDA. Adujeron que el artículo 7 era inconstitucional, pues violaba el artículo 33 de la Constitución, que establecía que “todos los hombres son iguales ante la ley” y que prohibía la discriminación “contra la dignidad humana”³⁷. Los hombres de Río Frío alegaban que llevaban doce años participando en tomas de tierras en esta región y que sus compañeras nunca habían intervenido en ellas. Por consiguiente, decían que el artículo 7 también era una clara violación del artículo 34 de la Constitución, que establecía que “a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en preferencia de persona alguna de sus derechos patrimoniales adquiridos, o situaciones jurídicas consolidadas”. El IDA respondió a esta última demanda diciendo que como la distribución de la tierra era un programa social, era socialmente justo redistribuir tierra a un grupo familiar, o a través de la titulación conjunta. Sin embargo, tuvo que admitir que podía existir discriminación en la adjudicación de tierra únicamente a las mujeres en casos de uniones de hecho.

El pleito se llevó ante la Corte Suprema, que concluyó que la exclusión de los hombres de la adjudicación y titulación en el caso de las uniones de hecho era inconstitucional, no obstante la desprotección a la cual habían estado sujetas las mujeres que vivían en este tipo de unión. Además, a su juicio, si se acepta el principio de la discriminación positiva a favor de las mujeres en uniones de hecho, se está aceptando la premisa de que los hombres que viven en este tipo de uniones siempre abandonan a sus compañeras. Incluso si este fuera usualmente el caso, se dijo, no justifica la exclusión de los hombres de la adjudicación y titulación de tierras con base en su sexo. Así pues, la Corte Suprema falló la demanda a favor de los hombres y las subsiguientes adjudicaciones de tierra a las parejas que vivían en uniones de hecho debían efectuarse y titularse a nombre de ambos. El IDA siguió adjudicando tierra a mujeres en uniones de hecho durante 1992; luego, como resultado de esta demanda, dejó de adjudicar tierras a parejas que vivían en uniones de hecho. La titulación conjunta a estas uniones comenzó apenas en 1994³⁸.

37 Obsérvese que la discriminación está prohibida en un artículo constitucional claramente redactado en lenguaje sexista, en el que se considera que los hombres son la raza humana. Este artículo constitucional se modificó en 1998; ahora “todas las personas son iguales ante la ley”. Correo electrónico enviado a las autoras por Ana Isabel García, 30 de agosto, 1999.

38 Entrevista con Judith Vísquez, Lorena Villalobos, Vicky Arroyo y Carmen Rodríguez, IDA, 19 de enero de 1998, San José. Lamentablemente, el IDA todavía no ha sistematizado los datos recopilados de acuerdo con el sexo, y no hay información desagregada para años más recientes.

La posibilidad de que el artículo 7 aumente de manera significativa la propiedad femenina de la tierra en Costa Rica depende de varios factores. En primer lugar, no se sabe con exactitud cuánta tierra hay disponible para redistribución, ni si existe la voluntad política necesaria para emprender una redistribución significativa. Teniendo en cuenta el actual modelo neoliberal —que favorece la eficiencia económica por encima de la justicia social—, es dudoso que se incluya pronto en la agenda una redistribución a fondo de la tierra. En segundo lugar, desde 1987 el presupuesto para adquisición de tierras del IDA se ha reducido notoriamente, lo que ha llevado a una disminución en el ritmo de adjudicación de parcelas. Mientras entre 1986 y 1989 el IDA adjudicó tierra a un promedio anual de 1.189 beneficiarios, una vez promulgada la Ley para Promover la Igualdad Social de la Mujer, entre 1990 y 1992, sólo hubo 460 adjudicaciones por año (véase el cuadro 6.3). Las implicaciones de estos datos son que los derechos de la mujer a la tierra se están reconociendo sólo cuando la distribución de parcelas se está reduciendo al mínimo, lo cual disminuye notoriamente el potencial redistributivo de la ley.

Un informe presentado en 1996 por la coordinadora de la Oficina para la Mujer del IDA refleja un panorama bastante pesimista en cuanto a que gran cantidad de mujeres obtengan acceso a la tierra (Vísquez Astorga 1996). Además de los factores arriba mencionados, señala que pocas mujeres campesinas conocen sus derechos y casi nunca solicitan tierra, hecho que ella atribuye a que no se ven a sí mismas como agricultoras. Además, pese a los numerosos cursos de capacitación respecto al género que se han impartido, los funcionarios gubernamentales del sector agrícola no valoran a las mujeres como productoras agrícolas. Así pues, aunque el IDA está aplicando la ley en lo que atañe a la titulación conjunta, la institución lo hace “de manera formal, por lo cual en realidad no plantea ninguna diferencia en términos del control de la mujer sobre la tierra” (*ibid.*: 5). No obstante, varios estudios sugieren que la mujer campesina sí desea ser propietaria y que su demanda de tierra sigue siendo en su mayor parte insatisfecha. De las mujeres que solicitaron tierra al IDA en 1991, sólo al 28 por ciento se le adjudicaron parcelas; la cifra correspondiente a los hombres fue del 68% (CMF 1997: 19). Un diagnóstico de las organizaciones de mujeres rurales reveló que, de los 176 grupos entrevistados, en una tercera parte requerían acceso a la tierra para desarrollar proyectos productivos. Este estudio concluyó que “el elevado número de grupos que tiene necesidad de tierra muestra que las políticas de asignación de tierras existentes han sido insuficientes para satisfacer la demanda de las organizaciones de mujeres” (Fundación Arias, 1997a: 47).

Hasta hace poco, las mujeres rurales no habían tenido voz nacional. Si bien los campesinos varones tienen un largo historial de lucha y orga-

nización (Román 1994), apenas en 1996 se creó una organización nacional de mujeres campesinas. Hasta entonces, sólo había organizaciones de mujeres rurales a escala local, y éstas por lo general se organizaban en torno a proyectos de generación de ingresos para mujeres³⁹. La Asociación Nacional de Mujeres Productoras Rurales de Costa Rica se fundó en 1996 como resultado de la primera reunión de Mujeres Campesinas en Agricultura Orgánica, auspiciada por la Oficina de la Primera Dama y la FAO. Entre sus actividades, la asociación ha procurado promover la concientización de las mujeres con respecto a su derecho a la tierra. Según la presidenta, las mujeres "hemos sido ignoradas a la hora de la repartición de la tierra". Además, no conocen sus derechos a la propiedad de acuerdo con el Código Civil y las leyes de herencia. Como ella misma confiesa, "yo no me daba cuenta de que yo también era dueña de mi parcela. No puedo tener crédito porque la parcela está a nombre de él [marido]"⁴⁰.

Una de las primeras actividades de la asociación fue participar, bajo la coordinación del CMF y el Ministerio de Agricultura, en el desarrollo de un plan nacional para productoras rurales, el *Piomhquito* (CMF 1997: 19-22). Uno de sus seis temas es la igualdad de acceso a la tierra y el control sobre ésta. Se recomendaron varias acciones muy concretas con respecto a la reforma agraria, entre ellas una revaluación total, con mirada de género, de las reglamentaciones e instrumentos utilizados para seleccionar a los beneficiarios, y una evaluación de la información, la asesoría legal y la capacitación a disposición de la mujer rural en lo referente a los programas de distribución de tierra del IDA. Además, se fijó la meta específica de cumplir todos los requerimientos de tierra o titulación presentados por mujeres que califican para los programas del IDA, como un medio para compensar por la discriminación contra la mujer en los años anteriores.

Infelizmente, en este período hubo un cambio de gobierno y bajo la administración Rodríguez la implementación tanto del *Piomh* como del *Piomhquito* ha sido de baja prioridad⁴¹. Por ejemplo, no se han hecho esfuerzos por mejorar los procedimientos de recolección de datos del IDA con relación al sexo de quienes solicitan tierra o servicios de titulación de ésta,

39 En la más reciente iniciativa del IDA, se percibe el marcado sesgo que existe en Costa Rica hacia proyectos de generación de ingresos y otros microproyectos para las mujeres. A fin de abordar el número creciente de niños y hogares con jefatura femenina en los asentamientos, emprendió un programa cuyo fin es la adjudicación de pequeñas parcelas para vivienda y huertos familiares. Entre 1996 y 1998, unas 2.695 personas resultaron beneficiadas por este programa y recibieron, en promedio, 0.18 hectáreas de tierra; muchos de los beneficiarios fueron jefas de hogar. Entrevista con Vicky Arroyo, Oficina de Huertos Familiares, IDA, 19 de enero de 1998, San José.

40 Entrevista con Liliana Méndez, presidenta de la Asociación Nacional de Mujeres Productoras Rurales de Costa Rica, 20 de enero de 1998, San José.

41 Entrevista con Ana Isabel García, ex directora del CMF, 21 de febrero de 1999, San José.

lo que hace pensar que no se están teniendo en cuenta los objetivos del Piomhicito⁴². Además, la asociación de mujeres campesinas, que se creó bajo los auspicios del gobierno anterior, perdió el apoyo oficial, lo cual ha debilitado tanto su perfil como su mayor consolidación. Además, casi no existe cooperación entre el movimiento de mujeres y el Estado, y por el momento el progreso hacia la equidad de género en Costa Rica se halla estancado.

Nicaragua: lo que puede hacer una presidenta con aliadas feministas

La titulación conjunta o mancomunada de la tierra ha sido una demanda de la División de Mujeres de la UNAG desde fines de los años ochenta, pero sólo después de la elección de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro en 1990 –y la consolidación del movimiento feminista y de mujeres en Nicaragua– se presentaron las condiciones para la adopción de prácticas más equitativas en la distribución y titulación de la tierra. Desde mediados de los años ochenta, grupos cada vez más numerosos de mujeres comenzaron a criticar la Asociación de Mujeres ‘Luisa Amanda Espinoza’ (Amlae), la organización de masas sandinista para mujeres, subrayando la necesidad de democratizar su estructura y de que la organización abordara directamente los temas feministas. Sin embargo, fue preciso esperar hasta la derrota del FSLN en las elecciones de febrero de 1990 y la finalización de la guerra civil para que se creara un espacio para el desarrollo de un movimiento autónomo de mujeres (Stephen 1997: 60-1)⁴³. Con respecto a la mujer rural, “el trabajo con la mujer en el área rural ha sido básicamente movido por mujeres vinculadas al Frente Sandinista... no podemos negar

42 El Plan para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural incluía un amplio programa de monitoreo. El gobierno cumplió formalmente con este programa y en el caso del IDA informó que se estaba progresando en varios de sus objetivos (CMF 1998). Sin embargo, el IDA se negó a divulgar datos que respaldaran esta afirmación. A petición nuestra, el Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA) incluso asignó fondos para ayudarle al IDA en la recopilación de datos desagregados por sexo, pero sin éxito.

43 El primer Encuentro de Mujeres, al que asistieron unas ochocientas mujeres, se celebró en enero de 1992. Se crearon varias redes, centradas en temas específicos como la salud y la violencia contra la mujer, pero no hubo consenso sobre si debía crearse una nueva organización nacional autónoma de mujeres. Varios meses después, se creó el Comité Feminista Nacional, compuesto por unos veinticinco colectivos y grupos de mujeres que querían fundar un movimiento feminista autónomo, y en octubre de ese año celebraron el Primer Encuentro Feminista Nacional, seguido por el Primer Encuentro Feminista Centroamericano. Aunque el Comité Feminista Nacional se desintegró en 1993, una buena parte de sus miembros siguió participando activamente en la organización regional Corriente Feminista Centroamericana. Las integrantes de Corriente en la región desempeñaron un papel importante en la preparación de las plataformas de sus respectivos países para la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995 (Stephen 1997: 61-2). Se considera que “el movimiento de mujeres ha obtenido más autonomía en los años noventa” (Asociación 1996: 15).

la historia ni obviarla... posteriormente otras mujeres de otras fuerzas políticas... se han venido sumando a ese movimiento que cada día yo lo siento mucho más fuerte. Hoy creo que el movimiento de mujeres en el área rural es de las expresiones del movimiento de mujeres más fuertes"⁴⁴.

La participación de la mujer campesina en la UNAG ha seguido creciendo, alcanzando 17.000 miembros a mediados de los años noventa⁴⁵. Desde su primer congreso en 1989, la División de Mujeres de la UNAG ha demandado la titulación conjunta de tierra a parejas y prioridad en la asignación y titulación de parcelas a jefas de hogar (UNAG 1993). Según Marta Valle, líder de la UNAG, "con el año noventa el movimiento de mujeres toma un mayor auge y se da cuenta de que la tierra no había sido repartida igualmente y que estábamos en desventaja con la cuestión de la propiedad. Se nos mueve el piso con los problemas de la propiedad de las mujeres. No tenemos nada. Nos damos cuenta de que no tenemos acceso ni control sobre los recursos que hay... Creo que es un trabajo del movimiento de mujeres el hecho de que por lo menos se esté pensando en la titulación conjunta o a favor solamente de las mujeres"⁴⁶.

El movimiento de mujeres trabajó estrechamente con el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), que había sido creado en 1983 con otro nombre, para promover temas de género entre las mujeres de la dirigencia de la Unión Nacional Opositora (UNO), incluida la presidenta Violeta Barrios de Chamorro. La presidenta abordó los temas de género con tanta seriedad que realizó una convivencia de dos días con todos sus ministros y sus cónyuges para discutir la incorporación del género en la política estatal. Este paso tan inusual refleja la fortaleza y la unidad que alcanzó el movimiento de mujeres en Nicaragua después de 1990⁴⁷. El INIM también se vio fortalecido en 1993 con una nueva legislación que le otorgaba mayor autonomía y con la creación de una junta asesora con miembros de todas las ramas del gobierno y de la sociedad civil. Además, se creó la Comisión Mujer y Desarrollo Rural (Cmydr), presidido por INIM y con representantes del INRA y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otros, para promover la integración de la mujer rural al desarrollo y darle acceso a recursos productivos (INIM 1996: 3, 5).

Al mismo tiempo, una de las prioridades del gobierno Chamorro fue fortalecer el marco legal de la reforma agraria mediante un esfuerzo masivo de titulación de tierras. Se calculó que aproximadamente el 60 por

44 Entrevista con Josefina Ramos, juez de la Corte Suprema, 22 de enero de 1998, Managua.

45 Entrevista con Marta E. Valle, representante de la UNAG al Congreso Nacional, y con Matilde Rocha, División de Mujeres de la UNAG, 23 de enero de 1998, Managua.

46 Intervención en el seminario Género y Derechos de Propiedad, organizado para las autoras por la Fundación Arias, Cipres y Conade, 23 de enero de 1998.

47 Entrevista con Malena de Montis, directora de Cenzotle, 29 de enero de 1997, Managua.

ciento de la propiedad en el sector reformado se caracterizaba por problemas de titulación, y ésta siguió siendo una importante fuente de inestabilidad en las zonas rurales (INIM 1993:6). Así pues, con financiación del Banco Mundial, se inició en 1993 el Programa Nacional de Catastro, Titulación y Regularización de la Propiedad (Pnctr). Este programa tenía la responsabilidad de llevar a cabo un catastro rural y modernizar el registro nacional de tierras, que era muy ineficiente, y de regularizar la situación de los beneficiarios de la reforma agraria sandinista y la de los ex combatientes a quienes se había dado tierra (INRA-INIM 1996: 16).

En octubre de 1993, el Cmydr celebró la primera conferencia nacional sobre la mujer y la tenencia de la tierra, con la meta explícita de sensibilizar a los funcionarios del INRA sobre la importancia de incluir a las mujeres entre las beneficiarias del programa de titulación de tierras. Se argumentó que la titulación conjunta promovería la estabilidad de la familia rural y que era más probable que los hombres, y no las mujeres, vendieran la tierra, por lo cual "esto va a venir un poco como amarrar y poner en una mejor posición a la mujer a la hora de la negociación de ésta"⁴⁸. También se hizo la observación sobre la alta proporción de jefas de hogar en las zonas rurales, 18.8 por ciento en 1992 (Valdés y Gomáriz 1997: 33). En la conferencia, la presidenta Chamorro instruyó al INRA para que diera prelación a la titulación mancomunada de la tierra distribuida bajo la reforma agraria y promoviera la titulación de hogares con jefatura femenina (INIM 1996: 5). Como dijo una funcionaria del INRA, "bajó como un mandato... sin ninguna capacitación a los técnicos, de hacer que esos títulos salieran para hombres y mujeres. La sustentación que nos dio en ese momento era que había que proteger a los hijos, a la mujer, a la familia. Cuando el hombre era el dueño de la tierra lo que pasaba era que la mujer y los hijos quedaban desprotegidos. Él con otras uniones se llevaba la tierra y dejaba desprotegidos a los hijos y a la mujer.. Después vino una cuestión más institucionalizada, más organizada, en la que se dieron capacitaciones más fuertes sobre género a los técnicos"⁴⁹.

La División de Mujeres de la UNAG sabía que los cambios legales por sí solos no bastaban para garantizar los derechos de la mujer a la tierra. En su cuarto congreso, celebrado en 1993, adoptó la siguiente resolución: "La mujer debe iniciar beligerante un proceso de persuasión en el hombre para conseguir la titulación que le permita ser copropietaria" (UNAG 1993: 22). La titulación conjunta de tierra a parejas (matrimonios formales o uniones de hecho) se oficializó mediante la Ley No. 209 de diciembre de 1995. La

48 Intervención de Patricia Hernández, INRA, en el seminario Género y Derechos de Propiedad, *op. cit.*

49 Intervención en el seminario Género y Derechos de Propiedad, *op. cit.*

legislación se hizo retroactiva de manera que cubriera a todas las personas a quienes se adjudicó tierra de conformidad con los programas de la reforma agraria⁵⁰. Ese mismo año el Pnctr, dotado de financiación externa, comenzó a impartir cursos de capacitación sobre sensibilidad al género no sólo a sus funcionarios, sino también a los campesinos que exigían acceso a la tierra o la legalización de sus parcelas (INRA-INIM 1996: 17).

En términos de resultados, entre septiembre de 1992 y diciembre de 1996 las mujeres representaron el 25.5 por ciento de las 37.613 personas que se beneficiaron con el programa de titulación de tierras del gobierno de Chamorro, como se aprecia en el cuadro 6.4. Aunque el ritmo de la titulación inicialmente se redujo durante el gobierno de Alemán, las políticas con perspectiva de género siguieron vigentes y durante su gobierno las mujeres fueron el 42 por ciento de los 21.258 beneficiarios. En síntesis, durante el período en el que se aplicaron políticas con perspectiva de género (1994-2000), las mujeres representaron el 33.5 por ciento de los beneficiarios. Si esta cifra se compara con los datos sobre beneficiarios de la reforma agraria en los años ochenta —cuando las mujeres representaron el 10 por ciento (INRA-INIM 1996:10)—, es evidente que se han realizado cambios significativos a favor de la equidad de género.

En lo que respecta a la forma de titulación, durante el período 1992-1996 el 25 por ciento de los títulos se expidió a individuos; el 60 por ciento correspondió a titulaciones conjuntas; y el 16 por ciento fueron títulos colectivos expedidos a cooperativas⁵¹. A las mujeres les fue relativamente mejor en la titulación individual, pues representaron el 40 por ciento de los 8.745 beneficiados, en comparación con el 17 por ciento de los 5.666 miembros de cooperativas a quienes se expidieron títulos colectivos. En términos de la titulación conjunta, parece que esta modalidad tendió a favorecer la titulación conjunta de hombres, como padres e hijos, más que a parejas, pues las mujeres representaron sólo el 21 por ciento de los 21.134 beneficiarios de la titulación mancomunada. Aunque la titulación conjunta de parejas se había discutido con los funcionarios locales del INRA, la noción de mancomunado no se entendió muy bien. “Se dio por entendido a nivel central que era hombre y mujer, pero mancomunado puede ser pareja o puede ser dos, mancomunado significa dos estamos amarrados, dos pueden ser dos hombres, dos pueden ser dos mujeres o dos pueden ser una pareja... entonces la titulación mancomunada no necesariamente incluye una mujer.. En la Unidad de la Mujer en el INRA

50 Entrevista con la investigadora Lea Montes, Nitalpán, 31 de enero de 1997, Managua.

51 Los datos desagregados sólo están disponibles para los 22.096 títulos expedidos a 35.545 individuos al 4 de noviembre de 1996, por lo cual las cifras absolutas difieren de las que figuran en el cuadro 6.4, que se basan en las actividades de titulación al 20 de diciembre de 1996.

ellas dieron por entendido que todo el mundo iba a entender que mancomunado era pareja, pero los técnicos que están en la frontera agrícola... ellos entendieron mancomunados como dos"⁵².

CUADRO 6.4
ADJUDICACIÓN Y TITULACIÓN DE BENEFICIARIOS/AS POR SEXO, 1992-2000,
NICARAGUA

Año	Número de títulos	Área (mzs.)	Beneficiarios		
			Hombres	Mujeres	Total
1992-93	4.444	140.557	5.228 (87.6%)	741 (12.4%)	5.969 (100%)
1994	5.843	182.539	7.592 (81.4%)	1.738 (18.6%)	9.330 (100%)
1995	6.337	255.550	6.960 (71.1%)	2.971 (29.9%)	9.931 (100%)
1996	6.391	255.533	8.255 (66.7%)	4.128 (33.3%)	12.383 (100%)
Gob. Chamorro					
Subtotal	23.015	834.179	28.035 (74.5%)	9.578 (25.5%)	37.613 (100%)
1997	3.372	137.899	3.306 (58.2%)	2.370 (41.8%)	5.676 (100%)
1998	1.362	87.128	1.781 (59.1%)	1.321 (40.9%)	3.012 (100%)
1999	-	-	4.869 (56.5%)	3.748 (43.5%)	8.617 (100%)
2000*	-	-	2.405 (60.8%)	1.548 (39.2%)	3.953 (100%)
Gob. Alemán					
Subtotal	-	-	12.361 (58.1%)	8.897 (41.9%)	21.258 (100%)
Total, período de políticas con perspectiva de género, 1994-2000	-	-	35.168 (66.5%)	17.734 (33.5%)	52.902 (100%)
Total 1992-1998	27.749	1.059.206	33.122 (71.5%)	13.179 (28.5%)	46.301 (100%)

Fuente: Basado en "Consolidado General de Títulos", al 20 de diciembre de 1996, suministrado a las autoras por la Dirección de Legalización y Titulación, Sistema de la Propiedad, INRA; y para 1997, en "Consolidado del Período enero-diciembre 1997", División de Titulación, INRA; y para 1998-2000, datos de titulación de tierra en Nicaragua, según sexo, por año, 1998-2000, Oficina de Titulación Rural, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre 2000.

Nota: Datos para 2000 son hasta agosto. Se esperaba otorgar otros 2.000 títulos antes de culminar el año. E-mail a las autoras de Patricia Hernández y Paola Pérez Alemán, 4 diciembre 2000.

El hecho de que la Ley de 1995 que exigía la titulación conjunta de parejas no se estaba teniendo en cuenta se rectificó en 1997, como resultado

52 Entrevista con Sonia Agurto, Fideg, 22 de enero de 1998, Managua.

53 Intervenciones de participantes en el seminario Género y Derechos de Propiedad, *op. cit.* Además, para entonces se había lanzado, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería con apoyo financiero de Norad, el programa Capacitación Técnica a Productoras Agropecuarias al Proceso de Titulación de Tierras, a fin de divulgar el derecho de la mujer de ser incluida en los títulos de las parcelas. Para información sobre los esfuerzos de divulgación, véase MAG-Norad (s.f.).

de los esfuerzos de la Unidad de Mujeres del INRA y de los esfuerzos locales de activistas de la UNAG⁵³. Ese año, el 45 por ciento de los 3.372 títulos expedidos correspondió a parejas compuestas por compañero y compañera o esposo y esposa; sólo el 4 por ciento se expidió a otras parejas, como padres e hijos o hermanos; el 45 por ciento se expidió a individuos, mientras que los miembros de cooperativas representaron el 6 por ciento de los títulos⁵⁴. No se sabe si las políticas progresistas con relación al género y los esfuerzos de titulación proseguirán en el gobierno del presidente Alemán. En sus primeros pronunciamientos como presidente a comienzos de 1997, dijo que pensaba continuar vigorosamente con la titulación de tierra, para terminar de una vez por todas con el conflicto en torno a la propiedad que siguió caracterizando a Nicaragua en los últimos seis años⁵⁵. La nueva ley sobre propiedad, la Ley 278, fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1997; incorpora las disposiciones de la Ley 209 que estipulaban la titulación conjunta a parejas de tierras redistribuidas por el Estado⁵⁶. Sin embargo, durante 1998 la expedición de nuevos títulos se redujo considerablemente (a 928 en comparación con 3.372 el año anterior), y el nuevo código agrario sigue siendo objeto de un intenso debate.

En síntesis, casi después de dos decenios, la disposición progresiva de la ley de reforma agraria —que estipulaba que ni el sexo ni las relaciones de parentesco serían una limitación para ser beneficiario de la reforma agraria— finalmente se está aplicando en Nicaragua, en parte por la proporción relativamente alta de mujeres jefas de hogar, y en parte porque la titulación conjunta se hizo retroactiva de manera que cubriera distribuciones anteriores de tierra. Sin embargo, la dificultad de superar actitudes patriarcales y la invisibilidad de las mujeres en la agricultura son bastante evidentes en la experiencia inicial de Nicaragua con la titulación mancomunada, pues los funcionarios locales supusieron automáticamente que correspondía a dos hombres en vez de a compañeros o cónyuges en una pareja. Se requirieron los esfuerzos concertados tanto de la División de Mujeres de la UNAG como del Estado —y una intensa capacitación de sensibilización al género a todos los niveles— para rectificar esta situación.

54 "Consolidado del Período enero-diciembre 1997", División de Titulación, INRA. No pudimos verificar la información sobre la composición de las parejas en 1998; ese año se expidieron 928 títulos mancomunados, cifra que representa el 65 por ciento de la totalidad; el 32 por ciento se expidió a individuos y el 3 por ciento a cooperativas. "Consolidado General de Títulos Emitidos por Departamento en 1998", Intendencia de la Propiedad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

55 Resumen de entrevista transmitida por el Canal 6, programa Haciendo el Cambio, enero de 1997; "Proponen reformas a Ley de la Propiedad", *La Prensa*, 29 de enero de 1997.

56 Véase también Ley No. 278, artículo 49, "Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria", publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, No. 239, 16 de diciembre de 1997.

Honduras: las medidas a medias no dieron respuestas

El principal cambio progresista con relación al género en la legislación hondureña sobre tierras se produjo en 1991, cuando, presionado por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos feministas y algunas organizaciones de mujeres campesinas, el Foro Permanente de la Mujer del Congreso Nacional logró modificar varias cláusulas de la legislación sobre reforma agraria, que habían discriminado en contra de la mujer⁵⁷. Los argumentos para hacerlo tenían como fundamento la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Estrategias de Acción de Nairobi, así como la necesidad de consistencia con la Política Nacional sobre la Mujer de Honduras (que duró poco debido al cambio de gobierno).

La reforma incluyó la nueva redacción de los artículos 79 y 84 de la ley de reforma agraria, referentes a la designación de beneficiarios y la herencia, en un lenguaje explícitamente no sexista. El nuevo artículo 79 estipulaba por primera vez que las mujeres o los hombres solteros de más de 16 años podían ser beneficiarios de la reforma, con independencia de que fueran o no jefes de hogar. Además, la nueva legislación establecía explícitamente la titulación conjunta en el caso de esposos o de parejas que vivieran en uniones de hecho. El nuevo artículo 84 estipulaba que la esposa o compañera tenía el primer derecho de sucesión a tierras otorgadas bajo la reforma agraria (Martínez, Rosales y Rivera 1995: 55). Estas modificaciones progresistas con relación al género se adoptaron al poco tiempo de asumir el poder el gobierno neoliberal de Callejas con la intención de iniciar en Honduras un clásico programa de ajuste estructural, diseñado para crear condiciones favorables para la agricultura de exportación. No obstante, el ímpetu del cambio favorable al género se mantuvo, pues la Ley de Modernización Agrícola de 1992 se redactó en un lenguaje no sexista que establecía de modo explícito que los campesinos y las campesinas podrían ser beneficiarios; así mismo, la mayor parte de las modificaciones aprobadas por el Congreso en 1991 se mantuvieron.

El principal retroceso en materia de equidad de género fue que, según la nueva ley, la titulación conjunta a las parejas ya no iba a ser obligatoria, sino más bien una posibilidad legal *si la pareja la solicitaba* (artículo 64 en Honduras 1995). En otras palabras, la titulación conjunta pasó a

57 Entrevista con la investigadora Sara Elisa Rosales, 15 de enero de 1998, Tegucigalpa. En vista de la ausencia de una oficina nacional para la mujer, en el período 1990-93 las iniciativas sobre temas de género se centraron en la legislatura. El Foro Permanente sobre la Mujer en el Congreso recibió asistencia técnica de Unicef y de otros organismos internacionales. Comunicación de Rocío Tabora, PNUD-Honduras, con las autoras por correo electrónico, 13 de septiembre de 1999.

depender de normas culturales que son decididamente patriarcales. Además, las uniones de hecho, que caracterizan a la mayor parte de los hogares rurales de Honduras (véase el cuadro 2.4), pueden solicitar un título conjunto sólo si la relación está debidamente registrada, proceso que resulta costoso y dispendioso (Acosta y Moreno 1996: 3). Además, la legislación preservó otros aspectos discriminatorios, como el de requerir que los beneficiarios potenciales trabajaran en agricultura de tiempo completo (Roquas 1995; 6-7; Martínez, Rosales y Rivera 1995: 55). Como observó una líder campesina, "...las mujeres no participan en actividades de producción agrícola de tiempo completo y por lo tanto, según la ley, no califican para obtener tierra del gobierno hondureño" (en Roquas 1995). Esta disposición ignora la estrecha relación entre el trabajo productivo y reproductivo de la mujer rural, así como el importante papel que desempeña en la fuerza de trabajo agrícola estacional. También es discriminatoria y contradictoria, pues la Ley de Modernización permite que la tierra sea poseída por figuras jurídicas (por ejemplo, corporaciones) que no tienen que demostrar que son agricultores de tiempo completo.

Los aspectos regresivos con respecto al género que contiene esta ley obedecen en parte al fracaso de las organizaciones nacionales de mujeres rurales de pronunciarse con una sola voz. Hacia mediados de los años noventa había seis asociaciones de mujeres rurales en Honduras, y cada una de las principales organizaciones campesinas mixtas a nivel nacional tenía una división de mujeres (Brenes Marín y Antezana 1996: 19). Dos de las organizaciones campesinas mixtas participaron en las negociaciones con el Estado sobre esta ley y entre sus representantes había mujeres. Sin embargo: "Había dos mujeres en la negociación, pero ellas no estaban respondiendo a intereses de género sino a otros intereses... Nos metieron la colita ('si la pareja así lo solicita')... no estábamos presentes las mujeres, tampoco las mujeres más conscientes del movimiento estaban en las mesas de negociación... no había intereses de género"⁵⁸. Una de las principales demandas de varias de las organizaciones nacionales de mujeres campesinas ha sido que la titulación conjunta de tierra sea obligatoria (Martínez *et al.* 1996: 37). Sin embargo, aunque existe una propuesta en el Congreso Nacional para ello, "no ha sido impulsada desde el movimiento de mujeres campesinas. Nunca hemos logrado avanzar sobre la reforma del artículo 79 porque no ha habido presencia organizada, sistemática del movimiento de mujeres"⁵⁹.

58 Intervención de participante en el seminario Género y Derechos de Propiedad organizado para las autoras por la Fundación Arias y Rednamurh, 16 de enero de 1998, Tegucigalpa.

59 *Ibíd.*

Las organizaciones de mujeres rurales reconocen que el derecho a la tierra es fundamental para mejorar su condición y acentuar su poder de negociación con los hombres. No obstante, hasta hace poco, la proliferación de asociaciones de campesinas y la competencia entre ellas minaron su capacidad para diseñar un programa de acción unificado tendiente a la equidad de género. En 1997 se dio un paso en la dirección correcta cuando se creó la Red Nacional de Mujeres Rurales de Honduras (Rednamurh). Entienden que, para cualquier fin práctico, la distribución de tierras ya terminó en este país; que la atención del Estado se centra en diversos programas de titulación de tierras (la parcelación del sector reformado, la titulación de colonos en tierras nacionales o ejidos, y la titulación de minifundistas tradicionales); y que la posesión de tierra por las mujeres depende ahora en gran parte del resultado de estos esfuerzos de titulación. Por consiguiente, le asignaron prioridad a la titulación obligatoria de la tierra a parejas, sin distinción de su estado civil. Esta prioridad se refleja en la propuesta de una Política de Equidad de Género en la Agricultura Hondureña, que se estaba debatiendo a comienzos de 1999 (Proegedagro 1999). Además, el Plan para Equidad de Género en la Agricultura, 1999-2002, desarrollado por la nueva oficina nacional para la mujer, es global e incluye demandas como la adjudicación de nuevas tierras a grupos de mujeres rurales y la posibilidad de que las parejas sean miembros de las cooperativas, además de la titulación conjunta obligatoria a las parejas.

UNA PARCELA PROPIA: LOS ACUERDOS DE PAZ DE EL SALVADOR

Aunque hoy en día varios países latinoamericanos especifican en su legislación agraria que tanto hombres como mujeres, sin distinción de su estado civil, pueden ser beneficiarios de los programas de la reforma agraria o los proyectos de titulación de tierras, lo cierto es que muy pocos programas realmente han beneficiado al mismo tiempo a los esposos y las esposas (o a los dos compañeros de una unión de hecho) como individuos. El Salvador es el único país que ha experimentado con la individualización de los derechos a la tierra. Este experimento fue el resultado del Programa de Transferencia de Tierras, que se negoció como parte de los Acuerdos de Paz de 1992.

A las mujeres campesinas no les fue muy bien en la reforma agraria de los años ochenta. Aunque durante ese decenio surgieron varias organizaciones de mujeres, ninguna de ellas desarrolló una agenda feminista y las demandas con base en la clase social tuvieron prioridad sobre los demás temas en los años de guerra civil. Además, durante las negociaciones que condujeron a los acuerdos de paz nunca se plantearon temas de género,

pese a que tres mujeres comandantes de alto rango del FMLN participaron en el proceso (Fundación Arias 1992: 67-8). En las entrevistas que les realizó Ilja Luciak (1999) a estas ex comandantes, le dijeron estar conscientes de que durante la guerra se ignoraron los temas de género y de que su falta de una perspectiva de género era evidente en el diseño de los programas de reinserción, en especial el referente a la tierra. Rosario Acosta, diputada del FMLN como representante del sector campesino, dijo lo siguiente a este respecto: "Si a duras penas entró el tema económico-social (en los acuerdos), menos podía haber un espacio para decir, bueno, aquí tenemos que asegurar un porcentaje de mujeres que se benefician con tierra o un porcentaje de tierra para beneficiar específicamente a las mujeres. Pero en concreto, en la práctica... hay un buen porcentaje de mujeres que salieron beneficiadas con tierras, con crédito, con programas de capacitación. Pero yo le confieso, no fue una propuesta pensada, sino la propuesta fue en general... no hubo (en los acuerdos de paz) un pensamiento de género sino un pensamiento global"⁶⁰.

La atención que el PTT prestó a los temas de género se debió en gran parte a los esfuerzos emprendidos por la organización de mujeres Las Dignas, antes afiliada al FMLN, que a comienzos de 1993 lanzó una campaña nacional bajo la consigna "Discriminación contra las mujeres en las transferencias de tierra". Argumentaron que se debía conceder prioridad a los hogares con jefatura femenina y que, además, en el caso de parejas, cada una de las partes debía recibir su propio título individual a la tierra (Las Dignas 1993). La intención del gobierno había sido beneficiar sólo a los jefes de hogar (con la idea de beneficiar a toda la familia). El FMLN, instado por Las Dignas y por las comandantes de alto rango que las respaldaban, presionó al gobierno para que se adjudicara tierra de manera individual, y así las mujeres con compañeros o esposos también podían ser beneficiarias directas. Aunque las directrices oficiales subsiguientes determinaron que la tierra se debía asignar a individuos, los funcionarios locales y los cuadros del FMLN encargados de elaborar las listas de beneficiarios siguieron asignando la tierra a grupos familiares, en el caso de parejas, adjudicando la propiedad al jefe de hogar varón. Además, los cuadros y los funcionarios locales muchas veces incluían también criterios propios, como el alfabetismo o la posesión de documentos oficiales (registro de nacimiento o tarjetas de registro electoral); las mujeres estuvieron sobre-representadas entre quienes no cumplían con estos criterios (Luciak 1999; Las Dignas 1993). Se requirió un esfuerzo concertado por parte de las ex comandantes de alto rango y Las Dignas para superar

60 Entrevista realizada en enero de 1998, San Salvador.

parcialmente estas barreras cuando se revisaron las listas de beneficiarios a fines de 1993.

Del universo de 20.432 beneficiarios (ex combatientes del FMLN y colonos en las zonas de conflicto) que obtuvieron acceso a la tierra mediante el programa de reinserción a diciembre de 1997, el 34 por ciento fueron mujeres (A. Álvarez 1998). Además, a las mujeres se les asignó una parte proporcional de las 81.769 manzanas asignadas a este grupo. Luciak (1999) sostiene que la discriminación contra las mujeres se superó en gran parte, pues las mujeres representaban el 29 por ciento de los combatientes del FMLN en el momento de la desmovilización y, a marzo de 1996, representaron el 26 por ciento de los ex combatientes que se beneficiaron con el programa de transferencia de tierras. Aunque es cierto que una proporción mucho mayor de mujeres se benefició del PTT que en el anterior proceso de reforma agraria, algunas personas siguen considerando que hubo discriminación contra la mujer: "Yo he platicado con mis otras compañeras que estuvieron en el Frente y que sienten que fueron excluidas de este beneficio. ¿Por qué? Porque muchas de ellas a finales de la guerra tuvieron que salir ya sea porque estaban embarazadas o por algún problema específico. Luego las mujeres quedan fuera de los beneficios del resto de combatientes. Aparentemente no hay discriminación, pero el no valorar esos problemas específicos de las mujeres, como el hecho de ir a parir un hijo, ya significa que la mujer, que todos esos años dio por esta lucha, fue olvidada"⁶¹.

Según otras, la mayor parte de las mujeres que se beneficiaron al otorgárseles tierra eran jefas de hogar, y que en realidad muy pocas mujeres terminaron favorecidas con la disposición que estipulaba que ambos adultos de la pareja debían recibir tierra por derecho propio. Una integrante de Las Dignas relata su experiencia de la siguiente manera: "Este grupo de mujeres que eran tenedoras nos tomamos una parcela de seis manzanas. Hicimos un cultivo, un trabajo en colectivo, y resulta que después esas tierras tenían que pasar a manos de las mismas mujeres, pero no a nombre de ellas, sino de sus maridos. Porque si tenían esposo eran los esposos, si no tenían esposos entonces sí eran las mujeres. Que fueran las mujeres fue una lucha, todo un pleito... Hubo una cierta presión bastante sutil para que las mujeres que tenían su pareja pudieran recibir la tierra mancomunada, o sea juntos. Y como había un programa de construcción de casas para estas personas, que también las casas se hicieran juntos, que hiciera la pareja una sola casa. Entonces algunas

61 Entrevista con Lety Méndez, Secretaría de la Mujer del FMLN, 14 de enero de 1998, San Salvador. La percepción de ex combatientes del FMLN y de otras mujeres de haber sido ignoradas en estos programas se aprecia en las entrevistas de Hipsher (1998).

mujeres se oponían y decían que ellas querían su tierra aparte y querían su casa aparte. Pero hicieron cierta presión, como dije, bastante sutil para que las mujeres se convencieran de que sí, que hicieran la casa con su pareja y que la tierra la tomaran juntos"⁶².

Sin embargo, Antonio Álvarez, que fue el representante del FMLN ante el PTT, dice: "Aunque haya una relación de vínculo familiar no establecemos dependencia entre el derecho de la mujer y el derecho del hombre, cada quien tiene su derecho de manera individual. No hemos establecido legalmente una relación de dependencia, ya les voy a explicar por qué. En el caso donde construyeron viviendas y eran marido y mujer, era pareja, lo que se hizo fue hacer las casas cercanas, una pegada a la otra, pero con derechos por separado, el derecho de la vivienda de la mujer y el derecho de la vivienda del hombre. ¿Por qué? Porque a la hora de que haya una separación, cada quien mantiene su derecho de propiedad. ¿Qué pasa si usted junta el derecho? Normalmente el hombre es quien busca otra mujer... La mujer sale con las maletas a ver dónde va a pedir posada"⁶³. Álvarez también informa que ha sido difícil lograr que los hombres entiendan que las mujeres tienen derechos iguales a los suyos, y admite que a veces ha habido discriminación contra la mujer en la asignación de parcelas individuales: "En el momento de la distribución de tierra la tendencia fue que los hombres impusieran un esquema de distribución que marginaba a las mujeres. No en el sentido de no darles tierra, sino más bien por darles tierra menos productiva" (*ibid.*). Mediante un proceso de negociación y lucha, se establecieron derechos a la tierra independientes para hombres y mujeres bajo el PTT. La novedad de esto es evidente tanto en la resistencia al programa como en la comparación del porcentaje de mujeres beneficiarias bajo el PTT (o de ex combatientes y simpatizantes del FMLN) -34 por ciento- con el porcentaje de mujeres que se beneficiaron con la reforma agraria, que en promedio fue del 11 por ciento. Al mismo tiempo, el principio de los derechos individuales a la tierra no se aceptó como ley agraria, sino más bien fue aplicable sólo a un grupo específico, los beneficiarios del PTT pertenecientes al FMLN. Además, la tierra cedida bajo el PTT representa sólo el seis por ciento de la tierra cultivable de El Salvador, cifra significativamente menor que el 22 por ciento que se asignó al sector de reforma agraria de ese país (Gómez Cruz 1997: cuadros 6 y 7). Además, las condiciones de casi todos los beneficiarios del PTT han sido bastante precarias⁶⁴. Como resultado, el gobierno se vio obliga-

62 Entrevista con Carmen Arqueta, Las Dignas, 13 de enero de 1998, San Salvador.

63 Entrevista realizada el 14 de enero de 1998, *op. cit.*

64 Las tierras disponibles para el PTT eran por lo general de calidad inferior y carecían de infraestructura básica. Un censo efectuado en 1994 a 420 propiedades transferidas de acuerdo con el PTT reveló que sólo el 49 por ciento de las parcelas era tierra agrícola potencial; el 22.5 por ciento

do a condonarles la deuda agraria a fines de 1996⁶⁵. Los beneficiarios del PTT no han recibido títulos de propiedad sobre la tierra, lo cual ha generado una inseguridad considerable (Fundesa 1997: 7). La mayor parte espera obtener títulos individuales de su parcela dentro de la finca que se les asignó colectivamente: "El documento que han dado es un documento provisional donde no garantiza ni la condonación de la deuda ni tampoco que ese propietario supuesto somos nosotras. Necesitamos seguridad de decir esta es mi parcela... puedo disponer lo que quiero con ella"⁶⁶.

Como parte de los acuerdos de paz, el gobierno prometió expedir un nuevo código agrario en el término de un año después de firmado el documento. Fue redactado y presentado al Congreso salvadoreño en 1993. Sin embargo, fue tan grande la oposición que suscitó el código propuesto que se envió de vuelta para ser reelaborado por una comisión especial. Debido a este inconveniente, la Alianza Democrática Campesina, ADC (la organización campesina afiliada al FMLN), presentó su propia versión de un nuevo código agrícola en 1996. Ambas versiones del código propuesto representan un avance en comparación con la legislación anterior en cuanto al derecho de la mujer a la tierra. Tres disposiciones en la sección referente a la empresa familiar campesina son similares en las dos versiones y favorecen a las mujeres⁶⁷. El artículo 24 estipula que cuando un miembro de un grupo familiar celebra un contrato agrario, se entiende que beneficiará a toda la familia, aunque la propiedad sólo aparezca a nombre de uno o varios miembros de la misma. El artículo 25 propuesto especifica que cuando se celebre un contrato para la adjudicación individual de la tierra, el título deberá estar a nombre de *ambos* cónyuges o compañeros; de lo contrario, estará a nombre de la persona responsable del mantenimiento del hogar. El artículo 27 propuesto estipula que, en caso de disolución de los lazos maritales o de abandono por parte de quien aparece como titular de un contrato de arrendamiento o de adjudicación de la

(Continuación Nota 64)

se cultivaba individualmente, el 4 por ciento colectivamente, y el 23 por ciento no se estaba utilizando. El hecho de que la tierra agrícola potencial estuviera inutilizada tiene que ver con la alta tasa de ausentismo en ellas, lo cual, a su vez, se asocia con las condiciones deficientes de muchas fincas. Menos del 40 por ciento de los beneficiarios tenía vivienda en la propiedad; sólo el 11 por ciento contaba con electricidad y menos del 1 por ciento tenía acceso a agua potable. Por otra parte, aunque a los beneficiarios del PTT se les debía suministrar crédito, en 1995 apenas una tercera parte de los ex combatientes y 11 por ciento de los invasores anteriores habían recibido préstamos para capital de trabajo. Además, se consideró que la asistencia técnica que recibieron también había sido deficiente (Hernández y Dada 1997: 14, 21-2).

65 La condonación de la deuda se facilitó por el hecho de que la compra de estas fincas se había financiado mediante una donación de Usaid y de la Comunidad Económica Europea.

66 Entrevista con Rosa Línées, miembro de Las Dignas, 13 de enero de 1998, San Salvador.

67 Los artículos se refieren a la versión del gobierno sobre el código; véase Orellana (1996: 33-4). En la propuesta de la ADC, véanse los artículos 48, 49 y 51 en ADC (1996).

tierra, no se deben penalizar los derechos de los miembros de la unidad familiar. Es de notar que parece existir un consenso entre el gobierno y la principal organización campesina sobre la necesidad de titular la tierra adjudicada bajo la reforma agraria a nombre de parejas.

En el caso de las empresas asociativas, el artículo 31 estipula que "en igualdad de condiciones, es prohibido realizar cualquier tipo de discriminación de las mujeres o de menores de edad aptos para trabajar, en relación a cualquier otra persona, para ingresar como asociado, tener acceso al trabajo o disfrutar de cualquier beneficio o derecho que se obtenga de la empresa" (Orellana 1996: 34). La frase "en igualdad de condiciones", desde luego, deja abierta la puerta a la discriminación contra la mujer por razones culturales, ideológicas y estructurales, a menos que simultáneamente se tomen medidas firmes para superar nociones como que las mujeres no son agricultoras o que debido a sus responsabilidades en las labores domésticas no pueden participar en el trabajo cooperativo en los mismos términos que los hombres. No obstante, es una afirmación más enérgica de los derechos de la mujer a participar en empresas asociativas que la que existía en la ley de cooperativas anterior.

Hasta el momento, el Instituto Salvadoreño de la Mujer (Isdemu), que se creó en 1996 después de haberse presentado los dos proyectos para el código agrario, no ha desempeñado papel alguno en las negociaciones en torno al nuevo código⁶⁸. Sin embargo, varias líderes campesinas y el IMU, una organización no gubernamental, organizaron una Mesa Redonda Permanente de Mujeres Rurales con el objeto de formular una plataforma para que las campesinas pudieran ejercer influencia en los debates en torno al código agrario. Una de sus demandas principales fue que "el código agrario fuera ampliamente discutido y revisado por las mujeres rurales para que no se nos discrimine" (IMU 1998: i). Después de muchos meses de discusión, la Mesa Redonda presentó un documento en el que resumía sus ideas y planteaba una propuesta para un código agrario alternativo (IMU 1999). Una de sus contribuciones fue volver a redactar el grueso de la propuesta de la ADC en un lenguaje no sexista, de manera que quede absolutamente claro que los "sujetos sociales" de los sectores rurales de El Salvador son hombres y mujeres. Mantiene los mismos artículos que favorecen la equidad de género en las propuestas de la ADC y del gobierno, pero también mejora su lenguaje⁶⁹. Por ejemplo, en el artículo

68 Entrevista con Patricia Alfaro y Rosalío Joven, Isdemu, 12 de enero de 1998, San Salvador. Recuérdese que un objetivo de la Política Nacional de la Mujer (PNM), aprobada en mayo de 1997, era promover los derechos de propiedad de la mujer y su acceso a la tierra en condiciones de igualdad con el hombre (Isdemu 1997: 44).

69 Los artículos que en esta propuesta son similares a los de las otras dos en lo que respecta al tema del género son los números 16, 17, 18, 19, 20 y 24. Los nuevos son los artículos 2, 22 y 28 (IMU 1999).

16, concerniente a la empresa familiar, define a la pareja como depositaria de la jefatura del grupo familiar y, en su ausencia, "el hombre o la mujer que tiene en efecto la responsabilidad por los arreglos de vivienda, la alimentación y el cuidado de la unidad". Además de proveer la adjudicación conjunta de tierra a parejas, estipula que en las adjudicaciones estatales que se realizaron antes de la vigencia del código, en donde el título de propiedad está a nombre de uno de los miembros de la pareja, se requiere el permiso del otro para vender la tierra (artículo 18). La redacción propuesta también fortalece la intervención de la mujer en empresas asociativas, "garantizando la participación de las mujeres como miembros en condiciones de igualdad, y en los órganos de toma de decisiones y de liderazgo" (artículo 28). A semejanza de la ADC, considera que el papel del Estado en la adjudicación de tierras debe incluir la expropiación de las parcelas si han sido abandonadas o no cumplen una función social (artículos 62-64). Los beneficiarios deben incluir los arrendatarios que trabajan en la finca, hombres y mujeres que la necesiten y "en todas las situaciones arriba mencionadas, en igualdad de condiciones, debe darse prioridad a las jefas de hogar responsables de satisfacer las necesidades de sus familias" (artículo 125).

Lo interesante es que el código agrario propuesto por la Mesa Redonda de Mujeres Rurales no hace referencia a la política de "una parcela propia", la adjudicación individual de tierra a cada uno de los miembros de la pareja. A pesar del experimento del PTT, todavía es muy difícil concebir la finca familiar como una unidad en donde los derechos a la tierra pueden ser individuales. Lo que resulta alentador, dado que las tres propuestas para el código agrario estipulan la adjudicación y titulación conjunta de tierras distribuidas bajo la reforma agraria, es que pronto podría convertirse en la ley de tierras de El Salvador. Sin embargo, la aprobación del código sigue pendiente, pues no se ha llegado a un acuerdo en torno a la continuación de la reforma agraria, que es el tema fundamental.

LOS ACUERDOS DE PAZ Y EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO DE LAS REFUGIADAS GUATEMALTECAS

Los acuerdos de paz en Guatemala fueron diferentes de los que se adoptaron en Nicaragua y El Salvador, debido a su mayor contenido de género. La intención de garantizar los derechos de la mujer a la tierra y acceso a otros recursos aparece repetidamente. La disposición más específica con respecto a los derechos de la mujer a la tierra aparece en el Acuerdo sobre los Desplazados, que otorga prioridad a las jefas de hogar en la distribución de la tierra; sin embargo, no se menciona la posibilidad de adjudicación o titulación conjunta de tierra a las parejas. La atención que

se prestó a las consideraciones de género en los acuerdos se debió en gran parte a dos factores: el papel desempeñado por el grupo de mujeres en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) durante las negociaciones de paz y la presión de las organizaciones internacionales.

La ASC se creó en 1993 cuando se estancaron las negociaciones de paz entre el gobierno y la URNG. La ASC se organizó de acuerdo con intereses sectoriales, pero aunque hubo numerosas mujeres en la asamblea, inicialmente no formaron un bloque para presionar a favor de los intereses de género (ONAM 1997b: 10). Sólo cuando vieron que los temas de las mujeres se ignoraron o marginaron en las discusiones, emprendieron un trabajo político de gran envergadura para convencer al resto de la asamblea de que las organizaciones de mujeres constituían "un sector" que merecía una representación y una voz propias en el proceso de paz (Aguilar y Pellecer 1997)⁷⁰. Según la Oficina Nacional de la Mujer: "Consideramos que de no ser así (la creación de un sector de mujeres), en el contenido de los acuerdos de paz no hubieran sido tomadas en cuenta las necesidades más sentidas de las mujeres y que los espacios logrados por el Sector Mujeres históricamente constituyen un enorme hito para la participación de las mujeres en la resolución de los problemas nacionales, desde su propia y particular perspectiva así como para el reconocimiento de la participación que siempre han tenido en el seno de la sociedad guatemalteca" (ONAM 1997b: 10). Además de asegurarse que los temas de género figuraran en un lugar prominente en los acuerdos, como resultado de la presión ejercida por el Sector Mujeres también se creó un Foro de Mujeres como mecanismo para monitorear todas las promesas con respecto a los derechos y la participación de las mujeres. Está organizado a manera de un espacio de consulta a tres niveles, el local, el regional y el nacional (Guatemala 1997: 158)⁷¹.

Otro factor que influyó en la consolidación del Sector Mujeres en la ASC, la atención prestada a temas de género en los acuerdos y la creación del Foro de Mujeres fue la organización y la movilización que se estaban llevando a cabo como preparación para la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en 1995 en Beijing. En las preparaciones para Beijing desempeñaron un papel destacado varias ONG, muchas de las cuales también eran miembros del Sector Mujeres de la ASC. El Sector

70 Había unas dieciocho organizaciones representadas en el Sector de Mujeres de la ASC. Entre aquellas que tenían que ver con temas agrarios y relacionados con mujeres campesinas estaban la Agrupación de Mujeres Tierra Viva; la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala (Famdegua); la Comisión de la Mujer de la Coordinadora Nacional de Pequeños y Medianos Productores (Conampru); el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), y la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua) (ONAM 1997b: 11).

71 Sobre las perspectivas del Foro de Mujeres, véase Aguilar y Pellecer (1997: 16).

Mujeres también recibió bastante asesoría y apoyo de ONG internacionales y de los representantes de organizaciones de las Naciones Unidas que participaban en el proceso de paz⁷².

En lo que respecta a las demandas de los grupos de mujeres campesinas, la principal conscientización de género se dio entre las refugiadas en México, en donde se formaron por lo menos tres grupos de mujeres relativamente fuertes: Mamá Maquín, Madre Tierra y Flores Unidas⁷³. En el contexto de las discusiones en torno a su reintegro a Guatemala, una de sus demandas fue que no sólo a ellas y a sus familias se les debía asegurar el acceso a la tierra a su regreso, sino que la tierra también debía adjudicarse y titularse a nombre de la pareja (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 153). Según Paula Worby (1999: 7), quien trabajó con estos grupos de mujeres como consultora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (Acnur), "no fue evidente de inmediato que las mujeres también debían luchar por la propiedad conjunta de la tierra. Este tema sólo adquirió significado al analizar el resultado para las abandonadas por sus compañeros (y con frecuencia desprovistas de la tierra o los bienes de la familia) y la situación vulnerable en que las mujeres y sus hijos se encuentran con frecuencia". La demanda de una titulación conjunta de la tierra también fue "resultado de su nueva conscientización sobre los derechos de las mujeres en general", o del proceso de empoderamiento que experimentaron al formar parte de grupos organizados de mujeres en el exilio.

Las actividades de los grupos de refugiadas en México fueron multifacéticas y contaron con el apoyo de varias ONG y del Acnur. Incluyeron una campaña de alfabetismo diseñada para elevar la autoestima de las mujeres; la introducción de elementos que ahorran tiempo y trabajo en las faenas domésticas; servicios de salud reproductiva; capacitación en habilidades comunicativas, y capacitación en protección y derechos (*ibíd.*: 6). La antropóloga mexicana Mercedes Oliveira fue una de las feministas que trabajó con estos grupos. Observó que varios factores favorecían el proceso de conscientización feminista en los campos de refugiadas. Por una parte, tanto su dominio doméstico tradicional como sus comunidades habían sido destruidos por la represión. En el exilio era imposible recrear "los mismos modelos y patrones culturales... a las mujeres siempre les quedaron huecos muy grandes (en sus vidas) porque cuando se rompe la estructura comunitaria, se rompe también la estructura de parentesco y el funcionamiento ritual que presiona para la conservación de los valores, los modelos culturales y la subordinación" (en Chinchilla 1998:

72 Entrevista con Berta Falla, MAGA, 5 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

73 Entrevista con María Asunción García, Minugua, 9 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

486). Además, "la represión causó tanto daño, pero propició algo que fue positivo para las mujeres, ya que les permitió un reacomodo diferente, tener los oídos abiertos a nuevas alternativas y posibilidades. Así que cuando nosotras llegamos con el planteamiento de género las mujeres nos oyeron. El hecho de haber llegado a tener doce mil mujeres organizadas en los campamentos parece un milagro, pero en realidad fue la prueba de que las mujeres necesitaban una perspectiva nueva para llenar los huecos que tenían y lograr una nueva posibilidad de participación y de relaciones diferentes" (*ibíd.*: 487).

En los campos de refugiados de México, la principal estructura organizacional fueron las Comisiones Permanentes y la dirigencia masculina de éstas impedía la organización autónoma de las mujeres. Según Oliveira, "en los talleres las mujeres escuchaban el planteamiento de género, lo discutían, lo elaboraban y lo plasmaban en sus discursos" (*ibíd.*). Los dirigentes varones consideraban que esto favorecía las divisiones, porque ellos querían que los grupos de mujeres se concentraran en la incorporación de la mujer a la guerra y, más tarde, el regreso a Guatemala. "Todo el planteamiento de igualdad entre hombres y mujeres quedaba un poco borrado... Pero aun y con todo, logramos sensibilizar un poco a las mujeres, e incluso a las dirigentes. Lo que pasó es que luego la igualdad se volvió consigna, más que práctica. Entonces, hubo avances pero muy limitados porque no se logró una transformación concreta..." (*ibíd.*).

Con respecto a los temas de tierra, Oliveira describe cómo se introdujo un planteamiento de género: "Una de las reivindicaciones que habíamos lanzado era el retorno y el derecho a la tierra. Entonces nos preguntábamos: ¿y las mujeres, dónde quedan en este plan? Empezamos a trabajar ese tema con las mujeres, a ver que era muy importante que ellas tuvieran a su regreso la seguridad de contar con tierra y eso solamente lo podían hacer siendo copropietarias de las parcelas. Vimos que tendrían que ser miembros de las cooperativas que se estaban formando y responsables igualmente de pagar los créditos, como lo son realmente, aunque no se les reconoce" (*ibíd.*: 488). Una integrante de Mamá Maquín relata el proceso en los siguientes términos: "Después que se firmaron los acuerdos (8 de octubre de 1992), celebramos varias reuniones... para analizar el contenido de los acuerdos, y nos dimos cuenta de que las mujeres casadas o que viven en uniones de hecho no estaban siendo tenidas en cuenta en lo que respecta al derecho a la tierra, sólo hombres, viudas y madres solteras... Fue entonces cuando decidimos luchar por el derecho de ser copropietarias de la tierra, para nuestra seguridad y la de nuestras hijas e hijos, de manera que no quedemos en la calle si el hombre vende la tierra o abandona a su pareja" (Mamá Maquín 1998: s.f.).

Oliveira tenía la responsabilidad de organizar uno de los primeros retornos de un grupo de refugiadas a Guatemala. Investigó de antemano la posibilidad de que a las mujeres se les designara como copropietarias de la tierra que debía ser adquirida en la nueva comunidad, y que pudieran firmar conjuntamente los préstamos bancarios. Las autoridades guatemaltecas dijeron que eso no era problema, pues por el contrario les garantizaba aún más el reembolso de los préstamos. Así pues, las mujeres firmaron las solicitudes de crédito junto con sus compañeros. Luego, "los responsables en la Comisión Permanente tomaron los documentos y cuando regresaron se había elaborado una nueva lista que no incluía los nombres de las mujeres. Dijeron que había sido la única manera en que podían obtener los documentos (para la tierra). Sin embargo, se había sembrado la semilla y ahora, dos, tres años después, las mujeres han incorporado esta demanda como propia. En los últimos retornos se les está incluyendo como socias de las cooperativas y copropietarias de la tierra" (*ibíd.*).

Como resultado de la presión ejercida por los grupos de mujeres, y del respaldo que recibieron por parte del Acnur, el reconocimiento de las mujeres como propietarias finalmente se convirtió en parte de la agenda general de las organizaciones de refugiados. Sin embargo, la copropiedad resultó ser una lucha difícil, pues al comienzo se opusieron a ella no sólo los refugiados varones sino también los funcionarios y formuladores de políticas guatemaltecos. Algunas de las refugiadas que regresaron encontraron que a los funcionarios gubernamentales sólo les interesaba organizar a los jefes de hogar varones como miembros de las cooperativas, y fue a ellos a quienes se les otorgó crédito para comprar la finca, y fueron sus nombres los que aparecieron en los títulos de tierras colectivas. Las únicas mujeres directamente incluidas como beneficiarias fueron las viudas y las madres solteras, pero incluso a éstas a veces se les negaba la participación en las cooperativas. En un taller organizado por el Acnur a fines de 1995, las representantes de organizaciones de refugiadas presentaron las siguientes demandas, que ilustran los problemas que afrontaban⁷⁴:

- Que las instituciones garanticen la participación de las mujeres como socias de las cooperativas en igualdad de derechos con los hombres y se acepte nuestra firma desde la solicitud de los créditos de la compra de la tierra.

74 Documento interno, "Requerimientos de Acciones Presentados por las Organizaciones de Mujeres Retornadas y Refugiadas", taller El Acceso de la Mujer al Crédito, a la Tierra y a la Organización", 6 de diciembre de 1995, Acnur, Ciudad de Guatemala. Entre las organizaciones representadas estaban Mamá Maquín, Madre Tierra, CCPP, Ixmucane y la Cooperativa El Arbolito.

- Que en los reglamentos de cada institución se exprese claramente el derecho de las mujeres a la tenencia de la tierra.
- Pedimos al INTA que se dé el mismo derecho a las viudas y madres solteras a la tenencia de la tierra en igualdad con los hombres.
- Que los títulos de propiedad de la tierra salgan a nombre de la mujer y el hombre.
- Que el INTA no ponga como requisito el que las mujeres seamos casadas por lo civil para tener derecho a la tierra.

Como evidencian estas demandas, las refugiadas retornadas encontraron una serie de obstáculos que impedían su plena participación en las nuevas comunidades⁷⁵. Muchos funcionarios suponían que como de acuerdo con el código civil guatemalteco vigente en ese momento el hombre representaba a la familia, tenía sentido que sólo al hombre se le otorgara crédito para comprar tierra y que se la titularan a nombre suyo. Otros funcionarios, más dispuestos a incluir a las mujeres en los títulos de propiedad, suponían que sólo las casadas podían ser copropietarias con los hombres, lo cual excluía a las mujeres que vivían en uniones de hecho. En las cooperativas dispuestas a aceptar la participación de ambos cónyuges, se planteó un gran problema con respecto al pago de cuotas. Algunos consideraron que si ambos miembros de la pareja eran socios, cada uno de ellos debía pagar la misma cuota que otros individuos. Las mujeres sostenían que sólo debía regir una cuota por familia, pero que a cada cónyuge le debía corresponder una voz y un voto individuales dentro de la cooperativa, y se les podía elegir como integrantes del comité ejecutivo. Otras discusiones versaban sobre la cantidad de tierra que se podía asignar en usufructo a una pareja, en comparación con un individuo. Los grupos de mujeres insistían en que a las parejas se les debía conceder más tierra que a los individuos. En algunas cooperativas, los hombres argumentaban que si las esposas querían formar parte de la organización, tendrían que trabajar para ella en términos de igualdad con los hombres. La posición de las esposas era que estos hombres no estaban teniendo en cuenta el tiempo invertido en las labores domésticas, y que los deberes reproductivos eran tan importantes para el éxito de la cooperativa como el trabajo productivo.

El Acnur colaboró en los intentos de solución de estas disputas, argumentando la necesidad de cumplir con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (que Guatemala había suscrito), y con el artículo 4 de la Constitución nacional,

75 Entrevista con Patricia Wohlers, MINUGUA, 9 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala, y con Clara Arenas, directora de Avanco, 9 de enero de 1998. Véase también Worby (1999).

que reconoce la igualdad de derechos de hombres y mujeres (Acnur 1995; Pacay 1995: 77). Sostuvo que en la concesión de crédito para la compra de tierra debía haber dos representantes por familia, el hombre y la mujer adultos, y que ésta debía ser la precondition para que las mujeres fueran copropietarias y pudieran ingresar como socias con voz y voto a las cooperativas. Además, "para lograr la protección de ellas mismas y sus dependientes a largo plazo... la plena participación de las mujeres en el proceso de la toma de decisiones es un requisito imprescindible para lograr un auténtico avance de la comunidad" (Acnur 1996: 5). Como resultado de la movilización de las mujeres retornadas en demanda de sus derechos y del rol mediador del Acnur, en las reglamentaciones que gobiernan el uso de recursos financieros firmadas por Fonapaz y los miembros de la Comisión Permanente en 1996 se acordó lo siguiente: "Se entenderá que la familia beneficiaria estará representada por la pareja (casada o unida de hecho), y ambos cónyuges tendrán igual derecho con respecto a la tierra asignada a la unidad familiar, en calidad de copropietarios"⁷⁶.

Estas mismas demandas fueron planteadas por la Coordinadora de Mujeres Desarraigadas⁷⁷ en su propuesta de octubre de 1997 a la Comisión Técnica de Reasentados (Ctear) y al Foro Nacional de la Mujer, con respecto a la implementación del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas:

- Es necesario que se facilite el acceso a la tierra, la mayoría de las mujeres desarraigadas tiene vedado este bien productivo...
- En el caso de los proyectos... que tienen como meta la obtención de bienes inmuebles como viviendas y tierra, que se considere un requisito para participar la aceptación de un régimen de copropiedad del hombre y la mujer, sin importar si están casados legalmente o sólo unidos, de manera que la mujer no quede desprotegida en caso de abandono...
- Que se considere a las madres solteras y mujeres divorciadas o abandonadas que viven con sus familias como beneficiarias de los proyectos, aparte de la familia que las ha acogido, para apoyarlas en la generación de condiciones de desarrollo de su familia...
- Cuando se trata de familiares de detenidos-desaparecidos, es necesario crear un fondo para los gastos de traspaso legal de la tierra a nom-

76 Reglamento para la Concesión de Recursos Financieros a Grupos Retornados Mayores de Cincuenta Familias Suscritos entre Fonapaz y los Miembros de las Comisiones Permanentes, con base en los acuerdos del 8 de octubre de 1992", mimeografiado, con fecha junio de 1996.

77 Este grupo se constituyó en 1996 e incluye, entre otros, Mamá Maquín, Madre Tierra, Conavigua, CERG y GAM. Entrevista con María Asunción García, Minugua, *op. cit.*

bre de la esposa o compañera de vida; este trámite es largo y muy costoso. Muchas mujeres no pueden tener los beneficios de los proyectos porque no cuentan con la propiedad jurídica sobre la tierra que dejaron sus esposos (ACPD 1997: 4-5).

Se cree muy improbable que el gobierno pueda dar acceso a la tierra a todas las refugiadas que de otra manera tendrían derecho a parcelas bajo los términos de los acuerdos⁷⁸. Con esto en mente, el grueso del informe de la Coordinadora de la Mujer de la ACPD se centra en proyectos de generación de ingresos para las mujeres, así como en capacitación y asistencia técnica (*ibíd.*).

En julio de 1998, la Comisión Paritaria a la que se encomendó esta tarea finalmente presentó un proyecto de ley al Congreso para crear el nuevo banco de tierras que se había prometido, que se llamaría Fondo de Tierras (Fontierras). Su función será definir y ejecutar la política de tierras del gobierno, administrar las finanzas públicas para la adquisición y adjudicación de predios y facilitar "el acceso a la tierra por parte de campesinos y campesinas" (Guatemala 1998: artículo 20). Los acuerdos de paz habían estipulado que las mujeres campesinas se mencionaran explícitamente como beneficiarias potenciales de este programa, cosa que, en efecto, se hizo. Además, se otorgó prioridad a los grupos sociales más vulnerables, incluidas "madres solteras, viudas, la población retornada, los desarraigados internos, los desmovilizados y la población rural en condiciones de pobreza" (*ibíd.*). Sin embargo, en el siguiente párrafo, el proyecto de ley retomó las costumbres anteriores, al especificar que los beneficiarios debían ser jefes de hogar (artículo 21). No se mencionó la posibilidad de que la tierra se adjudicara y titulara a parejas. Como dijo una observadora del proceso, "el lenguaje discriminatorio se incluyó porque parecía 'natural' hablar sobre jefes de familia y nadie lo consideró contradictorio con la parte sobre promover el acceso a la tierra para 'campesinas'"⁷⁹.

Posteriormente, el Acnur, con base en su experiencia con las organizaciones de mujeres refugiadas, hizo una crítica al proyecto de ley y sugirió el uso de un lenguaje alternativo. Argumentó que, para ser compatible

78 Los retornados se suelen considerar como los más privilegiados entre la población de refugiados, pues fueron el primer punto focal del gobierno y de la ONU y se les dio prioridad en la asignación de tierra. En 1997 se calculó que el total de la población refugiada sumaba aproximadamente 55.000 familias compuestas por 325.000 personas; de éstas, 11.179 familias habían regresado del exilio. Datos de la Comisión Especial para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), entregados a las autoras por Munigua, enero de 1998.

79 Correo electrónico enviado a las autoras por Paula Worby, consultora del Acnur, 2 de septiembre de 1999.

con la Constitución, era preciso eliminar la referencia a los jefes de hogar; que siempre debía hablarse de los beneficiarios como campesinos o campesinas; y que debía concederse tierra y crédito conjuntamente a las parejas, sin distinción de su estado civil. Estas recomendaciones tuvieron una amplia divulgación y contaron con el respaldo del Foro de Mujeres, que hasta ese momento no había seguido con detenimiento los desarrollos referentes al proyecto de creación de un banco de tierras. Finalmente fueron los representantes de la URNG quienes plantearon el tema de la titulación conjunta en la mesa de negociaciones, y lograron que se introdujera un lenguaje nuevo que estipulara como obligatoria la adjudicación y la titulación conjunta de la tierra a parejas. Los representantes del gobierno en la Comisión Paritaria tenían como interés primordial otros aspectos de la ley y no objetaron el nuevo lenguaje⁸⁰.

En el Decreto No. 24 de mayo de 1999 que creó Fontierras, los beneficiarios eran campesinas y campesinos y "salvo por aquellos casos en que la familia beneficiaria tiene un padre o madre solteros, los títulos se deben expedir a nombre de la pareja o convivientes que sean los jefes de la familia beneficiaria" (Guatemala 1999: artículo 20). La prioridad en acceso a la tierra que se concedió a la población desarraigada en los acuerdos de paz se mantuvo durante los siguientes diez años, "con especial énfasis en familias dirigidas por madres solteras y viudas" (*ibíd.*: artículo 47).

Aunque la redacción de esta legislación favorece los derechos de la mujer a la tierra, tenemos varias inquietudes en lo concerniente al programa del banco de tierras. En primer lugar, los cambios progresistas con relación al género que incluye la legislación se debieron en gran parte a la presión ejercida por los organismos internacionales. No está muy claro que el Estado y las organizaciones campesinas e indígenas mixtas que participan en las negociaciones y supervisión del programa hayan interiorizado una agenda con perspectiva de género. Sin duda los grupos de mujeres rurales y sus aliadas urbanas tendrán que realizar un gran esfuerzo para asegurar la implementación de las disposiciones contenidas en la legislación. Sin embargo, el Foro de Mujeres, que se estableció para supervisar la implementación de los acuerdos, todavía no ha desempeñado un papel importante en cuanto a asegurar el cumplimiento de los compromisos de género del Estado. Además, la oficina nacional para la mujer, ONAM, sigue siendo débil y no ha sido capaz de ejercer su liderazgo. Por otra parte, las organizaciones de mujeres rurales son pequeñas y fragmentadas. En segundo lugar, pese a la promulgación de la ley que crea el banco de tierras, no resulta evidente que exista en Gua-

temala la voluntad política requerida para financiar adecuadamente sus operaciones, de modo que se incremente significativamente el acceso de los campesinos/as pobres a la tierra. También nos preocupa la posibilidad de que no se ofrezca suficiente tierra a la venta a precios razonables para satisfacer las demandas de la población de refugiados, sin mencionar las de otros grupos sin tierra. Finalmente, en vista de las condiciones por lo general adversas que afronta el sector agrícola, no se sabe si será viable un programa de hipoteca de tierras, sobre todo a tasas de interés muy cercanas a las comerciales.

Uno de los principales interrogantes que este capítulo se planteó fue cómo se producen los cambios progresistas con relación al género. El análisis de los cinco países que hasta 1995 habían adoptado disposiciones tendientes a la adjudicación y titulación conjunta de tierras entregadas de conformidad con el programa de reforma agraria sugiere la importancia del "triángulo de empoderamiento", o las coaliciones que vinculan los movimientos de mujeres rurales y urbanas con sus aliados en el Estado. La fuerza de estas coaliciones explica cómo se incorporó la titulación conjunta en las normas agrarias de Brasil, Colombia, Nicaragua y Honduras. En estos cuatro países, la adjudicación y titulación conjunta había sido una de las demandas de las organizaciones de mujeres rurales y éstas tenían presencia nacional; en especial en Brasil y en Nicaragua, formaban parte integral de los movimientos nacionales feministas y de mujeres. El caso de Costa Rica es una excepción a esta tendencia, porque en el momento en que se adoptó la Ley para la Promoción de la Igualdad Social para las Mujeres todavía no se había creado una organización nacional de mujeres rurales. La adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas se desprendió de la demanda de titulación conjunta de vivienda a parejas por parte de las mujeres urbanas. En lo que sí se asemejan el proceso de Costa Rica y el de los otros cuatro países es en el papel activo que desempeñaron las académicas feministas y las ONG en la articulación de la demanda de propiedad conjunta a parejas ante el Estado. Es más, cuando se adoptaron las medidas progresistas con relación al género, había nexos estrechos entre las mujeres que trabajaban en las oficinas nacionales de mujeres y/o en la legislatura, y el movimiento nacional de mujeres.

Otro actor importante, directa e indirectamente, en el respaldo dado a los cambios progresistas con relación al género han sido los organismos internacionales y las ONG. Su contribución al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres campesinas, las ONG urbanas y rurales y las maquinarias estatales en temas de mujeres a veces no es visible, pero los resultados se aprecian cuando estas coaliciones logran producir cambios legislativos, como el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra. Entre los casos estudiados en este capítulo, el papel directo más im-

portante fue el desempeñado en el proceso de negociación e implementación de los acuerdos de paz en Guatemala. El apoyo de los organismos especializados de las Naciones Unidas explica en gran parte por qué las demandas de las organizaciones de refugiadas rurales que buscaban la adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas se cumplieron, y por qué la titulación conjunta es obligatoria en la legislación guatemalteca sobre la creación de un banco de tierras, aprobada recientemente. El lado negativo es que su participación directa suele ser breve, y si no existe el “triángulo de empoderamiento” para presionar constantemente al Estado, las políticas progresistas con relación al género no se implementan.

Hasta el momento, la experiencia sugiere que, para ser efectivas, las disposiciones sobre la adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas debe ser obligatoria, en vez de opcional. La sola idea de la copropiedad se opone tanto a la autoridad patriarcal y a la práctica según la cual los esposos representan a la familia y manejan su patrimonio, que cuenta con oposición en todos los niveles, pero en particular, en términos de su implementación, es rechazada por funcionarios locales y por hombres y mujeres campesinos. Esta resistencia se ilustra muy bien en los casos de Colombia y Nicaragua, en donde la titulación conjunta era obligatoria, pero donde su implementación tomó varios años. Hubo que realizar numerosos cursos de entrenamiento sobre sensibilidad al género para los funcionarios locales (y en Nicaragua para los beneficiarios potenciales), antes que la ley se aplicara efectivamente. El caso de las refugiadas en Guatemala también pone de relieve las dificultades que plantea lograr que los funcionarios locales acepten el principio de la titulación conjunta.

En general, en términos cuantitativos los países en donde las mujeres han representado una porción cada vez mayor de los beneficiarios de los programas de adjudicación y titulación de tierras –mediante la titulación conjunta y la prioridad otorgada a las jefas de hogar– son Colombia y Nicaragua. Así mismo, en El Salvador las mujeres representaron un porcentaje mucho mayor entre los beneficiarios del PTT que resultó de los acuerdos de paz, si se compara con programas anteriores de reforma agraria. Por el contrario, en Brasil y en Honduras, países en donde la titulación conjunta no es obligatoria, casi no se ha aplicado; sin otros mecanismos de inclusión de las mujeres como beneficiarias, son pocos los logros alcanzados en el fortalecimiento de la propiedad de la mujer a la tierra. En ambos países, el esfuerzo de las organizaciones de mujeres rurales para fortalecer los derechos de la mujer a la tierra ha sido subordinado a la necesidad de solidaridad con las organizaciones y los sindicatos campesinos mixtos para apoyar la demanda general de reforma agraria en una situación política de confrontación.

Los argumentos a favor de la adjudicación y titulación conjunta de tierra a parejas guardan una relación estrecha con los argumentos a favor de la defensa de la familia campesina: la copropiedad fomenta la estabilidad y la seguridad de las mujeres y los niños, al reducir la probabilidad de que las mujeres sean abandonadas por su cónyuge o compañero. Es decir, los derechos de propiedad explícitos para las mujeres aumentan su poder de negociación en el hogar, al reducir en algo su condición de subordinación y fortalecer su posición de resguardo. Si son abandonadas, tienen derecho legal a la mitad de la propiedad, reduciendo con ello la probabilidad de que el hombre induzca la ruptura de la unidad familiar; además, de llegarse a presentar esa ruptura, las mujeres tienen alguna seguridad económica. Independientemente del régimen marital o del Código Civil, la titulación conjunta de la tierra exige que la pareja esté de acuerdo al realizar transacciones importantes, como arrendar o vender la propiedad. Por otra parte, la titulación conjunta de la tierra deberá aumentar el acceso de las mujeres a otros recursos, como crédito y asistencia técnica, y acentuar su papel en la toma de decisiones sobre temas pertinentes al hogar.

Al mismo tiempo, la titulación conjunta puede ser una condición necesaria, pero no suficiente, para que las mujeres participen en la toma de decisiones sobre temas agrícolas, y en el control sobre el uso de la tierra y sus frutos. La propiedad conjunta no necesariamente resulta en una toma de decisiones compartida ni beneficia a todos los miembros del hogar. Cuando no existe un fuerte apoyo institucional (ya sea de las organizaciones de mujeres o del Estado) ni un proceso continuo de empoderamiento, las mujeres pueden ser dueñas *de jure* y no *de facto*. Es decir, la sola propiedad puede no contribuir mucho a reducir la subordinación de las mujeres a los hombres. Aquí es donde interviene el argumento en favor de la individualización de los derechos a la tierra. Si las mujeres poseen su propia tierra, en vez de tener un título conjunto en compañía con sus cónyuges, es más probable que la propiedad redunde en un control directo sobre la parcela y sus beneficios. Además, en caso de que una pareja se separe, habrá menos problemas si la mujer posee su propia parcela a título individual, en lugar de ser copropietaria. Por ejemplo, es menos probable que estas mujeres sean presionadas por ex esposos o compañeros para que renuncien a la mejor parte de la tierra, o para que renuncien del todo a sus derechos sobre la parcela a cambio de otras formas de compensación. Como sostiene Agarwal (1994a), la individualización de los derechos a la tierra es lo que potencialmente beneficia más a las mujeres.

No obstante, el derecho a la tierra independiente de la mujer que forma parte de una pareja no ha sido planteado como demanda por las

organizaciones de mujeres en la mayor parte de los países latinoamericanos por tres razones básicas. Una de ellas es estructural, y está relacionada con la cantidad relativamente pequeña de tierras que está disponible para distribución en la mayor parte de los países, debido a las actuales limitaciones políticas⁸¹. Dado el grado de demanda por la tierra, la sola noción de derechos individuales es potencialmente divisionista, tanto entre quienes reclaman parcelas como entre los defensores de la reforma agraria. La segunda razón es de carácter estratégico. La defensa de la familia campesina es un tema en torno al cual se pueden poner de acuerdo tanto la izquierda como la derecha. La abundante evidencia sobre la inestabilidad familiar y la carencia de propiedad de las mujeres, así como la creciente incidencia de los hogares con jefatura femenina y la evidencia de su pobreza relativa, han dado a este tema una gran actualidad en los debates públicos. En la medida en que la titulación conjunta de la tierra promueve la estabilidad de la familia, todo el mundo la apoya en principio. Por el contrario, la individualización de los derechos a la tierra se considera potencialmente nociva para la unidad familiar. Quizás por esto en el debate en torno al nuevo código agrario de El Salvador la individualización de los derechos a la tierra, pese a ser un principio básico del PTT, ni siquiera figura en la agenda. Todas las partes parecen estar de acuerdo en la titulación conjunta a parejas y el tema no ha avanzado más allá, incluso en lo que atañe a las mujeres rurales organizadas.

Otra razón, relacionada con lo anterior, tiene que ver con el nivel de desarrollo de las organizaciones de mujeres rurales. Las organizaciones nacionales de mujeres rurales son relativamente nuevas y el proceso de empoderamiento de sus participantes todavía es incipiente. Una cosa es argumentar a favor de la protección de las mujeres porque son más vulnerables —como en el caso de las jefas de hogar— o de la protección de la familia, y otra muy distinta reclamar derechos individuales a la tierra para empoderar a las mujeres por sí mismas. Porque si la titulación conjunta se percibe como una amenaza potencial contra la autoridad patriarcal, la individualización de la titulación lo sería mucho más: “El hombre se siente mal si la mujer tiene tierra”. Pero como se anotó en el epígrafe de este capítulo, las mujeres campesinas de Nicaragua actuarían de manera diferente hoy en día si se les diera la oportunidad. Reclamarían tierra propia, pues después de unos quince años de organización han adquirido una voz y un sentido de empoderamiento que les permite exigir cambios estratégicos con relación al género.

81 Es decir, suponiendo que una redistribución fundamental de la tierra mediante una expropiación de carácter amplio es prácticamente impensable.

CAPÍTULO 7. EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD: LUCHAS ÉTNICAS Y DE GÉNERO EN TORNO A LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS A LA TIERRA

La prioridad para las mujeres indígenas es su lucha como pueblos y no solamente como mujeres... Nosotras pertenecemos a un pueblo, a una entidad colectiva, por lo que la lucha de las mujeres indígenas es diferente a la del movimiento de mujeres. Es una lucha como pueblos en la que hombres y mujeres indígenas demandamos ser reconocidos como pueblos, ser reconocidos como sujetos colectivos de derecho¹.

El surgimiento y el predominio de los gobiernos neoliberales en América Latina coincidieron con el crecimiento y la consolidación no sólo del movimiento de mujeres, sino también del movimiento indígena. Además de compartir la temporalidad de sus acciones, tienen en común otras características. Ambos movimientos impugnaron la concepción tradicional de los derechos humanos universales, llamando la atención sobre sus sesgos excluyentes. Así mismo, los dos movimientos crecieron simultáneamente a nivel internacional, nacional y local, y su avance en los dos últimos niveles contó con el respaldo de convenciones internacionales tendientes a poner fin a la discriminación basada en el sexo y el origen étnico. Además, los dos movimientos, aunque de distintas maneras, impugnaron la legislación agraria neoliberal que buscaba acabar con las reformas agrarias de los decenios anteriores. Como resultado, el cambio institucional en el sector agrícola durante el período neoliberal ha sido bastante heterogéneo por lo menos en dos aspectos: por una parte en lo referente a las ganancias y pérdidas con respecto a los derechos de la mujer a la tierra y, por otra, en lo concerniente a los derechos colectivos a la tierra.

No obstante, es en algunos de los países con más alta población indígena donde se han producido menos ganancias o incluso retrocesos con respecto a los derechos de género a la tierra. Si bien la Ley INRA de Bolivia, promulgada en 1996, contiene un firme preámbulo que favorece la igualdad de género en los derechos a la tierra, no contiene ninguna disposición específica que garantice el acceso de la mujer a la tierra en condi-

1 Nilda Pacari (1998: 60-6), líder nacional de la Conaie; fue vicepresidenta del Congreso de Ecuador.

ciones de igualdad con los hombres. Tanto las leyes agrarias ecuatoriana de 1994 y peruana de 1995 profesan ser neutras con respecto al género en cuanto los derechos a la tierra pueden otorgarse a personas naturales o jurídicas, pero al mismo tiempo estas legislaciones no garantizan explícitamente la equidad formal de género. El código agrario mexicano de 1992 es el principal retroceso entre los casos aquí analizados en lo que concierne a los derechos de la mujer a la tierra, puesto que lo que antes era patrimonio familiar se ha convertido en propiedad privada de los jefes de hogar, la mayor parte de los cuales son hombres. De los países con poblaciones indígenas numerosas, sólo Guatemala ha manifestado su intención de garantizar la equidad de género en futuras distribuciones de tierra, incorporando mecanismos específicos de inclusión en su legislación reciente sobre bancos agrarios.

Las principales demandas del movimiento indígena en el debate en torno a los derechos a la tierra en el período del neoliberalismo han sido: i) reconocimiento de sus reclamaciones históricas a la tierra, incluido el reconocimiento de los territorios indígenas; ii) reconocimiento y/o afirmación de los derechos a la propiedad colectiva, y su carácter inalienable; y iii) reconocimiento de la ley consuetudinaria, por ejemplo el derecho de las comunidades campesinas e indígenas a regirse por sus usos y costumbres tradicionales. Como se mostrará en este capítulo, el resultado con respecto a la defensa de los derechos de propiedad colectivos también ha variado, pues estos derechos se fortalecieron en Ecuador y Bolivia, en tanto que en México y Perú se debilitaron.

Este capítulo tiene como eje básico la tensión que se advierte entre la demanda por el reconocimiento de derechos colectivos a la tierra y la demanda de igualdad de género en estos derechos. En principio, los derechos colectivos a la tierra deberían promover la igualdad de género, en la medida en que garantizan a todos los miembros de una comunidad acceso a la tierra. De hecho, en otras regiones del mundo, como en el sur de Asia y en África, se ha señalado que el acceso de la mujer a la tierra era más seguro bajo los sistemas tradicionales de tenencia comunal, en comparación con el período poscolonial que se ha caracterizado por la individualización de estos derechos (Agarwal 1994a; Lastarria-Cornhiel 1997). Por el contrario, para el caso latinoamericano se argumenta que los derechos colectivos a la tierra no necesariamente garantizan a todos los miembros de una comunidad acceso seguro o control sobre ella. Más bien, la manera en que se distribuye la tierra colectiva —las reglas mediante las cuales se asigna a las familias y a los hombres y mujeres que las componen— y los individuos que participan en la determinación de estas reglas se rigen por los usos y costumbres tradicionales que con frecuencia discriminan contra la mujer. Además, casi todos los países latinoamericanos

que protegen el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a la propiedad colectiva también reconocen el derecho de estas comunidades a asignar la tierra según les parezca, de acuerdo con los usos y costumbres tradicionales. Esta tensión entre los derechos de las mujeres y el derecho de las comunidades indígenas a preservar sus usos y costumbres tradicionales está en el centro del debate entre las críticas feministas y del relativismo cultural a los derechos humanos universales y también se manifiesta en los acuerdos internacionales sobre los pueblos indígenas.

CRÍTICAS DEL FEMINISMO Y DEL RELATIVISMO CULTURAL A LOS DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES

Según Rhoda Howard (1993: 316), en el derecho internacional los derechos universales se definen como "derechos que poseen, en igualdad de condiciones, todos los individuos en virtud de su humanidad y por ninguna otra razón"². Lo que comparten la crítica feminista y culturalista es que ambas impugnan la *universalidad* de los derechos humanos derivados del pensamiento liberal. Argumentan que el pensamiento liberal, que dio origen al concepto de la universalidad de los derechos humanos, es un producto histórico y cultural de la filosofía y la política occidentales, que excluye otras culturas y grupos, como las mujeres y los indígenas (Brems 1997: 142-147; Pollis 1996: 318). De hecho, para que los derechos humanos sean universales tienen que incluir otros grupos. Sin embargo, mientras las feministas utilizan una óptica de género, los relativistas culturales se basan en una perspectiva cultural, cada uno impugnando en términos diferentes la manera en que se deben definir, priorizar y aplicar estos derechos humanos.

La objeción principal del relativismo cultural es que no existe algo que pueda llamarse moralidad universal, sino que la moralidad está condicionada por variaciones culturales e históricas. Argumentan que la doctrina de la universalidad de los derechos humanos se basa en una noción occidental de la racionalidad que ha elevado el concepto de individualis-

2 La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Tuvo como objeto reafirmar y reforzar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, que estipula explícitamente en su preámbulo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y prohíbe cualquier discriminación con base en el sexo, la raza, la lengua o la religión. Sin embargo, la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en términos relativamente neutros con respecto al género fue el resultado de una ardua lucha. Las versiones iniciales de la Declaración comenzaban con la frase "Todos los hombres son hermanos". Después de un intenso proceso de cabildeo, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer logró introducir un lenguaje que abarcara a "todos los seres humanos", que fue el que finalmente se adoptó (Tomasevski 1993: 98-100).

mo a un nivel de abstracción no compatible con otras culturas³. Puede encontrarse una noción alternativa de moralidad en otras culturas no occidentales que le conceden mayor importancia a la colectividad que a los individuos. En estas culturas no occidentales, los derechos y las obligaciones colectivas imponen límites a los individuos en favor de lo colectivo (Brems 1997: 146).

La fuente de la validez de la ética o norma moral para la mayor parte de las culturas indígenas latinoamericanas está en la autoridad ancestral y la longevidad. Desde la perspectiva de los relativistas culturales, la historia del colonialismo se puede resumir como la historia del desplazamiento de la autoridad ancestral o colectiva. Al mismo tiempo, la introducción del concepto de derechos individuales fue limitada, porque sólo se aplicaba a los conquistadores, a expensas de los indígenas. La posición indígena en el debate actual en torno a los derechos a la tierra es que los derechos colectivos a ésta deben privilegiarse sobre los individuales, por dos razones. Ante todo, dada la historia del colonialismo, existe un argumento moral a favor de la restitución de tierras y territorios a los pueblos y comunidades indígenas. En segundo lugar, el derecho a la propiedad colectiva de la tierra es la base de la identidad cultural indígena y resulta indispensable para la supervivencia misma de los pueblos indígenas. Como se verá en la siguiente sección, ambos puntos se han incorporado al Acuerdo No. 169 de la OIT.

La crítica feminista a los derechos humanos universales, además de demandar la inclusión de las mujeres en el sistema que define estos derechos, hace énfasis en la necesidad de romper la dicotomía entre los dominios público y privado (Brems 1997; Garay 1996). Resalta cómo, en la tradición liberal, los derechos humanos se estipularon para reglamentar las relaciones entre los hombres y el Estado en la esfera pública, de la cual las mujeres habían sido tradicionalmente excluidas. Además, como la subordinación de la mujer se sitúa en gran medida en el contexto de la esfera privada —es decir, en las prácticas y tradiciones de la vida cotidiana—, los derechos humanos se deben extender para que “lo personal sea político”

3 Más específicamente, según Boaventura de Sousa (1997: 8-9) el concepto de los derechos humanos universales se basa en los siguientes supuestos de la teoría liberal occidental: que existe una naturaleza humana universal factible de conocerse racionalmente; que la naturaleza humana es diferente y superior a todas las demás realidades; que los individuos tienen una dignidad absoluta que debe ser defendida de la sociedad y el Estado; y que la autonomía individual requiere una organización no jerárquica de la sociedad. Como consecuencia de esta serie de supuestos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos se concentró en los derechos individuales más que en los colectivos, y dio prioridad a los derechos políticos y civiles por encima de los económicos, sociales y culturales. Por otra parte, entre los derechos económicos se privilegió el derecho a la propiedad privada.

o "lo privado sea público" (Brems 1997: 139). La demanda de cerrar la brecha entre lo privado y lo público debe entenderse, por consiguiente, de doble manera: que los derechos se extiendan a las relaciones privadas y que las mujeres participen de los derechos en el dominio público.

Al limitar el enfoque del discurso de los derechos humanos a la esfera pública o a lo cívico y lo político, no sólo se ha excluido la condición de la mujer sino los derechos sociales, económicos y culturales. El feminismo ha objetado la prioridad que se concede a los derechos civiles y políticos en comparación con los derechos socioeconómicos, puesto que estos últimos son indispensables para el avance de la situación de las mujeres. Algunos de los derechos que el feminismo quiere incluir como prioridades, y que desde hace mucho tiempo también han sido defendidos por los socialistas, son los derechos a alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, educación, etc., así como el derecho general al desarrollo. Además, el feminismo sostiene que, dadas las diferencias entre mujeres y hombres, "el catálogo de los derechos humanos" debe revisarse de modo que incluya nuevos derechos, como los derechos sexuales y reproductivos (*ibid.*: 139-40; Facio 1996: 81-2). La consigna "los derechos de las mujeres son derechos humanos" resume muy bien este esfuerzo, como se reconoció en la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en Ginebra en 1994.

El punto donde entran en conflicto la crítica feminista y la crítica del relativismo cultural con respecto a los derechos humanos tiene que ver con el hecho de que en la mayor parte de las sociedades las mujeres y la cultura están estrechamente relacionadas. Como observa Amanda Garay (1996: 24): "Las mujeres son con más frecuencia transmisoras de cultura a sus hijos y muchas veces son las responsables de preservar las tradiciones culturales en el hogar y de mantener vínculos con la comunidad... La estrecha conexión de las mujeres con la cultura dificulta reconocer que los derechos humanos específicos de las mujeres son parte del régimen de derechos atomístico". Por ejemplo, la estrecha conexión entre las mujeres indígenas y la cultura en América Latina se aprecia sobre todo en el lenguaje y el vestido. Hasta hace pocas décadas, las mujeres seguían siendo monolingües, en tanto que sus compañeros se volvían cada vez más bilingües; mientras los hombres utilizan prendas de vestir occidentales, las mujeres siguen usando sus vestidos tradicionales. El hecho de que las mujeres tengan una responsabilidad mayor que la de los hombres en términos de preservación de la cultura y socialización de los niños hace que los relativistas culturales se muestren especialmente cautelosos frente a cualquier intento de expandir la universalidad de los derechos humanos para incluir los derechos de las mujeres. De modo similar, la estrecha identificación entre mujeres y cultura y las desigualdades de género que

ésta ha producido han vuelto cautelosas a las feministas en cuanto a ceder terreno a los relativistas culturales, en especial a la corriente "radical" o dura que considera a la cultura como fuente principal y única de validez de la ética o norma moral⁴. Las feministas han desconfiado sobre todo de las construcciones que vinculan a la mujer con la cultura y la naturaleza, pues éstas muchas veces se han basado en un determinismo biológico que define a las mujeres negativamente como "más cercanas a la naturaleza" que los hombres, lo cual limita las opciones y el desarrollo humano de la mujer (Ortner 1974: 67-87).

En las secciones siguientes se hará referencia a este conflicto entre la crítica feminista y la crítica del relativismo cultural a los derechos humanos universales en el caso de las luchas en torno a los derechos individuales y colectivos a la tierra. Se enfatizará en la dificultad que plantea aceptar la autoridad ancestral o colectiva cuando esta autoridad excluye y discrimina a las mujeres. Además, se argumentará que los derechos a la propiedad colectiva no son, en sí, el problema, sino que éste yace en los usos y costumbres tradicionales de acuerdo con los cuales los derechos colectivos a la tierra se asignan a las familias y a los individuos que las componen, y específicamente en la falta de representación de las mujeres en las estructuras colectivas de toma de decisiones.

DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

El Acuerdo No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo fue el primer instrumento jurídico internacional desarrollado específicamente para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Catorce gobiernos latinoamericanos y caribeños lo habían suscrito antes que fuera remplazado por el Acuerdo No. 169 de la OIT, en 1989. El Acuerdo No. 107 se basaba en una conceptualización etnocéntrica en la cual se consideraba que las poblaciones indígenas necesitaban integrarse a las sociedades nacionales (OIT 1987: 4). Es decir, el objetivo global era "reducirlas a la civilización", pues se les consideraba sociedades temporales inferiores, destinadas a desaparecer bajo los embates de la modernización⁵. En este acuerdo el rol del Estado era desempeñar un papel paternalista, tendiente a proteger a estos grupos vulnerables en la transición. Las

4 La versión dura del relativismo cultural también se conoce como absolutismo cultural (Howard 1993). Con frecuencia se le distingue de la versión "débil" o no esencialista, en que la cultura se percibe como una fuente importante, aunque no la única, de la validez del derecho o norma moral (Donnelly 1984: 400).

5 Entrevista con Jorge Dandler, especialista en empleo rural y pueblos indígenas, OIT, 21 de febrero de 1999, San José.

ideologías nacionales dominantes en América Latina en este período fueron la modernización económica y el mestizaje racial, y los conceptos de integración y asimilación se ajustan a los defensores de los derechos indígenas tanto de derecha como de izquierda: los indígenas debían ser transformados en campesinos y ciudadanos (Dandler 1996; Black 1998; Hvalkof 1998). Sin embargo, una de las principales contribuciones del Acuerdo No. 107 tuvo que ver con los derechos de los indígenas a la tierra. Los Estados estaban obligados a reconocer y proteger "el derecho de propiedad, colectiva o individual, de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras que dichas poblaciones han ocupado tradicionalmente" (artículo 11, en OIT 1987). Según Roque Roldán, experto en legislación indígena, este acuerdo desempeñó un papel muy importante en términos de las normas desarrolladas en el período de las reformas agrarias de los años sesenta para los grupos indígenas de América Latina⁶.

Uno de los principales factores que instaron a la revisión del Acuerdo No. 107 de la OIT fue que, desde los años cincuenta, los pueblos indígenas del mundo entero empezaron a conformar sus propias organizaciones para defender y proteger sus intereses, esfuerzo que convocó un apoyo internacional considerable a fines de los años setenta y en los ochenta (CIT 1988). Uno de los principales espacios para la participación indígena a nivel internacional desde 1982 ha sido el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. Este foro anual reúne a organizaciones indígenas, representantes gubernamentales, organismos internacionales y diversas ONG (Dandler 1996: 3-6). Gracias a sus esfuerzos, el Acuerdo No. 169 representa un cambio fundamental en la aproximación a los temas indígenas en diversas instancias. En vez de considerar a las poblaciones indígenas como sociedades temporales destinadas a desaparecer, presume que son sociedades permanentes. En términos de derechos fundamentales, a los pueblos indígenas y tribales se les otorga un estatus igual al de otras nacionalidades de un determinado país. Es por eso que el acuerdo se puede considerar un instrumento de inclusión y no de integración, pues se basa en el reconocimiento de la diversidad

6 Director ejecutivo del Centro de Cooperación Indígena (Cecoin), Bogotá; entrevista realizada el 15 de septiembre de 1998. Colombia y Perú fueron unos de los países que más avanzaron durante este período en el reconocimiento de los derechos comunales a la tierra. En la reforma agraria peruana los mismos principios que regían el reconocimiento de las comunidades campesinas en la sierra se aplicaron a los pueblos indígenas amazónicos; éstos se organizaban y se les cedía tierra colectivamente como "comunidades nativas", una medida que, según Hvalkof (1998), se ajusta muy bien al objetivo global de la época, que era transformar a los indígenas en campesinos. En Colombia, la Ley de Reforma Agraria 135 de 1961 estipuló la adjudicación de tierras nacionales a grupos indígenas que poseían tierras insuficientes (OIT 1987: 52).

cultural. El acuerdo estipula que los pueblos indígenas y tribales deben disfrutar de los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que los demás pueblos, sin discriminación alguna. Además, menciona específicamente que las disposiciones de la convención se deben aplicar, sin discriminar, tanto a hombres como a mujeres (artículo 3.1, en Sánchez 1996, Anexo)⁷. Al mismo tiempo, la convención afirma y apoya firmemente los derechos tradicionales. Reconoce que para promover la efectividad plena de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, es preciso respetar las identidades, los usos y costumbres tradicionales y las instituciones indígenas (artículo 2.2b). Sin embargo, también deja en claro que los usos y costumbres tradicionales no pueden ser incompatibles con los derechos fundamentales, según se definen en el sistema jurídico nacional, ni con derechos humanos internacionales reconocidos (artículo 8.2).

Vale la pena subrayar los siguientes puntos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas a la tierra: i) Se reconoce la relación especial de los pueblos indígenas con la tierra y el territorio que ocupan o utilizan, y en particular "los aspectos colectivos de esa relación" (artículo 13.1). ii) El uso del término tierra "incluirá el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (artículo 13.2). iii) También se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, y en los casos pertinentes el derecho a utilizar tierras que no son de ocupación exclusiva suya, pero a las cuales tradicionalmente han tenido acceso para actividades tradicionales y subsistencia (artículo 14). iv) Con respecto a la herencia, siguiendo las normas ya establecidas en relación con las tradiciones y costumbres, el acuerdo exige respeto por los procedimientos de transmisión de derechos a la tierra establecidos por estos pueblos (artículo 17.1). v) En materia de programas de reforma agraria, debe asignarse a los pueblos indígenas y tribales tierras adicionales bajo los mismos términos que a otros grupos, cuando las que poseen resultan insuficientes (artículo 19).

El Acuerdo No. 169 de la OIT ha sido ratificado por 19 países, incluidos diez de 19 países latinoamericanos, como lo muestra el cuadro 7.1. Las principales naciones latinoamericanas con poblaciones indígenas apreciables que no lo habían hecho a comienzos de 1999 son Brasil, Chile, El Salvador y Venezuela. Uno de los objetivos de las numerosas actividades realizadas por organizaciones indígenas del hemisferio como parte de la conmemoración de los "500 Años de Resistencia Indígena" antes de 1992

7 Para la traducción al inglés de las frases citadas a continuación, nos basamos en "C169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989", mimeo, OIT, 14 de abril de 1999.

fue la ratificación del Acuerdo No. 169. Como resultado de estas actividades y de la presión del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, la ONU designó 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas, 1995-2004 como la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo⁸ y el 8 de agosto como el Día Internacional de los Pueblos Indígenas.

CUADRO 7.1

RATIFICACIÓN DE LA CONVENCION No. 169 DE LA OIT Y POBLACION INDIGENA EN AMERICA LATINA, COMIENZOS DE LOS AÑOS NOVENTA

País	Año de ratificación	Población indígena	Porcentaje indígena de la población total
Argentina	1998	350.000	1.0
Bolivia	1991	4.900.000	71.0
Brasil	No	300.000	0.2
Chile	No	1.000.000	8.0
Colombia	1991	600.000	2.0
Costa Rica	1993	35.000	1.0
Cuba	No	n.d.	n.d.
Rep. Dominicana	No	n.d.	n.d.
Ecuador	1998	4.100.000	43.0
El Salvador	No	400.000	7.0
Guatemala	1996	5.300.000	66.0
Honduras	1995	700.000	15.0
México	1990	12.000.000	14.0
Nicaragua	No	160.000	5.0
Panamá	No	140.000	6.0
Paraguay	1993	100.000	3.0
Perú	1994	9.300.000	47.0
Uruguay	No	4.000	0.2
Venezuela	No	400.000	2.0
América Latina		aprox. 40 millones	menos de 10%

Fuentes:

Ratificación de la Convención de la OIT: Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas, Ginebra, febrero de 1999; datos puestos a disposición de las autoras por Jorge Dandler, especialista senior en desempleo rural y pueblos indígenas, OIT, San José.

Población indígena y porcentaje de población total: Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, "Estimación de la población indígena en América Latina", en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/cuadro.htm>, 19 de febrero de 1999.

- 8 Como respuesta a las inquietudes de la Década de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA aprobó, en 1995, un proyecto de Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se basó en las disposiciones del Acuerdo No. 169 y las amplió. Con respecto al género, su disposición principal es la que garantiza a las mujeres indígenas la capacidad de "ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sin discriminación", pero no se hace mención alguna a los derechos de la mujer a la tierra (artículo 6, en Sánchez 1996: 329-41). Este proyecto todavía debe ser aprobado por los jefes de Estado de los países miembros de la OEA. Comunicación por correo electrónico enviada a las autoras por Jorge Dandler, OIT, San José, 24 de abril del 2000.

Una de las inquietudes del movimiento de mujeres es la seriedad de los países signatarios del Acuerdo No. 169 en cuanto a los compromisos que han adquirido bajo otras convenciones para abolir las numerosas formas de discriminación contra las mujeres indígenas, en especial las consagradas en los usos y costumbres tradicionales. Vale la pena observar que en el preámbulo del Acuerdo No. 169 se mencionan varios de los tratados internacionales que prohíben la discriminación⁹, pero no se menciona específicamente la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, que tiene fuerza de ley internacional vinculante desde 1981. Además, aunque el acuerdo estipula que sus disposiciones se deben aplicar tanto a hombres como a mujeres sin discriminación, en la sección sobre herencia no se hace ninguna mención explícita de los derechos de la mujer a la tierra, y se permite que la herencia sea determinada por los usos y costumbres tradicionales de las comunidades indígenas y tribales. Específicamente, el Acuerdo No. 169 parece ignorar la importantísima cláusula de la Convención sobre la Mujer de 1979 que obliga a los Estados signatarios a modificar o abolir todas las leyes, reglamentaciones y *usos y costumbres* existentes que discriminan contra la mujer (artículo 2f, en Naciones Unidas 1995: 2, énfasis nuestro), compromiso que fue reiterado en la Plataforma de Acción de Beijing en 1995 (párrafos 230g y 232d, en Naciones Unidas 1995: 116, 119).

Podría argumentarse que el Acuerdo No. 169 es compatible tanto con la Convención sobre la Mujer como con la Plataforma de Acción de Beijing, pues estipula (artículo 8.2) que los usos y costumbres tradicionales no pueden ser incompatibles con los derechos fundamentales según se definen éstos en el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esta posición fue, según parece, la posición mayoritaria en la Conferencia de Beijing, pues la Plataforma de Acción de 1995 respaldó explícitamente el Acuerdo No. 169 (párrafo 61c), haciendo un llamamiento a los países para que consideren la ratificación de este tratado internacional¹⁰. Sin embargo, la falta de una garantía ex-

9 Las normas precedentes que se mencionan en el preámbulo incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles, así como "los numerosos instrumentos internacionales para la prevención de la discriminación".

10 En general, la Conferencia de Beijing de 1995 se considera una victoria de las feministas frente a los relativistas culturales con respecto a los derechos humanos de las mujeres, pues la Plataforma de Acción adoptó explícitamente los principios claves de los derechos humanos de la mujer de la Declaración de Viena, y el Programa de Acción y los debates sobre si la meta era la igualdad entre hombres y mujeres en contraposición a la equidad se resolvieron a favor de la igualdad (Brems 1997: 150-2).

plícita de los derechos de las mujeres a la tierra sigue siendo un punto débil del Acuerdo No. 169, sobre todo porque, en la práctica, es muy difícil cambiar los usos y costumbres tradicionales discriminatorios en cuanto a género con respecto a los derechos a la tierra. Jorge Dandler, experto en derechos indígenas, admite que "probablemente existe un sesgo de género (en el Acuerdo No. 169). En el tema de tierras creo que no ha sido suficientemente explicitado el tema de los derechos de la mujer porque el énfasis en el convenio es el del derecho colectivo de la tierra, no de las comunidades sino una conceptualización más avanzada que es de los pueblos y de acceso a territorio"¹¹.

LA DEFENSA DE LA COMUNIDAD EN EL NEOLIBERALISMO: ECUADOR Y BOLIVIA

Una de las principales demandas del movimiento indígena en América Latina ha sido el reconocimiento de los territorios indígenas. Es preciso diferenciar el concepto de territorio del concepto de derechos a la tierra, pues el primero implica el derecho a la autodeterminación y al autogobierno y se relaciona con la idea de nación (Hvalkof 1998: 8). Las razones de esta demanda son las siguientes: "Es de vital importancia para la supervivencia de los pueblos indígenas contar con un espacio físico definido, espacio que lo venimos ocupando ancestral y armónicamente de acuerdo a nuestra cosmovisión, ya que nuestros espacios no solamente corresponden a la relación utilitaria y productivista, sino a una relación íntima y sagrada, por ello exigimos el reconocimiento de nuestros territorios donde ejercemos nuestra autonomía y contamos con nuestras autoridades tradicionales propias, nuestros sistemas económicos, sociales, políticos, legales y culturales, con el objetivo de garantizar un desarrollo integral y equilibrado que beneficie a nuestras sociedades" (Conaie y Conamie 1995: 66). El concepto de territorio según lo emplean los grupos indígenas latinoamericanos también incluye el derecho de controlar el uso del subsuelo y, de hecho, éste ha sido uno de los puntos más controversiales. Casi todos los gobiernos latinoamericanos ven el reconocimiento territorial como una violación de la soberanía nacional, pues se considera que el subsuelo forma parte del patrimonio nacional¹². No obs-

11 Entrevista, *op. cit.*

12 Sobre la concesión de autonomía a los pueblos indígenas en materia de autogobierno —tema que no se tratará aquí—, véanse los ensayos en Sánchez (1996) y Van Cott (1994). Varios países, como Bolivia, Colombia y Ecuador, han estipulado disposiciones para el autogobierno mediante procesos generales de descentralización del Estado que otorgan una considerable autonomía a nivel municipal.

tante, casi todos los gobiernos han suscrito el Acuerdo No. 169 de la OIT que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y la posesión de las tierras y el territorio que ocupan. Esto se debe a que en el Acuerdo No. 169 no se definió el concepto de territorio, pues su inclusión resultaba muy controvertida. Según el comité técnico que redactó esta convención, "el uso del término territorio no tendrá ninguna implicación con respecto a la propiedad y la soberanía nacionales" (OIT 1996: 15).

El cuadro 7.2 presenta un resumen de los principales logros y pérdidas del movimiento indígena en Constituciones y legislaciones agrarias recientes en América Latina, y revela que desde fines de los años ochenta se han alcanzado logros significativos con respecto al reconocimiento de reclamaciones de tierras indígenas históricas y de derechos de propiedad colectivos. Brasil es la excepción a esta tendencia, pues su Constitución de 1988 concede a los grupos indígenas el derecho al uso a perpetuidad de las tierras que han ocupado tradicionalmente, pero dichas tierras siguen siendo propiedad federal (Van Cott 1999). Además, casi todas las Constituciones reconocen que sus naciones son pluriculturales y multiétnicas y admiten la ley consuetudinaria, en la medida en que no contravenga ninguna otra garantía constitucional o legislación nacional. Las excepciones son Brasil, Chile, Honduras y, en cierta medida, México¹³. Igual de heterogéneo, e incluso más controvertido en los años recientes, es el tema sobre si la tenencia colectiva de la tierra por grupos campesinos e indígenas es inalienable, y sobre si esta modalidad de propiedad se puede disolver. En décadas recientes, la leyes neoliberales promulgadas en Chile, México, Perú y Ecuador abrieron la posibilidad de privatización de las tierras colectivas que antes eran inalienables. Estas leyes luego fueron revertidas en Chile y en Ecuador, mientras que en Bolivia una propuesta similar fue derrotada tan pronto como se planteó.

Chile, el pionero del modelo neoliberal, fue el primer país en cambiar su política de reconocimiento de los derechos colectivos a la tierra de los pueblos indígenas, política que salvaguardó la propiedad colectiva mediante la prohibición de su venta. Estas políticas fueron revertidas me-

13 La composición pluricultural de la nación mexicana se reconoce en la enmienda a la Constitución de 1917, así como la obligación del Estado mexicano de promover el desarrollo de las lenguas, culturas y costumbres indígenas (artículo 4, en Van Cott 1999). Una enmienda propuesta a la Constitución, que se derivó de los Acuerdos de Paz de San Andrés suscritos en 1996 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), avanza mucho más a este respecto, pues reconoce el derecho de las comunidades indígenas a practicar la ley consuetudinaria y garantiza a los pueblos indígenas autonomía con respecto a sus "formas internas de vida y su organización social, económica, política y cultural" (*ibíd.*). Sin embargo, el gobierno de Zedillo nunca presentó este proyecto de reforma a la Constitución mexicana a la legislatura para su aprobación.

dante una ley de 1979 promulgada por el régimen de Pinochet, que autorizaba la titulación individual de parcelas en usufructo en comunidades indígenas, y luego permitió la venta y la compra de estas parcelas. Se calcula que entre 1979 y 1987 cerca del 70 por ciento de las 2.100 comunidades indígenas dividieron sus tenencias colectivas (Echenique 1996: 86). Aunque Chile fue el país pionero en la privatización de las tierras colectivas con miras a promover la eficiencia, también en ese país la década de los noventa fue testigo de un resurgimiento del movimiento por los derechos indígenas. Su principal logro fue la promulgación de la Ley Indígena de 1993, que reivindica los derechos colectivos a la tierra. En la actualidad se prohíbe la venta de tierras indígenas –sean de propiedad colectiva o individual– a personas no indígenas (Conadi 1995).

CUADRO 7.2

DERECHOS COLECTIVOS A LA TIERRA EN CONSTITUCIONES Y CÓDIGOS AGRARIOS RECIENTES

País	Reconocimiento de reclamaciones indígenas a la tierra		Reconocimiento de tierras indígenas colectivas	Reconocimiento de ley consuetudinaria	Posibilidad de privatizar tierras colectivas
	Constitución	Código			
Bolivia	1994	1996	Sí	Sí	No
Brasil	1998	No	No	No	No
Chile	No		Sí (1993)	No	Sí (1979) No (1993)
Colombia	1991	1994	Sí	Sí	No
Costa Rica	No				
Ecuador	1998	1994	Sí	Sí	Sí (1994) No (1998)
El Salvador	No				
Guatemala	1998		Sí	Sí	No
Honduras	No	1992	Sí	No	No
México	1992		Sí	Parcial	Sí
Nicaragua	1987		Sí	Sí	No
Perú	1993	1995	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Sobre Constituciones: Van Cott (1999). Sobre códigos agrarios, véase el cuadro 5.1.

La reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana, sancionada en 1992, también se considera un retroceso en lo que concierne a los derechos colectivos a la tierra. De conformidad con la reforma agraria, el Estado había cedido a los ejidos derechos colectivos a la tierra a perpetuidad,

y ni los ejidos ni las tierras comunitarias indígenas se podían utilizar como garantía, vender a una persona que no formara parte del ejido o arrendarse a extraños. Bajo la contrarreforma, con el voto mayoritario de los miembros del ejido los individuos que poseen derechos de usufructo pueden adquirir el título a la tierra en cuestión y luego arrendarla o venderla; las parcelas se pueden vender a personas que no pertenezcan al ejido, aunque sólo cuando la totalidad de sus miembros decide acoger un régimen de propiedad privada plena. A comienzos de 1998, el 81 por ciento de los 27.144 ejidos de México participaba en el Programa de Certificación de Derechos de los Ejidos (Procede), que es el primer paso hacia la privatización total de los derechos a la tierra de los ejidos (Estadísticas 1998: s. p.).

En el caso de Perú, aunque la contrarreforma se inició en 1980 durante el gobierno de Belaúnde, las comunidades campesinas y nativas oficialmente reconocidas habían quedado exentas de la ley que permitía la parcelación. La Constitución de 1993 estipuló por primera vez que las comunidades campesinas y nativas podían disponer libremente de su tierra, lo cual abrió la posibilidad legal de su parcelación y venta. De acuerdo con la Ley de Tierras de 1995, ahora estas comunidades pueden escoger la modalidad de "organización empresarial" que prefieran, sin necesidad de pedir autorización al Estado. En la costa, con el 50 por ciento de los votos de los comuneros, los miembros pueden adquirir sus parcelas a manera de propiedad privada individual. La asamblea comunitaria también tiene la facultad de dar, arrendar, vender o hipotecar las tierras comunales. Las comunidades de la sierra y de la selva tienen las mismas opciones que las de la costa, aunque allí estas decisiones exigen un voto mayoritario de dos tercios de los comuneros calificados (Del Castillo 1996).

Ni en México ni en Perú hubo una oposición organizada fuerte a las leyes de tierras neoliberales, lo cual refleja el debilitamiento de las organizaciones campesinas en este momento, así como la dificultad que experimentan dichas organizaciones para forjar vínculos sólidos con el creciente movimiento indígena en diversas regiones de esos países. Por el contrario, en Ecuador y Bolivia, en donde grupos de indígenas amazónicos establecieron organizaciones sólidas en los años ochenta y en donde las agrupaciones campesinas e indígenas amazónicas y de la sierra lograron constituir una única confederación o una fuerte alianza entre varias organizaciones, no sólo se derrotaron los intentos de debilitar las formas comunales de propiedad, sino también se fortalecieron y ampliaron los derechos colectivos en la legislación de tierras neoliberal. A continuación examinaremos estos dos casos con más detalle, y veremos por qué no surgió la demanda de derechos de las mujeres a la tierra, o bien ésta terminó subsumida en la discusión en torno a las demandas indígenas.

En 1986, las dos principales organizaciones campesinas e indígenas de Ecuador, Ecuarunari, constituida en 1972 a partir de federaciones campesinas de la sierra, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Confeniae), conformada en 1980 a partir de organizaciones indígenas de la región amazónica¹⁴, se unieron para formar la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). A fines de los años ochenta, la Conaie se fue fortaleciendo mediante las acciones que condujeron a la conmemoración del V Centenario, en 1992, bajo la consigna "500 años de Resistencia Indígena". Durante el "levantamiento indígena de 1990", que se centró en conflictos en torno a la tierra y la demanda de reconocimiento de los territorios indígenas, la confederación consolidó su papel como la voz legítima de la población indígena¹⁵. El levantamiento comenzó con la ocupación pacífica de la iglesia Santo Domingo, en Quito, en mayo de ese año, seguida por un paro nacional; las mujeres fueron participantes muy activas del levantamiento (Red 1992). Las comunidades indígenas de la sierra y de la región amazónica cerraron los mercados y bloquearon las carreteras hasta que el gobierno se vio forzado a negociar. Uno de los principales puntos de negociación fue el reconocimiento legal de los territorios indígenas del Amazonas; otros temas fueron la solución de unos 72 conflictos específicos de tierra que estaban pendientes en el Ierac, el instituto de reforma agraria; la creación de un fondo de tierras para subsidiar las adquisiciones; y la continuación de la reforma agraria (específicamente, que se expropiaran los latifundios en regiones con fuerte presión demográfica).

Según Chad Black (1998: 2), la Conaie impulsó una agenda triple de tierra, cultura e identidad nacional: "La posición central de los reclamos culturales, mediados por una concepción alternativa de nación, y el proceso organizacional que dio origen a la Conaie y a un movimiento indígena nacional unificado representaron una ruptura significativa con respecto a los movimientos sociales tradicionales izquierdistas y populares". Más allá de la reforma agraria y de los intereses laborales tradicionales, la Conaie llevó al centro del debate el concepto de la plurinacionalidad, "yendo más allá del reconocimiento de la diversidad de culturas y lenguas den-

14 Sobre el desarrollo de Ecuarunari y su transformación de una organización de campesinos a una organización autodenominada indígena, véanse Zamosc (1994) y Black (1998). Así mismo, véase este último autor sobre el desarrollo de Confeniae con nueve organizaciones étnicas del Amazonas y sobre la evolución de sus demandas.

15 Antes del levantamiento, se habían titulado cerca de 600.000 hectáreas en las provincias de Napo y Pastaza al pueblo huaorani. Ahora la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) pide que el grueso de la provincia de Pastaza sea titulado como territorio del pueblo indígena que lo habita (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996: 28-30).

tro de Ecuador, hasta una redefinición de la naturaleza misma de la participación nacional-democrática" (*ibíd.*: 22).

Aunque el levantamiento indígena contó con el apoyo considerable de un amplio sector de la sociedad civil, los socialdemócratas que habían negociado con la Conaie perdieron las elecciones de 1992, cuando accedió al poder el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén. Este gobierno no tardó en promulgar una legislación agraria de corte marcadamente liberal —que contemplaba la disolución de las comunidades indígenas— y este acto provocó un segundo levantamiento de campesinos y pueblos indígenas en junio de 1994, en el que también las mujeres desempeñaron un papel muy activo. Este levantamiento, que se llamó "Movilización por la vida", incluyó manifestaciones en las principales ciudades de la sierra y la ocupación de varios pozos petroleros en la región amazónica (Macas 1995). Como explicó una de las líderes de la Conaie: "Los pueblos indígenas no podíamos aceptar una ley que promovía la reconcentración de la tierra en las mismas manos de siempre y que hacía prohibitivo el acceso a las tierras a las comunidades indígenas que, sin tener a dónde extendernos, salimos a morirnos de hambre en las grandes ciudades... La tierra no se puede vender ni negociar. Un pueblo sin territorio es un pueblo muerto. Por lo tanto, uno de nuestros objetivos fundamentales es la defensa y recuperación de nuestros territorios"¹⁶. Al cabo de diez días el gobierno se vio forzado a negociar, porque las Cortes declararon que la ley neoliberal era inconstitucional por motivos procedimentales. Los principales actores de las negociaciones fueron la Conaie y las diversas cámaras de agricultura regionales que representaban los intereses empresariales.

La principal victoria de la Conaie fue lograr que el Estado reconociera el derecho de las comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias a sus tierras ancestrales; además, estas tierras les serían adjudicadas sin costo alguno. Éste se considera uno de los aspectos positivos de la Ley de Desarrollo Agrario y es innovador en el caso de las comunidades afroecuatorianas y montubias por cuanto, hasta ese momento, sólo a las comunidades indígenas se les habían adjudicado tierras ancestrales. La Conaie quería que el Estado se comprometiera a reconocer territorios definidos como "un área geográfica o espacio natural bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo" (De la Cruz 1995: 8). Ecuador es un país productor de petróleo y el gobierno no tenía intenciones de ceder el control sobre el uso del subsuelo. Así mismo, una cosa es reconocer territorios indígenas en la selva (sobre todo en regiones donde no hay petróleo)

16 Carmelina Porate, líder nacional de la Conaie, en el taller Mujer Indígena y Participación Indígena, reunión preparatoria de las ONG para Beijing, Mar del Plata, Argentina, 1994, en Ceimme (1995: 68-9).

pero otra muy distinta es reconocerlos en la sierra. El reconocimiento del territorio quichua en la sierra impugnaría la legitimidad misma del derecho a la propiedad privada y, probablemente, el concepto mismo de Estado-nación según se le define tradicionalmente.

Entre las diversas formas de organización de la producción que reconoce la ley de tierras de 1994 figuran las formas comunales, en las que también había insistido la Conaie. Sin embargo, la ley permite que se parcelen y se vendan si dos tercios de los miembros de la comunidad así lo desean; para transformar la estructura comunitaria y convertirla en otra forma de asociación también se requiere un voto similar. La Conaie obtuvo un triunfo al lograr imponer el voto mayoritario de dos tercios y no la mayoría simple que se proponía. Así mismo, por insistencia suya, la ley estipula que las tierras comunales de pastoreo en la sierra y en la selva no se pueden subdividir. Por otra parte, logró que se derrotaran los intentos de privatizar el derecho al agua en la legislación (Ecuador 1994; Macas 1995).

En la Ley de Desarrollo Agrario no se hace ninguna mención explícita del género ni de los derechos de las mujeres a la tierra. La ley presume ser neutral con respecto al género en cuanto a los dueños de propiedad, "personas naturales o jurídicas", se les garantiza el derecho a trabajar la tierra (artículo 19). En las reglamentaciones que respaldan la ley de 1994, los beneficiarios se definen como "campesinos, indígenas, montubios, afroecuatorianos y agricultores en general y empresarios agrícolas" (artículo 1). La única mención explícita de las mujeres se encuentra en las reglamentaciones en la sección de capacitación, en donde se estipula que "la capacitación debe tener en cuenta la participación de las mujeres en la agricultura y debe incorporarlas activamente en los programas respectivos" (artículo 3). El hecho de que la etnicidad y la raza se mencionaran explícitamente en la ley y en sus reglamentaciones, pero que el género no mereciera un tratamiento paralelo se debe a que en todo el debate en torno a la Ley de Desarrollo Agrario el derecho de las mujeres a la tierra nunca fue tema de discusión. La principal demanda de la Conaie se centró en asegurar el reconocimiento gubernamental de los territorios indígenas y en garantizar el derecho a tierras de propiedad colectiva; en la siguiente sección se examinan los motivos por los cuales la Conaie no prestó atención a los temas de género. Otra de las razones por las que no figuró el tema de género en las discusiones en torno a la ley de 1994 fue que los derechos a la tierra no eran una de las preocupaciones centrales de Dinamo, la oficina nacional de la mujer, pues su prioridad en ese momento era la promulgación de una ley contra la violencia doméstica¹⁷.

17 Entrevista con Rocío Rosero, investigadora de Dinamo, 25 de julio de 1997, Quito.

Además, ese año, como parte del esfuerzo del presidente Sixto Durán para reducir el tamaño del Estado se eliminó el Departamento de Mujeres Campesinas del Ministerio de Agricultura, por lo cual tampoco se ejerció mucha presión en el ministerio¹⁸.

La omisión del tema de género en la Ley de Desarrollo Agrario se corrigió parcialmente en la Constitución de 1998, que estipula que "el Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a los recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para el manejo de la sociedad conyugal y la propiedad" (artículo 34, en Ecuador 1998). Esta medida fue, en gran parte, resultado de los esfuerzos realizados por Conamu, la nueva oficina nacional de la mujer, cuyo estatus se había elevado recientemente y que emprendió un vigoroso esfuerzo de cabildeo para introducir el tema de género en la Constitución. Además, la Conaie siguió ejerciendo presión a favor de la inalienabilidad e indivisibilidad de la propiedad colectiva en los debates realizados en torno a la reforma constitucional y logró garantizarlas en la Constitución de 1998 (artículo 84, *ibíd.*); así mismo, consiguió que Ecuador ratificara el Acuerdo No. 169 de la OIT. Por otra parte, Ecuador fue oficialmente reconocido en la Constitución como un Estado pluricultural y multiétnico, aunque no como un Estado plurinacional, como quería la Conaie¹⁹.

También en Bolivia, las organizaciones campesinas e indígenas desempeñaron un papel crucial en el empeño por incorporar la discusión en torno a una nueva reforma agraria en la agenda nacional. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb), que lideró este esfuerzo, se había caracterizado hasta los años setenta por sus demandas tradicionales clasistas; en los años ochenta, sin embargo, la Csutcb estuvo muy marcada por la influencia del movimiento indigenista katarista, que privilegiaba la identidad étnica. Así mismo, a comienzo de la década de los ochenta se consolidaron varias organizaciones regionales que también privilegiaban la identidad étnica: la Central Indígena del Oriente de Bolivia, la Central de Pueblos Indígenas del Beni y la Asamblea del Pueblo Guaraní. La principal demanda de estos grupos —sobre todo después de unirse para constituir la Confederación Indígena del

18 Esta oficina se reconstituyó como la División de la Mujer y la Juventud en 1996, cuando la primera dama asistió a la Conferencia de Beijing y regresó convencida de que debía prestarse atención prioritaria a las mujeres rurales. Entrevista con Dolores Casco, directora de la Oficina de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura y Ganadería, 23 de julio de 1997, Quito.

19 Véase Andolina (1998) sobre el proceso que condujo a la Asamblea Constituyente de 1998 y el papel desempeñado por la Conaie en el fortalecimiento de los derechos indígenas en la nueva Constitución.

Oriente, Chaco y Amazonia, Cidob, en 1982– fue el reconocimiento de los territorios que tradicionalmente habían ocupado. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Ecuador, en el momento de la discusión en torno al nuevo código agrario, las organizaciones de la sierra y de la selva no se habían fusionado estructuralmente para conformar una confederación indígena unificada.

Con la restauración de la democracia en 1982, la Csutcb propuso una nueva ley de reforma agraria con base en el principio de la tierra para quienes la trabajan directamente y en el fortalecimiento de la propiedad comunal, en tanto que los otros grupos indígenas comenzaron a presionar por el reconocimiento de su derecho al territorio que ocupaban tradicionalmente. El año siguiente hubo grandes movilizaciones campesinas que presionaron por una nueva reforma agraria y se designó una comisión presidencial para estudiar la propuesta de la Csutcb (Urioste 1992: 137-41). Luego, en 1985, Víctor Paz Estensoro accedió a la presidencia y, en el contexto del ajuste estructural, las ideas neoliberales comenzaron a ganar favor en los círculos gubernamentales. Se debatió la necesidad de promulgar una nueva ley agraria, pero se trataba de una muy distinta de la que contemplaba la Csutcb, pues sus intereses centrales eran convertir la tierra en una mercancía –susceptible de ser comprada y vendida sin impedimento alguno– y gravar la propiedad rural. Ambas ideas enfrentaron una fuerte oposición por parte del campesinado. Las tierras campesinas habían estado exentas de impuestos desde 1953; además, el intento de eliminar la inalienabilidad y la inembargabilidad de las tierras comunales y las propiedades campesinas fue acogido con gran hostilidad²⁰.

El tema de la tierra estalló en los años noventa cuando se realizó la primera marcha indígena, la “Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad”, de 40 días de duración, desde Trinidad hasta La Paz, en el contexto de los preparativos hemisféricos para conmemorar los 500 Años de Resistencia Indígena²¹. Hasta ese momento, el Estado boliviano no había reconocido los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a su territorio originario y esto se convirtió en la demanda principal de la Cidob, la asociación de pueblos indígenas que cada día cobraba más fuerza. Sus otras demandas se referían al respeto por los usos y costumbres tradicionales y a la necesidad de una educación bilingüe e intercultural. Como respuesta, el gobierno de Jaime Paz Zamora se vio forzado a expedir cuatro decretos supremos en septiembre de 1990, en los que se reconocían los principales pueblos indígenas de la región amazónica y su derecho a

20 Entrevista con Miguel Urioste, director de Tierra, 10 de julio de 1997, La Paz.

21 Entrevista con Paulino Guarachi, Subsecretaría de Desarrollo Rural, 15 de julio de 1997, La Paz. Guarachi había sido secretario general de la Csutcb.

sus tierras originarias. En 1991, el gobierno ratificó el Acuerdo No. 169 de la OIT. No obstante, se negó a reconocer estas tierras como territorios indígenas y las denominó "tierra comunal originaria", reservándose el derecho a disponer del subsuelo. Además, transcurrieron varios años antes que el gobierno desarrollara las reglamentaciones requeridas para implementar los decretos (Ruiz 1993: 20).

En 1992 se realizó otra marcha indígena importante desde las tierras bajas hasta La Paz. Como respuesta, el gobierno expidió ocho decretos supremos que reconocían las tierras ancestrales de varios otros grupos indígenas (Muñoz y Lavadenz 1997: 6). La reforma constitucional de 1994 también mencionó explícitamente el derecho de todos los pueblos indígenas a sus tierras comunales originarias y el carácter inalienable de la propiedad colectiva (artículo 171), y reconoció a Bolivia como un Estado multiétnico y pluricultural (artículo 1). Durante este período hubo acusaciones graves de corrupción en las dos instituciones encargadas de la reforma agraria y la colonización, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC). En vista de tantos problemas y posiciones encontradas, el gobierno de Jaime Paz Zamora intervino ambas instituciones a fines de 1992. La Interventora Nacional, como se le conoció, debía redactar una nueva ley que rigiera los derechos a la tierra y la redistribución de la misma, solucionar el enredo de las reclamaciones coincidentes y reorganizar el instituto de reforma agraria. Mientras tanto, se impuso una moratoria a la titulación o adjudicación de parcelas.

El nuevo proyecto de ley agraria se desarrolló en el contexto de un gran debate nacional en el que participaron campesinos, indígenas, agricultores medianos y grandes, los partidos políticos y las demás instancias de la sociedad civil. Aunque se reconoció la necesidad de llegar a un consenso, era muy difícil lograrlo. Cuando la ley estaba próxima a ser discutida en el Congreso nacional, en agosto de 1996, hubo otra marcha masiva de campesinos e indígenas, la "Marcha por Tierras y Territorio", en la que se destacó una alta participación de mujeres campesinas (Ybarnegaray 1997: 32). El tema prioritario para los grupos indígenas del oriente de Bolivia era la titulación de territorios, con derechos plenos sobre el subsuelo, y no simplemente la titulación de su tierra comunal originaria. Los grupos campesinos (aymará y quechua) siguieron presionando para que la tierra perteneciera a quienes la trabajaban directamente²².

22 Entrevista con Julia Ramos Sánchez, secretaria ejecutiva, y Emiliana Sarcido, secretaria general, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia 'Bartolina Sisa', 15 de julio de 1997, La Paz.

Hasta el último minuto, la perspectiva de género brilló extrañamente por su ausencia en este debate nacional en torno a la tierra. Ninguna de las asociaciones de mujeres rurales planteó el tema de género y derechos a la tierra. Esto resulta un tanto sorprendente si se tiene en cuenta el nivel de organización de las mujeres campesinas en el último decenio, así como la alta visibilidad de la mujer rural en las diversas marchas campesinas e indígenas hacia La Paz (se dice que por lo menos la mitad de los participantes eran mujeres). Sin embargo, la demanda central de estas movilizaciones ha sido el acceso a territorios indígenas y la titulación de los mismos, o el acceso comunal a la tierra. Los usos y costumbres tradicionales que regirían la redistribución interna de la tierra no se discutieron. El tema principal planteado por las mujeres en estas movilizaciones nacionales fue el acceso a la atención médica y la educación²³.

La organización no gubernamental Tierra fue en gran parte la encargada de asegurar que hubiera por lo menos un mínimo reconocimiento de los temas de género en la legislación propuesta²⁴. Tierra y la Subsecretaría para Temas de Género del Ministerio de Desarrollo Humano organizaron un taller sobre este tópico y, después, Tierra comisionó un informe de consultoría. Este informe (Camacho 1996) fue la base de las discusiones realizadas entre la Subsecretaría y la Interventora Nacional y también el fundamento de los talleres que luego se realizaron con mujeres congresistas y otros participantes para llegar a un consenso sobre cómo introducir temas de género en la legislación. El informe de consultoría señaló que la ratificación boliviana, en 1989, de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con la Mujer fue la base para diversas acciones afirmativas relacionadas con el acceso de las mujeres a la tierra: "El objetivo del artículo 5 de la Ley 1100 (que ratifica la Convención) es modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias... que estén basadas en... nociones estereotipadas de cualquiera de los sexos, y que el artículo 14 de la Convención dispone que las mujeres reciban un trato igual en los planes de reforma agraria y asentamiento" (Camacho 1996: 1-2). La principal recomendación de este informe —que se incorporó a la ley— fue que se mencionara explícitamente la equidad de género, con independencia del estado civil de la mujer, en la distribución, administración, tenencia y uso

23 Discusión generada durante el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de la Tierra, organizada para las autoras por Cedla, Cidem y Consultores rym 'ac', 11 de julio de 1997, La Paz.

24 Según la directora de Asuntos Legales de la Subsecretaría de Asuntos de Género, la iniciativa provino del diputado Miguel Urioste, especialista en temas agrarios y fundador de Tierra. Según se informa, le dijo a la Subsecretaría: "Hagan algo; la ley está a punto de ser aprobada y no tiene ningún contenido de género". Entrevista realizada el 14 de julio de 1997, La Paz.

de la tierra. El informe de consultoría también recomendó que se creara una Oficina para la Integración de la Mujer como parte del INRA, cuyos representantes serían miembros con derecho a voto de la Comisión Nacional Agraria encargada de supervisar la implementación de la ley; también se recomendó una representación similar en los organismos departamentales. El informe hizo énfasis en la necesidad de efectuar cambios en el lenguaje en varias partes de la ley, de modo que se mencionara explícitamente a hombres y mujeres. Así mismo, recomendó que las mujeres estuvieran exentas de la expropiación (Camacho 1996). Ninguna de estas últimas recomendaciones se adoptó.

Según Isabel Lavadenz, entonces directora del INRA, cuando se realizaron este informe de consultoría y los talleres subsiguientes, ya el proceso iba demasiado avanzado y no permitía la introducción de grandes modificaciones en la ley propuesta. La Coordinadora de la Mujer —una red feminista que había desempeñado un papel crucial varios años antes al llamar la atención del Ministerio de Agricultura hacia los temas de género— también intervino muy tarde en el proceso²⁵. Según otra participante en el proceso, “el tema de los derechos de la mujer llegó cuando el proyecto de ley ya empezó a defenderse en el Parlamento. Mientras tanto, no fue un tema fundamental. Había temas más generales orientados a los problemas de los grandes sectores campesinos, de los empresarios”²⁶. Sin embargo, hubo consenso en cuanto a que debía introducirse un párrafo sobre equidad de género en la ley, y el Congreso lo aprobó sin mayor discusión o disenso²⁷.

Los principales logros de los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador se relacionan con el reconocimiento de reclamaciones históricas de tierras en la región amazónica, aunque ninguno de los movimientos consiguió que éstas se reconocieran como territorios indígenas. Lo interesan-

25 Carta de Jocelyn Olmos, Coordinadora de la Mujer, a Isabel Lavadenz, Interventora Nacional de CNRA, 3 de julio de 1996, La Paz; y carta de Isabel Lavadenz, Interventora Nacional, a Jocelyn Olmos, 11 de julio de 1996, La Paz. Archivos de la Coordinadora de la Mujer.

26 Entrevista con Roxana Ibarregaray, investigadora de Conalse, Ministerio de Agricultura, 11 de julio de 1997, La Paz.

27 La directora del INRA consideró que varias de las otras recomendaciones del informe de consultoría, como la adopción de un lenguaje neutro con respecto al género, podrían incluirse en las reglamentaciones que acompañarían la ley. Sin embargo, en las reglamentaciones subsiguientes no se agregó ningún contenido adicional específico sobre género (INRA 1997). En retrospectiva, Isabel Lavadenz considera que “habría sido interesante analizar el tema de la titulación conjunta de las propiedades pequeñas y la parcela familiar.. Tal vez no se requiera en el caso de las uniones formales o las uniones consensuales, pues si el campesino es dueño de la tierra, la tierra se considera un *ganancial* (utilidad que se divide entre ambos miembros de la pareja en caso de separación). Pero soy consciente de que es preciso declarar explícitamente ciertos valores culturales”. Entrevista realizada el 14 de julio de 1997, La Paz.

te es que, si bien hubo una mayor unidad entre las organizaciones de la sierra y de la selva en Ecuador que en Bolivia –puesto que se conformó una organización conjunta, la Conaie, y no una alianza–, las ganancias potenciales que derivó el movimiento campesino e indígena de la nueva legislación fueron mucho mayores en Bolivia. En Ecuador, la Conaie básicamente tuvo que emprender una campaña defensiva para impedir el desmembramiento de las comunidades de la sierra andina. Aunque éste también fue un tema en Bolivia, en este país hubo un consenso mucho más sólido en torno al mantenimiento de la propiedad colectiva y la continuación del proceso de reforma agraria. Además, en Bolivia, en las tierras que podían ser expropiadas por el Estado o en la distribución gratuita de los terrenos públicos se debe asignar prioridad a la adjudicación colectiva de la tierra a comunidades indígenas o campesinas que no tengan tierra suficiente. Para fines prácticos, en Ecuador el Estado ya no expropia tierras. En lo que respecta al género, la ley de tierras de Bolivia es más favorable que la de Ecuador, pues estipula explícitamente que las mujeres tienen derecho a la tierra independientemente de su estado civil y que en la distribución de la tierra se deben aplicar criterios de equidad de género. Sin embargo, esta disposición no respondió a una demanda de las mujeres indígenas y campesinas organizadas, sino más bien a la presión del movimiento de mujeres urbanas y sus aliadas en el Estado.

MUJERES INDÍGENAS ORGANIZADAS, DEFENSA DE LA TIERRA COLECTIVA Y USOS Y COSTUMBRES TRADICIONALES

Aunque las mujeres fueron participantes visibles de las protestas indígenas de los años noventa en Ecuador y Bolivia, en las negociaciones en torno a la promulgación de los nuevos códigos agrarios de estos dos países, ni las organizaciones campesinas e indígenas nacionales ni las líderes indígenas plantearon como tema el género y los derechos a la tierra. Según Nina Pacari, dirigente nacional de la Conaie, todo el tema de género y derechos a la tierra es irrelevante, pues “los pueblos indígenas no han planteado la demanda individual (de la tierra); siempre ha sido colectiva, desde las perspectivas de la comunidad” (en Torres 1995: 79). El tema parece irrelevante porque la preservación misma de las comunidades indígenas –su identidad en cuanto pueblos indígenas– se basa en el acceso comunal a la tierra. Se cree que el hecho de cuestionar cómo se va a distribuir esa tierra comunal después –mediante qué reglas se va a asignar a las familias y a los hombres y mujeres que las componen, y quién va a participar en la determinación de esas reglas– divide a la comunidad y constituye una amenaza contra la unidad indígena. Se argumenta que los temas de clase y etnicidad –temas que unen a campesinos e indígenas–

deben ser prioritarios, porque ha sido en cuanto tales que los hombres y mujeres de Ecuador han sido explotados a lo largo de los siglos.

Blanca Chancoso (s. f.: 22), quien fuera secretaria general de Ecuarunari en los años ochenta, explica la posición de las organizaciones de mujeres indígenas de la siguiente manera: "...la mujer indígena no tiene una reivindicación propia como mujer, no estamos separadas del pueblo. Nuestro pueblo indígena está doblemente explotado, doblemente discriminado y junto con ellos tenemos esa misma discriminación". La posición de las organizaciones campesinas e indígenas mixtas, compartida por casi todas sus integrantes mujeres, se puede sintetizar de la siguiente manera: "El incorporar los criterios de equidad de género en la discusión sobre tierra, agua y acceso a los recursos no es un problema de los pueblos indígenas. Es un problema de las mujeres de clase media. No es relevante para nosotros. Queremos luchar y pelear por los problemas de los pueblos como un todo"²⁸. Aquí se deben distinguir dos temas: el tema de clase y la desconfianza que despiertan en las líderes indígenas las demandas feministas, y las razones por las cuales las demandas colectivas revisten tanta importancia para las mujeres indígenas. Con respecto al primer tema, el principal punto de intersección de las mujeres indígenas y de clase media ha sido la esfera del hogar, en donde las primeras son empleadas como trabajadoras domésticas y explotadas por las segundas. Se piensa que al movimiento de mujeres sólo le interesan los asuntos mestizos, y que ignora temas tan vitales para la mujer indígena como la perpetuación de la pobreza y la discriminación. Además, las líderes indígenas consideran que algunas demandas feministas, como los derechos reproductivos, son un llamado al etnocidio (Minaar 1998: 71).

Las líderes indígenas señalan que su interés primordial es la defensa de la comunidad, la cual, a su vez, se basa en la defensa del acceso colectivo a la tierra, pues este factor es el que da cohesión y significado a la identidad indígena. Por consiguiente, una de las principales demandas en el Foro de Mujeres Indígenas de 1994, que precedió el debate en torno a la Ley Agraria de Ecuador, fue: "Pidan a nuestros dirigentes de los cabildos, de las provincias, regiones y nacionalmente que las tierras comunales no sean divididas ni vendidas, son para el beneficio de todos y fueron adquiridas con mucho sacrificio. Que sean mantenidas comunalmente, para la familia. Los compañeros tienen que asumir responsabilidad por el cuidado de la tierra y la mujer, porque dividir la tierra es lo mismo que desmembrar a una mujer" (Conaie 1994: 41).

28 Síntesis de la discusión sobre este tema por las participantes no indígenas en el Seminario sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra, organizado para las autoras por Cepam, 24 de julio de 1997, Quito.

La defensa de la tierra (*la tierra madre*) se equipara con la defensa de las mujeres, pues se considera que la mujer se identifica más estrechamente con la naturaleza y la cultura. A su vez, la defensa de la cultura se basa en la invocación de una cultura mítica y ancestral en donde las mujeres eran veneradas como fuente de vida, junto con la tierra. Esto es muy evidente en el siguiente testimonio: "La tierra y la mujer son una y la misma madre, ambas producen, dan vida, nos alimentan y nos visten. Decimos que son una y la misma madre porque para nosotras, las mujeres indígenas, la tierra es lo que nos da vida, produce nuestros alimentos. Nosotras las mujeres somos parecidas a la tierra, pues damos vida, somos las reproductoras. Como la tierra es nuestra madre, no puede ser dividida, sería como dividir a nuestra madre" (Conaie 1994: 38). Esta analogía entre la mujer y la tierra, o identificación de la mujer con la naturaleza, significa que las mujeres tienen deberes muy específicos relacionados con la biología. Así como la tierra nutre y reproduce la vida, el papel de la mujer indígena se define en términos de la reproducción física y cultural, lo cual, a nuestro parecer, limita su desarrollo humano (Minnaar 1998: 75-6).

Si bien la Conaie está conformada por representantes de diversas culturas indígenas –desde los pueblos mayoritarios quichua de la sierra y los de seja de la selva hasta los grupos tribales heterogéneos de la cuenca amazónica–, el tema de la relación entre la mujer y la tierra y la importancia crucial que tienen tanto la tierra como la mujer en la reproducción de la cultura indígena suele generalizarse como la "esencia" misma de dicha cultura. En el discurso indigenista andino, esta cultura mítica ancestral se basaba en la complementariedad de los roles masculino y femenino²⁹. La base de la complementariedad era la supuesta igualdad entre hombres y mujeres, aunada al rol esencial que unos y otras desempeñaban en el proceso de producción y reproducción. Cada género derivaba su autoridad de estos roles complementarios y cada uno participaba en la toma de decisiones (Perrin y Perruchon 1997). En este análisis, el colonialismo y/o el capitalismo fueron los responsables de introducir la desigualdad de género: "Antes, en nuestra cultura y cuando nuestra sociedad era libre, las mujeres y los hombres aymaras teníamos los mismos derechos. La mujer tenía autoridad... el sistema actual trata de imponer 'el hombre

29 Billie Jean Isbell (1978: 11) define la noción de complementariedad en términos de la relación de una entidad con otra entidad: "La complementariedad sexual es quizás el concepto más utilizado para clasificar los fenómenos cosmológicos y naturales. También simboliza el proceso de regeneración. Los fenómenos se conceptualizan como masculinos y femeninos e interactúan unos con otros de una manera dialéctica para formar nuevas síntesis, como nuevos ciclos de tiempo y nuevas generaciones de personas, plantas y animales". Isbell llama a esta dialéctica el concepto de "la otra mitad esencial".

superior a la mujer'. En el sistema tradicional, nuestros hombres y mujeres participaban y decidían. Este sistema está atacado desde hace más de cuatro siglos, nuestro objetivo es defenderlo y luchar por él" (ISIS International 1987: 45).

Como señala Renée Minnaar (1998: 74), "el hecho de que en la cosmovisión de los pueblos andinos el universo se divide en una mitad masculina y otra femenina, es insuficiente para deducir de ahí la existencia de relaciones de género igualitarias". Observa que la complementariedad se basaba en la simetría, y no en la igualdad, y que la simetría mantiene diferencias de género y relaciones de género jerárquicas.

Que esta cultura mítica ancestral haya existido o no, está más allá del alcance de este trabajo; lo que interesa es determinar cómo, dentro de este discurso, se puede lograr la igualdad de género. Según una dirigente indígena de Bolivia: "Una vez que lleguemos a romper las estructuras coloniales, podemos vivir la complementariedad... En esta sociedad en que vivimos, colonialista y patriarcal, es imposible pedir al hombre que sea solidario con la mujer, es imposible pedir a una mujer con mentalidad machista, patriarcal y colonial que sea solidaria con otra mujer indígena más pobre, hay que romper con esto"³⁰. En otras palabras, como el patriarcado es una importación europea y los hombres y las mujeres se complementan en la división del trabajo, no existe necesidad alguna de demandas específicamente relacionadas con el género en las luchas actuales³¹. La clase y la solidaridad étnica deben tener prioridad, porque lo que se necesita en el contexto actual es acceso colectivo a la tierra y autonomía para las comunidades indígenas, de tal manera que puedan recuperar eventualmente sus costumbres del pasado, un pasado en el cual la complementariedad en la división del trabajo por género era sinónimo de la igualdad entre los sexos, y no de la desigualdad actual. Ésta es una de las razones por las cuales el crecimiento del movimiento indígena y la participación cada vez mayor de las mujeres en él no han llevado a un cuestionamiento automático del papel que desempeña la mujer en la sociedad indígena. Más bien, la participación de las mujeres es una consecuencia de la necesidad de fortalecer las organizaciones indígenas, pues son actoras claves (como reproductoras de la vida y la cultura) en la resistencia de los pueblos indígenas a la asimilación de la cultura dominante (Prieto 1998: 15-6; Moya 1987).

En un estudio detallado sobre líderes indígenas mujeres que se realizó en Ecuador, se plantea que una de las razones por las cuales estas

30 Entrevista con Clara Flores, diputada y líder indígena, 12 de julio de 1997, La Paz.

31 Entrevista con la investigadora Gloria Ardaya, 13 de julio de 1997, La Paz.

líderes promueven el discurso según el cual "en la complementariedad hay igualdad" es que "la misma revalorización de lo propio, de lo tradicional, operada para recuperar los valores, los conocimientos y la identidad de los pueblos indígenas está siendo utilizada para revalorizar a las mujeres" (Cervone 1998: 185). Según Emma Cervone, las líderes indígenas tienen que defender dos espacios de modo simultáneo: en primer lugar, el espacio étnico para la defensa de la diferencia y la igualdad de derechos ante la sociedad blanca/mestiza; y en segundo lugar, su espacio como mujeres líderes dentro del movimiento indígena, un espacio en el cual deben estar validadas por los líderes indígenas varones. Cervone argumenta, por consiguiente, que la ideología de la igualdad, "que resalta lo femenino en el orden simbólico del sistema de valores", debe considerarse como una estrategia por parte de las líderes para defender su espacio como mujeres (*ibíd.*: 186). Sin embargo, esta posición entraña varias contradicciones, como reconoce Cervone, entre ellas el hecho de que la revaluación de la posición de las mujeres está teniendo lugar a un nivel más simbólico que político. Como señala Minnaar (1998: 78), la valoración de la mujer asociada con su vínculo a la naturaleza y la cultura "no garantiza más poder de decisión en la distribución del trabajo, en el acceso automático a recursos y el asunto de toma de decisión pública"; más bien, sirve para excluir a las mujeres de esferas distintas de la reproductiva.

Además, el discurso de la igualdad de género muchas veces entra en conflicto con la experiencia vivida por las mujeres indígenas, sobre todo en lo que respecta a temas como la violencia doméstica, y Cervone advierte que esto podría producir una ruptura entre el liderazgo femenino en los niveles nacional y local en torno a temas de desigualdad (*ibíd.*: 186-7). Tanto en Bolivia como en Ecuador, en los últimos dos decenios proliferaron las organizaciones de mujeres a nivel local, pero la participación en grupos compuestos exclusivamente por mujeres no ha redundado fácilmente en la mayor participación de la mujer en instituciones locales dominadas por los hombres. En Ecuador, la modalidad principal de organización local en la sierra han sido las comunas, asociadas con el acceso colectivo a la tierra y al gobierno local. Por ley, la participación en las comunas está abierta a todos los hombres y mujeres mayores de 18 años; sin embargo, en la práctica, las familias están representadas por el jefe de hogar varón. Según un cálculo, a mediados de los años ochenta menos del diez por ciento de los miembros eran mujeres, y la mayor parte de éstas eran viudas o abandonadas (FIDA 1989: 166). El liderazgo de las comunas ha sido tradicionalmente masculino, y aunque en los últimos años parece haber aumentado el número de mujeres en cargos directivos, se calcula que representan menos del uno por ciento de los líderes

elegido en las organizaciones mixtas de nivel de base³². En la sierra boliviana, la modalidad principal de gobierno a escala local se ha dado a través de la estructura del sindicato agrario, en donde la representación corresponde a un solo miembro por familia, que también en este caso suele tratarse del jefe de hogar varón (Sostres y Carafa 1992; Paulson 1996)³³. A semejanza de lo que ocurre en Ecuador, aunque las mujeres indígenas están participando cada vez más en grupos de sólo mujeres, esto no ha llevado automáticamente a una representación creciente en estructuras tradicionales de gobierno y poder dentro de sus comunidades, aunque en los últimos años sí ha aumentado su participación en éstas.

Algunas líderes indígenas señalan que la falta de participación de la mujer en las estructuras de toma de decisiones en la comunidad no es problema porque el voto del jefe de hogar varón no es individual, sino más bien un voto colectivo que representa los intereses de la familia (Pacari 1998: 64). Sin embargo, existe muy poca evidencia que respalde esta afirmación³⁴. Además, los temas que plantean las mujeres indígenas en sus propias organizaciones locales y en las reuniones femeninas difieren mucho de las que se discuten en las reuniones de las asociaciones mixtas, como son los asuntos de la violencia doméstica o la falta de derechos de la mujer a la tierra. Por ejemplo, en las actividades preparatorias de las ONG en Bolivia para la Conferencia de Beijing de 1995, los derechos de la mujer a la tierra se plantearon como problema en tres de las reuniones regionales de mujeres campesinas e indígenas, de la siguiente manera:

– Los sindicatos agrarios prefieren a los hombres a la hora de conceder tierras y otorgar derechos de propiedad de la misma. Las mujeres no

32 Entrevista con Dolores Casco, directora de la Dirección de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura y Ganadería, 23 de julio de 1997, Quito. El cálculo lo hizo Julia Almeida, de esa misma entidad, con base en una revisión de los datos sobre comités ejecutivos suministrados al ministerio por 2.253 comunas, 1.985 cooperativas y 1.382 organizaciones de nivel de base. Sin embargo, estos datos no están desagregados por género, de modo que la estimación se basa en la deducción del sexo según el nombre.

33 En las cuatro comunidades mizque estudiadas por Susan Paulson (1996: 138), las mujeres representaban el 17 por ciento de los miembros de los sindicatos, en gran medida porque eran viudas o separadas. Sin embargo, algunas de las mujeres que representaban a sus hogares lo hacían porque eran las dueñas o administradores del patrimonio familiar, lo que ilustra la importancia potencial que reviste la propiedad de tierra por parte de la mujer en cuanto a los cambios que produce en su posición de negociación y su representación política.

34 La única evidencia convincente de toma conjunta de decisiones en el hogar en la mayor parte de las esferas se encuentra en el estudio de caso de la sierra central ecuatoriana realizado por Sarah Hamilton (1998). De lo contrario, la literatura tiende a mostrar que en la mayor parte de las comunidades campesinas e indígenas de los Andes predomina la desigualdad de género, como se aprecia en los patrones de herencia, la tenencia de la tierra, la estructura de poder y representación y la vida cotidiana.

contamos con tierras propias, en muchos casos si muere el marido las tierras son revertidas. Los padres dan más preferencia a los hijos varones, discriminando a las mujeres.

- Entre algunas propuestas para superar nuestra situación, se encuentran las siguientes: acceso a la educación para las mujeres en los diferentes niveles; capacitación técnica y créditos; derecho a la propiedad de la tierra.
- Las mujeres tenemos derecho a las tierras y queremos que éstas sean legalizadas pues nosotras las trabajamos: la tierra es de quien la trabaja.
- Las familias son dueñas de las tierras, pero no tenemos títulos ejecutoriales. Sin embargo, nosotras las mujeres sufrimos, porque no tenemos derecho a la tierra propia, donde cultivar nuestra agricultura que representa la solvencia económica necesaria para vivir (Salguero 1995: 23, 25, 28, 35).

Los problemas relacionados con la falta de acceso legal de las mujeres a la tierra se manifiestan sobre todo en el caso de la migración masculina, pues con frecuencia el acceso al crédito o a la asistencia técnica depende de que sean dueñas de la tierra o de que posean tierra a título propio. Además, cuando la migración estacional del cónyuge se convierte en una migración permanente, al no tener derechos garantizados a la tierra las mujeres quedan en una situación de gran inseguridad para proveer por sus familias, pues a veces la parcela que la familia tiene en usufructo vuelve al sindicato agrario o a la comunidad. Según los usos y costumbres tradicionales, no existe ninguna garantía de que las autoridades comunitarias cedan tierras a las mujeres que resultan abandonadas.

Lo que vale la pena resaltar aquí es que cuando estas inquietudes de las mujeres indígenas a nivel local y regional se abordaron en la reunión nacional, se privilegió la demanda general de reconocimiento de territorios indígenas, así como la defensa de la tierra comunal. En cuanto a los diversos intereses relacionados con los derechos de la mujer a la tierra que se habían expresado anteriormente, sólo uno –referente a la herencia– se preservó en las recomendaciones finales: “Los pueblos indígenas y originarios hemos sido los dueños de las tierras y territorios y seguiremos luchando para dejarles tierras y territorios libres a nuestros hijos/as... Cuando se produzca el caso de heredar territorios de los padres o cónyuges, queremos tener el derecho de propiedad a los mismos” (Salguero 1995: 48). Según la coordinadora de estas reuniones³⁵: “Muchas

35 Mercedes Urriolagoitia, coordinadora nacional de las ONG para Beijing, intervención durante el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de Tierra, *op. cit.*

mujeres indígenas hicieron énfasis en el papel de complementariedad y en cómo en la complementariedad de roles no existe discriminación... Sin embargo, el tema más sensible para romper la concepción de que en la complementariedad no hay discriminación es la herencia en la tenencia de la tierra". Esto sugiere los siguientes aspectos: que los patrones tradicionales de herencia con base en los usos y costumbres muchas veces discriminan en contra de las mujeres; que las mujeres indígenas se están conscientizando cada vez más de esta discriminación, y que con frecuencia existe una gran distancia entre las inquietudes de las mujeres indígenas y lo que sus líderes expresan en las reuniones nacionales, sobre todo en aquéllas en donde también está presente el liderazgo masculino de las asociaciones mixtas.

Las líderes indígenas reconocen que sufren discriminación en las organizaciones mixtas. Están sub-representadas numéricamente, tanto en su condición de socias como en los cargos de liderazgo. Por ejemplo, una de las principales demandas de las mujeres en la Conaie es la participación igualitaria de hombres y mujeres en la organización: "Exigimos que seamos tenidas en cuenta para que la participación en las asambleas y congresos sea igualitaria entre hombres y mujeres; por ejemplo, si van a participar diez personas, deben ser cinco hombres y cinco mujeres" (Conaie 1994: 7). En Ecuador, hasta hace muy poco no se pensaba que las mujeres indígenas debían conformar una organización propia, como precondition para obtener una participación en condiciones de igualdad con los hombres en la esfera pública³⁶. Según la coordinadora general de la Comisión de Mujeres Indígenas del Amazonas Ecuatoriano, "las mujeres indígenas de Ecuador no nos hemos organizado para crear una organización independiente de la de los hombres, sino porque vemos la necesidad de que las mujeres trabajen conjuntamente con los hombres para afrontar nuestros conflictos"³⁷.

La situación en Ecuador contrasta con la de Bolivia, en donde la Federación Boliviana de Mujeres Indígenas y Campesinas 'Bartolina Sisa' se creó bajo el ala protectora de la Csutcb a comienzos de los años ochenta. Las demandas de las bartolinas son una combinación de demandas de

36 Desde la creación de la Conaie, en 1986, ha habido una Secretaría de la Mujer; así mismo, más tarde se creó una en Confenaie. Sin embargo, en la mayor parte de las organizaciones indígenas de la región amazónica las secretarías de la mujer sólo se crearon a mediados de los años noventa. En el caso de la Federación de Organizaciones Indígenas del NAPO (FOIN), que se negó a crear una secretaría de la mujer, las mujeres conformaron su propia organización y luego solicitaron su admisión en la FOIN. Más tarde se les concedió una vicepresidencia permanente en la organización mixta (Ceplaes 1998: 154, 96).

37 Yolanda Vargas, en el taller sobre Mujeres Indígenas y Participación, Reunión Preparatoria de las ONG para Beijing, Mar del Plata, septiembre de 1994, en Ceimme (1995: 54-5).

clase y étnicas, a semejanza de las demandas de la organización campesina mixta. Cuando se plantearon las demandas de género a fines de los años ochenta, incluso a manera de demandas secundarias, bastaron para generar conflicto en la organización original. Esta tensión, que se ha presentado con diversos grados de intensidad en distintos momentos, todavía no se ha resuelto, lo que sugiere que la autonomía organizacional –tener una organización de mujeres propia– no necesariamente redundaba en una autonomía ideológica, como un espacio en donde se puedan plantear demandas específicas de género³⁸. Sin embargo, las organizaciones de sólo mujeres les ofrecen a éstas otros beneficios, como la oportunidad de obtener experiencia organizativa y de liderazgo y de solicitar fondos internacionales para desarrollar proyectos de mujeres.

En Ecuador las mujeres finalmente constituyeron, en 1996, una organización nacional, el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador (Conmie), pese a las insistentes objeciones de la Conaie. Teresa Simbaña, una de las fundadoras, dice que la razón principal por la que las mujeres conformaron una organización propia fue que las organizaciones mixtas estaban dominadas por hombres y limitaban las oportunidades de las mujeres para participar en la toma de decisiones³⁹. Además, las mujeres veían que a los fondos que ingresaban a la organización para proyectos de mujeres no se les estaba dando buen uso y muchas veces se destinaban a fines generales, en vez de al objetivo original. También habían visto que las mujeres indígenas de otros países estaban conformando exitosamente organizaciones propias. Así pues, en octubre de 1996 convocaron un congreso nacional de mujeres indígenas: “A los compañeros hombres no les gustó nada que formáramos una organización de mujeres. Me llamaron siete veces que no lo hiciera. Amenazaron a las mujeres de la Conaie con expulsarlas por apoyar hacer la organización... Ellos decían que la idea no era de las indígenas, que era una copia de las mestizas. Las mujeres de la Conaie se asustaron y se fueron”⁴⁰. En la actualidad, cincuenta organizaciones de base de mujeres rurales están afiliadas al Conmie, que también cuenta con numerosas socias mujeres independientes. Según Simbaña, uno de los objetivos de la organización es elevar la autoestima de las socias, para que tengan voz propia como mujeres “con dignidad, como personas, para que no sean objetos”. También apoyan proyectos de generación de ingresos para las mujeres en producción agropecuaria y

38 Entrevista con Gloria Ardaya, *op. cit.*

39 Simbaña fue secretaria nacional de la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine). Entrevista realizada el 24 de febrero del 2000, Quito.

40 *Ibíd.*

artesanal, y además desarrollaron un proyecto que otorga crédito a las mujeres para financiar la construcción de viviendas propias. En lo que respecta a la tierra, como en Ecuador ya finalizó la reforma agraria, la lucha actual es, en su opinión, conscientizar a las mujeres sobre sus derechos de propiedad en el matrimonio y en la herencia.

Es difícil saber si la existencia de una organización nacional de mujeres indígenas ha ejercido algún impacto en la Conaie y su liderazgo. Existen algunos indicios de que la dirigencia femenina de la Conaie se ha vuelto más abierta a temas de interés para las mujeres. En un artículo reciente, Nina Pacari (1998: 66) admite que "la lucha del movimiento de las mujeres es sumamente importante... Es un movimiento que crece y tiene grandes retos para lograr cambios en la sociedad. Pero para la mujer indígena es diferente ya que nosotras priorizamos la perspectiva como pueblos indígenas sin que eso signifique que excluyamos el tema y los derechos de la mujer... No sería prudente para nosotras, tanto como organizaciones o como dirigentes, olvidarnos de los problemas que tenemos como mujeres. Tampoco es prudente separarnos e ir por un lado las mujeres indígenas con su lucha exclusiva como mujeres y, por otro, los hombres, con una lucha como pueblos". Pacari ahora señala que la demanda debe consistir en que las políticas estatales sean coherentes con una perspectiva tanto de género como étnica (*ibid.*). Así mismo, como miembro de la Asamblea Constituyente de 1998, defendió la inclusión de una perspectiva de género en la nueva Constitución de Ecuador (Ayala 1999: 1). Esta evolución en el pensamiento es, probablemente, producto de una combinación de factores: el planteamiento de una perspectiva de género entre las mujeres indígenas de otras regiones del continente, sobre todo en México y en Guatemala, la influencia creciente de esta perspectiva en las reuniones regionales de las dirigentes indígenas y la interiorización del discurso de la diferencia en los movimientos feminista y de mujeres en América Latina. También ha contribuido a esta tendencia la creciente conscientización sobre el impacto negativo que ha tenido la contrarreforma neoliberal en las mujeres indígenas de México.

IGNORAR LOS DERECHOS DE LA MUJER A LA TIERRA: MÉXICO Y PERÚ

Quizás el mejor ejemplo sobre por qué es importante especificar explícitamente los derechos individuales de las mujeres a la tierra dentro de modalidades colectivas de propiedad es lo que está sucediendo con el acceso de la mujer a la tierra en las contrarreformas emprendidas en México y Perú. En ambos casos, la legislación agraria neoliberal permite actual-

mente la división y la eventual venta de propiedades colectivas⁴¹. Antes de la contrarreforma, los derechos de la mujer a tierras colectivas eran mucho más explícitos en México que en los países andinos. México fue, en 1971, el primer país latinoamericano que estableció la igualdad jurídica formal entre hombres y mujeres en su legislación agraria. Sin embargo, las reglamentaciones de los ejidos especificaban que cada familia tenía derecho a ser representada por sólo un miembro, que, de acuerdo con el uso y las costumbres tradicionales, era el jefe de hogar varón. Por consiguiente, aunque el Estado concedió a todas las mujeres adultas derechos a la tierra, la participación en los ejidos y los derechos efectivos a la tierra se limitaban a las jefas de hogar mujeres. No obstante, los derechos de usufructo en el ejido se consideraban como patrimonio familiar, otorgando a todos los miembros del hogar acceso a la tierra y a otros recursos. Las disposiciones de herencia en los ejidos protegían este patrimonio familiar al restringir la herencia de parcelas del ejido, en los casos en que se hacía testamento, al cónyuge o compañero(a) y/o un hijo, o si no hubiere testamento, concediendo preferencia al cónyuge/compañero(a).

En la actual contrarreforma, todas las decisiones importantes con respecto al futuro del ejido (por ejemplo parcelarlo y/o disolverlo) deben ser tomadas por miembros reconocidos del mismo. Esto significa que los cónyuges de los miembros del ejido quedan excluidos de la toma de decisiones, y esto en efecto excluye a la mayor parte de las mujeres (puesto que las mujeres representan menos de una quinta parte del total de miembros) de intervenir directamente en la determinación del futuro de sus comunidades. Además, con el voto de los miembros del ejido, los individuos que posean derechos de usufructo pueden adquirir un título sobre la parcela familiar y disponer de ésta a su antojo, ya sea arrendándola o vendiéndola. Por otra parte, los cambios en las disposiciones sobre herencia ya no garantizan que el acceso a la parcela permanezca dentro de la familia. Ahora el ejidatario puede decidir el orden de sucesión, que puede incluir al cónyuge o compañero(a), a uno de los hijos o a cualquier otra persona. Sólo en el caso de que el ejidatario fallezca sin haber hecho testamento rige el anterior orden de sucesión, que le confería prioridad a la cónyuge/compañera. Queremos resaltar que lo que fue un recurso de la familia –el patrimonio familiar– ha dado lugar, en la contrarreforma, a un proceso de individualización de los derechos a la tierra que ha excluido a las mujeres. Las excluyó porque la legislación estatal se combinó con los usos y costumbres tradicionales para otorgar la representación del

41 En Perú, la decisión para parcelar las comunidades campesinas exige una mayoría del 50 por ciento de los votos en la costa y –como en Ecuador– de dos tercios en la sierra. En México esta decisión sólo requiere una votación con mayoría simple.

hogar a sólo uno de los sexos. Como las mujeres casadas no tienen ningún derecho de representación directa dentro del ejido, no tienen ni voz ni voto en las decisiones que determinan la privatización de la tierra comunal. Así pues, el patrimonio familiar se convierte en propiedad individual del jefe de hogar varón.

Es posible que en Perú se dé un proceso similar. Allí, desde 1987 los hombres y las mujeres han tenido igual derecho a participar como miembros de las comunidades campesinas e indígenas reconocidas. Sin embargo, la Ley de Comunidades Campesinas, que comprometió al Estado a respetar y proteger "las costumbres, los usos y las tradiciones de la comunidad", también distingue entre los miembros de la comunidad y la categoría de comunero calificado, y sólo éste tiene derecho a participar con voz y con voto en la asamblea comunal y a ser elegido para un cargo de liderazgo (Perú 1987: artículo 1). Si bien teóricamente el comunero calificado puede ser hombre o mujer, según la práctica tradicional sólo hay un comunero calificado por familia, y es el hombre quien, como jefe del hogar, representa a ésta ante la comunidad. Tradicionalmente, las únicas mujeres que participan en las decisiones comunales son las viudas (Del Castillo 1997). Por ejemplo: "Los hombres de Moyobamba dicen que cada familia es representada por un solo comunero y, mientras haya un varón que asuma este papel, debe hacerlo un hombre. En cualquier familia, los hermanos se convierten en comuneros, mientras que las hermanas deben obtener acceso a la representación y los recursos a través de sus padres y esposos que son comuneros. Sólo cuando una mujer ha quedado viuda o cuando es madre soltera desde hace bastante tiempo y ya no forma parte de la familia de su padre, recibe estatus de comunera" (Bourque y Warren 1981: 157). En algunos casos, si las viudas se vuelven a casar pierden su derecho a representar a su familia, así como su acceso directo a la tierra (Casafranca y Espinoza 1993: 19, 26). Otros investigadores también han concluido que las comunidades campesinas de la sierra se caracterizan por una "discriminación en el usufructo de la tierra en razón de sexo, edad y estado civil (mujeres, hijos menores, huérfanos, viudas y ancianos)" (Bonilla 1997: 72).

Aunque desde la promulgación de la Ley de Tierras de 1995 en Perú las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades indígenas nativas de la selva pueden escoger libremente su forma de asociación y disposición de la tierra comunal, esta decisión se debe tomar mediante un voto mayoritario de dos tercios de los comuneros calificados. Como en México, las mujeres casadas no participan en este importante proceso de toma de decisiones con respecto al futuro de sus comunidades, y si se lleva a cabo la individualización de los derechos a la tierra, también puede suceder que la parcela de usufructo familiar se convierta en propie-

dad privada del hombre. En Perú se ha prestado relativamente poca atención a las implicaciones de género que tiene la parcelación de la tierra comunal. Un informe reciente elaborado por un Grupo de Trabajo sobre Comunidades y Titulación planteaba, sin embargo, cierta inquietud sobre lo que sucedería con los derechos a la tierra de las viudas, puesto que éstas muchas veces son discriminadas cuando se definen sus derechos a la tierra: "El problema se plantea de manera significativa en las zonas de la sierra que fueron afectadas por la violencia social y política, donde el número de viudas es bastante alto" (Coordinadora Nacional 1997: 3). Si a este grupo de mujeres dentro de las comunidades campesinas no se les garantizan derechos a la tierra como jefes de hogar, existen muy pocas probabilidades de que se tengan en cuenta los intereses de las esposas y las hijas, o de que se escuchen sus voces en el proceso de parcelación.

En los países con poblaciones indígenas apreciables, es en México —donde el proceso de privatización de la tierra comunal está más avanzado— en donde las indígenas han sido más visibles en la demanda de derechos explícitos de la mujer a la tierra. Como se expresó en la Reunión Preparatoria de las ONG para Beijing en 1994, los cambios efectuados al artículo 27 de la Constitución mexicana que abrieron paso a la privatización del ejido "afectan a las mujeres indígenas porque no podemos decidir sobre el destino de nuestras tierras; permiten que la tierra sea negociable, si anteriormente era inalienable, imprescriptible, inembargable, ahora nos pueden quitar las tierras. Además, este artículo no nos contempla, la mujer... no es tomada en cuenta... Paralela a la lucha por la tierra está la lucha por los derechos de la mujer..."⁴². Ha sido sobre todo en las reuniones de Chiapas en donde las mujeres indígenas han planteado demandas concretas con respecto a derechos a la tierra, por lo cual el EZLN ha sido el primer movimiento indígena en apoyar la demanda de derechos efectivos de la mujer a la tierra (Rojas 1995: 251). Sin embargo, en reuniones celebradas por todo México las mujeres indígenas comienzan a exigir derechos a la tierra y a reconocer que los usos y costumbres tradicionales las discriminan, sobre todo las que las excluyen de la herencia y de las estructuras de participación y toma de decisiones: "En las comunidades se siguen violando los derechos de las mujeres, al seguir aplicando usos y costumbres que atentan contra la dignidad de la mujer"; y "las mujeres indígenas plantean sus demandas y reivindican sus derechos, no para ir contra su cultura o su grupo, sino para pensar la costumbre desde una perspectiva que las incluya" (Seminario 1996: 2-3).

42 Sofía Robles, Grupo Iniciativa Indígena por la Paz, San Cristóbal, Chiapas, en Ceimme (1995: 52-3).

En síntesis, existe un reconocimiento cada vez mayor de que la demanda de respeto por los usos y costumbres tradicionales rara vez, si es que alguna, representa, en la práctica, un llamado a la igualdad de género con base en la complementariedad. Más bien, esta demanda es, muchas veces, un llamado a la reproducción de prácticas que subordinan la mujer al hombre. Como sugiere la experiencia mexicana, la única manera de garantizar que hombres y mujeres tengan derechos a la tierra iguales y efectivos en las modalidades colectivas de tenencia de tierra es que los derechos individuales a la tierra se garanticen dentro de la colectividad. A su vez, esto exige que tanto los hombres como las mujeres tengan derechos efectivos de representación en sus comunidades.

RECONCILIAR LAS PERSPECTIVAS CULTURALISTA Y FEMINISTA

Este trabajo ha ilustrado la importancia que reviste la defensa de la comunidad para los pueblos indígenas, así como el papel central que desempeña la demanda de los derechos a tierras y territorios colectivos en la identidad y la supervivencia de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se ha argumentado que una cosa es apoyar la demanda de derechos a la propiedad colectiva, y otra muy distinta defender los usos y costumbres tradicionales en términos de cómo se distribuye la tierra a las familias y a los individuos que las componen. Nuestro interés principal como feministas son aquellas instancias en que el respeto por la ley consuetudinaria o los usos y costumbres tradicionales violan los derechos individuales de las mujeres indígenas. En opinión nuestra, el aceptar la posición del relativismo cultural duro —que la cultura es la única y principal fuente de validez de la norma moral— exige aceptar la subordinación de la mujer y niega los derechos humanos individuales de las mujeres. Aunque respetamos la cosmovisión indígena con base en el vínculo entre la mujer y la tierra como fuente de vida, así como el atractivo de la tesis de la complementariedad, según la cual en un pasado hombres y mujeres pudieron haber tenido posiciones iguales, nos preocupa que conduzcan al argumento a favor de la preservación de todos los aspectos de una cultura, no importa cuán discriminatorios sean.

Además de idealizar el pasado y requerir la aceptación de un sistema cultural cerrado, la posición del relativismo cultural radical ignora las desigualdades internas y las relaciones de poder (Howard 1993: 329). La autoridad tradicional se basa en una compleja red de factores económicos, sociales y políticos; al no reconocer las relaciones de poder en las que se basa la autoridad derivada de la tradición, este punto de vista afirma que los problemas de las mujeres indígenas se basan en factores distintos de la cultura tradicional. Pero el argumento según el cual la subordina-

ción de la mujer es producto de fuerzas externas, como el colonialismo y la aculturación machista, desvía la atención de las desigualdades e injusticias actuales. Esta posición del relativismo cultural duro comienza a ser impugnado por mujeres intelectuales indígenas. En opinión de Amanda Pop, una académica maya kichie de Guatemala⁴³, "es bueno saber la historia de las atrocidades a que hemos sido sujetos, pero si todo el tiempo voy a estar interpretando el presente de acuerdo con un pasado mítico, ni siquiera un pasado real, entonces qué voy a decir. Yo tengo que ver lo más importante, ahora, el presente, eso es lo más importante, porque si yo estoy dudando si hay discriminación otras personas están decidiendo por nosotras y éstos son nuestros hombres... No importa cómo surgió (la discriminación contra las mujeres), lo importante es que existe".

Cuando mujeres como Pop expresan ideas como la anterior, exigiendo el reconocimiento de los derechos de la mujer, han sido denunciadas por intelectuales mayas varones como incitadoras del etnocidio, según ocurrió en un debate periodístico reciente en Guatemala: "Según la opinión de algunos hombres mayas, las mujeres mayas que reclamamos nuestros derechos como mujeres somos etnocidas. Interesante el discurso de estos hombres que se adjudican el derecho a decidir cómo debe ser la cultura maya, cuál es el estereotipo de la cultura maya... Me parece interesante porque están haciendo exactamente lo que les critican a otros: no reconocer el valor y la riqueza de la diversidad y la diferencia... Seremos "puras mujeres mayas" si no cuestionamos las relaciones desiguales entre hombres y mujeres que hasta ahora prevalecen en nuestras comunidades... se dice que en la cosmovisión maya la mujer se encuentra en un plano de igualdad. Eso quizás en la cosmovisión, pero en la manera de pensar de los hombres y mujeres mayas actuales está impregnada de desigualdad" (Álvarez 1996: 26).

¿Es posible reconciliar las diferencias entre los relativistas culturales y las feministas? Una contribución reciente de Boaventura de Sousa (1997) sugiere que se podrían reconciliar teóricamente mediante un cambio de enfoque que se aleje de los derechos humanos universales y adopte más bien una noción de lo que denomina derechos humanos multiculturales o transculturales. De Sousa señala que el debate entre universalistas y relativistas es básicamente falso, además de perjudicar el desarrollo de una concepción emancipatoria de los derechos humanos. Mientras el universalismo hegemoniza una voz para representar la diversidad humana (lo que denomina "la pelea de Occidente contra el resto del mundo"), los relativistas esencializan su propia visión cultural monolítica buscando

43 Entrevista realizada el 7 de enero de 1998, Avancso, Ciudad de Guatemala.

legitimar sus propias ideas a expensas de las demás. Dice De Sousa que lo que se requiere es un diálogo transcultural, horizontal entre las diferentes culturas, a fin de ampliar nuestra comprensión de la diversidad y la dignidad humanas.

De Sousa (1997: 10) plantea que todas las culturas son básicamente incompletas en términos de su concepción de la dignidad humana. Esta carencia se deriva de la existencia de una pluralidad de culturas; si cada cultura fuera tan completa como supone ser, sólo existiría una única cultura. Dice también que esta carencia es más evidente desde fuera, desde la perspectiva de otra cultura. La tarea de elaborar una concepción transcultural de los derechos humanos comienza por crear conciencia sobre este hecho de que las culturas son incompletas. El propósito de este ejercicio no es llegar a la completud, sino más bien establecer un diálogo horizontal cuya meta no sea dominar o imponer, sino más bien ampliar la concepción de la dignidad humana. De Sousa señala que todas las culturas tienen concepciones sobre la dignidad humana, algunas más amplias que otras, o con un mayor elemento de reciprocidad que otras. El reto consiste en detectar las preocupaciones comunes o las aspiraciones mutuamente inteligibles, lo que denomina "la constelación de significados locales mutuamente inteligibles" (*ibíd.*). Plantea que, de esta manera, un diálogo transcultural sobre la dignidad humana podría generar una concepción multicultural híbrida o mestiza de los derechos humanos.

La teoría y la práctica feministas se embarcaron en este discurso hace casi dos decenios, con el surgimiento del "feminismo de la diferencia"⁴⁴; es decir, el reconocimiento de las diferencias dentro de la categoría de "mujer" y de las diversas experiencias y los intereses múltiples de las mujeres como resultado a la intersección de clase, raza, etnicidad y nacionalidad, entre otros factores (Molyneaux 1985; Barret 1990; Fraser 1997). El feminismo de la diferencia dentro del movimiento internacional de mujeres ha requerido no sólo el reconocimiento de la diferencia, sino también la aceptación de valores y estilos de vida distintos de los dominantes de Occidente, y es en este punto que hay coincidencia con el de De Sousa, lo cual significa un diálogo horizontal en el movimiento de mujeres. Este proceso ha creado un consenso en cuanto a que no todas las diferencias culturales merecen respeto o reivindicación, y que no todas las prácticas se pueden universalizar (Subirats 1998: 58). Además, este

44 Recuérdese, en el capítulo 1, que el "feminismo de la diferencia" se ha utilizado de dos maneras diferentes en el "debate de igualdad versus diferencia" para significar la posición que hace énfasis en las diferencias entre los hombres y las mujeres, pidiendo una reevaluación de las cualidades encarnadas por las últimas, y en el sentido que aquí se utiliza, para reconocer la composición heterogénea de la categoría mujer.

proceso de diálogo ha comenzado a generar criterios interculturales compartidos para evaluar políticas que beneficien a las mujeres, por ejemplo aquéllas que acentúan su poder de negociación en el hogar y la comunidad, o que mejoran sus posiciones de resguardo.

Este proceso de diálogo entre el movimiento feminista y de mujeres en Latinoamérica y las líderes indígenas apenas se inició en forma en los años noventa, aunque el discurso sobre la política de la diferencia ha sido un elemento de los Encuentros Feministas desde la década anterior. Según una líder indígena, "antes yo creía que era imposible o contradictorio ser indígena, mujer y feminista. Ahora no diría eso porque el feminismo me ha ayudado a reconocer mis identidades... Cuando en el feminismo empezamos a hablar de identidad, comencé a reconocirme como mujer indígena, intelectual y feminista"⁴⁵. Como práctica, empezó a dar frutos con los eventos preparatorios de las ONG en la región para la Conferencia sobre la Mujer de Beijing, en 1995; su expresión más profunda fue probablemente la reunión de Enlac, celebrada en 1996 en Brasil, que reunió a mujeres campesinas e indígenas y a feministas de 21 países en la más grande reunión interracial, interétnica y multilingüe que se ha realizado hasta la fecha en América Latina y el Caribe (Enlac 1998). Esta constelación de factores es lo que ha instado a las líderes indígenas a reexaminar sus propios mitos fundacionales y entender las limitaciones de reivindicar un pasado que es discriminatorio en la actualidad. Este punto se aprecia sobre todo en la evolución de las demandas planteadas en las reuniones regionales de líderes indígenas mujeres en el transcurso del último decenio.

Las mujeres indígenas comenzaron a cuestionar las relaciones de poder cuando empezaron a demandar una participación igual en las organizaciones mixtas de sus comunidades (Hernández y Murguialday 1993: 132). Estas demandas se plantearon muy tímidamente en la Reunión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de América Latina, celebrada en 1989 en el contexto de la planeación de los 500 Años de Resistencia Indígena. Las escasas mujeres que asistieron a esta reunión tuvieron ante todo que explicarles a los hombres que no estaban en contra de ellos, antes de hablar sobre las inquietudes en torno a su participación: "...nuestra lucha no es contra los hombres, sino más bien contra un sistema de dominación y explotación que mutila tanto a los hombres como a las mujeres. En solidaridad, hacemos la crítica de que en otros eventos (de indígenas) las organizaciones de mujeres en América Latina sean tenidas en cuenta; que las organizaciones indígenas incluyan delegaciones de mujeres; y que

45 Victoria Álvarez, líder indígena quiché, Guatemala, en Chinchilla (1998: 451).

la participación de las mujeres se tenga en cuenta en los comités de coordinación de esos eventos" (Comisión Mujer 1990: 29).

Fue en la Segunda Reunión Continental de la Campaña de los 500 Años, celebrada en Guatemala en 1991, donde los grupos indígenas reconocieron por primera vez la triple opresión de la mujer indígena (Hernández y Clara Murguialday 1993: 157). Una de las resoluciones emanadas de esta reunión reconoció que "la lucha por la emancipación de las mujeres debe darse en un marco integral que contemple la lucha contra la desigualdad de clase, la desigualdad de etnia y la desigualdad de género". En 1995, en el contexto de las actividades preparatorias para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing, las mujeres indígenas que participaron en las diversas reuniones regionales mencionaron, cada vez con más énfasis, los mecanismos que reproducen la desigualdad de género. Por ejemplo, en el Seminario de Mujeres Indígenas de Suramérica, celebrado en 1995 en Bogotá, se concluyó lo siguiente: "Las mujeres hemos empezado a criticar las estructuras de organización (indígenas) por ser excluyentes, por no seguir modelos autónomos, por no ser democráticas internamente y, sobre todo, por desprestigiar, ignorar o aislar nuestra contribución. Hemos sido claras en expresar nuestro deseo de trabajar siempre en conjunto con los hombres dentro de las organizaciones, aunque sigamos encontrando obstáculos que nos lleven a ser discriminadas en su interior. Nos duele ver que en muchas ocasiones se encuentran las excusas para mantenernos en posiciones inferiores en las que no podemos ejercer funciones de mando, que nuestra contribución no es tomada en serio, y que nuestro trabajo con mujeres indígenas es el primero en ser sacrificado si hay problemas económicos... Es por esto que se ve cada día más la necesidad de lograr espacios de participación en todos los niveles de poder, que es donde se toman las decisiones vitales que afectan la vida y el futuro de las mujeres y de sus pueblos..." (ONIC 1996: 35-6).

En el proceso de demandar el derecho a una participación plena en las organizaciones indígenas mixtas, existe un reconocimiento creciente de la complejidad de factores que reproducen la subordinación de las mujeres a los hombres, incluso en el nivel comunitario: "En el campo político, las compañeras indígenas parten del hecho de que en las comunidades se comparten aspectos de la ideología dominante que afirman que la mujer debe mantenerse subordinada en todas las dimensiones. Esto genera relaciones de poder y desigualdad entre hombres y mujeres que van en contra de la idea de que la mujer debe incorporarse más en los órganos de decisión... que consideran que estamos incapacitadas para asumir funciones de dirección" (ONIC 1996: 86).

A medida que las líderes indígenas comienzan a impugnar la estructura de toma de decisiones en sus comunidades, están exigiendo una voz en la manera como se determinan y definen las reglas "consuetudinarias". Al mismo tiempo, la demanda de derechos de la mujer a la tierra sigue, casi siempre, brillando por su ausencia en la mayor parte de estas reuniones regionales, quizás porque se cree que éstos se deben considerar, en primera instancia, como parte de la lucha más amplia por tierras y territorios indígenas. Sin embargo, durante la Segunda Reunión de la Campaña Continental de los 500 Años, la Comisión sobre Mujer y Vida pidió que la campaña apoyara su lucha para obtener "los mismos derechos que los hombres a la propiedad de tierra y vivienda, acceso a créditos, creación de empleos para mujeres y remuneración igual por trabajo igual" (en Hernández y Murguialday 1993: 158). Entre las demandas del Foro sobre Mujeres Indígenas y Participación Política en la reunión preparatoria de las ONG, celebrada en Mar del Plata en 1994, figuraba la siguiente: "Exigir el derecho de las mujeres indígenas y campesinas a la tierra" (Ceimme 1995: 136). Así mismo, en el Seminario de Mujeres Indígenas de Suramérica, celebrado en 1995, se acordó el siguiente punto: "Que las mujeres indígenas, fueren viudas o no, tengamos acceso a la tierra y a los créditos" (ONIC 1996: 55-6). Así pues, aunque el tema de las mujeres y sus derechos a la tierra no siempre se ha planteado como demanda prioritaria, a medida que las organizaciones de mujeres indígenas han comenzado a cuestionar en foros públicos la estructura de desigualdad de género dentro de sus organizaciones mixtas y sus comunidades, la relación entre los factores materiales y las relaciones de poder comienza a revelarse, examinarse y combatirse.

Para regresar a nuestro punto de partida y a la cuestión sobre si las concepciones relativista y feminista de los derechos humanos universales se pueden reconciliar, así como Occidente tiene que aceptar el disenso de quienes son diferentes y reconocer que existen otras maneras de entender la dignidad humana, las otras culturas deben hacer esto mismo internamente. En opinión nuestra, sólo un diálogo transcultural que también incluya un diálogo interno en las distintas culturas –entre hombres y mujeres– producirá un consenso en torno a los derechos humanos que emancipe a la humanidad.

CAPÍTULO 8. LA HERENCIA DE LA TIERRA EN LA PRÁCTICA

Las leyes nacionales que exigen una división igual de la propiedad entre todos los hijos, cuando no se evaden, se dice que han aumentado los litigios y sembrado confusión¹.

Uno de los aspectos más asombrosos de América Latina en comparación con otras regiones del mundo es la tradición jurídica heredada del régimen colonial, según la cual todas las hijas/os legítimos, sin distinción de sexo, heredan por partes iguales de sus padres². Otro es que los mitos fundacionales de varias de las principales civilizaciones precolombinas se basaban en la noción de complementariedad entre hombres y mujeres y según algunas interpretaciones se asocian con tradiciones relativamente igualitarias con respecto al género, así como sistemas de herencia bilaterales o paralelos³. Con normas tan favorables, podría pensarse que la distribución de la tierra entre hombres y mujeres sería relativamente equitativa. Sin embargo, una de las características sobresalientes de Latinoamérica en la actualidad es que la mayor parte de la tierra es de propiedad masculina, lo que sugiere que los derechos formales de herencia de la mujer no coinciden con las prácticas locales.

La desigualdad de género en la herencia de la tierra en América Latina se ha asociado con diversos factores, entre los cuales los más importantes son la patrilinealidad, la patrilocalidad o virilocalidad⁴ y lo que se

1 Antropólogo Bernd Lambert (1977: 15), refiriéndose a la región Andina.

2 Ésta es la disposición que rige, si no se especifica algo distinto, en los doce países incluidos en este estudio en caso de que el finado haya fallecido sin dejar testamento. Recuérdese del capítulo 2 que cuatro países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México) estipulan una libertad testamentaria plena, mientras que en dos (Nicaragua y Honduras) hay una relativa libertad para testar.

3 La herencia bilateral es aquella en que las hijas/os heredan del padre y de la madre; por consiguiente, presume que las mujeres poseen y heredan propiedades que pueden legar a sus hijas/os. La herencia paralela es aquella en que los hijos varones heredan de la línea masculina, y las hijas de la línea femenina.

4 La patrilocalidad se refiere a la residencia de una pareja joven en el hogar paterno del novio; la virilocalidad es cuando reside en tierras obtenidas por la línea masculina. Ambas prácticas se

podría llamar la lógica de reproducción de los hogares campesinos. En las sociedades campesinas, la herencia de la tierra es una condición fundamental para la reproducción del hogar, pues el acceso a la tierra es lo que garantiza la continuidad de la unidad de producción y reproducción entre las generaciones (Deere 1990). Cuando el acceso a la tierra está limitado (por condiciones naturales o socioeconómicas, como la estructura de tenencia), la herencia ha sido muchas veces el medio principal para la formación de nuevas unidades de producción y reproducción, y mediante ella la patrilinealidad se ha reproducido a lo largo del tiempo. La lógica de la patrilinealidad se ha descrito como aquella en que la continuidad de la comunidad se mantiene en el tiempo mediante la asignación de mujeres a hombres a través de la residencia patrilocal y virilocal, y la conservación en la comunidad de las tierras que forman parte de su dominio. Se argumenta que los sistemas de herencia que otorgan prioridad al hijo varón mayor o al menor y no les heredan tierra a las hijas tienen como objetivo garantizar la continuidad del patrimonio familiar, así como la seguridad de los padres ancianos (Carneiro *et al.* 1998: 5)⁵. A veces se sostiene que si las reglas de los códigos civiles de América Latina se aplicaran al pie de la letra, el resultado sería una rápida fragmentación de la tierra y la abolición de las economías campesinas viables en varias generaciones. Es decir, la igualdad de género en la herencia de tierra podría propiciar un proceso de descampesinización. Además, la herencia equitativa de la tierra a todas las hijas/os podría implicar la venta del patrimonio familiar, con lo cual terminaría la unidad de producción y reproducción y se acabarían las comunidades campesinas. Por consiguiente, estas condiciones se han utilizado para explicar o justificar los privilegios masculinos, así como la costumbre de otorgar prioridad a uno de los hijos varones en la herencia (*ibíd.*).

(Continuación Nota 4)

suelen asociar con la exogamia, es decir, cuando la mujer se casa con alguien que no pertenece a su comunidad de origen. El lugar de residencia después de la boda es uno de los factores que más inciden en los distintos sistemas culturales de herencia. Por ejemplo, en su exhaustivo estudio sobre los sistemas de herencia en el sur de Asia, Agarwal (1994a: 140-4) encontró que los derechos de herencia de la tierra de las mujeres en los sistemas matrilineales y bilaterales estaban estrechamente relacionados con el hecho de que las mujeres se casaran con alguien de su aldea natal y se quedaran a vivir en ésta.

- 5 Como señala María José Carneiro (2000), en las sociedades campesinas la tierra tiene un valor que trasciende el económico, y los sistemas de herencia también deben estudiarse desde el punto de vista de su valor simbólico en la reproducción del patrimonio familiar. Según indica, sólo así se pueden entender a cabalidad las jerarquías y las relaciones desiguales en la familia, así como la manera en que los intereses individuales se subordinan a los intereses colectivos de la familia.

Otros factores que favorecen el privilegio masculino en la herencia de la tierra son la socialización y los estereotipos de género. Muchos países latinoamericanos se caracterizan por una división del trabajo por género que define la agricultura como una ocupación masculina y a las mujeres principalmente como amas de casa, con independencia de su contribución a la agricultura familiar. Además, con frecuencia el derecho a heredar tierra se considera como algo que se "gana", de acuerdo con el principio de que la tierra pertenece a quienes la trabajan o la ganan (Woortmann 1995; Carneiro 2000; Hamilton 2000). Tanto la ausencia del trabajo agrícola como la invisibilidad o falta de reconocimiento social de este tipo de labor pueden convertirse en mecanismos de exclusión que despojan a las mujeres de sus derechos a la tierra. En muchos casos ambos factores —el lugar de residencia después del matrimonio y los estereotipos de género— se combinan para producir sistemas de derechos patrilineales a la tierra especialmente fuertes.

Así mismo, existe abundante evidencia de que las prácticas de herencia entre el campesinado latinoamericano no son estáticas. Por el contrario, han ido cambiando con el tiempo como respuesta a múltiples factores, y son estos cambios —y el interrogante sobre si la herencia se está volviendo más o menos equitativa con relación al género— los que nos interesa explorar en este capítulo. En vista de la rica tradición de estudios antropológicos sobre el campesinado latinoamericano, sorprende un poco el que existan pocos trabajos con cobertura nacional sobre las prácticas de herencia en las comunidades campesinas⁶. En las siguientes secciones bosquejamos algunos resúmenes sobre las prácticas de herencia de tierra a las hijas/os en seis países; se escogieron estos casos debido a la mayor disponibilidad de datos. A fin de explorar si los países con poblaciones indígenas numerosas tienen prácticas más igualitarias, primero examinamos tres países andinos y enseguida tres países con predominio mestizo o pluriétnico entre su campesinado.

LA EVIDENCIA MIXTA SOBRE LA HERENCIA BILATERAL EN LOS ANDES: PERÚ, ECUADOR Y BOLIVIA

Son más bien pocos los documentos que mencionan las prácticas de herencia en los Andes antes de la conquista. Uno de los textos que más se cita sobre la distribución de tierra entre los incas, *Comentarios Reales de*

6 En Colombia y en Centroamérica se ha prestado muy poca atención a las prácticas de herencia en los estudios sobre campesinos a nivel comunitario. Para resúmenes sobre la evidencia disponible, véanse Deere y León (1998d y 1999c) sobre Guatemala y El Salvador; Ciera (1989, vol. 7: 43-6) sobre Nicaragua; y Camacho (1999) sobre la región afrocolombiana en Colombia.

los Incas, escrito por el inca Garcilaso de la Vega, señala que cuando nacía un hijo varón se entregaba al hogar un *topo* adicional de tierra, pero si era hija sólo se daba medio topo (en Figallo Adrianzen 1990: 414), lo cual hace pensar que la norma era la asimetría de género. Por otra parte, Silverblatt (1980) indica que en los Andes imperaban sistemas paralelos de parentesco y herencia, y que éstos fueron alterados durante el régimen colonial español. Parece existir consenso en torno a que, en el Perú contemporáneo, la herencia en la sierra tiende a ser bilateral, es decir, que tanto los hijos varones como las hijas heredan tierra y animales de ambos padres (De la Cadena 1995).

Según Bernd Lambert (1997: 13), “los animales son por lo regular heredados por los hijos de ambos sexos, y por consiguiente se agregan al rebaño del grupo familiar que atrae a la pareja joven... Las reglas que gobiernan la herencia de la tierra son más variables y complicadas, pero tienden a concentrar tanto las parcelas cultivadas como las tierras de pastoreo en manos de los miembros residentes del grupo familiar. La práctica más común es la residencia patrilocal o virilocal, que favorece la herencia de la tierra por los hijos varones. Sin embargo, el lugar de residencia de una joven pareja tiende a ser determinado por cuáles de sus padres poseen más tierra, y no es rara la residencia uxorilocal (con los padres de la mujer): “En todas partes algunos hombres casados residen uxorilocalmente, por lo general porque tienen varios hermanos y sus esposas pocos o ninguno, o porque sus esposas provienen de familias más ricas que las suyas” (*ibíd.*: 15).

Los datos sobre la provincia de Cajamarca, una región en el departamento del mismo nombre caracterizada en la actualidad por un campesinado en su mayoría mestizo, proveen abundante evidencia sobre herencia bilateral y sobre hombres y mujeres que heredan partes más o menos iguales de tierra. Una investigación en 105 hogares realizada en 1976 reveló que sólo un tercio se había constituido como unidad de producción básicamente a través de la herencia, pues la forma predominante de adquirir la tierra era la compra (Deere 1990: 193). No obstante, de los 36 hogares en donde la herencia había sido la modalidad primaria, el 42 por ciento correspondía a herencia por mujeres y sólo el 33 por ciento a herencia por hombres; en el 25 por ciento de las familias, hombres y mujeres habían heredado y aportado áreas aproximadamente iguales de tierra al hogar. En esta región, en los años setenta era usual que alguno de los hermanos comprara la parte de herencia de los que habían emigrado, y era igualmente probable que las mujeres, en comparación con los hombres, realizaran este tipo de transacciones. También era tradicional que el hijo menor –hombre o mujer– se quedara en la casa de sus padres para

velar por ellos en su vejez, y que heredara la vivienda paterna y la tierra que la rodeaba. Esta última práctica está bastante generalizada en la sierra peruana (Lambert 1977: 11).

El estudio realizado por Susan Bourque y Kay Warren (1981: 3, 140) en dos distritos rurales de la provincia serrana de Cajatambo, en el departamento de Lima, también reveló como práctica la herencia bilateral. Sin embargo, los hijos tendían a heredar parcelas de mayor tamaño y de mejor calidad que las hijas. Por su parte, Norman Long y Bryan Roberts (1978: 306) hallaron que en el valle Mantaro, en el departamento de Junín, la herencia era predominantemente bilateral, con los hijos e hijas recibiendo partes aproximadamente iguales de tierra. Sin embargo, por lo general sólo uno de los herederos se quedaba con la propiedad familiar, y compensaba a sus hermanos con dinero, animales o una parte de las cosechas futuras. El estudio no indica si era más probable que los hijos, y no las hijas, consolidaran la parcela familiar, pero sí hace énfasis en que “la propiedad pasa por los lados tanto paterno como materno de la familia”, lo que implica que las mujeres por lo general poseían tierra para legar a sus descendientes. Esto mismo sucede en el distrito de Jarpa, en Huancayo (De la Cadena 1988: 38).

Más al sur, en Chuschi, un distrito quechua con predominio indígena en el departamento de Ayacucho, prevalecen patrones de herencia paralelos, según los cuales los hijos varones heredan la propiedad de sus padres y las hijas la de sus madres (Isbell 1978: 76, 79)⁷. Así mismo, existe la tendencia a favorecer al hijo mayor, sea varón o mujer, con una porción más grande al distribuir la propiedad, y a la hija/o, por lo general el menor, que reside más tiempo con los padres y los ayuda más. Billie Jean Isbell relata una anécdota reveladora sobre el choque entre las normas de herencia indígenas y mestizas en esta región: “En 1969 el notario público de Cangallo, la capital provincial, me informó que Chuschi y otros tres pueblos –Quispillaqta, Ochuri y Chacoya– conservaban este peculiar patrón de herencia paralela. Dijo que desde su arribo en 1921 había tratado de enseñarles que la ley constitucional peruana estipula que todas las hijas/os heredan por partes iguales. Se negó a registrar testamentos que no cumplen con la ley. Al notario le preocupaba sobre todo la posibilidad de que las mujeres pudieran heredar propiedades de mayor tamaño de sus madres en comparación con sus hermanos varones, si la mujer era más rica que su esposo. Esto puede suceder y de hecho ha sucedido. Los aldeanos simplemente registran un testamento que cumple con la ley,

7 En el estudio realizado por Jane Collins sobre los aymará, en el departamento de Puno (citado en Hamilton 2000: 6), hay otras evidencias sobre la existencia de sistemas de herencia paralela en Perú.

regresan a su aldea e instituyen la herencia tradicional, sellando el acuerdo con un juramento solemne y el consumo de licor" (*ibid.*).

En el departamento de Cusco se han reportado patrones de herencia diferentes. En la comunidad de Alccavitoria, de habla quechua, en la provincia de Chumbivilcas, "la bilateralidad de la herencia corresponde a la bilateralidad de la descendencia. El matrimonio implica no sólo el inicio de una nueva familia, sino al mismo tiempo la formación de una nueva sociedad de capital para servirle de soporte. Este capital se da en forma de tierra y animales aportados al matrimonio por ambas partes" (Custred 1977: 127). En la comunidad indígena de Chitapampa, en Cusco, Marisol de la Cadena (1995) encontró que, hasta las primeras décadas del siglo XX, el hijo mayor heredaba por tradición la parte principal de la tierra de la familia, cerca de un 80 por ciento. Un segundo hijo podía heredar otro 10 a 15 por ciento. Los demás hijos, varones o mujeres, heredaban y se dividían entre ellos el resto. También encontró que, durante el resto del siglo, la herencia se fue volviendo cada vez más igualitaria, como se aprecia en el cuadro 8.1. De la Cadena señala que a medida que la tierra ha ido perdiendo su valor como fuente de ingresos y de poder en la comunidad, su propiedad se ha "feminizado". También atribuye la fragmentación cada vez mayor de la tierra a la igualdad creciente de las porciones de herencia. Esto último se observa claramente en el cuadro, pues la cantidad promedio heredada a partir de 1970 es la mitad de la cantidad que se acostumbraba heredar a comienzos del siglo XX.

CUADRO 8.1
HERENCIA DE LA TIERRA EN CHITAPAMPA, DEPARTAMENTO DE CUSCO, PERÚ

Año	Hombres	Mujeres	Total herederos	Tamaño promedio (topo)
1900-20	53 (78%)	15 (22%)	68 (100%)	1.14
1940-70	112 (69%)	49 (31%)	161 (100%)	0.91
1970-87	141 (60%)	94 (40%)	235 (100%)	0.68

Fuente: "Censo comunal y genealogías de herencia, 1987", en De la Cadena (1995), cuadro 2.

Nota: Un *topo* equivale a 0.3 hectáreas.

Otros académicos también han observado una tendencia hacia una mayor igualdad en la herencia en el curso del siglo XX (Bourque y Warren 1981: 9). Según Lambert (1997: 15), "la desigualdad de los sexos en materia de herencia era probablemente mayor en el siglo pasado que ahora, sobre todo entre los aymará y en las proximidades del lago Titicaca. En algunas comunidades aymará, todas las hijas heredaban tradicionalmen-

te una porción de las tierras paternas equivalente a la que heredaba un solo hijo...".

Otro de los factores que han fomentado prácticas de herencia más igualitarias, además de la viabilidad cada vez menor de la agricultura campesina y del mayor conocimiento de las leyes nacionales (que a la vez es producto del aumento en las tasas de alfabetismo y de la migración interna), es el número creciente de hogares con jefatura femenina en las zonas rurales. En algunas regiones de la sierra, como en Cajamarca, se admite socialmente que la herencia de la tierra por las mujeres es una de las mejores pólizas para garantizarles a ellas y a sus hijos un mínimo nivel de seguridad en caso de ser abandonadas, un fenómeno cada vez más frecuente en el siglo XX (Deere 1990).

Tras revisar los textos sobre la sierra ecuatoriana, Sarah Hamilton (1998: 206) concluye que "se observan prácticas de herencia igualitarias en las comunidades en donde i) la reforma agraria que favorecía a los hombres no afectó a los campesinos independientes; o ii) se han reinstaurado prácticas indígenas en la generación que hoy en día está heredando parcelas otorgadas como parte de la reforma agraria de los años sesenta y setenta... o que, en la práctica, nunca se sometieron a las leyes que favorecerían a los hombres". Señala que en la provincia serrana central de Cotopaxi la herencia tiende a ser bilateral, que las hijas y los hijos suelen heredar tierras en igual cantidad y de la misma calidad, y que los derechos de herencia de las mujeres no dependen de su permanencia en sus comunidades de origen después del matrimonio. En una encuesta realizada a 70 hogares en Chachaló, en el cantón Salcedo, encontró que más de tres cuartas partes de las mujeres adultas poseían tierra, una proporción ligeramente superior a la de los hombres. De éstas, la mayor parte, el 39 por ciento, reportó poseer la tierra conjuntamente con sus esposos; otro 36 por ciento poseía tierra tanto a título individual como con sus maridos; y el 13 por ciento, sólo a título individual. Mientras la propiedad individual de la tierra provenía en gran parte de herencias, las parcelas de propiedad conjunta por lo general se habían comprado. Según esta encuesta, la cantidad promedio de tierra que poseían a título individual los hombres (2.3 hectáreas) era, sin embargo, más grande que la que tenían las mujeres (1.8 hectáreas) (*ibid.*: 202).

Hamilton (1998: 204) señala que sus datos reafirman la conclusión de que la herencia de tierra en la sierra tiende a ser ciega con respecto al género. Con base en varios estudios etnográficos sobre la población indígena serrana, concluye que "es probable que las mujeres posean o controlen el usufructo de parcelas y animales con independencia de sus maridos" y que este patrón se debe en gran parte a la herencia bilateral.

Según observa, el patrón usual es que, cuando se casan, ambos cónyuges reciben por lo menos una parte de la tierra que más tarde heredarán. Estas tierras se trabajan a manera de empresa conjunta y ninguno de los cónyuges puede ejercer control unilateral sobre el patrimonio de su pareja. Además, los cónyuges no heredan tierra uno del otro. Por el contrario, la tierra es heredada de ambos padres a título individual por las hijas/os. Por tradición, se espera que la hija/o menor cuide de los padres y él o ella hereda la vivienda familiar y la tierra aledaña.

El estudio realizado por Kristi Stolen (1987: 67-8) en la comunidad serrana de Caipi, en el cantón Machachi, coincide con los hallazgos de Hamilton en lo que concierne a la igualdad de herencia de tierra entre todos los hijos. Otro estudio, realizado por Hernán Ibarra y Pablo Ospina (1994: 92-4) en la provincia de Cotopaxi, sugiere una mayor heterogeneidad en los patrones de herencia, pero señala que la norma es que todas las hijas/os reciban alguna tierra. Hace énfasis en la variedad de mecanismos que se utilizan para impedir una excesiva subdivisión de la tierra, como la compra, por parte del hijo o hija que se queda en el hogar cuidando de los padres ancianos, de porciones heredadas por los hermanos ausentes. Según los investigadores, en algunas comunidades, aunque no en todas, el hijo que se queda en el hogar suele ser el menor, sin distinción de sexo.

Las discusiones sostenidas en grupo con expertos agrarios ecuatorianos sugirieron la hipótesis de que los patrones actuales de herencia en la sierra dependen en gran parte de la viabilidad de la producción agrícola para los minifundistas⁸. En los lugares en donde la tierra aún es valiosa porque la agricultura sigue siendo rentable (como en el caso de la papa en el departamento de Cachi), las prácticas de herencia tienden a favorecer a los hijos varones. Por el contrario, en el sur, en departamentos con predominio indígena como Cañar y Lojas, donde los suelos se han agotado y la agricultura es una actividad mucho menos rentable –y donde hay altas tasas de migración masculina–, la norma parece ser la herencia bilateral. Según una líder campesina, con tasas de migración tan altas hacia las ciudades, tanto de los hijos como de las hijas, el factor que más incide en las prácticas de herencia contemporáneas es cuál de los hijos está dispuesto a quedarse en la finca para trabajar la tierra⁹. Así pues, aunque existe fuerte evidencia sobre el predominio de prácticas de herencia bila-

8 Entrevista con la investigadora Mercedes Prieto, 22 de julio de 1997, Quito, y discusión desarrollada durante el Seminario sobre Derechos de la Mujer a la Tierra, organizado para las autoras por Cepam, 24 de julio de 1997, Quito.

9 Entrevista con Rosita Cabrera, ex líder de Ecuarunari, 22 de julio de 1997, 'O la Toglla, provincia de Quito.

terales en la sierra ecuatoriana, es difícil desentrañar la influencia de los usos y costumbres indígenas de las condiciones cambiantes de producción y tenencia en el curso del siglo XX.

Una encuesta reciente sobre prácticas de herencia en Bolivia hace pensar que existe una considerable heterogeneidad en los patrones nacionales, así como costumbres diferentes según los distintos grupos étnicos (Pacheco 1999)¹⁰. En el altiplano boliviano, donde se concentra la población indígena aymará, la herencia de la tierra tiende a ser patrilineal. Por el contrario, en los valles andinos centrales, en donde se ubican sobre todo los campesinos indígenas quechua y mestizos, hay más evidencia de prácticas de herencia bilaterales. Sin embargo, incluso en una misma región étnica pueden variar bastante los patrones de herencia, lo que refleja, entre otros factores, diferentes formas de inserción de las comunidades indígenas a la economía regional y las relaciones de clase. Jorge Balán y Jorge Dandler (en Paulson 1996: 103), por ejemplo, distinguen tres modalidades en la región quechua de Cochabamba: i) en las comunidades indígenas que vivían con relativa independencia de la sociedad colonial y el sistema de haciendas, la herencia solía ser bilateral y los roles y rituales de trabajo se organizaban en torno al principio de complementariedad; ii) en las comunidades indígenas que participaban en el sistema de haciendas, sólo los jefes de hogar varones solían recibir parcelas en usufructo en la hacienda, y la herencia de estos derechos y obligaciones era patrilineal; iii) en las comunidades indígenas independientes integradas a la agricultura comercial y con un mayor contacto con influencias culturales mestizas, pese a que las mujeres muchas veces desempeñaban papeles económicos más diversificados (como el comercio), la herencia tendía a ser patrilineal. Susan Paulson (*ibíd.*: 103-6) señala que, con el tiempo, a través de la reforma agraria, la mayor comercialización de la producción agrícola y la migración interna, estas divisiones en Cochabamba se han desdibujado. Según Paulson, la tendencia general ha sido hacia la herencia masculina de la tierra.

La comunidad aymará de Chari ilustra las dificultades que plantea el caracterizar rígidamente los sistemas de herencia contemporáneos (Spedding y Llanos 1998). En esta comunidad, el acceso a las tierras comunales ancestrales está regido por el sindicato campesino y los derechos de usufructo de las parcelas agrícolas se distribuyen a las familias campesinas de acuerdo con normas patrilineales. Como esta área se ca-

10 Esta encuesta sobre prácticas de herencia en las comunidades fue realizada por las ONG locales de 16 municipios en siete departamentos de Bolivia. Este estudio no se basó en encuestas de hogares representativas, sino más bien en entrevistas con líderes comunitarias, y sólo es indicativo de las tendencias generales a escala local.

racteriza por la exogamia y la residencia virilocal, las mujeres no tienen derecho a heredar tierras agrícolas. Su acceso a tierras de pastoreo, que son de uso comunal, está regido por la relación de parentesco de la mujer con el jefe de hogar varón, como esposa o hija. Sin embargo, en esta comunidad patrilineal las mujeres pueden heredar pequeñas parcelas que se denominan "residuales", que por lo general son tierras marginales por fuera del sistema principal de distribución de tierras del sindicato campesino. Estos residuales se traspasan por la línea femenina, de madres a hijas. El ganado también se hereda de acuerdo con un sistema paralelo por género, en el que los hijos varones heredan de los padres y las hijas de las madres.

También en este caso es difícil desentrañar los usos y costumbres tradicionales de herencia de los cambios producidos por factores como la presión demográfica sobre una base de tierra estática y la creciente conversión de la tierra en una mercancía. Se ha planteado que en el altiplano boliviano la fragmentación excesiva de la tierra durante el siglo XX puede haber llevado a un cambio del sistema de herencia bilateral que regía antes, esto es, a un sistema que favorece al hijo mayor o al menor. Denise Arnold (1997: 346-9) describe una comunidad aymará cerca de Oruro, en donde las hijas solían heredar tierra y animales. Ahora, debido a la escasez de tierra, casi nunca heredan parcelas si en la familia hay hijos varones. La principal forma de herencia son las ovejas, que tanto las hijas como los hijos reciben en porciones aproximadamente iguales desde que son pequeños. El tamaño del rebaño aumenta con el tiempo y constituye la dote de la hija cuando se casa y abandona el hogar, así como el capital para que los hijos varones inicien sus propias familias y unidades de producción independientes. Además, aunque las prácticas de herencia de tierra entre los aymará de la sierra se consideran por lo general patrilineales y se asocian con la residencia patrilocal y virilocal, en las regiones en donde han migrado en grandes cantidades y en donde el acceso a la tierra no estaba inicialmente restringido hoy en día predominan las prácticas de herencia bilateral. Alison Spedding (1997: 325-6) informa que en la región de Yungas, al norte del país, como resultado de la herencia bilateral aproximadamente un tercio de los hogares reside uxorilocalmente. Estos estudios de caso plantean la hipótesis de que las normas ancestrales entre los aymará favorecieron la herencia bilateral y/o paralela en vez de patrilineal, y que este último sistema se ha desarrollado como respuesta a la escasez de tierra en el siglo XX.

Por el contrario, en otras regiones de Bolivia, como Tarija, Chuquisaca y partes de Cochabamba, se ha afirmado que la escasez de tierra y la consiguiente migración masculina, así como la reducción en la producción agrícola y ganadera campesina, han propiciado unas prácticas de

herencia más equitativas con respecto al género. Así mismo, actualmente se observa en estas regiones la tendencia a favorecer con tierra heredada al hijo o hija menor que se quede en el hogar cuidando a sus padres ancianos¹¹. Desde luego, se necesita mucha más investigación antes de poder generalizar sobre las prácticas de herencia en Bolivia, tanto en el pasado como en la actualidad. Sin embargo, en este país existe mayor evidencia sobre el predominio de sistemas patrilineales que en la sierra peruana o ecuatoriana, en donde la herencia bilateral de la tierra parece ser más común. Sin embargo, en los tres países las prácticas de herencia bilateral no necesariamente redundan en una herencia igual de la tierra por parte de hijos e hijas; más bien, los hijos varones suelen resultar favorecidos en términos del tamaño y la calidad de la parcela.

MARCADA PREFERENCIA MASCULINA EN LOS DERECHOS A LA TIERRA: MÉXICO, CHILE Y BRASIL

México, Chile y Brasil son países de composición étnica mixta, pero sobre todo mestizos, y en ellos rigen sistemas de herencia diferentes. Mientras México se caracteriza por la libertad testamentaria plena, Chile y Brasil están regidos por códigos civiles que estipulan iguales derechos de sucesión para todas las hijas/os. Sin embargo, en los tres países existe una marcada preferencia masculina en las prácticas de herencia relacionadas con la tierra. En uno de los pocos estudios completos sobre los patrones nacionales de herencia de la tierra, María de la Soledad González (1992: 412-3) señala que en México sólo los hijos varones suelen heredar tierra. La investigadora encontró que esto sucedía en todos los grupos étnicos, e incluso en la población mestiza numéricamente dominante y los nahuas del centro del país, los mayas de Chiapas, los mixtecos de Oaxaca y los purepechas de Michoacán. Paloma Bonfil y Raúl del Pont (1999: 230-1) confirman esta información y señalan que la herencia patrilineal es tan marcada en las comunidades indígenas organizadas bajo formas colectivas de tenencia como en las comunidades regidas por el sistema del ejido. Sin embargo, existen algunas excepciones a esta tendencia. Por ejemplo, Pilar Alberti (1998: 193) describe las prácticas de herencia entre los nahuas de la sierra de Puebla como basadas en derechos a la tierra iguales para todas las hijas/os, aunque las hijas tienden a heredar menos cantidad que los varones.

11 Discusión desarrollada en el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de la Tierra, organizado para las autoras por Cedla, Cidem y Consultores rym 'ac', 11 de julio de 1997, La Paz, y entrevista con Luz Marina Calvo, *op. cit.*

González (*ibíd.*: 409) señala que el patrón más corriente en México –y en la comunidad que estudió en el estado de México– es aquél en que el hijo menor hereda la vivienda de sus padres y a veces la parcela más grande a cambio de atender a sus progenitores durante su vejez¹². La división de la tierra de la finca casi nunca se realiza sino cuando el padre fallece o enferma seriamente, aunque quizás a los hijos mayores se les dé una pequeña parcela para que construyan allí su casa al contraer matrimonio. González señala que este patrón sirve para que el padre pueda mantener la jefatura de la familia, y para asegurar que los hijos cumplan con las obligaciones que tienen con sus padres. Su estudio también sugiere que la cantidad de tierra que recibe cada hijo se relaciona estrechamente con su contribución al hogar paterno, ya fuere a manera de trabajo o en dinero. Las hijas casi nunca heredan tierra de sus padres, a menos que no haya herederos varones. Si el padre posee cantidades relativamente grandes de tierra es posible que las hijas hereden una parte, pero siempre es una porción más pequeña que la de sus hermanos. Por el contrario, si las madres poseen tierra a título individual, tienden a legarlas a sus hijas (González 1992: 379, 382, 390).

Rocío Córdova Plaza (1999) señala que los principales factores estructurales que limitan el acceso de la mujer a la tierra en México han sido la patrilocalidad y la virilocalidad. Como las esposas se marchan a vivir a la comunidad de sus maridos, pierden cualquier reclamo sobre la tierra. Las hijas casadas son, en el mejor de los casos, herederas residuales; si reciben algo del patrimonio de sus padres, por lo general es mucho menos que lo que les toca a sus hermanos. Las hijas solteras, por el contrario, tienen más probabilidades de heredar tierra, y si se trata de la hija menor y no hay herederos varones, heredará la vivienda paterna y la principal parcela. Otro de los factores que favorecen la patrilinealidad en México son las reglas de participación en el ejido y la herencia en los mismos, que especifican que la parcela ejidal es indivisible y que los derechos a la tierra sólo se pueden transferir a una persona.

González (1992: 414-20) también argumenta que las prácticas de herencia están experimentando ciertos cambios. La herencia bilateral de la tierra se está practicando más en regiones en donde la agricultura ya no es la principal actividad del hogar y en donde se ha producido una diversificación ocupacional. También dice que la herencia bilateral está aumentando en lugares en donde existen altos índices de migración masculina y femenina, pues las hijas/os heredan la tierra de acuerdo con su contribución al sostenimiento del hogar paterno mediante el envío de remesas.

12 La residencia virilocal y el patrón de herencia que privilegia al hijo menor en el hogar paterno a cambio de los cuidados que debe prestar a sus padres ancianos también es una práctica corriente en el estado vecino de Tlaxcala (Castañeda 2000: 3).

En este contexto, también es cada vez más frecuente que las hijas hereden la vivienda familiar y se encarguen de cuidar a sus padres ancianos. Además, se informa que existe un interés cada vez mayor de las hijas por heredar tierra, debido a la seguridad que ésta les ofrece, y que están comenzando a exigir sus derechos a este respecto (Castañeda 2000).

En Chile, la norma es que todos las hijas/os hereden de sus padres, pero a los varones se les privilegia en lo que concierne a la herencia de tierras. Ximena Valdés (1995: 160) argumenta que las mujeres rurales fueron por lo general las primeras migrantes a centros urbanos a medida que fue aumentando la presión demográfica sobre la tierra a comienzos del siglo XX (en parte debido a la enorme concentración de la tierra en latifundios) y que este patrón reforzaba una tendencia hacia la herencia masculina de la tierra. Considera más probable que las mujeres rurales hereden casas en vez de tierra, y que los hombres hereden la finca familiar, lo cual contribuye a la concentración de la tierra por los hombres.

Un estudio detallado sobre testamentos en dos comunidades durante las primeras tres décadas del siglo XX revela varios contrastes interesantes, lo que sugiere la heterogeneidad que debe existir en la práctica (Rebolledo 1995). En Santa Cruz, en la provincia de Colchagua, en las primeras décadas de este siglo los hombres tendieron a favorecer a sus hijos varones en sus testamentos, en especial al primogénito. Por el contrario, las mujeres tendían a favorecer a sus hijas y a otras mujeres. En San Felipe, en la provincia de Putaendo, el patrón era distinto. Allí los hijos o las hijas heredaban la tierra, que por lo general recibían cuando se casaban. Como dato interesante, tanto los hombres como las mujeres que dejaban testamento tendían a favorecer a las mujeres en términos de herencia, ya fueren hijas, hermanas o esposas: "En general, entre las mujeres a quienes se deja como beneficiarias de legados, se busca mejorar a aquéllas que son solteras o menores de edad, así como a las que tienen situaciones precarias, ya sea por razones de salud o de un mal matrimonio. De este modo, el legado cumple el papel de garantía económica para la subsistencia de personas que se consideran socialmente vulnerables" (*ibíd.*: 171). Las hijas resultaban particularmente favorecidas al dejárseles en el testamento la vivienda paterna. La práctica usual en San Felipe, en donde los hombres tendían a migrar más que las mujeres, era que una hija, por lo general soltera, se quedara en el hogar paterno, cuidando de sus padres ancianos. Concluye que "... el reconocimiento a las mujeres de su capacidad de ser propietarias, gestadoras y administradoras de bienes económicos se encuentra en los nombramientos de éstas como albaceas y tenedoras de bienes en varios testamentos de comienzos de 1900; en algunos casos incluso pasando por sobre hermanos mayores, lo que indica que el papel económico y la posibilidad de autonomía femeni-

na en San Felipe fueron reconocidos tempranamente" (*ibid.*: 172). Esta proposición también es respaldada por los datos de Rebolledo (*ibid.*: 169) sobre la visibilidad de las mujeres en los mercados locales de tierra. Las mujeres solteras o viudas muchas veces compraban tierra, sobre todo a los hermanos (varones o mujeres), lo que hace pensar que eran capaces o intentaban consolidar la finca familiar que quizás se había dejado a todos los hermanos/as por partes iguales.

En lo que se refiere a estudios recientes entre pequeños propietarios, Sarah Bradshaw (1990: 117) informa que "como los derechos a la tierra recaen automáticamente sobre los varones de la familia y el trabajo masculino suele percibirse como indispensable mientras que el femenino se considera secundario, entonces los hijos varones se quedan trabajando la tierra. Por consiguiente, es posible que las hijas se vean obligadas a migrar, mientras que los hijos varones son presionados por sus padres para que se queden". En general, es mucho más probable que las mujeres rurales jóvenes migren permanentemente a zonas urbanas en comparación con los varones jóvenes, lo cual redundaría en altos porcentajes de masculinidad en las áreas rurales (Aranda 1992: 7-8). Christopher Scott (1990: 86-7), basado en un trabajo de campo en áreas rurales a nivel nacional, informa que la herencia de la tierra se considera formalmente bilateral, pues todas las hijas/os tienen derecho a heredar de sus padres y madres, pero que en la práctica a las mujeres se les dificulta reclamar su parte de la tierra: "Los tratos entre los reclamantes hombres suelen asumir la forma de transacciones en el mercado, como cuando un hermano le compra su parte a otro, o cuando un único heredero varón residente les paga renta a los herederos varones ausentes por el uso de toda la propiedad. Por el contrario, las reclamantes mujeres parecen particularmente vulnerables a la presión ejercida por sus hermanos varones para que renuncien a sus derechos de propiedad legítimos. Esta presión puede ser intimidación física o la manifestación del deseo de que las herederas mujeres no ejerzan sus derechos, sobre todo después que se casen".

Ximena Aranda (1992: 7-8) observa que, para evitar los microfundios, existe una tendencia cada vez más marcada a que sólo uno de los hijos -siempre varón- herede la finca familiar. Sin embargo, según Jorge Echenique, experto en cuestiones agrarias, si la parcela familiar se divide entre todos los hermanos/as, las mujeres sí heredan tierra; no obstante, cuando toda la finca se deja a sólo uno de los hijos, éste siempre es un varón: "Actúa en contra de las mujeres, porque éstas migran para emplearse en el servicio doméstico, o se proletarian en la industria frutícola"¹³. En

13 Entrevista realizada el 16 de julio de 1997, Santiago.

otras palabras, las oportunidades alternativas de generación de ingresos y el lugar de residencia también son factores importantes que influyen sobre los patrones de herencia.

En la región indígena del sur de Chile, la tradición del matrimonio exógamo y la residencia patrilocal favorecen la herencia patrilineal y la concentración de la tierra por los hombres¹⁴. Isolde Renque Paillalef, una líder mapuche, describe así estas prácticas: "Generalmente cuando uno se casa (la mujer) se va de la comunidad, a la comunidad del hombre. Entonces a él le toca la tierra, y a la mujer que se va a esta otra comunidad lo que le entregan son generalmente artesanías, animales, pollos, todas las cosas domésticas y con pata que puedan caminar y se puedan llevar. Claro, la tierra no se puede trasladar hacia allá. Entonces ¿qué pasa después, cuando viene la herencia? El hermano o hermana que se queda con la tierra hace entrega de lo que supuestamente a uno le corresponde, desde un animal, de lo que sea"¹⁵. Según Renque, si una mujer lleva a su compañero a la comunidad, o si el esposo no es mapuche y no tienen tierra en otro lugar, "entonces tiene que llegar a la comunidad de uno y ahí es donde a uno le toca la herencia. Ésa es la diferencia en ese caso". En otras palabras, el lugar de residencia después del matrimonio desempeña un papel crucial en las prácticas de herencia.

Un punto importante en términos de los derechos de propiedad de las mujeres versus el control de la tierra fue planteado por la líder campesina Francisca Rodríguez en el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra realizado en 1997: "La herencia de tierra por la mujer tiene que ir aparejada con otra cosa, que es el derecho a administración de la tierra. Porque el otro problema es que puede haber una herencia (por la mujer) pero quien administra la tierra no es la heredera... es decir, heredera en el papel pero no en el ejercicio"¹⁶. En Chile, según el régimen matrimonial vigente si no se especifica algo distinto, el esposo sigue siendo el administrador legal del patrimonio familiar, incluida la herencia de tierra por la mujer.

En Brasil los investigadores también han encontrado una discrepancia entre las normas del Código Civil, que limitan la libertad testamentaria y estipulan la herencia de la propiedad a todas las hijas/os por partes iguales, y las prácticas de herencia locales. Como señala Miriam Nobre (1998: 58), "en el campo no rige la ley; lo que importa es la costumbre. Y la

14 Discusión durante el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, organizado para las autoras por el Cedem, 18 de julio de 1997, Santiago, y comentarios sobre León y Deere (1999) por Álvaro Bello, investigador del Cedem.

15 Intervención durante el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra, *op. cit.*

16 *Ibid.*

costumbre es no dar tierra a la mujer. Ella no tiene derecho a heredar la tierra". A semejanza de lo que sucede en otros países, las prácticas de herencia en Brasil varían considerablemente según la región, los grupos étnicos, la raza y la clase social, entre otros factores, pero el patrón dominante es la herencia patrilineal. La región brasileña que más se ha estudiado es el sur, que se caracteriza por una fuerte inmigración de colonos alemanes, italianos y polacos a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Según Maria José Carneiro (1998), la costumbre en materia de herencia que estos colonos trajeron consigo del Viejo Mundo fue la primogenitura, es decir, que el hijo mayor hereda la tierra de la familia. Sin embargo, con el tiempo esta costumbre se transformó en un sistema de herencia que favorecía al hijo menor (conocida como *minorato*). Este cambio se dio como resultado de las condiciones inicialmente favorables que encontraron los colonos en el sur de Brasil: una frontera agrícola que fomentaba la formación de nuevas comunidades y permitía a las familias ir adquiriendo después tierra adicional, para instalar allí a todos los hijos varones que quisieran dedicarse a la agricultura. Cuando los hijos mayores dejaban el hogar, el menor permanecía en la casa, con la obligación de cuidar de los padres en la vejez; con esta práctica se mantenía la tradición de la finca familiar indivisible, y también se instauró el sistema de *minorato*.

Casi todos los estudiosos de las colonias alemanas en Rio Grande do Sul informan que las hijas por lo general quedaban excluidas de la herencia de tierra. Ésta se asociaba sobre todo con quienes la trabajaban directamente, y no se consideraba que las mujeres "trabajaran" en agricultura. Además, se esperaba que al casarse se marcharan, puesto que la práctica usual era la patrilocalidad o virilocalidad, y que sus maridos las sostuvieran. Aunque a las hijas se les entregaba una dote compuesta por animales y enseres domésticos, su valor era casi siempre inferior a lo que valdría una porción equitativa de la tierra (*ibid.*; Woortmann 1995). Los patrones de herencia entre los inmigrantes italianos a Rio Grande do Sul también tendían a ser patrilineales. Por lo general, los hijos varones recibían su herencia de tierra cuando se casaban; por su parte, las hijas recibían una dote compuesta por enseres domésticos y un ternero. Casi siempre, a los hijos menores se les daba una mayor cantidad de tierra a cambio del cuidado que debían prestar a sus padres ancianos (Van Halsema 1991: 99-100). De los varios grupos étnicos que poblaban este estado sureño, sólo en los hogares de ascendencia portuguesa era probable que las mujeres heredaran tierra (Stephen 1997: 212)¹⁷. Además, Lynn Stephen informa

17 Carneiro (2000) examina los pocos datos disponibles en otros estados sureños y centrales, los cuales sugieren que el patrón más corriente en la herencia de la tierra es la patrilinealidad.

que la herencia de la tierra estaba estrechamente relacionada con la participación de la mujer en la toma de decisiones referentes al hogar y la finca, y que las mujeres de ascendencia portuguesa que poseían tierra tenían una capacidad negociadora en los asuntos domésticos mucho más fuerte que la de las demás mujeres de la región.

Ellen Woortmann (1995: 193), que estudió los colonos alemanes en este estado, observa una tendencia creciente en las últimas décadas hacia la herencia de la tierra por las hijas, aunque siempre se trata de una parcela de menor tamaño en comparación con las que heredan sus hermanos varones. Además, a veces se espera que vendan su legado al heredero designado. Cuando conservaban la propiedad de una parcela, "en la práctica esta tierra pasaba a ser controlada por sus maridos". Según Woortmann esto llevó a una situación contradictoria, porque cuando las mujeres sólo heredaban animales tenían una actividad económica independiente, por ejemplo el ordeño, que les permitía generar ingresos propios. A medida que se fue generalizando la herencia de tierra por las mujeres, la de animales disminuyó y las mujeres han tendido a perder la base de su autonomía económica relativa: "La mujer que antes disfrutaba el usufructo del producto de su dote ya no disfruta el usufructo de su herencia" (*ibíd.*: 194)¹⁸.

Los cambios recientes asociados con la modernización de la agricultura, el incremento en las oportunidades de educación tanto para los hombres como para las mujeres y la ampliación de las oportunidades alternativas de generación de ingresos han producido varias alteraciones en estas colonias sureñas¹⁹. Por un lado, las porciones de herencia han ido asumiendo cada vez más la forma de inversiones familiares en educación. Se espera que las hijas/os con mayores niveles de educación que sus hermanas/os que migran a las áreas urbanas renuncien a cualquier otra herencia. Esto ha permitido que el hijo con espíritu más empresarial consolide la propiedad de la familia e intente afrontar los desafíos de la agricultura comercial. En segundo lugar, muchas familias ahora no encuentran un heredero dispuesto, o sólo les queda en casa una hija soltera. En tercer lugar, las hijas tienden a reclamar su herencia de tierra, debido a sus mayores niveles de educación. Si bien antes una hija soltera no tenía otra opción que servir de doméstica de algún hermano, esto ya no sucede en la actualidad, pues las mujeres han tomado conciencia de sus derechos y de la más amplia gama de oportunidades que tienen.

18 Anteriormente, por lo general eran las madres quienes daban la dote de las hijas. Con la reducción de las actividades económicas autónomas de las mujeres, también disminuye la probabilidad de que puedan dotar a sus hijas para el matrimonio (Woortmann 1995: 193).

19 Entrevista con la investigadora Maria José Carneiro, Centro para el Desarrollo Agrícola, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, 19 de junio de 1998, Río de Janeiro; véase también Carneiro (2000).

Uno de los estudios más detallados sobre prácticas de herencia en el pasado y con proyección al futuro fue el realizado en la zona de occidente en Santa Catarina, una región de agricultura familiar colonizada en gran parte por familias alemanas-brasileñas que migraron hacia allá en la década de 1930 desde el vecino estado de Rio Grande do Sul (Abramovay *et al.* 1998). Allí la práctica más corriente en los últimos años era que el hijo menor heredara el hogar familiar, aunque se procuraba repartir tierra a todos los hijos varones. En las condiciones actuales el sistema de minorato se ha debilitado; sólo el 13 por ciento de los 53 hogares estudiados informaron sobre esta práctica. Casi todos los padres incluidos en la encuesta no estaban seguros sobre quién estaría dispuesto a encargarse de la finca familiar, pero la mayor parte esperaba legar tierra y capital a sus hijas e hijos por partes iguales. Aunque los padres vaticinaban que sus hijas seguramente heredarían tierra a la par con los hijos varones, ellas tendían a creer que tenían muchas menos probabilidades de heredar tierra que sus hermanos. Esta región del sur de Brasil se ha caracterizado por una tasa mucho más alta de migración de mujeres jóvenes de las áreas rurales, en comparación con los hombres jóvenes. Ricardo Abramovay *et al.* (*ibíd.*: 74) argumentan que esto no obedece a que las ciudades brinden mejores condiciones de empleo para las mujeres, sino más bien a factores de presión. Las dificultades que plantea el sostenimiento de las fincas familiares en las actuales condiciones de producción (con una mayor competencia por parte de bienes importados debido a la liberalización, por ejemplo) y la relativa escasez de tierras han hecho que los padres insten a sus hijas a buscar oportunidades alternativas en otros lugares, pues hoy por hoy les resulta difícil convertirse en prósperas amas de casa en una finca. Así mismo, aunque esperan legar tierra a sus hijas, los patrones de socialización no han cambiado, por lo cual a las hijas casi nunca se las entrena como a los hijos varones para administrar la finca, y éste es otro factor que contribuye al éxodo femenino de las áreas rurales.

Carneiro *et al.* (1998) argumentan que, a medida que la agricultura pierde importancia como fuente de reproducción de los hogares campesinos, la herencia de la tierra tiende a volverse más equitativa. Esto sucedió en el municipio de Nova Friburgo, en el estado de Rio de Janeiro, según un estudio que realizaron allí. En esta región, inicialmente poblada por colonos suizos-italianos y alemanes, la agricultura ha declinado en las últimas décadas. Al mismo tiempo, el valor de la tierra se ha incrementado debido al desarrollo de la industria del turismo. Ahora, la práctica de herencia predominante es el legado de porciones iguales entre las hijas/os, lo cual ha exacerbado el patrón de fragmentación de tierras. Así mismo, ha fomentado el desarrollo del mercado de tierras, pues ahora es corriente que éstas se vendan a foráneos (*ibíd.*: 9).

Son pocas las investigaciones que se han realizado sobre patrones de herencia en el noreste de Brasil, la región menos próspera de este vasto país y la que se caracteriza por una mayor diversidad racial. En el estado de Sergipe (municipio de Lagoa da Mata), el patrón usual de herencia hasta hace unas pocas décadas era que se excluyera a las mujeres de la herencia de tierra, siguiendo la norma de la patrilocalidad (Woortmann 1995: 275-6). Sin embargo, a las mujeres se les daba una dote cuando se casaban, que por lo general consistía de terneros. Como la ganadería es una actividad masculina en esta zona (a diferencia del sur, en donde las mujeres participan en la producción de lácteos), la dote de la esposa por lo general se incorporaba al ganado de su marido, con lo cual las mujeres perdían el control directo sobre su herencia. En vista de la creciente escasez de tierra en esta región, se observa una tendencia hacia la individualización de los derechos de pastoreo, así como un cambio hacia patrones de matrimonios endógenos, incluidos los matrimonios entre primos. En estas nuevas circunstancias, las mujeres han comenzado a adquirir derechos a la tierra. Sin embargo, Woortmann (*ibid.*: 278) sostiene que lo que parece una transformación en el estatus de la mujer es simplemente un cambio en las reglas de herencia: "En la práctica, la tierra sigue siendo dominio del hombre. La mujer, que es trasladada efectivamente de hogar como resultado de la residencia virilocal o patrilocal, es el instrumento de intercambio de tierra entre los hombres". En otras palabras, aunque las mujeres tienden cada vez más a poseer tierra a título propio, casi nunca controlan su uso²⁰.

¿QUIÉN CONTROLARÁ LA FINCA FAMILIAR? HERENCIA DE LA TIERRA POR LAS ESPOSAS

La posibilidad de que las viudas puedan mantener legalmente la propiedad y el control sobre la finca familiar cuando fallecen sus esposos depende de varios factores: del régimen marital según el cual se casó la pareja y el régimen vigente en ese país a menos que se especifique otra cosa; de si el esposo dejó o no testamento, de la parte de su patrimonio que puede testar libremente y de si le deja esa parte a su cónyuge; de si los códigos civiles establecen que las viudas reciban automáticamente una parte de la propiedad de sus maridos, con independencia de las disposi-

20 En otras regiones del noreste, como en el estado de Pernambuco, en donde una gran parte de la población rural es mulata, la patrilinealidad y la patri y virilocalidad también dominaron en el pasado. En la actualidad existe una gran heterogeneidad en las prácticas de herencia de la tierra, pero por lo general ésta es más equitativa entre los sexos. Participantes en el Taller sobre Género y Derechos a la Tierra, organizado para las autoras por SOS Corpo, 15 de junio de 1998, Recife.

ciones de su testamento; y en caso de que el marido fallezca intestado, de si se incluye o no a las esposas en el primer orden de sucesión, recibiendo una porción igual a la de los hijos, o si sólo reciben una porción conyugal. El cuadro 8.2 resume los factores que influyen sobre la posibilidad de que una viuda pueda retener la propiedad y el control de la finca familiar, definiéndose esta propiedad como más del 50 por ciento, de manera que no se le pueda convencer fácilmente de venderla si ella no está de acuerdo. Esto sería más probable en los países en donde el régimen vigente si no se estipula otra cosa es la comunidad absoluta o la participación en los gananciales (puesto que las viudas retienen la mitad del patrimonio común de la unión).

CUADRO 8.2**FACTORES QUE INFLUYEN EN LA POSIBILIDAD DE QUE LA ESPOSA CONSERVE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL DE LA FINCA FAMILIAR**

País	Régimen marital prestablecido favorable	Protección de la esposa con testamento	Esposas en primer orden de sucesión (intestado)
Bolivia	Participación en los gananciales	Sí	Sí
Brasil	Participación en los gananciales	No	Sí
Chile	Participación en los gananciales	Porción conyugal	Porción conyugal
Colombia	Participación en los gananciales	Porción conyugal	Porción conyugal
Costa Rica	No	No	Porción conyugal
Ecuador	Participación en los gananciales	Porción conyugal	Porción conyugal
El Salvador	Comunidad absoluta	No	Sí
Guatemala	Participación en los gananciales	No	Porción conyugal
Honduras	No	Porción conyugal	Porción conyugal
México	Participación en los gananciales	No	Porción conyugal
Nicaragua	No	Porción conyugal	Porción conyugal
Perú	Participación en los gananciales	Sí	Sí

Fuentes: Cuadros 2.3 y 2.4 y fuentes del texto.

En el mejor de los casos —el matrimonio según el régimen de comunidad absoluta— a las viudas se les garantiza la propiedad de la mitad de la finca familiar. En caso de que el esposo fallezca sin haber hecho testamento, sólo en los países en donde la mujer forma automáticamente parte del primer orden de sucesión se le garantizaría una parte que le permita conservar el control sobre la propiedad. El único país en donde se cumplen estas condiciones favorables es El Salvador. Sin embargo, si el esposo hace testamento, no existe ninguna disposición que estipule que la viuda hereda de su parte del patrimonio, y por lo tanto no se le garantiza el control de la finca.

Según el régimen de participación en los gananciales, la probabilidad de que las viudas conserven el control de la finca familiar es incluso más variable, pues depende de si i) ellas aportaron tierra al matrimonio; ii) la cantidad relativa de tierra que cada uno de los cónyuges aportó a la unión; y iii) la cantidad relativa de tierra que fue conjuntamente adquirida por la pareja en vez de comprarse a título individual. En aras de la simplicidad, supongamos que toda la tierra fue adquirida conjuntamente y que la viuda puede comprobar la propiedad conjunta. En este caso está en mejor posición en Bolivia y Perú, pues en estos dos países las mujeres están en el primer orden de sucesión en caso de que el esposo fallezca intestado, y se les protege si dejó un testamento. En estos países la esposa siempre hereda una porción igual a la de uno de los hijos/as, lo cual, unido a su mitad del patrimonio familiar, le permitiría conservar el control sobre la finca.

En Brasil la viuda está en una posición menos favorable, pues si el esposo fallece intestado, ella hereda una cuarta parte de su propiedad, pero sólo en usufructo y siempre y cuando no se vuelva a casar. Aunque esto puede darle suficiente capacidad de negociación para disuadir a los hijos de fragmentar y vender la finca familiar, reduce sus opciones en comparación con los casos en que se tienen derechos de propiedad plena sobre esta herencia. En la práctica, la falta de derechos de propiedad sobre esta herencia ha contribuido a generalizar la idea de que las viudas sólo “mantienen” temporalmente la finca para las hijas/os y carecen de derechos efectivos a la tierra incluso en lo que concierne a su mitad del patrimonio común.

En los otros países que tienen regímenes matrimoniales favorables (Chile, Colombia, Guatemala y México), a la viuda se le garantiza una porción conyugal si su esposo fallece sin dejar testamento, pero los términos de esta porción varían. En México, si la esposa no tiene ningún patrimonio hereda una porción igual a la de cada uno de las hijas/os; de lo contrario, hereda la diferencia entre el valor de la porción de la hija/o y la de su propio patrimonio. De acuerdo con nuestros supuestos (que la

finca fue adquirida conjuntamente y no existe ninguna otra propiedad), significa que es muy improbable que a la viuda le quede más de su mitad de la finca. En Chile la porción conyugal es más generosa en cuanto puede ser equivalente al doble del tamaño de la porción de cada una de las hijas/os. Sin embargo, a menos que renuncie a los gananciales sólo recibe la diferencia entre la porción conyugal y el valor de su propiedad (incluido el 50 por ciento del patrimonio común). Como ilustran estos ejemplos, la porción conyugal tiene como objetivo solucionar las notorias desigualdades en el valor de la propiedad individual de ambos cónyuges.

Supongamos ahora que toda la tierra de la familia fue heredada por el esposo, que la esposa no aportó tierra al matrimonio y que la pareja no compró tierra conjuntamente. En este caso, el patrimonio común de la pareja (los gananciales) sólo sería el valor de cualquier mejora de la tierra que se hubiere realizado durante la vigencia de la unión. Sólo este valor se dividiría en mitades iguales entre el patrimonio del difunto y la viuda. Supongamos, adicionalmente, que la viuda renuncia a los gananciales y por consiguiente carece de bienes y se le aplica el máximo de porción conyugal. En Colombia, Guatemala y México heredaría una parte igual a la de cualquiera de las hijas/os; en Chile, el doble de la parte de cualquiera de las hijas/os o, si sólo hay una hija/o, una parte igual a la de ésta/éste. En estas condiciones, una viuda sólo podría heredar la mitad de la finca familiar si tiene una hija/o única/o, pero en ningún caso conservará el control.

Estos ejemplos dejan ver que las disposiciones de herencia de la mayor parte de los códigos civiles latinoamericanos anulan la posibilidad de que la esposa conserve el control de la finca familiar en caso de viudez. Demuestran que la porción conyugal se concibió principalmente para asegurar que la viuda no se quede sin nada en casos en que exista una gran desigualdad entre ambos cónyuges en términos de la propiedad que cada uno aportó a la unión. La porción conyugal no tenía como intención otorgar autonomía económica a la mujer, que es nuestra inquietud principal. En casi todos los países, la posibilidad de garantizar a las viudas un mínimo de seguridad en la vejez depende, en último término, de las prácticas sociales y de la buena voluntad de los jueces, los esposos y los hijos. En los países con libertad testamentaria total o casi total, los esposos pueden dejar a sus viudas el control total de la finca familiar; en los demás, los maridos pueden, mediante testamento, dejar una parte que les permita ejercer el control.

En vista de las implicaciones que tienen los diferentes regímenes matrimoniales y de las distintas reglas que gobiernan la herencia para la viuda dependiendo de si el esposo deja o no testamento, no debe sorprender el que, en la práctica, estas reglas no se entiendan muy bien. Además, son pocas las investigaciones sobre prácticas locales de herencia

de tierra para las viudas. Los datos disponibles sugieren que también existe una marcada discrepancia entre las normas legales que protegen a las viudas y las prácticas locales. En Bolivia y Perú, países en donde las viudas disfrutaban de una posición jurídica relativamente fuerte en lo que se refiere a los derechos de herencia, los derechos de usufructo en las comunidades campesinas e indígenas están regidos por usos y costumbres tradicionales aplicados por la junta de comuneros gobernante, elegida por y entre los jefes de hogar varones. Cuando fallece un jefe de hogar, la parcela que la familia tenía en usufructo se devuelve formalmente a la comunidad y la junta gobernante determina si los derechos de usufructo se traspasan a la esposa o al hijo mayor. En las comunidades campesinas de la sierra peruana, "aunque tradicionalmente se respeta el derecho de las viudas a mantener una porción de tierras en posesión, de modo de poder sostenerse ella y mantener a sus hijos, se pueden encontrar también casos en los cuales les asignan derechos menores, restringiendo su acceso a pocas tierras, a tierras malas y eventualmente sin reconocérsele derecho a poseer una parcela" (Coordinadora Nacional 1997: 3). Así mismo, existe bastante heterogeneidad en los usos y costumbres tradicionales que rigen los derechos de las viudas en las comunidades indígenas de Bolivia. No hay consenso en torno a si en las comunidades aymará que recibieron tierra colectivamente bajo la reforma agraria la viuda hereda la parcela familiar en usufructo a la muerte de su esposo, o si esto depende de que tenga un hijo capaz de trabajar la tierra²¹. Se han presentado casos en que las viudas pierden su derecho a la parcela familiar y la tierra vuelve a la comunidad (Salguero 1995).

En México, las mujeres mayores a veces afirman que "como la tierra es colectiva, cuando el esposo muere ésta vuelve a la comunidad y no a la viuda. Esto no sucede si hay un hijo que la pueda heredar" (en Alberti *et al.* 1998: 33). Desde 1940, las reglas que gobiernan la herencia en los ejidos designaron a las esposas y compañeras como herederas preferenciales si el ejidatario fallecía intestado; si dejaba testamento, podía designar a su esposa o a uno de sus hijos. Córdova Plaza (1999: 11) arguye que hasta hace treinta años casi siempre era el hijo mayor quien heredaba la posición de ejidatario, y por consiguiente heredaba el patrimonio familiar, pues esta posición sólo la podía tener un miembro por familia. Señala que uno de los principales cambios observados en los patrones de herencia es que las esposas y compañeras están siendo designadas cada vez más como herederas principales a la muerte del ejidatario. En un ejido en Tuzamapán, Veracruz, que estudió Córdova Plaza, las mujeres representaban el 24 por

21 Discusión en el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de la Tierra, La Paz, *op. cit.*

ciento de los miembros y casi todas habían heredado esa posición; la inmensa mayoría la había heredado de sus maridos al quedar viudas. La investigadora atribuye este cambio al reconocimiento cada vez mayor del papel desempeñado por la mujer en la agricultura, circunstancia que se ha acentuado en la región de Veracruz por el cambio de la producción de caña de azúcar a café: "...la esposa ha pasado a ser la sucesora preferencial de los derechos agrarios y este hecho favorece que asuma de manera formal la jefatura de la familia al fallecimiento de su marido, concentrando con frecuencia la totalidad de las tierras del difunto. Aunque, a la larga, los sucesores y herederos serán preferentemente los hijos varones, el nuevo arreglo hace que las mujeres en su calidad de viudas mantengan por un cierto tiempo el control de los recursos familiares... En tales circunstancias la titularidad femenina de una parcela no es un mero estatuto formal, sino que le otorga a una mujer prerrogativas reales. Una vez que la viuda ha entrado en posesión del certificado agrario, asume de manera efectiva la organización de la producción familiar. Dado su amplio conocimiento sobre las labores agrícolas y sobre el manejo de los cultivos, las mujeres se encuentran capacitadas para trabajar, contratar peones, supervisar los medios de producción y tratar con las agroempresas eficientemente" (*ibíd.*).

Otros estudios de caso hacen énfasis en lo difícil que resulta cambiar las prácticas tradicionales de herencia que favorecen más a los hijos varones que a las viudas. La investigación realizada por Dorien Brunt (1992: 82-99) en Guadalajara demuestra cómo los derechos de la mujer a la tierra muchas veces son impugnados por sus parientes varones. Además, si encuentra oposición, es difícil que la mujer reclame exitosamente sus derechos, pues tiene que convencer a personas poderosas de la legitimidad de su reclamación. Esto implica utilizar los argumentos correctos —como no reclamar derechos a la tierra para ellas como mujeres, sino más bien para sus hijos varones como futuros jefes de hogar— y dominar y manipular las relaciones patrón-cliente a la par con los hombres.

Existe evidencia cuantitativa sobre las prácticas actuales de 14.099 ejidatarios que registraron sus testamentos ante la Secretaría de la Reforma Agraria entre 1993 y 1995. Como muestra el cuadro 8.3, era igual de probable que los ejidatarios legaran su tierra a sus esposas/compañeras o a sus hijos varones²². Como los datos por género están incompletos (no se

22 Sin embargo, había una variación regional considerable, pues más del 50 por ciento de los ejidatarios legaba su tierra a las esposas/compañeras en los estados norteros de Baja California, Nuevo León y San Luis de Potosí, mientras que en los estados centrales y sureños de México los hijos tendían a ser favorecidos como herederos, por encima de las esposas/compañeras (Valenzuela y Robles 1996).

especifica el sexo de otros parientes), no podemos concluir que las mujeres se ven actualmente favorecidas por encima de los hombres en las disposiciones sobre herencia. Sin embargo, sí sugieren que, en el futuro, las mujeres tendrán más acceso a la tierra a nombre propio que lo que sucede actualmente entre los ejidatarios certificados. No obstante, la inmensa mayoría de estas mujeres tendrá control directo sobre la tierra durante un período relativamente corto –durante la viudez–, pues más bien servirán de puente en la transmisión de tierra entre generaciones.

CUADRO 8.3

HEREDEROS REGISTRADOS POR LOS EJIDATARIOS, 1993-95, MÉXICO, EN PORCENTAJES

Esposas/compañeras	38.5
Hijas	8.8
Nietas	0.4
Mujeres	47.7
Hijos	38.8
Nietos	2.5
Hombres	41.3
Otros parientes	10.0
No parientes	1.0
	100.0
	(n=14.099)

Fuente: A partir de Valenzuela y Robles (1996: 49-51), con base en el Sistema Informativo del RAN.

Lo más desalentador en términos de la equidad de género son los datos comparativos del cuadro 8.3 por generaciones: los hijos varones son designados herederos en el 38.8 por ciento de los casos, en comparación con apenas el 8.8 por ciento de las hijas, lo que representa una ventaja de más de cuatro a uno a favor de los hombres. Aunque las ejidatarias también prefieren designar a sus hijos varones como herederos, es más probable que nombren a sus hijas; el 19 por ciento de las ejidatarias designó a sus hijas como herederas, en comparación con apenas el 6 por ciento de los ejidatarios (*ibíd.*: 52). Como también revela el cuadro 8.3, la desigualdad de género se reproduce en la tercera generación, pues es más probable que se designe como beneficiarios a los nietos, en comparación con las nietas.

Una encuesta con una muestra representativa de 516 ejidatarias realizada en 1998 reveló que la mayor parte eran viudas que habían heredado la tierra de sus esposos (Robles *et al.* 2000: 69). Entre aquellas que tenían planes de herencia y pensaban dejar la tierra a un solo heredero (como

estipulaban las reglamentaciones del ejido), había una marcada preferencia masculina, pues el 61.5 por ciento planeaba designar a un hijo varón, el 19.8 por ciento a una hija, el 15.8 por ciento a otro familiar y el 2.8 por ciento a una persona que no formaba parte de su familia; el 5.6 por ciento favorecía a su cónyuge o compañero. De conformidad con la evidencia de los estudios de caso, había una marcada preferencia por el hijo varón menor, seguido por el mayor, y luego por cualquier otro de los hijos varones. Esta encuesta también reveló que es más probable que las mujeres hayan heredado tierra cuando ésta se deja a más de un heredero, una práctica que se considera técnicamente ilegal. De las 402 ejidatarias que heredaron su parcela, la cuarta parte lo hizo como resultado de una herencia dividida (*ibíd.*: 41). Más de un tercio de estas ejidatarias tenía en mente dejar su tierra a más de un heredero. En estos casos las hijas representaban más de un tercio de los beneficiarios, en comparación con apenas el 20 por ciento cuando sólo se tenía planeado un heredero (*ibíd.*: 69), lo que sugiere que la herencia dividida favorece la equidad de género.

En Chile, la única evidencia de herencia por las esposas proviene del estudio de archivos que realizó Rebolledo (1995) en dos municipios. Encontró que, en los años treinta, tanto en Santa Cruz como en San Felipe los hombres y las mujeres tendían a favorecer a su cónyuge en el testamento. El cambio más marcado se presentó en Santa Cruz, en donde en décadas anteriores los padres solían favorecer a sus hijos mayores. Concluye que la tendencia a legar tierra a las esposas refleja el mayor reconocimiento que han adquirido las mujeres con el paso del tiempo en términos de su rol potencial como administradoras de fincas (*ibíd.*: 176). Este cambio en favor de las esposas también se puede deber al aumento en la esperanza de vida tanto de los hombres como de las mujeres en el siglo XX. Con respecto a Brasil, Carneiro (2000: 4-5) argumenta que a las esposas se les excluye de la herencia de tierra de tres maneras: porque no heredan de sus padres; porque su trabajo en la agricultura familiar se percibe tan sólo como una extensión de su papel como esposas; y porque no se les reconoce socialmente como capaces de dirigir una unidad productiva. Pese a que las esposas tienen automáticamente derecho a la mitad del patrimonio común del hogar, casi nunca ejercen ese derecho y la administración y el control de la finca familiar pasa a un hijo o hijos varones. Además, según Nobre (1998: 58), "cuando las viudas reciben tierra por lo general no asumen el control y la administración de la propiedad. Esta responsabilidad pasa a su segundo marido, al hijo mayor o a veces la unidad familiar de producción se fragmenta". Los participantes en el Taller sobre Género y Derechos a la Tierra²³ realizado en 1998 informaron

que cada vez es más corriente que la finca familiar sea administrada por la viuda cuando fallece su marido, o que la mitad de la tierra (la que corresponde a su mitad del patrimonio común) siga bajo su control hasta su muerte, por lo menos en el agreste y el *sertão* del estado de Pernambuco. Obviamente, éste es un tema que amerita una mayor investigación, al igual que las prácticas de herencia potencialmente contrastantes en el noreste y el sur de Brasil.

Esta revisión de las prácticas de herencia en seis países, además de demostrar su gran heterogeneidad, ilustra la profunda brecha que suele existir entre las normas igualitarias de la mayor parte de los códigos civiles de América Latina con respecto a los derechos de herencia de las hijas/os y las prácticas locales que rigen los legados de tierra. En términos generales la herencia de tierra en América Latina favorece a los hijos, incluso cuando la norma son las prácticas de herencia bilaterales. Este patrón se vio fortalecido, hasta hace poco, por la residencia conyugal patrilocal y virilocal, la lógica de la reproducción del hogar campesino y la socialización y los estereotipos de género que privilegian el trabajo masculino en la agricultura, lo que socialmente legitima la desigualdad a favor de los hombres. En lo que se refiere al origen étnico, la literatura existente no permite discernir si la herencia bilateral está más estrechamente asociada con las comunidades indígenas que con el campesinado blanco y/o mestizo, aunque la herencia bilateral es más corriente en Perú y Ecuador que en Bolivia, México, Chile o Brasil. Además, sólo en la región Andina se hallaron vestigios de sistemas de herencia paralelos, aludiendo a un pasado en el que quizás la distribución de la tierra era más equitativa entre los sexos. En el caso andino la herencia bilateral de la tierra también está respaldada por la mayor visibilidad y reconocimiento social del trabajo de las mujeres en la agricultura. En su contra juegan factores como la patrilocalidad y la virilocalidad²⁴, así como las formas patriarcales de representación dentro de las colectividades indígenas, que sólo permiten participar en la comunidad y, por ende, en la toma de decisiones sobre los derechos a la tierra, a los jefes de hogar varones. En México, los factores institucionales (la libertad testamentaria combinada con las reglamentaciones del ejido que prohíben dividir la herencia) también respaldan las normas de herencia patrilineales y, de los cuatro países con poblaciones indígenas más

24 Parecería que el lugar de residencia conyugal tiene menos impacto en la restricción de las prácticas de herencia equitativa por género en los Andes que en otras regiones, pues la geografía ha impuesto patrones de uso de la tierra que incluyen acceso a parcelas a diferentes alturas y por tanto en distintos lugares. Por consiguiente, las fincas familiares casi nunca constan de parcelas contiguas.

numerosas, es allí donde existe un patrón más marcado de herencia patri-lineal de la tierra.

Es difícil desentrañar las prácticas de herencia ancestrales de las muchas fuerzas de cambio que han influido durante siglos en las comunidades indígenas y sus prácticas. Así mismo, es difícil discernir la influencia relativa de los códigos civiles con equidad de género en el fomento gradual de patrones de herencia más equitativos, pues también juegan otros factores —como la creciente escasez de la tierra— que puede modificar la lógica de la reproducción del hogar campesino. No obstante, factores como la mayor escolaridad, la migración interna y la integración de las economías campesinas locales a la economía nacional han fomentado un mayor conocimiento de las normas nacionales, lo cual seguramente ha reforzado la tendencia hacia una herencia más equitativa para todas las hijas/os.

Sin duda, uno de los factores que ha precipitado el cambio ha sido la escasez relativa de tierra, pero la evidencia hace pensar que esto funciona en dos direcciones. Con el tiempo, la presión cada vez mayor sobre la tierra puede propiciar un cambio de un sistema de herencia equitativa a la concentración de la tierra por la línea masculina, como sugiere el caso de los aymará en la sierra boliviana, así como el de los campesinos chilenos. Al mismo tiempo, la creciente escasez de la tierra puede instar a las familias a realizar múltiples actividades generadoras de ingresos, con lo cual dejan de depender tanto de la producción agropecuaria. Los datos recogidos en Perú, Ecuador, Bolivia, México y Brasil respaldan la proposición según la cual, a medida que la agricultura pierde importancia como la principal fuente de reproducción de los hogares campesinos, la herencia de la tierra se vuelve más equitativa.

Con respecto al impacto ejercido por la migración, la evidencia es mixta. Las mayores oportunidades para la migración femenina sin duda contribuyen a reforzar la herencia de la tierra por los hijos varones, como sucede en Chile. Por otro parte, las tasas de escolaridad en aumento, las oportunidades alternativas de empleo y la migración por hombres y mujeres jóvenes pueden reducir el sesgo de género, pues el factor más importante en la determinación de quién hereda la tierra sería cuál de los hijos está dispuesto a quedarse en la comunidad y trabajar en la finca, o cuál contribuye más a la seguridad de sus padres en la vejez mediante el envío de remesas. De modo similar, el cambio demográfico que tiende a la conformación de familias rurales más pequeñas ha reducido el número de herederos potenciales, un factor que probablemente también contribuye a la igualdad de género. En esas condiciones es más difícil justificar los privilegios masculinos en la herencia de la tierra y negar a las mujeres la oportunidad de acumular capital o convertirse en agricultoras. En los

lugares en donde ha predominado la herencia bilateral, la creciente escasez de tierra en las comunidades campesinas también ha propiciado un cambio de la residencia patrilocal o virilocal a la uxorilocal o neolocal. Esto, a su vez, se ha asociado con una mayor capacidad de negociación en las mujeres (pues las esposas no están bajo el control directo o indirecto de su familia política) y la tendencia subsiguiente hacia una mayor igualdad de género en la herencia de la tierra. Sin embargo, estas proposiciones requieren mayor investigación.

En lo que respecta a los derechos de herencia de los cónyuges, la evidencia disponible sugiere que, hasta hace poco, sólo en circunstancias especiales las viudas heredaban la tierra de la familia. Las comunidades indígenas parecen ser incluso menos generosas con las viudas que las comunidades campesinas mestizas, más influidas por las normas nacionales, pero este tema también amerita estudios en mayor profundidad. Otro tema que merece trabajo empírico adicional es la relación entre los diferentes regímenes maritales y las normas de herencia formales que fomentan una mayor o menor propiedad de tierra por las viudas y, en especial, su mayor control efectivo sobre la tierra. El material que se analiza en este libro respalda la proposición que plantea Bina Agarwal (1994a y 1994b), según la cual el acceso a la tierra no equivale al control sobre la misma. En muchas situaciones, la herencia de la tierra por la mujer simplemente sirve como vehículo para que las parcelas se traspasen a los hermanos varones, los esposos o los hijos. Los datos recogidos en Chile y Brasil, en particular, sugieren que la posibilidad de que las mujeres ejerzan control sobre la tierra depende en gran parte del grado en el cual ellas y los demás las perciban como agricultoras potenciales. En los demás países las mujeres desempeñan un papel más importante en la producción agrícola y hay mayor evidencia de que pueden administrar su propia tierra heredada y, en caso de viudez, convertirse en las principales administradoras de la finca familiar. Para que las mujeres puedan ejercer un control efectivo sobre la tierra es preciso que entren en juego varios factores: ante todo tienen que conocer sus derechos, no sólo con respecto a los regímenes matrimoniales y a la herencia, sino como ciudadanas que pueden administrar sus propios asuntos económicos y plantear demandas al Estado. Además, para que las mujeres se conviertan en administradoras más efectivas de sus fincas se requiere no sólo un cambio en la socialización de modo que reciban capacitación y se perciban a sí mismas como agricultoras, sino también cambios en las prácticas estatales, de modo que las agricultoras mujeres cuenten con el apoyo adecuado, tema que se desarrolla en el siguiente capítulo.

Aunque las campesinas muchas veces no conocen sus derechos de herencia e incluso "se resisten a entender que existe una ley que (las)

protege"²⁵, las mujeres rurales organizadas en América Latina están tomando mayor conciencia sobre estos derechos y exigiéndolos, ya fuere como hijas o como esposas. Además, cuando los códigos civiles no favorecen la herencia para las esposas, las organizaciones de mujeres campesinas están comenzando a presionar para que se reformen. En la Primera Reunión Nacional de Mujeres Rurales, organizada por el Departamento de Mujeres de la Comisión Nacional Campesina (CNC) y celebrada en Chile en 1986, una de las principales demandas fue la reforma de la legislación sobre herencia y propiedad (CNC 1986; GIA 1986: 9). Una de las principales inquietudes en México con respecto a los cambios en el artículo 27 de la Constitución, que versa sobre los ejidos, fue la derogación de las disposiciones sobre herencia que protegían a las esposas. Desde 1992 los ejidatarios pueden escoger libremente a sus herederos, y su elección no se limita a la esposa o a uno de sus hijos, como sucedía antes; este cambio fue denunciado por la Comisión de Mujeres del Consejo Agrario Permanente (CAP) (Lara Flores 1994: 86), entre otros grupos, y en las reuniones de mujeres indígenas en Chiapas. El EZLN incluyó esta demanda en sus documentos de posición: "Que se incluya a la mujer en la tenencia y herencia de la tierra" (Rojas 1995: 203, 251; Stephen 1998: 160).

Como parte del proceso que condujo a la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, en 1995, en las reuniones regionales celebradas en Bolivia las mujeres rurales también expresaron su descontento con la discriminación que afrontaban en los temas de herencia. Denunciaron el despojo de las viudas al negárseles el acceso a las tierras comunales, y la preferencia de los hijos en la herencia: "En la herencia de estos territorios de padres y cónyuges, queremos tener derechos de propiedad sobre ellos" (Salguero: 48). La Conferencia de Beijing ayudó a concentrar la atención en los derechos de la mujer a la tierra en general, y los de herencia en particular, y en casi todos los países la Plataforma de Acción que se adoptó en esa conferencia fue ampliamente divulgada por las oficinas nacionales de la mujer y sirvió de base para actividades posteriores emprendidas por las organizaciones no gubernamentales. En Perú, por ejemplo, en una conferencia realizada en Cajamarca después de la Conferencia de Beijing, una de las principales demandas de las líderes campesinas fue el cumplimiento de los códigos peruanos, de manera que todos los hijos, tanto varones como mujeres, heredaran la tierra por partes iguales de sus padres (De Jong 1997). En Brasil, en el congreso nacional que realizó Contag en 1998 una de las resoluciones de este sindicato rural de participación mixta fue exigir el reconocimiento

25 Participante en el Seminario sobre Mujeres Rurales y Tenencia de la Tierra, La Paz, *op. cit.*

de los derechos de las esposas a la tierra, de manera que, si enviudaban, pudieran conservar el control de la finca familiar incluso si tenían hijos mayores²⁶. De esta manera, la demanda de igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a los derechos de herencia comienza a incorporarse al discurso público.

26 Taller con Líderes Rurales Mujeres, Recife, *op. cit.*

CAPÍTULO 9. MUJERES PROPIETARIAS: TITULACIÓN DE TIERRAS, HERENCIA Y MERCADO

Te ilustro con el ejemplo de la señora Rosa: está empuetecida porque el proyecto para regularizar los títulos de domino es para "jefas de hogar". Ella tiene marido, lo que le impide entrar en esta categoría. Anda furiosa por tener marido, dice que no le sirve para nada y no puede resignarse a demorar el título por su culpa... Lo claro es que le importa mucho más el título de dominio que el marido¹.

Uno de los pilares del pensamiento neoliberal sobre el futuro del sector agrícola es la necesidad de dar seguridad de tenencia a los productores. Esto se ha abordado de dos maneras: mediante la terminación formal de los proyectos de reforma agraria que implicaban expropiación de tierras, y mediante programas de titulación de parcelas y esfuerzos por modernizar los sistemas catastrales y los registros de tierras. En los años noventa, la mayor parte de los países latinoamericanos emprendió algún tipo de programa de titulación de tierras, y casi todos los proyectos fueron parcialmente financiados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Echeverría 1998: 5-8). El interés en las actividades de titulación se deriva en parte del alto volumen de pequeños propietarios en Latinoamérica que no tienen títulos formales de sus tierras, en especial los beneficiarios de las reformas agrarias en décadas anteriores. En la mayor parte de los países los procesos de titulación y registro de tierras han sido costosos, burocráticos y dispendiosos, lo cual desanima a la gente e impide que se registren oficialmente las transacciones de tierras². Así mismo, la falta de encuestas y registros muchas veces ha llevado a reclamaciones de tierra múltiples y/o coincidentes, lo cual ha exacerbado los conflictos en torno a la tierra³.

- 1 Extracto de la novela *El albergue de las mujeres tristes*, de Marcela Serrano (1997: 106). La trama se desarrolla en Chile, en donde el programa nacional de titulación de tierras otorgó prioridad a las jefas de hogar.
- 2 Por ejemplo, en Colombia se calcula que, debido a los costos e impuestos de notaría y registro, la inscripción de un título de tierra en la oficina de registros puede llegar a costar el 20 por ciento del valor de la transacción; en Ecuador, el costo puede ascender a entre el 25 y el 35 por ciento del valor de la tierra (Jaramillo 1998: 101).
- 3 Este problema ha afectado sobre todo la frontera agraria de varios países. En Bolivia, por ejemplo, la falta de un sistema catastral y de registro moderno ha agravado los conflictos entre los colonizadores, los hacendados y los grupos indígenas (Urioste y Pacheco 1999: 12).

En la adopción de programas de titulación de tierras ha primado el raciocinio económico, que abarca tres aspectos (Feder y Feeny 1991; Binswanger *et al.* 1995: 2719-20; Melmed-Sanjak 1998). Ante todo, se espera que la seguridad de tenencia estimule la inversión y mejore la productividad, incrementando la producción agrícola. Se piensa que un título seguro llevará a mayores inversiones, pues eleva la probabilidad de que el agricultor coseche los beneficios futuros de la acumulación de capital⁴. Además, para obtener crédito de las instituciones bancarias comerciales, los agricultores tienen que poseer títulos claros de sus propiedades a fin de presentarlos como garantía contra los préstamos. La combinación de una mayor capacidad para conseguir financiación y de un mayor incentivo por parte de los agricultores para lograrlo es lo que se supone va a incrementar sus inversiones de capital a largo plazo y el uso de insumos variables, lo que generará una mayor productividad (Dorner 1992: 77). Uno de los factores que más ha ejercido presión sobre la titulación de tierras en el período neoliberal es que el Estado ha renunciado en gran medida al suministro de crédito subsidiado a los agricultores, con lo cual el sector agrícola ha pasado a depender del sistema bancario privado en esta materia.

En segundo lugar, se espera que los programas de titulación de tierra alimenten un mercado de tierras más "efectivo", facilitando la compra, la venta y el alquiler de la tierra. La titulación y el registro de las tierras acentúa la transparencia de las transacciones y mejora el proceso de transferencia y comercialización, pues reduce la incertidumbre y el riesgo de que se cuestionen los derechos a la tierra. En tercer lugar, una precondition para que la tierra inutilizada se ofrezca a la venta es un sistema tributario efectivo, pues de lo contrario los propietarios no tendrán incentivos para ofrecer sus propiedades a la venta, sobre todo en países que tienden a registrar altas tasas de inflación. La capacidad para diseñar un sistema efectivo y equitativo de tributación de tierras depende, a su vez, de la existencia de un catastro rural, de un sistema de registro moderno y de que la mayor parte de la tierra esté titulada y registrada.

Según sus defensores, un mercado de tierras efectivo redundará en la transferencia de tierra de los agricultores menos eficientes a los más eficientes, y deberá favorecer a los pequeños agricultores⁵. Por su parte, los

4 Por ejemplo, la posesión de un título claro deberá mejorar el horizonte de tiempo de los agricultores, pues estarán más dispuestos a hacer inversiones costosas, como sistemas de riego o cultivos de árboles que demoran años para dar frutos. Así mismo, deberá incentivar a los agricultores para que inviertan en prácticas agrícolas más benignas desde el punto de vista ambiental y para que tomen medidas tendientes a proteger y conservar la tierra.

5 Esto se debe a la relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad, un resultado que presume un mercado competitivo perfecto (Binswanger *et al.* 1995).

escépticos temen que la titulación de tierras y el estímulo del mercado lleven a una descampesinización acelerada y a una mayor concentración de la tierra (Carter y Mesbah 1990; 1993; Carter y Zegarra 1997). Este resultado podría producirse debido al mayor endeudamiento de los campesinos como consecuencia de la mayor dependencia de los mercados; así mismo, debido a la falta de disponibilidad de créditos a largo plazo, los que carecen de recursos no pueden competir en el mercado de tierras en las mismas condiciones que otros compradores. También existe la inquietud de que, para que la estrategia del mercado de tierras sea un medio potencialmente efectivo que permita reducir la pobreza rural, *todos* sus elementos deben funcionar: no sólo la titulación de tierras sino también el catastro rural y el sistema de registro de tierras, un sistema tributario efectivo y la disponibilidad de crédito a largo plazo a términos razonables. De lo contrario, los gobiernos estarán desviando recursos escasos (y aumentando su endeudamiento externo) hacia programas que, si sólo se implementan parcialmente, no producirán los resultados esperados⁶.

En muchos aspectos, los programas de titulación de tierras de los años noventa representan el momento clave en términos de los derechos de propiedad, pues en varios países se realizan a escala masiva. Una vez medidas y delimitadas las propiedades y provistas de títulos registrados, la propiedad de la tierra será más difícil de cuestionar. De allí el apremio de nuestro principal interrogante: ¿Hasta qué punto se están respetando los derechos de la mujer a la propiedad a medida que la propiedad de la tierra se delimita y registra formalmente? Nos preocupa sobre todo determinar si las normas progresistas con relación al género incluidas en muchos de los códigos agrarios de los años noventa se están tomando en cuenta o no en la implementación de los proyectos de titulación de tierras. ¿Se está titulando conjuntamente a nombre de la pareja la tierra adquirida por ambos cónyuges? ¿Los procedimientos de titulación están respetando la herencia individual de la tierra por las esposas o los esposos, o sólo se está otorgando un título por familia y se está expidiendo a nombre del jefe del hogar? ¿Están recibiendo las viudas derechos preferenciales a las tierras de la familia?

RESULTADOS DE LOS PROYECTOS DE TITULACIÓN DE TIERRAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En seis proyectos de titulación de tierras –Honduras, Colombia, México, Perú, Ecuador y Chile– se tienen datos desagregados por género. Estos

6 Comunicación por correo electrónico a las autoras, enviada por Billie R. Dewalt, de la Universidad de Pittsburgh, 9 de abril del 2000.

países difieren en cuanto a la adopción de medidas que favorecen la equidad de género en sus legislaciones agrarias. Tanto Honduras como Colombia establecen la adjudicación y/o titulación conjunta a las parejas, aunque en el caso de Honduras es una decisión voluntaria; en Colombia los programas estatales también otorgan prioridad a las jefas de hogar. En México, Perú y Ecuador, la legislación agraria reciente pretende ser neutra con respecto al género y no presta atención específica a los derechos de la mujer a la tierra. Sin embargo, en Ecuador se adoptó la titulación conjunta de la tierra a parejas como norma en un proyecto de desarrollo rural en doce zonas del país. En Chile se asignó prioridad a las jefas de hogar en el programa de titulación, pero no se incluyeron disposiciones que estipularan la titulación conjunta de la tierra a parejas.

El proyecto hondureño de titulación de tierras públicas en los años ochenta fue el precursor de proyectos a mayor escala en la región. Durante los años sesenta y setenta la principal forma de acceso a la tierra para personas sin tierra o con muy poca en Honduras no fue a través de la reforma agraria, sino más bien a través de la colonización de tierras nacionales o municipales. Esto fue facilitado por un decreto de 1973 que validó las anteriores ocupaciones, lo cual permitió a los individuos poseer y utilizar tierras nacionales para fines agrícolas sin pedir permiso formal al Estado. Un decreto posterior de 1975 transfirió el derecho de los municipios de asignar tierras dentro de sus dominios (conocida como tierra *ejidal*) al Instituto Nacional Agrario (INA). De ahí en adelante, el INA quedó encargado de la administración de las tierras nacionales y ejidales y se le dio la responsabilidad de asignar derechos de propiedad privada a individuos. No obstante, la titulación formal de estas tierras fue de baja prioridad durante el período de la reforma agraria; se calcula que, hacia comienzos de los años ochenta, más del 60 por ciento de la tierra agrícola en Honduras se estaba trabajando sin títulos formales (Stanfield *et al.* 1990).

En 1982 se lanzó un proyecto piloto, el Proyecto de Titulación de Tierra para los Pequeños Productores (PTT), con el apoyo de Usaid, con miras a titular la propiedad de 40.000 agricultores en siete departamentos del país. Las razones que motivaron este proyecto se parecen mucho a las que sustentan las actuales iniciativas de titulación de tierra. La inseguridad de la tenencia se consideraba un obstáculo importante contra el desarrollo agrícola y se creyó que la expedición de títulos formales ampliaría el acceso al crédito, aumentaría la inversión y la productividad y fortalecería las operaciones del mercado de tierras (*ibid.*). El proyecto tenía como objetivo los tenedores con parcelas de entre cinco y cincuenta hectáreas, aunque también atendía a los que tenían parcelas más pequeñas dedicadas a la caicultura. El gobierno prestaba servicios gratuitos de titulación

y catastro. Sin embargo, se exigía a los beneficiarios del proyecto que compraran su parcela al INA, aunque a un precio por lo general inferior a la tasa vigente del mercado⁷. Por hacerlo, recibían automáticamente una hipoteca exenta de intereses durante veinte años (*ibíd.*).

Entre 1982 y 1989 se expidieron 32.029 títulos, que representaban cerca del 22 por ciento de las parcelas delimitadas en las tierras nacionales y ejidales en seis departamentos (*ibíd.*: Cuadro 2). Hasta fines de los años ochenta, no se recopilaban datos sobre el sexo de los beneficiarios. Un estudio preliminar sobre las implicaciones de género del programa de titulación en los dos departamentos en donde se inició el proyecto (Santa Bárbara y Comayagua) intentó deducir el sexo de los beneficiarios a partir de los nombres que figuraban en el registro de propiedad. Este análisis reveló que sólo el 16.7 por ciento de los títulos expedidos correspondió a mujeres (León, Prieto y Salazar 1987: 38-9).

La Ley de Modernización Agropecuaria de Honduras, de 1992, estaba dirigida a personas que pudieran demostrar que habían ocupado ilegalmente tierras nacionales o ejidales durante por lo menos tres años, quienes podrían reclamar estas parcelas y comprárselas al INA (Thorpe 1995). Luego se lanzó un programa nuevo, el Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT). Según esta nueva iniciativa, los beneficiarios también reciben una hipoteca exenta de intereses para comprar su tierra al Estado. El principal cambio en las reglamentaciones es que ahora los beneficiarios de la titulación de tierras pueden vender estas hipotecas a terceros o utilizar sus títulos para garantizar un préstamo; es decir, los beneficiarios ya no están bajo la tutela del INA hasta cuando paguen la tierra en su totalidad (Melmed-Sanjak 1998: 42). La Ley de Modernización también estableció la adjudicación de tierras públicas sin discriminar entre hombres y mujeres y estipuló que podían ser tituladas conjuntamente a una pareja, pero sólo si ésta lo solicitaba de modo expreso.

Casi todos los estudios que incluyen análisis de género señalan las dificultades que afrontan las mujeres para participar en el programa de titulación en condiciones de igualdad con los hombres, y para que se les tittle tierra ya sea a nombre propio o conjuntamente con su cónyuge o compañero. En razón del predominio de la división del trabajo por género, las mujeres no son tomadas en serio como agricultoras. Se cuestiona su capacidad para combinar el trabajo productivo y el reproductivo, así como su habilidad para manejar trabajadores asalariados y ser productivo-

7 El requerimiento de que los tenedores pagaran por esta tierra generó bastante resistencia contra el proyecto de titulación, pues muchos de los beneficiarios eran "propietarios" de segunda y tercera generación, que habían comprado los derechos a estas parcelas en usufructo a terceros (Jansen y Roquas 1998).

ras eficientes. Otro problema es el bajo nivel de ingresos independientes de las mujeres, pues los funcionarios del PTT ponen en duda su capacidad para pagar la tierra o amortizar la hipoteca (León *et al.*, 1986; Rosales 1994: 51-2; 56-7). Un informe del INA de 1996 señalaba que uno de los principales obstáculos para la asignación de títulos a la tierra bajo el programa de titulación era que las mujeres casi nunca conocían sus derechos a que se les titulara tierra conjuntamente con sus cónyuges, cuando ambos habían comprado la tierra, o a título individual, cuando ellas habían heredado la parcela o la trabajaban directamente. Los derechos de las mujeres de conformidad con la Ley de Modernización Agropecuaria casi no se han divulgado, en parte debido a la falta de consenso de la sociedad civil en torno a si, en efecto, las mujeres deben tener derechos a la tierra (Acosta y Moreno 1996: 4).

Los datos disponibles indican que los esfuerzos por titular conjuntamente la tierra a parejas han sido magros en extremo. Entre septiembre de 1995 y mayo de 1997 sólo se habían registrado 26 títulos (que cubrían 689 hectáreas) como propiedad conjunta en todo el país⁸. Además del carácter voluntario de la titulación conjunta, otros obstáculos dificultan esta práctica. Ante todo, el formulario de solicitud de servicios de titulación ni siquiera provee un espacio para que el solicitante indique su estado civil y el nombre de su esposa o compañera. En segundo lugar, si una pareja vive en una unión de hecho, esta relación debe registrarse oficialmente, un proceso caro y dispendioso. Según una funcionaria del INA, "si una pareja está interesada en titular hombre y mujer para tomar una tierra como patrimonio familiar, debe acompañar la solicitud de una constancia de matrimonio o de una certificación de la unión de hecho. Se está proponiendo una reforma para que la mujer pueda acceder en pareja estando en unión libre y se está cambiando la papelería para incluir su nombre"⁹.

Sin embargo, los datos sugieren que el porcentaje de mujeres que se benefician de las iniciativas de titulación de tierras sigue aumentando a un ritmo lento. Según un informe del Banco Mundial (World Bank 1996c: Anexo B: 2), entre 1982 y 1995 las mujeres representaron un 20 por ciento de los 60.000 beneficiarios del programa de titulación. En una región en donde se efectuó una titulación masiva de tierras entre 1994 y 1996, las mujeres representaron el 23 por ciento de quienes recibieron títulos de tierra (Acosta y Moreno 1996: 2). Como muestra el cuadro 9.1, entre quie-

8 Datos suministrados a las autoras por el INA, División de Titulación de Tierras, Base de Datos, enero de 1998.

9 Entrevista con Rosario García, directora del Departamento para la Mujer y la Juventud, INA, 15 de enero de 1998, Tegucigalpa.

nes registraron los títulos de predios que antes formaban parte de tierras públicas o ejidales entre 1995 y 2000, las mujeres representaron el 25 por ciento¹⁰. Estos datos indican que a las mujeres les ha ido mejor con el programa de titulación de tierras que bajo la reforma agraria de los años setenta y ochenta, cuando representaron menos del 4 por ciento de los beneficiarios (véase el cuadro 3.2).

CUADRO 9.1
TÍTULOS REGISTRADOS POR SEXO, SECTOR NO REFORMADO, 1995-2000, HONDURAS, EN PORCENTAJES

	Número	Hectáreas	Tamaño promedio (has.)
Mujeres	27.378 (25)	115.678 (21)	4.23
Hombres	82.784 (75)	442.635 (79)	5.35
Total	110.162 (100)	558.313 (100)	5.07

Fuente: Compilado por las autoras a partir de datos suministrados por la División de Titulación de Tierras, Instituto Nacional Agrario, Tegucigalpa, Base de Datos, enero de 2000.

La diferencia bastante notoria en el porcentaje de beneficiarias bajo estas dos iniciativas estatales puede reflejar una combinación de los siguientes factores: i) un aumento en el número de jefas de hogar en las zonas rurales; ii) una lenta pero creciente aceptación de que las mujeres son agricultoras, y quizás un menor rechazo social al reconocimiento de las mujeres como agricultoras individuales en comparación con aceptarlas como socias de las cooperativas (los asentamientos fueron la principal forma de distribución de tierras en los años setenta); y iii) el hecho de que las mujeres rurales han expresado cada vez más su demanda por la tierra, al ocupar tierras nacionales y exigir después que la tierra sea titulada a su nombre.

Sin embargo, el hecho de que un porcentaje tan alto de mujeres hayan sido beneficiarias del programa de titulación puede ser una distorsión estadística, un resultado de la manera arbitraria como se ha implementado el proyecto a escala local. La evidencia de esta hipótesis se encuentra en un estudio detallado sobre el programa de titulación en el departamento de Santa Bárbara. Kees Jansen y Esther Roquas (1998) muestran cómo las reglas y las prácticas arbitrarias a veces tienen consecuen-

10 Una vez expedido el título, los beneficiarios de los programas de titulación de tierras tienen seis meses para registrarlo en la oficina de registros públicos; sólo entonces los títulos se consideran legales, o de dominio pleno. No es claro si los datos reportados por Acosta y Moreno (1996) se refieren a tierras tituladas o registradas.

cias imprevistas. En esta región, el PTT trabajó con la regla de que a cada persona sólo se le podía expedir un título, el cual no podía contener más de dos o tres parcelas. Supuestamente, la política oficial del INA estipulaba que un título podía contener hasta diez parcelas, pero como los miembros de la brigada del INA encargada de implementar el programa eran evaluados de acuerdo con la cantidad de títulos diarios que expedían, les interesaba incluir sólo unas pocas parcelas por cada título. Esto causó problemas, pues la tierra en esta comunidad está muy fragmentada. Los miembros de la brigada intentaron solucionarlos “aconsejando a la gente que titularan las parcelas restantes a nombre de otros miembros del hogar o de la familia, por ejemplo una esposa, un hijo, un hermano o un compadre” (*ibíd.*: 95). Esta práctica sin duda elevó el número de mujeres reportadas como beneficiarias del programa de titulación de tierras, y por consiguiente es posible que haya inflado la cantidad.

Por otra parte, Jansen y Roquas también informan que algunas mujeres perdieron la reclamación legal a sus propias parcelas cuando éstas fueron tituladas, para fines de conveniencia, a nombre de sus esposos. Además, en esta región los funcionarios del INA no aceptaron la propiedad conjunta, y obligaron a las parejas o a los hermanos que poseían tierra en conjunto a que la titularan bajo un solo nombre. Se presentaban conflictos en torno a la tierra cuando el dueño titulado decidía venderla sin el consentimiento del otro propietario, pues ya se le había otorgado ese derecho legal. Según Jansen y Roquas (1998: 96), “después de recibir el título del INA, algunas mujeres consideraron que estas parcelas eran propiedad suya y asumieron el control sobre las decisiones (como arrendarla, venderla o no venderla, transferirla a los hijos, etc.), incluso en contra de los deseos del tenedor original” (*ibíd.*: 96).

Desde hace varios años hay un proyecto de ley pendiente de ser estudiado por el Congreso de Honduras que convertiría en obligatoria la titulación conjunta de tierras nacionales o ejidales a las parejas, y esta disposición es uno de los cambios propuestos en el Plan para Equidad de Género en la Agricultura (1999-2000) (Pro-Egedagro 1999).¹¹ La titulación conjunta obligatoria fue finalmente aprobada como parte de la ley para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en abril de 2000 (Honduras 2000, Artículo 73).

11 Uno de los problemas en Honduras ha sido que, hasta hace poco, han proliferado las organizaciones de mujeres rurales con escasa coordinación entre ellas, lo cual no les ha permitido influir mucho sobre las políticas estatales. Esto comenzó a cambiar con la organización, en 1997, de la Red Nacional de Mujeres Rurales de Honduras (Rednamurh) (discusión durante el Seminario sobre Género y Derechos a la Tierra organizado para las autoras por Codimca y la Fundación Arias, 16 de enero de 1998, Tegucigalpa). Aunque sus esfuerzos de cabildeo han logrado llamar la atención del ejecutivo sobre los temas referentes a la mujer rural, la naturaleza polémica de los derechos de propiedad de las mujeres impidió acciones adicionales en el legislativo, hasta hace poco.

La titulación conjunta obligatoria de la tierra a parejas reviste importancia crucial en términos de garantizar los derechos de la mujer a la tierra en Honduras, porque el régimen matrimonial corriente si no se especifica otra cosa es la separación de bienes. Si una parcela de tierra adquirida por una pareja es titulada a nombre del esposo, esa parcela se convierte en propiedad individual de éste. Podrá disponer de ella como se le antoje y no se requerirá la firma de su esposa para arrendar o vender la tierra; así mismo, podrá dejarla en testamento a quien desee. Aunque las disposiciones sobre herencia del Código Civil hondureño son desfavorables para las esposas (puesto que estipulan libertad testamentaria plena), las esposas y compañeras gozan de cierta protección bajo la Ley de Modernización en caso de que un propietario a quien se le hayan titulado tierras públicas fallezca intestado. En ese caso, la esposa o compañera es la heredera favorecida. Sin embargo, es probable que, hasta hace poco, bajo el programa de titulación de tierras de Honduras un buen número de mujeres rurales ha sido despojado de sus derechos a la tierra.

Desde el inicio de la reforma agraria en Colombia, a comienzos de los años sesenta, el Instituto de Reforma Agraria (Incora) ha sido más exitoso en la titulación de tierras en la frontera agrícola —tierras ocupadas tanto espontáneamente como a través de proyectos de colonización auspiciados por el gobierno— que en la redistribución de tierras. Hasta mediados de los años noventa, el Incora tituló 12 millones de hectáreas de tierras nacionales o baldíos, pero sólo adquirió 1.3 millones de hectáreas mediante expropiación y compra para redistribución (Fajardo y Mondragón 1997: 52). Como parte de sus esfuerzos para modernizar sus programas agrarios, el gobierno lanzó un nuevo programa de titulación de tierras en 1995, conocido como "Titular"¹². La idea es racionalizar y coordinar mejor las actividades de las distintas entidades que participan en la regularización de los derechos de propiedad, incluida la modernización de los sistemas catastral y de registro de propiedades. Además, muchas de las actividades implicadas en estos sistemas deberán privatizarse y/o descentralizarse con miras a mejorar su eficiencia. El objetivo de este programa, que cuenta con el respaldo de un préstamo de 38.5 millones de dólares del BID, es ofrecer seguridad de tenencia al masificar las actividades de titulación de tierras, formalizando el título de 100.000 propiedades rurales para el 2001¹³.

12 El nombre completo es Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial.

13 Las actividades de titulación bajo este programa se realizan por una tarifa modesta y los beneficiarios no pagan por la tierra, aunque sí deben cancelar un impuesto de tierras departamental y una suma para registrar el título. Aunque estos costos no ascienden a más del 20 por

Sólo en 1996 el programa de titulación comenzó a recoger datos sobre el sexo de los beneficiarios y sobre la titulación individual o conjunta de tierras a las parejas. En los tres años para los cuales hay datos completos disponibles, las parejas representaron el 28.4 por ciento de los títulos de tierra expedidos, y las mujeres individuales el 27.9 por ciento, como muestra el cuadro 9.2. Si se comparan estos datos con los referentes a los beneficiarios del programa de reforma agraria, las mujeres fueron una porción relativamente mayor de aquellos a quienes se titularon individualmente tierras nacionales, en comparación con aquellos a quienes se adjudicó tierra, pues la proporción de beneficiarias en este último programa sólo fue del 13 por ciento. Esto podría reflejar una incidencia mucho más alta de mujeres solteras desprotegidas o jefas de hogar en las zonas de colonización reciente que en el resto del país y, por consiguiente, el cumplimiento por el Incora de esta disposición relativamente nueva del código agrario. Por otra parte, la titulación conjunta a parejas es un fenómeno mucho menos frecuente en el programa de titulación que en el de reforma agraria (28.4 versus 57 por ciento). Es difícil explicar estos patrones diferentes, que también pueden deberse a información incompleta. No obstante, los datos sí indican un avance considerable en Colombia en la implementación de prácticas progresistas con relación al género.

CUADRO 9.2
TITULACIÓN DE TIERRAS PÚBLICAS POR SEXO, 1996-97, COLOMBIA,
EN PORCENTAJES

	Número	Hectáreas	Tamaño promedio (has.)
Mujeres	6.153 (27.9)	127.606 (23.0)	20.7
Hombres	9.620 (43.7)	261.806 (47.2)	27.2
Parejas	6.247 (28.4)	165.166 (29.8)	26.4
Total	22.020 (100)	554.578 (100)	25.2

Fuente: Datos suministrados a las autoras por la Oficina de Planeación y Oficinas Regionales, Subgerencia de Ordenamiento Social, Incora, Bogotá, julio del 2000.

Nota: En 1998 se expidieron 10.435 títulos correspondientes a 378.798 hectáreas y las mujeres individuales representaron el 32.5 por ciento de los beneficiarios; lamentablemente, no se reportaron datos sobre hombres individuales o títulos conjuntos.

(Continuación Nota 13)

ciento del salario mínimo en Colombia, han sido una fuente de protestas por los beneficiarios potenciales, quienes dicen no tener el dinero suficiente para pagar estos costos. Entrevista con Silvia Salamanca, Titular, 31 de agosto de 1997, Bogotá, quien también facilitó los siguientes documentos internos: "Manual de procedimientos de titulación de baldíos", s.f., e "Informe presentado al señor presidente de la República", febrero de 1998.

La inmensa mayoría de los ejidos mexicanos ha optado por participar en el proceso de titulación individual de tierras. En marzo de 1998, de 27.144 ejidos, el 81 por ciento participaba en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) (Estadística 1998: s.f.). En enero de 1999, 18.031 ejidos (66 por ciento del total) habían completado el proceso de certificación y 2.2 millones de ejidatarios y otros individuos habían recibido títulos a parcelas individuales, tierras comunales y/o parcelas urbanas dentro de los ejidos, con un total de 40 millones de hectáreas (Robles *et al.*: 2000: 19).

La privatización del ejido entraña dos pasos. El primero implica la certificación de Procede, que permite al ejidatario arrendar su tierra, darla en usufructo a un tercero, utilizarla como garantía de un préstamo y venderla a otro ejidatario. Esta tierra sigue formando parte del régimen del ejido y está sujeta a sus reglamentaciones. El segundo paso del proceso, que es pasar al dominio pleno, requiere un voto mayoritario de dos tercios de los miembros del ejido y el registro del plan del ejido en el Registro Nacional Agrario. Este proceso acarrea una serie de costos, mientras que el de certificación es gratuito. Estos costos pueden explicar por qué pocos ejidos han pasado a dominio pleno (en el cual la tierra se puede vender libremente a terceros); otro impedimento es que, una vez la tierra que anteriormente pertenecía al ejido entra al régimen privado, queda sujeta a impuestos. Sin embargo, sin dominio pleno el propietario de la tierra no puede solicitar crédito al sistema bancario privado¹⁴. En todo caso, parece que los empresarios agrícolas han preferido arrendar tierra en vez de comprarla, sobre todo en el norte de México. Las ventas legales más frecuentes han sido las de ejidos ubicados cerca de áreas urbanas o de playas que representan finca raíz de primera categoría¹⁵.

El proceso de certificación ha generado por primera vez datos confiables sobre la composición por género de los miembros del ejido y de otras personas con derechos a la tierra ejidal. Como muestra el cuadro

14 Esta explicación sobre la diferencia entre la certificación de Procede y el dominio pleno fue suministrada por la jueza Arely Madrid Tovilla, Comisión Superior Agraria, y por Carlota Botey, presidenta de la Comisión Agraria del Congreso Nacional, en el Seminario sobre Mujeres y Derechos a la Tierra organizado para las autoras por el Colegio de México, 16 de enero de 1997, México D.F.; además, entrevista con el abogado Juan Carlos Pérez, especializado en temas agrarios, México D.F., 17 de enero de 1997. En septiembre de 1998, de los 16.561 ejidos que habían sido certificados, sólo el 3.2 por ciento había optado por convertirse ya sea total o parcialmente al dominio pleno (Rodríguez 1998).

15 Entrevista con el sociólogo rural Horacio Mackinlay, 17 de enero de 1997, México D.F. Rodríguez (1998) informa que de los 536 ejidos que se habían pasado al dominio pleno a septiembre de 1998, sólo 28 (5 por ciento) han vendido la mayor parte de sus tierras. Señala que las expectativas de que la privatización de los ejidos podría fomentar ventas masivas de tierras y de que esta conversión atraería rápidamente la inversión privada resultaron fallidas.

9.3, los datos correspondientes a 1.5 millones de individuos que habían completado el proceso de certificación a comienzos de 1998 revelan que las mujeres representaron el 21.4 por ciento de los beneficiarios. Sin embargo, las mujeres constituyeron una proporción menor entre aquellos a quienes se les tituló tierra como ejidatarios (17.6 por ciento) –que tienen voz y voto en el ejido– en comparación con las personas a quienes se tituló tierra y que no son miembros del ejido, los poseionarios¹⁶ (22.4 por ciento) o con aquellos a quienes se titularon parcelas para vivienda urbana, que se conocen como *avecindados* (29.8 por ciento). En términos absolutos, la mayor parte de las 401.134 mujeres que recibieron títulos eran ejidatarias (53 por ciento), seguidas por *avecindadas* (37 por ciento) y poseionarias (10 por ciento)¹⁷.

CUADRO 9.3

TITULACIÓN EN EJIDOS SEGÚN MODALIDAD DE TENENCIA Y SEXO, 1993-98, MÉXICO, EN PORCENTAJES

	Mujeres	Hombres	Total
Ejidatarios	213.410 (17.6)	999.177 (82.4)	1.212.587 (100)
Posesionarios	38.856 (22.4)	134.749 (77.6)	173.605 (100)
Avecindados	148.868 (30.6)	338.016 (69.4)	486.884 (100)
Total	401.134 (21.4)	1.471.942 (78.6)	1.873.076 (100)

Fuente: Compilado de "Estadísticas". *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría*. No. 10. 1998. s.p. en <http://www.pa.gob.mx/publica/pu071011.htm>.

En términos de la distribución regional de ejidatarias, las mujeres representaron una proporción más alta que el promedio nacional en los estados de Baja California, Puebla, Morelos, Michoacán, Nayarit, Tlaxcala, Sonora y Sinaloa, pues sumaron más del 20 por ciento. Estuvieron considerablemente sub-representadas en la península de Yucatán (en los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán), en donde constituyeron menos del 10 por ciento de los ejidatarios (Robles *et al.* 2000: 20). En promedio, a las ejidatarias se les tituló menos tierra que a los ejidatarios: 7.9 hectáreas en comparación con 9.0; la mayor parte de las mujeres (53 por ciento) recibió un título de menos de cinco hectáreas de tierra (Valenzuela y Robles

- 16 Los poseionarios tenían derechos de usufructo en los ejidos, aunque no fueran miembros oficiales de éste. La gran mayoría eran familiares de un ejidatario y aunque la cuestión era técnicamente ilegal, respondía a prácticas de herencia fragmentarias. Durante el programa *Procede*, se instó a las asambleas de los ejidos a reconocer sus derechos permanentes a la tierra.
- 17 Robles *et al.* (2000: 20-1) suministran datos sobre 479.991 mujeres que recibieron títulos a marzo de 1999; de éstas, el 52.4 por ciento eran ejidatarias, el 10.7 por ciento poseionarias y el 36.9 por ciento *avecindadas*. Incluimos cifras anteriores en el cuadro 9.3 porque este estudio más reciente no provee datos sobre hombres a quienes se titularon tierras en los ejidos.

recibió un título de menos de cinco hectáreas de tierra (Valenzuela y Robles 1996: 40-1)¹⁸. Con respecto a otras características, las ejidatarias por lo general eran mayores que los ejidatarios, pues el 68 por ciento tenía más de 50 años y 36 por ciento más de 65, en comparación con 54 y 23 por ciento, respectivamente, para los hombres (Robles *et al.* 2000: 21). Una encuesta nacional con una muestra representativa de 516 ejidatarias realizada en 1998 reveló que el 43 por ciento eran viudas y el 41 por ciento casadas, y el resto vivía en uniones de hecho o eran solteras o divorciadas (*ibíd.*: 47). Casi dos tercios de las ejidatarias eran económicamente activas, y una cuarta parte era la principal o única generadora de ingresos en sus hogares. Con respecto al uso de la tierra, el 6.6 por ciento trabajaban la parcela solas y el 40.5 por ciento lo hacía con la ayuda de familiares; en el 22.7 por ciento de los casos la tierra era cultivada por otros miembros de la familia; en el 25 por ciento era trabajada por aparceros, o se arrendaba o prestaba; y sólo en el 5.2 por ciento de los casos la tierra no se trabajaba (*ibíd.*: 64). La mayor parte de los aparceros en las tierras de las ejidatarias también eran miembros de su familia. Estos datos sugieren que, al contrario de lo que se suele informar, un alto porcentaje de las ejidatarias participa activamente en el trabajo y/o la administración de su parcela.

El proceso de titulación de tierras de México sobresale por su escala masiva (incluye aproximadamente la mitad de la superficie terrestre del país) y por la rapidez con que se ha llevado a cabo, sobre todo si se tienen en cuenta los conflictos que ha desencadenado¹⁹. Es interesante observar que durante todo el proceso no surgió ninguna discusión seria sobre si, en este momento decisivo en términos de los derechos de propiedad privados, la tierra debía ser conjuntamente titulada a nombre de las parejas. Esto refleja en gran parte los términos que anteriormente determinaban la participación en los ejidos: aunque la tierra se consideraba patrimonio familiar, sólo un miembro de la familia podía ser parte oficial del ejido y tener derechos efectivos a la tierra. Por consiguiente, la individualización de los derechos a la tierra procedió sin que se cuestionara esta práctica, aunque en ciertos casos puede violar los derechos de propiedad de la mujer casada que figuran en el Código Civil de México²⁰.

18 Robles *et al.* (2000: 115) informan que a las ejidatarias se les tituló un promedio de 8.47 hectáreas, pero no presentan datos comparables sobre los ejidatarios.

19 Durante el proceso de Procede (1993-98) se interpusieron 61.072 quejas relacionadas con derechos de herencia en los ejidos. De los 24.347 conflictos declarados, la inmensa mayoría se resolvió mediante conciliación y arbitramento, y sólo 6.509 terminaron en pleitos ante los tribunales agrarios. Infortunadamente no hay datos sobre el sexo de quienes participaron en estos conflictos, que permitan discernir si estuvieron relacionados con el género (Zepeda 1998: s.f.).

20 El que esto pueda suceder depende del régimen matrimonial y de la manera en que se adquirió la propiedad. En el caso del régimen marital corriente si no se especifica algo distinto (sociedad

En Perú, el Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural (PETT) fue diseñado para imponer orden y generar estabilidad en la situación de tenencia de tierras mediante la implementación de un catastro rural completo y el registro de todas las propiedades en la Oficina Nacional de Registro de Tierras. El objetivo inicial del proyecto, lanzado en 1992, fue proveer títulos a los miles de beneficiarios de la reforma agraria que nunca legalizaron del todo su situación. Con un préstamo de 21 millones de dólares del BID, el proyecto se ha ampliado para incluir los cerca de cuatro millones de parcelas que carecen de títulos; el objetivo ahora es "sanear" un millón de títulos de tierra en el año 2000 (Del Castillo 1997b: 69). Este proyecto pretende ser neutro con respecto al género. Según la viceministra de Agricultura, "no hay discriminación contra la mujer" y no se necesitan medidas adicionales para buscar la equidad de género²¹. El logro de la equidad de género no ha sido uno de los objetivos de la legislación agraria peruana. Tampoco se ha impartido ningún tipo de capacitación en sensibilidad al género a los funcionarios del ministerio ni a los encargados de implementar el PETT. Por otra parte, no se están recogiendo datos de los beneficiarios desagregados por sexo a escala nacional.

Según la abogada Ivonne Macassi León (1996b: 38), las propietarias de tierra están en desventaja cuando se trata de su titulación, debido a su monolingüismo, sus bajos niveles de alfabetismo y su falta de documentación legal. Para participar en el programa de titulación es preciso tener capacidad civil, es decir, estar registrado para votar (Millones 1996). Macassi León señala que el PETT reconoce el derecho de las mujeres a la tierra cuando son las productoras directas, "pero sólo después de preguntarle a una mujer, ¿en dónde está su esposo?, ¿en dónde está su hijo?"²². Aunque la tierra está siendo titulada por parcelas y no la unidad de producción, existe la preocupación de que las mujeres que no son jefas de hogar pierdan sus derechos de propiedad a parcelas que han heredado. Según un funcionario del Ministerio de Agricultura, en el departamento de Cajamarca, "en la idiosincrasia campesina el hombre es el que asume toda responsabilidad sobre la tenencia de la propiedad, salvo en algunos casos excepcionales donde la mujer, ya sea soltera, viuda, madre soltera o por invalidez del varón, es la que asume la responsabilidad sobre la tenencia

(Continuación Nota 20)

conyugal basada en la participación en los gananciales), si la parcela se compró durante el matrimonio, constituye patrimonio común y pertenece legalmente a ambos cónyuges. Si la parcela fue heredada por un ejidatario, probablemente forma parte de su propiedad individual y la persona es libre de disponer de ella como desee.

21 Entrevista con Josefina Takahashi, viceministra de Agricultura, 9 de julio de 1997, Lima.

22 Entrevista con Ivonne Macassi León, directora del Centro para la Mujer Peruana "Flora Tristán", 7 de julio de 1997, Lima.

de la tierra..." (Millones 1996). Sin embargo, es posible que esta observación sólo refleje las preferencias de los funcionarios gubernamentales. Un trabajo de campo realizado en esta región a mediados de los años setenta reveló que las mujeres participaban de modo activo en la administración de sus parcelas (Deere 1990).

Otra inquietud es que, hasta hace poco, no se prestó atención a la titulación conjunta de la tierra. Hasta 1996, a quienes solicitaban servicios de titulación de tierras ni siquiera se les preguntaba su estado civil²³. Luego los funcionarios del PETT cayeron en cuenta de que para poder formalizar los títulos en el Registro Público –y por consiguiente cumplir con el Código Civil peruano–, era necesario suministrar esta información. Como resultado, se revisó el formulario de solicitud de servicios de titulación y se incluyeron las siguientes instrucciones:

"Si el solicitante es casado debe colocar el nombre de la esposa.

Si el solicitante es concubino, sin impedimento para casarse, debe poner el nombre del o la conviviente.

Si el solicitante es concubino con impedimento para casarse, pero tiene hijos comunes que también ocupan el predio, debe poner el nombre y los apellidos de éstos"²⁴.

A partir de 1997, se estipuló que los títulos a la tierra debían incluir el nombre del solicitante y el de su esposa o compañera. En el Seminario sobre Género y Propiedad de la Tierra realizado en 1997²⁵, hubo acuerdo en cuanto a que, en el caso de los matrimonios formales, los nombres de ambos cónyuges están figurando en los títulos; es decir, la titulación conjunta se ha convertido en norma en muchas regiones. Sin embargo, hubo bastantes discrepancias sobre si se estaban expidiendo títulos a parejas que vivían en uniones de hecho. Algunos participantes señalaron que el problema radicaba en que las personas que vivían en este tipo de uniones dicen ser solteras, pues ése es el estado civil que aparece en sus documentos de identidad. En esos casos, ni siquiera se preguntaba el nombre del compañero/a cuando se llenaba el formulario. Otros dicen que el problema consiste en que las personas que viven en una unión de hecho deben aportar pruebas de su convivencia durante dos años y de la ausencia de impedimentos para contraer matrimonio (como estar casado con otra persona). En las uniones de hecho pocas parejas tienen este tipo de docu-

23 Entrevista con el ingeniero Miguel Suárez, director de Procesamiento y Estadística, PETT, 9 de julio de 1997, Lima.

24 "Sunarp: Aprueban directiva que establece lineamientos para la inscripción del derecho de posesión sobre predios rurales...", *El Peruano*, 25 de diciembre de 1996: 145439.

25 Este seminario fue organizado para las autoras por la Red Nacional Mujer Rural del Centro para la Mujer Peruana "Flora Tristán", 8 de julio de 1997, Lima.

mentos, que son costosos y onerosos de obtener. Para solucionar este problema, en el programa de titulación del departamento de Lima "optamos por poner a los convivientes como copropietarios... salvamos esa dificultad de poner conviviente, no le poníamos conviviente, le poníamos soltero... y la documentación acreditaba la soltería. Se ponía copropietaria para evitar cualquier tipo de problema posterior"²⁶.

Los participantes en el seminario concluyeron que la copropiedad era, quizás, la manera más fácil de obtener la titulación conjunta para las parejas que no se habían casado formalmente, pues sin duda a los funcionarios del gobierno les quedaba más fácil implementarla. No obstante, es claro que en distintas partes del país imperan prácticas muy diferentes. En el departamento de Cajamarca, por ejemplo, el director del PETT está convencido de que sólo se puede titular tierra a parejas casadas: "Si están en convivencia es una complicación. Yo les aconsejo casarse. Entonces aparecen ambos nombres en el título y no pueden vender la parcela solos, tiene que ser una decisión acordada"²⁷. Cajamarca también es uno de los pocos departamentos que mantiene datos sobre los beneficiarios de las titulaciones desagregados por sexo. Según el director del PETT, empezaron a recopilar datos por sexo debido a la presión ejercida por una red local de ONG²⁸. Esto permitió saber que entre 1993 y 1996 las mujeres representaron el 20 por ciento de los 18.242 beneficiarios del programa de titulación. Sin embargo, no se están recopilando datos sobre la titulación conjunta de parejas. Cuando se le preguntó la razón, el director respondió: "Nunca me lo han preguntado"²⁹.

Desde 1988 las actividades de las mujeres rurales organizadas, sus asociaciones y las ONG que trabajan con ellas han sido coordinadas por la Red Nacional de la Mujer Rural, una red organizada por el Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán", con sede en Lima. La Red ha logrado organizar redes departamentales de ONG, federaciones campesinas y organizaciones de mujeres rurales en Cajamarca, San Martín, Piura, Junín, Arequipa y Lambayeque. En un foro realizado en 1996, copatrocinado por la Red en Cajamarca, una de las principales demandas de las 130

26 Intervención de un abogado del PETT en el Seminario sobre Género y Propiedad de la Tierra, *op. cit.*

27 Entrevista con Manuel Cerna, director del PETT, Dirección Sub-Regional Agraria Cajamarca, 4 de julio de 1997, Cajamarca. El hecho de que las parejas que viven en uniones de hecho no estén recibiendo titulación conjunta de las tierras también se informa en De Jong (1997: 5).

28 Esta red, el Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (Cipder), organizó una conferencia en Cajamarca, "Mujeres cajamarquinas después de la Conferencia Mundial de Beijing", en septiembre de 1996, y ha pedido que un representante del ministerio presente un informe sobre el PETT.

29 Entrevista con Manuel Cerna, *op. cit.*

líderes campesinas que asistieron fue que se titulara la tierra a nombre de ambos cónyuges, con independencia de que fueran casados o vivieran en una unión de hecho³⁰. Otra demanda fue el reconocimiento legal de las facturas por compras de tierra que se entregaban a las mujeres³¹. Según Rosa Guillén, miembro del equipo de la Red de Mujeres Rurales del Centro Flora Tristán, “convocamos precisamente a mujeres de organizaciones campesinas... y en este espacio es que las mujeres van a reclamar explícitamente el reconocimiento como productoras. Lo reclaman por el derecho a la tierra. Aparece como un reclamo claro... en Arequipa, lo tuvimos en Cusco. Pero fue muy claro en Piura y en Junín, donde aparece el tema del derecho a la tierra y a la titulación. Y eso hace que la Red de Arequipa comience a estar planteando el eje de su campaña sobre el reconocimiento de la mujer productora, en este año el tema de la titulación para las mujeres campesinas... ha tenido la posibilidad de negociar, junto con las ONG que trabajan en Arequipa en el PETT, para que pueda ser planteada la titulación compartida... Yo creo que el reconocimiento de las mujeres como productoras lleva a plantear claramente el problema del acceso a los recursos y el problema del control de los recursos”³².

En 1998 la Red Nacional de la Mujer Rural lanzó una importante campaña nacional para respaldar los derechos de la mujer a la tierra bajo el PETT. Comenzó a hacer cabildeo ante los funcionarios del PETT para que aclararan los derechos a la tierra de las mujeres que vivían en uniones de hecho, argumentando que se les debía reconocer como copropietarias, y redactó una serie de directrices administrativas con perspectiva de género que circularon ampliamente³³. Luego, tres de las redes departamentales afiliadas a la Red, en Cajamarca, Cusco y Tacna (Fernández *et al.* 2000), lanzaron campañas a favor de los derechos de la mujer a la tierra. Entre otras acciones, hubo conversaciones con funcionarios departamentales del PETT sobre la versión preliminar de las directrices administrativas y, en algunos casos, sesiones de entrenamiento en sensibilidad al género con el personal y un diagnóstico de la implementación del programa de titulación desde una perspectiva de género. Estos estudios detectaron varios obstáculos que impedían el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra. Ante todo, el programa de titulación estaba dirigido

30 Foro sobre Mujeres Cajamarquinas después de la Conferencia de Beijing, en De Jong (1997).

31 En Perú, el régimen matrimonial que rige si no se especifica algo distinto es el de participación en los gananciales. Por consiguiente, cualquier tierra que se adquiera durante la vigencia de un matrimonio o una unión de hecho se considera propiedad de la pareja. Sin embargo, si la parcela se adquirió antes del matrimonio, constituiría parte del patrimonio individual.

32 Intervención en el Seminario sobre Género y Propiedad de la Tierra, *op. cit.*

33 “Normas para el Proceso de Titulación y Saneamiento de la Propiedad Rural”; la versión definitiva de las directrices están en Fernández *et al.* (2000: 19-22).

principalmente a los hombres y la publicidad sólo se dirigía a sus asociaciones (como las comisiones de riego), por lo cual las mujeres rara vez se enteraban sobre el programa de titulación. En segundo lugar, encontraron que, en términos generales, los técnicos locales del PETT no cumplían las instrucciones sobre los datos de estado civil que debían suministrarse en el formulario de solicitud de servicios de titulación. Si el documento de identidad del solicitante decía que era soltero, los técnicos casi nunca verificaban si en ese momento estaba casado o vivía en una unión de hecho. Esta falta de cuidado se debía en parte a que a los técnicos les pagan según el número de casos resueltos por día. En tercer lugar, las mujeres pocas veces conocen los derechos que les otorga el régimen matrimonial de participación en los gananciales, que es la opción establecida en Perú si no se especifica otra cosa, y "no ven que están siendo despojadas" cuando sus esposos o compañeros registran las tierras adquiridas conjuntamente como propiedad individual (*ibíd.*: 37)³⁴. Además, en regiones como Cajamarca más del 60 por ciento de la parejas rurales vive en uniones de hecho, y no sólo las mujeres sino los funcionarios del PETT consideran que, en esa situación, éstas no tienen derechos de propiedad. En cuarto lugar, a veces las mujeres no logran hacer que les titulen su propiedad porque les faltan algunos documentos oficiales o, si están casadas pero se han separado de su marido, necesitan la firma de éste para completar los trámites y no se le puede ubicar (*ibíd.*: 55). Los estudios departamentales también hallaron que la recopilación de datos por el PETT era muy deficiente y que era difícil calcular la cantidad de mujeres o de parejas beneficiarias con precisión. Aunque ha habido algunos avances en el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra como resultado de las campañas departamentales, la falta de una política nacional que respalde estos derechos –ya sea del Ministerio de Agricultura o de la oficina nacional del PETT– ha perjudicado seriamente los esfuerzos. A mediados del 2000, el PETT todavía no había aclarado la situación de las parejas que viven en uniones de hecho.

A semejanza de lo que ocurre en Perú, en Ecuador los derechos de la mujer a la tierra brillaron por su ausencia en su legislación agraria neoliberal de 1994. Sin embargo, una de las principales iniciativas rurales de este país desde 1988 es el Programa Nacional para el Desarrollo Rural (Pronader), en doce zonas de la costa y la sierra, y este programa sí tuvo un componente de género y titulación de tierras. Durante 1994 y 1995 se

34 Entre las recomendaciones para superar el problema de que a la gente por lo general se le describe en los documentos de identidad como soltera cuando vive en una unión de hecho, se aconsejó que se exigiera a la esposa o compañera estar presente cuando se recoge la información catastral y que la información sobre el estado civil se verifique con los jueces de paz locales.

hizo un gran esfuerzo por hacer coincidir las prácticas de titulación de tierra de Pronader con los cambios recientes efectuados al Código Civil³⁵. El régimen marital corriente en Ecuador si no se indica otra cosa es el de participación en los gananciales, por lo cual cualquier propiedad adquirida durante la vigencia del matrimonio debe pertenecer a la pareja; además, desde 1982 las uniones de hecho tienen los mismos derechos de propiedad que los matrimonios formales. El personal del proyecto intentó convencer al instituto de reforma agraria y colonización, Ierac, de que en vez de titular la tierra a jefes de hogar, se expidieran los títulos a nombre de las parejas. Se argumentó que, aunque la venta de cualquier propiedad raíz requiere teóricamente la firma del cónyuge, esta regla con frecuencia se ignora, lo que redundaría en que las mujeres pierdan acceso a la tierra sin su consentimiento o incluso con su conocimiento. Si un título de tierra incluye el nombre de los copropietarios, ambos tendrían que estar de acuerdo para realizar cualquier transacción oficial, con lo cual las esposas disfrutarían de mayor seguridad.

El proyecto de Pronader incluyó la consultoría de una experta en género y derechos a la tierra y seminarios de capacitación para los funcionarios del Ierac-Pronader³⁶. Aunque el Ierac nunca adoptó una política explícita que favoreciera la titulación conjunta a parejas, sí cambió el formulario de solicitud de servicios de titulación de tierras de modo que se estableciera claramente el estado civil del beneficiario, y diseñó un espacio para incluir el nombre de la esposa o compañera. A los funcionarios de Pronader se les instruyó, después de validar esta información y otros requerimientos (como haber trabajado la parcela durante los cinco años anteriores), expedir títulos de tierra a nombre de parejas. Como muestra el cuadro 9.4, bajo el programa de Pronader el 70 por ciento de los títulos de tierra se expidió a parejas³⁷. Entre las personas que recibieron títulos individuales los hombres superaron a las mujeres, pero por un margen relativamente pequeño (17 contra 13 por ciento del total de títulos). En lo que respecta al estado civil, la inmensa mayoría de quienes recibieron una titulación conjunta eran parejas casadas, en comparación con pare-

35 Entrevista con Mercedes Prieto, ex consultora sobre temas de género para IICA-Pronader, 22 de julio de 1997, Quito.

36 Véase García (1993 y 1994). También se presentaron varios informes que incluían por primera vez variables específicas de género (por ejemplo, véase Ministerio de Bienestar Social/SSDR/Pronader/IICA 1995).

37 Los datos presentados en el cuadro 9.4 fueron suministrados a petición de las autoras por el Consejo Nacional de las Mujeres (Conamu), y por intervención personal de Mercedes Prieto, entonces consultora para el Conamu. Esta oficina contrató a una persona para que revisara todos los registros de titulación de tierras de Pronader y compilara los datos por sexo (deduciendo el sexo por los nombres), por estado civil y por titulación individual y conjunta.

CUADRO 9.4
TÍTULOS DE TIERRA EXPEDIDOS POR PRONADER, SEGÚN SEXO Y ESTADO CIVIL,
1992-96, ECUADOR

	Número	Hectáreas	Tamaño promedio	Porcentaje del total
Mujeres				
Solteras	941	941.0	1.00	
Viudas	527	300.5	0.57	
Divorciadas	128	59.9	0.47	
Subtotal	1.596	1.301.4	0.81	12.8
Hombres				
Solteros	1.855	2.188.5	1.18	
Viudos	218	288.2	1.32	
Divorciados	62	71.6	1.15	
Subtotal	2.135	2.548.3	1.19	17.2
Parejas				
Casadas	8.062	8.803.2	1.09	
Unión de hecho	623	1.684.4	2.70	
Subtotal	8.685	10.487.6	1.21	70.0
Total	12.416	14.337.3	1.15	100.0

Fuente: Derivado de un cuadro suministrado a las autoras por el Consejo Nacional de las Mujeres, Quito, agosto de 1997; con base en datos compilados por Cecilia Chávez G. de los archivos de INDA-Pronader.

jas que vivían en uniones de hecho. Entre las personas que recibieron títulos individuales, era más probable que las mujeres fueran viudas o divorciadas en comparación con los hombres, casi todos los cuales declararon ser solteros³⁸.

El intento de promover la igualdad de género mediante la titulación conjunta tuvo consecuencias imprevistas: "Una de las consecuencias imprevistas de la titulación conjunta, y que limitó su institucionalización, fue que los funcionarios de Pronader que habían pasado por el programa de sensibilización al género siempre trataban de hablar con las mujeres para enterarse de sus necesidades en términos de titulación, muchas veces debido a la ausencia de sus compañeros por migración. Se observó que esta práctica causaba luego problemas a la pareja, y a veces propicia-

³⁸ En un pequeño estudio de seguimiento de beneficiarios realizado por Conamu en 1998, se encontró que había habido varios tipos de irregularidades en el proceso de titulación de tierras de Pronader, que, de haber sido corregidas, hubieran resultado en un porcentaje aún mayor de titulaciones conjuntas. Por ejemplo, se detectaron varios casos de beneficiarios (hombres y mujeres) que declararon ser solteros cuando en realidad vivían con un compañero permanente (García 1999: 88-91).

ba la violencia doméstica, porque las mujeres habían iniciado el proceso de titulación. Pronader no estaba preparado para afrontar esta situación y ayudarles a las mujeres golpeadas³⁹.

La experiencia de Pronader también demuestra que es mucho lo que se puede hacer en materia de proyectos individuales, pero que la capacitación y la conscientización en temas de género no necesariamente se institucionalizan; además, la búsqueda de igualdad de género requiere de voluntad política. Como observó la consultora de este proyecto, "... había una inercia institucional... nunca logramos que se aceptara como una normativa, quedó siempre como un acto de buena o mala voluntad lo que avanzamos. Además, el equipo se va cuando se crea INDA y no queda en ninguna parte un procedimiento estandarizado"⁴⁰. Lamentablemente, a escala nacional no se han recogido datos que indiquen el sexo del individuo a quien se tituló tierra, ni se dice si la titulación fue conjunta⁴¹.

En 1997 se elevó el estatus de la oficina nacional de la mujer y se le dio el nuevo nombre de Consejo Nacional de la Mujer (Conamo). Dotada de mayores recursos y con un equipo más sólido, esta institución tuvo un perfil mucho más alto en los debates públicos, entre ellos el de la reforma constitucional. Un logro importante fue que en la Constitución de 1998 se estableció como meta la igualdad de género en el acceso a los recursos (Ecuador 1998: artículo 34). Como resultado del cabildeo subsiguiente del Conamo, en 1999 el INDA revisó sus procesos administrativos para la adjudicación y titulación de tierras, con miras a volverlos compatibles con el Código Civil y la Constitución de Ecuador⁴². En adelante, se estableció como norma la titulación conjunta para las parejas casadas o que viven en uniones de hecho. En cuanto a las parejas que conviven pero no cumplen los requerimientos oficiales de las uniones de hecho (como tener impedimentos para contraer matrimonio), la institución planea titularles la tierra como copropietarios (un tipo de sociedad comercial). El Conamu piensa organizar un programa importante de capacitación en temas de género con funcionarios del INDA y las ONG contratadas para recopilar datos con fines de titulación, a fin de garantizar la adecuada implementación de estas nuevas reglamentaciones. La titulación conjunta de tierras es un importante avance hacia la igualdad de género en Ecuador, pues este país había sido uno de los más rezagados en este estudio de doce países.

39 Entrevista con Mercedes Prieto, *op. cit.*

40 *Ibid.*

41 Entrevista con Wilson Sánchez, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA), 23 de julio de 1997, Quito, e información confirmada por nuestra inspección de listas recientes de beneficiarios.

42 Correo electrónico enviado a las autoras por Elizabeth García, Cides, 29 de septiembre de 1999.

Una de las características del sector minifundista de Chile, al igual que en el resto de la región, es la ausencia de títulos de tierra registrados, un problema que afectaba a cerca de 100.000 fincas a fines de los años ochenta (Scott 1990: 83). Con el ánimo de sanear la situación de irregularidad en las zonas rurales, desde 1992 el Ministerio de Bienes Nacionales emprendió un programa de titulaciones masivas, financiado en parte por el Banco Mundial. La población objetivo de este programa de servicios gratuitos de titulación son los campesinos pobres. Además, por iniciativa del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), también se consideran población objetivo las jefas de hogar (Min Bienes 1996, vol. I). Una de las primeras actividades del Sernam fue el desarrollo de un programa para brindar apoyo a las jefas de hogares con bajos ingresos (Chile 1995: 35). Su propósito inicial era aumentar su acceso a la vivienda urbana y la titulación de ésta a nombre propio⁴³, pero luego el programa se amplió para incluir actividades de titulación de tierras. En 1991, el Sernam celebró un acuerdo con el Ministerio de Bienes Nacionales para asegurar que, en el Proyecto de Titulación de Tierras Nacionales que estaba a punto de emprenderse, se concediera atención prioritaria a las jefas de hogar rurales (Barria 1992: 19)⁴⁴.

En 1996 ya se habían expedido cerca de 26.000 títulos de tierra en zonas rurales, pero no se habían recopilado datos sobre el sexo de los beneficiarios (Min Bienes 1996, vol. I). En ese año el ministerio comisionó una encuesta por muestreo de los beneficiarios del proyecto de titulación rural, a fin de evaluar la eficacia del programa. Tuvimos acceso a estos datos para analizar sus resultados por sexo. De hecho, los resultados fueron sorprendentes, pues en esta muestra el 42.8 por ciento de los beneficiarios de los servicios de titulación fueron mujeres⁴⁵. Es posible que la encuesta haya sobre-representado a las mujeres, pues a las jefas de hogar

43 Lo hizo agregando un punto a la solicitud presentada por las jefas de hogar para la asignación de un subsidio gubernamental de vivienda (Valenzuela 1997: 201).

44 En la práctica los criterios de selección de beneficiarios para la titulación de tierras variaban según la región, aunque el objetivo siempre fueron los hogares pobres. Otros criterios utilizados fueron: haber poseído la parcela durante cinco años; tener la parcela cercada; ser receptor o solicitante del programa de subsidio de vivienda, y ser miembro de la Junta de Vecinos. Sólo una región, la quinta (Valparaíso), informó que su objetivo eran las jefas de hogar, aunque esto no necesariamente significa que las otras regiones no hayan tenido este objetivo (Min Bienes 1996, vol. II, Anexo 2: 232). En algunas regiones, parece que las jefas de hogar se beneficiaron de los servicios de titulación antes que otras personas.

45 Según la publicación preparada por el grupo de consultoría Agraria, que diseñó y realizó la encuesta, el 39.3 por ciento de los beneficiarios de la muestra fueron mujeres rurales (Min Bienes 1996, vol. I: 3). Nuestros resultados difieren debido a que Agraria trabajó con una submuestra, y no con el total de 1.492. El sondeo se conoce como Encuesta de Evaluación del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural.

se les designó como grupo prioritario en el marco de la muestra, debido al acuerdo entre el Sernam y el ministerio para conceder prioridad a las mujeres que fueran jefas de hogar⁴⁶. Sin embargo, el consultor que diseñó y supervisó la encuesta no considera que las mujeres estén sobre-representadas en la muestra. Más bien, piensa que los resultados reflejan la alta demanda de titulación de tierra por las mujeres. Además, el programa de titulación era gratuito e implicaba relativamente poco papeleo, factores que podrían explicar por qué las propietarias mujeres se interesaron tanto en que se les titularan sus tierras⁴⁷.

En las discusiones sobre la cantidad de mujeres que podrían ser beneficiarias del programa de titulación, se lanzó la hipótesis de que, como la muestra incluía tanto a quienes recibían títulos de sus solares o *sitios* (definidos como de un tamaño inferior a 5.000 metros cuadrados) como a quienes recibían títulos de sus fincas o parcelas, es probable que las mujeres se concentraran en la primera categoría. Como muestra el cuadro 9.5, las mujeres estaban mejor representadas entre quienes recibieron sitios, pues constituyeron el 46 por ciento de los beneficiarios, en comparación con el 40 por ciento de quienes recibieron títulos de parcelas⁴⁸.

CUADRO 9.5

TITULACIÓN DE SITIOS Y FINCAS POR SEXO, 1993-96, CHILE, EN PORCENTAJES

	Mujeres	Hombres	Total
Sitios	359 (45.4)	432 (54.6)	791 (100)
Fincas	272 (39.8)	411 (60.2)	683 (100)
Total	631 (42.8)	843 (57.2)	1.474 (100)

Fuente: Compilado por las autoras a partir de la "Encuesta de Evaluación del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", datos suministrados por el Ministerio de Bienes Nacionales, julio de 1997.

Vale la pena considerar algunas otras características de quienes poseen fincas. Las mujeres propietarias de tierra eran ligeramente mayores que los hombres, pues el 56 por ciento tenía más de 50 años, en comparación con el 51 por ciento de los hombres. En términos de ocupación primaria, sólo el 12 por ciento de las mujeres declararon ser agricultoras, en comparación con el 45 por ciento de los hombres. El grupo más numero-

46 Según un funcionario del Ministerio de Bienes Nacionales, las mujeres probablemente representan cerca del 30 por ciento de los beneficiarios del programa de titulación. Entrevista con César Talavera, 30 de abril de 1997, Santiago, Chile.

47 Entrevista con Jorge Echenique, Agraria, 16 de julio de 1997, Santiago.

48 Sobre las diferencias regionales en la incidencia de titulación de tierras (y, por ende, la propiedad de la tierra) por género, véase León y Deere (1999: Cuadros 1 y 3).

so de mujeres, 45 por ciento, se consideraban a sí mismas como desempleadas, en comparación con sólo un 6 por ciento de los hombres. El 25 por ciento de las mujeres dijo que su ocupación no estaba especificada, quizás debido a que la categoría de "ama de casa" no figuraba entre las opciones. Estos datos sugieren que a las mujeres rurales se les dificulta reconocer socialmente su trabajo, tal vez porque la agricultura se sigue considerando como una ocupación masculina. Esta última proposición se deriva del hecho de que mientras sólo el 12 por ciento de las mujeres consideraba que su principal ocupación era la agricultura, el 49 por ciento declaró que sus fincas tenían cultivos, producían árboles frutales o se dedicaban a la cría de ganado. Es posible que las actividades de la finca estuvieran a cargo de otro miembro del hogar; lamentablemente, la ocupación, el sexo y la edad de los demás miembros del hogar no se incluyeron en los datos de la encuesta, por lo cual no pudimos explorar adicionalmente este importante tema⁴⁹. Era más probable que las fincas pertenecientes a varones estuvieran dedicadas a la producción, pues sumaron el 58 por ciento de los casos. Un número ligeramente superior de mujeres (39 por ciento) en comparación con hombres (33 por ciento) declaró que el uso primario de la finca era como lugar de residencia. Las demás fincas estaban compuestas por bosques naturales o artificiales, o no eran productivas.

La encuesta chilena también revela cómo los hombres y mujeres campesinos perciben la importancia de un título de tierra. Antes de iniciarse el proyecto de titulación, los hombres se inclinaban un poco más que las mujeres (87 y 82 por ciento respectivamente) a considerar que era importante o muy importante tener un título saneado de la tierra⁵⁰. Después de participar en el proyecto, la proporción de hombres y mujeres que lo consideraban importante o muy importante aumentó significativamente, a 94 y 93 por ciento respectivamente, y la brecha de género desapareció. Tanto los hombres como las mujeres valoran la seguridad que les confiere un título y consideran que el valor de sus propiedades aumentó con la titulación⁵¹.

49 Por esta misma razón no pudimos calcular cuántas de estas mujeres son jefas de hogar como resultado de la ausencia de un varón adulto, o debido a su contribución relativa a los ingresos familiares.

50 Cálculos efectuados por las autoras a partir de los datos de la encuesta "Evaluación de la Gestión y Medición del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", Ministerio de Bienes Nacionales, Santiago, 1996.

51 La única otra encuesta que evalúa el impacto de un proyecto de titulación de tierras, realizada en Honduras por el Centro de Tenencia de Tierra en los años ochenta, llegó a esta misma conclusión, pero la encuesta ignoró el género de los entrevistados (Stanfield *et al.* 1990). Sobre el debate en torno a la eficacia del proyecto de titulación hondureño en lo que concierne a sus metas (ampliación del acceso al crédito, inversión, estímulo del mercado de tierras, reducción de los conflictos sobre tierras, etc.), véanse Fandiño (1993), Salgado (1996) y Jansen y Roquas (1998).

Estos estudios de caso sobre proyectos de titulación de tierras ilustran varios puntos. En primer lugar, los proyectos no han tenido claridad conceptual sobre los diversos derechos de propiedad en el hogar. Con frecuencia han ignorado las disposiciones sobre derechos de propiedad de los códigos civiles de sus países al no tener en cuenta que un hogar podría incluir por lo menos tres tipos de propiedad diferentes: la de la esposa, la del esposo y el patrimonio común. Además, se diseñaron sin prestar atención al hecho de que los regímenes maritales varían según el trato que se dé a los bienes adquiridos antes del matrimonio o por herencia. Muchas veces no han tenido en cuenta que las propiedades adquiridas por la pareja durante la unión casi siempre constituyen patrimonio común, una norma que en la mayor parte de los países se ve reforzada por las disposiciones sobre la jefatura de hogar doble. Como hemos sostenido, la titulación conjunta de la tierra no es una medida redundante, sino más bien una medida necesaria para garantizar a las mujeres casadas y convivientes en una unión de hecho derechos efectivos de propiedad sobre tierras adquiridas en conjunto.

En segundo lugar, los proyectos de titulación de tierras en Honduras, México, Perú y Chile se basaron inicialmente en la premisa de que su objetivo era promover la individualización de los derechos a la tierra, titulando las parcelas a sólo una persona por familia: el jefe de hogar y por lo general el agricultor principal. Si bien en el caso chileno esto funcionó a favor de las mujeres puesto que se concedió prioridad a las jefas de hogar (para que sus reclamaciones de tierra se favorecieran por encima de las de sus hijos, por ejemplo), la individualización de los derechos a la tierra perjudicó los derechos de las mujeres casadas o que vivían en uniones de hecho. Este problema es especialmente marcado en México, en donde el proceso de titulación se construyó en torno a los términos que antes regían para la participación en los ejidos, que otorgaban derechos a la tierra y derecho de voto a una sola persona por familia: el jefe de hogar. La individualización de los derechos a la tierra se vio respaldada por el supuesto de que las mujeres no son agricultoras y, por ende, no les interesa poseer tierra. Otra de las barreras contra la titulación de la tierra a mujeres era el requisito de presentar un documento de identidad, como una tarjeta de votación, para que se les titulara el predio; debido a las tasas más altas de analfabetismo y monolingüismo que se registran entre las mujeres, es menos probable que éstas posean este tipo de documentos en comparación con los hombres. Debido al supuesto de que los hombres son los agricultores y los responsables de asuntos relacionados con la tenencia de la tierra, otro problema ha sido que los proyectos de titulación de tierra casi siempre han tenido como objetivo los hombres y sus asociaciones. Las mujeres suelen saber menos sobre este tipo de proyec-

tos y sobre los beneficios que les podría reportar la titulación. Esto se relaciona con el problema generalizado del analfabetismo legal de las mujeres rurales, tanto en lo que respecta a sus derechos a la tierra como a los derechos de propiedad de los distintos regímenes matrimoniales. Sin embargo, los estudios de caso mencionados ponen de relieve el interés de las mujeres rurales en la titulación de tierras, una vez que conocen sus derechos y la existencia de programas de titulación.

En tercer lugar, los casos examinados también ilustran los problemas especiales que afrontan las mujeres que viven en uniones de hecho para que les titulen la tierra en conjunto con sus compañeros. Incluso cuando las uniones consensuales disfrutan de los mismos derechos jurídicos plenos que los matrimonios, es difícil establecer legalmente su existencia pues el proceso es costoso y dispendioso. Entre los casos estudiados, Colombia parece ser el único donde la existencia de una unión de hecho se acepta con facilidad, sin requerimientos onerosos para establecer derechos de propiedad conjunta de la tierra. Una solución administrativa relativamente fácil para este problema, que se está implementando en la actualidad en Ecuador, es titular la tierra a dos personas solteras que cohabitan y poseen tierra conjuntamente a manera de copropiedad.

Por último, los datos sobre el porcentaje de beneficiarias de los programas de titulación hacen pensar que los proyectos recientes han sido más equitativos con respecto al género que las intervenciones estatales del pasado. El hecho de que hayan podido superar parcialmente el sesgo de género de las reformas agrarias anteriores se debe en parte a la legislación agraria más equitativa en materia de género del período neoliberal, que a su vez es producto del impacto que ha tenido el movimiento de mujeres en el Estado. Sin embargo, la proporción relativamente alta de mujeres beneficiarias de los programas de titulación también refleja el hecho de que el número de propietarias existentes no es despreciable.

ADQUISICIÓN DE LA TIERRA POR LAS MUJERES: LA HERENCIA VERSUS EL MERCADO

¿Cómo han adquirido su tierra las mujeres rurales propietarias? A pesar de más de 20 años de esfuerzos emprendidos por las teóricas y practican-tes del campo Mujer/Género y Desarrollo para mejorar la calidad de los datos, aún son muy pocos los censos agrícolas que informan sobre el sexo de los agricultores principales o sobre la manera en que adquirieron la propiedad, lo cual limita severamente un análisis completo sobre género y propiedad. Sólo dos de los doce países examinados en este estudio han incluido estos datos. En el último censo agrícola de Guatemala, realizado

en 1979, las mujeres sólo representaban el 6.6 por ciento de los agricultores de la nación (Guatemala 1985: 369-72, Cuadros 10 y 11). Perú es el único país que ha reportado el sexo de sus agricultores en dos períodos de censo, lo cual ha permitido analizar algunas tendencias⁵². En Perú la proporción de mujeres agricultoras aumentó del 13.3 por ciento en el censo de 1972 al 20.3 por ciento en 1994 (Perú 1975: 3, Cuadro 3; MinAg 1998: 14). Este incremento se asocia, sin duda, con el aumento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina en las zonas rurales, sobre todo en la sierra en donde se concentró el conflicto guerrillero liderado por Sendero Luminoso en los años ochenta⁵³.

Para darse una idea sobre el porcentaje de mujeres rurales propietarias en casi todos los países y sobre la manera en que obtuvieron sus tierras, es preciso recurrir a los datos de las encuestas y a los estudios de casos. El único intento de recoger datos sobre mujeres agricultoras y propiedad de la tierra a escala regional fue el estudio de mujeres rurales productoras de alimentos en 18 países latinoamericanos y del Caribe, realizado por IICA-BID a mediados de los años noventa⁵⁴. En casi todos los países se hicieron pequeñas encuestas en diferentes regiones; lamentablemente, pocos de los informes publicados incluyen estos datos desagregados, lo cual limita la utilidad del estudio⁵⁵. Los datos desagregados para Ecuador y Brasil aparecen en el cuadro 9.6.

- 52 Los únicos otros países que publicaron datos que permiten discernir el porcentaje de mujeres agricultoras lo hicieron sólo para un año. En la República Dominicana, en 1960 las mujeres representaban el 11.4 por ciento de los agricultores (República Dominicana 1966: 44, Cuadro 7a), y en Paraguay, en 1981, constituían el 11.9 por ciento (Paraguay 1985: 2-39, Cuadro 1).
- 53 Los datos no sirven de mucho para sustentar esta tendencia, pues en el censo de 1972, según el cual a escala nacional las jefas de hogar representaron un 22.3 por ciento, los datos sobre mujeres jefas de hogar no se desagregaron en rural/urbano (Perú 1975: 849-50, Cuadro 47). Además, desde entonces la cifra nacional ha permanecido más o menos constante, pues en el censo de 1981 fue del 22.1 por ciento y en el de 1993 fue del 23.3 por ciento. En este período la proporción de mujeres jefas de hogar ha disminuido ligeramente, de 21.1 por ciento a 20.1 por ciento (Perú 1984b: 1153-4, Cuadro 46; Perú 1994a: 551-3, Cuadro 6). Sobre los problemas en el conteo de las jefas de hogar mujeres, véase Chant (1997: 7-24, 70-4).
- 54 Este estudio se emprendió por iniciativa de las Primeras Damas de América Latina luego de la Declaración de Ginebra sobre Mujeres Rurales, de 1992, que se mencionó en el capítulo 4. Una de sus metas, para la cual obtuvieron una importante subvención del BID, fue mejorar la recopilación de datos sobre mujeres rurales. Entrevista con Ana Milena Muñoz de Gaviria, 25 de marzo de 1999, Washington, D.C.
- 55 Los estudios de países publicados que examinamos fueron Bolivia (Llanos de Vargas 1996), Colombia (Gaitán 1996), Ecuador (Jordan 1996), Perú (Casafranca 1996) y el Cono Sur (Sisto 1996). Con excepción de este último estudio y del de Ecuador, todos agregan los datos de la encuesta en las distintas localidades para dar una gran cifra "nacional". Estos datos no revisten mucha utilidad, pues las encuestas no fueron representativas nacionalmente y se basaron en sólo 150 observaciones por país. Estos datos agregados por país fueron publicados por Kleysen y Campillo (1996: Cuadro 18) y reproducidos en Wilkie *et al.* (1998: Cuadro 618); deben utilizarse con mucha cautela, debido a las limitaciones mencionadas.

CUADRO 9.6
PROPIEDAD DE LA TIERRA POR SEXO, COMPARACIONES REGIONALES, ECUADOR
Y BRASIL, EN PORCENTAJES

Ecuador	Sierra	Costa
Mujeres	23	6
Hombres	20	66
Parejas	57	28
Total	100	100%
	(n=75)	(n=75)
Brasil	Santa Catarina	Paraná
Mujeres	6	6
Hombres	42	67
Parejas	46	15
Otros	6	13
	100	100
	(n=50)	(n=50)

Fuente: Para Ecuador, compilado de Jordán (1996: 157); para Brasil, de Sisto (1996: 348, 309).

La sierra y la costa de Ecuador tienen patrones de propiedad muy diferentes, variación regional que caracteriza a todos los países andinos. La propiedad de la tierra por mujeres y la propiedad conjunta por parejas son fenómenos mucho más frecuentes en la sierra, con mayor población indígena, que en la costa, en donde la tierra pertenece en su mayor parte a los hombres. Estos datos respaldan los hallazgos de Hamilton (1998) (discutidos en el capítulo anterior), que indican que la propiedad de la tierra en la sierra ecuatoriana es relativamente equitativa en materia de género. Los datos correspondientes al sur de Brasil muestran cómo pueden variar drásticamente los patrones de propiedad de la tierra incluso en una región con cultura homogénea. Aunque pocas mujeres poseen tierra a título individual en los dos estados sureños (lo que sugiere que la herencia de la tierra tiene un sesgo masculino), la propiedad conjunta es un fenómeno mucho más corriente en Santa Catarina que en Paraná⁵⁶.

Únicamente hay datos nacionales por sexo sobre cómo se adquirió la tierra en cuatro países: Perú, Chile, Nicaragua y México. Como muestra el cuadro 9.7, según datos inéditos del censo agrícola peruano de 1994, el principal medio por el que adquieren la tierra las mujeres es la herencia, pues en este rubro clasifica el 39 por ciento de las agricultoras⁵⁷. El segun-

56 Es un resultado curioso, pues en Brasil el régimen matrimonial corriente si no se establecía otra cosa fue, hasta 1977, la comunidad absoluta. Lo lógico habría sido que la tierra hubiera sido con más frecuencia de propiedad conjunta.

57 El cuestionario del censo peruano presume que el agricultor principal de fincas manejadas por sus dueños es el propietario, pues no pregunta a qué miembro de la familia le pertenece realmente la tierra. Dados los estereotipos en los roles de género, probablemente se puede

do medio en importancia se señaló como “ninguno de los anteriores”, probablemente porque las entrevistadas eran comuneras con derechos de usufructo permanente a una parcela en las Comunidades Campesinas de Perú⁵⁸, y en tercer lugar se indicó la compra de la tierra en el mercado. La forma de adquisición de tierra más frecuente entre los hombres fue como comuneros, seguida por herencia y en tercer lugar por compras en el mercado. Aunque en términos absolutos era tres veces más probable que los hombres hubieran heredado tierra en comparación con las mujeres –lo que pone de relieve los privilegios masculinos en las prácticas de herencia–, la herencia de tierra era más importante para las mujeres como medio principal de acceder a la propiedad. Si presumimos que todos los que indicaron “ninguna de las anteriores” eran comuneros, las diferencias de género en la adquisición de derechos a la tierra en las Comunidades Campesinas también son significativas, pues es cinco veces más probable que los hombres tengan estos derechos a la tierra. La reforma agraria de los años setenta es un medio mucho menos importante de adquisición de tierras, tanto para hombres como para mujeres, quizás porque, después de casi tres decenios, una buena proporción de la tierra de la reforma agraria está en manos de quienes la heredaron de sus padres⁵⁹.

En Chile, los datos de la encuesta sobre el proyecto de titulación de tierras que se examinó anteriormente también revelan diferencias de género con respecto a la manera en que se adquirió la tierra. En lo que concierne a los sitios, era más probable que las mujeres, en comparación con los hombres (30 por ciento versus 22 por ciento), hubieran adquirido su sitio por herencia, como muestra el cuadro 9.8. Esto coincide con la práctica reportada de la herencia del hogar paterno a las mujeres en compensación por el cuidado de sus padres ancianos. Sin embargo, el cues-

(Continuación Nota 57)

suponer que las únicas mujeres que se declaran como agricultoras principales de las fincas manejadas por sus dueños son, en efecto, las propietarias.

- 58 Esta fue la explicación que dio la Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura. Sin duda se trató de un error en el diseño del cuestionario del censo, que ha debido especificar esta alternativa con mayor claridad entre las diversas opciones.
- 59 Como la reforma agraria benefició a aproximadamente un tercio de los hogares rurales peruanos, se esperaría que su impacto fuera más notable en los datos presentados en el cuadro 9.7, lo cual nos lleva a la explicación mencionada. Otra explicación es que muchos de los beneficiarios de la reforma agraria fueron campesinos que residían en las Comunidades Campesinas, y es posible que hayan reportado esta última como principal forma de adquisición de la tierra, en lugar de la reforma agraria. Independientemente de estas dificultades, el sesgo de género en la reforma agraria se puede deducir de estas cifras. De los 152.906 agricultores que declararon haber adquirido la tierra como parte de la reforma agraria, sólo el 14 por ciento eran mujeres. Es probable que esta cifra incluya a un buen número de viudas que heredaron la parcela de sus esposos, pues las normas de herencia de la legislación de la reforma agraria eran relativamente favorables para las viudas.

CUADRO 9.7
FORMA DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA POR SEXO, PERÚ, EN PORCENTAJES

Forma	Mujeres	Hombres	Total
Herencia	39.4	26.7	29.3
Compra	22.1	24.1	23.6
Adjudicación por reforma agraria	6.2	9.5	8.8
Otros	3.6	4.8	4.6
Ninguna de las anteriores	28.7	34.9	33.7
Total	100.0 (n=351.929)	100.0 (n=1.379.835)	100.0 (n=1.731.764)
Porcentaje de propietarios	20.3	79.7	100

Fuente: Datos puestos a disposición de las autoras por la Oficina de Información Agraria, Ministerio de Agricultura, de III Censo 1994, pregunta 42.

Nota: "Ninguna de las anteriores" probablemente se refiere a tierras en las Comunidades Campesinas.

CUADRO 9.8
FORMA DE ADQUISICIÓN DE SITIOS Y PARCELAS POR SEXO, CHILE, EN PORCENTAJES

Forma	Sitios			Parcelas		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Herencia	30.4	22.0	25.9	84.2	65.4	72.9
Donación estatal	22.3	20.1	21.1	1.8	2.7	2.3
Compra	17.5	29.2	23.9	8.1	25.1	18.3
Otros	29.8	28.7	29.1	5.9	6.8	6.5
Total	100.0 (n=359)	100.0 (n=432)	100.0 (n=791)	100.0 (n=272)	100.0 (n=411)	100.0 (n=683)

Fuente: Compilado por las autoras a partir de "Evaluación del Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", datos suministrados por el Ministerio de Bienes Nacionales, julio de 1997.

Notas: La categoría "herencia" incluye *sucesión*, definida como la herencia conjunta de una parcela por varios herederos. En este caso, la tierra parece haber sido titulada al administrador del sitio o parcela familiar. No se encontraron diferencias significativas por género y, dado el pequeño número de casos, se agruparon en la categoría general de herencia. La categoría "otros" incluye lo que se denominan donaciones imperfectas por particulares y otras respuestas.

cionario de la muestra no preguntó de quién se heredó la propiedad, pues podía haber sido del padre o la madre, el cónyuge u otro familiar, lo cual hace imposible sustentar esta proposición. Por otra parte, era más probable que los hombres (29 por ciento en comparación con el 17.5 de las mujeres) hubieran comprado su parcela, una diferencia estadísticamente significativa. No hubo diferencias notorias en las demás formas de adquisición de sitios, pues existía la misma probabilidad que hombres o mujeres las hubieran adquirido por donaciones estatales o privadas⁶⁰.

Estas diferencias de género se acentúan en lo que respecta a la adquisición de parcelas. Era mucho más probable que las mujeres (84 por ciento en comparación con el 65 por ciento de los hombres) hubieran adquirido sus parcelas por herencia, mientras que era más probable que los hombres (25 por ciento en comparación con el 8 por ciento de las mujeres) las hubieran adquirido en el mercado de tierras, resultados que son significativos desde el punto de vista estadístico. Aunque en números absolutos más hombres que mujeres heredaron tanto sitios como parcelas, los datos indican el importante papel que ha desempeñado la herencia en términos del acceso de la mujer a la tierra. Los datos también sugieren que la participación en el mercado de tierras es bastante desigual, pues es más probable que los hombres participen. Sin embargo, los datos también revelan que las mujeres no se muestran renuentes a participar en este mercado cuando sus circunstancias financieras se los permiten; es decir, que les interesa poseer tierra debido a los beneficios que ello implica, conclusión reforzada por la proporción relativamente alta de mujeres que participaron en el programa de titulación.

Una encuesta realizada en 1995 en Nicaragua con una muestra nacionalmente representativa de 3.015 hogares campesinos reveló que sólo el 32 por ciento de dichos hogares poseía tierra, un 17 por ciento trabajaba la tierra bajo diversas modalidades de tenencia indirecta, y un 51 por ciento no tenía tierra (Renzo y Agurto 1998). Entre las personas que poseían tierra, las mujeres eran las principales propietarias en apenas el 13 por ciento de los hogares, en comparación con el 68 por ciento de los hombres, lo cual ilustra el alto grado de desigualdad de género que registra la propiedad de la tierra en este país. La titulación conjunta de la tierra caracteriza a tan sólo el tres por ciento de los hogares, y quienes tenían tierra de propiedad colectiva (principalmente como miembros de

60 La categoría "donación estatal" se refiere a tierras públicas, por lo general pertenecientes a los municipios, que han sido cedidas a colonos. La categoría "otros" consta principalmente de donaciones imperfectas por particulares, que incluyen obsequios de tierra (por ejemplo de los propietarios a sus trabajadores) y tierras privadas cedidas como resultado de invasiones de tierra en décadas anteriores. Entrevista con Jorge Echenique, *op. cit.*

cooperativas de producción) conformaban el 16 por ciento restante de los propietarios. El cuadro 9.9 muestra la forma de adquisición de la tierra por sexo. Estos datos también sugieren que la herencia es, de lejos, el medio más importante a través del cual las mujeres adquieren tierra. A semejanza de lo que ocurre en Perú y Chile, existe un fuerte sesgo masculino en términos absolutos (es cuatro veces más probable que los hombres hereden tierra): sin embargo, la herencia reviste una mayor importancia relativa para las mujeres. Lamentablemente los datos no nos permiten explorar si es más probable que las mujeres hereden tierra como hijas o como viudas. Los datos de la encuesta también muestran que los hombres son participantes mucho más activos en el mercado de tierras. La encuesta también confirma el hecho de que la reforma agraria privilegió a los hombres en comparación con las mujeres.

CUADRO 9.9
FORMA DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA POR SEXO, NICARAGUA, EN PORCENTAJES

Forma de acceso	Mujeres	Hombres
Herencia	57	32
Compra	33	52
Reforma agraria	10	16
Total	100	100
	(n=152)	(n=656)

Fuente: Elaborado a partir de datos reportados en Renzi y Agurto (1998: capítulo 6), con base en la encuesta de 3.015 hogares rurales de Fideg, 1995.

La importancia de la herencia como medio principal de adquisición de tierra por las mujeres también es evidente en México. Una encuesta realizada con una muestra nacionalmente representativa de ejidatarias reveló que el 76 por ciento había adquirido su tierra por herencia; sólo el 14.6 por ciento la había adquirido por derecho propio en la asamblea del ejido y el 9.4 por ciento la había comprado. Como muestra el cuadro 9.10, de las mujeres que habían heredado tierra, la mitad lo había hecho del esposo. Entre quienes la habían heredado de sus progenitores, era más probable que hubiera sido de sus padres, y no de sus madres.

Los estudios de caso en diferentes regiones de México también ponen de relieve la importancia que reviste la herencia para que las mujeres se conviertan en ejidatarias, e indican que es mucho más probable que los hombres hayan adquirido tierra en el mercado. En el ejido El Rancho, en el estado de Guadalajara, las mujeres constituían el 18 por ciento de los ejidatarios y casi todas habían heredado esta posición. Por el contrario, la

CUADRO 9.10
FORMA DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA POR LAS EJIDATARIAS, MÉXICO,
EN PORCENTAJES

Herencia		402 (76)
del esposo	204 (50.8)	
del padre	102 (25.4)	
de la madre	46 (11.4)	
de otro familiar	48 (11.9)	
de no familiar	2 (0.5)	
	402 (100.0)	
Adjudicada por la asamblea del ejido		77 (14.6)
Comprada		50 (9.4)
Total		529 (100.0)

Fuente: Compilado a partir de Robles, Artís, Salazar y Muñoz (2000: 37, 118).

Nota: La categoría herencia incluye tanto a quienes han heredado formalmente su parcela como a quienes han recibido una propiedad como pre-herencia, que se denomina cesión.

mayor parte de los hombres eran fundadores del ejido, o se habían convertido en miembros por votación de la asamblea cuando el ejido adquirió tierras adicionales en los años cincuenta. Sólo el 20 por ciento de los hombres adquirió sus derechos a la tierra por herencia, mientras que casi una cuarta parte lo hizo mediante la compra de los derechos de otro ejidatario (Brunt 1992: 80). En un ejido de Tuzamapán, Veracruz, las mujeres constituían el 24 por ciento de los miembros y prácticamente todas habían heredado esta posición⁶¹. Ninguna mujer había comprado sus derechos a la tierra, y sólo dos los adquirieron directamente de la asamblea del ejido, una debido al abandono de su marido y la otra por la incapacidad de su esposo como consecuencia del alcoholismo (Córdova Plaza 1999: 11).

En los párrafos anteriores se estableció la importancia de la herencia como medio principal de acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres rurales. Los datos disponibles también sugieren que las prácticas de herencia han sido más equitativas con relación al género que los programas estatales de distribución de tierras en el pasado. Sin embargo, esto no significa que la herencia de la tierra sea equitativa en materia de género. Más bien, existen diferencias significativas en la probabilidad de que

61 Dos tercios de las ejidatarias heredaron su parcela de sus esposos y una cuarta parte de sus padres; sólo el 4.5 por ciento la heredó de otros familiares y el uno por ciento de personas ajenas a la familia (Córdova Plaza 1999: 11). El estudio de Ahlers (1998b) sobre un ejido en la Comarca Lagunera, en el norte central de México, también respalda la proposición de que el medio principal de adquisición de derechos a la tierra por las mujeres es la herencia. Véanse también Baitenmann (1997: 326) y Hamilton (1999).

de tierra que reciben. El cuadro 9.11 presenta datos sobre la cantidad promedio de tierra de propiedad de hombres y mujeres, así como la titulación conjunta en seis países. El factor que llama la atención es que, en todos los casos, los hombres poseen más tierra en promedio que las mujeres⁶².

CUADRO 9.11
DIFERENCIAS POR SEXO EN LA CANTIDAD DE TIERRA POSEÍDA, AÑOS NOVENTA

Chile		
1992-96	Sitios	Fincas
Mujeres	939.7 m ²	4.6 has.
Hombres	1.071.9 m ²	6.0 has.
Ecuador		
1992-96	Programa Pronader	
Mujeres	0.81 has.	
Hombres	1.15 has.	
Conjunta	1.21 has.	
Honduras		
1995-2000	Sector no reformado	
Mujeres	4.23 has.	
Hombres	5.35 has.	
México		
1993-96	Ejidatarios	
Mujeres	7.9 has.	
Hombres	9.0 has.	
Colombia		
	Programas reforma agraria	Programas colonización
	1996-98	1996-97
Mujeres	13.4 has.	20.7 has.
Hombres	17.7 has.	27.2 has.
Conjunta	14.5 has.	26.4 has.
Perú		
1994	Total	
Mujeres	6.59 has.	
Hombres	9.36 has.	

Fuentes: Cuadros 6.2, 9.1, 9.2, 9.4 y 9.5; para México, Valenzuela y Robles (1996: 40), y para Perú, INEI (1995: 18).

Ya sea que la tierra hubiere sido adquirida principalmente por herencia o compra, o mediante distribución y/o titulación estatal, la norma sigue sien-

62 La tendencia a que las mujeres posean fincas más pequeñas que las de los hombres existe en las distintas culturas (Quisumbing 1998: 263).

Ya sea que la tierra hubiere sido adquirida principalmente por herencia o compra, o mediante distribución y/o titulación estatal, la norma sigue siendo la desigualdad de género en la cantidad de tierra poseída. En lo que respecta a la tierra distribuida por el Estado, una encuesta realizada en el departamento de Jinotega, Nicaragua, entre quienes se beneficiaron de la titulación de tierras de la reforma agraria también reveló que las propietarias mujeres recibieron menos tierra⁶³. El autor de este estudio sostiene que esta tendencia fue el resultado de una "discriminación inconsciente", producto de las normas predominantes sobre la división del trabajo por género: "Se presume que las mujeres no requieren extensiones de tierra más grandes que las necesarias para asegurar la producción alimentaria del hogar..." (Rocha 1998: 40). Una lógica similar gobierna las prácticas de herencia y tiene que ver con la expectativa de que sean los hijos varones, y no las hijas, quienes se dediquen a la agricultura. Otro de los factores que explican la desigualdad de género en la cantidad de tierra que se posee es que resulta más plausible que las hijas hereden como parte de un proceso de herencia divisorio, es decir, cuando la tierra se divide entre varios herederos. Por el contrario, si la tierra se deja a sólo un heredero, es mucho más probable que el heredero único sea varón.

¿SERÁ EL MERCADO DE TIERRAS NEUTRO CON RESPECTO AL GÉNERO?

Uno de los objetivos principales de los programas de titulación de tierras es fortalecer el funcionamiento de los mercados de predios rurales y, según sus defensores, un mercado de tierras más efectivo deberá facilitar la transferencia de éstas a los pequeños agricultores. ¿Será la participación en este mercado neutra con relación al género? De ser así, podría esperarse que las mujeres rurales pobres afronten sólo los mismos obstáculos que deben superar los hombres rurales pobres. Como compradores, los campesinos pobres están restringidos por sus recursos financieros y la falta de disponibilidad de crédito para compras de tierra en términos que puedan costear. Además, los hombres y las mujeres rurales pobres se verían igualmente desanimados de participar en el mercado de tierras debido a los altos costos de transacción y/o los precios relativamente elevados de la tierra que resultan de las restricciones de la oferta en este mercado, como cuando existe una cantidad limitada de tierra para la venta. Ade-

63 Mientras la cantidad promedio de tierra titulada a propietarias mujeres individuales era de entre 0.5 y 10 manzanas, el promedio correspondiente a los hombres fluctuaba entre 0.5 y 20 manzanas. Así mismo, mientras la cantidad promedio de tierra conjuntamente titulada a una pareja oscilaba entre 1 y 14 manzanas, la cantidad promedio titulada a dos hombres (mancomunado) era de entre 1.6 y 32 manzanas (Rocha 1998: 40).

más, si el mercado de tierras fuera neutro con respecto al género, se esperaría que hombres y mujeres pudieran comprar parcelas a un precio similar. De modo semejante, se esperaría que, como vendedores, los campesinos/as propietarios de tierra ofrecieran sus predios a la venta por razones similares y con idéntico resultado. Por ejemplo, se esperaría que uno de los efectos de los programas de titulación de tierras fuera incrementar el valor de las tierras tituladas en comparación con las no tituladas de calidad similar. Si las motivaciones para participar en el mercado de tierras fueran neutras con relación al género, se esperaría que los propietarios, tanto hombres como mujeres, ofrecieran sus tierras a la venta a un precio similar. Si, por otra parte, los hombres y las mujeres valoraran la propiedad de la tierra por razones diferentes, o tuvieran acceso diferencial a los recursos complementarios que se requieren para ser agricultores productivos y eficientes, la participación como vendedores podría diferir significativamente según el género. Por desgracia, es más bien poca la información sistemática que se ha recogido sobre el funcionamiento de los mercados de tierra en América Latina, y específicamente sobre si la participación en éstos varía según el género⁶⁴. Aquí resumimos la evidencia que existe, a partir de los estudios de caso, sobre la participación de las mujeres como compradoras y vendedoras en el mercado de tierras.

Uno de los primeros estudios sobre la participación de la mujer en el mercado de tierras fue el efectuado en el departamento de Cajamarca, en el norte de Perú, en el contexto de la venta de tierras de haciendas cuando éstas fueron parceladas por iniciativa privada en los años cincuenta y sesenta, antes de la reforma agraria peruana (Deere 1990). La importancia que las mujeres asignan a la posesión de tierra a título individual o a ser copropietarias es evidente: en una muestra de 374 transacciones de tierra en nueve haciendas, el 25 por ciento de las compras las efectuaron mujeres y el 24 por ciento, parejas. El 14 por ciento fue adquirido por un grupo familiar, que muchas veces incluía a una viuda y sus hijos mayores. Sólo el 37 por ciento de las compras fue efectuado por hombres únicamente (*ibid.*: Cuadro 24).

La gran cantidad de compras de tierra por mujeres o con la participación de éstas refleja una incidencia relativamente alta de jefas de hogar (tanto *de facto* como *de jure*) y la importancia que revestían en esa época

64 Por encargo de Usaid, el Land Tenure Center, de la Universidad de Wisconsin, fue pionero en los estudios sobre los mercados de tierras rurales en América Latina; véase Shearer *et al.* (1991) para un resumen de algunos de los estudios piloto emprendidos en los años ochenta. Algunos de los estudios sobre mercados más recientes han sido financiados por la FAO y se incluyen en la colección editada por Reydon y Ramos (1996). Sin embargo, ninguno de estos estudios incluye una óptica de género.

las actividades económicas realizadas por la mujer. La cría de ovejas, que en esta región es una actividad femenina, fue una fuente crucial de ahorro para la compra de tierra; no obstante, pocas jefas de hogar mujeres pudieron comprar predios sólo con sus propios ingresos. Dada la diferencia en las oportunidades del mercado laboral, por lo general eran los hombres quienes migraban a otras regiones para devengar salarios que les permitieran comprar tierra. Sin embargo, muchas veces las mujeres eran quienes terminaban de pagar la parcela, porque los animales estaban bajo su cuidado y control. En algunos de los casos en que aparece una mujer como compradora, se debió a la ausencia de su esposo en el momento en que se concluyó la venta. Otras de estas mujeres eran jefas de hogar cuyos hijos aportaron para la compra de la tierra pero que la adquirieron a nombre propio. Sin embargo, el hecho de que las mujeres campesinas pudieran comprar la tierra a nombre propio o conjuntamente con sus esposos/compañeros no depende tan sólo de sus deseos y capacidades. Los caprichos y prejuicios de la clase terrateniente también desempeñaron un papel importante, como se evidencia en el patrón contrastante de ventas en las diferentes haciendas. Algunos propietarios se negaban a vender tierra a las mujeres, o lo hacían en muy contadas ocasiones, pues lo consideraban inapropiado, a la luz de las normas de género; otros estaban dispuestos a vender tierra a cualquier persona que pudiera pagarla en efectivo, pues la reforma agraria era inminente.

En todas las haciendas salvo una, los hombres compraron parcelas de un tamaño promedio significativamente mayor en comparación con las de los predios de las mujeres. Además, las mujeres no sólo compraron cantidades más pequeñas de tierra sino que también pagaron un precio más alto por hectárea, en parte debido a la relación inversa entre el tamaño de la parcela y el precio por hectárea. Sin embargo, en cinco de las nueve haciendas estudiadas las mujeres pagaron más por hectárea que cualquier otro grupo de compradores, lo cual refleja su poder de negociación más débil frente a los propietarios en comparación con los campesinos varones (*ibíd.*: 199-201). Este estudio de caso ilustra algunas de las maneras en que los mercados de tierra no son neutros con relación al género. La participación de las mujeres dependía de la predilección de quienes ofrecían tierra a la venta. Además, las mujeres no participaban en el mercado bajo los mismos términos que los hombres, sino que estos términos eran condicionados por otra serie de factores, algunos económicos –como los recursos a su disposición– y otros no económicos, como su desesperación por comprar tierra y su mayor grado de sumisión a los propietarios, factores que debilitaban su capacidad negociadora en este mercado.

Como vimos en la sección anterior, es menos probable que las propietarias mujeres hayan adquirido sus parcelas en el mercado de tierras en comparación con los hombres. En la encuesta chilena sobre los beneficiarios de los proyectos de titulación de tierras, sólo el ocho por ciento de las mujeres adquirió su finca mediante compra, en comparación con una cuarta parte de los hombres. En la encuesta realizada en Nicaragua en 1995, en donde era aún más común que en Chile el que los campesinos hubieran adquirido la tierra en el mercado, también se registraron diferencias de género notables, pues sólo un tercio de las mujeres propietarias adquirieron su tierra mediante compra, en comparación con la mitad de los hombres. Entre los factores económicos que influyen en la participación desigual en el mercado de tierras están el poder adquisitivo (sobre todo la capacidad de ahorrar) y el acceso al crédito. Éstos, a su vez, están condicionados por las actividades generadoras de ingresos y los niveles de ingresos que pueden tener los hombres y las mujeres. Existe abundante literatura sobre los mercados de trabajo rural en América Latina que revela las persistentes diferencias en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral, en el que los hombres tienen mucho más acceso a oportunidades de empleo permanentes que las mujeres. Incluso en los casos en que se prefiere la mano de obra femenina para ciertas tareas o ciertos cultivos, el empleo femenino se concentra sobre todo en las labores estacionales o temporales. Además, cuando se emplea a hombres y mujeres para realizar actividades similares, se suele pagar menos a estas últimas⁶⁵. Debido a los bajos salarios que caracterizan el trabajo agrícola y el patrón del empleo femenino, pocas mujeres rurales generan ahorros suficientes para participar en el mercado de tierras como compradoras.

En lo que concierne a la disponibilidad de préstamos para la compra de tierra, hasta hace poco eran bastante escasos los programas estatales de crédito agrícola en América Latina que otorgaban préstamos para adquisición de parcelas, y las actividades hipotecarias en el sistema financiero privado estaban por lo general subdesarrolladas. En caso de existir un mercado de hipotecas rurales, por lo general se orientaba hacia los grandes agricultores comerciales. En las dos últimas décadas ha aumentado el interés de los organismos internacionales, los gobiernos y las ONG por experimentar con programas de crédito para comprar tierras orientados a la población rural pobre. Uno de los programas de crédito para compra de tierras más antiguo y exitoso ha sido la ONG Fondo Ecuatoria-

65 Sobre la participación de la mujer rural en el mercado laboral y la evidencia que sustenta estas proposiciones, véase la colección de artículos en Deere y León (1986) y Lara Flores (1995) y la discusión sobre el mercado laboral rural bajo el modelo neoliberal en Chile y en México, en el capítulo 5.

no Populorum Progresso (FEPP), que se inició en Ecuador a pequeña escala en 1977. Desde 1990, cuando su financiación se expandió gracias a la conversión de una parte de la deuda externa ecuatoriana en fondos para usos sociales por la Conferencia Episcopal de este país, ha estado operando lo que se conoce como el Fondo Rotatorio para Acceso a la Tierra y su Uso por Organizaciones Campesinas. Como uno de sus objetivos es fortalecer las organizaciones campesinas locales, el FEPP sólo otorga préstamos para la compra colectiva de tierra, y luego a grupos que han estado implicados en conflictos de tierra y, tras haber agotado todos los medios legales para resolverlos, están tratando de negociar la compra de una propiedad (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996)⁶⁶. Entre 1990 y 1995, 199 organizaciones aprovecharon el fondo, comprando o legalizando 382.324 hectáreas de tierra a favor de 7.884 familias (*ibíd.*: 139). El FEPP considera que está beneficiando a las familias campesinas, representadas por el jefe del hogar. En este período, el 14 por ciento de los beneficiarios directos del programa fueron mujeres (*ibíd.*: 168), un porcentaje relativamente alto si se le compara con otros datos sobre propiedad de la tierra por mujeres en la sierra ecuatoriana (véanse los cuadros 9.4 y 9.6). En este programa no se ha efectuado ningún esfuerzo para titular la tierra conjuntamente a las parejas una vez la reciben como propiedad privada individual.

En Guatemala, Fundacen, una fundación privada, emprendió un programa mucho más modesto. Comenzó a financiar compras de tierra por campesinos pobres en 1984, como parte de un proyecto financiado por Usaid. Su método de operación consistía en comprar fincas en el mercado y luego parcelarlas y venderlas como parcelas pequeñas⁶⁷. Para clasificar como beneficiario de este programa es preciso ser jefe de hogar, agricultor, ser uno de los más pobres entre los pobres y tener un hijo en edad laboral que resida en el hogar. Se calcula que las mujeres sólo representan el uno por ciento de los beneficiarios directos de este programa, que a comienzos de los años noventa sólo había beneficiado a cerca de

66 Los siguientes son los términos de la hipoteca: es un préstamo de diez años (con la posibilidad de un período de gracia de dos años para el pago del principal) a tasas de interés que fluctúan entre el 8 y el 18 por ciento. Los grupos deben aportar de sus propios fondos por lo menos el diez por ciento del valor de la propiedad adquirida. El FEPP conserva la hipoteca sobre la propiedad hasta cuando se reembolsa el préstamo. El programa ha sido bastante exitoso desde el punto de vista financiero. En 1995 ya había recuperado el 25 por ciento de los créditos otorgados y sólo un cinco por ciento registraba mora en los pagos (Navarro *et al.* 1996: 191). Una de las condiciones del programa del FEPP es que la tierra se posea y se trabaje colectivamente; en la práctica, la mayor parte de los grupos ha asignado a cada familia su propia parcela en usufructo, aunque parte de la tierra todavía se usa de manera colectiva.

67 Los beneficiarios tenían que pagar una cuota inicial del diez por ciento, más los costes legales; tenían doce años para pagar la hipoteca a tasas de interés del mercado (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 130-1).

1.200 familias (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 130-6). Obviamente este programa no ha sido neutro con respecto al género e incluso ha sido menos exitoso en cuanto a la inclusión de las mujeres como beneficiarias directas que los escasos esfuerzos de reforma agraria impulsados por el Estado guatemalteco.

Estas iniciativas del sector privado sugieren que, a menos que se les dé un contenido de género explícito, los programas de mercados de tierra por sí solos no contribuirán a mejorar el acceso de la mujer a la tierra. Es probable que muchos de los mismos factores –culturales, estructurales e institucionales– que constituyeron mecanismos de exclusión de las mujeres en los programas estatales de reforma agraria sesguen su participación en estos programas. Además, incluso puede suceder que estos factores se vean agravados en los programas del sector privado, pues éstos tienen que operar bajo las condiciones del mercado. En la medida en que se exija cada vez más que los beneficiarios tengan capacidad crediticia y realicen actividades rentables para poder pagar sus hipotecas, esto irá en contra de la participación de las mujeres, pues a ellas se les dificulta hacerlo en condiciones de igualdad con los hombres. Como muestra el experimento colombiano con las transacciones de tierra asistidas por el mercado, para que las mujeres sean beneficiarias directas se requiere una política explícita que favorezca su participación, incluyendo, como mínimo, disposiciones para la adjudicación y titulación conjunta de la tierra a parejas y/o medidas de acción afirmativa, como otorgar prioridad a las jefas de hogar mujeres.

Finalmente, también existe amplia evidencia del interés de la mujer rural en participar en el mercado de tierras, para disfrutar de todos los beneficios que confiere la propiedad. Existe un consenso bastante amplio en cuanto a que la adquisición de una parcela propia es una de las mejores formas de seguridad para las mujeres y sus hijos y un medio para obtener algo de autonomía económica. Las mujeres rurales se esfuerzan enormemente por comprar tierra, e incluso ahorran de sus escasos ingresos mientras trabajan como empleadas domésticas en las áreas urbanas. Una mujer guatemalteca tuvo que emplearse como doméstica durante quince años para poder ahorrar lo suficiente para comprar siete cuerdas⁶⁸ de tierra en su comunidad de origen (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 72-3). Un estudio de caso en México reveló que la compra de una parcela propia es una aspiración incluso de las mujeres solteras jóvenes cuyo mayor nivel de educación les ha permitido obtener un empleo en otros sectores distintos de los servicios: "A diferencia de lo que ocurría en tiem-

68 En Guatemala el tamaño de una cuerda varía, pero con frecuencia es de 40 x 40 varas (Fundación Arias-Tierra Viva 1993: 72).

pos pasados... las mujeres solteras, si tienen su dinerito, pueden adquirir-las (las tierras) en prevención del futuro" (Castañeda 2000: 8-9). Son conscientes del aumento potencial en la capacidad negociadora dentro del matrimonio que confiere la propiedad de bienes, sobre todo de tierra: "Tener tierra les permite negociar en el interior del grupo doméstico, pero sobre todo les da cierta capacidad para intervenir en las decisiones comunitarias, aun cuando sea de manera indirecta. Ser propietarias de tierra las fortalece, les da seguridad respecto al presente y al futuro; de ahí que no sea raro que reciban en herencia otros bienes que terminan por vender a fin de ir acumulando la cantidad que les permita adquirir un terreno, por pequeño que sea" (*ibíd.*: 18).

Una de las preocupaciones que suscitan los programas de titulación de tierras es que, al alimentar el mercado, en vez de beneficiar a los pequeños agricultores provocarán la descampesinización y una mayor concentración de la tierra; otra es que el proceso tenga un sesgo de género, y que sea más probable que las mujeres propietarias vendan sus tierras en comparación con los hombres. Chile, que inició el proceso de contrarreforma en los años setenta, sirve como evidencia de la primera proposición. Un poco más de la mitad de los beneficiarios de la reforma agraria en los años sesenta y ochenta perdieron el acceso a la tierra cuando estas propiedades reformadas fueron privatizadas y parceladas por el régimen de Pinochet. La expansión del cultivo de frutas en la región central de Chile condujo luego a un nuevo proceso de concentración de la tierra. La falta de acceso al crédito y a la asistencia técnica (que a su vez fue el resultado de la renuncia del Estado a apoyar el sector agrícola) permitió que pocos de los beneficiarios de la contrarreforma compitieran con fincas de mayor tamaño que sí tenían acceso a capital. Así mismo, la apertura de la economía a la importación de alimentos extranjeros causó estragos en la producción nacional y forzó a muchos pequeños agricultores a semiproletarizarse, a migrar estacionalmente o a vender sus tierras (Díaz 1990: 133-5). Según Echenique (1996: 88), en 1978 el 15 por ciento de los beneficiarios de la contrarreforma ya había vendido sus parcelas; esta cifra se elevó al 45 por ciento en 1983, y al 57 por ciento en 1991. Lamentablemente para nuestros fines, estos datos no se recopilaron desagregados por sexo, aunque en general hubo pocas beneficiarias en los procesos de parcelación tanto de la reforma agraria como de la contrarreforma.

El único otro caso con disponibilidad de datos de ventas de tierra a gran escala por los beneficiarios de la reforma agraria es el proceso que se está llevando a cabo en la actualidad en Nicaragua. Se ha informado que cerca de un tercio del área del sector reformado (un millón de manzanas) ya se vendió, y quizás la mitad de estas ventas las hicieron los beneficiarios más recientes, es decir, los ex combatientes (contras y soldados gu-

bernamentales del FSLN) que recibieron tierras como parte de los acuerdos de paz a comienzos de los años noventa. Otra fuente importante de ventas ha sido el sector cooperativo (Sedo 1999: 24). En un estudio sobre 14 municipios, se encontró que la cantidad de cooperativas de producción se había reducido en un 50 por ciento, y que el 70 por ciento de sus tierras se había vendido⁶⁹. Un estudio de caso sobre beneficiarios de la reforma agraria en el departamento de Jinotega confirma estas tendencias nacionales (Rocha 1998). Los principales grupos de vendedores fueron miembros de las cooperativas de la reforma agraria o antiguos contras o soldados a quienes se adjudicaron tierras pese a no tener una vocación agrícola y a ni siquiera querer residir en la zona. Muchas de las cooperativas de Jinotega se formaron con fines políticos, en la zona de guerra, y no eran económicamente viables. En esta región por lo general se cree que era más probable que las socias de las cooperativas vendieran su tierra en comparación con los hombres, ya sea porque desconfiaban del valor de su título o porque sus esposos o compañeros las presionaban para que lo hicieran (*ibíd.*: 42): "Por falta de orientación y por ignorancia, hay mucha gente que no cree en el título. Piensan que cuando entre otro gobierno les van a quitar la tierra y piensan que es mejor vender que quedarse sin nada..." "Las mujeres se dejan mandar por los hombres y por eso venden, ellos no piensan en los hijos, sólo en los reales que van a tener después de vender, ellos no piensan en el futuro..." "Muchos hombres que obligaron a las mujeres a vender ya no están con ellas, las dejaron y se desaparecieron de la comarca. Las pobres andan posando donde familiares con los muchachitos" (*ibíd.*: 43).

Por el contrario, en Chile, país donde el programa de titulación de tierras se está desarrollando varios decenios después de la reforma agraria y la contrarreforma, no existe evidencia alguna de un sesgo de género como resultado de los esfuerzos de titulación. De las personas a quienes se titularon tierras entre 1993 y 1996, las mujeres no se mostraron más dispuestas que los hombres a vender sus parcelas al recibir los títulos. De hecho, en esta encuesta de 1.492 beneficiarios del programa de titulación, sólo se reportaron ocho casos de beneficiarios que después vendieron sus tierras. Así mismo, no hubo una diferencia estadísticamente significativa entre hombres y mujeres (3.2 por ciento versus 4.9 por ciento) en lo que

69 "20 años después, ¿qué pasó con la reforma agraria?", *El Observador Económico*, No. 89, junio de 1999: 17. Otro estudio encontró que sólo el 20 por ciento de estas tierras se vendió a otros campesinos, como vecinos o parientes. Más bien, los compradores suelen ser miembros de los "nuevos grupos económicos" que han surgido a través de los lazos con los últimos tres gobiernos, así como antiguos terratenientes, lo cual hace pensar que se está desarrollando un nuevo proceso de concentración de la tierra (Sedo 1999: 24).

concierna a la venta, el arriendo o la cesión de la tierra a terceros una vez titulada. Además, un porcentaje idéntico de hombres y mujeres (5.6 por ciento del total) dijo que esperaba vender o arrendar su tierra en algún momento en el futuro⁷⁰.

En el Seminario sobre Mujeres y Derechos a la Tierra realizado en México en 1997, se observó que el programa de parcelación y titulación de los predios ejidales no había estimulado el mercado formal de tierras, pues la mayor parte de los ejidos todavía no había avanzado hacia la segunda etapa del proceso, el dominio pleno, en parte debido a las inquietudes que planteaba la carga tributaria que podría afectarlos si lo hacían. Pese al bajo nivel de ventas legales que se registraba hasta ese momento, los participantes estuvieron de acuerdo en que en todo México se estaban efectuando ventas ilegales de tierras (tierras ejidales que sólo tienen certificados). Se especuló que las mujeres probablemente tendían más a vender sus tierras en comparación con los hombres. Según un abogado especializado en temas agrarios, "las mujeres venden más fácilmente, pues con frecuencia sus hijos, la comisión del ejido y los compradores las presionan para que lo hagan"⁷¹. Una de las razones que hace a las mujeres más susceptibles a presiones para que vendan la tierra es que suelen tener más edad que los ejidatarios varones, como se informó antes. Si una mujer de edad no tiene un hijo mayor a quien le interese trabajar la parcela, es posible que se le dificulte reunir recursos para contratar trabajo asalariado. Sin embargo, incluso si una mujer mayor ya no está en condiciones de trabajar la tierra por sí misma o con ayuda de trabajo asalariado, la tierra es un activo importante que, con un mercado de arrendamiento funcional, podría significar una fuente importante de ingresos para ella. Así pues, incluso si los precios de la tierra aumentaran, no necesariamente le resultaría provechoso a una mujer de edad vender su parcela. Además, en el caso de las viudas, si venden sus derechos a la tierra en el ejido es posible que se sientan obligadas a compartir el producto de la venta con sus hijos. Esto no le convendría a la viuda, a menos que estuviera segura de que, más tarde, alguno de sus hijos la socorrería en caso de necesitar ayuda. En uno de los pocos estudios sobre este tema, Hamilton (1999) encontró que en los cuatro ejidos que examinó las mujeres no estaban más dispuestas que los hombres a vender su tierra. Así mismo, no encontró que los hijos presionaran a las ejidatarias para que vendieran el patrimonio familiar.

70 Compilado por las autoras a partir de la base de datos "Evaluación de la Gestión y Medición de Impacto del Programa de Saneamiento y Regularización", Ministerio de Bienes Nacionales, 1996.

71 Entrevista con Juan Carlos Pérez, *op. cit.*

La probabilidad de que, una vez recibidos los títulos, los pequeños propietarios alimenten el mercado de tierras mediante la venta de éstas dependerá de que puedan o no convertirse en agricultores viables. Irónicamente, uno de los principales factores que podrían contribuir a un mayor despojo de los campesinos es el recurso cada vez mayor al sector formal del crédito, que es precisamente lo que los estrategas neoliberales esperan que facilite una mayor inversión por los pequeños propietarios y, por ende, genere incrementos en productividad y producción. Aunque aún no es claro que la titulación masiva de tierras fomente mayores préstamos del sector privado a los pequeños propietarios –debido a los altos costos de transacción (y por consiguiente una menor rentabilidad) de los préstamos pequeños–, la posibilidad de que éstos puedan utilizar productivamente este crédito depende en gran parte del ambiente económico más amplio –precios, tarifas, políticas cambiarias, etc.– del modelo neoliberal. Si éste, con su sesgo hacia las exportaciones agrícolas, resulta desfavorable para los pequeños propietarios (es decir, si la producción de alimentos deja de ser rentable), es improbable que éstos soliciten crédito para invertir, y si lo hacen, es muy poco probable que puedan utilizar productivamente los préstamos. En esto se basa el vaticinio según el cual la mayor dependencia del crédito del sector formal generará un mayor endeudamiento de la población rural, y si los préstamos tienen como garantía la tierra, finalmente los campesinos acabarán despojados de sus parcelas.

¿Será este proceso neutro con relación al género? Cada vez son más los estudios que demuestran que las agricultoras en América Latina están en desventaja en comparación con sus homólogos varones. Por lo general tienen menos acceso a crédito⁷², riego⁷³ y servicios de mercadeo⁷⁴. Por ejemplo, la encuesta de base en doce zonas efectuada por Pronader en Ecuador reveló que, al inicio del programa, aunque las mujeres represen-

72 En Colombia, por ejemplo, en 1996 las mujeres recibieron el 13 por ciento del crédito otorgado por la Caja Agraria, el banco estatal para el desarrollo agrícola (datos suministrados a las autoras por la Caja Agraria, agosto de 1997, Bogotá). En Chile, las mujeres representaron el 11 por ciento de las 65.872 personas de bajos recursos que recibieron crédito del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) en 1995, y se les asignó el 9 por ciento del crédito otorgado ese año (Sernam-Indap 1997: 38). En 1997 representaron el 14 por ciento de los beneficiarios de créditos, pero sólo recibieron el 9 por ciento de los préstamos otorgados por el Indap (Valdés 1999: 19).

73 Sobre las dificultades que afrontan las mujeres para participar en sistemas de riego incluso cuando son propietarias, véase Ahlers (1998a); estas dificultades se multiplican cuando no poseen tierra a título propio, pues muchas veces los derechos al agua están vinculados a los derechos a la tierra (Deere y León 1998b). Sobre Perú, véanse Lynch (1991), Roeder (1994, 1996) y Valcárcel (1997); sobre Ecuador, véanse Cidca-CESA-SNV-Camaren (1996) y Arroyo y Rutgerd (1997); y sobre México, después de la privatización de los derechos al agua, véase Ahlers (1998b).

74 Véanse los resúmenes de los estudios de caso del BID-IICA: Kleysen y Campillo (1996: 61-82), Ochoa y Campillo (1996: 183-92), Sisto (1996: 347-52) y Chiriboga *et al.* (1996: 51-5).

taban el 21 por ciento de los agricultores, sólo constituyeron el 15.3 por ciento de quienes tuvieron acceso a tecnología moderna, el 12.4 por ciento de quienes recibieron crédito y el 9.4 por ciento de quienes participan en programas de capacitación (Camacho y Prieto 1995: 68-9).

Los datos de los censos peruanos también ilustran la posición desigual de las/os agricultoras/es. Como muestra el cuadro 9.12, a las mujeres les interesaba tanto como a los hombres recibir asistencia técnica. Aunque menos del diez por ciento de los agricultores peruanos recibió tal asistencia, a los hombres se les favoreció ligeramente más que a las mujeres. Quizás debido a esto, un porcentaje levemente mayor de hombres que de mujeres utilizó semillas mejoradas. Menos del diez por ciento de los agricultores solicitó crédito y un porcentaje incluso menor lo recibió, con la proporción de hombres siendo un tanto más alta que la de mujeres. Tanto los hombres como las mujeres que solicitaron crédito y no lo recibieron dieron explicaciones similares: la falta de garantías suficientes para un préstamo o la ausencia de títulos de tierra, y el alto costo del crédito. Sin embargo, un porcentaje mayor de mujeres tenía títulos de tierra registrados, lo cual sugiere que, si todos los demás factores son iguales, han debido ser mejores candidatas para préstamos, en comparación con los hombres.

CUADRO 9.12

ACCESO DE AGRICULTORAS/ES A LOS RECURSOS Y SU UTILIZACIÓN, PERÚ, EN PORCENTAJES

	Mujeres	Hombres	Total
Necesitan asistencia técnica	75.6	80.5	79.5
Reciben asistencia técnica	6.8	9.8	9.2
Utilizan semillas mejoradas	14.8	17.1	16.7
Solicitaron crédito	4.6	8.8	8.0
Recibieron crédito	3.6	6.8	6.1
Agricultores con títulos de tierra registrados	81.3	67.5	70.3
Tasa de analfabetismo	49.8	18.8	25.0
Agricultores de más de 65 años	23.3	14.9	16.6
Total	351.929 (20.3)	1.379.835 (79.7)	1.731.764 (100.0)

Fuente: Ministerio de Agricultura (1998), varios cuadros; con base en el Censo Agrícola de 1994.

Ante el impacto creciente del campo de Mujer/Género y Desarrollo y el compromiso de los Estados con la igualdad de género, los ministerios de Agricultura de casi todos los países latinoamericanos han comenzado

a reconocer el hecho de que las mujeres también son agricultoras. Durante los años ochenta, ocho de los doce países incluidos en este estudio establecieron oficinas para la mujer rural ya sea en sus ministerios de Agricultura o en los institutos de reforma agraria⁷⁵. Casi todas estas oficinas se concentraron en desarrollar proyectos de generación de ingresos para la mujer rural o en diseñar componentes femeninos para los proyectos de desarrollo rural integrado. El proyecto más ambicioso durante este período fue el de Colombia, país que en 1984 intentó desarrollar una política estatal integral sobre la mujer rural que tuviera en cuenta su papel como productora y reproductora (León 1987). En muchos aspectos, este proyecto fue el precursor de los planes nacionales de los años noventa.

El establecimiento y fortalecimiento de las oficinas nacionales para la mujer en los años ochenta llevó al desarrollo de planes nacionales para lograr igualdad de oportunidades para las mujeres en la década de los noventa. Si bien los planes iniciales tuvieron con frecuencia un sesgo urbano, los programas posteriores desarrollados en Chile, Costa Rica y hace poco Honduras y Colombia se concentran específicamente en la mujer rural (Sernam 1997; CMF 1997; Pro-Egedagro 1999)⁷⁶. En términos generales, sus objetivos principales han sido institucionalizar y racionalizar un enfoque sensible al género en la planeación estatal, tomando en cuenta los temas concernientes a la mujer rural (como la falta de acceso a los recursos) en los ministerios, institutos y otros organismos gubernamentales, y establecer metas específicas para poner fin a la discriminación contra las mujeres rurales. Uno de los aspectos cruciales de estos planes ha sido aumentar el acceso de la mujer al crédito, la capacitación y la tecnología.

En El Salvador se adoptó otro enfoque, pues los proyectos dirigidos a la mujer rural se concentran en el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (Centa), anteriormente una dependencia del Ministerio de Agricultura y ahora una entidad estatal autónoma. Después de haber realizado un diagnóstico institucional sobre género y renovación institucional a comienzos de los años noventa, Centa decidió dismantelar su antiguo Programa para la Mujer Rural con miras a incluir el género en todas sus actividades, bajo la orientación de una Oficina de Coordinación de

75 Las excepciones fueron Chile, Guatemala, Perú y Nicaragua, países en donde las iniciativas dirigidas a las productoras rurales sólo se desarrollaron en los años noventa.

76 El Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural, registrado en Colombia en julio del 2000, fue una iniciativa del Ministerio de Agricultura, y no de la oficina nacional para la mujer como en los demás países, pero formará parte del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, cuya aprobación está pendiente. Entrevista telefónica con Myriam Gutiérrez, asesora de temas sobre mujeres rurales en el IICA, 5 de julio del 2000, Bogotá.

Género⁷⁷. Ahora el punto focal son los agricultores tanto varones como mujeres, con la garantía de que estas últimas tengan iguales oportunidades de aprovechar la capacitación y la asistencia técnica que ofrece esta institución⁷⁸. Centa también emprendió una política de reclutamiento de investigadoras y extensionistas mujeres. Casi todos los analistas consideran que los anteriores son pasos importantes para atender las necesidades de las productoras rurales (Girón y Halsband 1995: 33; Orellana 1996: 47).

Todavía resta por hacer un resumen integral de las actividades realizadas por las ONG a favor de las mujeres rurales en América Latina. Un esfuerzo semejante con seguridad revelaría una proliferación de grupos locales de mujeres rurales en los años ochenta, y se vería que el número de mujeres que participan en estas organizaciones seguramente superó el de aquéllas que se beneficiaron a través de programas estatales. Esta tendencia sin duda se ha visto acentuada en los años noventa, en la medida en que diversos países han intentado descentralizar y privatizar los servicios estatales prestados al sector rural, ante lo cual las ONG locales muchas veces han tomado su lugar. En Bolivia, por ejemplo, la principal fuente de crédito y asistencia técnica en las zonas rurales son ahora las ONG. Aunque no todos los programas de las ONG se concentran exclusivamente en la mujer rural, las mujeres son clientes cada vez más numerosas de sus servicios, en la medida en que estas instituciones también intentan incluirlas en sus actividades principales (Ranaboldo 1997). Otro énfasis de los años noventa han sido los proyectos de microcrédito para las mujeres, muchas veces siguiendo el modelo de solidaridad grupal para garantizar los préstamos (Solario *et al.* 1996).

77 Se cree que este cambio de enfoque se hizo a instancias del Banco Mundial, que ha sido el principal soporte financiero de Centa. Entrevista con Margarita Ledesma, Coordinación de Género, Centa, 12 de enero de 1998, San Salvador.

78 Desde el punto de vista organizativo, Centa tiene cuatro Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) en las regiones. Cada uno tiene un monitor de género cuya función es asegurarse de que todos los programas estén dirigidos a agricultores de ambos sexos. En lo local, los campesinos están organizados en Círculos Vecinales de Productores (CVP), cada uno con cerca de diez miembros. Éstos se reúnen quincenalmente con un agente extensionista. Cuatro o cinco CVP se agrupan en el programa de Generación y Transferencia de Tecnología (GYTT), que se concentra en problemas agrícolas o técnicos específicos. Centa ha tenido como política fomentar la formación de grupos mixtos de hombres y mujeres en la comunidad, aunque en algunos casos los antiguos Clubes de Amas de Casa se convirtieron en CVP con participación exclusiva de mujeres. En 1997 todavía predominaban los CVP exclusivos de hombres, aunque las mujeres representaban casi una cuarta parte de los miembros de los CVP mixtos. Ese año, las mujeres representaron el 12 por ciento de los 71.626 agricultores que pertenecían a los CVP. Datos suministrados a las autoras por Centa, Coordinación Nacional de Género, "Resumen-Monitoreo de la Participación por Género en la Organización de la Comunidad (CVP Registrados y Atendidos), enero a diciembre 1997".

Este breve repaso busca ilustrar algunos de los esfuerzos emprendidos para poner fin a la discriminación a la que tradicionalmente se ha sometido a las mujeres rurales en materia de acceso a recursos distintos de la tierra. Sin embargo, es evidente que continúan con una desventaja competitiva como agricultoras. Con respecto al interrogante sobre las mujeres como vendedoras potenciales de tierras, debemos concluir que, pese a los esfuerzos para acabar con la discriminación contra la mujer, existe una mayor probabilidad de que las mujeres sean agricultoras menos exitosas que los hombres. Si ser un agricultor comercial exitoso fuera la única razón por la que la propiedad de la tierra reviste tanta importancia para las mujeres, tendríamos que concluir que sería más probable que éstas vendieran en el mercado de tierras, en comparación con los hombres. Sin embargo, la propiedad de la tierra es importante para las mujeres por razones distintas de la agricultura comercial. La tierra propia sigue siendo la mejor póliza de seguros de un hogar pobre, pues permite abastecer los requerimientos alimentarios básicos mediante la producción de subsistencia. Además, la tierra es un bien de importancia crucial que se puede arrendar para generar ingresos que sirvan para satisfacer las necesidades de la familia. Como hemos intentado demostrar, la propiedad de la tierra es un factor crítico para fortalecer la capacidad negociadora de la mujer en el hogar, la familia y la comunidad. Todos estos factores podrían mitigar cualquier tendencia de las mujeres propietarias, si de hecho son agricultoras menos exitosas que los hombres, a querer participar en el mercado de tierras vendiendo sus parcelas.

CAPÍTULO 10. CONCLUSIÓN: TIERRA Y PROPIEDAD EN LA AGENDA FEMINISTA

Uno de los temas centrales de este libro es la persistente discrepancia entre la igualdad formal de hombres y mujeres ante la ley y el logro de una igualdad real entre ambos, discrepancia que se expresa muy bien en la diferencia que existe entre los derechos formales de las mujeres a la propiedad y su propiedad real y control de la tierra. El logro de una igualdad formal ante la ley y la obtención de los derechos de propiedad y a la tierra para las mujeres fueron procesos sumamente controvertidos durante el siglo XX, y hoy en día aún no han sido garantizados en todos los países latinoamericanos. Sin embargo, en comparación con la distribución por género de la propiedad de la tierra en la mayor parte de los países, se puede afirmar que es apreciable el avance logrado desde el punto de vista legal. En Latinoamérica existe una menor probabilidad de que las mujeres sean propietarias de la tierra en comparación con los hombres, y cuando sí lo son, suelen poseer menores cantidades y parcelas menos atractivas. Uno de los interrogantes centrales que este estudio ha querido desentrañar es por qué es tan desigual la distribución de la propiedad de la tierra por sexo. Hemos demostrado que la desigualdad por género en la propiedad de la tierra en América Latina tiene su origen en los privilegios que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la preferencia por los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas estatales de distribución y titulación de tierras, y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras. En las comunidades campesinas e indígenas regidas por la tenencia comunal de la tierra, los usos y costumbres tradicionales también discriminan en contra de la mujer, y el resultado es que a la mayoría de ellas se les niegan los derechos efectivos a la tierra.

Esta desigualdad es perjudicial para el bienestar de las mujeres, pues existe una relación directa entre la propiedad e ingresos que controlan y el bienestar propio y el de sus hijos. La posesión directa de bienes productivos por parte de la mujer le reduce considerablemente el riesgo de pobreza. La propiedad de la tierra es la mejor garantía que tienen las mujeres rurales para poder proveer al menos una porción de los requerimientos alimenticios de sus hogares. Así mismo, suele ser una precondición para el aumento de la productividad de las mujeres, pues les da acceso al crédito y a otros servicios. La propiedad de la tierra fortalece la posición de resguardo de las mujeres en el matrimonio y les amplía sus opciones maritales. Como incrementa la capacidad negociadora, también se le asocia con una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones relacionadas con el hogar y la finca. Sin duda alguna, es indispensable aumentar la capacidad de negociación de las mujeres para empoderarlas, cambiar las relaciones entre los géneros y lograr una igualdad real entre hombres y mujeres. De ahí la importancia del interrogante central de la investigación. En este capítulo resumimos las respuestas a las demás preguntas formuladas en el capítulo 1 y para ello se examinan primero los logros que el movimiento contemporáneo de mujeres ha obtenido con respecto a los derechos de la mujer a la tierra, y luego las lecciones que hemos aprendido como parte del proceso, así como los retos que se plantean hacia el futuro en una agenda feminista.

En la última mitad del siglo XX se adoptaron medidas importantes con miras a obtener una igualdad formal de género. Entre los logros se pueden mencionar la inclusión de la igualdad formal entre los sexos en casi todas las Constituciones latinoamericanas y la reforma de la mayor parte de los Códigos Civiles para establecer la doble jefatura, el reconocimiento de las uniones de hecho y el divorcio civil. Estas reformas por lo general fueron iniciativa del movimiento social de mujeres, se formalizaron por las oficinas nacionales de la mujer y su adopción se vio facilitada por el compromiso de los Estados latinoamericanos para eliminar la discriminación contra la mujer y establecer la igualdad de género, y por la presión internacional para llevar este propósito a la práctica. Durante los años noventa, un número creciente de Estados latinoamericanos también adoptó planes nacionales para avanzar en la igualdad de oportunidades para las mujeres. Estos planes reconocen que la falta de acceso de las mujeres a los recursos constituye una de las principales formas de desigualdad entre los sexos. Al mismo tiempo, en todos los países salvo Costa Rica estos planes carecen de medidas concretas de acción afirmativa que amplíen el acceso de las mujeres a la propiedad. Así pues, aunque ha habido logros significativos en la consolidación de los derechos de

propiedad de la mujer en busca de una igualdad de género formal, han sido más bien pocos los avances para remediar sustancialmente la desigualdad de género en la propiedad de bienes. Además, estos planes nacionales por lo general han tenido un sesgo urbano. Los intentos por abordar el problema de los derechos de la mujer a la tierra en la mayor parte de los países por lo general se han desarrollado por fuera del marco de los planes nacionales para cuestiones de mujer y género.

Los códigos agrarios neoliberales que estipulan la igualdad formal en los derechos de hombres y mujeres a la tierra son producto del "triángulo del empoderamiento"¹, es decir, la acción coordinada entre los movimientos de mujeres urbano y rural, las mujeres en el Estado y las mujeres en la política formal, con la ayuda, en muchos casos, de los organismos internacionales. Mediante alianzas estratégicas estos grupos han librado exitosamente batallas en las legislaturas nacionales y en los partidos políticos para cambiar el contenido de los códigos agrarios latinoamericanos en los años noventa. Los nuevos códigos agrarios son más favorables a los cambios progresistas con relación al género, no debido a los principios neoliberales que los inspiran, sino más bien por el momento histórico. Cuando los regímenes neoliberales se embarcaron en la reforma institucional del sector agrícola, crearon al mismo tiempo el espacio para que el movimiento de mujeres presionara en favor del establecimiento de normas que respaldaran la igualdad de género.

Uno de los principales logros de la legislación agraria neoliberal ha sido la abolición del concepto del jefe de hogar varón como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierras, que fue uno de los principales mecanismos de exclusión de las mujeres como beneficiarias directas en las reformas agrarias de los decenios anteriores. En este cambio, los códigos agrarios neoliberales han seguido dos caminos: en un grupo de países (Perú, México, Ecuador y Honduras), otorgan derechos a la tierra a personas naturales y jurídicas en vez de a los jefes de hogar, de acuerdo con el principio neoliberal de otorgar a los individuos el derecho a buscar libremente su interés propio. En otro grupo (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y nuevamente Honduras, pues este país clasifica en ambos), la legislación del período neoliberal establece explícitamente la igualdad de derechos a la tierra entre hombres y mujeres. La adopción de la igualdad explícita es, sin duda, preferible a la supuesta neutralidad sugerida por el otorgamiento de los derechos a la tierra a personas naturales y jurídicas, pues en este último caso se presume un campo de juego imparcial, es decir, la existen-

1 El concepto triángulo del empoderamiento fue desarrollado por Vargas *et al.*, 1996.

cia de una igualdad que no se da. Sin embargo, también resulta insuficiente el sólo hecho de garantizar los derechos formales de las mujeres a la tierra. Si no existen mecanismos concretos de inclusión –como la titulación conjunta obligatoria a las parejas o medidas de acción afirmativa–, es difícil, si no imposible, aumentar la propiedad de la tierra para las mujeres. Así pues, uno de los principales logros para garantizar los derechos de las mujeres a la tierra han sido las disposiciones que estipulan la adjudicación conjunta obligatoria y/o la titulación de la tierra a parejas, con independencia de su estado civil; estas disposiciones refuerzan la doble jefatura del hogar y resultan indispensables para su implementación en la práctica.

Entre 1988 y 1995, cinco países incluyeron en su legislación agraria disposiciones tendientes a la adjudicación y/o titulación conjunta de la tierra a parejas. En Colombia, Costa Rica y Nicaragua la titulación conjunta se convirtió en obligatoria para las parejas casadas o que vivieran en uniones de hecho. En Brasil y Honduras fue tan sólo una opción que las parejas podían solicitar; además, en Honduras sólo era una opción para las parejas casadas o para parejas que se hubieran registrado formalmente como viviendo en una unión de hecho. A partir de la celebración en 1995 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing, Perú adoptó la titulación conjunta obligatoria de la tierra en su programa de titulación para anteriores beneficiarios de la reforma agraria, pero sólo para parejas casadas. En 1998 la República Dominicana adoptó la titulación conjunta obligatoria tanto para las parejas casadas como para las que vivían en uniones de hecho; esta legislación cubre a los beneficiarios anteriores de la reforma agraria. Guatemala adoptó la adjudicación y titulación conjunta obligatoria, independientemente del estado civil, en su legislación de 1999 que creó un nuevo banco de tierras. En Ecuador, el mismo año, las reglamentaciones que regían las actividades de titulación de su instituto agrario también volvieron obligatoria la titulación conjunta de la tierra para las parejas casadas, en tanto que las que vivían en uniones de hecho serían designadas como copropietarias.

En Perú se siguen realizando esfuerzos para extender los beneficios de la titulación conjunta a parejas en uniones de hecho a manera de copropietarios, como en Ecuador. En Honduras los esfuerzos ahora se enfocan en hacer la titulación a parejas de carácter obligatorio una realidad en la práctica, y a facilitar la titulación conjunta a las parejas que viven en uniones de hecho. En El Salvador, la titulación conjunta de la tierra a parejas, sin distinción de su estado civil, se ha propuesto en las tres versiones preliminares del código agrario que aún se está discutiendo. Que sepamos, los cambios en las normas de titulación no figuran en las

agendas de México ni de Chile, países cuyo programa de titulación de tierras privilegia a los individuos y donde prácticamente han concluido estos programas, ni en Bolivia, en donde aún no se han iniciado programas de titulación de tierras a gran escala.

La importancia de la titulación conjunta obligatoria es evidente si se consideran los logros alcanzados hasta la fecha en términos de fortalecer la propiedad de la tierra para las mujeres. El cuadro 10.1 resume los datos que se presentaron en capítulos anteriores sobre los beneficiarios por sexo en adjudicaciones y titulaciones de tierras². Los programas recientes son positivos desde una perspectiva de género cuando sus resultados se comparan con los del cuadro 3.2, que resume el porcentaje de mujeres beneficiarias durante el período de la reforma agraria. En Colombia, en el período de la reforma agraria que va de 1961 a 1991, las mujeres sólo representaron un 11 por ciento de los beneficiarios. Sin embargo, cuando la titulación conjunta y la asignación de prioridad a las jefas de hogar se volvieron obligatorias (1988) y se aplicaron (1995) en los proyectos de distribución de fincas, esta proporción se elevó a un 45 por ciento en el período comprendido entre 1995 y 1998. En la reforma agraria sandinista en Nicaragua, que pretendía beneficiar a las mujeres independientemente de su estado civil, las mujeres sólo representaron el 10 por ciento de los beneficiarios directos entre 1979 y 1989. Sin embargo, cuando se implementaron mecanismos de inclusión (titulación conjunta y prioridad a las jefas de hogar), que comenzaron a fines de 1993, esta cifra se elevó al 31 por ciento (1994-98).

Infortunadamente, Costa Rica no ha divulgado datos sobre adjudicaciones de tierra por sexo más allá de los dos años que siguieron a la sanción inicial de la Ley para Promover la Igualdad Social de la Mujer. En el breve período en el que la tierra se adjudicaba a nombre de la mujer si la pareja vivía en una unión de hecho o en nombre de los dos miembros de una pareja casada, la proporción de mujeres beneficiarias se elevó del 12 por ciento (1962-88) al 45 por ciento (1990-92). En El Salvador, la proporción de mujeres beneficiarias se elevó del 11-12 por ciento durante la reforma agraria (1980-91) a un tercio durante el programa de transferencia de tierras relacionado con los acuerdos de paz, mediante asignaciones individuales de tierra a cada uno de los miembros de la pareja, la política de "una parcela propia". El único otro país que distribuyó tierras nuevas para fines de la reforma agraria en este período fue Brasil. Si bien su Constitución estipula que la tierra se debe distribuir a hombres, mujeres

2 Las cifras que se presentan en el cuadro 10.1 difieren en algunos casos de las de los cuadros relativos a cada país que se incluyen en capítulos anteriores. Para fines comparativos, hemos convertido los datos en unidades similares y hemos distinguido entre la distribución a beneficiarios y los títulos a la tierra; en los países con titulación conjunta los números absolutos difieren, siendo los primeros siempre superiores a los últimos.

CUADRO 10.1

PARTICIPACIÓN COMPARATIVA DE BENEFICIARIAS/OS POR SEXO Y MODALIDAD DE TÍTULO EN LOS PROGRAMAS RECIENTES DE ADJUDICACIÓN Y TITULACIÓN DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA, AÑOS NOVENTA

	Beneficiarias/os		Títulos	
Adjudicaciones de tierra				
Colombia	1995-98		1995-98	
	Mujeres	45%	Individuales	43%
	Hombres	<u>55%</u>	Conjuntos	<u>57%</u>
	Total	100%	Total	100%
	(n=27.292)		(n=17.372)	
Nicaragua	1994-98		1994-98	
	Mujeres	31%	Individuales	41%
	Hombres	<u>69%</u>	Conjuntos	52%
	Total	100%	Otros	<u>7%</u>
	(n=40.332)	Total	100%	(n=23.305)
Costa Rica	1990-92		n.d.	
	Mujeres	45%		
	Hombres	<u>55%</u>		
	Total	100%		
	(n=1.279)			
El Salvador	1993-96		1993-96	
	Mujeres	34%	Individuales	100%
	Hombres	<u>66%</u>	Conjuntos	—
	Total	100%	Total	100%
	(n=20.432)		(n=20.432)	
Programas de titulación de tierras				
Chile	1993-96		1993-96	
	Mujeres	43%	Individuales	100%
	Hombres	<u>57%</u>	Conjuntos	—
	Total	100%	Total	100%
	(n=1.474)*		(n=1.474)	
Ecuador	1992-96		1992-96	
	Mujeres	49%	Individuales	30%
	Hombres	<u>51%</u>	Conjuntos	<u>70%</u>
	Total	100%	Total	100%
	(n=21.101)		(n=12.416)	
Honduras	1995-97		1995-97	
	Mujeres	25%	Individuales	100%
	Hombres	<u>75%</u>	Conjuntos	—
	Total	100%	Total	100%
	(n=54.904)		(n=54.904)	
México	1993-98		1993-98	
	Mujeres	21%	Individuales	100%
	Hombres	<u>79%</u>	Conjuntos	—
	Total	100%	Total	100%
	(n=1.9 millones)		(n=1.9 millones)	

Fuentes: Véanse cuadros 6.2, 6.4, 6.3, 9.5, 9.4, 9.1 y 9.3; y para El Salvador (A. Álvarez 1998).

Nota: * Datos de encuesta.

o parejas, no se han expedido reglamentaciones de implementación con mecanismos explícitos de inclusión; además, el instituto de reforma agraria todavía no recopila datos sobre los beneficiarios por el sexo. El dato de que las mujeres comprenden tan sólo el 12.6 por ciento de los beneficiarios directos de los *assentamientos* ilustra muy bien el hecho de que la igualdad formal explícita no se traduce automáticamente en ganancias significativas para las mujeres si no viene acompañada de mecanismos explícitos de inclusión.

La segunda parte del cuadro 10.1 resume los datos disponibles sobre programas de titulación de tierras entre pequeños propietarios. En los primeros dos programas, en Chile y en Ecuador, el porcentaje de beneficiarias mujeres fue bastante alto como resultado del uso de dos mecanismos de inclusión diferentes: Chile, a través de la prioridad que el programa de titulación de tierras asignó a las mujeres jefas de hogar; y Ecuador, por el énfasis que dio el proyecto Pronader a la titulación conjunta de tierra a parejas, con independencia de su estado civil. Estos porcentajes tan altos de beneficiarias no habrían sido posibles en ninguno de los casos de no haber sido por el número relativamente grande de propietarias mujeres existentes, una situación que se atribuye sobre todo a prácticas de herencia favorables. Aunque la herencia de la tierra por lo general favorece a los hombres, la principal manera en que las mujeres campesinas adquieren tierra es mediante la herencia, lo cual les permite que se les tittle de modo formal la tierra cuando otros obstáculos, como el sexismo institucional y la oposición de los parientes varones, se logran superar. Las prácticas de herencia relativamente equitativas en términos de género también se reflejan en los datos sobre beneficiarios de los programas de titulación de tierras en Honduras y México. Sin embargo, los resultados menos favorables para las mujeres en estos dos países en comparación con Chile o Ecuador sugieren la importancia que revisten la adopción de mecanismos explícitos de inclusión de mujeres en los programas de titulación y que las disposiciones de titulación conjunta sean obligatorias.

Aunque se incorporen mecanismos concretos de inclusión en la legislación, no son garantía de que éstos redunden en un aumento de la propiedad de la tierra por las mujeres. Cada paso del proceso es un punto de controversia porque implica nada menos que el cuestionamiento del patriarcado. Recuérdese que en Colombia se requirió la vigilancia perpetua por la organización nacional de mujeres campesinas, Anmucic, y sus aliadas en el Estado y en el movimiento de mujeres urbanas para garantizar que los mecanismos de inclusión tendientes a aumentar la propiedad de tierras por mujeres se mantuvieran en las revisiones de la ley de reforma agraria y, más importante aún, que se implementaran a partir de 1995, proceso que tomó ocho años. En Nicaragua, los esfuerzos para implementar

la titulación conjunta obligatoria a las parejas fueron inicialmente suplantados por la titulación de tierra a parejas de dos hombres, y se requirieron casi cuatro años para asegurar la aplicación de la disposición. Entre las medidas adoptadas en algunos países para garantizar el cumplimiento de las normas por parte de los institutos de reforma agraria estuvieron las sesiones de capacitación en sensibilidad al género de los funcionarios y, en Nicaragua, también de los beneficiarios potenciales de los servicios de titulación. En Colombia este proceso también se vio facilitado por la participación de la Anmucic en comités de selección de beneficiarios a nivel local y regional, y el apoyo que prestó la directora de la entidad a estas políticas favorables al cambio en las relaciones de género cuando ejerció tal cargo, en 1996-97.

El caso de Honduras ilustra la importancia que reviste la vigilancia constante por parte del movimiento de mujeres y la no linealidad del proceso de cambios con perspectiva de género. Allí, una coalición del movimiento de mujeres y de congresistas mujeres (respaldada por representantes de las organizaciones internacionales) había logrado reformular la legislación de la reforma agraria en 1991 para revertir prácticas discriminatorias anteriores contra las mujeres que no eran jefas de hogar, para favorecer a las viudas en las disposiciones sobre herencia y para instituir la adjudicación y titulación conjunta obligatoria de la tierra de la reforma agraria. La mayor parte de estas disposiciones se conservaron en la Ley de Modernización Agropecuaria de 1992, excepto una: la titulación conjunta obligatoria. En la redacción final de la ley, se agregó la infame "colita" que volvía voluntaria la titulación conjunta, una opción "si la pareja la solicitaba". Pese a la gran cantidad de mujeres rurales organizadas en este país, hasta la fecha ha sido imposible deshacer este entuerto. Esto tiene que ver en parte con la inexistencia, hasta hace poco, de una oficina nacional de mujeres fuerte en Honduras. Aunque a comienzos de los años noventa la organización de mujeres congresistas había logrado superar parcialmente esta deficiencia, su iniciativa en la esfera legislativa no se pudo sostener. También han contribuido la falta de unidad entre las organizaciones de mujeres campesinas (que reflejaba en gran medida la falta de unidad entre las organizaciones campesinas mixtas con las que estaban aliadas) y la división que se percibía en los temas de género en el contexto general de la lucha contra la contrarreforma liberal. La lección en este caso es la importancia que reviste cada uno de los elementos del triángulo del empoderamiento y la necesidad de sostener esta alianza a lo largo del tiempo, y, en especial, la necesidad de un movimiento autónomo de mujeres rurales, capaz de articular efectivamente los intereses de género estratégicos de la mujer.

El caso costarricense también ilustra la no linealidad de la lucha por la igualdad de género y cómo dicha lucha está condicionada por el compromiso global del Estado con políticas de redistribución. La Ley de Igualdad Social para la Mujer, promulgada en 1990, fue seguida por un Plan de Igualdad de Oportunidades bastante integral y luego por un Addendum para la Mujer Rural, este último por iniciativa de la oficina nacional para la mujer que se proyecta con fuerza. El Plan para la Mujer Rural contiene la serie de acciones más completa emprendida por un Estado latinoamericano hasta la fecha a favor de las mujeres campesinas, e incluye medidas de discriminación positiva para fortalecer la propiedad de la tierra en las mujeres. Recuérdese que se instruyó al instituto de reforma agraria, IDA, para que aprobara todas las solicitudes de tierra que hicieran mujeres campesinas elegibles. Esta política fue complementada por una revisión de los criterios de selección de beneficiarias/os, para garantizar que un mayor número de mujeres resultaran elegibles para el programa de distribución de tierras, y un mayor esfuerzo de publicidad para conscientizar a las mujeres campesinas sobre sus derechos a la tierra. Pero luego se eligió un nuevo gobierno que otorgó poca prioridad al logro de una igualdad real de la mujer con relación al hombre. Aunque su estructura formal permaneció intacta, el personal directivo de la Oficina de la Mujer cambió y se hicieron muy pocos esfuerzos por llevar a la práctica el Plan para la Mujer Rural. La falta de acción por parte del IDA ha sido tal que ha tenido éxito en su negativa a divulgar datos desagregados por sexo sobre sus actividades de distribución y titulación de tierra, pese a que la ley lo exige. La falta de voluntad política del Estado –tanto en lo que respecta a temas de género como en lo concerniente a la reforma agraria– fue seguida por un aparente alejamiento del movimiento de mujeres de cualquier compromiso con el Estado, lo cual hizo que no se lo presionara y no se tomara prácticamente ninguna acción relacionada con los elementos progresistas del Plan para la Mujer Rural.

Estas experiencias plantean el interrogante sobre cómo volver irreversibles las ganancias que favorecen los cambios en las relaciones de género. La importancia de la sostenibilidad de las alianzas estratégicas mediante las cuales se iniciaron estos cambios es evidente. Uno de los desafíos es que el movimiento de mujeres no puede darse el lujo de no negociar con el Estado. Independientemente de cuál gobierno detente el poder, tiene que hacerse responsable y pedirle cuentas por los compromisos internacionales a favor de la igualdad de género que haya asumido el Estado. Esto significa que el movimiento de mujeres tendrá que negociar arreglos con la oficina para la mujer dentro del Estado, incluso cuando estos cargos los ocupan personas ajenas a la visión feminista. Otro reto consiste en

mantener un diálogo abierto, horizontal, entre los diferentes sectores del movimiento de mujeres: urbano y rural, indígena, blanco y mestizo, de las distintas clases sociales, etc. El respeto por la diferencia no es una propuesta de un solo instante o coyuntura, sino más bien un proceso continuo de negociación entre iguales en la elaboración de estrategias y prioridades, o en la construcción de una democracia interna en el movimiento. También es claro que se necesita construir una masa crítica³ en la sociedad civil como apoyo de las políticas con perspectiva de género y los cambios que éstas desencadenarán. Una masa crítica puede incluir la ampliación del número de personas que demandan y apoyan el cambio progresista con relación al género; también puede referirse a una acumulación de procesos que a su vez vuelven irreversibles los avances. En el primer caso es importante cuando un número creciente de hombres se une a las voces de las mujeres para apoyar procesos que pasan a ser demandas sociales. En el segundo, son básicas las transformaciones cualitativas que son producto de los resultados concretos de iniciativas sucesivas que se van acumulando. Éstas incluyen el empoderamiento de las mujeres rurales y el fortalecimiento de sus organizaciones, que puede resultar del proceso de lucha por los derechos a la tierra. Otra transformación relacionada, cualitativa, es aquella que resulta del creciente poder de negociación de la mujer campesina en el hogar y la comunidad, hecho que se deriva de su propiedad y control de la tierra.

Esto nos lleva al tema de las modalidades de propiedad –individual, conjunta o colectiva– y a preguntarnos cuál de estas modalidades permite aumentar el poder de negociación y el empoderamiento de las mujeres, y bajo qué circunstancias. Es una paradoja que en ciertas situaciones la individualización de los derechos a la tierra parezca perfectamente natural y aceptable, como en el caso de la herencia de la tierra, que por lo general se hace a título individual. Además, la noción liberal de los derechos de propiedad privilegia al individuo, acápite expreso en los códigos agrarios neoliberales que otorgan derechos de propiedad a personas naturales y jurídicas. Sin embargo, cuando se trata de la propiedad individual de la tierra por parte de las mujeres, esto cuestiona el supuesto orden natural de las cosas: “Si la mujer posee tierra, es para individualizar la propiedad; si el hombre posee tierra, se dice que es la tierra de la familia”⁴. Dos nociones asociadas subyacen esta correspondencia naturaliza-

3 El concepto de una masa crítica para el cambio favorable al género lo desarrolla Dahlerup (1993) en el contexto de la participación política formal de las mujeres.

4 Entrevista con María Elena Reynoso, Agrupación Mujeres Tierra Viva, 7 de enero de 1998, Ciudad de Guatemala.

da entre la propiedad masculina y el control de la tierra familiar: la ideología del familismo y la lógica patriarcal de la reproducción de los hogares campesinos.

La ideología del familismo se basa en la noción de un jefe de hogar varón, benigno, cuyas acciones están motivadas por el altruismo, y no por el interés propio, por la búsqueda de conservación del poder. Esta ideología ha impregnado la visión de los economistas neoclásicos y las teorías políticas sobre el hogar y la familia y se ha traducido en políticas públicas que presumen que al beneficiar a los jefes de hogar varones, todos los miembros de la familia también se benefician. Una de las principales contribuciones del análisis feminista en los últimos decenios ha sido el cuestionamiento de estos supuestos, demostrando que los hogares se caracterizan más por la jerarquía y la desigualdad y que beneficiar a los jefes de hogar varones no necesariamente favorece a las mujeres y los niños. La lógica de la reproducción de los hogares campesinos sigue un razonamiento semejante al del familismo, pero se basa en la necesidad percibida de mantener el patrimonio familiar representado en la tierra de generación en generación a través de la patrilinealidad (y por lo general la patrilocalidad o virilocalidad) a fin de garantizar la continuidad tanto de la familia como unidad básica de producción, como de la comunidad. Detrás de las luchas comunitarias en torno al mantenimiento de la propiedad colectiva hay una lógica similar, pero que hace énfasis en la defensa de la comunidad, por lo cual considera que la patrilinealidad es el mejor mecanismo para garantizarla. Por lo tanto, lo que hace tan radical la demanda de reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra es que impugna el patriarcado en dos niveles: i) su base material: propiedad de los bienes; y ii) su orden ideológico o de representación: que la subordinación de la mujer es natural y sirve a principios más elevados, como la unidad y la cohesión de la familia, la continuación de la finca familiar campesina y/o la reproducción de las comunidades campesinas e indígenas.

Como la demanda de reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra es tan radical, ha sido mucho más fácil presionar para conseguir la adjudicación y titulación de tierra a parejas, que presionar en favor de la individualización de los derechos de la mujer a la tierra (sobre todo de la mujer casada), o la obtención de una parcela propia. El argumento a favor de la titulación conjunta de la tierra a parejas tiene más éxito como defensa de la familia campesina; es decir, que la titulación conjunta fomenta la estabilidad y la seguridad de las mujeres y los niños al reducir la probabilidad de que sean abandonadas por el esposo o compañero. Esto lo hace la mujer al mejorar su posición de resguardo, que eleva para los hombres los costos de una potencial separación, y al fortalecer la capacidad de negociación de las mujeres en el hogar. Y aunque reduce las op-

ciones de los hombres, se justifica en el discurso de política pública con base en el bienestar de los niños.

Una línea de raciocinio similar, el bienestar de los niños, ha apoyado el reconocimiento y la prioridad otorgada a los derechos a la tierra de las jefas de hogar. Las jefas de hogar rurales ya no pueden considerarse una desviación; aunque la incidencia de los hogares con jefatura femenina se asocia sobre todo con las guerras civiles, su vínculo con la semiproletarización y migración masculinas (y los factores que las causan, la escasez de tierra y la pobreza rural) por lo general se reconocen. Por consiguiente, los derechos de las jefas de hogar mujeres se aceptan como parte de una estrategia contra la pobreza, que aborda el bienestar a corto plazo de las mujeres y los niños y quizás contribuye a la estabilidad familiar en el largo plazo. Lo novedoso en el reconocimiento de los derechos a la tierra de las jefas de hogar es que requiere implícitamente el reconocimiento de las mujeres como agricultoras. Por consiguiente, ayuda a reducir su invisibilidad en la agricultura e impugna el estereotipo de género en la ocupación como agricultor. Así pues, la demanda de prioridad a las jefas de hogar en los programas de distribución de tierras contiene varios elementos estratégicos: por una parte, impugna los roles de género tradicionales; y por otra, abre el camino para una discusión sobre los derechos individuales a la tierra de todas las mujeres.

Existen pocas dudas de que los derechos independientes a la tierra para todas las mujeres deben ser la meta de las feministas. Los derechos independientes a la tierra amplían las opciones de las mujeres en cuanto a decidir si formar una unión y con quién, y les da a las mujeres una posición de resguardo muy fuerte y un grado de seguridad dentro de la unión. Aunque es preciso emprender más investigaciones sobre estos temas en América Latina, los derechos independientes a la tierra deberán darles a las mujeres el más fuerte poder de negociación dentro del hogar, y probablemente sean una precondition para que las mujeres casadas ejerzan un control efectivo sobre la tierra. Además, la propiedad de la tierra por las mujeres es crucial, sean agricultoras o no, por la seguridad que confiere el poseer un bien, así como la relación específica entre propiedad de la tierra, poder y empoderamiento de la mujer.

Un tema crucial y apremiante en países con poblaciones indígenas numerosas y formas comunales de propiedad de la tierra es el derecho de las mujeres a estar representadas en las estructuras de gobierno comunal. Los usos y costumbres tradicionales discriminan contra la mujer al restringir a una sola persona por familia —el jefe del hogar— la participación en las colectividades indígenas y, por este medio, en la toma de decisiones relativas a los derechos efectivos a la tierra. En la práctica, esto ha servido para excluir a las mujeres casadas de las decisiones crucialmente importantes que

rigen el futuro de sus comunidades. La contrarreforma en México ha tenido la consecuencia nociva de facilitar la conversión del patrimonio familiar en propiedad privada individual masculina. Esta experiencia demuestra de modo dramático la necesidad de que todos los adultos sean miembros con derecho a voto de las comunidades campesinas e indígenas, si se pretende que los procesos en su interior sean democráticos. También ilustra que los derechos a la tierra se tienen que otorgar a título individual (a todos los miembros adultos de la familia y la comunidad), tanto para impedir el despojo de las mujeres en términos de tierra como para garantizar la base de su empoderamiento y el ejercicio de la ciudadanía.

Finalmente, es preciso referirse a la propiedad de la tierra por las mujeres como socias de las cooperativas de producción. A comienzos de los años ochenta se pensó que las cooperativas de producción mixtas serían una manera ideal de establecer los derechos de la mujer a la tierra, pues se creía que ofrecían varias ventajas en comparación con la agricultura individual o como miembros de una finca familiar (Deere 1983; 1986). Uno de los beneficios que reportan las cooperativas de producción es la mayor cantidad de tierra y trabajo, que favorecen la mecanización, la especialización de la fuerza laboral y una serie diversificada de actividades productivas. Se pensó que las mayores posibilidades de capacitación y especialización del trabajo podrían ayudar a eliminar los roles de género tradicionales. Otro de los beneficios que supuestamente debían ofrecer las cooperativas de producción era el reconocimiento de los derechos individuales de la mujer a la tierra y a participar en la organización. Es decir, cuando se incorporaban a las cooperativas, así fuere como integrantes de grupos familiares, la participación se reconocía a título individual y sus ingresos se vinculaban a su esfuerzo laboral individual, lo cual les daba a las mujeres rurales la base de la autonomía económica. El cumplimiento de estas posibilidades potenciales ha variado ampliamente en América Latina, dependiendo del éxito heterogéneo del movimiento cooperativo en diferentes países. Sin embargo, lo aprendido ilustra sobre la dificultad que entraña la incorporación de las mujeres a las cooperativas en condiciones de igualdad con los hombres, el cambio de la división tradicional del trabajo por género y la valoración del trabajo de la mujer en los mismos términos que el de los hombres (Ciera 1984). En parte como resultado de estos factores, las mujeres tenían muy poco poder de negociación en las cooperativas, pues los miembros varones las percibían como trabajadoras y socias de segunda categoría. Así pues, cuando las cooperativas de producción se desmantelaron como resultado de las contrarreformas, las mujeres quedaron en una posición de desventaja; se pisotean sus derechos a la tierra cuando se les asigna menos tierra y parcelas de calidad inferior a las de los miembros varones. Ésta es, probable-

mente, la principal consecuencia negativa para las mujeres (además del despojo de los derechos de las mujeres casadas a la tierra en los ejidos mexicanos) de la contrarreforma neoliberal en América Latina. Este resultado se relaciona en parte con la falta de apoyo que recibieron las socias de las cooperativas por parte de los sindicatos rurales y las organizaciones campesinas mixtas que pretendían representarlas, y con la falta de atención que éstos han prestado hasta hace poco a los temas de género.

Otra manera en que las mujeres pueden acceder a la propiedad y el control de la tierra es como parte de colectivos o cooperativas de producción de mujeres exclusivamente, que ha sido una demanda de las organizaciones de mujeres campesinas en Colombia, Honduras y Costa Rica y, en el pasado, en Nicaragua. Esta modalidad de organización de la producción ofrece potencialmente a las mujeres muchos de los beneficios de la producción cooperativa, sin las restricciones arriba señaladas. Podría ser una forma prometedora de capacitación de las mujeres en determinadas situaciones, por ejemplo cuando ellas mismas no se consideran agricultoras ni se creen capaces de asumir la producción en una parcela independiente. El problema es que estas iniciativas en las que sólo participen mujeres muchas veces han redundado en proyectos de generación de ingresos apenas marginales, como las UAIM de México; rara vez han recibido el tipo de asistencia sostenida de las entidades gubernamentales o las ONG que se requiere para tener éxito a largo plazo. La falta de evidencia abundante de éxito de los colectivos de las mujeres se debe, quizás, a que éstos aún no han formado parte de una estrategia integrada de las organizaciones de mujeres campesinas para empoderar a la mujer en todas sus dimensiones. Es una estrategia que amerita mayor atención y sobre la cual es preciso reflexionar más.

Pasando al tema más genérico de los derechos de propiedad de las mujeres, en la mayor parte de los países el movimiento de mujeres no ha prestado suficiente atención a las implicaciones que los diferentes regímenes matrimoniales tienen para las mujeres. Sin embargo, pueden tener enormes consecuencias para las mujeres en pareja en caso de que enviuden, se separen o se divorcien. No existe una respuesta clara sobre cuál régimen matrimonial es el que más favorece a las mujeres, pues eso depende tanto de la posición de clase de la mujer como de sus ingresos y bienes relativos en comparación con los de su cónyuge. La única política general que defenderíamos es que los países ofrezcan una amplia gama de opciones (comunidad absoluta, participación en los gananciales y separación de bienes) entre las cuales las parejas puedan escoger. Además, una de las principales prioridades del movimiento de mujeres y de las oficinas nacionales de la mujer deben ser los proyectos tendientes a mejorar los conocimientos jurídicos de las mujeres, de manera que conoz-

can las opciones que tienen y las implicaciones que podrían tener sus decisiones⁵. Aunque es importante que exista una gama de opciones para el régimen matrimonial, el caso más corriente en la mayor parte de los países es que la opción preestablecida a menos que se indique otra cosa suele regir, puesto que las parejas casi nunca saben que existen otras opciones. La opción que rige si no se determina algo distinto es, por consiguiente, lo que afecta a la mayor parte de las mujeres, sobre todo las rurales. En las condiciones existentes de desigualdad por género en la propiedad de bienes y las posibilidades de generación de ingresos durante la vida tanto de hombres como de mujeres, la opción preestablecida más favorable para la mayor parte de las mujeres pobres es la comunidad absoluta; la menos favorable es el régimen de separación de bienes. En países en donde este último es el régimen preestablecido a menos que se indique explícitamente algo distinto (Costa Rica, Honduras y Nicaragua), es importante que el movimiento de mujeres cuestione por qué ése es el régimen establecido y que examine con sumo cuidado las consecuencias que se derivan en lo que respecta a la posición económica de las esposas y compañeras de uniones de hecho.

La reforma de las normas de sucesión de modo que fortalezcan los derechos de las viudas es una de las tareas más importantes que debe acometer el movimiento de mujeres, sobre todo en los países con libertad testamentaria (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México), los países en donde las mujeres que viven en uniones de hecho no tienen derechos de herencia (Perú y Chile) y/o los países en donde la viuda sólo hereda parte del patrimonio de su marido si tiene necesidades económicas. Aunque casi todos los países estipulan una porción conyugal, el objetivo de esta disposición es proteger a las viudas de la miseria, sobre todo en los casos en que los patrimonios individuales de ambos cónyuges son muy desiguales. Esta disposición no se diseñó con miras a otorgarles autonomía económica a las viudas. De acuerdo con la legislación actual sobre herencias, es improbable que las viudas puedan conservar una porción que les permita controlar la finca o la empresa familiar, o en algunos casos incluso la vivienda. El que puedan hacerlo o no depende en gran parte de la voluntad de los jueces, los esposos y las hijas/os, lo cual hace muy vulnerables a las mujeres.

Con sistemas de seguridad social débiles (sobre todo en lo que concierne a la cobertura de la población rural), su privatización en muchos

5 Las ONG de El Salvador, Honduras y Nicaragua han emprendido campañas tendientes a informar a las mujeres sobre las opciones que ofrece el régimen matrimonial; para un ejemplo de algunos de los materiales que han producido, véase Cemujer-Instituto de Estudios de la Mujer (1994a, b y c); CDM (s.f.), y Centro de Derechos Constitucionales (1996a y b).

países bajo el neoliberalismo, el debilitamiento de las relaciones de parentesco y de las redes comunitarias y la brecha de género en la esperanza de vida, es probable que aumente el porcentaje de mujeres mayores como parte de la población más vulnerable desde el punto de vista económico. Además, el poder de negociación de los progenitores sobre las hijas/os está estrechamente relacionado con el control de los primeros sobre la propiedad. Fortalecer los derechos de herencia de las viudas –por ejemplo si se les coloca en el primer orden de sucesión (junto con las hijas/os) en caso de que el esposo muera intestado– podría ser uno de los medios más efectivos para mejorar la red de seguridad de esta población vulnerable, tanto al aumentar directamente los recursos que poseen como al acentuar las probabilidades de recibir ayuda de las hijas/os. El fortalecimiento de los derechos de herencia de las viudas –hasta el punto de que se genere una redistribución de la propiedad de los hombres a las mujeres– podría tener otros beneficios en relación con el cambio en las relaciones y roles de género. Si bien la transferencia de la propiedad a las viudas a través de la herencia puede ser sólo temporal o de corta duración, fortalecer la capacidad de las mujeres de controlar la finca o la empresa familiar en caso de enviudar incrementa su autonomía económica y suministra un modelo de rol para otras mujeres. Además, existe evidencia de que es más probable que las mujeres, en comparación con los hombres, leguen su patrimonio a las hijas, o que incluyan a todas las hijas/os como herederos. Por consiguiente, es muy probable que el fortalecimiento de los derechos de herencia de las viudas apoye una tendencia a más largo plazo a favor de la equidad de género en la herencia de la propiedad.

La otra gran ventaja que ofrece la concentración en los derechos de herencia de las viudas es que es un tema que interesa tanto a las mujeres urbanas como a las rurales, y que podría potencialmente unir ambas vertientes. En combinación con la titulación conjunta de la tierra y la vivienda a las parejas, sin distinción de su estado civil, el fortalecimiento de los derechos de herencia de las viudas es uno de los temas que podría beneficiar a un gran número de mujeres, en términos de aumentar su propiedad de bienes y su poder de negociación. Esta coincidencia de intereses es absolutamente necesaria, pues como demuestra el largo siglo de luchas para fortalecer los derechos civiles y de propiedad de las mujeres, la reforma de los códigos civiles no es una tarea fácil⁶.

6 Además, las feministas han seguido ampliando la definición de ciudadanía, por lo cual, para poder avanzar, se requiere la voz unificada del movimiento. Sobre la visión feminista contemporánea de la ciudadanía en América Latina y sus exigencias, véanse, por ejemplo, Aguilar *et al.* (1997) y Vargas (1998).

Otra medida que concierne específicamente a las mujeres rurales es el fortalecimiento de sus derechos de herencia en los nuevos códigos agrarios. Recuérdese que las reglas de herencia en las leyes de reforma agraria muchas veces eran más favorables para las viudas y las mujeres que vivían en uniones de hecho que las disposiciones de los códigos civiles. A excepción de Honduras ya ése no es el caso, pues la legislación agraria neoliberal por lo general se remite a los códigos civiles en esta materia. En Honduras las viudas tienen derecho preferencial a cualquier tierra distribuida por el Estado, incluida la titulación de tierras públicas y, presumiblemente, otras tierras distribuidas en el pasado como parte de la reforma agraria. Una medida retroactiva en este sentido sería muy benéfica en los países con programas estatales de distribución de tierras recientes (como Colombia, Nicaragua y El Salvador); sin embargo, es importante para todos los países comprometidos con la titulación de tierras públicas o en donde el Estado está ayudando a los bancos agrarios con fondos públicos. La preferencia de las viudas en la herencia de tierras adjudicadas por el Estado sería especialmente importante en países (por ejemplo Colombia y Bolivia) en donde la legislación prohíbe la subdivisión de las unidades de producción familiares.

Otro de los retos que afronta el movimiento de mujeres es cómo lograr una cultura de igualdad en la herencia de las hijas/os. La tradición jurídica latinoamericana de herencias iguales entre todas las hijas/os no ha redundado en una igualdad entre hombres y mujeres con respecto a la propiedad de la tierra, aunque ha contribuido a que la herencia sea el medio principal por el que las mujeres adquieren tierra. El hecho de que existan más probabilidades de que los hijos varones hereden tierra que las hijas, y de que, cuando hereden hijas e hijos los primeros obtengan parcelas más grandes y tierras de mejor calidad, refleja la manera en que los roles de género condicionan la herencia. Como se espera que los hijos varones se conviertan en agricultores y las hijas en amas de casa, la tierra se ha concentrado en la línea masculina, en tanto que la herencia de las mujeres a veces se concentra en otros bienes económicos, como por ejemplo animales. Sin embargo, estas formas de herencia diferenciadas por género casi nunca han resultado en porciones de herencia de igual valor, y la acumulación de capital tiende a favorecer a los hijos varones.

Existe considerable evidencia que sugiere que cuando la agricultura ya no es la fuente primaria de ingresos en las economías campesinas la herencia de tierra entre las hijas/os tiende a ser más equitativa, y otros factores además del género, por ejemplo quién se queda en la casa para cuidar de los padres ancianos o quién contribuye con remesas más grandes, influyen en la división del patrimonio familiar. Por consiguiente, un

desafío sustantivo es cómo promover la equidad de género cuando la agricultura sigue siendo una fuente importante de sustento. Entre las medidas que podrían servir para crear una cultura de igualdad están aquellas que promueven la valorización del trabajo de las mujeres en la agricultura y el reconocimiento de la mujer como ciudadana, con el derecho de practicar la agricultura como vocación y exigir igualdad en la herencia. Un punto de partida en esta dirección son las campañas para la documentación de las mujeres campesinas, como la que se está realizando en Brasil. Es evidente que se requieren organizaciones sólidas de mujeres rurales tanto para respaldar los cambios en los roles de género como para obtener una ciudadanía efectiva para las mujeres rurales.

Pasando a otras posibilidades que permitirían fortalecer la propiedad de la tierra para la mujer, hemos distinguido entre dos caminos con respecto al papel que desempeña el Estado en la distribución de tierras durante el período neoliberal: los países en donde los proyectos de reforma agraria ya finalizaron (Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú) o están prácticamente estancados (Costa Rica), y los países en donde en los años noventa todavía existía un papel estatal en la redistribución de tierras: Colombia, Bolivia, Brasil y Guatemala. Es en este último grupo en donde el Estado todavía puede expropiar tierras para fines de justicia social aunque, finalizando el siglo XX, el único país en donde todavía se estaban expropiando los terrenos no utilizados era Brasil, debido a la presión ejercida por el movimiento de los sin tierra y los sindicatos rurales. En Bolivia, la promesa de la Ley INRA de 1996 aún no se ha cumplido, pues el gobierno de Hugo Bánzer (elegido en 1997) no la ha implementado. Si se tiene en cuenta la ley colombiana de reforma agraria de 1994, los proyectos del Estado cambiaron de rumbo en 1996 de un énfasis en las compras estatales de tierra a transacciones asistidas por el mercado, pero en 1998 incluso este último programa prácticamente se suspendió debido a la falta de voluntad política, la situación de violencia cada vez mayor, la ingobernabilidad y la ausencia de un consenso en torno a la forma, el alcance y la implementación de las medidas de la reforma agraria. Guatemala sí parece estar avanzando con planes de redistribución de tierra, gracias al impulso de los acuerdos de paz, a través de un nuevo banco de tierras. En Brasil, el gobierno de Cardoso proclamó su intención de transformar el programa experimental de un banco de tierras realizando en el noreste un nuevo modelo para los proyectos de reforma agraria, lo cual hace pensar que el papel del Estado en la expropiación y distribución de tierras pronto se va a debilitar. ¿Qué tan probable es que estos programas de bancos de tierras fortalezcan el acceso de la mujer a la tierra?

El mercado de tierras no es neutro con respecto al género, situación que ilustra el hecho de que la adquisición de tierras en América Latina ha variado considerablemente según el género. Mientras la compra en el mercado es muchas veces el principal medio por el que los hombres adquieren tierra, entre las mujeres la herencia es un mecanismo mucho más importante. Las mujeres están en desventaja como compradoras en el mercado de tierras por varias razones. La capacidad de participar en este mercado está en función de los ahorros y/o el acceso al crédito, que a su vez depende de las diversas actividades de generación de ingresos que tienen hombres y mujeres, así como de sus respectivos niveles de remuneración. La tasa inferior de participación femenina en el mercado de tierras refleja las menores oportunidades de generación de ingresos para las mujeres, que limitan tanto su capacidad de ahorro como su capacidad crediticia. Además, si los factores económicos permanecen constantes, las mujeres y los hombres no compiten en condiciones de igualdad en las negociaciones en este mercado; como resultado de los roles de género, es difícil que las mujeres negocien en pie de igualdad con los hombres, como sugiere la evidencia de los estudios de caso, pues las mujeres pagan precios más altos por la tierra. Sin embargo, en términos generales no ha habido investigación suficiente sobre mercados de tierra desde una perspectiva de género, por lo cual es preciso prestar atención a este tópico. Con el interés creciente en el funcionamiento de los mercados de tierra, será importante para los estudios futuros tener en cuenta no sólo quién posee cada parcela, sino cómo fue adquirida, a quién y en qué términos.

¿Qué se requeriría para aumentar la participación de la mujer en el mercado de tierras? En el pasado, los programas de crédito subsidiado para adquisición de tierra se caracterizaron por su intención de beneficiar a los hogares pobres, pero también por su preferencia por los jefes de hogar varones como beneficiarios. El programa principal del que se han beneficiado las mujeres ha sido la reforma agraria asistida por el mercado en Colombia, en donde la participación en el programa de créditos subsidiados fue condicionada a la adjudicación y titulación obligatoria a parejas y donde también se otorgó prioridad a las jefas de hogar mujeres. Estas experiencias hacen pensar que, si se quiere que los mercados produzcan resultados más equitativos con relación al género, el Estado deberá seguir desempeñando un papel de crucial importancia.

La nueva legislación guatemalteca que creó un banco de tierras parece excelente desde una perspectiva de género, pues designa explícitamente a los hombres y mujeres campesinos como beneficiarios potenciales. Además, la legislación tiene mecanismos específicos de inclusión, pues estipula la adjudicación y titulación conjunta obligatoria de la tierra, y la asignación

asignación de prioridad a las jefas de hogar mujeres en el programa. El programa proyectado de banco de tierras en Brasil es mucho más problemático desde una perspectiva de género. Si bien tanto las mujeres como las parejas pueden ser beneficiarias potenciales de los proyectos de reforma agraria, no se han adoptado mecanismos específicos de inclusión para garantizar que esto sea así; por consiguiente, es improbable que un programa de banco de tierras ampliado fortalezca la propiedad de la tierra por parte de las mujeres en estas condiciones. El movimiento nacional de mujeres rurales tendría que desplegar un gran esfuerzo para convertir los derechos de la mujer a la tierra en prioridad estatal, lo cual a su vez depende de que dichos derechos se conviertan en una de las prioridades de la *Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais*. Es poco probable que esto suceda mientras el futuro de la reforma agraria y la propuesta misma de un banco de tierras ampliado sigan siendo temas tan controvertidos.

Los bancos de tierras son una alternativa no satisfactoria a la reforma agraria por varias razones. En primer lugar, al proveer un medio alternativo para que algunos hogares campesinos adquieran tierra, pretenden eximir al Estado de cualquier responsabilidad en cuanto a garantizar que la distribución de la tierra cumpla fines de justicia social. En segundo lugar, potencialmente recompensan a los terratenientes, a quienes de lo contrario se les podría haber expropiado sus tierras (por tener predios superiores a un tamaño determinado y/o tierras improductivas) con el pago a precios del mercado, y muchas veces en efectivo. Por consiguiente, son injustos en términos de clase y una propuesta costosa para el Estado. En tercer lugar, para que cantidades significativas de personas sin tierra se beneficien, debe haber suficiente tierra ofrecida a la venta a precios razonables. Mientras la tierra siga siendo una fuente de poder y prestigio, así como una protección contra la inflación, es dudoso que los terratenientes ofrezcan de modo voluntario sus tierras a la venta. Es preciso instaurar incentivos poderosos —como un sistema progresista para gravar la tierra—, en un contexto general de macroestabilidad, para poder esperar razonablemente que los terratenientes participen en un mercado de tierras competitivo. En cuarto lugar, el que un volumen significativo de personas se beneficie también depende de la disponibilidad de crédito a largo plazo en términos razonables. En vista de las condiciones adversas de la agricultura no destinada a la exportación en la mayor parte de los países, es dudosa la viabilidad de un programa con hipoteca de tierras a tasas de interés cercanas a las comerciales. Por consiguiente, el impacto potencial de un programa de banco de tierras en la satisfacción de la demanda de tierra depende en último término de la voluntad política: la

voluntad política para gravar la tierra de modo que se ofrezca a la venta en cantidades adecuadas y genere ingresos suficientes para que el Estado pueda subsidiar de manera apropiada los términos bajo los cuales los beneficiarios adquieran tierra. Si, además, se quiere que la meta de un programa de banco de tierras sea reducir la pobreza rural, entonces los recursos complementarios (infraestructura social y productiva, crédito para capital de trabajo, asistencia técnica, etc.) tienen que estar disponibles para los beneficiarios potenciales, tanto hombres como mujeres.

A fines de los años noventa, la principal iniciativa estatal en el sector agrícola en la mayor parte de los países latinoamericanos eran los programas de titulación de tierras. Hicimos énfasis en la falta de claridad conceptual con respecto a los derechos de propiedad con que se diseñaron estos programas. Pocos comenzaron con alguna noción sobre la serie de derechos de propiedad que comprende potencialmente un hogar: la tierra podría pertenecer al esposo, la esposa, y/o ser propiedad adquirida en conjunto. Poco se reflexionó sobre la necesidad de hacer que los procedimientos de titulación de tierras fueran consistentes con los regímenes matrimoniales de los códigos civiles, y mucho menos con las nuevas disposiciones que establecen la doble jefatura del hogar. La falta de atención prestada a los derechos a la tierra de las mujeres casadas o que viven en uniones de hecho ha sido una fuente importante de inequidad de género, sobre todo en los programas de México, Honduras e inicialmente Perú, en donde el hecho de otorgar derechos a la tierra a sólo una persona por familia, el jefe del hogar, puede haber servido para despojar a las mujeres casadas de sus derechos potenciales de propiedad sobre el patrimonio común de la unión. Un problema adicional en Perú y Honduras ha sido la dificultad que entraña el reconocimiento legal de las parejas que viven en uniones de hecho, y por ende de sus derechos de propiedad.

Sin embargo, los programas de titulación de tierras hasta la fecha han sido más equitativos con respecto al género que los anteriores programas de intervención estatal. La comparación de resultados entre países con mecanismos específicos de inclusión de las mujeres y aquellos que pretenden ser neutros con respecto al género demuestra que la legislación igualitaria no necesariamente marca una diferencia; sólo sirve que esas disposiciones sean obligatorias. El hecho de que el porcentaje de mujeres beneficiarias en todos los países sea mayor que el de mujeres que se beneficiaron directamente de las reformas agrarias en el pasado también refleja el hecho de que la proporción de mujeres dueñas de la tierra no es despreciable y que la herencia es la forma principal en que las mujeres rurales adquieren tierra.

Aunque en Chile y México los programas de titulación de tierras están llegando a su fin, en otros países todavía queda un largo trecho por

recorrer para satisfacer la demanda de títulos de tierra. Sin embargo, no puede perderse tiempo para la adopción e implementación de medidas de inclusión tendientes a la equidad de género, pues una vez se titula la tierra, ya es más difícil impugnar los derechos de propiedad. Las tareas que afronta el movimiento de mujeres difieren según los países. En Bolivia, El Salvador y Brasil la tarea principal es desarrollar mecanismos de inclusión de mujeres de obligatorio cumplimiento. En Honduras y Perú ha habido mecanismos de inclusión parciales e incompletos, y la tarea principal consiste en garantizar títulos de copropiedad para las parejas que viven en uniones de hecho. También en Perú, si las comunidades de la sierra deciden por votación parcelar sus tierras comunales —una opción que se les abrió desde 1995—, se requerirá un gran esfuerzo de conscientización para garantizar que, en la medida en que la tierra se “individualice”, las mujeres no sean excluidas del derecho a la propiedad, como sucedió en México. En Nicaragua, Colombia, Ecuador, Guatemala y Costa Rica se requerirá una vigilancia continua para asegurar la implementación de las normas favorables al cambio en las relaciones de género. En todos los países, se necesitará la participación activa de las organizaciones de mujeres rurales para asegurar que las mujeres campesinas conozcan sus derechos a la tierra y se les apoye para que puedan disfrutarlos. Además, el movimiento de mujeres rurales y las oficinas nacionales de mujeres tendrán que velar continuamente para que no se discrimine contra las agricultoras en el acceso a crédito, capacitación, tecnología y asistencia técnica, a fin de impedir que se conviertan en un alto porcentaje de quienes venden parcelas en el mercado de tierras.

Una de las principales inquietudes planteadas en este libro es cómo eliminar o reducir la brecha entre la igualdad formal y real de género mediante la redistribución de la propiedad de bienes. La gama de intervenciones de política pública en la que nos hemos concentrado —la titulación conjunta de tierra a parejas, el uso de medidas de acción afirmativa para favorecer a grupos específicos de mujeres, como las jefas de hogar, el fortalecimiento de los derechos de sucesión de las esposas y el establecimiento de derechos efectivos a la tierra para las mujeres de comunidades campesinas e indígenas— deben contribuir a la redistribución de la propiedad de la tierra a favor de la equidad de género. Casi todas estas políticas tienen la ventaja de combinar la redistribución con temas de reconocimiento, sobre todo en la promoción de las mujeres como ciudadanas plenas e iguales. Promover los derechos de la mujer a la tierra dentro de las comunidades rurales e indígenas también exige que se aborden directamente los temas de representación por género en los órganos de gobierno comunitario, y cuestiona la distribución del poder dentro de estas comunidades y en el seno del hogar. Sin embargo, aunque revisten

una importancia crucial, estas intervenciones pueden tener un alcance más bien limitado en términos de la cantidad real de tierra para redistribuir. Lo que más podría servir potencialmente para fortalecer la propiedad de bienes por parte de la mujer rural (en especial para las que no poseen tierra) sería una política de redistribución fundamental de la tierra, es decir, que no sólo se basara en el género sino que incluyera la redistribución de tierra entre las clases sociales.

Al finalizar el siglo XX, la tierra en América Latina seguía tan concentrada como siempre. El principal cambio producido en la última mitad del siglo pasado fue que el tamaño de la frontera agrícola se redujo bastante, lo que llevó a la expansión de la tierra potencialmente cultivable pero no produjo ningún cambio en términos de distribución. Una característica notable en muchos países sigue siendo la gran cantidad de tierra improductiva. Además, persisten los problemas de la falta de tierra, el subempleo y el desempleo asociados con la pobreza rural. La concentración de la pobreza ha cambiado con la migración rural-urbana, pues ahora la pobreza se concentra en los centros urbanos, pero las zonas rurales siguen siendo unas de las más pobres (Cepal 1999: 32). Otra característica importante es que la agricultura ya no es la principal fuente de riqueza en la mayor parte de los países, lo que se evidencia por la caída drástica en el porcentaje que representa la agricultura como parte del PIB. Se tendería a pensar que en estas condiciones sería mucho más fácil redistribuir la tierra. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina las exportaciones agrícolas siguen siendo cruciales (véase Anexo: Cuadro 6) y, de hecho, son el punto focal del modelo neoliberal, lo cual explica por qué la voluntad política para emprender una redistribución fundamental de la tierra sigue brillando por su ausencia.

No obstante, parecería obvio que la política que más podría contribuir a aliviar la pobreza rural sería la redistribución de las tierras ociosas a los hombres y mujeres dispuestos a trabajarla. Aunque la reforma agraria ya no responde a la misma lógica económica que tuvo durante el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones (cuando la distribución de la tierra se consideraba indispensable para ampliar el mercado interno e incrementar la producción interna de alimentos para mantener los salarios reales a un nivel bajo que favoreciera el proyecto de industrialización), la lógica social sigue siendo igual de apremiante. Como las áreas urbanas no pueden absorber el excedente de oferta de trabajo rural (además de los altos índices de criminalidad y la calidad de vida cada vez más deteriorada en las ciudades), una solución rural al problema de la persistencia de las altas tasas de pobreza y desigualdad es cada vez más importante, si no indispensable, para muchos países. El interrogante que se plantea es cómo crear la voluntad política

necesaria para redistribuir la tierra en estas nuevas circunstancias y hacer cambios en la sociedad que impliquen una reforma rural⁷. Otro interrogante es qué tipo de reforma agraria se requiere y qué se puede aprender de las fallas de los proyectos anteriores.

Sólo tenemos una certeza: el movimiento de mujeres tiene que formar parte de cualquier solución que se dé a la cuestión agraria. Sin la movilización de las mujeres para apoyar la redistribución de la tierra, es improbable que ésta se produzca. El nuevo factor en la ecuación política de la mayor parte de los países es la creciente organización de las mujeres rurales y de sus organizaciones y redes nacionales. Las mujeres rurales también son quienes más se pueden beneficiar con la nueva ola de reforma agraria, que deberá realizarse bajo nuevos términos, y diseñarse de modo que promueva la igualdad de género. Su participación activa sería lo que inclinaría la balanza en favor de la redistribución de la tierra y el logro de la justicia social en el nuevo milenio. Además, la justicia social con redistribución y reconocimiento es necesaria para ampliar la ciudadanía de las mujeres, para profundizar los procesos democráticos en casi todos los países y para sostener una cultura de igualdad.

7 Estos temas son parte de un debate internacional en curso sobre la región y esta investigación no pretende asumirlo. Para el caso colombiano, véase A. Machado (1999).

APÉNDICE

CUADRO 1
FORMA DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA EN LAS REFORMAS AGRARIAS Y/O
COLONIZACIÓN, TRECE PAÍSES LATINOAMERICANOS

País y año	Expropiación con compensación	Reservas para terratenientes	Tierras nacionales	Compras por el Estado
Bolivia				
1953	Sí	Sí		
1967			Sí	
Brasil				
1964	Sí	Sí	Sí	
Chile				
1967	Sí	Sí		Sí
Colombia				
1961	Sí	Sí	Sí	Sí
1988	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica				
1961	No	n.d.	Sí	Sí
Cuba				
1959	Sí	Sí		
Ecuador				
1964	Sí	Sí		
1970	Sí	Sí		
1973	Sí	Sí	Sí	
El Salvador				
1980	Sí	Sí		
Guatemala				
1952	Sí	Sí	Sí	
1962	No	n.d.	Sí	
1986				Sí
Honduras				
1962	Sí	Sí	Sí	
1975	Sí	Sí	Sí	
México				
1917	Sí	Sí	Sí	
Nicaragua				
1981	Sí	Sí	Sí	
Perú				
1969	Sí	Sí		

Fuentes: Thiesenhusen (1989; 1995), Dorner (1992), Escoto (1965) y Menjívar (1969); y para Bolivia: Villarroel y Barrios Ávila (1969); Brasil: Hall (1990), Fernandes (1996) y Cardoso (1997); Chile: Silva (1991) y Kay y Silva (1992); Colombia: Edwards (1980) y Fajardo (1983); Costa Rica: Barahona (1980) y Román (1994); Cuba: INRA (1960) y Valdés Paz (1997); Ecuador: Barsky (1984) y Zevallos (1989); El Salvador: Diskin (1989); Guatemala: Pedroni (1991), Berger (1992) y Paz Carcamo (1997); Honduras: Salgado (1996; 1997) y Honduras (1962 y 1975); México: Alexander (1974) y Otero (1989); Nicaragua: Ciera (1989); y Perú: Deere (1990).

CUADRO 2
FORMA DE DISTRIBUCIÓN A LOS BENEFICIARIOS/AS DE LAS REFORMAS AGRARIAS
Y/O TIERRAS DE COLONIZACIÓN, TRECE PAÍSES

País/año	Individual	Colectivo	Usufructo individual	Cooperativa	Pago de la tierra
Bolivia					
1953	Sí	Sí	Sí		No
1967	Sí				Sí
Brasil					
1964		asentamientos	Sí	Sí	Sí
Chile					
1967		asentamientos	Sí	Sí	Sí
1970		CERAs	Sí	Sí	Sí
Colombia					
1961	Sí				Sí
1973		empresas comunitarias	Sí	Sí	Sí
Costa Rica					
1961	Sí	asentamientos	Sí	Sí	Sí
Cuba					
1959	Sí	fincas estatales	No	(1959-61)	No
1963		fincas estatales			No
1977		CPAs		Sí	Sí
Ecuador					
1964	Sí				No
1970		Sí	Sí	Sí	Sí
1973		Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador					
1980		Sí	Sí	Sí	Sí
1983	Sí				Sí
Guatemala					
1952	Sí	Sí			Sí
1962	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
1986		Sí	Sí		Sí
Honduras					
1962	Sí				Sí
1975		asentamientos	Sí	Sí	Sí
México					
1920		ejidos	Sí		No
1934-40		ejidos		Sí	No
Nicaragua					
1981	Sí	CAS fincas estatales	No No	Sí No	Sí
Perú					
1964	Sí				Sí
1969	Sí	SAIS, CAPs	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Véase Anexo: cuadro 1.

CUADRO 3
OFICINAS NACIONALES PARA LA MUJER Y ASUNTOS DE GÉNERO, DOCE PAÍSES

País	Año	Nombre	Dependencia de
Bolivia	1993	Subsecretaría de Asuntos de Género	Ministerio de Desarrollo Humano
	1997	Dirección General de Asuntos de Género, Generaciones y Familia	Ministerio de Desarrollo Sostenible
Brasil	1985	CNDM, Conselho Nacional de Direitos da Mulher	Ministerio de Justicia
Chile	1991	Sernam, Servicio Nacional de la Mujer	Ministerio de Planificación y Cooperación
Colombia	1990	Consejería de Juventud, Mujer y Familia	Presidencia
	1995	Dinem, Dirección Nacional de Equidad para la Mujer	Presidencia
	1999	Consejería para la Equidad de la Mujer	Presidencia
Costa Rica	1980	Dirección General de la	Mujer y la Familia
	1986	CMF, Centro Nacional de la Mujer y la Familia	Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte
	1998	Instituto Nacional de la Mujer	Autónomo
Ecuador	1980s	Oficina Nacional de la Mujer	Ministerio de Bienestar
	1986	Dinamu, Dirección Nacional de la Mujer	Ministerio de Bienestar
	1997	Conamu, Consejo Nacional de la Mujer	Presidencia
El Salvador	1989	Oficina de la Mujer	Secretaría para la Familia
	1996	Isdemu, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Presidencia
Guatemala	1981	ONAM, Oficina Nacional de la Mujer	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Honduras	1994	Oficina Gubernamental de la Mujer	Presidencia
	1999	INAM, Instituto Nacional de la Mujer Hondureña	Autónomo
México	1980	Pronam, Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo	Comisión Nacional de Población
	1996	Programa Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación
	1998	Conam, Coordinación General Programa Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación
Nicaragua	1983	Oficina Nacional de la Mujer	Presidencia
	1987	INIM, Instituto Nicaragüense de la Mujer	Presidencia
	1998	INIM; Instituto Nicaragüense de la Mujer	Ministerio de la Familia, la Mujer y la Juventud
Perú	1983	Oficina Nacional de la Mujer	Ministerio de Justicia
	1996	Promudeh, Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano	

Fuente: Valdés y Gomáriz (1995: 185), Cepal (1998) y entrevistas realizadas por las autoras.

CUADRO 4
OFICINAS Y SECRETARÍAS DE MUJERES RURALES EN LAS ORGANIZACIONES
CAMPESINAS MIXTAS, DOCE PAÍSES

País	Organización campesina	Secretarías de mujeres campesinas/año
Bolivia	Csutcb, Confederación Sindical Única de Trabajadores del Campo de Bolivia	Vinculación Femenina, 1979
	Cidob, Confederación Indígena del Oriente Boliviano	Departamento Mujer, años noventa
	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia	Vinculación Femenina, años ochenta, y cinco federaciones regionales de mujeres, años noventa
Brasil	CUT, Central Unica de Trabalhadores	Comissão Nacional da Questão da Mulher Urbana e Rural, 1986
	Contag, Confederação Nacional de Trabalhadores Agricolas	Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras, 1997
	MST, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	Colectivo Nacional de Mulheres do MST, 1996
Chile	CNC, Comisión Nacional Campesina	Departamento Femenino, 1984
	Confederación El Surco	Departamento Femenino, 1986
	Confederación Triunfo Campesino	Departamento Femenino, 1986
	Confederación Unidad Obrero Campesina	Departamento Femenino, 1986
	Mucech, Movimiento Unitario Campesino y de Etnias de Chile	Secretaría de la Mujer Rural, 1995
Colombia	ANUC, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	Secretaría Femenina, 1977
	Festracol, Federación de Trabajadores Agrarios de Colombia	Secretaría Femenina, 1981
	Fensuagro	Secretaría de la Mujer, 1985
	Fanal, Federación Agraria Nacional	Secretaría de Asuntos Femeninos, 1986
	Andri, Asociación Nacional de Usuarios de Proyectos de Desarrollo Rural	Comité Femenino, 1986
	ANUC Reconstrucción	Programa Mujer y Familia, 1987
	ACC, Acción Campesina Colombiana	Secretaría de la Mujer, 1989
	ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia	Secretaría de Mujeres, 1990

(Continúa)

(Continuación Cuadro 4)

País	Organización campesina	Secretarías de mujeres campesinas/año
Costa Rica	UPA, Unión de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios	Proyecto de la Mujer y Joven, 1990
	Mesa Campesina	Coordinadora Nacional para el Trabajo con la Mujer Campesina, 1995
Ecuador	Ecuarunari	Secretaría de la Mujer, 1978
	Confeniae, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana	Comisión Nacional de Mujeres, 1982-85
	Conaie, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador	Comisión Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador, 1986
El Salvador	ANTA, Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios	Secretaría de la Mujer, 1985
	ADC, Alianza Democrática Campesina	Secretaría de la Mujer, años noventa
	ACCO, Asociación Comunal Campesina de Occidente	Secretaría de la Mujer, 1994
Guatemala	CUC, Comité Único Campesino	Ninguna
	Copmagua, Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala	Consejo de Mujeres Mayas, 1990
	Conic, Coordinadora Nacional Indígena y Campesina de Guatemala	Secretaría de la Mujer, 1993
	Conampro, Coordinadora de Pequeños y Medianos Productores	Comisión de la Mujer, 1996
	CNOC, Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas	Ninguna
Honduras	UNC, Unión Nacional Campesina	Secretaría de Asuntos Femeninos, 1963
	Anach, Asociación Nacional de Campesinos de Honduras	Jufedeco, Juntas Femeninas para el Desarrollo Comunal, 1975 Anamuc, Asociación de Mujeres Campesinas, 1982
	CNTC, Central Nacional de Trabajadores del Campo	Secretaría del Programa de Desarrollo Integral de la Mujer Campesina, años ochenta
	Cococh, Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas	Secretaría de la Mujer, 1988

(Continúa)

(Continuación Cuadro 4)

País	Organización campesina	Secretarías de mujeres campesinas/año
	UTC, Unión de Trabajadores del Campo	Equipo Nacional de la Mujer, 1991
	Cocentra, Confederación Centroamericana de Trabajadores	Comisión Regional de Cocentra de Mujeres de Centroamérica, 1991 Comité Femenino Nacional de la Mujer, 1994
México	CNC, Confederación Nacional Campesina	UAIMs, años setenta y siguientes
	CNPA, Coordinación Nacional Plan de Ayala	Comisión de la Mujer, 1984
	Unorca, Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas	Red Nacional de Mujeres, 1993
	CAP, Consejo Agrario Permanente	Comisión de la Mujer, años noventa
	Anipa, Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía	Comisión de Mujeres, años noventa
Nicaragua	UNAG, Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos	División de la Mujer, 1986
	ATC, Asociación de Trabajadores del Campo	Secretaría de la Mujer, 1984
Perú	CCP, Confederación Campesina del Perú	Secretaría de la Mujer, 1979 Comisión Nacional de Asuntos de la Mujer, 1987 + Asociaciones Departamentales de Mujeres Campesinas, 1985+
	CNA, Confederación Nacional de Agricultores	Secretaría Femenina, 1988 + Asociaciones Departamentales de Mujeres Campesinas

Fuentes: Fuentes citadas en el texto y entrevistas realizadas por las autoras.

CUADRO 5
ORGANIZACIONES NACIONALES DE MUJERES CAMPESINAS, DOCE PAÍSES

País/fecha	Nombre	Origen
Bolivia		
1980	Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"	Csutcb
1987	Central de Mujeres Indígenas del Beni	Central de Pueblos Indígenas del Beni, Cidob
1990s	Federación de Mujeres del Trópico de Cochabamba	Federación de Colonizadores de Cochabamba, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
1995	Federación de Mujeres Productoras de Coca	Federaciones de Productores de Hoja de Coca
Brasil		
1980s	Amtrs, Articulação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sul	Contag, CUT, MST, Comissão Pastoral da Terra, CBC, mujeres autónomas
1980s	MMTR-NE, Movimento Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste	Contag, Comissão Pastoral da Terra, CBC, mujeres autónomas
1995	Anmtr, Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais	Amtrs, MMTR-NE, MMTR a nivel estatal, comisiones de mujeres de organizaciones mixtas
Chile		
1997	Red Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas	Cedem, Departamento Femenino de la CNC, Coordinadora de Mujeres Mapuches y otras
1998	Anamuri, Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas	Red Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas y otras, incluidos los sindicatos de mujeres
Colombia		
1984	Anmucic, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia	Estado, ANUC
1998	Red de Organizaciones de Mujeres Rurales	Estado y organizaciones nacionales y regionales de mujeres
Costa Rica		
1996	Asociación de Mujeres Productoras Rurales de Costa Rica	Estado, organizaciones locales de mujeres
Ecuador		
1996	Conmie, Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador	Independientes, organizaciones locales y regionales de mujeres
El Salvador		
1987	AMS, Asociación de Mujeres Salvadoreñas	CBC, FMLN
1990	Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida	FMLN-RN
1993	CNC, Central de Mujeres Campesinas	ADC
1995	Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer	Independientes
1998	Mesa Permanente de Mujeres Rurales	IMU, Las Dignas, CNC y otras

(Continúa)

(Continuación Cuadro 5)

País/fecha	Nombre	Origen
Guatemala 1987-8	Conavigua, Coordinación Nacional de Viudas de Guatemala	CBC
1990	Mama Maquín	Exilio
1993	Madre Tierra	Exilio
1993	Organización Ixmucane	Exilio
Honduras 1977	Femuc, Federación de Mujeres Campesinas de Honduras	UNC, Clubes de Amas de Casa
1982	Anamuc, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas	Anach
1985	Codimca, Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer Campesina	Fehmuc
1990	Ahmur, Asociación Hondureña de Mujeres Urbanas y Rurales	Fehmuc
1991	Ahmuc, Asociación Hondureña de Mujeres Campesinas	Independiente
1994	Enmuneh, Enlace de Mujeres Negras	Independiente
1997	Umcah, Unión Campesina de Mujeres de Honduras	Independiente
1996	Rednamurh, Red Nacional de Mujeres Rurales de Honduras	Fehmuc, Codimca, Ahmur, Enmuneh y otras
1999	Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas	Cinco federaciones de mujeres campesinas
México 1997	Ammor, Asociación de Mujeres Mexicanas Organizadas en Red	Red Nacional de Mujeres de Unorca
1997	Federación Nacional de Uniones de UAIMs y Organizaciones Económicas de Campesinas	CNC
Nicaragua 1998	Femuprocan, Federación de Mujeres Productoras de Nicaragua	Secretarías femeninas de UNAG y ATC, Mujeres en la resistencia, independientes
Perú 1987	Red Nacional de la Mujer Rural	Redes departamentales de ONG, organizaciones departamentales y provinciales de mujeres campesinas, Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán"

Fuentes: Fuentes citadas en el texto y entrevistas realizadas por las autoras.

APÉNDICE

CUADRO 6
DATOS SECTORIALES COMPARATIVOS A MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA
EN AMÉRICA LATINA

País	Superficie (millones de km ²)	Población	% rural	% fuerza laboral agrícola	Ag/PIB	Ag/ Exporta- ciones
Argentina	2,78	35,7 (1997)	13,4 (1996)	10,4 (1997)	5,5 (1993)	54,1 (1995)
Bolivia	1,1	7,8 (1997)	40,3 (1996)	45,0 (1997)	15,3 (1996)	31,3 (1995)
Brasil	8,46	163,1 (1997)	17,8 (1996)	18,5 (1997)	12,2 (1995)	34,4 (1995)
Chile	0,76	14,6 (1997)	11,9 (1996)	16,6 (1997)	9,3 (1990)	37,2 (1995)
Colombia	1,14	37,1 (1997)	25,7 (1996)	22,2 (1997)	12,9 (1995)	35,7 (1995)
Costa Rica	0,05	3,6 (1997)	50,7 (1996)	21,8 (1997)	15,5 (1996)	71,3 (1995)
R. Dominicana	0,05	8,1 (1997)	33,6 (1996)	18,9 (1997)	14,6 (1990)	42,6 (1992)
Ecuador	0,27	11,9 (1997)	38,3 (1996)	28,0 (1997)	11,9 (1996)	56,0 (1995)
El Salvador	0,02	5,9 (1997)	50,7 (1996)	31,1 (1997)	12,9 (1996)	52,2 (1994)
Guatemala	0,11	11,2 (1997)	55,4 (1996)	48,1 (1997)	n. d.	69,3 (1995)
Honduras	0,11	5,9 (1997)	51,3 (1996)	34,5 (1997)	22,1 (1996)	84,6 (1994)
México	1,97	94,2 (1997)	24,8 (1996)	22,3 (1997)	5,9 (1996)	9,0 (1995)
Nicaragua	0,12	4,4 (1997)	25,3 (1996)	22,4 (1997)	33,8 (1996)	77,8 (1995)
Panamá	0,08	2,7 (1997)	44,6 (1996)	22,0 (1997)	8,1 (1996)	75,4 (1995)
Paraguay	0,41	5,1 (1997)	47,9 (1996)	35,7 (1997)	25,4 (1996)	85,8 (1995)
Perú	1,28	24,4 (1997)	29,0 (1996)	31,8 (1997)	7,2 (1996)	34,2 (1995)
Uruguay	0,18	3,2 (1997)	13,4 (1996)	13,1 (1997)	10,0 (1996)	59,5 (1995)
Venezuela	0,91	22,8 (1997)	5,5 (1996)	9,1 (1997)	4,1 (1996)	2,9 (1995)

Fuente: Para superficie, población rural, Ag/PIB y Ag/Exportaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, *Basic Socio-Economic Data: Statistics and Quantitative Analysis* (Washington, DC: IADB, 1998), diversos cuadros; y para población y porcentaje de la fuerza laboral agrícola, FAO, *Production Yearbook 1997*, Vol. 5 (Roma: FAO, 1998), cuadro 3.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Ricardo (coordinador), Milton Silvestro, Nelson Cortina, Ivan Tadeu Baldissera, Dilvan Ferrari y Vilson Marcos Testa (1998) *Juventude e Agricultura Familiar: Desafios dos novos padroes sucessorios*, Brasilia: Ed. Unesco.
- Acnur, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1995) "Dictamen jurídico sobre el acceso de la mujer desarraigada a la propiedad de la tierra y a créditos para la compra de la misma", mimeo, septiembre, Ciudad de Guatemala.
- (1996) "Las mujeres retornadas y el acceso a la tierra", *Revista Breves* (boletín interno del Acnur), No. 5.
- Acosta Díaz, Félix (1994) "Los estudios sobre jefatura de hogar femenino y pobreza en México y América Latina", en Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo, y Pobreza (ed.), *Las mujeres en la pobreza*, México D.F.: Colegio de México, pp. 91-117.
- Acosta, Ismalia y Welber Moreno (1996) "Informe de Honduras: Situación de la mujer rural y tenencia de la tierra", ponencia preparada para la Primera Conferencia Centroamericana sobre Intercambio de Experiencias sobre Sensibilización de Género con Demandantes de Titulación Agraria, diciembre 9-10, Managua.
- ACPD, Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas (1997) "El enfoque de género en el Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada: Propuesta de la Coordinadora de Mujeres de la Población Desarraigada de la ACPD", mimeo, Ciudad de Guatemala.
- ADC, Alianza Democrática Campesina (1996) *Anteproyecto Código Agrario*, El Salvador: ADC.

- Agarwal, Bina (1994a) *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1994b) "Gender and Command over Property: a Critical Gap in Economic Analysis and Policy in South Asia", *World Development*, 22, 10: 1455-1478.
- (1997) "'Bargaining' and Gender Relations: Within and Beyond the Household", *Feminist Economics*, 3, 1: 1-51.
- Aguilar, Ana Leticia y Carmen Lucía Pellecer (1997) "El foro de la mujer: ¿un ejercicio posible?", *Malabares: Revista centroamericana de la corriente* (Managua), 7 (junio): 16-17.
- y Blanca Estela Dole, Morena Herrera, Sofía Montenegro, Lorena Camacho y Lorena Flores (1997) *Movimiento de mujeres en Centroamérica*, Managua: Programa Regional La Corriente.
- Ahlers, Rhodante (1998a) "Indirect Access and Informal Networks: Gender Issues in Irrigation, a Latin American Overview", ponencia presentada en la Conferencia sobre Contribuciones de las Mujeres en la Planeación y Manejo de los Recursos Hídricos, mayo 21-22, México D.F.
- (1998b) "Moving In or Staying Out: Gender Dimensions of Water Markets", ponencia presentada en el Latin American Studies Association Congress, septiembre 24-26, Chicago.
- Alberti M., Pilar (1998) "La organización de mujeres indígenas como instrumento de cambio en el desarrollo rural con perspectiva de género", *Revista Española de Antropología Americana* (Madrid), 28: 189-213.
- , et al. (eds.) (1998) *Empoderamiento y la mujer rural en México, informe del taller realizado en Tapalehixocatlá, Morelos, en junio de 1995*, México D.F.: Colegio de Posgraduados.
- Albuquerque, Ligia e Isaura Ruffino (1987) "Elementos que dificultam a participação da mulher no processo da reforma agrária", en Lena Lavinás (ed.), *Anais do seminário mulheres rurais: Identidades e na luta política*, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, pp. 320-339.
- Alexander, Robert J. (1974) *Agrarian Reform in Latin America*, Nueva York: MacMillan.
- Alonso R., Patricia y Roberto del Pardo E. (1997) "La mujer campesina en el combate a la pobreza: el caso de la Red Nacional de Mujeres, Unorca", *Estudios Agrarios* No. 8 (n.p., descargado de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070901.htm>).

- Álvarez, Antonio (1997) "Programa de Transferencia de Tierras (PTT) Chapultepec, 1992-1997", mimeo, FMLN, septiembre, San Salvador.
- (1998) "Informe de Mujeres Beneficiarias PTT" mimeo, FMLN, enero, San Salvador.
- Álvarez, Francisca (1996) "Las mujeres mayas etnocidas", *El Periódico* (Ciudad de Guatemala) 24 noviembre, p. 26.
- Álvarez, Sonia (1990) *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- (1998a) "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures*, Boulder: Westview Press, pp. 293-324.
- (1998b) "Feminismos latinoamericanos: reflexiones teóricas y perspectivas comparativas", *Revista Estudios Feministas*, 6 (2): 265-285.
- , Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.) (1998) *Cultures of Politics, Politics of Cultures*, Boulder: Westview Press.
- Alvear, María Soledad (1987) "Situación de la mujer campesina frente a la legislación: estudio comparativo de Chile, Guatemala, Perú y República Dominicana", en FAO (ed.), *Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación*, Santiago, Chile: FAO, pp. 145-212.
- Amézquita de Almeida, Josefina (1977) "Condición de la mujer en el derecho de familia" en Magdalena León de Leal (ed.), *La mujer y el desarrollo en Colombia*, Bogotá: ACEP, pp. 273-315.
- Andolina, Robert (1998) "Conaie (and others) in the Ambiguous Spaces of Democracy: Positioning for the 1997-8 Asamblea Nacional Constituyente in Ecuador", ponencia preparada para Congress of the Latin American Studies Association, septiembre 24-26, Chicago.
- Angarita Barón, Ciro (1975) "Potestad marital, patria potestad e igualdad de derechos", *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 18: 63-74.
- Anríquez, Gustavo y Mayra Buvinic (1997) "Poverty Alleviation for Male-Headed and Female-Headed Households in a Fast Growing Economy. A Case Study of Chile, 1987-1994", mimeo, documento preparado para "Social Effects of Macroeconomic Policy in LAC", proyecto del UNDP en colaboración con IDB y Eclac.

- Ansorena M., Aixa (1997) "Negotiating Women's Legal Equality: Four Versions of a Law", en Ilse A. Leitinger (ed.), *The Costa Rican Women's Movement: A Reader*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 111-118.
- Antrobus, Peggy (1989) "Gender Implications of the Development Crisis", en G. Beckford y N. Girvan (eds.), *Development in Suspense*, Kingston: Friedrich Ebrt Stiftung con la Association of Caribbean Economists, pp. 145-160.
- AOS/AIPE/Tierra (Ayuda Obrera Suiza, Asociación de Instituciones y Educación, and Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria) (1996) *Con los pies en la tierra: reflexiones sobre la ley INRA*, La Paz: Gráfica Latina.
- Aranda, Josefina B. (1991) "Mujeres campesinas y políticas públicas en México", en IICA (ed.), *Mujer y modernización agropecuaria: balance, perspectivas y estrategias*, San José: IICA, cap. 2.
- (1993) "Políticas públicas y mujeres campesinas en México", en Soledad González Montes (ed.), *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México: El Colegio de México, pp. 171-222.
- , Carlota Botey y Rosario Robles (1997) *Tiempo de crisis, tiempos de mujer*, México D.F.: Centro de Estudios Históricos de la Cuestión Agraria Mexicana y Fundación Ford.
- Aranda, Ximena (1992) *Mujer rural: diagnóstico para orientar políticas en el agro*, Santiago: Ministerio de la Agricultura, FAO, Indep y Sernam.
- Ardaya, Gloria (1992) *Políticas sin nosotras: mujeres en Bolivia*, Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- (1993) "Las relaciones de género en las organizaciones políticas y sindicales bolivianas", en Soledad González Montes (ed.), *Mujer y relaciones de género en la antropología*, México D.F.: El Colegio de México, pp. 253-273.
- Arizpe, Lourdes y Carlota Botey (1987) "Mexican Agricultural Development Policy and its Impact on Rural Women", en C.D. Deere y M. León (eds.) *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder: Westview Press, pp. 67-83.
- Arnold, Denise, con Juan de Dios Yapita (1997) "La lucha por la dote en un ayllu andino", en Denise Y. Arnold (ed.), *Más allá del silencio: las fronteras de género en los Andes*, La Paz: ILCA/Ciase Research Series No. 27, pp. 345-383.

- Arrom, Silvia M. (1980) "Cambios en la condición jurídica de la mujer mexicana en el siglo XIX", en José Luis Soberanis Fernández (ed.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México D.F.: UNAM, pp. 493-513.
- (1985a) *The Women of México City, 1790-1857*, Stanford: Stanford University Press.
- (1985b) "Changes in Mexican Family Law in the Nineteenth Century: The Civil Codes of 1870 and 1884", *Journal of Family History*, 10, 3: 305-317.
- Arroyo, Aline y Boelens, Rutgerd (1997) *Mujer campesina e intervención en el riego andino*, Quito: SNV, CESA y Camaren.
- Asies, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (1995) *Tenencia y uso de la tierra*, Ciudad de Guatemala: Asies.
- Asociación de Mujeres Profesionales por la Democracia en el Desarrollo "Las Bujías" (1996) *Los derechos de las mujeres en Nicaragua: un análisis de género*, Managua: Asociación de Mujeres Profesionales.
- Astelarra, Judith (1995) "La igualdad de oportunidades como condición de la democracia moderna", en Sernam (ed.), *Encuentro Internacional: Políticas de Igualdad de Oportunidades, 20-23 octubre 1993, Santiago, Chile*, Santiago: Sernam, pp. 27-40.
- AVP, Asociación para la Vivienda Popular, ENDA América Latina y Fedevivienda (1995) *Análisis con perspectiva de género de la política de vivienda y del subsidio habitacional*, Bogotá: AVP y ENDA América Latina.
- Ayala M., Alexandra (1999) "El protagonismo de las indígenas", *Revista mujer/fempress*, No. 214: 1.
- Badilla, Ana Elena y Lara Blanco (eds.) (1996) *Código de la Mujer*. San José: Cecade, Editorial Porvenir y Fundación Arias.
- Baitenmann, Helga (1997) "Rural Agency and State Formation in Post-revolutionary Mexico: The Agrarian Reform in Central Veracruz (1915-1992)", Ph.D. Dissertation, New School for Social Research, Nueva York.
- Banco Mundial (1997) "El Salvador, estudio de desarrollo rural, reporte principal, resumen ejecutivo", San Salvador: Report 16253 ES, Vol. I.
- Barahona, Francisco (1980) *Reforma agraria y poder político. El caso de Costa Rica*, San José: Universidad de Costa Rica.
- Barret, Michéle (1990) "El concepto de diferencia", *Debate Feminista (México)* 2: 311-325.

- Barria, Liliana (1992) *Mujer rural: políticas y programas de gobierno, 1990-1992*, Santiago: MinAg, FAO, IDA, Sernam.
- Barrig, Maruja (ed.) (1988) *De vecinas a ciudadanas, la mujer en desarrollo urbano*, Lima: Sumbi.
- (1998) "Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura", ponencia preparada para el congreso internacional de la Latin American Studies Association, septiembre 24-26, Chicago.
- Barsky, Osvaldo (1984) *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito: Corporación Editora Nacional y Flacso.
- Barsted, Leila de Andrade Linhares (1994) "Em busca do tempo perdido: Mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993", *Revista Estudos Feministas* (CIEC/Escola de Comunicação UFRJ), No. Especial (octubre): 38-53.
- (1996) "Informe Nacional: As Condições Jurídicas das Mulheres Rurais no Brasil, Acesso a Terra, ao Crédito, a Capacitação e Organização", mimeo, abril.
- y Elizabeth Garcez (1999) "A Legislação Civil sobre Família no Brasil", en CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informações, e Ação) ed., Rio de Janeiro: CEPIA, pp. 9-26.
- Batliwala, Srilatha (1997) "El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: TM Editores y Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 187-212.
- Baumeister, Eduardo y Cor J. Wattel (1996) "Una visión de conjunto de la estructura agraria hondureña", en Eduardo Baumeister (ed.), *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural.
- Becker, Lawrence (1977) *Property Rights: Philosophic Foundations*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Benería, Lourdes (1995) "Los costes sociales del ajuste estructural en América Latina. ¿Está superada la crisis?" *Mientras Tanto* (Barcelona), 61:109-125.
- y Shelley Feldman (eds.) (1992) *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Boulder: Westview Press.
- y Martha Roldán (1992) *Las encrucijadas de clase y género: trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de unidad doméstica en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.

- y Gita Sen (1981) "Accumulation, Reproduction and Women's Role in Development", *Signs*, 8 (2): 279-298.
- Bengelsdorf, Carollee y Alice Hageman (1977) "Emerging from Underdevelopment: Women and Work in Cuba", en A. Eisenstein (ed.), *Capitalist Patriarchy and the Case for Socialist Feminism*, Nueva York: Monthly Review Press.
- Bengoa, José (1992), "The Mapuche Peasants under the Military Regime", en Cristóbal Kay y Patricio Silva (eds.) *Development and Social Change in the Chilean Countryside*, Amsterdam: Cedla, pp. 233-246.
- Berger, Susan (1992) *Political and Agrarian Development in Guatemala*, Boulder: Westview.
- Bernal de Bugada, Beatriz (1975) "Situación jurídica de la mujer en las Indias Occidentales", en *Condición Jurídica de la Mujer en México*, México D.F.: UNAM.
- Binstock, Hanna (1998) "Hacia la igualdad de la mujer: Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", (folleto), Serie Mujer y Desarrollo No. 24, Unidad Mujer y Desarrollo, Cepal, Santiago.
- Binswanger, Hans P, Klaus Deininger y Gershon Feder (1995) "Power, Distortions, Revolt and Reform of Agricultural Land Relations", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIB. Amsterdam: Elsevier, pp. 2661-2772.
- Black, Chad T. (1998) "The 1990 Indian Uprising in Ecuador: Culture, Ethnicity and Post-Marxist Social Praxis", ponencia preparada para el congreso internacional de 1998 de la Latin American Studies Association, septiembre 24-26, Chicago.
- Blanco, Lara (1997) "Las políticas de tierra en Centroamérica: una visión desde las mujeres", *Revista Perspectivas Rurales* (San José) 2 (septiembre), pp. 42-52.
- Blutstein, H.I. et al. (1977) *Area Handbook for Colombia*, Washington, D.C.: American University.
- Bobbio, Norberto (1993) *Igualdad y libertad*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona y Ed. Paidós.
- Bolivia, República de (1990) *Código de Familia*, La Paz: Ed. Gilbert.
- (1991) *Código Civil de 1975*, La Paz: Ed. Gilbert.

- (1993) *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992. Resultados finales*, La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Instituto Nacional de Estadística.
- (1996) *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley No. 1751, 18 octubre 1996*, La Paz: *Gaceta Oficial*.
- Bolles, Lynn (1983) "Kitchens Hit by Priorities: Employed Working Class-Class Jamaican Women Confront the IMF", en June Nash y María Patricia Fernández-Kelly (eds.) *Women, Men and the International Division of Labor*, Albany: State University of New York Press, pp. 138-160.
- Bonder, Gloria (ed.) (1998) *Estudios de la mujer en América Latina*, Washington: OEA-CIDI.
- Bonfil Sánchez, Paloma (1996) "Las familias rurales ante las transformaciones socioeconómicas recientes", *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, 5: 64-78.
- y Raúl Marco del Pont Lalli (1999) *Las mujeres indígenas al final del milenio*, México D.F.: Secretaría de Gobernación y Comisión Nacional de la Mujer.
- Bonilla, Jenifer (1997) "¿Tercer intento modernizador?", en Colectivo de Autores (eds.) *II Encuentro Regional por la Agricultura: Contexto Económico y Pequeña Producción Rural Andina*, Cusco: Coincide, pp. 67-74.
- Boserup, Ester (1970) *Women's Role in Economic Development*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Botey, Carlota (1997) "Mujer rural: reforma agraria y contrarreforma", en Josefina Aranda, Carlota Botey y Rosario Robles, *Tiempo de crisis, tiempos de mujer*, México D.F.: Centro de Estudios Históricos de la Cuestión Agraria Mexicana y Fundación Ford, pp. 96-180.
- Bourque, Susan y Kay Warren (1981) *Women of the Andes: Patriarchy and Social Change in two Peruvian Towns*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Boyce, James K. (ed.) (1996) *Economic Policy for Building Peace: the Lessons of El Salvador*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bradiotti, Rosi et al. (1994) *Women, the Environment, and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*, Londres: Zed Books- In straw.
- Bradshaw, Sarah (1990) "Women in Chilean Rural Society", en D. Hojman (ed.), *Neo-Liberal Agriculture in Rural Chile*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 110-126.

- (1995a) "Women's Access to Employment and the Formation of Female-headed Households in Rural and Urban Honduras", *Bulletin of Latin American Research*, 14, 2: 143-158.
- (1995b) "Female-headed households in Honduras", *Third World Planning Review* 12, 2: 112-131.
- Brasil, República de (1996) *Censo Demográfico 1991 – Famílias e Domicílios*, No. 1, Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Brems, Eva (1997) "Enemies or Allies? Feminism and Cultural Relativism as Dissident Voices in Human Rights Discourse", *Human Rights Quarterly*, 19: 136-164.
- Brenes Marín, May y Paula Antezana (1996) "El acceso de la mujer a la tierra en Centroamérica: comparación de seis diagnósticos", documento de trabajo preparado para el Taller Regional de la Fundación Arias sobre El Acceso de la Mujer a la Tierra en Centroamérica, mayo 30, 1996, San José.
- Brunt, Dorien (1992) *Mastering the Struggle: Gender, Actors and Agrarian Change in a Mexican Ejido*, Amsterdam: Cedla, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos.
- (1995) "Losing Ground: Nicaraguan Women and Access to Land During and After the Sandinista Period", ponencia presentada en la conferencia "Agrarian Questions: The Politics of Farming anno 2000", mayo 22-24, University of Wageningen, Países Bajos.
- Buchler, P. (1975) *Agrarian Cooperatives in Peru*, Berne: Sociological Institute.
- Buvinic, Mayra (1986) "Projects for Women in the Third World: Explaining their Misbehavior", *World Development* 14, 5: 653-64.
- y Nadia Youssef (1978) "Women-Headed Households: The Ignored Factor in Development Planning", International Center for Research on Women, informe presentado a Office of Women in Development, Usaid, Washington, D.C.
- Callejas, Cecilia (1983) "Examination of Factors Limiting the Organization of Rural Women in Honduras", tesis de M.Phil. inédita, University of Florida, Gainesville.
- Calva, José Luis (1993) *La disputa por la tierra: la reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México D.F.: Distribuciones Fontamara, S.A.
- Camacho, Aída (1996) "Incorporación del componente género en el Proyecto de Ley de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria", informe de consultoría presentado a Tierra, abril, La Paz.

- Camacho, Carlos y Mónica Navas (eds.) (1992) *Evaluación del proceso de cambio en la tenencia y mercado de la tierra en la Sierra Norte y Central (1964-1992)*, 2 Vols., Quito: IDEA, Documento Técnico No. 41.
- y Mercedes Prieto (1995) *Género y desarrollo rural: manual de autocapacitación para operadores de proyectos y guía para el facilitador*, Quito: Pronader-Ministerio de Bienestar Social-DRI-Dinamu-IIICA.
- Camacho, Juana (1999) "‘Todos tenemos derecho a su parte’: derechos de herencia, acceso y control de bienes en comunidades negras de la costa pacífica chocoana", en Juana Camacho y Eduardo Restrepo (eds.) *De montes, ríos y ciudades: territorios e identidades de la gente negra en Colombia*, Santafé de Bogotá: Fundación Natura, Ecofondo e Instituto de Antropología, pp. 107-142.
- Campaña, Pilar (1990) "Mujer y agricultura en América Latina y el Caribe", *Estudios Rurales Latinoamericanos* 13, 3:243-274.
- Campillo, Fabiola (1995) "Sesgos de género en políticas públicas para el mundo rural", en Ximena Valdés, Ana María Arteaga y Catalina Arteaga (eds.) *Mujeres: relaciones de género en la agricultura*, Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, 339-379.
- Cardoso, Fernando Henrique (1997) *Reforma agraria: compromiso de todos*, Brasilia: Presidencia da Republica, Secretaria de Comunicação Social.
- Carneiro, Maria José (1998) "Memoria, Esquecimento e Etnicidade na Transmissão do Patrimônio Familiar", en Maria José Carneiro et al. (eds.) *Campo Aberto: o rural no Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Contra Capa Livreria, pp. 273-296.
- (2000) "Herança e identidade de gênero entre agricultores familiares brasileiros", ponencia presentada en Latin American Studies Meetings, marzo, Miami.
- , Kryssy de Freitas y Gislaïne Guedes (1998) "Valor da terra e padrão de herança entre pequenos agricultores familiares", ponencia presentada en la XXI Reunião da Associação Brasileira de Antropologia, abril, Vitoria, Salvador.
- Caro, Blanca, Mauricio Gómez y Luisa Manosalva (1997) *Mujer rural en cifras*, Bogotá: Dirección Nacional de Equidad para la Mujer y Oficina de Mujer Rural, Ministerio de Agricultura.
- Caro, Elvia (1982) "Programas de desarrollo y la participación de la mujer en Colombia", en Magdalena León (ed.), *La realidad colombiana*, Bogotá: ACEP, 190-207.
- Carreras Maldonado, María y Sara Monteró Duhalt (1975) "Condición de la mujer en el derecho civil mexicano", en *Condición Jurídica de la Mujer en México*, México México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Carrión, Eduardo (1991) *Compendio de Derecho Sucesorio*, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Carter, Michael y Dina Mesbah (1990) "Economic Theory of Land Markets and its Implications for the Land Access of the Rural Poor", en Land Tenure Center Paper No. 141, Annex I, abril 1991, University of Wisconsin-Madison.
- (1993) "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" *World Development*, 21, 7: 1085-1100.
- y Brad Barham (1996) "Level Playing Fields and Laissez Faire: Postliberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies", *World Development* 24, 7: 1133-1149.
- y Eduardo Zegarra (1997) "Land Markets and the Persistence of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options", en Ramón López y Alberto Valdés (eds.), *Rural Poverty in Latin America*, Washington, D.C.: World Bank, pp. 125-152.
- Casafranca, Jazmine (1996) *Las mujeres productoras de alimentos en Perú: diagnóstico y políticas*, San José: IICA-BID.
- y Cristina Espinoza (1993) "Análisis de la política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en la región Andina: Perú. Documento síntesis", informe preliminar, IICA/BID Rural Women Project, diciembre, Lima, Perú.
- Castañeda S., Martha Patricia (2000) "Identidad femenina y herencia: aproximaciones a algunos cambios generacionales", ponencia presentada en el XXII International Congress of the Latin American Studies Association, marzo, Miami.
- Castro, Fidel (1981) "The Revolution within the Revolution", en E. Stone (ed.), *Women and the Cuban Revolution*, Nueva York: Pathfinder Press.
- CDM, Centro de Derechos de Mujeres (s.f.) *El régimen económico y el patrimonio familiar* (folleto). Tegucigalpa: Promotora Legal.
- Ceimme, Centro de Estudios e Investigación sobre el Maltrato a la Mujer Ecuatoriana (1995) *Encuentro latinoamericano, mujer indígena y participación política. Memoria, Foro alternativo de ONGs, Mar del Plata, Argentina, septiembre de 1994*, Quito: Ceimme.
- Cemujer-Instituto de Estudios de la Mujer (1994a) *Código de Familia: Regímenes Patrimoniales-Régimen de Participación en las Gananciales* (folleto). San Salvador: Ed. Malintzin.
- (1994b) *Código de Familia: Regímenes Patrimoniales-Separación de Bienes* (folleto). San Salvador: Ed. Malintzin.

- (1994c) *Código de Familia: Regímenes Patrimoniales-Comunidad Diferida* (folleto). San Salvador: Ed. Malintzin.
- Centro de Derechos Constitucionales (1996a) *Iguales en las leyes, desiguales en la vida*. (folleto) Managua: Centro de Derechos Constitucionales-Norad.
- (1996b) *Con ley o sin ley: matrimonio, unión de hecho, disolución* (folleto). Managua: Centro de Derechos Constitucionales-Norad.
- Cepal, Comisión Económica para América Latina (1993a) "Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente" (folleto). Santiago: Cepal, Unidad, Mujer y Desarrollo.
- (1993b) "La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz", Doc. LC/Mex/R.414, junio.
- (1994a) "Mujeres desarraigadas y pobreza en Centroamérica: una área de atención especial", Doc. LC/Mex/R.467, mayo.
- (1994b) "Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001", Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, Argentina, 25 al 29 de septiembre de 1994, Documento de Sala de Conferencia D6R1-ES.Gru.
- (1998a) "Unidad, mujer y desarrollo", en *Institucionalidad de la equidad en el Estado. Un diagnóstico para América Latina*, LC/L 1150, Santiago de Chile.
- (1998b) *Directorio de organismos nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América Latina y el Caribe*, LC/L 1065, Rev. 1, Santiago de Chile.
- Ceplaes (ed.) (1998) *Mujeres Contracorriente: voces de líderes indígenas*, Quito: Ceplaes.
- Cervone, Emma (1998) "Prof. Abelina Morocho Pinguil: entre cantares y cargos", en Ceplaes (Centro de Planificación y Estudios Sociales) (ed.) (1998) *Mujeres Contracorriente: voces de líderes indígenas*, Quito: Ceplaes, pp. 163-207.
- Cevasco, Gaby (1996) "Trabajadoras rurales en reunión continental", *Mujer Fempress* 181: 12.
- Cfemea, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (1996) *Guia dos direitos da mulher*, Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2a. ed.
- Chancoso, Blanca (s.f.) "Las indígenas no sabían de esta reunión", en *Mujeres Fempress, especial la mujer indígena*, Santiago.

- Chaney, Elsa (1979) *Supermadre: Women in Politics in Latin America*, Austin: University of Texas Press.
- (1987) "Women's Components in Integrated Rural Development Projects", en Carmen Diana Deere y Magdalena León (eds.), *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder: Westview, pp. 191-211.
- Chant, Sylvia (1997) *Women-Headed Households: Diversity and Dynamics in the Developing World*, Londres: MacMillan.
- Chile, Ministerio de Agricultura (1967) *Law No. 16640, Agrarian Reform*, Santiago: Ministerio de Agricultura [traducido por Land Tenure Center, University of Wisconsin, mimeo, s.f.].
- Chile, República de (1961) *Código Civil de Chile (1855)*, Madrid: Instituto de Cultura. (sin autor).
- (1992) *Censo General de Población y Vivienda, 1992*, Santiago: Instituto Nacional de Estadística.
- (1995) *Informe nacional, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Santiago: Sernam.
- Chinchilla, Norma Stoltz (1998) *Nuestras utopías, mujeres guatemaltecas del siglo XX*, Ciudad de Guatemala: Agrupación de Mujeres Tierra Viva y Magda Terra Eds.
- Chiriboga, Manuel, Rebeca Grynspan y Laura Pérez (eds.) (1996) *Mujeres de maíz. Programa de análisis de la política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en Centroamérica y Panamá*, San José: IICA-BID.
- Cidca-CESA-SNV-Camaren (1996) *El riego en la comunidad andina: una construcción social*, Quito.
- Ciera, Centro de Investigación y Estudio de la Reforma Agraria (1984) *La mujer en las cooperativas agropecuarias en Nicaragua*, Managua: Ciera.
- (1989) *La reforma agraria en Nicaragua, 1979-1989*, Managua: Ciera, vols. IV, VII, IX.
- , ATC y Cetra (1987) *Mujer y agroexportación en Nicaragua*, Managua: Instituto Nicaragüense de la Mujer.
- CIT, Conferencia Internacional del Trabajo (1988) "Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (num. 107)", Ginebra: International Labour Office, Report VI.

- Claro Solar, Luis (1978) *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado*, vol. I, *De las Personas*, Tomos 1 y 2, Santiago: Ed. Jurídica de Chile.
- CMC, Central de Mujeres Campesinas (1997) "Posiciones sobre la deuda agraria y bancaria de las organizaciones campesinas y demás sectores", mimeo, San Salvador.
- CMF, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (1994) *Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer*, No. 7142, San José: CMF, Colección Documentos No. 2.
- (1996) *Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres-Piomh*, San José: CMF.
- (1997) *Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres-Piomh*, San José: CMF.
- (1998) *Compendio de Indicadores de Logro del Addendum de los Sectores Agropecuarios y del Ambiente al Piomh*. San José: CMF.
- CNC, Comisión Nacional Campesina y Comisión Femenina (1986) "La demanda de la mujer rural: El derecho a la tierra", folleto No. 11, Santiago, s.f.
- Código Civil (1996) *Código Civil colombiano y legislación complementaria* Bogotá: Legis Editores, Envío No. 34R.
- Codimca y Fundación Arias (1997) *Encuentro nacional de mujeres rurales, 21, 22 y 23 de julio, Centro Notre Dame, El Progreso, Yoro, Honduras*, San José: Fundación Arias.
- Collective (1987) "Del amor a la necesidad", *Revista FEM*, 60: 15-17.
- Collin, Ambrosio y H. Capitant (1952) *Curso elemental de Derecho Civil*, 3ª ed., Madrid: sin editor.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, La Misión Social, Casen (1993) *Encuesta de caracterización socioeconómica (serie de datos)*. Bogotá: Casen.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1988) *Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002: Cambio para Construir la Paz*, Bogotá: Presidencia de la República y DNP.
- Comisión de la Mujer (1997) *La mujer peruana en la legislación del siglo XX*. Lima: Congreso de la República.

- Comisión Mujer y Autodescubrimiento (1990) "Conclusiones y resoluciones", en *Memorias. Encuentro latinoamericano de organizaciones campesinas e indígenas, 500 años de resistencia indígena y popular. Bogotá 7 al 12 de octubre de 1989*, Bogotá: ONIC, Organización Indígena de Colombia, ANUC, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos y Fensuagro-CUT, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria, pp. 18-31.
- Conadi (1995) *Ley Indígena*, Temuco: Conadi.
- Conaie (1994) *Memorias de las jornadas del Foro de la mujer indígena del Ecuador*, Quito: Conaie-Unfpa (Fondo de Población de Naciones Unidas).
- y Conamie/Conaie (1995) *Memorias. Encuentro de mujeres indígenas de las primeras naciones del continente, 31 de julio al 4 de agosto de 1995*, Quito, Ecuador, Quito: Conaie.
- Conferencia Episcopal Boliviana (1999) "Madre fecunda para todos, carta pastoral", mimeo, mayo, La Paz.
- Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas, Grupo de Trabajo sobre Comunidades y Titulación (1997) "Derechos individuales al interior de la comunidad", ponencia presentada en el Primer Taller sobre Comunidades Campesinas y Titulación, junio, Lima.
- Corbo, Vittorio y Stanley Fischer (1995) "Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.) *Handbook of Development Economics*, V. IIIb, Amsterdam: Elsevier, cap. 44.
- Córdova Plaza, Rosio (1999) "Mandiles y machetes: el acceso femenino a la tierra en una comunidad ejidal de Veracruz, México", documento presentado en el taller Land in Latin America: new context, new claims, new concepts, Cedla-Ceres-WAU, Royal Tropical Institute, mayo, Amsterdam.
- Correia, Sonia (1998) "Plataforma de Beijing", en Enlac (ed.), *Memorias del Primer Encuentro Latino-Americano y del Caribe de la Mujer Trabajadora Rural, 15 de setiembre de 1996*, Fortaleza, Ceará, Brasil, Lima: Publicaciones S.R.L.
- Costa Leonardo, Nuria (ed.) (1995) *La mujer rural en México*, México: Comité Nacional Coordinadora para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Costa Rica, República de (1887) *Código Civil*, San José: Imprenta Nacional.
- (1984) *Censo de población de 1984*, San José: Sección General de Estadísticas y Censos.

— (1985) *Código civil y de familia*, San José: Ed. Porvenir.

Cuba Salerno, Amalia (1993) "Participación de la mujer en la cadena agroalimentaria peruana", mimeo, enero, Lima: Unifem.

Custred, Glynn (1977) "Peasant Kinship, Subsistence and Economics in a High Altitude Andean Environment", en R. Bolton y E. Mayer (eds.), *Andean Kinship and Marriage*, Washington, DC: American Anthropological Association, pp. 117-135.

CUT, Central Única dos Trabalhadores (1991) *Mulheres Trabalhadoras Rurais: Participação e Luta Sindical. Direitos da Mulher*, Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais, Comissão Nacional da Questão da Mulher Trabalhadora.

Cuvi, María (1992) "Políticas agrarias y papel de la mujer en el desarrollo del Ecuador", en Ceplaes-ACDI (ed.), *Entre los límites y las rupturas. Las mujeres ecuatorianas en la década del 80*, Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes) y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Dahlerup, Drude (1993) "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", *Debate Femenista* 4 (3): 165-206.

Daley, Caroline y Melanie Nolan (eds.) (1994) *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, Nueva York: New York University Press.

Da Luz, Valdemar (1996) *Curso de Direito Agrario, Contem o Estatuto da Terra*, 2ª. ed., Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto.

Dandler, Jorge (1996) "Indigenous People and the Rule of Law in Latin America: Do they have a chance?" ponencia presentada en el Academic Workshop on the Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, noviembre 9-16, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

De Barbieri, Teresita (1992) "Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica", *Revista Interamericana de Sociología*, 2: 147-178.

— (1996) "Certezas y malos entendidos sobre la categoría género", en Laura Guzmán y Gilda Pacheco (eds.) *Estudios básicos de derechos humanos IV*, San José: IIDH, pp. 47-84.

Deere, Carmen Diana (1976) "Rural Women's Subsistence Production in the Capitalist Periphery", *Review of Radical Political Economy* 8,1: 9-17.

— (1977) Changing Social Relations of Production and Peruvian Peasant Women's Work, *Latin American Perspectives* 4, 1 and 2: 48-69.

- (1983) "Cooperative Development and Women's Participation in the Nicaraguan Agrarian Reform", *American Journal of Agricultural Economics* diciembre: 1043-1048.
- (1985) "Rural Women and State Policy: The Latin American Agrarian Reform Experience", *World Development* 13, 9: 1036-1053.
- (1986) "Rural Women and Agrarian Reform in Peru, Chile and Cuba", en June Nash y Helen Safa (eds.) *Women and Change in Latin America*, South Hadley, MA: Bergin & Garvey, 189-207.
- (1986) "La mujer rural y la política estatal: la experiencia latinoamericana y caribeña de reforma agraria", en Carmen Diana Deere y Magdalena León (eds.) *La mujer y política agraria en América Latina*, Siglo XXI Editores y ACEP, pp. 187-208.
- (1990) *Household and Class Relations: Peasants and Landlords in Northern Peru*, Berkeley: University of California Press.
- , Peggy Antrobus, Lynn Bolles, Edwin Meléndez, Peter Phillips, Marcia Rivera y Helen Safa (1990) *In the Shadows of the Sun: Caribbean Development Alternatives and U.S. Policy*, Boulder: Westview.
- y Martin Diskin (1984) "Rural Poverty in El Salvador: Dimensions, Trends and Causes", World Employment Programme Research Working Paper No. 64, International Labour Office.
- y Magdalena León (1982) *Women in Andean Agriculture: Peasant Production and Rural Wage Employment in Colombia and Peru*, Ginebra: International Labour Office.
- (1986) "Introducción", en Carmen Diana Deere y Magdalena León (eds.) *La mujer y política agraria en América Latina*, Siglo XXI Editores y ACEP, pp. 11-26.
- y Magdalena León (eds.) (1986) *La mujer y política agraria en América Latina*, Siglo XXI Editores y ACEP.
- (1997) "La mujer rural y la reforma agraria en Colombia", *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural* (Bogotá), 38-39: 7-23.
- (1998a) "Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina", *Debate Agrario: Análisis y Alternativas* (Lima), 27: 129-154.
- (1998b) "Gender, Land and Water: from Reform to Counter-reform in Latin America", *Journal of Agriculture and Human Values*, 15, 4: 375-386.

- (1998c) "Reforma agraria y contrarreforma en el Perú: hacia un análisis de género", Serie de Estudios Mujer Rural y Desarrollo, Ediciones Flora Tristán (Lima).
- (1998d) "Derechos de propiedad y acceso de la mujer a la tierra en El Salvador", *Boletín Prisma*, 32 (San Salvador): 1-15.
- (1998e) "Mujeres sin tierra", *Tinkasos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales* (La Paz), 1, 2: 47-66.
- (1999a) "Género y derechos a la tierra en Ecuador", en C.D. Deere, M. León, E. García y Julio César Trujillo, *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Ecuador*. Quito: Conamu (Consejo Nacional de la Mujer) y Unicef.
- (1999b) "Towards a Gendered Analysis of the Brazilian Agrarian Reform", Occasional Papers No. 16 of the New England Consortium of Latin American Studies. Storrs: University of Connecticut.
- (1999c) *Mujer y Tierra en Guatemala*, Serie Autores Invitados, Ciudad de Guatemala: Avanco.
- , Magdalena León de Leal y Jane Humphries (1982) "Class and Historical Analysis for the Study of Women and Economic Change", en R. Anker, M. Buvinic y N. Youssef (eds.) *Women's Roles and Population Trends in the Third World*, Londres: Croom Helm, pp. 87-114.
- Niurka Pérez, Cary Torres, Miriam García y Ernel González (1998) *Guines, Santo Domingo y Majibacoa: sobre sus historias agrarias*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales.
- y Robert Wasserstrom (1981) "Ingreso familiar y trabajo no agrícola entre los pequeños productores de América Latina y el Caribe", en A. Novoa and J. Posner (eds.), *Seminario Internacional sobre Producción Agropecuaria y Forestal en Zonas de Ladera de América Tropical*. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Informe Técnico No. 11, pp. 151-167.
- Deininger, K. (1999) "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa", *World Development* 27, 4: 651-672.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (1993) "Adjustment policies, agriculture and rural development in Latin America", en Ajit Singh y Hamid Tabatabai (eds.), *Economic Crisis and Third World Agriculture*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-146.

- , Elisabeth Soudolet y Linda Wilcox Young (1989) "Land and Labour in Latin American Agriculture from the 1950s to the 1980s", *The Journal of Peasant Studies* 16, 3: 396-424.
- , Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet (1997) *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses, 1990-1994*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- De Jong, Sara (1997) "Del diagnóstico al acceso a la titulación de tierra", *Avance: Fortalecimiento Institucional*, Cajamarca: Cipder, pp. 4-5.
- De la Cadena, Marisol (1988) "Comuneros en Huancayo: migración campesina a ciudades serranas", Documento de Trabajo No. 26, Instituto de Estudios Peruanos.
- (1995) "'Women Are More Indian': Ethnicity and Gender in a Community Near Cuzco", en Brooke Larson and Olivia Harris (eds.), *Ethnicity, Markets and Migration in the Andes: At the Crossroads of history and Anthropology*, Durham, N.C.: Duke University Press, pp. 329-348.
- De la Cruz, Rodrigo (1995) "Los derechos de los indígenas: un tema milenario cobra nueva fuerza", en Ramón Torres Galarza (ed.), *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*. Quito: Conaie-Ceplaes-ABYA-YALA, n.d., pp. 7-15.
- De la Torre A., Ana (1995) *Violencia contra la mujer rural en Cajamarca*, Cajamarca: Aprisa-BAC y Sub Región de Salud IV.
- Del Castillo, Laureano (1996) "Impacto de la ley de tierras sobre las comunidades campesinas y nativas", *Vox Juris Revista de Derecho* (Lima) 6: 207-223.
- (1997a) "Derechos de la mujer en el ámbito agrario", ponencia preparada para el Seminario/Taller Ley de Tierras y Titulación en Cajamarca, abril, Red de la Mujer Rural Flora Tristán y Reprodemuc, Cajamarca.
- (1997b) "Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal", *Debate Agrario* (Lima) 26: 59-79.
- , Máximo Gallo y Carlos Montes (1995) *Ley 26505. La Nueva Ley de Tierras: análisis y comentarios*, Lima: Cepes, Cipca, Coincide, SER y URCO.
- De los Reyes, Paulina (1990) "The Rural Poor: Survival Strategies and Living Conditions among the Rural Population in the Seventh Region", en D. Hojman (ed.), *Neo-Liberal Agriculture in Rural Chile*, Nueva York: St. Martin's Press, 146-167.

- Demsetz, Harold (1998) "Property Rights", en Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*, Vol. 3, Londres: Routledge, pp. 144-155.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (1998) *Macroeconomía, género y estado*, Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Desai, Sonalde y Samia Ahmad (1998) "Female-Headed Households", en Nelly Stromquist (ed.), *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*. Nueva York: Garland, pp. 227-235.
- De Vries, Pieter (1995) "The Local Redefinition of the Agrarian Question in Mexico: Transformations of Practices, Projects and Identities in the Age of Globalization", ponencia presentada en la conferencia "The Agrarian Question: The Politics of Farming in the Year 2000", mayo 22-24, University of Wageningen, Países Bajos.
- DeWalt, Billie y Martha Rees (1994) *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, San Diego: Center for U.S. Mexican Studies.
- DGPM, Dirección General de Promoción de la Mujer (1998) "Conoce tus derechos como parcelera", (folleto), Santo Domingo.
- Díaz, Harry (1990) "Proletarianisation and Marginality: the Modernisation of Chilean Agriculture", en D. Hojman (ed.), *Neo-Liberal Agriculture in Rural Chile*, Nueva York: St. Martin's Press, 127-145.
- Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1998) *Mujeres rurales en cifras*. Bogotá: Dirección Nacional de Equidad y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Diskin, Martin (1989) "El Salvador: Reform Prevents Change", en W. Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, 429-450.
- Dornelly, Jack (1984) "Cultural Relativism and Universal Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 6, 4: 400-419.
- Dore, Elizabeth (2000a) "One Step Forward, Two Steps Back: Gender and the State in the Long Nineteenth Century", en E. Dore and Maxine Molyneux (eds.) *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, Durham: Duke University Press, pp. 3-32.
- (2000b) "Property, Household, and Public Regulation of Domestic Life: Diriomo, Nicaragua, 1840-1900", en E. Dore and Maxine Molyneux (eds.) *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, Durham: Duke University Press, pp. 147-171.

- Dorner, Peter (1992) *Latin American Land Reforms in Theory and Practice*, Madison: University of Wisconsin Press.
- y Don Kanel (1971) "The Economic Case for Land Reform: Employment, Income Distribution and Productivity", en Peter Dorner (ed.), *Land Reform in Latin America*, Land Economics Monograph No. 3. Madison: University of Wisconsin.
- Dueñas Vargas, Guiomar (1997) *Los hijos del pecado, ilegitimidad y vida familiar en la Santa Fe de Bogotá colonial*, Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Durán Ariza, Alicia (1991) "Informe final. Avances de la 'Política sobre el papel de la mujer campesina en el desarrollo agropecuario'", mimeo, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
- Echenique, Jorge (1996) "Mercados de Tierra en Chile", en Bastiaan Reydon y Pedro Ramos (eds.) *Mercado y políticas de tierras (experiencias en América Latina)*. Campinas: Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas, pp. 73-108.
- Echeverría, Rubén G. (1998) "Un creciente interés en lograr mercados de tierras rurales más efectivos", en Banco Interamericano de Desarrollo (ed.), *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Washington, D.C.: BID, pp. 1-13.
- Ecuador, República de (1994) *Ley de Desarrollo Agrario y Reglamento*, Quito: Congreso Nacional.
- (1998) *Constitución política de la República del Ecuador: índice sistemático, comentario, concordancias*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 3ª ed.
- Edwards, W.M. (1980) "Ten Issues in Carrying Out Land Reform in Colombia", *Inter-American Economic Affairs* 34, 3: 55-68.
- El Salvador, Ministerio de Planificación (1985) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador: Dirección General de Coordinación.
- (1992) *Censos Nacionales, V de Población, IV de Vivienda*. Tomo General. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- (1959) *Código Civil de El Salvador 1959 con Estudio Preliminar de Dr. Mauricio Guzmán*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica.
- Elson, Diane (1991) "Male Bias in Macro-economics: The Case of Structural Adjustment", en Diane Elson (ed.), *Male Bias in the Development Process*, Manchester: Manchester University Press, cap. 7.

- , M.A. Faune, J.Gideon, M. Gutiérrez, A. López de Mazier y E. Sacayon (1997) *Crecer con la mujer: Oportunidades para el desarrollo económico centroamericano*. San José: Embajada Real de los Países Bajos.
- Elu de Leñero, María del Carmen (1975) *La mujer en América Latina*, México D.F.: Sepsetentas.
- Embrater (1986) "I Congresso Nacional de Mulheres Rurais, Brasilia, DF, 25 al 28 de novembro de 1986, Conclusões", Ministerio de Agricultura, Serviço de Extensão Rural.
- Encuentros Nacionales de Promotoras Rurales (1992) "Las Reformas al Artículo 27 Constitucional, Nueva Ley Reglamentaria", *Cuadernos Agrarios* (México D.F.) núm. 5-6: 218-227.
- Engels, Federico (1966) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas* en dos tomos, tomo II. Moscú: Editorial Progreso, pp. 183-327.
- Engle, Patrice (1995) "Father's Money, Mother's Money, and Parental Commitment: Guatemala and Nicaragua", en Rae L. Blumberg, Cathy Rakowski, Irene Tinker y Michael Monteon (eds.), en *Gendering Wealth and Well-Being: Empowerment for Global Change*. Boulder: Westview, pp. 155-180.
- Enlac, Encuentro Latino-Americano y del Caribe de la Mujer Trabajadora Rural (1998) *Memorias del Primer Encuentro Latino-Americano y del Caribe de la Mujer Trabajadora Rural, 15 de setiembre de 1996, Fortaleza, Ceará, Brasil*, Lima: Publicaciones S.R.L.
- Enríquez, Laura (1991) *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979-1990*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- (1999) "Neoliberalism and Nicaraguan Farmers: Its Effects and Their Responses to It", ponencia presentada en la Conferencia Científica 40 Aniversario de la Ley de Reforma Agraria Cubana, mayo 12-14, La Habana.
- Escobar, Arturo y Sonia E. Álvarez (eds.) (1992) *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Escoto León, Claudio (1965) *Leyes de reforma agraria en América Central*, Bogotá: ICA-CIRA.
- Esparza Salinas, Rocío, Blanca Suárez y Paloma Bonfil (1996) *Las mujeres campesinas ante la reforma al artículo 27 de la Constitución*, México D.F.: Gimtrap (Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza), Serie Cuadernos de Trabajo.

- Estadísticas (1998) "Estadísticas sobre el avance de Procede", *Estudios Agrarios* No. 10: s.e., en <http://www.pa.gob.mx/publica/pu071011.htm>.
- Eto Cruz, Gerardo (1989) *Derecho de familia en la Constitución y el nuevo Código Civil*. Trujillo: Marsol Perú Editores.
- Facio M., Alda (1996) "El principio de igualdad ante la ley", en Movimiento Manuela Ramos (ed.), *Derechos Humanos de las Mujeres: aproximaciones conceptuales*, Lima: Manuela Ramos.
- Fajardo, Darío (1983) *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- (1998) "La reforma agraria como ordenamiento territorial", mimeo, septiembre, Bogotá.
- (1999) "La reforma agraria en las agendas para la búsqueda de soluciones al conflicto armado", mimeo, Fescol, Bogotá.
- y Héctor Mondragón (1997) *Colonización y estrategias de desarrollo*, Bogotá: IICA, Ministerio del Medio Ambiente e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia.
- Fandiño, Mario (1993) "Land Titling and Peasant Differentiation in Honduras", *Latin American Perspectives* 20, 2: 45-53.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1979) *Informe de Conferencia mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural, Roma, 12-20 julio 1979*, Roma: WCARRD/REP, julio.
- (1990) *Mesa redonda sobre los mecanismos jurídicos que posibilitan la participación de la mujer en el desarrollo rural*, Santiago: FAO, Oficina Regional.
- (1992) *Situación jurídica de la mujer rural en diecinueve países de América Latina*. Roma: FAO.
- (1996) *Informe: Reunión regional sobre la mujer rural y la legislación agraria*. Santiago: FAO, Oficina Regional.
- (1997) *Report of the World Food Summit, 13-17 November 1996*, Roma: FAO.
- (1998) *Production Yearbook 1997*, Vol. 5. Rome: FAO.

- y Inca (1998) "Gênero e Desenvolvimento rural e agrícola, material de apoio técnico", documento preparado para el taller de FAO-Inca, Socio-Economic Analisis and Gender, mayo 14-15, Brasilia.
- Fauné, M. Angélica (1995) "Centroamérica: mujeres y familias rurales", en Ximena Valdés, Ana María Arteaga y Carolina Arteaga, (eds.) *Mujeres: relaciones de género en la agricultura*, Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, 125-208.
- Feder, Gershon y David Feeny (1991) "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy", *World Bank Economic Review* 5, 1: 135-53.
- Feijoo, María del Carmen (1989a) *Una bibliografía anotada de los estudios sobre el status de las mujeres en América Latina*, Buenos Aires: Cedes.
- (1989b) "Estado actual de la investigación sobre mujer en América Latina", mimeo, Montevideo: Greemu.
- Feldman, Shelley (1998) "Conceptualizing Change and Equality in "Third World Contexts" en Nelly P. Stromquist (ed.), *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*, Nueva York: Garland, pp. 24-37.
- Fempres (1999) "Ecuador: el protagonismo de las indígenas", *Revista mujer/fempres* No. 214, septiembre, s.e.
- Fernandes, Bernardo Macano (1996) *MST: formação e territorialização*, São Paulo: Ed. Hucitec.
- Fernández, Blanca (1982) "Reforma agraria y condición socioeconómica de la mujer: el caso de dos cooperativas agrarias de producción peruanas", en M. León and C.D. Deere (eds.), *Las trabajadoras del agro*, Bogotá: ACEP, 261-276.
- , María Amelia Trigoso, Laureano del Castillo, William Becerra, Pedro Arias, Katherine Pozo y Karla Aragón (2000) '*Por una titulación de tierras con equidad*': una experiencia para compartir, Lima: Ed. Flora Tristán, Serie de Estudios Mujer Rural y Desarrollo.
- Fernández-Kelley, Patricia (1983) *For We Are Sold, I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*, Albany: State University of New York Press.
- FIDA, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (1989) *Informe de la Misión Especial de Programación a la República del Ecuador*, Roma: FIDA.

- Figallo Adrianzan, Guillermo (1990) "Derecho agrario y familia", en Fernando de Trazegnies Granda *et al.* (eds.), *La familia en el derecho peruano*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 412-425.
- Figueras y González, Jesús (1945) "Posición jurídica de la mujer", *Monografías Jurídicas*, Vol. XLIX. La Habana: Jesús Montero Ed., pp. 58-105.
- Findley, Roger W. (1973) "Problems Faced by Colombia's Agrarian Reform Institute in Acquiring and Distributing Land", en Robert E. Scott (ed.), *Latin American Modernization Problems: Case Studies in the Crises of Change*, Urbana: University of Illinois Press, 122-192.
- Flexner, Eleanor y Ellen Fitzpatrick (1996) *Century of Struggle: The Woman's Rights Movement in the United States*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Flora, Cornelia (1986) "El sector privado y la mujer en el desarrollo: proyectos de generación de ingresos", en Carmen Diana Deere y Magdalena León (eds.) *La mujer y política agraria en América Latina, Siglo XXI Editores y ACEP*, pp. 247-264.
- Flores, Andrea, Felipa Gutiérrez y Arminda Velazco (s.f.) "Nosotras las mujeres Aymaras", en *Mujer Fempress, Especial la Mujer Indígena*, Santiago: Mujer Fempress.
- Flores, Margarita (1994) "Tierra: conflicto y paz en El Salvador", ponencia presentada en 48th International Congress of Americanists, julio, Estocolmo.
- FMC, Federación de Mujeres Cubanas (1975) *Memorias: Segundo Congreso de la Federación de Mujeres Cubanas*, La Habana: Editorial Orbit.
- Folbre, Nancy (1986a) "Hearts and Spades, Paradigms of Household Economics", *World Development* 14, 2: 245-255.
- (1986b) "Cleaning House: New Perspectives on Households and Economic Development", *Journal of Development Economics* 22,1: 5-40.
- Foley, Michael W. con George Vickers y Geoff Thale (1997) "Land, Peace and Participation: The Development of Post-War Agricultural Policy in El Salvador and the Role of the World Bank", WOLA Occasional Paper Series, Washington Office on Latin America, Washington, D.C.
- Foro de Organizaciones No Gubernamentales (1994) "Síntesis de las principales propuestas acordadas en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales, Mar del Plata, 24 de septiembre de 1994", mimeo, Lima: Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán".

- Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, Nueva York: Pantheon.
- Fox, Jonathon (1994) "Political Change in Mexico's New Peasant Economy", en M.L. Cook, K. Middlebrook y J.M. Horcasitas (eds.) *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, cap. 10.
- Fraser, Arvonne S (1987) *The U.N. Decade for Women: Documents and Dialogue*, Boulder: Westview Press.
- Fraser, Nancy (1997) *Justicia interrumpida: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Freire, Paolo (1973) *Pedagogy of the Oppressed*, Nueva York: Seabury Press.
- Fundación Arias (1992) *El acceso de la mujer a la tierra en El Salvador*, San José: Fundación Arias.
- (1997a) *Mujeres productoras de esperanza, Costa Rica*, San José: Fundación Arias.
- (1997b) "Encuentro Nacional: Forjando la Organización de las Mujeres Rurales en Nicaragua, Ipade, 15-17 de octubre de 1997", informe preliminar, San José.
- (1998a) *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad, El Salvador*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- (1998b) *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad, Guatemala*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- (1998c) *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y la propiedad, Honduras*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- (1998d) *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad, Nicaragua*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- (1998e) *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad, Costa Rica*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- (1998f) *Diagnóstico sobre la organización de las mujeres rurales en Centroamérica*. (folleto) San José: Fundación Arias.
- y Cipres (1992) *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*, San José: Fundación Arias.

- y Tierra Viva (1993) *La mujer y el acceso a la tierra en Guatemala*, San José: Fundación Arias.
- y Ceaspa (1995) *El acceso de la mujer a la tierra en Panamá*, San José: Fundación Arias.
- Funde, Fundación Nacional para el Desarrollo (1997) *Tierra, deuda agraria y políticas agrícolas, versión popular*, San Salvador: Funde.
- Fundesa, Fundación para el Desarrollo 16 de enero (1997) "Proceso de participación de proindivisos en propiedades PTT y elementos básicos para estrategia de desarrollo", mimeo, San Salvador.
- Fusades, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (1997) "Pobreza rural", *Boletín Económico y Social* (San Salvador), No. 138, mayo.
- Gabinete do Ministro Extraordinario da Política Fundiaria and Inkra (1998) "Cadastramento e Seleção Nacional", mimeo, junio, Brasilia.
- Gaitán, Ángel Gabriel (1996) *Las mujeres productoras de alimentos en Colombia: diagnóstico y políticas*, San José: IICA-BID.
- Galán, Beatriz (1998) "Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana", mimeo, Roma: FAO.
- Garay, Amanda (1996) "Women, Cultural Relativism, and International Human Rights: a Question of Mutual Exclusivity or Balance?" *International Insights*, Spring: 19-33.
- García, Elizabeth (1992) "La situación de la mujer en el sistema jurídico ecuatoriano", Doc. LC/R.1134, Cepal: Santiago.
- (1994) "Informe del seminario taller sobre procedimientos de trabajo de campo: selección de áreas y equidad de género en la entrega de títulos de tierra", Informe al IICA, Quito.
- (1999) "Resultados y conclusiones del estudio de validación del proceso de titulación del Pronader", en C.D. Deere, M. León, E. García y J.C. Trujillo, *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Ecuador*, Quito: Conamu, pp. 85-99.
- García, Emilio (1994) "Estrategia modernizante y el perfil del movimiento campesino contemporáneo", *Revista Mexicana de Sociología*, 61,2: 59-76.
- García Laguardia, Jorge (ed.) (1997) *Acuerdos de paz*, Ciudad de Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

- Garrett, Patricia (1982) "Women and Agrarian Reform: Chile 1964-1973", *Sociología Ruralis* 22, 1: 17-28.
- GIA, Grupo de Investigación Agraria (1986) "La demanda de la mujer rural", *Noticiero de la Realidad Agraria*, 42: 1-10.
- Girón, Bertila y Silvia Halsband (1995) *La mujer rural en El Salvador, Informe Nacional Centa-FAO*, San Salvador: Centa-FAO.
- Gobierno Nacional, FARC-EP (1999) "Agenda Común por el cambio hacia una nueva Colombia, La Machaca, mayo 6 de 1999", *Revista Cambio*, No. 308.
- Godinho Delgado, Maria Berenice (1995) "A Organização das Mulheres na Central Unica dos Trabalhadores: a Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora", Masters Thesis, Pontificia Universidade Catolica de São Paulo.
- Gómez Cruz, Ricardo A. (1997) "Uso y tenencia de la tierra en El Salvador", informe preliminar de consultoría, San Salvador.
- Gómez-Restrepo, Ofelia (1991) "Políticas para la mujer en el sector rural: caso de Colombia", en IICA (ed.), *Mujer y modernización agropecuaria: balance, perspectivas y estrategias*, San José, Costa Rica: IICA, cap. 5.
- Gómez, Sergio y Jorge Echenique (1988) *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, Santiago: Flacso y Agraria.
- González Cruz, María del Refugio y Rosa Eugenia Durán Uribe (1992) "Mujeres autoconstructoras: estudio de caso de un programa estatal", en Alejandra Massolo (ed.), *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*, México D.F.: Colegio de México, PIEM, pp. 197-218.
- González Montes, María de la Soledad (1992) "Familias campesinas mexicanas en el siglo XX", tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- Graciarena, Jorge (1975) "Notas sobre el problema de la desigualdad sexual en sociedades de clases", en Cepal (ed.), *Mujeres en América Latina, aportes para una discusión*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 26-45.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*, Londres: Laurence and Wishart.
- Graubart, Karen (2000) "'Con nuestro trabajo y sudor': Indigenous Women and the Construction of Colonial Society in 16th and 17th Century Peru", Ph.D. dissertation, University of Massachusetts, Amherst.

- Green, Duncan (1995) *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Londres: Latin American Books.
- Guatemala, Congreso de la República (1998) "Proyecto de Decreto de Ley Fondo de Tierras", junio, mimeo, Ciudad de Guatemala.
- (1999) *Ley del Fondo de Tierras*. Ciudad de Guatemala: Congreso de la República.
- Guatemala, República de (1981) *Censos Nacionales de 1981, IX de Población, cifras definitivas*, Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas.
- (1985) *Tercer Censo Agropecuario 1979*, Ciudad de Guatemala: Dirección General de Estadística.
- (1986) *Constitución Política de la República de Guatemala y Código Civil*, Ciudad de Guatemala.
- (1996) *Censo Nacional de Población y V de Habitación*, Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- (1997) *Proyecto de Ley Orgánico del Instituto Nacional de la Mujer (INAM)*, Guatemala: INAM.
- Guillén, Mariela (ed.) (1996) *Un camino llamado Beijing. Informe de la gestión de la Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, septiembre 1995*, Lima: Flora Tristán.
- Guzmán, Laura (1991) "Políticas para la mujer rural: caso de Costa Rica", en IICA (ed.), *Mujer y modernización agropecuaria: balance, perspectivas y estrategias*, San José, Costa Rica: IICA, cap. 4.
- Guzmán, Virginia (1996) "La equidad de género en una nueva generación de políticas", en Narda Enrique (ed.), *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales*, Lima: Programa de Estudios de Género, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 213-229.
- Hahner, June E. (1978) "The Nineteenth-Century Feminist Press and Women's Rights in Brazil", en A. Lavrin (ed.), *Latin American Women: Historical Perspectives*, Westport, CN: Greenwood Press, pp. 254-285.
- (ed.) (1980), *Women in Latin American History: their lives and views*. Los Angeles: UCLA Latin American Studies Series, Vol. 51., ed. rev.

- Hall, Anthony L. (1990) "Land Tenure and Land Reform in Brazil", en Roy Prosterman, Mary Temple y Timothy Hanstad (eds.), *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder: Lynn Rienner.
- Hamilton, Sarah (1998) *The Two-Headed Household: Gender and Rural Development in the Ecuadorean Andes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (1999) "Gender, Land, and Liberty under the Mexican Counter-Reform", *Latin American Research Review*, de próxima publicación.
- (2000) "Blood, Sweat, and Tears: Gender and Entitlement to Land in Ecuador, Guatemala, and Mexico", ponencia presentada en la reunión del 2000 de la Latin American Studies Association, marzo 16-18, Miami.
- Hammond, John L. (1999) "Law and Disorder: the Brazilian Landless Farmworkers' Movement", *Bulletin of Latin American Research*, 18, 4: 468-489.
- Haney, Emil B. y Wava G. Haney (1989) "The Agrarian Transition in Highland Ecuador: From Precapitalism to Agrarian Capitalism in Chimborazo", en William Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, pp. 70-91.
- Hartmann, Betsy (1995) *Reproductive Rights and Wrongs*, Nueva York: Harper and Row.
- Hernández, Pedro y Óscar Dada (1997) *El programa de transferencia de tierras*, Avances No. 10, San Salvador: Funde.
- Hernández, Teresita y Clara Murguialday (1993) *Mujeres indígenas ayer y hoy*, Managua: Puntos de Encuentro.
- Hernández C., Rosalva A. y Héctor Ortiz E. (1996) "Las demandas de la mujer indígena en Chiapas", *Nueva Antropología* (México) 15, 49: 31-39.
- Hipsher, Patricia (1998) "Right and Left-wing Women in Post-Revolutionary El Salvador: Feminist Autonomy and Cross-Political Alliance-Building for Gender Equality", ponencia presentada en XXI International Congress of the Latin American Studies Association, septiembre 24-26, Chicago.
- Holston, James (1991) "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, 33, 4: 695-725.
- Honduras, República de (1975) "Decree No. 170, Agrarian Reform Law", mimeo. Traducido del inglés por Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- (1976) *Censo de Población y Vivienda, 1974*, Tegucigalpa: Dirección General de Estadística y Censos.

- (1977) *Censo Nacional de Población*, Tomo II, Tegucigalpa: Dirección General de Estadística y Censos.
- (1988) *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1988*, Tomo II, Tegucigalpa: Dirección General de Estadística y Censos.
- (1995) *Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto No. 3192)*, Tegucigalpa: Ed. Guaymaras.
- (1997), *Código de Familia*, Tegucigalpa: Ed. Guaymaras.
- Howard, Rhoda E. (1993) "Cultural Absolutism and the Nostalgia for Community", *Human Rights Quarterly*, 15: 315-338.
- Hünefeldt, Christine (1997) "Las cartas femeninas en las desavenencias conyugales: las mujeres limeñas a comienzos del siglo XIX", en Denise Arnold (ed.), *Más allá del silencio: las fronteras de género en los Andes*, La Paz: IILCA/Ciase Research Series No. 27, pp. 387-406.
- Hvalkof, Soren (1998) "Beyond Indigenous Land Titling: Democratizing Civil Society in the Peruvian Amazon", ponencia presentada en Conference on Space, Place and Nation in the Americas, University of Massachusetts, Amherst, noviembre 20-22 1998.
- IADB, Inter-American Development Bank (1998) *Basic Socio-Economic Data: Statistics and Quantitative Analysis*, Washington, D.C.: IADB.
- (1997) *Economic and Social Progress Report for Latin America 1997*, Washington, D.C.: IADB.
- Ibarra, Hernán y Pablo Espina (1994) *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Cotopaxi*, Quito: FEPP.
- IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Guatemala (1991) *Guatemala, lineamientos para un programa sectorial agropecuario*, Guatemala: IICA.
- IMU, Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (1998) *Resumen ejecutivo del anteproyecto Código Agrario con Perspectiva de Género, Documento para consulta*, San Salvador: IMU.
- (1999) *Anteproyecto Código Agrario con Perspectiva de Género*, San Salvador: IMU.
- Incora, Instituto Colombiano de Reforma Agraria (1994) *Ley 160 y sus normas reglamentarias*, Bogotá: Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Incra-CRUB-UNB (1998) *I Censo da Reforma Agraria do Brasil*, Brasilia: Incra.

INDA, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (1999) "Manual de Procedimientos para la titulación de tierras del INDA", Quito, Dirección de Planificación, INDA.

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (1995) *III Censo Nacional Agropecuario. Perú: Perfil Agropecuario, Avance de Resultados*, Lima: Dirección Técnica de Censos y Encuestas.

Iñiguez de Salinas, Elizabeth y Anselma Linares Pérez (1997) *Guía jurídica para la mujer y la familia*. La Paz: Subsecretaría de Asuntos de Género, Ministerio de Desarrollo Humano.

INIM, Instituto Nicaragüense de la Mujer (1993) "Situación de la mujer campesina y su acceso a la tenencia de la tierra", ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional Mujer y Tenencia de la Tierra, octubre, Managua.

— (1995) *Informe del Gobierno de Nicaragua a la IV Conferencia de la Mujer*, Managua: INIM.

— (1996) "Intercambio de experiencias sobre el proceso de sensibilización de género con demandantes de títulos agrarias", ponencia presentada en la primera conferencia centroamericana del mismo nombre, diciembre 9-10, Managua.

INRA, Instituto Nacional de Reforma Agraria (Cuba) (1960) *Leyes agrarias revolucionarias. Compendio de la legislación dictada durante el año 1959*, La Habana: INRA.

— (Bolivia) (1997a) *INRA: una herramienta para la tierra*, La Paz: INRA.

— (1997b) *INRA: Una herramienta para la tierra, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Reglamentos de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, La Paz: INRA.

INRA-INIM, Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, Instituto Nicaragüense de la Mujer (1996) "Informe de Nicaragua", ponencia presentada en la primera conferencia centroamericana sobre Intercambio de Experiencias sobre el Proceso de Sensibilización de Género con Demandantes de Títulos Agrarios, diciembre 9-10, Managua.

Instituto de la Mujer (ed.) (1995) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y recomendaciones*, Madrid: Instituto de la Mujer.

INTA, Instituto Nacional de Transformación Agraria (1996) "Adjudicaciones a mujeres por departamento y sus municipios 1954-1996", mimeo, diciembre, Ciudad de Guatemala.

- Isbell, Billie Jean (1978) *To Defend Ourselves: Ecology and Ritual in an Andean Village*. Austin: Latin American Monographs, No. 47, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin.
- Isdemu, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (1997) *Política Nacional de la Mujer*, San Salvador: Isdemu.
- ISIS Internacional (1987) "Las mujeres aymaras se organizan", *ISIS Internacional, Edición de las Mujeres*, No. 6: 45.
- Jackson, Cecile (1993a) "Environmentalism and Gender Interest in the Third World", *Development and Change*, 24: 649-677.
- (1993b) "Women/Nature or Gender/History? A Critique of Ecofeminist Development". *Journal of Peasant Studies* 20, 3: 389-418.
- Jacoby, Hanan (1991) "Productivity of Men and Women and the Sexual Division of Labor in Peasant Agriculture of the Peruvian Sierra", *Journal of Development Economics* 37, 265-87.
- Jansen, Kees y Esther Roquas (1998) "Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras", *Development and Change* 29: 81-106.
- Jaquette, Jane (1982) "Women and Modernization Theory: a Decade of Feminist Criticism", *World Politics* 34: 267-283.
- (ed.) (1994) *The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy*, Boulder: Westview Press.
- Jaramillo, Carlos Felipe (1998) "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia", en Banco Interamericano de Desarrollo (ed.), *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Washington, D.C.: BID, pp. 93-127.
- Jarvis, Lovell (1992) "The Unravelling of the Agrarian Reform", en Cristóbal Kay y Patricio Silva (eds.) *Development and Social Change in the Chilean Countryside: From the Pre-Land Reform Period to the Democratic Transition*, Amsterdam: Cedla, 189-214.
- Jiménez P., Ángeles (1995) "Igualdad", en Celia Amorós (ed.), *10 palabras clave sobre mujer*. Navarra: Ed. Verbo Divino, pp. 119-149.
- Jordán, Rosa H. (1996) *Las mujeres productoras de alimentos en Ecuador: diagnóstico y políticas*. San José: IICA-BID.
- Kabeer, Naila (1994) *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Londres: Verso.

- (1997) "Empoderamiento desde abajo: ¿qué podemos aprender de las organizaciones de base?" en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 119-146.
- y John Humphrey (1994) "El neoliberalismo, los sexos y los límites del mercado", en C. Colclough y J. Manor (eds.) *Estados o Mercados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 117-120.
- Kaimowitz, David (1989) "The Role of Decentralization in the Recent Nicaraguan Agrarian Reform" en William Thiesenhusen, ed., *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin and Hyman, pp. 384-407.
- Kampwirth, Karen (1998) "Women in the Armed Struggles in Nicaragua: Sandinistas and Contras Compared", ponencia presentada en Latin American Studies Association International Congress, septiembre 24-26, Chicago.
- Katz, Elizabeth G. (1995) "Gender and Trade Within the Household: Observations from Rural Guatemala", *World Development* 23, 2: 327-342.
- (1999a) "Does Gender Matter for the Nutritional Consequences of Agricultural Commercialization? Intrahousehold Transfer, Food Acquisition, and Export Cropping in Guatemala", en Anita Spring (ed.), *Commercial Ventures and Women Farmers: Increasing Food Security in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner, de próxima publicación.
- (1999b) "Gender and Ejido Reform", mimeo, informe preliminar preparado para el World Bank Ejido Study, Barnard College, julio.
- Kay, Cristóbal (1995) "Rural Latin America: Exclusionary and Uneven Agricultural Development", en S. Halebsky and R. Harris (eds.) *Capital, Power and Inequality in Latin America*, Boulder: Westview Press, pp. 291-300.
- (1998) "The Complex Legacy of Latin America's Agrarian Reform", Institute of Social Studies Working Papers Series No. 268, enero, The Hague.
- y Patricio Silva (1992) "Rural Development, Social Change, and the Democratic Transition", en C. Kay y P. Silva (eds.) *Development and Social Change in the Chilean Countryside*, Amsterdam: Cedla, chpt 17.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell: Cornell University Press.
- Kirkwood, Julieta (1990) *Ser política en Chile*, Santiago de Chile: Editorial Cuarto Propio.

- Kiss, Elizabeth (1998) "Justice", en Alison Jaggar and Iris Marion Young (eds.), *A Companion to Feminist Philosophy*. Maiden, MA: Blackwell, pp. 487-499.
- Kleysen, Brenda (ed.) (1996) *Productoras agropecuarias en América del Sur*, San José: IICA-BID.
- Kleysen, Brenda y Fabiola Campillo (1996) *Productoras de alimentos en 18 países de América Latina y el Caribe, Síntesis hemisférica/ Rural Women Food Producers in 18 Countries in Latin America and the Caribbean: Hemisphere Review*, San José: IICA-BID.
- Krawczyk, Miriam (1993) "Women in the Region: Major Changes", *Cepal Review*, 49: 7-19.
- Ladin, Sharon (1994) "Reporte de la XIII Sesión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (Cedaw), Iwraw", mimeo, University of Minnesota.
- Lafosse de Vega-Centeno, Violeta (1969) "La Ley de Reforma Agraria y sus implicaciones en la estructura familiar", Serie Documentos de Trabajo, No. 3. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lago, María Soledad (1987) "Rural Women and the Neo-Liberal Model in Chile", en C.D. Deere y M. León (eds.), *Rural Women and State Policy*, Boulder: Westview, 1987, 21-34.
- Lamas, Marta (1986) "La antropología feminista y la categoría de género", *Revista Nueva Antropología*, 8, 30: 173-197.
- (1996) "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género", en Marta Lamas (ed.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, y PUEG.
- (1998) "De la A a la Z: A Feminist Alliance Experience", en Victoria Rodríguez (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*, Boulder: Westview, pp. 103-115.
- Lambert, Bernd (1977) "Bilaterality in the Andes", en R. Bolton y E. Mayer (ed.), *Andean Kinship and Marriage*, Washington, DC: American Anthropological Association, pp. 1-27.
- Lara Flores, Sara María (1994) "Las mujeres: ¿nuevos actores sociales en el campo?", *Revista Mexicana de Sociología*, 2: 77-88.
- (ed.) (1995) *El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas: Unrisd y Ed. Nueva Sociedad.

- Larguía, Isabel y John Dumoulin (1983) *Hacia una concepción científica de la emancipación de la mujer*, La Habana: Ed. de Ciencias Sociales.
- Larrea H., Juan (1996) *Código Civil con jurisprudencia, selección elaborada por el Dr. Juan Larrea Holguín, actualizado a mayo 1996*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Las Dignas (Mujeres por la Dignidad y la Vida) (1993) "Discriminación hacia la mujer en el Programa de Transferencia de Tierras", mimeo, San Salvador.
- Lastarría-Cornhiel, Susana (1988) "Female Farmers and Agricultural Production in El Salvador", *Development and Change*, 19, 4: 855-616.
- (1997) "Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa", *World Development*, 25, 8: 1317-1334.
- y María Teresa Delgado de Mejía (1994) "El Salvador: Gender Strategy and Action Plan, Land Tenure and Titling", informe preparado para el Banco Mundial, noviembre, Washington, D.C.
- Lavinas, Lena (coordinator) (1987) *Anais do seminário mulher rural: identidades na pesquisa e na luta política*, Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ.
- (1991) "Productoras Rurais: a Novidade dos anos 90", *Reforma Agraria* (UNSP-Campinas), mayo/junio, pp. 4-9.
- Lavrin, Asunción (1978) "In Search of the Colonial Woman in Mexico: The Seventeenth and Eighteenth Centuries", en A. Lavrin (ed.), *Latin American Women: Historical Perspectives*. Westport, CN: Greenwood Press, pp. 23-59.
- (1994) "Suffrage in South America: Arguing a Difficult Cause", en Caroline Daley y Melanie Nolan (eds.) *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, Nueva York: New York University Press, pp. 184-209.
- (1995) *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile and Uruguay, 1890-1940*, Lincoln y Londres: University of Nebraska Press.
- y Edith Couturier (1979) "Dowries and Wills: A View of Women's Socioeconomic Role in Colonial Guadalajara and Puebla, 1640-1790", *Hispanic American Historical Review*, 59, 2: 280-304.
- Leal Buitrago, Francisco (1991) "Estructura y coyuntura de la crisis política", en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y Iepri, pp. 27-56.
- León, Magdalena (ed.) (1980) *Mujer y desarrollo en Colombia*, Bogotá: ACEP.

- (ed.) (1982) *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe: Discusión acerca de la unidad producción-reproducción*, Vol. I: *La realidad colombiana*; Vol. II: *Las trabajadoras del agro*; Vol. III: *Sociedad, subordinación y feminismo*, Bogotá: ACEP y Editorial Presencia.
- (1986) "La política agraria en Colombia y el debate sobre políticas para la mujer rural", en Carmen Diana Deere y Magdalena León (eds.) *La mujer y política agraria en América Latina*, Siglo XXI Editores y ACEP, pp. 43-63.
- (ed.) (1994) *Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- (1997a) "El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 1-28.
- (1997b) "¿Qué control tiene la mujer sobre la tierra?: análisis y seguimiento a los acuerdos establecidos en las conferencias mundiales", *Revista Profamilia* 15, 30: 8-17.
- y Carmen Diana Deere (1999) *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Chile*, Santiago: Cedom (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer).
- , Patricia Prieto y María Cristina Salazar (1987) "Acceso de la mujer a la tierra en América Latina. Panorama general y estudios de caso de Honduras y Colombia", en FAO (ed.), *Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación*, Santiago, Chile: FAO, pp. 3-80.
- León, Rosario (1990) "Bartolina: The Peasant Women's Organization in Bolivia", en Elizabeth Jelin (ed.), *Women and Social Change in Latin America*, Londres: Zed y Unrisd, pp. 135-150.
- Leret de Matheus, María Gabriela (1975) *La mujer: una incapaz como el demente y el niño (según las leyes latinoamericanas)*, México: Costa-Amic Ed.
- Lewin, Linda (1992) "Natural and Spurious Children in Brazilian Inheritance Law from Colony to Empire: A Methodological Essay", *The Americas*, XLVIII, 3: 351-396.
- Lexadin (1996) "Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal - 1928" <http://www.solon.org/Statutes/Mexico/Spanish/ccm.html> Última revisión HTML: 6 de junio 1996.
- (1998) "Brasil. Código Civil, Lei No. 3071 de 1 de janeiro de 1916 (alterado pela MP 1675-40 em 29/07/98)". <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwebra.htm>.

- Lipton, Michael (1985) "Land Assets and Rural Poverty", World Bank Staff Working Paper No. 744, Washington, D.C.
- Little, Cynthia J. (1978) "Education, Philanthropy, and Feminism: Components of Argentine Womanhood, 1860-1926", en A. Lavrin (ed.), *Latin American Women: Historical Perspectives*, Westport, CN: Greenwood Press, pp. 235-254.
- Llanos de Vargas, Carmen (1996) *Las mujeres productoras de alimentos en Bolivia: diagnóstico y políticas*, San José: IICA-BID.
- Long, Norman y Bryan R. Roberts (1978) "Introduction", en N. Long y B. Roberts (eds.), *Peasant Cooperation and Capitalist Expansion in Central Peru*, Austin: University of Texas, pp. 3-44.
- López P, Rosalía y María Elena Jarquín S. (1996) "Organizaciones de mujeres: entre la manipulación y la toma de conciencia (el caso de la Fraileasca, Chiapas)", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41, 164: 171-190.
- Luciak, Ilija (1999) "Gender Equality in the Salvadoran Transition", *Latin American Perspectives* 26, 2: 43-67.
- (2000) "Gender Equality and Democratization in Central America: The Case of the Revolutionary Left", ponencia presentada en la reunión del 2000 de la Latin American Studies Association, marzo 16-18, Miami.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A Radical View*. Londres: MacMillan.
- Luna, Lola G. (1999) "La relación de las mujeres y el desarrollo en América Latina: apuntes históricos de dos décadas (1975-1995)", *Anuario Hojas de Warmi*, Barcelona, No. 10: 61-78.
- Luna, Lola G. y Norma Villarreal (1994) *Movimientos de mujeres y participación política en Colombia, 1939-1991*, Barcelona: Universitat Barcelona y Cicyt.
- Luzuriaga C., Carlos (1982) *Situación de la mujer en el Ecuador*, Quito: Maurilia Mendoza.
- Lynch, Barbara Deutsch (1991) "Women and Irrigation in Highland Peru", *Society and Natural Resources*, 4: 37-52.
- Macas, Luis (1995) "La Ley Agraria y el proceso de Movilización por la Vida", en Ramón Torres Galarza (ed.), *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito: Conaie-Ceplaes-ABYA YALA, pp. 30-37.

- Macassi León, Ivonne (1996a) "Informe sobre legislación y mujer rural: situación de la mujer rural frente a la legislación en Perú", documento de trabajo, marzo, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima.
- (1996b) "Mujeres rurales: a pesar de las leyes, persisten obstáculos que las discriminan", *La Chacarera*, 21: 36-39.
- Macedo, Roberto (1987) "Brazilian Children and the Economic Crisis: The Evidence from the State of São Paulo", en A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford: Clarendon, pp. 28-56.
- Machado, Absalón (2000) "Democratización de la propiedad agraria y recursos naturales", ponencia presentada en el Foro Universitario por la Paz, Bogotá: Universidad de los Andes, mayo 2-3.
- Mack, Macarena, J. Medel, V. Oxman, L. Rebolledo, V. Riquelme y X. Valdés (1987) "La condición de la mujer rural en Chile", en Centro de Estudios de la Mujer (ed.), *Mujeres campesinas, América Latina, algunas experiencias: Chile, Ecuador, Perú*, Santiago de Chile: Ediciones de Las Mujeres No. 6, ISIS Internacional, pp. 47-80.
- Mackinlay, Horacio y Juan de la Fuente (1996) "La nueva legislación rural en México", *Debate Agrario* 25: 73-88.
- MacPherson, C.B. (ed.) (1981) *Property: Mainstream and Critical Positions*, Toronto: University of Toronto Press.
- Madden, Liddiethe (1992) *El acceso de la mujer a la tierra en Costa Rica*, San José: Fundación Arias.
- MAG-Norad (s.f.) *A nombre de la pareja*, folleto, Managua: Ministerio de Agricultura y Norad, Programa de Capacitación Técnica a Productoras Agropecuarias.
- Mama Maquín (1998) "Presentation to the Inter-Regional Consultation on Women's Land and Property Rights under Situations of Conflict and Reconstruction", mimeo, febrero 16-18, Kigali, Ruanda.
- Mannarelli, María Emma (1991) "Las relaciones de género de la sociedad colonial peruana, ilegitimidad y jerarquías sociales", en María del Carmen Feijoo (ed.), *Mujer y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires: Clacso, pp. 63-107.
- Manzanilla, V. (1977) *Reforma Agraria Mexicana*, México D.F.: Editorial Porrúa.
- Martínez, Luciano (1992) "Mujer y empleo en el sector rural ecuatoriano", mimeo, Quito: INEM-Unicef.

- Martínez, María Antonia, Sara Elisa Rosales y Gilda Rivera (1995) *El acceso de la mujer a la tierra en Honduras*, San José: Fundación Arias y Centro de Derechos de Mujeres.
- Martínez, Ofelia y Clyde Soto (1996) "Políticas y planes de igualdad de oportunidades: aspectos introductorios", en Grupo Igualdad (ed.), *Igualdad: Derecho de todas las mujeres, obligación del Estado*. Asunción: CDE y Fundación Friedrich Ebert, pp. 16-41.
- Martins de Carvalho, Horacio (1999) "Banco da Terra: o banco dos donos da terra", *Jornal Sem Terra*, marzo: 10.
- Massolo, Alejandra (ed.) (1992) *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: El Colegio de México.
- Matear, Ann (1997) "Gender and the State in Rural Chile", *Bulletin of Latin American Research*, 16,1: 97-106.
- Mazeaud, Henri León y Jean Mazeaud (1976) *Lecciones de Derecho Civil: Parte Persona*, Vol. IV, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Medrano, Diana (1996) "Recursos productivos y la participación: aspectos jurídicos en el caso de la mujer rural en Colombia", ponencia presentada en la Reunión Regional sobre Legislación Agraria, FAO, abril, Lima.
- Meertens, Donny (1986) "Mujer y vivienda en un barrio de invasión", *Revista Foro*, Bogotá, No. 4: 38-46.
- (1998) "Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género", *Revista Foro*, No. 34: 19-35.
- Meinzen-Dick, R.S., L.R. Brown, H. Sims Feldstein y A.R. Quisumbing (1997) "Gender, Property Rights, and Natural Resources", *World Development*, 25, 8: 1303-1316.
- Melmed-Sanjak, Jolyne (1998) "Mercados de tierras en América Central", en Banco Interamericano de Desarrollo (ed.), *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Washington, D.C.: BID, pp. 30-55.
- Mendes de Almeida, Candido (1870) *Código Philippino ou Ordenações do Reino de Portugal*, 14th ed., Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico.
- Méndez, María Julia (1984a) "Sexo y reforma agraria", *Diario La República* (Lima), enero 19: s.e.
- (1984b) "Pena de muerte y reforma agraria", *Diario La República*, abril 3: 11.

- Mendoza Orantes, Ricardo (1994) *Recopilación de leyes civiles, constitución, códigos: de familia, civil, procesal civil, leyes notariales*, San Salvador: Ed. Difusión.
- (ed.) (1997) *Recopilación de leyes civiles actualizadas*, San Salvador: Dist. Difusión.
- Menjívar, Rafael (1969) *Reforma agraria: Guatemala, Bolivia, Cuba*, San Salvador: Ed. Universitaria.
- México, Estados Unidos Mexicanos (1992) *Resumen general del XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.
- Meyer, Carrie A. (1989) *Land Reform in Latin America: The Dominican Case*, Nueva York: Praeger.
- Mies, María y Vandana Shiva (1994) *Ecofeminism*, Londres: Zed Books.
- Miller, Francesca (1991) *Latin American Women and the Search for Social Justice*, Hanover: University Press of New England.
- Millones, José (1996) "Ponencia", ponencia preparada para el seminario sobre mujeres cajamarquinas después de la conferencia mundial de Beijing, septiembre, Ministerio de Agricultura, Cajamarca.
- Minaar, Renne (1998) "Género dentro de un discurso étnico: el ejemplo del hoy movimiento indígena en el Ecuador", en Guadalupe León (ed.), *Ciudadanía y participación política*, Quito: Ed. ABYA-YALA, pp. 69-80.
- MinAg, Ministerio de Agricultura (1998) *Indicadores de género en el sector agropecuario del Perú (con base en los resultados del III Censo)* Lima: Ministerio de Agricultura.
- MinBienes, Ministerio de Bienes Nacionales (1996) "Evaluación de la gestión y medición de impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", mimeo, Santiago: Ministerio de Bienes Nacionales.
- y Consultorías Profesionales Agraria Ltda. (1996) "Evaluación de la gestión y medición de impacto del Programa de Saneamiento y Regularización de la Pequeña Propiedad Rural", volumen I, mimeo, noviembre, Santiago.
- Minc, Carlos (1985) *A Reconquista da Terra: Estatuto da Terra, Lutas no Campo e Reforma Agraria*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Mingo, Araceli (1996) "El sinuoso camino de las organizaciones productivas campesinas", *Estudios Sociológicos* 14, 40: 75-95.
- Ministerio de Agricultura, Incora (1989) *Informe de Gerencia 1988*, Bogotá: Incora.

- Ministerio de Bienestar Social/SSDR/Pronader/IICA (1995) "Informe de resultados de la incorporación de estrategias en beneficio de las mujeres", Quito, marzo.
- Ministerio de Justicia (1993) *Código de Familia, Título IV*, San Salvador: Ed. Último Decenio.
- Minugua (1995) "La problemática de la tierra en Guatemala", mimeo, abril, Unidad de Análisis y Documentación. Ciudad de Guatemala.
- Moghadam, Valentine M. (1998) "The United Nations Decade for Women and Beyond", en Nelly Stromquist (ed.), *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*, Nueva York: Garland, pp. 477-485.
- Molano, Alfredo (1997) "Abramos el debate", *Semana*, No. 234: 26-27.
- Molina, Giselle, Montserrat Sagot y Ana Carcedo (1992) "Análisis y diagnóstico de la ley de igualdad real de la mujer", mimeo, San José.
- Molyneux, Maxine (1981) "Socialist Societies Old and New: Progress Towards Women's Emancipation", *Feminist Review*, 8: 1-34.
- (1985) "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, The State and Revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, 11, 2: 227-254.
- (1986) "¿Movilización sin emancipación? Intereses de la mujer, el Estado y la revolución: el caso de Nicaragua", en José Luis Corragio y Carmen Diana Deere (eds.) *La autodeterminación en los pequeños países periféricos*, México D.F.: Siglo XXI, 341-60.
- y Deborah Lynn Stenberg (1995) "Mies and Shiva's Ecofeminism. A New Testament?" *Feminist Review* 49 (Spring): 86-107.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo (1979) *Matrimonio civil y divorcio en Colombia*. Bogotá: Ed. Temis.
- (1996) *Derecho de familia y de menores*, Santa Fe de Bogotá: Librería Jurídica Wilches.
- Montgomery, John D. (1984) "Land Reform as an International Issue", en John D. Montgomery (ed.), *International Dimensions of Land Reform*, Boulder: Westview, 1-6.
- Montoya, Aquiles (1993) "El sector cooperativo: elemento clave para una estrategia de desarrollo popular", *Revista Estudios Centroamericanos* 539: 855-876.

- Mora Alfaro, Jorge (1994) "Políticas agrícolas y apertura económica en los años noventa", en Hugo Noé Pino, Pedro Jiménez y Andy Thrope (eds.), *¿Estado o mercado? Perspectivas para el desarrollo agrícola centroamericano hacia el año 2000*, Tegucigalpa: Poscae-UNAH.
- Morales Benítez, Otto (1986) *Alianza para el Progreso y reforma agraria*, Bogotá: Publicaciones Universidad Central, 2a. ed.
- Morineau Iduarte, Marta (1975) "Condición jurídica de la mujer en el México del siglo XIX", en *La condición jurídica de la mujer en México*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morley, Samuel (1995) "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", en Nora Lustig (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution, cap. 2.
- Moser, Caroline (1987) "What Hope for the Future?" en Caroline Moser y Linda Peake (eds.) *Women, Human Settlements, and Housing*, Londres: Tavistock Publ., pp. 185-203.
- (1989) "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development* 17, 11: 1799-1826.
- (1991) "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estrategias de género", en Virginia Guzmán *et al.* (eds.) *Una nueva lectura: género y desarrollo*, Lima: Centro Flora Tristán, pp. 55-124.
- (1993) *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Londres: Routledge.
- Moya, Ruth (1987) "Educación y mujer indígena en el Ecuador", mimeo, marzo, documento presentado a la Oficina Regional de Educación de la Unesco, Quito.
- Muñoz, Jorge (1999) *Los mercados de tierras rurales en Bolivia*, Serie Desarrollo Productivo No. 61, Santiago: Cepal.
- e Isabel Lavadenz (1997) "Reforming the Agrarian Reform in Bolivia", Development Discussion Paper No. 589, junio, HIID, Harvard University, Cambridge, MA.
- Munzer, Stephen R. (1990) *A Theory of Property*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NU (1976) *Informe de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, México, DF, 19 de junio al 2 de julio de 1975*, Nueva York: United Nations.

- (1985) *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. Adoptadas en la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas: Igualdad, Desarrollo y Paz*, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985, Nueva York, Naciones Unidas 5.85.IV.10.
- (1995) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y recomendaciones*, reimpresso por Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- (1995a) *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5-13 septiembre 1994*, Nueva York: Naciones Unidas, A/Conf.171/13/Rev.1.
- (1996) *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4-15 septiembre 1995*, Nueva York: Naciones Unidas, A/Conf.177/20/Rev. 1.
- Nash, June y Helen Icken Safa (eds.) (1976) *Sex and Class in Latin America*, Nueva York: Praeger Publishers.
- Nash, June y Patricia Fernández-Kelley (eds.) (1983) *Women, Men and the International Division of Labor*, Albany: State University of New York Press.
- Navarro, Marysa (1979) "Research on Latin American Women", *Signs* 15, 1: 111-120.
- Navarro, Wilson, Alonso Vallejo y Xabier Villaverde (1996) *Tierra para la vida*, Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progresso.
- Nazzari, Muriel (1995) "Widows as Obstacles to Business: British Objections to Brazilian Marriage and Inheritance Laws", *Comparative Study of Society and History* 37, 4: 781-802.
- Nicaragua, República de (1997a) *Código Civil de la República de Nicaragua*, Tomos I y II, Managua: Ed. Jurídica, 2a. ed.
- (1997b) *VII Censos de Población y III de Vivienda 1995*, Managua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Nicholas, Susan Cary, Alice M. Price y Rachel Rubin (1986) *Rights and Wrongs: Women's Struggle for Legal Equality*, Nueva York: The Feminist Press at the City University of New York, 2a. ed.
- Nitlapán, Equipo de (1994) "Descolectivización: reforma agraria desde abajo", *Envío*, noviembre, pp. 17-34.
- Nobre, Miriam (1998) "Género e Agricultura Familiar a Partir de Muitas Vozes", en M. Nobre, Emma Siliprandi, Sandra Quintela y Renata Menasche (eds.) *Género e Agricultura Familiar*, São Paulo: SOF.

- Noe Pino, Hugo, Andy Thorpe y Rigoberto Sandoval (1992) *El sector agrícola y la modernización de Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras, Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo.
- NPDC, National Population and Development Commission (1999) *Cairo + Report on Brazil*, Brasília: CNPD, Comissão Nacional de Población e Desenvolvimento, s.f.
- Oakley, Annie (1972) *Sex, Gender, and Society*, Londres: Temple Smith.
- OAS, Organization of American States (1961) *Official Documents Emanating from the Special Meeting of the Inter-American Economic and Social Counsel at the Ministerial Level held in Punta del Este, Uruguay from August 5-17, 1961*, Washington, DC: General Secretariat of the OAS.
- (1997) *Report on the Situation of Human Rights in Brazil*, Washington, D.C.: OAS, Inter-American Commission on Human Rights.
- Ocampo, José Antonio (1998) "Políticas públicas y equidad de género", en Departamento Nacional de Planeación, *Macroeconomía, género y Estado*, Santa Fe de Bogotá: DNP, BME, GTZ y Tercer Mundo Editores, pp. 309-319.
- Ochoa, Silvia Nelly y Fabiola Campillo (1996) "La política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en la región Andina", en Brenda Kleysen (ed.), *Productoras agropecuarias en América del Sur*, San José: BID-IIICA, pp. 115-304.
- Ochoa Pérez, Verónica (1998) "Sucesiones en materia agraria", *Estudios Agrarios* No. 9 (s.e., descargado de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070901.htm>).
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo (1987) *Informe VI (1) Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Num. 107)*, Ginebra: OIT.
- (1996) *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio num. 169 de la OIT*, Ginebra: International Labor Office e International Center for Human Rights and Democratic Development.
- Okin, Susan (1989) *Justice, Gender and the Family*, Nueva York: Basic Books.
- Olivera, Mercedes (1995) "Práctica feminista en el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional", en Rosa Rojas (ed.), *Chiapas: ¿Y las mujeres qué?*, Tomo II, México D.F.: Ed. La Correa Feminista, pp. 168-184.
- Oliveira Costa, Albertina y Maria Cristina Bruschini (eds.) (1992) *Uma Questão de Gênero*, Rio de Janeiro: Editora Rosa Dos Tempos y Fundação Carlos Chagas.

- ONAM, Oficina Nacional de la Mujer (1997a) *Anteproyecto de Reforma al Código Civil, Decreto Ley 106*, Ciudad de Guatemala: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ONAM, Proyecto Mujer y Reformas Jurídicas.
- (1997b) *Las obligaciones legislativas a favor de las mujeres derivadas de los Acuerdos de Paz*, Ciudad de Guatemala: ONAM, adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia (1996) *Mujer, tierra y cultura: ayer, hoy y mañana, Taller Suramericano de Mujeres Indígenas, Memorias, Santandercito, Cundinamarca, Colombia, 10 al 14 de julio de 1995*, Bogotá: ONIC y Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, Presidencia de la República.
- Orellana, Nancy (1996) *¿Quién por nosotras? Un estudio sobre las políticas estatales dirigidas a la mujer rural*, San Salvador: Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer.
- Ortner, Sherry B. (1974) "Is Female to Male as Nature Is to Culture?" en Michelle Zimbalist Rosaldo y Louise Lamphere (eds.) *Woman, Culture and Society*, Stanford: Stanford University Press, pp. 67-88.
- Osborne, Raquel (1995) "Acción positiva", en Celia Amorós (ed.), *10 palabras clave sobre mujer*, Navarra: Ed. Verbo Divino, pp. 297-329.
- Ospina R., Rosa Inés (1998) *Para empoderar a las mujeres rurales*, Misión Rural, Vol. 8, Bogotá: IICA y Tercer Mundo Editores.
- Otero, Gerardo (1989) "Agrarian Reform in Mexico: Capitalism and the State", en W. Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, pp. 276-304.
- Ots y Capdequi, José María (1969) *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid: Ed. Aguilar.
- Pacari, Nina (1995) "La mujer indígena, medio ambiente y biodiversidad", en Ramón Torres Galarza (ed.) (1995) *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito: Conaie-Ceplaes-ABYA-YALA, s.f., pp. 17-28.
- (1998) "La mujer indígena: reflexiones sobre su identidad de género", en Guadalupe León (ed.), *Ciudadanía y participación política*, Quito: Ed. ABYA-YALA, pp. 59-68.
- Pacay, Margarita (1995) "Las mujeres retornadas también tienen derecho a la tierra", *Prensa Libre* (Ciudad de Guatemala), diciembre 14: 76-77.

Pacheco Balanza, Diego (1999) "Tierra del padre o del marido, ¿da lo mismo? Usos y costumbres y criterios de equidad", informe preliminar, Fundación Tierra, La Paz.

Padilla, Martha Luz, Clara Murguialday y Ana Criquillón (1987) "Impact of the Sandinista Agrarian Reform on Rural Women's Subordination", en C.D. Deere y M. León (eds.), *Rural Women and State Policy*, Boulder: Westview Press, pp. 121-141.

Paraguay, República de (1985) *Censo Agropecuario 1981*, Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

— (1991) *Censo Agropecuario 1991*, Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Pastor, Manuel (1987) "The Effects of IMF Programs in the Third World: Debate and Evidence from Latin America", *World Development* 15, 2: 249-262.

Pateman, Carole (1988) *The Sexual Contract*, Stanford: Stanford University Press.

Paulson, Susan (1996) "Familias que no 'conyugan' e identidades que no conjugan: la vida en Mizque desafía nuestras categorías", en Silvia Rivera Cusicanqui (ed.), *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*, La Paz: Subsecretaría de Asuntos de Género, Ministerio de Desarrollo Humano, pp. 85-162.

— y Pamela Calla (2000) "Ethnicity and Gender in Development Politics: Transformation or Paternalism?" *Latin American Journal of Anthropology*, de próxima publicación.

Paz Carcamo, Guillermo (1997) *Guatemala: Reforma Agraria*, Guatemala: Flacso.

PCC, Partido Comunista de Cuba (1976) *Sobre el pleno ejercicio de la igualdad de la mujer. Tesis y Resolución*. La Habana: Comité Central del Partido Comunista de Cuba.

Pedroni, Guillermo y Alfonso Porres (1991) *Políticas agrarias, programas de acceso a la tierra y estrategias de comercialización campesina*, Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

Pérez Alemán, Paola (1990) *Organización, identidad y cambio: las campesinas en Nicaragua*, Managua: CIAM.

Pérez Rojas, Niurka y Dayma León Echevarría (1998) "Género, reforma agraria y justicia social en Cuba (1959-1961): primera aproximación", ponencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, septiembre, Chicago.

- Perú, República de (1975) *II Censo Nacional Agropecuario 1972*. Lima: Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.
- (1984a) *Código Civil, Legislativo 295*, Lima: Ed. Cultural Cuzco, S.A.
- (1984b) *Censos Nacionales, VIII de Población, III de Vivienda, 12 de Julio de 1981*. Lima: Instituto Nacional de Estadística.
- (1987) "Ley General de Comunidades Campesinas, Ley No. 24656 de 13/4/87", *Diario 'El Peruano'*, (Lima), Ed. "M.A.S." n.d.
- (1994a) *Censos Nacionales de 1993, IX de Población, IV de Vivienda, Resultados Definitivos*, Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- (1994b) *Perú: Informe nacional sobre la mujer, la agricultura y el desarrollo rural*, Informe preparado para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China, abril, Lima.
- (1995) *Nueva Ley de Tierras, Ley No. 26505*, (folleto) Lima: Movimiento de Hermandades del Trabajo.
- (1996) *Tercer Censo Nacional Agropecuario. 1994. Resultados definitivos*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Perrin, Michel y Marie Perruchon (1997), "Introducción", en M. Perrin y M. Perruchon (eds.) *Complementariedad entre hombre y mujer: relaciones de género desde la perspectiva amerindia*, Quito: Ed. ABYA-YALA, pp. 7-22.
- Phillips, Lynne (1987) "Women, Development, and the State in Rural Ecuador", en C.D. Deere y M. León (eds.), *Rural Women and State Policy*, Boulder: Westview, pp. 105-123.
- Pino, Hugo y Andrew Thorpe (1992) *El sector agrícola y la modernización de Honduras*, Tegucigalpa: Cedoh, Posae.
- Placencia, María Mercedes y Elvia Caro (1998) "Institucionalidad para mujer y género en América Latina y el Caribe, estudio regional", informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Quito.
- Pollis, Adamantia (1996) "Cultural Relativism Revisited: Through a State Prism", *Human Rights Quarterly*, 18: 316-344.
- Presidencia-DNP, Departamento Nacional de Planeación (1998) *Plan Nacional de desarrollo, 1998-2002, Cambio para construir la paz*, Bogotá: Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, s.f.

- Prieto, Mercedes (1998) "El liderazgo en las mujeres indígenas: tendiendo puentes entre género y etnia", en Ceplaes (ed.), *Mujeres Contracorriente: voces de líderes indígenas*, Quito: Ceplaes, pp. 15-37.
- Primer Encuentro (1998) *Primer Encuentro de Mujeres Campesinas e Indígenas de América Latina y del Caribe, noviembre 28 a diciembre 2 de 1988, Bogotá, Colombia, Bogotá: Femsuagro, ANUC y ONIC.*
- Prisma, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1996) *La deuda del sector agropecuario: implicaciones de la condonación parcial*, San Salvador: Prisma.
- Procede, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (1997) "Avances en la regulación de la tenencia de la tierra", *La Jornada*, enero 8: 18.
- Pro-Egedagro (1999) "Política para la equidad de género en el agro hondureño 1999-2015 y Plan de equidad de género en el agro (1999-2002)", anteproyecto, febrero, Tegucigalpa.
- Pronam, Programa Nacional de la Mujer (1999) "La mujer rural en México: avance en la incorporación de la problemática de la mujer rural", mimeo preliminar, Pronam, México D.F.
- Protierra, Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (1997) "Estrategia y lineamientos de política para el tema tierras", mimeo, abril, Ciudad de Guatemala.
- Quiroga León, Aníbal (1990) "Matrimonio y divorcio en el Perú: una aproximación histórica", en Fernando de Trazegnies Granda *et al.* (eds.), *La familia en el derecho peruano*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 82-99.
- Quisumbing, Agnes R. (1998) "Women in Agricultural Systems", en Nelly Stromquist (ed.) *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*, Nueva York: Garland, pp. 261-272.
- , L. Brown, H.S. Feldstein, L. Haddad y C. Pena (1995) *Women: The Key to Food Security*, Food Policy Report, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- y John A. Maluccio (1999) "Intrahousehold Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence", Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 2, octubre, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

- Radcliffe, Sarah (1993) "People Have to Rise Up Like the Great Women Fighters: The State and Peasant Women in Peru", en Sarah Radcliffe y Sallie Westwood (eds.) *'Viva': Women and Popular Protest in Latin America*, Londres: Routledge, pp. 197-218.
- Ramos, Carmen (1993) *Mujeres y revolución, 1900-1917*, México D.F.: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Ramos, Josefina (1990) "La situación jurídica de la mujer rural en Nicaragua", ponencia presentada en el taller "Mecanismos Jurídicos que Posibilitan la Participación de la Mujer Rural en el Desarrollo Rural", septiembre, FAO, Santiago.
- Ranaboldo, Claudia (1997) *Servicios de Asistencia Técnica Privada en Áreas Rurales: las Experiencias del FIDA en Bolivia*, La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
- Rao, Mohan y José María Caballero (1990) "Agricultural performance and development strategy: Retrospect and prospect", *World Development* 18, 6: 899-913.
- Rathgeber, Eva M. (1990) "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice", *The Journal of Developing Areas* 24: 489-502.
- Razavi, Shahrashoub y Carol Miller (1995) "From WID to WAD: Conceptual shifts in the women and development discourse", Ginebra: Unrisd Occasional Paper No. 1: 1-14.
- Rebolledo, Loreto (1993) "Las campesinas y los procesos de transformación en el agro chileno", en Soledad González Montes (ed.), *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México D.F.: El Colegio de México, 87-104.
- (1995) "Vivir y morir en familia en los albores del siglo", *Proposiciones* 26: 166-180.
- Red de Educación Popular (1992) *Protagonismo de la mujer en el levantamiento indígena*, Quito: Centro María Quilla y Red de Educación Popular entre Mujeres.
- Reinhardt, Nola (1988) *Our Daily Bread: The Peasant Question and Family Farming in the Colombian Andes*, Berkeley: University of California Press.
- Renzi, María Rosa y Sonia Agurto (1994) *¿Qué hace la mujer nicaragüense ante la crisis económica?* Managua: Fideg.
- (1998) *La esperanza tiene nombre de mujer*, Managua: Fideg.
- República Dominicana, *Quinto censo nacional agropecuario. 1966*, Santo Domingo: Oficina Nacional de Estadística.

- Revilla, Ana Teresa (1990) "La familia campesina en la legislación agraria", en Fernando de Trazegnies Granda *et al.* (eds.), *La familia en el derecho peruano*, Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 428-447.
- Reydon, Bastiaan y Ludwig Ramos (eds.) (1996) *Mercado y políticas de tierras (experiencias en América Latina)*, Campinas: Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas.
- Riger, Stephanie (1997) "¿Qué está mal con el empoderamiento?", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 55-74.
- Rivas A., Lucía y Aurora Bautista (1996) "Informe sobre la situación de la mujer y la tenencia de la tierra en Guatemala", ponencia presentada en el I Encuentro Centroamericano, Intercambio de Experiencias sobre la Sensibilización de Género con Demandantes de Títulos Agrarios, diciembre, Managua.
- Robles B., Héctor, Gloria Artís, Julieta Salazar y Laura Muñoz (2000) *...y ando yo también en el campo! Presencia de la mujer en el agro mexicano*, México D.F.: Procuraduría Agraria.
- Rocha Cassaya, Silvia (1998) "Efectos comparativos de la titulación a la pareja y la titulación individual en las mujeres y los hombres del sector reformado", informe de consultoría, Proyecto IDF 28275, Unidad de la Mujer Campesina, Dirección General de Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal, diciembre, Managua.
- Rodríguez G., Arturo Nicolás (1998) "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", *Estudios Agrarios* No. 10: s.e.
- Rodríguez S., Eugenia (2000) "Civilizing Domestic Life in the Central Valley of Costa Rica, 1750-1850", en Elizabeth Dore y Maxine Molyneux (eds.) *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, Chapel Hill: Duke University Press, pp. 85-107.
- Roeder, Marcia (1994) "Género y riego", *Agua y Riego* 3: 23-4.
- (1996) "Género y riego: la mujer y su participación en los proyectos de riego", *Agua y Riego* 8: 19-22.
- Rojas, Rosa (ed.) (1995) *Chiapas, ¿y las mujeres qué?*, México D.F.: Ediciones del Taller Editorial La Correa Feminista.
- Román, Isabel (1994) *¿Conciliación o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica*, San José: Ed. Porvenir.

- Roquas, Esther (1995) "Gender, Agrarian Property and the Politics of Inheritance in Honduras", ponencia presentada en la conferencia "Agrarian Questions: The Politics of Farming anno 2000", mayo 22-24, University of Wageningen, Países Bajos.
- Rosales, Sara Elisa (1994) "Informe final: el acceso, uso, tenencia y control de las mujeres a la tierra y a los servicios para la producción", mimeo, Proyecto GCP/HON/017/NET/FAO, Tegucigalpa.
- Rowlands, Jo (1997) "Empoderamiento de las mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: TM Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 213-245.
- Rubén, Raúl y Francisco Funez (1993) *La compra-venta de tierras de la Reforma Agraria*, Tegucigalpa: Ed. Guaymuras.
- Rubin, Gayle (1975) "The Traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex", en Rayna Reiter (ed.), *Toward an Anthropology of Women*, Nueva York: Monthly Review Press. En español, *Revista Nueva Antropología* (México) 8, 30:95-145.
- Sacks, Karen (1974) "Engels Revisited: Women, the Organization of Production and Private Property", en Michelle Zimbalist Rosaldo y Louise Lamphere (eds.), *Woman, Culture and Society*, Stanford: Stanford University Press, pp. 207-222.
- Safa, Helen (1995) *The Myth of the Male Breadwinner: Women and Industrialization in the Caribbean*, Boulder: Westview Press.
- Safilios-Rothschild, Constantina (1983) "Women and the Agrarian Reform in Honduras", en *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, Roma: FAO, pp. 15-24.
- (1988) "The Impact of Agrarian Reform on Male and Female Incomes in Rural Honduras", en Daisy Dwyer y Judith Bruce (eds.), *A Home Divided: Women and Income in the Third World*, Stanford: Stanford University Press, pp. 216-228.
- Sagot, Montserrat (1997) "The Struggle for Housing in Costa Rica: The Transformation of Women into Political Actors", en Ilse A. Leitinger (ed.), *The Costa Rican Women's Movement: A Reader*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 198-209.
- SAIIC, South and Meso American Indian Rights Center (1997) "Update on Guatemala", abril.
- Salazar, Marcos (1997) "La evolución del movimiento campesino en El Salvador", ponencia presentada en el seminario "Uso y Tenencia de la Tierra", Ciudad de Guatemala.

- Salgado, Ramón *et al.* (Coord.) (1994) *El mercado de tierras en Honduras*, Tegucigalpa: Cedoh, Centro de Documentación de Honduras.
- (1996) "La tenencia de la tierra en Honduras", en Eduardo Baumeister (ed.), *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa: CDR-ULA y Ed. Guaymurás, pp. 91-132.
- Salguero, Elizabeth (1995) *Primer encuentro de mujeres indígenas, campesinas y originarias, Cochabamba, Bolivia, del 24 al 26 de 1995*, La Paz: Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia 'Bartolina Sisa', Coordinadora Nacional del Foro de ONG de Bolivia a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Educación en Población-Unfpa.
- (1996) "Informe, Reunión Nacional de Mujeres Rurales, La Paz, 21 y 22 de noviembre 1996: Socialización del I Encuentro Latinoamericano y el Caribe de Mujeres Rurales", mimeo, noviembre, La Paz.
- Sánchez Gómez, Gonzalo (1991) *Guerra y política en la sociedad colombiana*, Bogotá: El Áncora Editores.
- Sánchez, Enrique (ed.) (1996) *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina. Memorias del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica, Villa de Leiva, Colombia, julio 17-22, 1996*, Bogotá: Coama (Centro de Consolidación Amazónica).
- Santa Cruz, Isabel (1992) "Sobre el concepto de igualdad: algunas observaciones", *Isegoria: Revista de Filosofía Moral y Política* (Madrid), No. 6: 145-152.
- Santos, Boaventura de Sousa, (1997) "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", *Análisis Político*, Bogotá, 31: 3-16.
- Sapriza, Gabriela (1985) *Obreras y sufragistas. ¿Un diálogo imposible?* Montevideo: Grecomu.
- Schuler, Margaret (1997) "Los derechos de las mujeres son derechos humanos: la agenda internacional del empoderamiento", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 29-54.
- Schutte, Ofelia (1998) "Latin America", en Alice Jaggar e Iris Young (eds.), *A Companion to Feminist Philosophy*, Maiden, MA: Blackwell Publications, pp. 87-95.
- Scott, Alison (1991) "Informal Sector or Female Sector? Gender Bias in Urban Labour Market Models", en D. Elson (ed.), *Male Bias in the Development Process*, Manchester: Manchester University Press, cap. 5.

- Scott, Christopher (1990) "Land Reform and Property Rights Among Small Farmers in Chile, 1968-86", en D. Hojman (ed.), *Neo-Liberal Agriculture in Rural Chile*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 64-90.
- Scott, Joan W. (1990) "El género: una categoría útil para el análisis histórico", reimpresso en James S Amelang y Mary Nash, *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Valencia: Editions Alfons el Magnànim e Institució València de' Estudis I Investigació.
- (1988b) "Deconstructing Equality-Versus-Difference: or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism", *Feminist Studies* 14, 1: 33-50.
- Sedo, Kattya (1999) "Sobrevivirán las uniones de cooperativas", entrevista con Sinforiano Cáceres, vicepresidente de Fenacoop, la asociación nacional de cooperativas, *El Observador Económico* (Managua), No. 89: 24-26.
- Seiz, Janet (1991) "The Bargaining Approach and Feminist Methodology", *Review of Radical Political Economics*, 23, 1-2: 22-29.
- Seligson, Mitchell (1980) "Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-91", *Latin American Research Review* 30, 3: 43-74.
- Seminario (1996) "Reformas al Artículo 4 Constitucional", *Propuestas de las Mujeres Indígenas al Congreso Nacional Indígena*, México D.F.: Benjamín Álvarez Ch.
- Sen, Amartya (1980) "Economics and the Family", *Asian Development Review*, 1: 14-26.
- (1990) "Gender and Cooperative Conflicts", en Irene Tinker (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, N.Y.: Oxford University Press, cap. 8.
- Sen, Gita y Caren Grown (1988) *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: perspectivas para la mujer en el Tercer Mundo*, México: El Colegio de México, PIEM.
- Sernam, Servicio Nacional de la Mujer (1994) *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1994-1999*, Santiago: Imprenta Andros Ltd.
- (1997) *Propuestas de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres rurales*, Santiago: Imprenta Los Leones.
- (2000) *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Lineamientos Generales 2000-2010*, Santiago: Sernam.
- Sernam/Indap (1997) *Mujer campesina y crédito en Chile*, Santiago: Sernam/Indap.
- Sernam/Indap/Cedem/FAO (1994) "Seminario-Taller: Bases para una propuesta de política de igualdad de oportunidades para la mujer rural", diciembre, Santiago.

BIBLIOGRAFÍA

- Serrano, Marcela (1997) *El albergue de las mujeres tristes*, Santiago: Alfaguara.
- Sevilla, Amparo (1992) "Autoconstrucción y vida cotidiana", en Alejandra Massolo (ed.), *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*, México D.F.: Colegio de México, PIEM, pp. 219-237.
- Sharrat, Sara (1997) "The Suffragist Movement in Costa Rica, 1889-1949: Centennial of Democracy?" en Ilse A. Leitinger (ed.), *The Costa Rican Women's Movement: A Reader*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 61-83.
- Shearer, Eric B., Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah (1991) "The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications", Land Tenure Center Paper No. 141, abril, University of Wisconsin-Madison.
- Shrage, Laurie (1998) "Equal opportunity", en A. Jaggar and I. Young (eds.), *A Companion to Feminist Philosophy*, Maiden, MA: Blackwell, pp. 559-568.
- Silva, Patricio (1991) "The Military Regime and Restructuring of Land Tenure", *Latin American Perspectives* 18, 1: 15-32.
- Silverblatt, Irene (1980) "Andean Women under Spanish Rule", en Mona Etienne y Eleanor Leacock (eds.) *Women and Colonization*, Nueva York: Praeger, pp. 149-185.
- (1991) "Interpreting Women in States: New Feminist Ethnohistories", en Micaela di Leonardo (ed.), *Gender at the Crossroads of Knowledge: Feminist Anthropology in the Postmodern Era*, Berkeley: University of California Press, pp. 140-174.
- Siqueira, Deis Elucy (1991) "A organização das trabalhadoras rurais: o cruzamento de género e de classe social", en D.E. Siqueira, João G.L.C. Teixeira (Coord.), María Stela Grosso Porto (eds.), *Tecnología agropecuaria e a organização dos trabalhadores rurais*, Brasília: UNB.
- Sisto, María (1996) "La política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en el cono sur", en Brenda Kleysen (ed.), *Productoras agropecuarias en América del Sur*, San José: BID-IICA, pp. 305-416.
- Socolow, Susan (1989) "Acceptable Partners: Marriage Choice in Colonial Argentina, 1778-1810", en Asunción Lavrin (ed.), *Sexuality and Marriage in Colonial Latin America*, Lincoln: University of Nebraska Press, pp. 209-251.
- Solario, Fortunata, Esther Revilla, Patricia Fuertes y Gladys Navarro (1996) *Intereses y garantías de las mujeres: experiencias de crédito en Puno*, Lima: SNV.
- Sostres, María Fernanda y Yara Carafa (1992) "Propuestas de políticas agropecuarias para la mujer en la estrategia de desarrollo", en Coordinadora de la Mujer (ed.),

Propuestas de Políticas Sectoriales para la Participación de la Mujer en la Estrategia de Desarrollo, La Paz: Coordinadora de la Mujer, 49-87.

- Spedding, Alison L. (1997) "‘Esa mujer no necesita hombre’: en contra de la ‘dualidad andina’ - Imágenes de género en los yungas de La Paz", en Denise Y. Arnold (ed.), *Más allá del silencio: las fronteras de género en los Andes*, La Paz: ILCA/Ciase Research Series No. 27, pp. 325-343.
- y David Llanos (1998) "Derechos sobre la tierra: lo que la ley INRA no dice", *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, La Paz, 1: 14-25.
- Spence, Jack, David Dye, Paula Worby, Carmen Rosa de León-Escribano, George Vickers y Mike Lanchin (1998) "Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords", (folleto) Boston: Hemisphere Initiatives.
- Stanfield, David (1995) "Insecurity of Land Tenure in Nicaragua", LTC Research Paper No. 120, enero, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- , Edgar Nesman, Mitchell Seligson y Alexander Coles (1990) "The Honduras Land Titling and Registration Experience", mimeo, junio, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Staudt, Kathleen (1985) *Women, Foreign Assistance, and Advocacy Administration*, Nueva York: Praeger.
- Stephen, Lynn (1993) "Restructuring the Rural Family: Ejidatario, Ejidataria and Official Views of Ejido Reform", Occasional Paper No. 4, Latin American Studies Consortium of New England, University of Connecticut.
- (1994) (ed.), *Hear My Testimony: María Teresa Tula, Human Rights Activist of El Salvador*, Boston: South End Press.
- (1996a) "Too Little, Too Late? The Impact of Article 27 on Women in Oaxaca", en L. Randall (ed.), *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, N.Y.: M.E. Sharpe, pp. 289-303.
- (1996b) "Interpreting Agrarian Reform in Two Oaxaca Ejidos: Differentiation, History, and Identities", en Wayne Cornelius y D. Myhre (eds.) *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, CA: Center for U.S. and Mexican Studies.
- (1996c) "Relações de genero: um estudo comparativo sobre organizações de mulheres rurais no México e no Brasil", en Zander Navarro (ed.), *Política, protesto e cidadania no campo*, Porto Alegre: Ed. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 29-61.

- (1997) *Women and Social Movements in Latin America*, Austin: University of Texas Press.
- (1998) "Gender and Grassroots Organizing: Lessons from Chiapas", en Victoria Rodríguez (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*, Boulder: Westview Press, pp. 146-163.
- Sternbach, Nancy S., Marysa Navarro-Aranguren, Patricia Chuchryk y Sonia Álvarez (1995) "Feminisms in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en Barbara Laslett, Johanna Brenner y Yesim Arat (eds.), *Rethinking the Political: Gender, Resistance, and the State*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 240-281.
- Stetson McBride, Dorothy (1987) *Women's Rights in France*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Stolen, Kristi Anne (1987) *A media voz: relaciones de género en la sierra ecuatoriana*, Quito: Ceplaes.
- Stoner, K. Lynn (1996) *From the House to the Streets: The Cuban Women's Movement for Legal Reform, 1898-1940*, Durham, NC y Londres: Duke University Press.
- Stromquist, Nelly (1997) "La búsqueda del empoderamiento: ¿en qué puede contribuir el campo de la educación?", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 75-98.
- Stubbs, Jean y Mavis Álvarez (1987) "Women on the Agenda: the Cooperative Movement in Rural Cuba", en C.D. Deere y M. León (eds.), *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder: Westview Press, pp. 142-161.
- Suárez, Blanca (1995) "Las manos más hábiles de los empaques: el aguacate y el mango en Michoacán", en Sara María Lara Flores (ed.), *Jornaleras, temporeras y boias frías: el rostro del mercado de trabajo en América Latina*, Caracas: Ed. Nueva Sociedad y Unrisd, pp. 103-122.
- Suárez, Mireya y Marlene Libardoni (1992) *Mulheres e desenvolvimento agrícola no Brasil: uma perspectiva de género*, Brasília: IICA, Escritorio no Brasil.
- Subirats, Marina (1998) "Cuando lo personal es político y es política: La IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer", *Icaria Antrazyt* (Barcelona) 116: 173-197.
- Summerfield, Gale (1998) "Allocation of Labor and Income in the Family", en Nelly Stromquist (ed.), *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*, Nueva York: Garland Publishing, pp. 218-226.

- Tavares, Ricardo (1995) "Land and Democracy: Reconsidering the Agrarian Question", *Nacla Report on the Americas* 28, 6: 23-29.
- Téllez Kuenzler, L. (1994) *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Thiesenhusen, William (1989) "Introduction", en W. Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin y Hyman, pp. 1-41.
- (1995) *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Boulder: Westview Press.
- Thomas, Duncan (1990) "Intra-household Resource Allocation: An Inferential Approach", *Journal of Human Resources*, 25, 4: 635-663.
- Thomas, Florence (1997) *Conversación con un hombre ausente*, Bogotá: Arango Editorial.
- Thorpe, Andy (1995) "Agricultural Modernisation and its Consequences for Land Markets in Honduras", ponencia presentada en Conference Agrarian Questions, The Politics of Farming anno 2000, mayo, University of Wageningen, Países Bajos.
- Tinker, Irene (1990) "The Making of a Field: Advocates, Practitioners, and Scholars", en Irene Tinker (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27-53.
- y Jane Jaquette (1987) "UN Decade for Women: Its Impact and Legacy", *World Development* 15, 3: 419-427.
- Tinsman, Heidi E. (1996) "Unequal Uplift: the Sexual Politics of Gender, Work and Community in the Chilean Agrarian Reform, 1950-1973", Ph.D. dissertation, Yale University.
- Tomasello Hart, Leslie (1989) *Situación jurídica de la mujer casada. La reforma de la Ley 18.802 al Código Civil*, Valparaíso: Edeval.
- Tomasevski, Katarina (1993) *Women and Human Rights*, Londres: Zed Books.
- Torres Galarza, Ramón (ed.) [1995] *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito: Conaie-Ceplaes-ABYA-YALA, s.f.
- Torres Paredes, René (1988) *Código de Familia con modificaciones y concordancias*, La Paz: Ed. Los Amigos del Libro, Colección Jurídica "Guttentag".
- Tribunales Agrarios (1994) *Legislación Agraria Actualizada*, México D.F.: Tribunal Superior Agrario.

- Trinchet, Óscar (1984) *La cooperativización de la tierra en el agro cubano*, La Habana: Ed. Política.
- Udaeta, María Esther (1993) "Mujeres rurales y políticas estatales en Bolivia: 1989-1993", *Revista de Desarrollo Rural Alternativo* 11/12: 103-130.
- UNAG (1993) "Memoria del IV Encuentro Nacional de Mujeres Campesinas", mimeo, UNAG, Sección de la Mujer, Managua.
- UNDP, United Nations Development Programme (1997) *Human Development Report*, Nueva York: UNDP.
- United Nations (1980) *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Copenhagen, 14 to 30 July 1980*, Nueva York: United Nations, A/Conf.94/35.
- (1992) *General Assembly, Forty-seventh session, Item 79 of the preliminary list, A/47/50, Annex, "The Geneva Declaration for Rural Women*, Nueva York: United Nations, doc. A/47/308, E/1992/97.
- (1993) *World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, Nueva York: United Nations, DP7/1393-39399.
- (1995b) *The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development*, Nueva York: United Nations, DPI/1707-9515294.
- Unesco (1966) *Statistical Yearbook/ Annuaire Statistique 1965*, París: Imprimerie J.F. Mayenne.
- Urioste, Miguel (1992) *Fortalecer las comunidades: una utopía subversiva, democrática... y posible*, La Paz: AIPE, Procom, Tierra.
- y Diego Pacheco (1999) "Bolivia: mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA)", ponencia presentada en Workshop on Land in Latin America: new context, new claims, new concepts, mayo 26-27, Cedla, Ceres, WAU, Amsterdam.
- Valcárcel Carnero, Marcel (1997) "Género y riego: una mirada optimista", *Agua y Riego*, No. 9: 27-30.
- Valdés, Teresa (2000) "Estudios de género para el siglo XXI en América Latina: algunas notas para el debate", ponencia presentada en XXII International Congress of LASA, marzo 16-18, Miami.
- y Enrique Gomáriz (eds.) (1995) *Mujeres latinoamericanas en cifras: Tomo Comparativo*, Santiago de Chile: Flacso e Instituto de la Mujer, España.

- (eds.) (1997) *Nicaragua: mujeres latinoamericanas en cifras*, Santiago: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales de España, Flacso.
- Valdés, Ximena (1994) "Chile: mujeres rurales y su participación en el desarrollo. Bases preliminares para la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades en la Agricultura y el Sector Rural", informe de consultoría presentado a Indap/Sernam, diciembre, Santiago.
- (1995) "Cambios en la división sexual del trabajo y en las relaciones de género entre la hacienda y la empresa exportadora en Chile", en Sara María Lara Flores (ed.), *El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad y Unrisd, pp. 61-71.
- (1999) "Presentación", en Magdalena León y Carmen Diana Deere, *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Chile*, Santiago: Cedem, pp 9-21.
- Valdés Paz, Juan (1997) *Procesos agrarios en Cuba, 1959-1995*, La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Valencia Zea, Arturo (1978) *Derecho Civil, Tomo V: Derecho de familia*, Bogotá: Ed. Temis, 7a. ed.
- (1992) *Código Civil, Libro VI, De Sucesiones*, Bogotá: Ed. Temis.
- y Álvaro Ortiz Monsalve (1995) *Derecho Civil: Derecho de familia, Tomo II*, Bogotá: Ed. Temis, 2a. ed.
- (1997) *Derecho Civil: Parte general y personas, Tomo I*, Bogotá: Ed. Temis, 18th ed.
- Valenzuela, María Elena (1997) "El programa nacional de apoyo a jefas de hogar de escasos recursos", en María Elena Valenzuela, Sylvia Venegas y Carmen Andrade (eds.), *De mujer sola a jefa de hogar: género, pobreza y políticas públicas*, Santiago: Sernam, pp. 187-216.
- Valenzuela, Alejandra y Héctor Robles Berlanga (1996) "Presencia de la mujer en el campo mexicano", *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria* 5: 31-63.
- Valera Moreno, Guillermo (1997) "Las comunidades en el Perú. Una aproximación estadística", *Aportes para el debate* (Lima) 6.
- Van Cott, Donna Lee (ed.) (1994) *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York: St. Martin's Press.
- (1999) "Latin American Constitutions and Indigenous Peoples", mimeo, Departamento de Ciencia Política, University of Tennessee.

- Van Halsema, Ineke (1991) *Housewives in the Field: Power, Culture and Gender in a South-Brazilian Village*, Amsterdam: Cedla, No. 59.
- Vargas, Virginia (1989) *El aporte de la rebeldía de las mujeres*, Lima: Flora Tristán.
- (1998) "Módulo Ciudadanía". En AGENDE, CFEMEA y Flora Tristán (eds.), *Mujeres al Timón*. México: AGENDE, CFEMEA y Flora Tristán, pp. 87-117.
- (1992) *Cómo cambiar el mundo sin perdernos*, Lima: Flora Tristán.
- , Saskia Wieringa y Geertje Lycklama (1996) "Introducción", en V. Vargas, S. Wieringa y G. Lycklama (eds.), *El triángulo del empoderamiento*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1-53.
- Varley, Ann (1994) "Housing the household, holding the house", en Gareth Jones y Peter M. Ward (ed.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, Londres: UCL Press, pp. 120-134.
- (1996) "From Private to Public: Gender, Illegality, and Legalization of Urban Land Tenure", ponencia presentada en International Seminar Series on Informal Land and Housing Markets: the Role of Social Networks, noviembre, Departamento de Estudios Urbanos y Planeación, MIT con Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA; presentado a *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Vázquez García, Verónica (1996) "Donde manda el hombre, no manda la mujer: Género y la tenencia de la tierra en el México Rural", *Cuadernos Agrarios*, No. 13: 63-83.
- Velásquez Toro, Magdala (1989), "Condición jurídica y social de la mujer", en *Nueva Historia de Colombia, Tomo IV*, Bogotá: Ed. Planeta, pp. 9-60.
- (1995) "La República liberal y la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres", en *Las mujeres en la historia de Colombia, Tomo I: Mujeres en historia y política*. Bogotá: Presidencia de la República-Grupo Ed. Norma, pp. 183-227.
- Venegas, Sylvia (1995) "Las temporeras de la fruta en Chile", en Sara María Lara Flores (ed.), *El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad y Unrisd, pp. 213-146.
- Vermeer, Riné (1989) "La política agraria de la administración Arias en el marco del ajuste estructural", en Reuben William (ed.), *Los campesinos frente a la nueva década, ajuste estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica*, San José: Ed. Porvenir, Cecade.
- Villalobos, Lorena (1993) *Mujeres en el desarrollo rural*, San José: Instituto de Desarrollo Agrario, Dirección de Planificación.

- Villareal, Norma (1995) *Fundamentos para la planificación con perspectiva de género: resultado del diagnóstico en 13 municipios de la cuenca del río Risaralda*, Bogotá: Proyecto Carder-Canadá.
- (1997) "Economía campesina, movimiento de mujeres y Estado", *Revista Javeriana* (Bogotá), 65: 379-390.
- (1998) "Sectoros campesinos, mujeres rurales y Estado en Colombia", Informe preliminar de investigación, Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Humanas, Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo (mimeo).
- Villarroel, Buenaventura y Guillermo Barrios Ávila (1969) *Legislación agraria y jurisprudencia*, La Paz: n. publ.
- Vísquez Astorga, Judith (1996) "Situación de la mujer y la tenencia de la tierra en Costa Rica", Instituto de Desarrollo Agrario, Programa Mujer y Familia, San José, Costa Rica, ponencia presentada en la Primera Conferencia Centroamericana sobre "Intercambio de Experiencias sobre Sensibilización de Género con Demandantes de Titulación Agraria", diciembre, Managua.
- Vogelgesang, Frank (1996) "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", *Revista de la Cepal*, 58: 95-112.
- Warman, Arturo (1997) *La transformación agraria: origen, evolución, retos*, Vol. II, México D.F.: Secretaría de la Reforma Agraria.
- WEDO, Women's Environment and Development Organization (1998) *Mapping Progress: Assessing Implementation of the Beijing Platform 1998*, Nueva York: WEDO.
- Weeks, John (1995) "Macroeconomic Adjustment and Latin American Agriculture since 1980", en J. Weeks (ed.), *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 61-91.
- Wells, William C. (1925) "Women's Property Rights in Latin America", *Bulletin of the Pan American Union*, 59, 3: 232-240.
- Whittick, Arnold (1979) *Woman into Citizen*, Londres: Athenaneum.
- Wieringa, Saskia E. (1997) "Una reflexión sobre el poder y la medición del empoderamiento de género del PNUD", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: TERCER MUNDO Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 147-172.
- Wilkie, James W. (ed.) (1993) *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 31, Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, Los Angeles.

- (ed.) (1998) *Statistical Abstract of Latin America*, Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications.
- Wood, Elisabeth (1996) "The Peace Accords and Postwar Reconstruction", en James K. Boyce (ed.), *Economic Policy for Building Peace: the Lessons of El Salvador*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 73-106.
- Woortmann, Ellen F. (1995) *Hedeiros, parentes e compadres*, São Paulo y Brasilia: Hucitec y Edunb.
- Worby, Paula (1999) "Guatemalan refugee and returnee women petition their rights: the fight for joint ownership of community land", mimeo, septiembre, documento presentado a *Journal of Refugee Studies*.
- World Bank (1996a) *El Salvador, Moving to a Gender Approach: Issues and Recommendations*, Report No. 14407-ES, Washington, D.C.: Sector Leadership Group.
- (1996b) *Staff Appraisal Report, Honduras: Natural Resources Management and Land Administration Pilot Project*, Report No. 15917-110, Washington, D.C.: Sector Leadership Group.
- Wyss, Brenda (1995) "Gender and the Economic Support of Jamaican Households: Implications for Children's Living Standards", Ph.D. dissertation, University of Massachusetts, Amherst.
- Ybarnegaray P, Roxana (1997) "Tenencia y uso de la tierra en Bolivia", en Academia de Ciencias (ed.) *Agricultura: hoy y mañana*, La Paz: Academia de Ciencias.
- Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press.
- Young, Kate (1988) "Reflections on Meeting Women's Needs", en K. Young (ed.), *Women and Economic Development: Local, Regional and National Planning Strategies*, Oxford: Berg Publishers y París: Unesco, pp. 1-30.
- (1991) "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres", en Virginia Guzmán et al. (eds.) *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima: Flora Tristán, pp. 15-24.
- (1993) *Planning Development with Women: Making a World of Difference*, Londres: MacMillan.
- (1997) "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación", en Magdalena León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 99-118.

Zamosc, León, (1994) "Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands", *Latin American Research Review*, 29, 3: 37-69.

Zapata, Emma (1995) "Neoliberalismo y mujeres rurales en México", en Ximena Valdés, Ana María Arteaga y Carolina Arteaga, (eds.), *Mujeres: relaciones de género en la agricultura*, Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, pp. 377-406.

—, Marta Mercado y Blanca López (1994) *Mujeres rurales ante el nuevo milenio*, México D.F.: Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas.

Zepeda L., Guillermo (1998) "Cuatro años de Procede: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México", *Estudios Agrarios*, No. 9: n.p.

Zevallos, José Vicente (1989) "Agrarian Reform and Structural Change: Ecuador since 1964", en William Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, pp. 42-69.

Zimmerman, Mary (1954) "The Contractual Capacity of Married Women in the Americas: a Comparative Study", *Michigan State Bar Journal*, 33, 7: 27-36.

Periódicos:

Diario de Centro América (Ciudad de Guatemala)

Diario de la República (Lima)

El Observador Económico (Managua)

El Peruano (Lima)

El Tiempo (Bogotá)

La Gaceta, Diario Oficial (Managua)

La Jornada (México D.F.)

La Prensa (Managua)

Revista Dinero (Bogotá)

Género, propiedad y empoderamiento:
Tierra, Estado y mercado en América Latina
se terminó de imprimir en el mes de abril de 2002
en los talleres de Grupo Edición, S.A. de C.V.,
Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte,
03600 México, D.F.
El tiraje consta de dos mil ejemplares