

LECCIONES • Género y el
Y derecho a la tierra
RESULTADOS

Resumen

El derecho a la tierra está determinado por la compleja interacción de las relaciones de poder existentes y las instituciones que las sustentan. Este capítulo ilustra con referencia a algunos casos, esas relaciones y enfatiza en los factores que subyacen a ellas, y que inciden en el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer a la tierra. Este último capítulo resume distintas experiencias sobre de América Latina, África Subsahariana y Asia Central, sobre las varias modalidades puestas en práctica para mejorar el derecho de las mujeres sobre la tierra.

Las regulaciones sobre la herencia, el mercado y los programas de distribución de tierras, constituyen los canales principales para el acceso a la tierra. No obstante, las acciones en esas esferas, pueden ser contradictorias. Por ejemplo, existen casos en los que las reglamentaciones sobre el sistema hereditario tienden a discriminar a las mujeres por su naturaleza predominantemente patrilineal. Así, las mujeres viudas o divorciadas que se convierten en jefas de familia, en lugar de gozar de sus derechos a la tierra como jefes de familia, suelen perder el acceso a la tierra de reforma agraria, ya que el siguiente descendiente varón en la línea sucesoria pasa a ser el propietario.

La compra de tierras no es una opción viable para la mujer en muchos casos, dado que los programas sobre mercados de tierra, son dirigidos predominantemente a los hombres, o las mujeres no poseen los documentos requeridos en las transacciones. Los prejuicios existentes sobre su capacidad o su derecho de actuar por cuenta propia en la compra de tierras, constituye a su vez un fuerte obstáculo frente a las instituciones financieras. Las intervenciones estatales tienden, también, a reproducir en sus prácticas los prejuicios de género existentes en la sociedad; y los derechos de la mujer a la tierra, quedan muchas veces limitados por factores institucionales.

El ejercicio de los derechos de la mujer sobre la tierra, se ve limitado por factores que, con frecuencia, se superponen. Una cuestión básica es la existencia de funcionarios de las instituciones civiles y del Estado renuentes o sin formación apropiada sobre la equidad de género. Las normas vigentes en las comunidades y hogares, pueden perpetuar prácticas discriminatorias, independiente de la legislación oficial.

Con la predominancia del mercado, la tierra adquiere mayormente una connotación mercantil, relegando su función de “lugar de pertenencia” y base familiar. Así, la individualización de los derechos —ligado a las operaciones de mercado— tiende a excluir a la mujer, ya que el hombre, como jefe de familia, posee la titularidad de la propiedad familiar.

En general, a la base tanto de las sociedades capitalistas como de las socialistas, prevalecen en forma explícita o subyacente, creencias y prácticas patriarcales que continúan a obstaculizar la igualdad de derechos sobre la tierra con independencia de la condición de género.



Equidad de género en el derecho a la tierra: lecciones y resultados de los estudios de caso

*Susanna Lastarria-Cornhiel
y Zoraida García Frías*

► Introducción

La esfera jurídica es una de las principales áreas en las que se han obtenido logros a favor de la mujer durante las últimas décadas, incluyendo el reconocimiento del derecho de la mujer a poseer tierras y otros recursos productivos. Los nuevos marcos jurídicos, en muchos casos, incluyen la afirmación de los derechos de arrendamiento, posesión y co-propiedad de la tierra. Las normas consuetudinarias, en algunas ocasiones, han sido revisadas a favor de los derechos de la mujer; en otras, los derechos tradicionales de la mujer sobre la tierra se han reinterpretado, tal como ocurrió en Sudáfrica, donde en 1996 se promulgó una nueva ley sobre derechos informales de tenencia de tierras; y en Namibia, donde los derechos tradicionales de la mujer a la tierra han sido reinterpretados. No obstante, debido a la incompatibilidad o contradicciones entre las nuevas leyes estatuidas y el derecho consuetudinario, todavía subsisten numerosos obstáculos y desafíos que impiden hacer efectiva la aplicación de la ley y el ejecutar políticas de equidad de género a nivel nacional.

La vinculación de los derechos sobre la tierra con la seguridad de acceso y tenencia para las mujeres, por un lado, y la productividad de la tierra, por el otro, ha sido tema de investigación de diversos estudios recientes sobre el desarrollo. Al mismo tiempo, la asignación de tierras y los arreglos institucionales sobre la tenencia han re-emergido como temas centrales de los programas de modernización de la agricultura y de las disposiciones institucionales que los acompañan.



El ejercicio de los derechos sobre la tierra, en particular el derecho de la mujer a este recurso, está determinado por una complejidad de factores institucionales. Complejidad que se manifiesta en la interacción de los tres mecanismos que se superponen para la regulación de la obtención de tierras: herencia, compra o intervención del Estado; mecanismos, que a su vez, están influidos y regulados por normas sociales y culturales, por las leyes de funcionamiento del mercado y por las políticas estatales. Aunque uno de esos mecanismos puede prevalecer en un contexto, en un determinado momento; pero, es la dinámica entre estas instituciones y las dispares relaciones de poder de la sociedad lo que determina el régimen de tenencia.

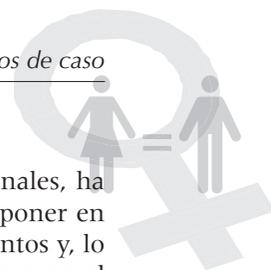
Este artículo tiene un triple objetivo: en primer lugar, examinar la forma en que estas instancias y relaciones de poder determinan los derechos de la mujer sobre la tierra; en segundo lugar, poner de relieve los obstáculos culturales a que las mujeres se enfrentan para obtener y hacer cumplir esos derechos; por último, extraer, a partir de varios estudios de caso, algunas conclusiones relevantes al contexto institucional que rige los derechos relativos a la tierra en las diferentes regiones, en especial en relación a los derechos de la mujer.

► Tierra, equidad de género y poder

La lucha por la tierra y por la equidad de género tiene profundas raíces políticas, y ambos tienen una estrecha vinculación con las relaciones de poder y la capacidad de participación social y autonomía ciudadana de los individuos. Ya sea porque la tierra tiene un significado trascendente por ser un bien que incide en la manifestación de una cultura, o porque es un recurso productivo y un bien de capital fundamental; quienes controlan los derechos sobre la tierra tienden a tender una mayor oportunidad y espacio de poder que aquellos que carecen de ella, especialmente en el área rural.

En forma similar, los derechos, la posición y las oportunidades que suelen reconocerse a los hombres en muchas culturas, en base a su género, les otorgan un poder de control sobre quien no los tiene, es decir, sobre las mujeres. Estos modelos discriminatorios suelen alimentar otras discriminaciones adicionales. De ahí que el reconocimiento de la igualdad de derechos de mujeres y hombres resulte fundamental en cualquier proceso que trate de corregir los desequilibrios existentes. La creación de un marco institucional que permita la coexistencia de la diversidad social y de género necesita abordar la igualdad de derechos como una prioridad. Ello requiere el logro de un acuerdo práctico y efectivo entre los diferentes grupos sociales, lo que supondrá pasar inevitablemente por pactos y compromisos políticos que envuelven concesiones, entre los grupos de intereses en el corto plazo.

En el curso de los últimos siglos, y en especial en el siglo veinte, la sociedad civil y las instituciones estatales han reconocido gradualmente la igualdad de derechos —sociales, económicos y políticos— para todos los seres humanos. La



sociedad civil, con la contribución clave de los organismos internacionales, ha luchado y dialogado con las estructuras e instituciones estatales para poner en práctica esa igualdad de derechos. Se han logrado algunos pocos adelantos y, lo mismo en cuanto al reconocimiento de que las aparentes concesiones en el corto plazo, el objetivo último beneficiará a la sociedad en su conjunto.

El reconocimiento de los derechos humanos y civiles en la jurisprudencia, códigos civiles y reglamentaciones ha sido una condición básica y necesaria en el establecimiento de objetivos, postulados y acciones; sin embargo la mera promulgación de esas leyes no constituye una acción positiva o un cambio institucional. Entre la proclamación de los derechos legales y su puesta en ejecución, con frecuencia, transcurre un tiempo excesivo. Esta remisión puede ser el resultado de oposición política, de obstáculos económicos, o como a menudo, de prácticas sociales y culturales que dificultan la adopción y ejercicio de esos derechos.

A lo anterior se añade, la debilidad de las instituciones estatales y civiles responsables de salvaguardar y garantizar el ejercicio de esos derechos, debido, en parte, a la falta de funcionarios que compartan esos principios de igualdad o que incorporen en la administración de los programas los mecanismos para la aplicación efectiva de esos derechos. Del mismo modo, la sociedad en su conjunto y sus instituciones pueden aferrarse a normas y prácticas que perpetúan la discriminación —de género, étnicas, de posición social— ignorando la legislación estatuida. De hecho, la percepción discriminatoria sobre la condición de ser mujer que tienen tanto los hombres y las mujeres mismas, como la sociedad en su conjunto, coadyuva a que en la práctica, no se reconozca la igualdad de derechos sobre la tierra para mujeres y hombres.

Equidad de género, eficacia y bienestar

¿Por qué la equidad de género es una cuestión fundamental en relación a los derechos sobre la tierra? La respuesta es simple: porque las diferencias sistemáticas de derechos de tenencia de la tierra entre hombres y mujeres contribuye a una desigualdad de género mayor en el ámbito de la sociedad en detrimento de posición de la mujer y de sus posibilidades de bienestar.

El acceso a la tierra y el control de su uso son la base para la producción de alimentos y la generación de ingresos en las áreas rurales y, por consiguiente, tienen una importancia clave para el bienestar de los hogares. Además, a la tenencia de la tierra está asociado el acceso a otros recursos productivos como el agua, los sistemas de riego y los productos forestales (Meizen-Dick *et al.*, 1997). Las mujeres que se convierten en jefas del hogar son particularmente vulnerables, ya que al enviudar, divorciarse o separarse suelen perder el acceso a la tierra que antes tenían garantizado de manera indirecta a través de sus esposos y padres. Este problema se agrava conforme aumenta el número de hogares encabezados por mujeres.



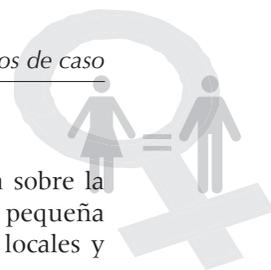
El número de hogares rurales encabezados por mujeres ha ido en aumento en las últimas décadas en la mayoría de las regiones del mundo. Las estadísticas regionales muestran que en Sudáfrica dichos hogares representan el 42 por ciento del total, y en el Caribe, el 35 por ciento (Naciones Unidas, 2000: 42, 46-50). Además, el porcentaje de mujeres que son parte de la fuerza laboral rural ha aumentado en todas las regiones en desarrollo en la última década (FAO, 1999: 13).

Los desiguales derechos de propiedad —que implican, entre otras cosas, la falta de acceso directo a la tierra y de control sobre ésta— pueden limitar el papel productivo de la mujer, así como su poder e influencia en el seno del hogar y la comunidad. En muchas sociedades, los derechos de propiedad reflejan, o incluso determinan, la condición de ciudadanía de una persona o su grado de inclusión y aceptación en las organizaciones de la comunidad. En los ejidos de México, por ejemplo, tan sólo las personas que tienen derechos de propiedad sobre tierras del ejido son consideradas miembros ejidatarios con derecho de voto en asuntos comunitarios. Con frecuencia, la negación del derecho a la propiedad se usa como mecanismo de exclusión de grupos étnicos o raciales minoritarios. Cuando a las mujeres se les niega la igualdad del derecho a la propiedad, también se les niega la posición social, económica y —a menudo— política que les corresponde.

La mujer provee una gran parte de la mano de obra empleada en la producción agrícola, si bien en las estadísticas oficiales, basadas en mecanismos de censo y encuesta, con frecuencia el trabajo y la contribución de la mujer a la riqueza nacional se subestima e infravalora (FAO, 1993). Un documento reciente de la FAO (1999: 12-13) muestra que a pesar de que el porcentaje de mano de obra empleado en el sector agrícola experimentó un descenso en la década de los noventa, la proporción de mujeres entre los trabajadores agrícolas aumentó, en particular en los países en vías de desarrollo. En algunas regiones, como África y Asia, casi la mitad de la fuerza laboral es femenina.

Las mujeres siempre han trabajado en la producción de alimentos y otros productos en las áreas rurales. Las estadísticas oficiales tienden a enmascarar este hecho debido a la forma en que se define y se registra oficialmente el trabajo agrícola. Las actividades agrícolas de la mujer o no son tomadas en consideración o no se registran por separado, a pesar de los esfuerzos por mejorar los datos desglosados por sexo en los censos agrícolas y en las encuestas de hogares.

Una tendencia reciente, es que cada vez hay más mujeres rurales que trabajan fuera de su parcela, contratadas en el sector agroindustrial, sobre todo en la elaboración de alimentos y en las labores del campo. Otra tendencia, es que las mujeres asumen la responsabilidad de la parcela familiar cuando los hombres trabajan como asalariados. Y otra tendencia es que cada vez más también la contribución laboral de la mujer suele aumentar cuando la agricultura familiar apuesta por la producción y procesamiento de cultivos para la comercialización



que permita incrementar los ingresos familiares. La teoría económica sobre la producción afirma que si las mujeres como agricultoras que producen a pequeña escala eficientemente para ellas mismas, sus familias y los mercados locales y regionales, deberían poseer el control sobre los recursos productivos¹.

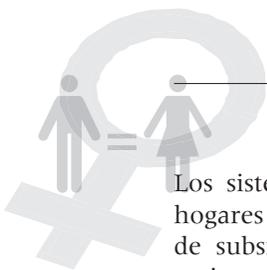
Las mujeres, en la mayoría de las regiones del mundo, suelen ser las responsables del cuidado de los hijos y otros familiares a cargo, es decir, las responsables de elaborar y preparar los alimentos, prestar y obtener cuidados médicos y vestidos, haya o no un varón de referencia en el hogar. El número de hogares administrados por mujeres, tanto de jure como de facto, está aumentando debido a la migración, los conflictos civiles, las enfermedades y el abandono de los hombres. Durante las últimas décadas, el incremento de las responsabilidades de las mujeres en el cuidado y mantenimiento de la familia, al tiempo que continúan desempeñando los roles tradicionalmente asignados, las ha obligado a desarrollar estrategias de subsistencia más complejas y exigentes. Entre las nuevas realidades que están modificando el perfil de los hogares rurales destacan las siguientes:

- ▶ la migración masculina, que deja en manos de las mujeres la totalidad de las responsabilidades familiares;
- ▶ la vulnerabilidad económica ante las fuerzas del mercado global, ya que cada vez es menos rentable producir alimentos tradicionales, las oportunidades de generación de ingresos rurales disminuyen mientras que la necesidad de invertir en insumos agrícolas aumenta, y los recursos productivos están en manos de las grandes industrias agrarias;
- ▶ las crisis locales y regionales, entre ellas, los conflictos civiles y la propagación del SIDA, que dejan a cargo de las mujeres el cuidado de los huérfanos.

Varios estudios han demostrado que los recursos controlados por las mujeres suelen utilizarse para mejorar la alimentación y las condiciones de vida familiares, reducir la desnutrición de los niños y aumentar el bienestar de la familia (Blumberg, 1991; von Braun y Kennedy, 1994; Hirschmann, 1984). Sólo éstas serían ya razones suficientes para reconocer y salvaguardar el derecho de la mujer a la tierra.

Contemporáneamente a este aumento de la carga de responsabilidades productivas y familiares de las mujeres se están produciendo una serie de transformaciones en las normas socioculturales, los valores y las prácticas de las sociedades rurales. Las garantías o redes de seguridad que los sistemas tradicionales de tenencia ofrecían a las mujeres se están desintegrando, por lo que, en muchos casos, el acceso de la mujer a los recursos se ha debilitado aún más.

¹ La teoría sostiene, por ejemplo, que el control sobre los recursos garantiza una oportuna toma de decisiones y facilita el acceso a otros recursos, tales como el acceso al capital.



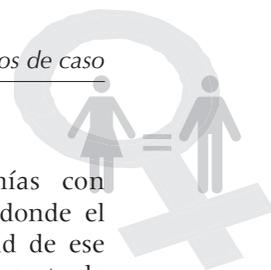
Los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras que aseguraban a los hogares de la comunidad los medios adecuados para subvenir a sus necesidades de subsistencia, también solían garantizar que los individuos con posición socioeconómica baja, como las mujeres, pudieran subvenir a sus necesidades y a las de su familia, aunque su acceso a la tierra y a los recursos basados en la tierra se efectuara de forma indirecta, a través de un familiar masculino (Guyer, 1987). Pero hoy en día la realidad es diferente y muchos de los sistemas tradicionales de tenencia ya no son capaces de garantizar ni siquiera esta seguridad básica. La presión de la pobreza, la creciente economía del mercado y las exigencias de la agricultura comercial están transformando la tierra en un mero activo. De entre las múltiples consecuencias que derivan de esta nueva concepción de la tierra, dos son de especial interés: la escasez de tierras y la individualización de los derechos.

Asimismo, dado que las mujeres generalmente carecen de control directo sobre los recursos, tienden a perder sus derechos de uso y otros derechos indirectos cuando se producen cambios sociales. Quienes controlan tradicionalmente los recursos tienen la capacidad y el poder necesarios para encauzar los procesos de reorganización en favor de sus propios derechos y, en ocasiones, en detrimento de quienes sólo gozan de derechos secundarios. A medida que la tierra se va convirtiendo en un activo comercial, los miembros de la familia y la comunidad, que en el pasado habrían respetado el derecho de acceso de la mujer a la tierra, pueden ahora verse movidos a violar o ignorar este derecho, en particular en el caso de viudas o mujeres divorciadas.

La tierra y sus múltiples significados

El valor y el significado de la tierra como recurso productivo y herencia cultural son reconocidos universalmente. Asimismo, no debe ignorarse el valor agregado, tanto social como psicológico, que la tierra tiene para las familias rurales. Para muchos de los grupos de población históricamente desfavorecidos, especialmente los que habitan en las áreas rurales, los derechos sobre la tierra no son activos comerciales: la tierra es más bien un “puerto seguro” donde abrigar y nutrir a la familia y desarrollar estrategias de subsistencia.

Si bien en las zonas rurales de muchos países los ingresos dependen cada vez menos de la agricultura, la tierra continúa siendo un recurso crucial para la supervivencia y reproducción de las poblaciones rurales. A medida que la mujer se convierte en cabeza de familia en los hogares rurales, la tierra refuerza su significado para ella y su familia como base para la subsistencia. Aún cuando los miembros de la familia rural emigran a áreas urbanas o industriales en busca de trabajo asalariado, continúan confiando en el apoyo de la familia que dejaron atrás. Si pierden el empleo, su hogar y su tierra pueden volver a acogerlos hasta que encuentren un nuevo trabajo asalariado. La tierra familiar proporciona a todos los miembros de la familia un lugar de referencia, de



pertenencia, al que siempre pueden volver. En las economías con oportunidades de empleo inestables y altas tasas de desempleo y donde el sector industrial tampoco garantiza un trabajo estable, la estabilidad de ese lugar de referencia, que es la tierra, es aún más importante desde un punto de vista material, social, y psicológico.

Los valores sociales y culturales asociados a la tierra constituyen consideraciones de importancia cuando se diseñan programas centrados en los derechos sobre la tierra y en su redistribución pues ayudan a entender por qué la lucha por la tierra a veces es tan tenaz, por qué las comunidades permanecen o retornan a las áreas ancestrales y por qué las familias se aferran a parcelas que desde el punto de vista económico o productivo tienen sólo un valor mínimo.

Género, tenencia de la tierra y recursos

El análisis de los sistemas de tenencia es clave para entender las relaciones sociales que se entretienen en torno a los recursos naturales, particularmente la tierra, el agua y los bosques. Las relaciones sociales descritas por los sistemas de tenencia —al indicar quiénes tienen derecho a usar qué recursos y cómo deben usarlos— son especialmente relevantes para los programas destinados a aumentar la producción agrícola, disminuir la degradación ambiental y mejorar los niveles de vida en las zonas rurales. Las relaciones sociales influyen de forma significativa en la manera en la que diferentes personas responderán y participarán en los programas de desarrollo.

El género es uno de los determinantes en las relaciones sociales y la definición de los derechos individuales. Junto a la clase social, la pertenencia de género es uno de los factores que inciden en las oportunidades, aspiraciones, condiciones de vida, acceso a recursos, posición en la comunidad y percepción de sí misma de un individuo. Las políticas y programas de desarrollo pueden tener repercusiones en la asignación de recursos, en el uso y administración de estos.

Todo sistema de tenencia de recursos naturales está íntimamente interrelacionado con otras estructuras sociales, como la familia, - a través de los sistemas matrimoniales y hereditarios - las instituciones económicas y las vinculadas al ejercicio del poder político. Estas estructuras tienden a reforzarse entre sí y los cambios en una de ellas suelen comportar también un ajuste en las demás. Las diversas modalidades de asignación de recursos —entre las unidades familiares de una colectividad y al interior de esas unidades— están determinadas en gran medida por esas estructuras sociales. Así, por ejemplo, la estructura social más influyente en los sistemas consuetudinarios de tenencia es la familia, a través de sus procedimientos de linaje, matrimonio y herencia; mientras que en los sistemas que se rigen por la propiedad privada, el factor decisivo para asignar recursos es la economía, es decir, las fuerzas del mercado y las transacciones comerciales.



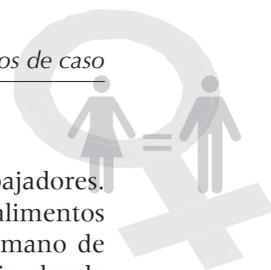
Los sistemas consuetudinarios de tenencia contemplan una serie de derechos sobre los recursos que difieren ampliamente de una región a otra y de un período histórico a otro. En general, la tenencia consuetudinaria reconoce a la comunidad el control sustancial de los recursos —o acceso colectivo— y el uso de los mismos. El reconocimiento del derecho de una familia o un individuo a la propiedad, o de los derechos relativos al concepto de propiedad privada, se aplica sólo a ciertos tipos de tierras, mientras que otras se consideran propiedad común.

Es importante distinguir entre los diferentes derechos de tenencia, en particular entre *control* de los recursos y *acceso* a los mismos. Por control de los recursos entendemos el dominio que una persona o grupo tiene sobre determinados activos, como la tierra, y sobre los beneficios que se derivan de esos activos. El derecho a controlar un recurso se basa generalmente en alguna forma de propiedad² y reconoce la facultad o la posibilidad de utilizar un activo para realizar ciertas actividades. El derecho de acceso a un recurso, sin embargo, no necesariamente implica la facultad de tomar decisiones sobre el proceso de producción y el uso que se le da a dicho recurso. Así, el pleno reconocimiento de los derechos derivados de un recurso suele asignarse a quien posee el control del mismo y no sólo acceso a él.

El concepto de “haz de derechos” es útil para lograr comprender la compleja estructura de los derechos que diferentes personas poseen sobre los recursos, en particular sobre la tierra (Simpson, 1976; Bruce, 1998). Los derechos a usar, vender, arrendar, hipotecar, subdividir, prestar y heredar pueden ser comparados con las diferentes ramas contenidas en un haz. En la mayoría de las sociedades, los derechos sobre una parcela de tierra o sobre un árbol, por ejemplo, no pertenecen a una única persona; los derechos sobre las varias ramas del haz pertenecen a varias personas al mismo tiempo, tanto en el seno de cada hogar como entre los distintos hogares, mientras que otros derechos son de titularidad exclusiva del Estado o del gobierno local.

El beneficio efectivo que proviene del uso de un recurso lo tiene quien ejerce control sobre ese recurso, más allá del acceso a ese recurso. Así, por ejemplo, en Colombia los aparceros que cultivan productos no tradicionales para la comercialización, tales como piña, arveja y tomates, dejan que sea el propietario del terreno quien comercialice estos productos. Márgenes más altos de ganancia que obtiene el propietario de la tierra al vender estas cosechas no

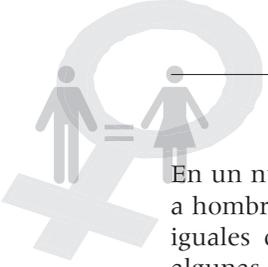
² Los diferentes tipos de derechos y sistemas de propiedad, tales como dominio absoluto, comunal, familiar y consuetudinario, con frecuencia coexisten o se superponen en ciertos aspectos. En un extremo, la propiedad privada otorga a las personas derechos de propiedad y un control casi exclusivo sobre el recurso; en el otro extremo, la propiedad comunal no reconoce derechos exclusivos a ninguna persona en concreto, sino a un grupo. Todos los miembros del grupo tienen derecho a usar la propiedad comunal dentro del respeto de las reglas y reglamentos establecidos por el grupo mismo. En muchas sociedades rurales, el sistema de tenencia es una combinación de derechos de propiedad individuales y grupales (comunidad, linaje, familia, etc.).



se traducen, sin embargo, en un aumento de los salarios de los trabajadores. Más aún: la familia de los agricultores también tiene que cultivar sus alimentos en la parcela, lo que permite al propietario mantener los costos de mano de obra artificialmente bajos. Otro ejemplo se puede encontrar en Gambia, donde las mujeres mandinka no suelen heredar tierras, ni recibir asignaciones de tierras de las autoridades comunitarias. Cuando una mujer se casa, su esposo le otorga el derecho a cultivar una parcela. De este modo, cultiva la tierra para obtener productos alimenticios y de otro tipo para ella misma, sus hijos y su esposo, pero no tiene ninguno de los derechos que derivan de la propiedad, tales como el derecho de transferirla a sus herederos. Además, está obligada a trabajar también en la producción de cultivos de su esposo a cambio de estos derechos de uso (Lastarria-Cornhiel, 1997).

En la mayoría de los sistemas de tenencia, una variedad de factores —entre ellos, el género— determinan el acceso de una persona a los recursos y su control sobre los mismos, y en la mayor parte de las regiones y países, el derecho de la mujer a la propiedad de la tierra está mucho más limitado que el de los hombres. El derecho constitucional y civil de un país puede sancionar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluidos los derechos de sucesión y de posesión de la propiedad; sin embargo, si las normas y patrones culturales están en conflicto con estas leyes, con frecuencia, los derechos legales de las mujeres son ignorados.

En muchos países, son las normas culturales —reforzadas, también en algunos casos, por las leyes— las que dictan que la jefatura del hogar, y por tanto la propiedad la tierra, han de estar en manos de los hombres. Cuando es así, las mujeres tienen sólo un acceso indirecto a la tierra, derivado de su relación con un pariente masculino, ya sea éste el padre, esposo, hermano o, incluso, cuñado. Los estudios de casos por países que cierran este capítulo ilustran la frecuencia y extensión de esta norma, así como las diferencias existentes entre los distintos países. Por ejemplo, en Burkina Faso, donde la mayoría de la tierra se transmite por herencia, las mujeres no pueden heredar la tierra y dependen del esposo para poder tener acceso a una parcela donde cultivar sus alimentos. En el Brasil, los estudios llevados a cabo en las áreas rurales mostraron que, aun cuando la legislación no excluye explícitamente a la mujer de la herencia de la tierra, los valores culturales patrilineales dan como resultado que las prácticas de sucesión favorezcan a los hijos varones. Por su parte, en algunos países de Asia y África, tanto los hombres como las mujeres tienen el derecho legal de poseer y heredar tierras a su nombre, y los cónyuges mantienen separadas las propiedades heredadas. Sin embargo, la cantidad de tierra que las hijas heredan suele ser mucho menor que la de sus hermanos y, con frecuencia, heredan solamente bienes muebles y no reciben tierra. Así, entre algunas comunidades del Senegal, en la práctica, las hijas no heredan tierras, a pesar de que la norma religiosa reconozca sus derechos de sucesión sobre la tierra de la familia. En Uzbekistán, la titularidad de la tierra privatizada —aun cuando representa sólo una pequeña proporción de las tierras de ese país— reside exclusivamente en el hombre y únicamente los hijos varones heredan las tierras familiares.



En un número muy limitado de casos, tanto la ley como la práctica reconocen a hombres y mujeres igualdad de derechos sobre la propiedad, y a hijos e hijas iguales derechos de sucesión. Encontramos ejemplos de herencia doble en algunas comunidades del Ecuador (Hamilton, 1998), entre los budistas kandianos de Sri Lanka, en varios grupos étnicos de Madagascar y en algunas sociedades matrilineales de Asia y África. No obstante, incluso en las sociedades matrilineales, el control y transmisión de la tierra, con frecuencia, pasa de una generación de hombres a otra (Lastarria-Cornhiel, 2000). En las sociedades matrilineales de Malawi y Mozambique, por ejemplo, la norma es que solamente los hombres pueden desbrozar la tierra, lo que acaba por otorgarles el control sobre este recurso. En algunas ocasiones, la mujer puede adquirir tierras haciendo que algún pariente varón haga el desbroce por ella, pero usualmente son los hombres los que limpian la tierra haciendo así que pase a la familia, y, una vez que pertenece al linaje familiar, se entregue al sobrino materno. Estas sociedades matrilineales han cambiado mucho en el último siglo y, bajo la influencia europea y musulmana, han ido cambiando hacia sociedades patrilineales.

Lograr incorporar la equidad de género en los derechos sobre la tierra depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la eliminación de las barreras sociales y culturales existentes. El gran desafío que ha de afrontar el diseño de programas destinados a alcanzar la equidad de género reside, en primer lugar, en ser conscientes de la medida y el modo en que las normas, prácticas culturales y cambios socioeconómicos pueden limitar el acceso de la mujer a la tierra y a los recursos naturales y su control sobre ellos. Las políticas y programas tienen que diseñarse sin prescindir del contexto social para desarrollar estrategias que eliminen las desigualdades de género.

Conlleva transformaciones económicas importantes, la introducción de la producción agrícola comercial, o alguna otra actividad económica basada en el mercado, incluyendo el hecho de que la tierra se convierte básicamente en un activo económico. Las normas consuetudinarias de tenencia cambian rápidamente para acomodarse a estos cambios y la tierra comienza a ser valorada más por su precio de mercado que como un medio de seguridad alimentaria para las familias de los pequeños agricultores. Esto resulta especialmente problemático cuando las mujeres que necesitan acceso a la tierra para generar ingresos familiares y poder alimentar a sus familias entran en competencia con personas que adquieren la tierra para uso comercial. Varios estudios han puesto de relieve que el uso de la tierra por parte de la mujer sirve primordialmente para satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia, mientras que el uso de la tierra por parte de los hombres se orienta generalmente a la producción de cultivos comerciales o a la especulación en el mercado.



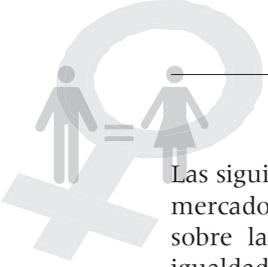
► Instituciones y sistemas de tenencia de tierras

Como se indicó anteriormente, los mecanismos principales de acceso a la tierra para mujeres y hombres son tres: la herencia, la compra o la intervención estatal. Para comprender el funcionamiento de estos mecanismos y la manera en que facilitan u obstaculizan el acceso a la tierra y su control, así como para identificar qué instituciones determinan en mayor medida el derecho a la tierra en cada país o cultura, es preciso examinar las instancias socioculturales, la economía (el mercado) y el Estado. Independientemente de si el contexto es el de una sociedad basada en el derecho consuetudinario, una economía capitalista o de Estado centralizado, las tres instancias se influyen mutuamente interactuando entre sí para determinar las relaciones específicas de tenencia.

Los cambios en los derechos sobre la tierra a veces provienen de acciones directas del Estado, como es el caso en Europa Oriental durante la década de los años noventa con la privatización masiva de la propiedad. En muchos países del África Subsahariana, la privatización de las tierras comunales ha sido y continúa siendo mayormente el resultado de operaciones de mercado.

Con frecuencia, se presentan conflictos o contradicciones entre las instituciones socioculturales, la economía del mercado y el Estado, o entre las instituciones que forman parte de estas estructuras. Así, por ejemplo, en Kenya las primeras iniciativas estatales encaminadas a privatizar la tierra tuvieron que hacer frente a la resistencia o indiferencia de las comunidades rurales, que continuaron asignando y transfiriendo las tierras según la práctica consuetudinaria. Sin embargo, a medida que la economía del mercado penetra en las áreas rurales, se genera la privatización de los derechos sobre la tierra en forma casi incuestionable. Los intentos de redistribución de tierras en América Latina no han conseguido alcanzar sus objetivos. En muchos casos los altos precios de la tierra han constituido un obstáculo para que los programas de reforma o los pequeños agricultores, hombres o mujeres, puedan adquirirla. Los planes de reforma también se han visto afectados por sectores socioeconómicos influyentes que menoscaban las leyes o retrasan su aplicación.

En cuanto a los conflictos que pueden existir tanto entre las instituciones como en el seno de las mismas. Tal y como se ha mencionado a título de ejemplo en el apartado anterior, en el Senegal (Platteau *et al.*, 2000) las normas musulmanas reconocen los derechos de sucesión de las hijas a la propiedad familiar, pero en la práctica estas normas no se aplican y son los hijos varones los que heredan la tierra. Abundan también los ejemplos de normas y prácticas consuetudinarias que niegan la igualdad de derechos de la mujer, no obstante esté reconocida, garantizada y amparada por la legislación. Por todo ello, se han puesto en marcha programas estatales para velar por el cumplimiento y respeto de los derechos de las mujeres sobre la tierra, algunos de los cuales se analizarán a continuación.



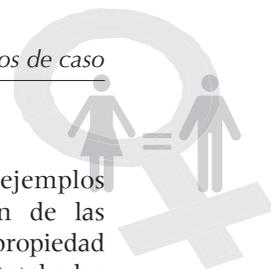
Las siguientes secciones tratan de describir el papel del Estado, la economía del mercado y las instituciones socioculturales en la determinación de los derechos sobre la tierra. Para conseguir políticas equitativas, ya sea en materia de igualdad de género en general o, más concretamente, en relación a la tenencia de tierras, resulta imprescindible examinar los diversos tipos de instancias responsables. Si bien, a modo ilustrativo, cada uno de los estudios de casos presentados se focaliza en un tipo específico de instituciones, el marco en que estos son analizados explica que la determinación de los derechos no es casi nunca, el resultado en modo único de un tipo de institución.

Las instituciones estatales

Entre las instituciones que sostienen la acción del Estado en materia de tierras, se incluyen órganos legislativos y organismos de ejecución, como las oficinas de administración de tierras y agencias de reforma agraria. La fortaleza y estabilidad de esas instituciones estatales difiere ampliamente entre distintos contextos sociales y regiones. La legislación en materia de derechos sobre la tierra, seguridad de tenencia o protección de los recursos naturales tiene poco efecto si las instituciones estatales en el ámbito local y nacional no pueden aplicar el cumplimiento de las normas y leyes. Cuando los procedimientos para la titulación y registro de tierras son ambiguos o inaccesibles, por ejemplo, es poco probable que los derechos sobre la tierra vengán respetados y son las instituciones tradicionales o informales las que continúan determinando dichos derechos. De la misma manera, una ley forestal para la protección de las áreas boscosas, por ejemplo, puede quedar sin efecto si las instancias responsables de su aplicación carecen de programas con fuerte presencia local y legalidad y, las necesidades y prácticas locales pueden entrar en conflicto con la legislación nacional.

Para proteger los derechos sobre la tierra de los individuos en general, y de las mujeres en particular, las instituciones estatales necesitan coherencia interna y una. La acción del Estado también se cimienta en los mecanismos establecidos para aplicar las disposiciones jurídicas, formular políticas y ejecutar programas. Pero la forma en que interactúan las dependencias nacionales y locales, la selección y capacitación de los funcionarios públicos y del personal de los programas específicos, y la manera en que se determinan los objetivos de equidad de género en cada instancia institucional, son todas fuentes potenciales de contradicciones en la definición de la política oficial del Estado. Tres casos de contradicciones se pueden observar en casos como los siguientes:

- ▶ Diferentes usos y, en ocasiones, objetivos contradictorios de los catastros de tierras, como en Europa Oriental;
- ▶ Conflictos entre el derecho de propiedad privada y el derecho consuetudinario, como en África;
- ▶ Concesiones o arrendamientos estatales para desarrollar actividades de agricultura comercial, extracción minera y explotación de canteras en tierras públicas y estatales, que limitan o entran en conflicto con los derechos comunitarios existentes, o que impiden que los pequeños propietarios tengan acceso a sus tierras.



A continuación se presentan dos casos que constituyen dos ejemplos contrapuestos de las repercusiones que puede tener la actuación de las instituciones del Estado sobre la tenencia de tierras, la estructura de la propiedad y el derecho a la tierra de las mujeres: en Nicaragua, el fuerte apoyo estatal a los derechos de las mujeres sobre la tierra ha dado como resultado porcentajes cada vez mayores de mujeres con títulos de propiedad legales; en Uzbekistán, por el contrario, a pesar de que las declaraciones estatal apoyan la igualdad de derechos de hombres y mujeres, la falta de traducir este principio en políticas y programas, ha permitido que sean los valores patriarcales los que primen en la determinación de quién efectivamente tiene acceso a la tierra y derechos sobre ella.

La titulación mancomunada en Nicaragua

Nicaragua ha conseguido aumentar significativamente el número de mujeres propietarias de tierra gracias a los programas de titulación conjunta o mancomunada. Esto refleja la fuerte voluntad política del Gobierno nacional y las instituciones estatales de promover la equidad de género en lo relativo a los derechos sobre la tierra durante la década de los ochenta y, sobre todo, durante la primera mitad de los años noventa.

Durante los años ochenta, la preocupación del Estado por lograr la equidad de género dio como resultado que sus dependencias y organizaciones centraran su atención en los derechos de la mujer. Las medidas legislativas adoptadas en 1981 en apoyo de diversos programas de tenencia de tierras, como, por ejemplo, el establecimiento de cooperativas y fincas estatales y la distribución de terrenos a familias sin tierra, reiteraban en cada caso específico la igualdad de derechos de hombres y mujeres a beneficiarse de los programas y servicios de apoyo, y a participar en la producción agrícola (Galán, 1998). De manera más amplia, la Constitución de 1987 afirma en forma explícita la igualdad de derechos para mujeres y hombres. Algunos programas dieron prioridad a las mujeres jefas de familia como receptoras de beneficios y servicios (Ceci, 2000, 2001), una postura vanguardista respecto a los programas gubernamentales en vigor en otras partes del mundo, que, con frecuencia, han ignorado o discriminado a las jefas de familia.

Durante la década de los noventa, se produjo una mejora significativa en la esfera del derecho de la mujer a la tierra, como resultado del programa de titulación de la propiedad de la tierra. La Ley 209, que entró en vigor en 1995, establecía que hombres y mujeres gozaban de igualdad de derechos respecto a la titularidad de la tierra y ofrecía la opción de que las parejas solicitaran un título de propiedad mancomunada o conjunta de la tierra. El principio de titulación mancomunada fue reforzado en 1997, cuando se estableció que los títulos de propiedad de las familias beneficiarias de los programas estatales de reforma agraria debían emitirse obligatoriamente a nombre de ambos cónyuges (Ley 278, Artículo 49).



Como resultado de esta legislación y de la amplia divulgación y promoción de la titulación conjunta asociada, el número de mujeres con derecho legal a la tierra ha aumentado drásticamente. Los datos citados por Ceci (2000: 28–29) muestran que mientras durante la década de los años ochenta sólo el 10 por ciento de todos los títulos de propiedad de la tierra emitidos fueron asignados a mujeres, entre 1992 y 1996, el porcentaje ascendió al 25 por ciento³, y la cifra aumentó aún más —hasta un 42 por ciento— entre 1997 y 2000.

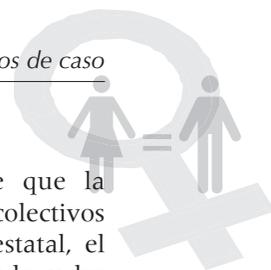
A fin de situar en su contexto el logro nicaragüense, puede efectuarse una comparación entre estas cifras y las de otros países donde la legislación también reconoce la igualdad de género, incluida la igualdad de derechos sobre la tierra, pero donde las instituciones estatales no han iniciado el proceso de incorporar estos objetivos de igualdad en sus programas. Por ejemplo, un estudio realizado en 1996 en el Brasil reveló que apenas un 12,6 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria habían sido mujeres. En Indonesia, donde la tierra adquirida por una pareja casada se registra, en teoría, como propiedad conjunta, se ha constatado que el porcentaje de propiedades mancomunadas registradas en el marco del programa de sistemas de titulación y registro de tierras, en vigor desde 1993, no supera el 3 por ciento (entre el 1,5 y el 3 por ciento) de las parcelas adquiridas en este periodo. La razón principal en este último caso, es que los funcionarios gubernamentales han sido renuentes a emitir certificados sobre la tierra a nombre de ambos cónyuges, prefiriendo indicar solamente al esposo (Banco Mundial, 1999).

Vuelta al patriarcado en Uzbekistán

En el polo opuesto de la experiencia de Nicaragua está el caso de Uzbekistán, que ilustra lo que suele suceder cuando las instituciones y programas estatales no emprenden ninguna acción específica sobre los derechos de la mujer a la propiedad y participar en nuevas oportunidades económicas. La falta de acciones afirmativas en pro de la equidad de género en Uzbekistán ha dado como resultado que durante el proceso de privatización hayan sido principalmente los hombres quienes hayan podido optar a la titularidad de la tierra, un proceso que está facilitando la reaparición de derechos patriarcales sobre la misma.

Uzbekistán, antigua república de la Unión Soviética, está pasando, a través de una transición gradual, de un sistema de propiedad y producción centralizada a un sistema de economía de mercado. Aun cuando se mantiene la propiedad estatal sobre la mayor parte de las tierras agrícolas, la administración de la

³ El porcentaje de mujeres que recibió títulos individuales fue del 40 por ciento, mientras que el que recibió títulos mancomunados fue del 21 por ciento. Sin embargo, esto no quiere decir que la desigualdad de género haya sido erradicada. Un estudio realizado en 1999 por la Oficina de Titulación Rural (OTR) puso de relieve que el tamaño promedio de la tierra que recibieron los hombres oscilaba entre 10 y 40 manzanas, mientras que las mujeres que obtuvieron títulos de propiedad individual a la tierra recibieron parcelas de entre 0,5 y 3 manzanas (Ceci, 2000:29).



producción y la tierra se están privatizando, en el sentido de que la responsabilidad está pasando del Estado a los hogares rurales: los colectivos agrícolas han dejado de funcionar como empresas de producción estatal, el trabajo familiar no remunerado ha reemplazado al trabajo asalariado y las máquinas, y la tierra ha sido dividida y arrendada a las familias mediante diversas modalidades, algunas de ellas similares a los acuerdos de “cultivo por trabajo” (Kandiyoti, 2003).

Cuando dio inicio el proceso de privatización, a los miembros de las fincas colectivas estatales se les concedió el derecho de arrendamiento sobre una parcela específica, la mayoría de ellas muy pequeñas debido a la alta densidad de población. Los colectivos, que seguían siendo propiedad del Estado, continuaron prestando algunos servicios, como el suministro de insumos (semillas, servicios de extensión y fertilizantes) y maquinaria agrícola. Un desarrollo reciente en la modalidad de arriendo de tierras por las empresas estatales es la cesión de la gestión completa de parcelas de tamaño medio, con acuerdos de arrendamiento a largo plazo —de 10 a 50 años—, a agricultores independientes dentro del colectivo. En este tipo de arrendamiento el Estado no presta servicios agrícolas, y los criterios y el proceso de presentación de instancias favorecen la selección de agricultores con experiencia y conocimientos agrícolas. Kandiyoti (2003) pone de relieve que una gran proporción de los llamados agricultores independientes son los antiguos administradores y técnicos —hombres— de los colectivos. Reciben parcelas arrendadas, con familias del colectivo que ya trabajan en ellas. En otras palabras, adquieren tierras con colonos establecidos. Los agricultores independientes tienden a contratar a estos colonos como mano de obra para satisfacer las cuotas de producción exigidas por el Estado. En algunos casos, las relaciones de trabajo son similares a las de los aparceros. Kandiyoti prevé que, en un futuro cercano, los agricultores independientes se verán forzados a despedir a estos colonos agricultores para recortar costos y obtener mayores beneficios.

Si bien la privatización de la producción agrícola no ha convertido en propietarias a las personas o familias que trabajan la tierra, no hay duda de que les ha otorgado mayor control sobre la misma y sobre su gestión aunque tengan que administrarla dentro de los términos previstos por el colectivo en lo relativo a políticas de compra, entrega de insumos y relaciones sociales. El estudio de Kandiyoti pone claramente de relieve que, de conformidad con las prácticas culturales uzbekas, los hombres son los que poseen el control de la tierra, ya que los contratos de arrendamiento y la parcela familiar están casi en su totalidad a nombre del jefe del hogar. Muy pocas mujeres reciben arrendamientos o la administración de las fincas.

Las familias uzbekas son patrilineales y patriarcales. Las parejas casadas viven con la familia del esposo hasta que obtienen un lote de la finca colectiva para construir su propia casa. La casa familiar la hereda el hijo que se queda al cuidado de los padres, generalmente el varón más joven. Las mujeres tienen acceso



indirecto a la tierra a través de la familia y proporcionan la mayor parte de la mano de obra familiar no remunerada que se destina a la producción de alimentos. Sin embargo, esto no da a la mujer derechos *de jure* ni *de facto* sobre la tierra. A medida que avance el proceso de privatización de la tierra y se otorguen los títulos de propiedad privada de las parcelas de la familia, serán los hombres los que reciban la titularidad de este recurso. Además, dado que la herencia también es patrilineal, es poco probable que cambie el control masculino sobre la propiedad de tierras.

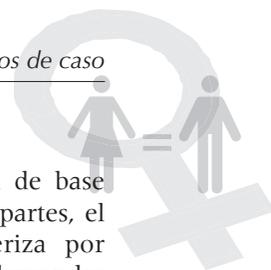
El vigor con el que están resurgiendo las normas culturales uzbekas relativas a los roles y la posición de las mujeres, así como el elevado número de mujeres que se han convertido de nuevo en mano de obra familiar no remunerada indican que estos valores no llegaron a desaparecer bajo la administración socialista. También ilustra lo que sucede cuando las políticas estatales se concentran en otorgar ciertos beneficios a las mujeres en sus roles familiares en lugar de centrarse en lograr la equidad de género. Aunque el Estado socialista promovía políticas que beneficiaban a las mujeres, como el permiso de maternidad con sueldo y servicios de salud materna, su objetivo era proteger a las mujeres como madres y trabajadoras y no como ciudadanas independientes y en posición de igualdad.

En el contexto político actual, si bien las prestaciones sociales y de salud han sido reducidas drásticamente o eliminadas, se sigue dando prioridad al enfoque de la mujer como madre y trabajadora familiar y en el imaginario colectivo las mujeres siguen representando los valores tradicionales. El Estado no parece mostrar preocupación por el hecho de que las mujeres no tienen al igual que los hombres la oportunidad de adquirir derechos de arrendamiento de las tierras estatales y no toma en consideración que esto pueda situar a la mujer en una posición de desventaja cuando se privatice la propiedad.

Las instituciones en la economía de mercado

Las instituciones que sostienen el funcionamiento de la economía de mercado tienen una función significativa en la determinación de los derechos sobre la tierra. La economía de mercado generalmente se basa en el derecho a la propiedad privada y las posibilidades de comercialización de dichos derechos. La tierra, como cualquier otro activo, se adquiere normalmente mediante transacciones comerciales —compraventa o arrendamiento— según las definiciones del mercado; con un comportamiento similar a los otros factores productivos, tales como el capital y la mano de obra, sujetos también a las transacciones de mercado.

Durante la década de los noventa, la mayoría de los países del bloque socialista dieron inicio a un proceso de transición hacia la economía de mercado. En otros lugares, como el África Subsahariana, la transición tiene otras connotaciones en la medida en que los derechos de propiedad privada e individual y la economía



de mercado están reemplazando los sistemas de tenencia de tierra de base comunitaria y la producción de subsistencia. Prácticamente en todas partes, el predominio progresivo de la economía de mercado se caracteriza por transacciones financieras que dependen más de las necesidades y demandas globales que de las dinámicas locales o, incluso, nacionales. Una economía sustentada por reacciones al mercado, particularmente a uno de dimensiones globales, rechaza la consideración de otros factores en la organización de la economía tales como, por ejemplo, la producción y acceso a productos y principios de determinación de los derechos a la tierra. De esta manera, la importancia de garantizar el acceso a la tierra para todas las familias de una colectividad viene desplazada por la capacidad de compra de aquellos quienes pueden pagar el precio de mercado para tener acceso a la tierra. Además, a medida que los mercados de capital se globalizan, las entidades financieras exigen derechos de propiedad privada que les otorgan un control casi completo sobre la propiedad⁴ y la facultad de vender, arrendar o hipotecar. La equidad, incluyendo la equidad de género, no es una preocupación de las economías de mercado: el criterio supremo que determina las estructuras de producción y propiedad es la eficiencia económica. Las cuestiones de equidad tienden a ser relegadas para ser abordadas por las políticas y programas que intentan suavizar el impacto de las fuerzas del mercado.

El Brasil es un caso representativo de una estructura de tenencia de tierras que, por mucho tiempo, ha definido sus prioridades en función de las fuerzas del mercado y de las necesidades de las agro-industrias. Los mecanismos de acceso a la tierra no han respondido a las necesidades de la mayoría de familias sin tierra, lo que, junto con los valores socioculturales aún vigentes en la sociedad, ha contribuido a reducir aún más las posibilidades de acceso a la tierra de las mujeres, no obstante la legislación garantice plena igualdad de derechos de propiedad para mujeres y hombres.

El mercado y el patriarcado en el Brasil

Desde los años sesenta, la política agrícola brasileña ha apostado con fuerza por la agricultura comercial, en concreto por el sector agroindustrial, no sólo en regiones tradicionalmente agrícolas sino también en las áreas fronterizas del país. Una serie de medidas de promoción, entre ellas, créditos subsidiados, subvenciones para plantas y equipos (maquinaria y programas de infraestructura agrícola) y créditos impositivos estimularon el crecimiento de grandes empresas comerciales agrícolas. Se desarrolló una agricultura altamente capitalizada y comercial, basada en una estructura de tenencia de tierras ya concentrada, que expandió sus fronteras conforme un gran número de campesinos rurales pobres fueron obligados a abandonar las tierras que

⁴ Incluso con la propiedad privada, el Estado se reserva algunos derechos tales como el dominio eminente, o derecho de expropiación, y la *zonificación*, es decir la práctica de asegurar que las áreas industriales y residenciales se mantengan separadas.



cultivaban. Así, la propiedad de la tierra se concentró aún más cuando los pequeños agricultores tuvieron que dejar paso a los grandes productores y los trabajadores rurales fueron reemplazados por maquinaria.

La recesión industrial de la década de los ochenta tuvo repercusiones en el sector agrícola, cuyas explotaciones comerciales tuvieron que afrontar altas deudas y bajas ganancias. Esta crisis, junto con las demandas sociales y políticas de los campesinos sin tierras, dio como resultado la introducción de un ambicioso programa de reforma agraria. Las fuerzas políticas de oposición consiguieron limitar el alcance de dicha reforma a la distribución de tierras públicas y la expropiación de grandes propiedades improductivas. El impacto del programa se redujo aún más debido al cambio en las condiciones de compensación, que pasó del pago calculado sobre la tasa de propiedad al pago de la tierra a los precios de mercado. Los procesos más recientes de reforma agraria, iniciados a mediados de los años noventa, han intentado responder mejor a las demandas de justicia social pero su alcance real ha seguido siendo limitado. Estas reformas se han caracterizado por continuar pagando altas compensaciones por tierras expropiadas y por adoptar el modelo de reforma asistida por el mercado en algunas áreas del nordeste del país.

Históricamente, en el Brasil, el acceso de la mujer a la tierra ha sido mínimo. Aun cuando la legislación no prohíbe explícitamente a las mujeres heredar tierras, la práctica cultural entre los agricultores es que las hereden los hijos varones y, en algunos casos, solamente el hijo menor. A pesar de que el número de mujeres que emigran a las áreas urbanas es mayor que el de los hombres, el porcentaje de hogares rurales con mujeres jefas de familia no ha dejado de aumentar. En estos hogares donde se concentran las rentas más bajas de la población rural.

Como ocurre con la mayoría de los sistemas jurídicos, el derecho brasileño no se ha desarrollado de manera neutral y equilibrada en materia de género, sino que, por el contrario, en muchas áreas ha discriminado de manera explícita a las mujeres. Estas referencias explícitas se han ido eliminando durante las últimas décadas, pero el lenguaje escrito ha seguido usando en la mayoría de los casos el género masculino, con la suposición implícita de que incluía tanto a los hombres como a las mujeres; en general, esta discriminación del idioma todavía no ha sido corregida. Barsted (2001) llama la atención sobre la ambigüedad de género del lenguaje, que facilita interpretaciones culturales favorables a los hombres. Otra forma de discriminación legal ha sido la suposición de que un hogar solamente tiene un jefe y que, además, éste es varón. Además del Brasil, algunas legislaciones han sido enmendadas a fin de permitir que ambos cónyuges sean considerados jefes de familia y que tengan iguales derechos. En las últimas décadas, países como Colombia, Sudáfrica, Nicaragua, Uganda y Guatemala han promulgado leyes que reconocen la igualdad de derechos de mujeres y hombres, esposas y esposos, hijas e hijos.

La equidad de género recibió un gran impulso en el derecho brasileño con la promulgación de la Constitución de 1988, que determina explícitamente que



los derechos recogidos en las leyes laborales deben aplicarse de igual manera a hombres y mujeres, tanto en las áreas urbanas como rurales, a los trabajadores permanentes y a los temporales, y a los trabajadores familiares remunerados y no remunerados. Hasta 1988, se habían efectuado algunas mejoras al Código Civil de 1916, entre las que cabe citar, por ejemplo, el Estatuto Civil de la Mujer Casada, de 1962, en el que se reemplazaban las expresiones que designaban al esposo como único jefe de familia con autoridad sobre la esposa y los hijos. El hecho de que en la Constitución de 1988 se sustituyesen los términos genéricos por denominaciones de género específicas alteró de forma drástica la base legal para objetar los estatutos y artículos específicos que discriminaban a las mujeres en el Código Civil, en el derecho de familia y en otros ámbitos jurídicos, como el mercantil o el contractual.

Como se ha indicado anteriormente, las mujeres han sido excluidas tradicionalmente de la posesión de bienes. Son los hijos varones los que suelen heredar las tierras y propiedades de sus padres, mientras que las esposas e hijas, en general, no heredan propiedades, lo que contribuye a reforzar la imagen de los hombres como propietarios. Al principio, la reforma agraria se guió por estas prácticas culturales, tanto en la teoría —a través del lenguaje y los conceptos usados en el Código Civil— como en la práctica, destinando a los jefes de familia varones la distribución de tierras y los programas asociados de crédito y asistencia técnica. Posteriormente, se logró establecer cambios con respecto a la tierra otorgada por el Estado. Así, el Artículo 189 de la Constitución de 1988 confirió iguales derechos de propiedad y uso a hombres y mujeres: la ley fundamental declara explícitamente que mujeres y hombres tienen iguales derechos sobre la tierra, con independencia de su estado civil, y pueden recibir títulos de propiedad individuales o mancomunados. Es difícil determinar el impacto de esta legislación en la práctica, ya que la Oficina para la Reforma Agraria no registra a los beneficiarios o participantes en el programa de forma desglosada, es decir, indicando si son hombres o mujeres. Lo que sí se sabe, gracias a los datos del Censo de la Reforma Agraria de 1996, es que tan sólo el 12,6 por ciento de los beneficiarios de la tierra en esa etapa fueron mujeres.

Como ha observado entre otros Barsted (2001), los obstáculos que se oponen a la incorporación de la equidad de género en los debates y programas agrícolas son de distintos tipos. Las restricciones legales en la actualidad son mínimas, a excepción del lenguaje sesgado a favor del género masculino en algunas legislaciones y la tendencia reiterada a referirse a los hombres como únicos jefes de familia. Las restricciones sociales y culturales son, sin embargo, más serias debido a las normas y valores patriarcales arraigadas en las instituciones estatales y civiles, restringiendo la adopción de un enfoque de género y la promoción de la equidad. Los programas estatales de distribución de tierras tienen como modelo implícito la finca familiar patriarcal, donde el hombre padre de familia es el propietario y gerente de la empresa y el que toma las decisiones importantes sobre la familia y la finca. Este modelo de agricultura familiar raramente se cuestiona dado que es también el modelo implícito para la mayoría de la población rural y de los funcionarios públicos.



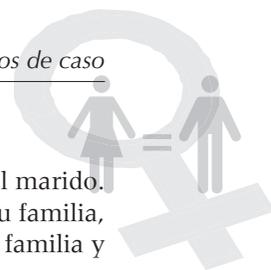
Las organizaciones y movimientos civiles que luchan por mejorar las condiciones sociales y económicas suelen aplicar criterios de clase, concentrando su apoyo en los campesinos pobres y sin tierras, o criterios de atención a la familia, reclamando más servicios educativos y de salud. En la mayoría de los casos ignoran las desigualdades de género, en especial en el seno del hogar. De forma similar, las organizaciones rurales y comunitarias tampoco suelen cuestionar estos valores y prácticas patriarcales. Y a pesar de que las mujeres rurales han desempeñado un rol fundamental en la lucha por la tierra⁵, cuando finalmente se ha distribuido y se han emitido los títulos de propiedad correspondientes, han sido los hombres los que se han convertido en propietarios, mientras que las mujeres han seguido asumiendo su papel tradicional dentro de la familia patriarcal.

Las instituciones socioculturales

En las sociedades donde predominan las prácticas consuetudinarias y las estructuras sociales tradicionales, suelen ser las instituciones socioculturales o religiosas, y no el concepto de propiedad privada, las que determinan los derechos sobre la tierra. Los sistemas consuetudinarios de tenencia, al igual que las relaciones de propiedad y los derechos asociados, asumen distintas formas. El derecho a la propiedad de la tierra con frecuencia corresponde a la comunidad o a estructuras colectivas como un determinado linaje o clan. Así, de hecho, es el grupo y no los individuos el que controla una parte importante de la tierra, que se administra de acuerdo con las reglas de la comunidad. A su vez, los miembros de la comunidad pueden gozar de diferentes tipos de derechos sobre los recursos naturales dependiendo de su linaje, etnia, posición social, sexo y estado civil. En los casos en los que la tierra se asigna a individuos a largo plazo, estas suelen destinarse a la producción de alimentos, la cría de animales o a la construcción del hogar. Los derechos sobre estas parcelas, en general, se heredan. La modalidad de asignación inicial de la tierra a las familias depende de cada sistema, pero la mayoría de las parcelas bajo control individual o familiar se obtienen por vía hereditaria, no por transacciones económicas.

Los derechos y prácticas de sucesión son generalmente o patrilineales o matrilineales. En la herencia patrilineal la tierra se transmite de padres a hijos varones. Si el hombre no tiene hijos varones, su propiedad la heredará un hermano, un sobrino u otro pariente varón de su linaje. A la viuda, especialmente si tiene hijos, se le permite quedarse y trabajar la tierra del esposo fallecido hasta que sus hijos puedan hacerse cargo de la administración de la finca. Las hijas no heredan la tierra de sus padres, aun cuando sean del mismo linaje. Según la norma cultural tradicional, las hijas dejan su comunidad

⁵ Las mujeres rurales han estado presentes en varios movimientos de trabajadores rurales —como la CONTAG y el *Movimiento Sem Terra*— que reclamaban tierras para los pobres rurales. También han formado parte del colectivo de los “boias frias” (braceros temporales), que exigía mejores condiciones de trabajo para las trabajadoras y trabajadores agrícolas.



natal y su familia cuando se casan, para irse a vivir a la comunidad del marido. Dado que la esposa se considera bajo la responsabilidad del marido y su familia, se supone que si una mujer heredara tierra en su comunidad natal, la familia y el linaje de su esposo obtendrían el control de la misma.

Las prácticas de sucesión en las sociedades matrilineales son más variadas. En algunas comunidades matrilineales de Malasia (Stivens, 1985) y la India (Agarwal, 1988), la línea de transmisión de linaje y propiedad es la línea materna, por lo que la tierra pasa de madre a hija. La situación es diferente en otras comunidades matrilineales del sudeste africano, donde, si bien el linaje y la propiedad se transmiten por vía materna, la tierra generalmente se transfiere del tío materno al sobrino. Es interesante observar que los derechos sobre la tierra y otros recursos están más difundidos en las sociedades matrilineales, donde la tierra y otros bienes tienden a ser distribuidos y redistribuidos entre los miembros del linaje a través de la sucesión. Estas prácticas parecen favorecer a toda la unidad familiar e impiden la concentración de la riqueza y de las tierras. Sin embargo, conforme la economía de mercado ejerce su influencia haciendo que las prácticas de producción sean más intensivas de mano de obra y orientadas al mercado, se observa una tendencia en las sociedades matrilineales a volverse menos extensivas y más propensas a las unidades nucleares, los derechos de propiedad menos compartidos y la tenencia más concentrada, y las familias con mayor tendencia a la adopción de prácticas sucesorias patrilineales.

La influencia que las instituciones socioculturales pueden ejercer sobre el derecho de las mujeres a la tierra, se ilustra a través de los casos que se exponen a continuación: en Burkina Faso prevalece un sistema consuetudinario de tenencia de tierras, mientras que en Sudáfrica, donde las relaciones comerciales, la propiedad privada y la producción agrícola comercial son predominantes, aún persisten los valores y prácticas patriarcales.

Vigencia del sistema consuetudinario de tenencia en Burkina Faso

El estudio de Burkina Faso se centró en la población mossi, por ser un grupo étnico y cultural dominante: Las estructuras familiares y de tenencia de tierras de los mossi son patrilineales, lo que significa que el linaje, la propiedad de la tierra y la sucesión se transmiten por línea paterna, de padre a hijo varón. Esta cultura patrilineal determina las prácticas matrimoniales y el control sobre la tierra. Los derechos sobre la tierra pertenecen principalmente a colectivos, tales como comunidades y redes de personas unidas por su linaje, en el seno de las cuales los hombres controlan la tierra y deciden, por tanto, quién puede tener acceso a qué parcelas. Este sistema consuetudinario de tenencia de tierras todavía está muy arraigado y se practica en la mayoría de las áreas rurales no obstante la tierra, desde 1984⁶, haya pasado a ser legalmente propiedad del

⁶ Los derechos de uso y administración de la tierra son adquiridos por comunidades locales a través de comités de tierras.



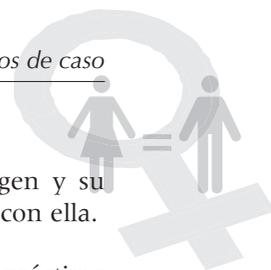
Estado. Grupos como los hombres jóvenes y las mujeres, tradicionalmente desfavorecidos por los sistemas consuetudinarios, están en teoría plenamente capacitados para adquirir el derecho de acceso a la tierra y no hay ninguna legislación específica que impida a las mujeres hacerlo; sin embargo, la realidad muestra que son pocas las mujeres que han podido obtener estos derechos indirectos de acceso. En Burkina Faso el marco jurídico, al igual que en otros muchos países, tiende a complementar las estructuras de poder comunitarias tradicionales, lo que viene a reforzar y reproducir las desigualdades de género.

El estudio de Platteau *et al.* (2000) en Burkina Faso puso de relieve que el acceso de la mujer a la tierra permanece inalterado, mientras el crecimiento demográfico está ejerciendo cierta presión sobre la disponibilidad de tierras y las prácticas tradicionales de matrimonio están cambiando debido en parte a la mayor escolarización de niños y niñas. La herencia sigue siendo la vía principal para obtener tierras, y aunque la escasez de tierra puede comenzar a ser un fenómeno creciente, la situación no ha provocado la comercialización de este recurso.

El estudio de Platteau *et al.* también constató el fuerte arraigo de la práctica de garantizar a las mujeres solas —categoría que incluye a las mujeres viudas, divorciadas, separadas y a las madres solteras— el acceso a la tierra de su familia natal y derechos temporales de uso de la misma. La influencia de otras prácticas culturales externas parece estar generando cambios en la percepción de las mujeres sobre el matrimonio, aunque la práctica aún no está en relación con esos cambios. La tierra es un recurso que pasa del control de padre a hijo; mientras las mujeres pueden obtener solo derechos para usar la tierra de sus esposos o padres. En este estudio de caso, el 69 por ciento de las mujeres entrevistadas había obtenido de sus esposos el uso de una parcela y el disfrute de la producción y los beneficios que genera; aunque la mayor parte de ellas dedica estas tierras al cultivo de alimentos para la familia. Otra práctica es que las mujeres también pueden tomar prestadas tierras de otra familia para cultivo, pero sus derechos sobre estas tierras son muy débiles y normalmente no se les permite realizar ninguna inversión productiva en las mismas, como, por ejemplo, plantar árboles. Es obvio que el rendimiento de estas parcelas prestadas no es muy alto.

La mayoría de las familias mossi son musulmanas y, en teoría, las hijas pueden heredar la tierra —una fracción de la parte que heredarán sus hermanos—; sin embargo, la práctica⁷ consuetudinaria prevalece sobre las normas religiosas, y los hijos varones son los únicos que heredan las tierras de la familia. Las hijas, al máximo, reciben derechos temporales para usar la tierra de su padre si abandonan el hogar de su esposo en caso de viudez, divorcio, o separación. Las hijas solteras con hijos también gozan de esos derechos temporales, pero la

⁷ Un conflicto similar entre la norma y la práctica se pudo observar en el Senegal (Platteau *et al.*, 2000: 17). Las mujeres senegalesas saben que la ley musulmana les otorga derechos sobre una parte de la tierra familiar y que, de conformidad con los preceptos islámicos, tienen derecho a heredar, pero aun así, los resultados de la investigación confirmaron que las hijas no heredan tierras.



costumbre dicta que una vez ella se casa y deja su familia de origen y su comunidad, su familia natal deja de tener obligaciones patrimoniales con ella.

El estudio llevado a cabo por Platteau *et al.* examina varias prácticas matrimoniales consuetudinarias de los mossi en relación a los cambios en estas costumbres y su posible impacto en los derechos de la mujer sobre la tierra. Estas prácticas incluyen: el pago a la familia de la novia; la edad de los cónyuges en el momento del enlace; la poligamia, y el levirato. El estudio de Platteau *et al.* confirmó que algunas prácticas relativas al matrimonio están cambiando — por ejemplo, encontraron una oposición creciente a la poligamia— y que estos cambios tienen su origen en influencias externas a la comunidad y en la creciente escolarización, sobre todo de las mujeres. Platteau *et al.* concluyen que estas modificaciones no se deben a una transformación del sistema de tenencia de tierras, dado que las decisiones sobre la propiedad aún residen en la comunidad y en el linaje familiar, la escasez de tierras no constituye aún un problema, y los derechos sobre la tierra no se han individualizado.

Por tanto, las mujeres todavía pueden contar con la seguridad básica de regresar a la familia natal, es decir, a la tierra de sus padres o sus hermanos, si su matrimonio termina. En opinión de Pander (2000), a largo plazo, los proyectos de desarrollo de planes de riego en Burkina Faso han puesto más tierra y con mayores rendimientos bajo el control único de los hombres. Según los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras, los hombres controlan los derechos sobre las parcelas de regadío, tal y como sucedía con las tierras no cultivadas. Parece ser, que las mujeres están perdiendo además los derechos tradicionales a usar la tierra de sus esposos, cuando son afectadas por los proyectos de riego. Paradójicamente, la expansión de cultivos de exportación como el algodón, significa que se espera que las mujeres proporcionen aún parte de la mano de obra familiar para estas parcelas.

Los sistemas consuetudinarios de tenencia proporcionan una cierta seguridad básica a la mujer en situaciones en las que viven solas; pero, en general, por lo que se refiere a la asignación de tierra comunitaria para la producción agrícola y a la sucesión, estos sistemas tienden a favorecer a los hombres. Como se indicó anteriormente, estas prácticas consuetudinarias no suelen reconocer la propiedad privada individual de la tierra; sin embargo, generalmente son los hombres quienes controlan la tierra en la comunidad, en especial en las sociedades patrilineales. Esto pone a los hombres en la posición de reivindicar derechos individuales cuando en un futuro la tierra escasee y se convierta en un activo, y la tierra familiar se convierta en propiedad privada. Cuando se dé esta situación, la mujer no sólo tendrán que enfrentar la pérdida del derecho de uso de la tierra de su esposo, sino que además es poco probable que pueda reivindicar derechos de uso temporal sobre la tierra de la familia natal, ya que sus hermanos varones reivindicarán derechos individuales y privados sobre la tierra que hereden de sus padres.