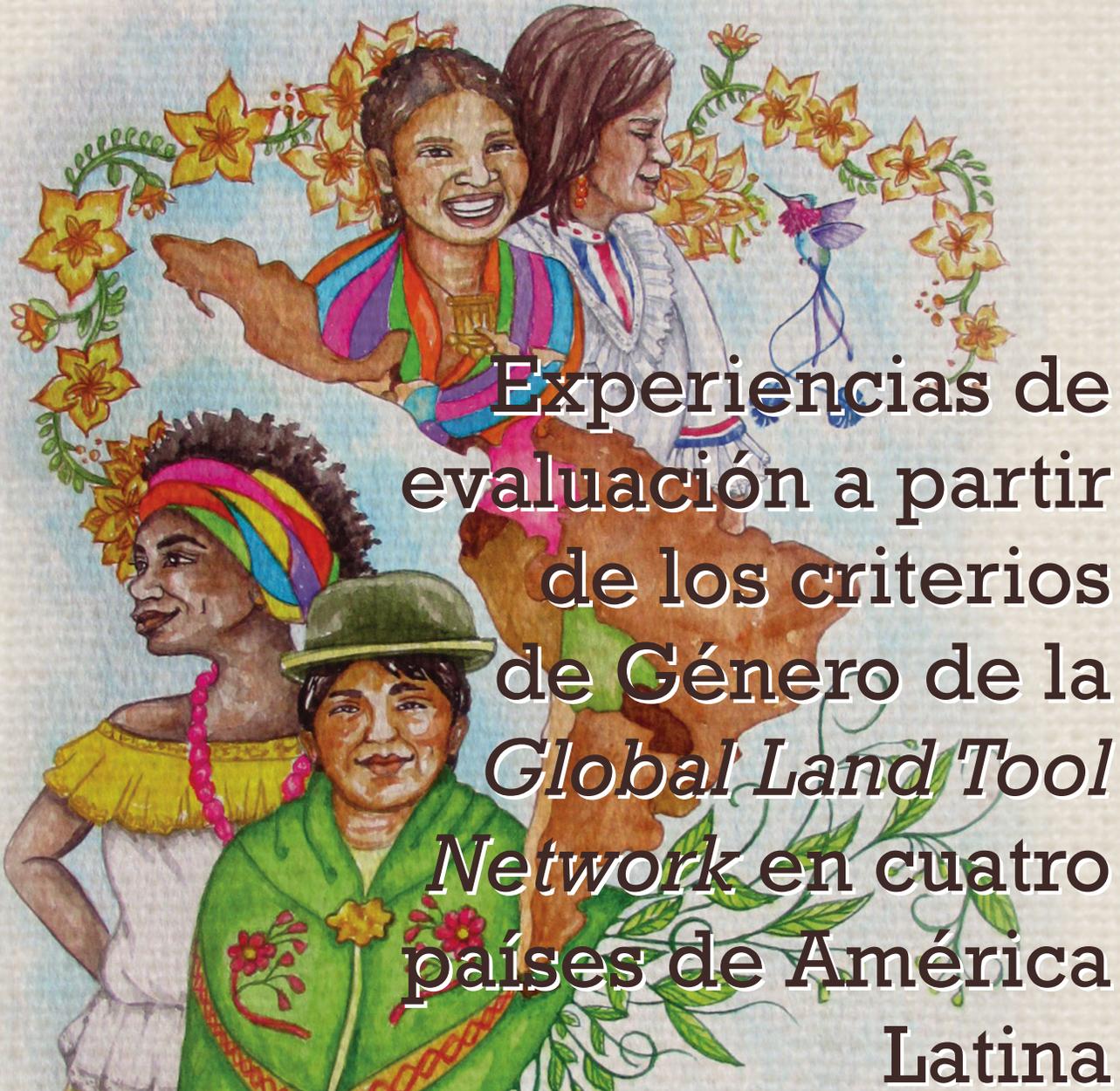


Experiencias de evaluación a partir de los criterios de Género de la Global Land Tool Network en cuatro países de América Latina	Título
Fundación TIERRA - Autor/a; CINEP/PPP, Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz - Autor/a; Asociación para el Desarrollo de la Mujer Negra Costarricense - Autor/a; NITLAPAN/UCA - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
CINEP/PPP	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Latinoamericanos; Mujeres rurales; Género; Conflictos de tierras; Políticas públicas; Costa Rica; Nicaragua; Colombia; Bolivia;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160929013416/20160601.experiencias_genero_ILC.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
 Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar





Experiencias de evaluación a partir de los criterios de Género de la *Global Land Tool Network* en cuatro países de América Latina

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

AMÉRICA
LATINA Y
EL CARIBE



Asociación para el desarrollo de las
MUJERES NEGRAS
Costarricenses



Iniciativa Multipaís Mujer Rural y Derecho a la Tierra

Experiencias de evaluación a partir de los criterios de Género de la *Global Land Tool Network* en cuatro países de América Latina

Fundación TIERRA
Centro de Investigación y Educación Popular /
Programa por la Paz (CINEP/PPP)
Asociación para el Desarrollo de la Mujer
Negra Costarricense (Centro de Mujeres
Afrocostarricenses)
NITLAPAN/UCA

Producción editorial

Edición

Javier Lautaro Medina Bernal

Corrección de estilo

Casa Nabú Servicios Editoriales S.A.S

Diseño y diagramación

Paola Catalina Velásquez Carvajal

Ilustración portada

Malú Castro Ramos

Primera edición

Junio de 2016

ISBN: 978-958-644-210-7

Bogotá, D.C. Colombia

La presente publicación ha sido coordinada por el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP) en el marco de la Iniciativa Multipaís de Mujer Rural de la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra - América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este informe corresponden a sus autoras y no necesariamente representan la posición oficial de la International Land Coalition (ILC) ni la de sus miembros y donantes.

**Experiencias de
evaluación a partir
de los criterios de
Género de la *Global
Land Tool Network*
en cuatro países de
América Latina**

Iniciativa Multipaís Mujer Rural y Derecho a la Tierra

Contenido

Presentación	5
Siglas	9
Bolivia	13
Estudio sobre políticas y herramientas relativas a la gobernanza de la tierra desde la perspectiva de las mujeres rurales en Bolivia	14
Introducción	15
Contexto de la situación de las mujeres rurales en Bolivia	17
Antecedentes normativos para mujeres rurales a nivel internacional y nacional	20
Datos sobre acceso a derechos de las mujeres rurales	24
Descripción de las políticas rurales y modelos de acceso a tierra y desarrollo rural	27
Nivel organizativo de las mujeres rurales: propuestas y logros	31
Antecedentes y descripción de la normativa agraria boliviana	35
Análisis de la herramienta: limitaciones y potencialidades	42
Conclusiones	62
Recomendaciones	65
Referencias	68
Anexo 1	69
Anexo 2	71
Anexo 3	72
Nicaragua	73
El programa apoyos productivos agroalimentarios –APAGRO–	74
Introducción	75
Contexto de la situación de las mujeres rurales en el país	78
Antecedentes normativos relacionados con la situación de las mujeres	80
Políticas de acceso a tierra, desarrollo rural y organización de las mujeres rurales	83
Antecedentes y descripción de la herramienta	88
Análisis del APAGRO como instrumento de política	92

Limitaciones y potencialidades, a manera de conclusiones	109
Referencias	111
Colombia	113
Análisis de la restitución de tierras en Colombia a la luz de los enfoques de género y gobernanza de la tierra	114
Introducción	115
Metodología	117
El enfoque diferencial de género en la restitución	121
Descripción de la herramienta de restitución	129
Principales obstáculos para el acceso y efectiva restitución transformadora de las mujeres	142
Análisis de sentencias de restitución de tierras	154
Aplicación de criterios de evaluación GLTN	158
Referencias	172
Costa Rica	175
Mujeres rurales: mapeo del marco jurídico y regulatorio sobre el derecho de las mujeres al acceso y control de la tierra en Costa Rica. Análisis de la Ley INDER 9036 de 2012	176
Introducción	177
Contexto de la situación de las mujeres rurales en Costa Rica	179
Mapeo del marco jurídico y regulatorio	200
Análisis de la Ley INDER	219
Factores socioculturales de las mujeres rurales	237
Referencias	255
Criterios de evaluación de género para herramientas sobre la tierra a gran escala - <i>Global Land Tool Network</i>	258

Presentación

El Programa Mujer y Tierra de la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra –ILC– América Latina y El Caribe fue desarrollado durante 15 meses en los años 2013 y 2014. En él participaron la Asociación Comité de Desarrollo Campesino –CODECA–, de Guatemala; la Asociación para el Desarrollo de la Mujer Negra Costarricense (Centro de Mujeres Afrocostarricenses); el Instituto de Investigación Aplicada y Promoción del Desarrollo Local –NITLAPAN/UCA–, de Nicaragua; la Fundación TIERRA, de Bolivia; y la Corporación de Desarrollo Solidario –CDS– y el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz –CINEP/PPP–, en Colombia.

Contó con el apoyo logístico y financiero de la Secretaría Global y de la Coordinación Regional para América Latina y el Caribe de la ILC y se desarrolló a partir del trabajo colectivo realizado en dos reuniones presenciales (Bogotá, febrero de 2014, y Cartagena, diciembre de 2014) y varias virtuales, así como a partir de actividades autónomas de las instituciones involucradas.

El Programa tenía como objetivo promover el empoderamiento social y económico de las mujeres rurales y sus organizaciones en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. De esta manera, se planteó la realización de tres acciones para cada uno de los países: (i) construcción de diagnósticos locales sobre la gobernanza responsable de la tierra frente a las mujeres rurales, usando herramientas

El Programa tenía como objetivo promover el empoderamiento social y económico de las mujeres rurales y sus organizaciones en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala.

La presente publicación recoge cuatro de estos estudios desarrollados durante 2014 en Nicaragua, Colombia, Costa Rica y Bolivia.

como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional –DDW–.

Además, se desarrollaron (ii) ejercicios de formación y acompañamiento a organizaciones de mujeres rurales, en los que se incluyeron temas relativos a la gobernanza responsable de la tierra y otros recursos naturales y a la evaluación de género de políticas agrarias, así como a derechos específicos de este grupo.

Finalmente, se construyeron (iii) estudios de caso a partir de una metodología común de recolección y análisis de información sobre situación agraria y la gobernanza responsable de la tierra y otros recursos naturales desde una perspectiva de género a partir de los Criterios de Evaluación de Género –GEC– de la *Global Land Tool Network* –GLTN–. La presente publicación recoge cuatro de estos estudios desarrollados durante 2014 en Nicaragua, Colombia, Costa Rica y Bolivia.

GLTN es una alianza que busca contribuir a la mitigación de la pobreza a través de la reforma agraria, la mejora de la gestión de la tierra y la seguridad de la tenencia, en particular mediante el desarrollo y la construcción y difusión de herramientas de tierras en favor de los pobres y sensibles al género. Una de estas herramientas son los GEC, que sirvieron como guía de estos trabajos a partir de la selección de criterios y preguntas específicas por parte de los miembros de la ILC que participaron de la iniciativa.

Los criterios se constituyen en un instrumento que permite evaluar normativas, políticas y programas con una perspectiva de género.

Así, se seleccionaron las siguientes herramientas para analizar a través de los estudios de caso:

- Ley INRA de 1996 y Decreto 3545 de 2006 en Bolivia.
- Programa Apoyos Productivos Agroalimentarios de 2011 en Nicaragua.
- Ley 1448 de 2011 –de víctimas y restitución de tierras– en Colombia.
- Ley Inder 9036 de 2013 en Costa Rica.

Del total de preguntas del instrumento se escogieron las siguientes (ver al final de la publicación todos los GEC):

Criterio 1

Participación igualitaria de hombre y mujeres y gobernanza sensible al género.

- ¿La herramienta demanda y genera comprensión política y voluntad de implementar de manera positiva un enfoque equilibrado en cuanto al género?
- ¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e inclusiva para mujeres y hombres por igual?
- ¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables por la gestión de la tierra?

Criterio 2

Capacitación, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para utilizar, tener acceso y beneficiarse de la herramienta.

- ¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres con el fin de beneficiarse de la herramienta?
- ¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?

Criterio 3

La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para mujeres y hombres

- ¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de géneros y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?
 - ¿Reconoce la herramienta conflicto de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer?
 - ¿Promueve la herramienta el principio de un haz de derechos?
-

Criterio 4

La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres.

- ¿Tiene la herramienta en consideración la legislación estatutaria y consuetudinaria y las prácticas que afectan a los derechos de las mujeres sobre la tierra?
 - ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres, particularmente en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra?
-

Criterio 5

La herramienta incluye consideraciones económicas sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres.

- ¿Promueve la herramienta la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
 - ¿Integra la herramienta otros sectores tales como la agricultura, agua corriente y cloacas y ejerce esto un impacto positivo para mujeres y hombres?
-

Criterio 6

La herramienta busca en escala la coordinación y la sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres.

- ¿Puede la herramienta ser implementado de manera compatible (en vez de hacerlo de una forma *ad hoc*)?
 - ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales?
-

Esta publicación recoge los resultados de las investigaciones desarrolladas a través de los estudios de caso como un aporte, no solo para cada uno de los países en cuanto a la herramienta evaluada, sino también para la construcción de mecanismos para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas de tierra con perspectiva de género y de derechos de las mujeres rurales.

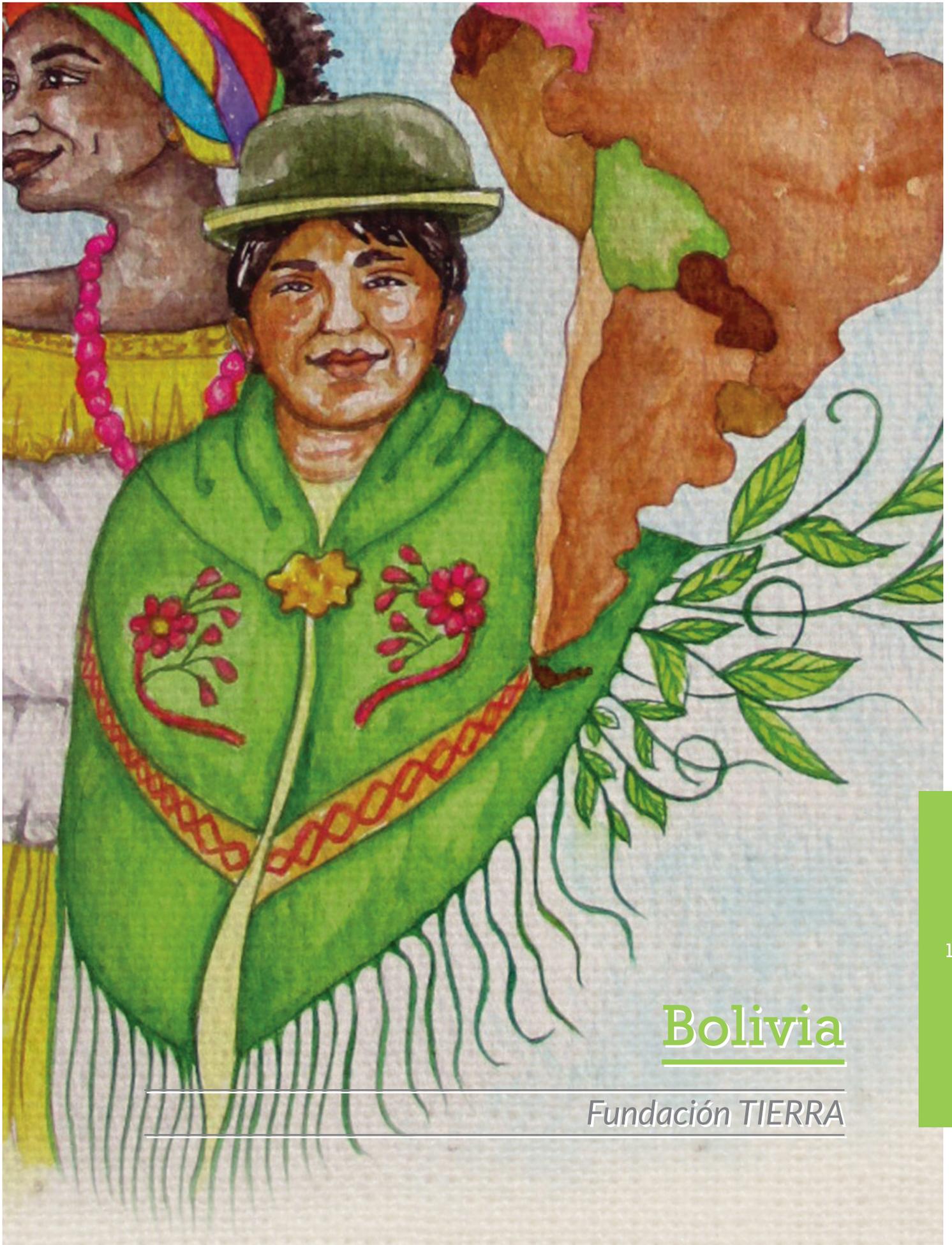
Siglas

ACOAGRO	Asociación Cotobruseña de Agricultura
AD	Asociaciones de Desarrollo
ADI	Asociaciones de Desarrollo Integral
ANAMAR	Asociación Nacional de Mujeres Agro-industrial Rurales
APAGRO	Programa apoyos productivos agro-alimentarios
APOT	Asociación Productores Orgánicos de Turrialba
APROSAMA	Asociación de Productores Silvoagropuecuarios y Turismo Rural Comunitario
ASADAS	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueducto y Alcantarillado Sanitario
ASCOMAFOR	Asociación de Conservación y Manejo Forestal
ASOPROA	Asociación Productores Agropecuarios
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Bono Productivo Alimentario
CACIA	Cámara Costarricense de la Industria Alimentarias
CAD	Comisiones Agrarias Departamentales
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CAN	Comisión Agraria Nacional
CDS	Corporación de Desarrollo Solidario
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
CI2R	Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución
CIDOB	Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz

CMA	Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricenses
CMC	Coordinadora de Mujeres Campesinas de Costa Rica
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNAMIB	Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia
CNP	Consejo Nacional de la Producción
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODECA	Asociación Comité de Desarrollo Campesino
COLR	Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
CONAMAQ	Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu
CONARROZ	Corporación Arrocería Nacional
CONFAGRO	Confederación Agropecuaria Nacional
CONGABOL	Confederación de Ganaderos de Bolivia
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CORFOGA	Corporación Ganadera
CPE	Constitución Política del Estado
CSCIOB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DDHH	Derechos Humanos
DDVV	Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
FECOPA	Federación de Cooperativas de Producción Agraria y Servicios Múltiples R.L
FEDEAGRO	Federación de Cooperativas de Mercadeo Agropecuario R.L.
FENAC	Federación Nacional Campesina
FES	Función Económica Social
FESIAN	Federación de Sindicatos Agrarios Nacionales
FNMCB-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"

FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
GEC	Criterios de Evaluación de Género
GED	Género en el Desarrollo
GLTN	Global Land Tool Network
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILC	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INCAFE	Instituto del Café de Costa Rica
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTA	Instituto Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MED	Mujeres en el Desarrollo
MEFCCA	Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa
MEP	Ministerio de Educación Pública
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NITLAPAN/ UCA	Instituto de Investigación Aplicada y Promoción del Desarrollo Local
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONS	Oficina Nacional de Semillas
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Partido Acción Ciudadana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PPA	Programa Productivo Alimentario

PROINDER	Proyecto Proinfancia y Desarrollo Rural
SENARA	Servicio Nacional de Agua, Riego y Avenamiento
SENASA	Servicio de Sanidad y Salud Animal
SEPSA	Secretaria Ejecutiva de Planificación Agropecuaria y Rural
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TGF	Tasa Global de Fecundidad
TIOC	Territorios Indígena Originario Campesinos
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UPA NACIONAL	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



Bolivia

Fundación TIERRA

Estudio sobre políticas y herramientas relativas a la gobernanza de la tierra desde la perspectiva de las mujeres rurales en Bolivia

Carmen Gonzales¹

1 Abogada graduada de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca (USFXCH), con especial en desarrollo local con enfoque de género. Trabaja en Fundación TIERRA hace 10 años. Actualmente es Directora Regional de la oficina de Regional Valles. Ha publicado varios documentos de trabajo, planes de capacitación con enfoque de género (plan de capacitación, módulos, cartillas entre otros), estudios de caso, entre otros.

Introducción

Bolivia ha enfrentado cambios trascendentales en el proceso de distribución y redistribución de tierras. Uno de sus principales hitos fue la Reforma Agraria de 1953, cuyo objetivo fundamental era la afectación de los latifundios y la eliminación del régimen servidumbral. Esta reforma generó importantes cambios en la estructura de la propiedad agraria como resultado de la ocupación de casi todas las haciendas en los valles y altiplano del país por parte de los trabajadores del agro, bajo la consigna de “la tierra es de quien la trabaja”.

En el Oriente boliviano, o tierras bajas, la situación fue diferente porque el proceso de Reforma Agraria estuvo orientado más a consolidar la agricultura a gran escala. En esta zona se puso en marcha una política de fomento a la naciente agricultura empresarial de ese entonces, privilegiando las categorías de ‘mediana propiedad’ y ‘empresa agrícola’. La primera categoría permitía al hacendado conservar su derecho propietario sobre las tierras más productivas y la segunda, cuya definición apenas se diferencia de la mediana propiedad, más bien facilitó la acumulación de grandes extensiones de tierras en manos de pocas familias influyentes. En este contexto, se podría decir que el impacto más significativo de la Reforma Agraria de 1953 fue haber ‘restituido’ tierras en la región andina, pero, paradójicamente, al mismo tiempo facilitó la creación de nuevos latifundios en las tierras bajas.

El presente estudio busca analizar de forma más exhaustiva los alcances y resultados de lo establecido en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, y la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria en lo que respecta al reconocimiento del acceso legal de las mujeres a la tierra.

En lo que respecta a los derechos a la tierra de las mujeres en Bolivia, podemos señalar que recibieron atención marginal y secundaria. El Decreto Ley 3464 de 1953 no establecía disposiciones explícitas y facilitó la entrega de tierras a hombres en su calidad de jefes de familia y solo de manera excepcional para las mujeres viudas. La protección jurídica clara y amplia surgió a partir de la aprobación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, promulgada en 1996, y la Ley 3545, que modifica la anterior bajo el nombre de Reconducción de la Reforma Agraria, la cual fue constitucionalizada en 2009. Estos avances mostraron a Bolivia como uno de los países con más avances en el reconocimiento, protección e inclusión de los derechos de las mujeres, en parte gracias a la presión ejercida por diferentes organizaciones que lucharon por la incorporación del enfoque de género en la elaboración de la normativa legal boliviana. Bajo este enfoque, se advierte que Bolivia es uno de los países cuyo cuerpo normativo legal contiene más avances significativos respecto a los derechos de acceso y tenencia de la tierra por parte de las mujeres.

Sin embargo, el presente estudio busca analizar de forma más exhaustiva los alcances y resultados de lo establecido en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, y la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria en lo que respecta al reconocimiento del acceso legal de las mujeres a la tierra.

Metodológicamente, el presente trabajo se basa en la revisión y análisis de bibliografía actualizada de la normativa agraria correspondiente a la regularización de la propiedad agraria y en entrevistas semiestructuradas realizadas a líderes de las organizaciones sociales y autoridades públicas encargadas de aplicar dicha normativa.

Contexto de la situación de las mujeres rurales en Bolivia

Datos generales de la población

Según el Censo Nacional de Población de Vivienda realizado en noviembre de 2012, Bolivia cuenta con una población de 10.389.913 habitantes, de los que 50,1 % son mujeres. De acuerdo con estas cifras, se advierte que la población creció en más de 2,1 millones desde el censo de 2001, cuando se contabilizaron 8.274.325 habitantes en todo el territorio boliviano.

Bolivia tiene un territorio de 1.098.581 km² que se reparten administrativamente en nueve departamentos ubicados en tres zonas claramente diferenciadas: Oriente, Altiplano y Valles. Su densidad poblacional es de 9 habitantes por kilómetro cuadrado, la más baja de la región. El departamento de Santa Cruz, fronterizo con Brasil y Paraguay, con 2.776.244 habitantes ha pasado a ser, por una pequeña diferencia, el más poblado del país, al que le sigue La Paz, con 34.690 habitantes menos.

Educación

La cobertura del sistema educativo alcanza a cerca del 85 % de la población. La mayoría de los estudiantes asiste a establecimientos fiscales, lo que demuestra que la demanda por servicios públicos en el campo educativo sigue siendo alta. Respecto a la permanencia

de la población escolarizable (6 a 19 años), se muestra que el 92 % de quienes declararon tener educación de nivel básico continúa estudiando y representan el 65 % de los asistentes a escuelas y colegios. Al analizar la inasistencia discriminada por sexo, se concluye que las mujeres asisten menos al sistema escolar en comparación con la población masculina. La insuficiente oferta educativa en el área rural, además del trabajo en el agro y en los hogares rurales de los niños y niñas, son algunos de los factores que afectan los índices de asistencia escolar de las mujeres. La escasez de escuelas con cursos mayores al tercer grado de primaria provoca también el abandono del sistema escolar.

En Bolivia el 96 % de la población está alfabetizada. Este indicador ha mejorado en los últimos años gracias a los programas de alfabetización y posalfabetización del gobierno, lo cual lo convierte en uno de los países de América Latina que actualmente cuenta con las tasas de analfabetismo más bajas.

Idioma

El artículo 5 de la Constitución Política del Estado Plurinacional reconoce el castellano como uno de los idiomas oficiales, además de los 35 idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. En la actualidad el idioma oficial más hablado en todo el país es el castellano, que según datos del Censo de 2012 es hablado por el 69,40 % de los habitantes; lo siguen el quechua, hablado por el 17,43 %, y el aymara, hablado por el 10,60 %. Estos últimos son propios de campesinos e indígenas de la región de tierras altas.

Bolivia es considerado como un país diverso, pues se sitúa entre los once países del mundo con mayor variedad de seres vivos, ecosistemas y diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida.

Su gradiente altitudinal, que oscila entre 90 y 6.542 msnm, hace posible esta amplia diversidad biológica. Su territorio comprende: 4 tipos de biomas, 32 regiones ecológicas y 199 ecosistemas, dentro de los cuales sobresalen los ecosistemas de la Amazonía, los Yungas, la Chiquitanía, el Chaco y los bosques interandinos. En este espacio geográfico cohabitan distintas reservas naturales como los parques nacionales: Noel Kempff Mercado, Madidi, Tunari, Eduardo Avaroa, entre otros. (Wikipedia, La enciclopedia libre, 2016, 1 de marzo).

Antecedentes normativos para mujeres rurales a nivel internacional y nacional

A pesar de las luchas y reivindicaciones permanentes, las mujeres estuvieron excluidas de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, así como de los derechos de ciudadanía, hasta la mitad del siglo XX. Los movimientos sociales por igualdad y equidad reivindicaban la igualdad entre hombres y mujeres en derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al voto, a elegir y ser elegida. Hasta 1952, y particularmente en Bolivia, eran comunes los atropellos, sometimientos y usurpaciones contra las mujeres por parte de los hombres que sí tenían el estatus de 'ciudadanos' porque sabían leer, escribir, eran católicos o tenían renta y servidumbre. Las mujeres se encontraban bajo la tutela de sus padres y cuando se casaban pasaban a ser dependientes de sus parejas.

Si bien la Revolución Nacional de 1952 en Bolivia dio lugar a la participación ciudadana a través del Voto Universal y la redistribución de tierras, estas transformaciones no tenían una política explícita respecto al derecho de las mujeres. Esto solo cambió en los años ochenta, después de unos 20 años de interpelación internacional sobre la escasa legislación existente al respecto en varios países de la región. Entre otras cosas, la influencia de corrientes feministas, el apoyo de la cooperación internacional, el activismo de las organizaciones no gubernamentales y las demandas de las organizaciones y movimientos de mujeres, especialmente urbanas, permitieron posicionar este tema como de vital importancia para la opinión ciudadana y en la agenda pública.

Entre las normas internacionales sobre derechos de las mujeres podemos destacar:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres – CEDAW–, ratificada por Bolivia en 1989 a través de la Ley 1100 de 1989, que compromete a todos los países que conforman la Organización de Naciones Unidas (ONU) a eliminar la discriminación de las mujeres en el mundo y promover su participación en el desarrollo rural en iguales condiciones que el varón.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Bolivia a través de la Ley 1430 de 1993.
- Protocolo Facultativo del CEDAW, ratificado por Bolivia en 2000 a través de la Ley 2103.
- Convención sobre los derechos políticos de las mujeres, ratificada por Bolivia en 2000 a través de la Ley 2117.
- Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Bolivia en 2000 a través de la Ley 2119.

La Ley Fundamental de la Reforma Agraria de 1953 señalaba que “todos los bolivianos mayores de 18 años sin discriminación de sexo que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas serán dotados de tierra, donde existan disponibles”, dando a entender que tanto hombres como mujeres tenían derechos a recibir tierras del Estado. Sin embargo, el artículo 78 introducía disposiciones contrapuestas al establecer que “las mujeres viudas con hijos menores serán declaradas propietarias de las parcelas que actualmente poseen y trabajan”. A partir de esto se podía interpretar que las mujeres que no eran madres estaban excluidas de este beneficio; en este sentido, las mujeres casadas no eran beneficiadas ya que se sobreentendía que los jefes de hogar eran los hombres. Lo anterior evidencia que este proceso fue discriminatorio por no entregar tierras a las mujeres en iguales condiciones que a los hombres.

Después de 43 años, se promulgó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria —INRA—. Esta recién establece un paso con el reconocimiento del acceso de las mujeres a la tierra. El parágrafo V del artículo 3 señala que: “el Servicio Nacional de Reforma Agraria, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de las mujeres, independientemente de su estado civil”.

Este derecho fue ratificado en el Decreto Reglamentario 25763 de la mencionada ley, al señalar en su artículo 146 que “la participación en la ejecución de los procedimientos de saneamiento está abierta y garantizada por igual a hombres y mujeres”. También el reglamento de titulación señala que “cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio, se otorgará derecho de propiedad individual a su favor sin discriminación de género”. A partir de estos cambios legales se abren las posibilidades de acceso de las mujeres a la propiedad agraria en Bolivia.

Sin embargo, es importante destacar que su efectividad ha dependido de los avances en el proceso de saneamiento y titulación de tierras, y el de este último ha sido demasiado lento y moroso. Un cambio más significativo se advierte recién a partir de la aprobación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de 2006, que asegura el derecho de las mujeres a la tierra, independientemente de su estado civil. La disposición octava sobre equidad de género señala que:

en caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de propietarios, mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.

Finalmente, la Constitución Política del Estado – CPE– de 2009 va mucho más allá al constitucionalizar el derecho de las mujeres a la tierra. El artículo 395 establece que “la dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra sin discriminación por estado civil o unión conyugal”. Por su parte, el artículo 402 señala que el Estado tiene la obligación de: “promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”.

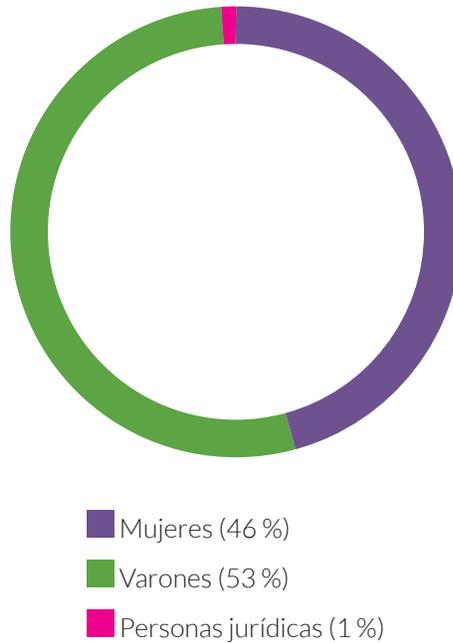
Hasta aquí, se advierten avances significativos en la normativa legal en cuanto a los derechos de las mujeres al acceso y tenencia de la tierra. Sin embargo, el mayor conflicto radica en que –pese a un sinnúmero de normativas vanguardistas– aún no se advierte su materialización: a pesar de todos los avances legales hacia la equidad de género, las mujeres no reciben los mismos beneficios/derechos que los hombres.

Datos sobre acceso a derechos de las mujeres rurales

Entre 1953 y 1993, es decir durante la primera Reforma Agraria en Bolivia, el Estado reconoció 759.436 beneficiarios con tierras tituladas a nivel nacional. Según datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 681.584 beneficiarios eran hombres, 74.274, mujeres y 3.578, personas jurídicas; es decir que el 89,7 % de beneficiarios pertenecían a la población masculina, el 9,8 % a la población femenina y el 0,5 % a personas jurídicas. Estos datos demuestran el sesgo desfavorable con respecto a las mujeres del Decreto Supremo 3464, que dio lugar al proceso de Reforma Agraria de 1953. Aunque también es importante aclarar que en estos resultados negativos para las mujeres rurales jugaron un papel importante los usos y costumbres de las comunidades de carácter patriarcal.

Desde 1996 en adelante se aplicó la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria. Bajo este marco normativo, al 2014 los registros señalan que el 46 % de las tierras saneadas o tituladas en Bolivia están a nombre de mujeres. De acuerdo con el informe del INRA, la titulación de tierras a favor de las mujeres se incrementó de 9 % a 46 % durante el gobierno del presidente Evo Morales, supuestamente debido a las políticas de equidad e igualdad de género implementadas con mayor fuerza a partir del 2006. En cifras absolutas existe un total de 1.455.949 beneficiarios a nivel nacional y de esta cantidad, 663.788 son mujeres (46 %), 774.050 son hombres (53 %) y 18.111 son personas jurídicas (1 %).

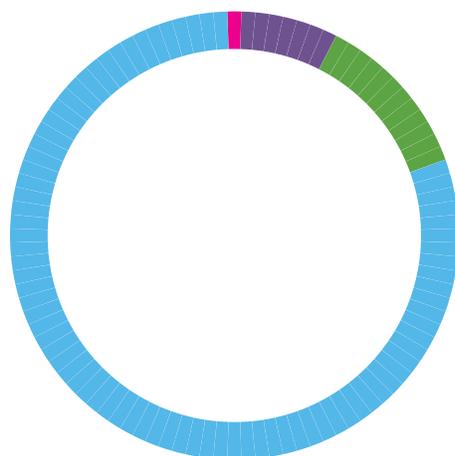
Gráfico 1. Acceso a la tierra 1996 - 2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INRA.

A partir de una revisión más pormenorizada de estas cifras del INRA, se puede advertir que ciertamente ha existido un avance importante en la otorgación de derecho propietario de la tierra a las mujeres: de los 1.455.949 beneficiarios, 12 % son solo hombres, 7 % son solo mujeres, 80 % son mujer y hombre y el 1 % son personas jurídicas.

Gráfico 2. Acceso de la mujer a la tierra 1996 - 2014



- Mujer - Varón (80 %)
- Mujeres (7 %)
- Varones (12 %)
- Personas jurídicas (1 %)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INRA.

Si bien la titulación conjunta o en copropiedad entre hombres y mujeres muestra avances a favor de las mujeres, aún persisten desigualdades en los porcentajes de beneficiarios solos y beneficiarias solas. Tomando en cuenta solo la titulación separada de hombres y mujeres (276.630 beneficiarios) aún se advierte una diferencia marcada, pues 37 % son mujeres y 63 % son hombres. Esta situación hace que la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres aún se mantenga. Además, otros estudios señalan que el acceso a las tierras de las mujeres es todavía menos significativo si se toma en cuenta que las mejores tierras y de mayor extensión están en manos de los hombres (Colque y Soria Galvarro, 2014).

Descripción de las políticas rurales y modelos de acceso a tierra y desarrollo rural

Las políticas agrarias de Bolivia en un primer momento estuvieron enfocadas a la distribución de la tierra a través de la reversión y dotación. Sin embargo, estas políticas de desarrollo no fueron sostenibles debido a que el Estado no apoyó de forma decisiva la producción agrícola mediante medidas complementarias como obras de infraestructura, servicios básicos y servicios productivos para la explotación agrícola y ganadera. La acción estatal se limitó a la entrega de tierras a campesinos.

Por su parte la Ley INRA de 1996 también tuvo sus debilidades, ya que no pudo cumplir con su mandato central de revertir las tierras improductivas. Los intentos estatales fueron sistemáticamente obstaculizados por los propietarios con grandes extensiones de tierra, quienes buscaron diferentes maneras de esquivar el cumplimiento de la función económica social de la misma. Algunas de sus tácticas fueron los traslados eventuales de ganado mayor a las propiedades donde el INRA cumplía trabajos de verificación del cumplimiento de la Función Económica Social –FES–, el chequeo del bosque para demostrar uso productivo y el fraccionamiento de las grandes propiedades para adecuarse a la ley y no ser susceptibles de reversión.

Ante estas dificultades, la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 trata de enmendar las falencias procedimentales y promueve la redistribución de la tierra de manera comunitaria de acuerdo con los

siguientes requisitos en orden de importancia: 1) que residan en el lugar y no posean tierras; 2) que residan en el lugar y no posean tierras en cantidad suficiente; y 3) que no residan en el lugar y no posean tierras o la posean de manera insuficiente. Como resultado, hasta la fecha 23 millones de hectáreas han sido saneadas en calidad de territorios indígenas o Tierras Comunitarias de Origen –TCO–, conocidas ahora como Territorios Indígena Originario Campesinos –TIOC–, que en su mayoría están ubicados en el Oriente boliviano.

A partir de la aprobación de la CPE en 2009, sobre la base del título III “Desarrollo Rural Sustentable” se promulgaron leyes especiales. Una de ellas es la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, cuyo objeto es regular la acción estatal en apoyo a la producción, transformación, comercialización y financiamiento de la actividad agropecuaria y forestal para la soberanía alimentaria y la generación de excedentes económicos.

Cuadro 1. Ley revolución productiva comunitaria agropecuaria — ley 144 de 2011

Artículo 405

El desarrollo rural integral es parte de las políticas económicas del Estado y éste debe priorizar acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de actores rurales.

Artículo 406

El Estado debe garantizar el desarrollo rural integral sustentable por medio de políticas, programas y proyectos de fomento a la producción agropecuaria y tiene la obligación de fortalecer las organizaciones económicas productivas rurales.

La política de desarrollo rural integral tiene los objetivos de: garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, proteger la producción agropecuaria, promover la producción y comercialización de productos agroecológicos, proteger la producción agropecuaria ante desastres naturales, desarrollar la educación técnica productiva y ecológica, establecer políticas de conservación y recuperación de suelos, promover sistemas de riego, dar asistencia técnica, crear un Banco de semillas y centros de investigación genética, controlar la salida y entrada de recursos biológicos y genéticos, y proveer infraestructura productiva.

Artículo 407

El Estado tiene el deber de establecer estímulos en beneficio de los pequeños y medianos productores, para compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productores agrícolas y pecuarios, con el resto de la economía.

Artículo 408

Se prohíbe la producción, importación y comercialización de transgénicos.

Artículo 409

Esta ley describe con detalle las políticas que deben implementarse para el desarrollo rural integral del país, entre las cuales están: 1) fortalecimiento de la base productiva (suelo, agua para la producción, semillas y recursos genéticos); 2) conservación de áreas para la producción; 3) protección de recursos genéticos naturales; 4) fomento a la producción; 5) acopio, reserva, transformación e industrialización; 6) intercambio equitativo y comercialización; 7) promoción del consumo nacional; 8) investigación, innovación y saberes ancestrales; 9) servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; 10) gestión de riesgos; 11) atención de emergencias alimentarias; 12) garantía de provisión de alimentos a

la población; 13) garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados; 14) gestión territorial indígena originario campesino; 15) seguro agrario universal; y 16) transferencias.

Algunas de estas políticas públicas ya se han puesto en funcionamiento, como el Seguro Agrario Universal *Pachamama*, cuya finalidad es asegurar la producción agraria afectada por daños causados por fenómenos climáticos y desastres naturales mediante el pago de una prima anual que es aplicada gradualmente con base en la pérdida y de acuerdo a su reglamentación. Aunque todavía no cubre todo el territorio boliviano, actualmente se ejecuta en 63 municipios. El reglamento de esta ley señala que, para acceder al beneficio, los propietarios deben someterse a un registro previo. Así, pueden cobrar el beneficio equivalente a 1.000 bolivianos por hectárea de sembradíos, siempre y cuando el fenómeno climático hubiera dañado más del 50 % de la producción (Decreto Supremo 942 de 2011).

La redacción y aprobación de estas leyes están enfocadas a cumplir la Agenda Patriótica 2025, diseñada por el gobierno sobre la base de 13 pilares fundamentales cuyo propósito es profundizar la soberanía económica, política y cultural del país. Entre estos objetivos destacan la eliminación de la pobreza, la universalización de servicios básicos, educación y salud, y la industrialización, tecnificación del país y diversificación productiva.

Ahora bien, se debe tomar en cuenta que muchas veces este tipo de políticas públicas adquieren un carácter contradictorio debido a que existe una tendencia hacia la generalización de la heterogeneidad del territorio boliviano en cuanto a su geografía, la capacidad productiva de la tierra, la filiación étnica, el género y la edad, entre otros, hecho que dificulta su aceptación e implementación de manera satisfactoria.

Nivel organizativo de las mujeres rurales: propuestas y logros

Los pueblos indígena originario campesinos de Bolivia presentan una diversidad de culturas, historias y formas de concebir la vida, por lo tanto, también son diversos en sus formas organizativas. En la última década se han producido importantes procesos de reunificación de los movimientos campesinos e indígenas con una perspectiva de desarrollo global y, por ende, de apoyo contundente al gobierno de Evo Morales. Las principales organizaciones son la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia –CSUTCB–, el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu –CONAMAQ–, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano –CIDOB– y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia –CSCIOB–.

En el caso de las mujeres de tierras altas, las primeras organizaciones surgieron a raíz de la articulación de las mujeres en el ámbito de las comunidades, para luego desembocar en la creación de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” –FNMCB–BS– en 1980. Lo mismo sucedió con las mujeres de tierras bajas en 2007 con la creación de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia –CNAMIB–. Estas instancias supranacionales aglutinan y representan a la mayoría de las organizaciones de mujeres rurales en Bolivia.

Estas organizaciones, a través de movilizaciones y marchas, han marcado hitos importantes en todo el proceso de lucha por la tierra y el territorio en Bolivia

en momentos claves de discusión y modificación de normas relacionadas con la tierra y el territorio. Entre algunos hitos importantes podemos destacar:

1990

- La CIDOB presenta el anteproyecto de Ley Indígena que contempla aspectos como la autonomía político administrativa y el goce pleno de todos los recursos naturales. Este primer texto jurídico que despliega toda la propuesta de derechos indígenas fue presentado al Poder Ejecutivo después de la marcha indígena del mismo año.
- En septiembre se produce la “Marcha por la dignidad y el territorio” liderada por los pueblos indígenas del Beni, cuya principal demanda fue el reconocimiento jurídico de sus territorios y de sus derechos como pueblos indígenas. Esta se tradujo en la demanda de territorio indígena, entendido según el Convenio 169 de la OIT.

1991

- El 11 de julio, por Ley 1257, Bolivia aprueba y ratifica el Convenio 169 de la OIT, obligándose así a su cumplimiento.

1996

- La segunda marcha de los pueblos indígenas organizada por la CIDOB, “Marcha por el territorio, el desarrollo y la participación política de los pueblos indígenas”, tiene como objetivo incorporar en la Ley INRA la modalidad de titulación de Tierras Comunitarias de Origen.

2000

- La tercera marcha, denominada “Marcha por la tierra, el territorio y los recursos naturales”, es protagonizada por campesinos indígenas de la Amazonía del departamento de Pando y de la provincia Vaca Díez, del departamento del Beni, que exigen la aplicación del saneamiento y dotación de tierras.

- Se produce la Marcha desde Santa Cruz a la ciudad de La Paz en exigencia de la convocatoria a la Asamblea Constituyente y del respeto y la constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia.

2002

- La “V Marcha nacional por la defensa histórica de los territorios indígenas” presiona y cerca al Parlamento para que las modificaciones a la Ley 1715 de 1996 se aprueben con celeridad y sin modificaciones al proyecto de ley presentado.

2006

- El 13 de septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece un marco universal de estándares mínimos para la dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo. La Declaración aborda, entre otras temáticas, los derechos individuales y colectivos, incluyendo aspectos referentes a la identidad cultural, la educación, el empleo y el idioma. También condena la discriminación contra los pueblos indígenas y promueve su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les atañen.
- El 7 de noviembre Bolivia ratifica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por Ley 3760.

2007

- La marcha por la modificación del texto del proyecto de ley de autonomías, liderada por una fracción importante de la CIDOB, enfrenta a sectores del gobierno del presidente Morales. (Fundación TIERRA, 2011)

2010

Estas movilizaciones y luchas de las organizaciones sociales han marcado un avance significativo en las transformaciones políticas, sociales y económicas en Bolivia: son hitos de lucha por el cumplimiento de los derechos. En el caso de las mujeres, la organización tomó fuerza, en una primera instancia, para hacer prevalecer su derecho a una participación más activa en los ámbitos públicos, pero, con el pasar del tiempo, las articulaciones también han permitido avanzar hacia la lucha por el acceso equitativo a la tierra, aunque la materialización de los logros legales alcanzados en este aspecto sigue siendo una aspiración pendiente.

Antecedentes y descripción de la normativa agraria boliviana

Antecedentes

Como ya se mencionó arriba, la normativa agraria boliviana se origina en la Ley de Reforma Agraria de 1953. En los años setenta y ochenta, el proceso agrario fue abandonado como política pública de redistribución de tierras, en parte debido a que las dictaduras militares se destacaron por repartir tierras de forma gratuita y arbitraria para pagar apoyos y lealtades políticas (Urioste, 2005). Este tipo de irregularidades, sumadas a la apropiación indebida de 100.000 hectáreas de tierra por parte del ministro de Educación durante el gobierno del presidente Jaime Paz Zamora, en 1992 (caso Bolibras), causaron la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización.

Luego de este primer periodo, surgió la necesidad de retomar el tema tierras en los años previos a la promulgación de la Ley INRA. Se promovieron debates, discusiones y movilizaciones campesinas e indígenas, además de otros sectores. La “Marcha por la dignidad y el territorio”, impulsada por los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990, fue decisiva para lograr el reconocimiento jurídico de los territorios indígenas y de los demás derechos de los que eran titulares.

Con este antecedente, el 18 de octubre de 1996 se promulgó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuyo propósito fue revisar técnica y jurídicamente todos los derechos propietarios y otorgar nuevamente títulos de propiedad en todo el país. Sin

embargo, cabe aclarar que esta ley no fue aplicada sino hasta la aprobación de su Reglamentación, el 5 de mayo de 2000. A partir de esta fecha, el proceso avanzó lentamente y con muchas dificultades. Así, en el 2005 se tenía solamente un avance del 8,6 % del total de tierras sujeto a saneamiento (106.751.722 hectáreas), pero desde el 2006 el INRA empezó a acelerar el proceso, mostrando avances más significativos en cuanto a cifras (Fundación TIERRA, 2010).

Objetivos de la normativa agraria nacional

La Ley INRA tuvo por objetivo fundamental garantizar la seguridad jurídica de la propiedad agraria a través del proceso de saneamiento, establecer un nuevo régimen de acceso a la propiedad agraria mediante la dotación y adjudicación de tierras y el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras comunitarias de origen.

Asimismo, creó el nuevo marco institucional estableciendo competencias y atribuciones para las nuevas instituciones. En reemplazo del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria —SNRA—, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado y está integrado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. También se creó la Superintendencia Agraria. Por otro lado, se conformó la Jurisdicción Agraria Especializada, compuesta por el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agrarios. Estas instancias tienen por competencia el resolver las controversias emergentes de la posesión, propiedad y actividad agraria, y ejercer el control jurisdiccional de todos los actos administrativos en el proceso de distribución y redistribución de tierras que realiza el INRA.

Por su parte, la Ley 3545, promulgada el 28 de noviembre de 2006, tiene por objetivo superar aspectos técnicos, administrativos y políticos concretos del proceso de saneamiento legal que fueron identificados como obstáculos, debilidades o necesidades, y trabajar con eficiencia, transparencia, equidad y justicia social en beneficio de la población rural en general, de los empresarios, medianos productores agropecuarios y pequeños productores.

Sobre la base de estos elementos rectores se elaboró el Reglamento de la Ley, promulgado mediante Decreto Supremo 29215 de 2 de agosto de 2007, en el que se adicionan las siguientes características:

- Se incorpora el carácter social del derecho agrario, como un principio que debe orientar los diferentes procedimientos agrarios.
- Garantiza la participación de las organizaciones sociales en el control, supervisión y ejecución de políticas agrarias sobre todo el proceso de saneamiento legal de tierras.
- Dispone la modificación y simplificación de los procedimientos agrarios de distribución de tierras, el saneamiento de la propiedad agraria y la reversión y expropiación de tierras.
- Reconduce los criterios de verificación de la función social y económica social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el empleo sostenible, el bienestar social y el interés colectivo.
- Otorga al recurso tierra un tratamiento integral no solo conceptualmente, sino también en cuanto a las instituciones y sus respectivas atribuciones.
- Reconoce prácticas colectivas que facilitan el desarrollo del saneamiento legal de tierras (saneamiento interno).
- Ordena la implementación de sistemas integrales de información relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geoespaciales e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son las superintendencias Agraria y Forestal y el SERNAP, entre otros.
- Instituye a las gobernaciones el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales como atribución alternativa del Presidente.

Población meta

La Ley INRA es el reflejo de un nuevo marco social, económico y político donde el enfoque cultural se manifiesta en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sobre la base de la CPE (Hernaiz y Pacheco, 2003). Se establece que la población meta son hombres y mujeres que viven en el área rural de Bolivia y cuentan con propiedades agrarias individuales o colectivas. El objetivo legal para esta población meta es brindar seguridad jurídica sobre estos predios a través del proceso de saneamiento legal de tierras.

Tiempo que lleva implementada y que se planea implementar

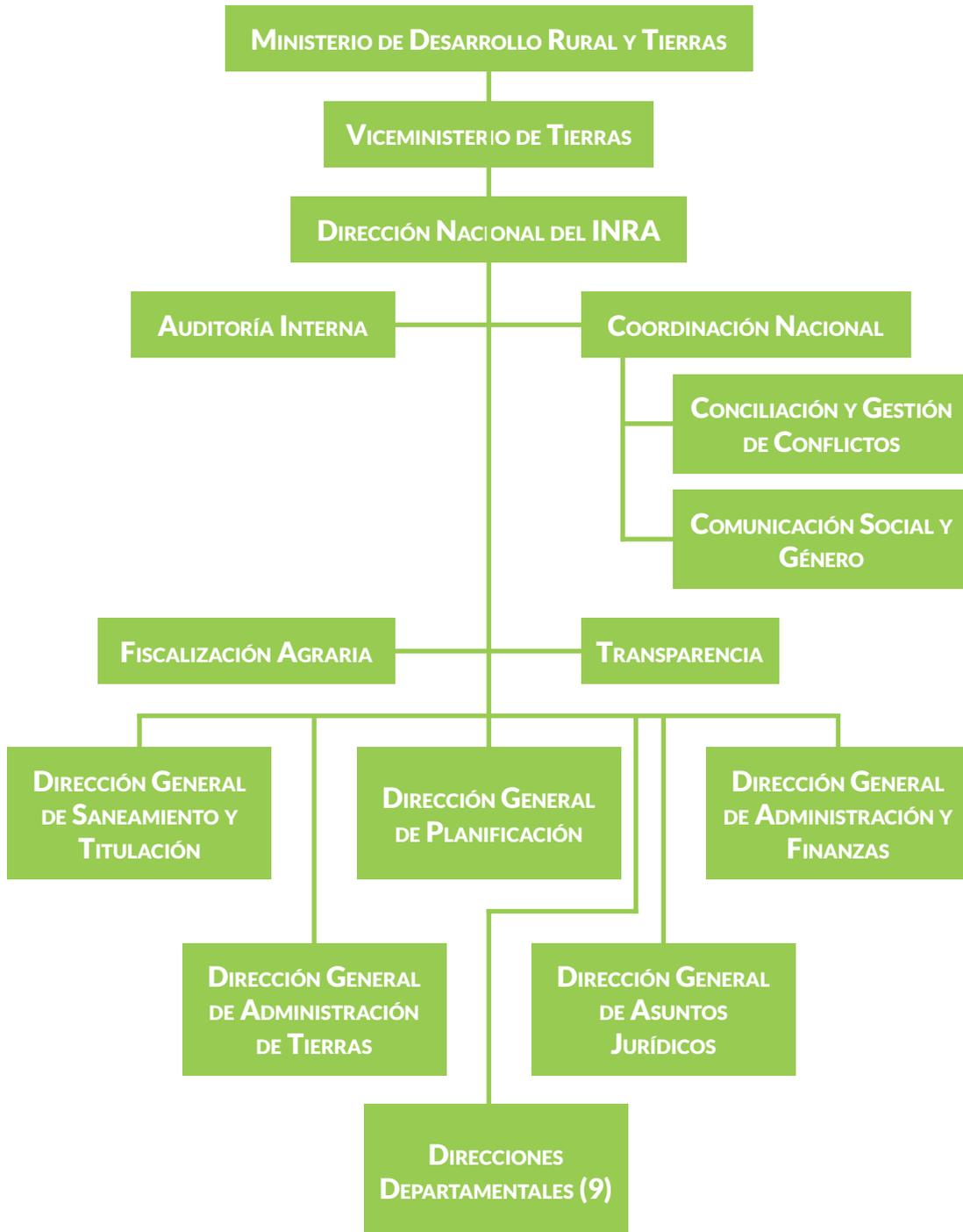
La norma vigente funciona desde 1996. En ese entonces se estableció que su aplicación —el proceso de saneamiento— debía durar diez años, pero el proceso sigue en marcha y fue ampliado en dos ocasiones: la primera, el 19 de octubre de 2006 mediante Ley 3501 y por siete años, es decir hasta 2013; y la segunda ampliación se produjo el 19 de octubre de 2013 mediante Ley 429, extendiendo el plazo hasta el 31 de diciembre de 2017. Esta última modificación además prevé en su artículo transitorio “que los procesos de saneamiento, que a la conclusión del plazo establecido en la norma, deberán procesarse hasta su conclusión por el INRA en el marco de la normativa vigente agraria”.

Instituciones públicas que tienen responsabilidades

El INRA es la institución encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, tal como establece el artículo 5 de la Ley 1715. Para este hecho se cuenta con una estructura a nivel nacional y departamental que permite realizar todo este trabajo en el marco de las atribuciones que la ley otorga.

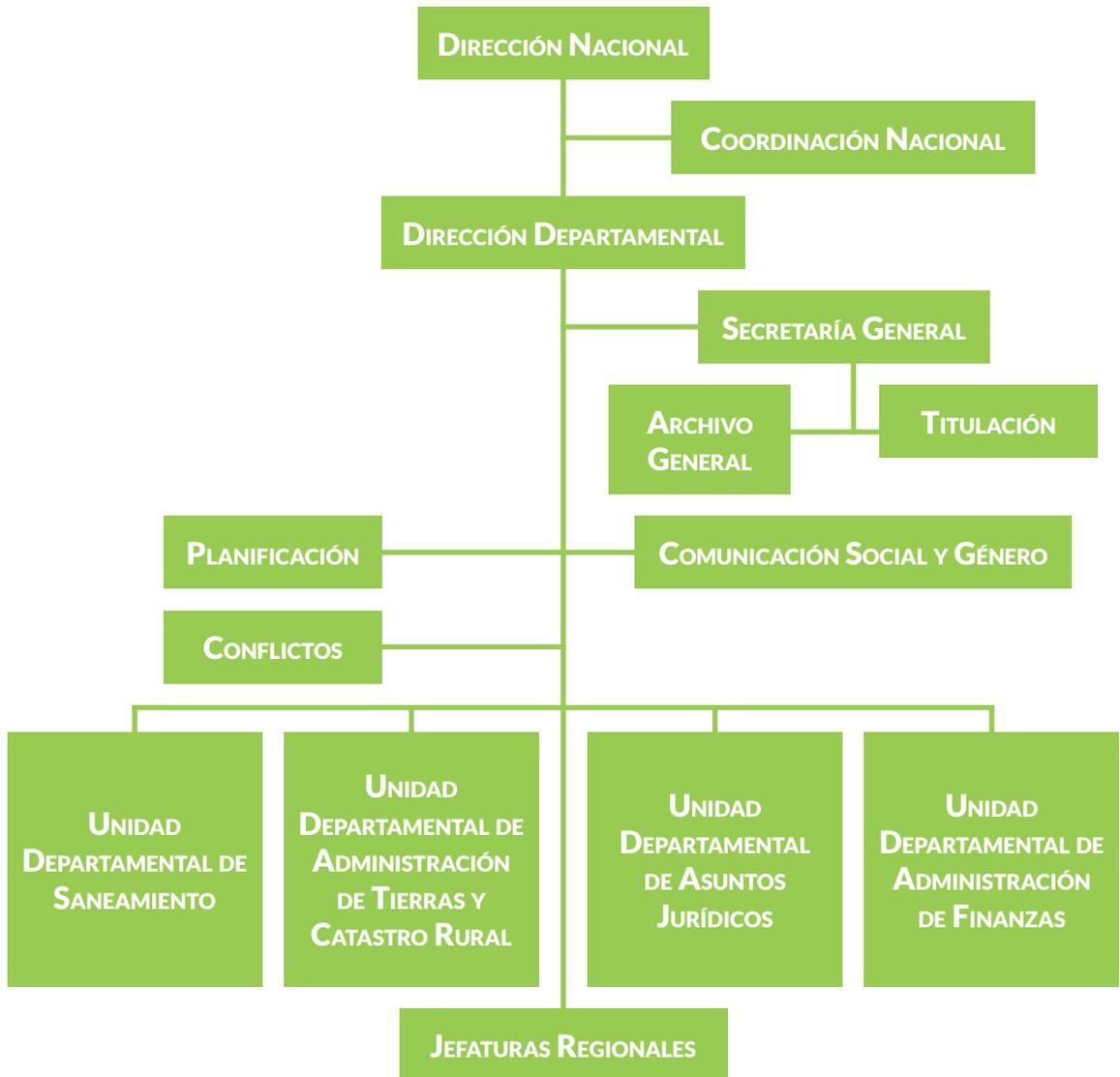
Los siguientes organigramas reflejan la estructura actual del INRA y su funcionamiento. Esta instancia es dependiente del Viceministerio de Tierras, que a su vez es parte del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Se advierte que en ambos organigramas (nacional y departamental) existen unidades de comunicación social y género, pero cabe aclarar que, de acuerdo con la información recogida, actualmente estas unidades en el nivel departamental no están funcionando. La falta de recursos económicos se traduce en la escasa relevancia del tema para las autoridades que dirigen estas instituciones.

Gráfico 3. Organigrama del INRA nacional



Fuente: Elaboración propia con base en organigrama del INRA.

Gráfico 4. Organigrama del INRA departamental



Fuente: Elaboración propia con base en organigrama del INRA.

Análisis de la herramienta: limitaciones y potencialidades

Aplicación de las preguntas de la Red Global de Herramientas del Suelo

La Red Global de Herramientas del Suelo –GLTN– es una iniciativa a largo plazo que surge de una necesidad detectada por parte de los Estados Miembros, comunidades locales de todo el mundo, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Banco Mundial. Su finalidad es facilitar el cumplimiento de la Declaración del Milenio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de una mejor gestión del suelo y de herramientas de tenencia que contribuyan a mejorar las condiciones de los pobres.

La GLTN ha creado unos criterios para evaluar las herramientas que promueven el derecho a la tierra en los diferentes países del mundo. Su pretensión es que este derecho sea garantizado no solo a través de la seguridad jurídica que brindan los títulos de propiedad individuales, sino también mediante el fortalecimiento de redes de gestión por la tierra a favor de los pobres, la mejora del uso del suelo, el apoyo en el desarrollo de herramientas que incluyan la equidad de género y la mejor divulgación general de conocimiento sobre cómo implementar la seguridad de la tenencia de la tierra.

El conflicto por la tierra es uno de los problemas más polémicos y complejos del mundo. Muchos países tienen normas firmes sobre la propiedad de la tierra y

sus diferentes mecanismos de transferencia (herencia, compraventa, donación y otros), pero varios factores impiden incorporar con mayor fuerza cuestiones de equidad de género para su acceso. Cada gobierno enfrenta el desafío de la gestión de la tierra de manera diferente, pero varios han fracasado y siguen buscando la consolidación de normas más integrales y efectivas.

A continuación se presenta el análisis de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, con base en seis criterios del marco de evaluación de género de herramientas que versan sobre la tierra elaborados por la GLTN.

Criterio 1. Participación igualitaria de hombres y mujeres y gobernanza sensible al género.

- ¿La herramienta demanda y genera comprensión política y voluntad de implementar de manera positiva un enfoque equilibrado en cuanto al género?
- ¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e incluyente para mujeres y hombres por igual?
- ¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables de la gestión de la tierra?

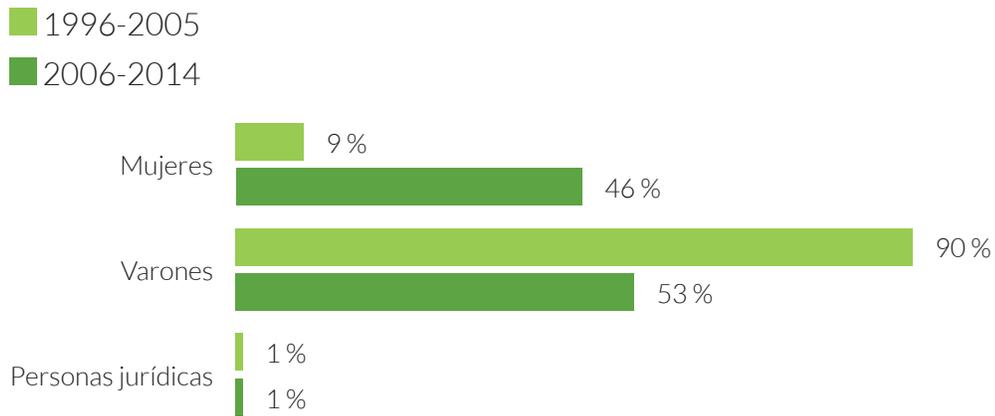
La Ley INRA incorporó el principio de equidad de género al establecer en el párrafo V del artículo 3 que: “el Servicio Nacional de Reforma Agraria, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de las mujeres, independientemente de su estado civil”. Este es un primer antecedente legal que dio paso a la participación de las mujeres en el acceso a la tierra en Bolivia. Cabe aclarar que la incorporación del enfoque

de género en la Ley no fue fruto de un análisis reflexivo previo de los legisladores que expresara la necesidad explícita de tomar en cuenta un tema tan importante.

El INRA aprobó varias resoluciones administrativas para operativizar este primer mandato legal, tal como la Resolución 086 de 2001, que determinó que cuando se trate de la emisión de título ejecutorial o certificado de saneamiento en favor de una pareja (hombre y mujer), independientemente de su situación legal (casados o concubinos) se deberá incluir ambos nombres en el espacio correspondiente. Esta disposición fue reforzada luego mediante el Decreto Reglamentario 25763 al señalar en su artículo 146 que “la participación en la ejecución de los procedimientos de saneamiento está abierta y garantizada por igual a hombres y mujeres”. También destaca la disposición que afirma que “cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio, se otorgará derecho de propiedad individual a su favor sin discriminación de género”.

La incorporación del componente de género en la Ley ha dado lugar al crecimiento paulatino del número de mujeres beneficiarias de títulos ejecutoriales mediante la figura jurídica de copropiedad con sus parejas o como titulares principales en caso de mujeres que son jefas de hogar. Así lo señalan las cifras presentadas por el INRA en los informe de avance del proceso de saneamiento legal de tierras en cada una de las gestiones.

Gráfico 5. Inclusión de las mujeres en el proceso de saneamiento de tierras



Fuente: Elaboración propia con base en información del INRA.

Las cifras nos muestran que el avance no ha sido ágil. De hecho, durante los primeros años de ejecución del saneamiento legal de tierras, la titulación a favor de mujeres apenas avanzó en un 9 %, lo cual demuestra el tratamiento marginal de las disposiciones a favor de las mujeres. Un mayor avance se advierte en los últimos ocho años (2006 al presente), periodo en el que el porcentaje a favor de mujeres llega a un 46 %. El propio INRA interpreta este cambio como muestra de una voluntad política renovada de hacer cumplir la ley y de respetar los derechos de las mujeres a la tierra.

Sin embargo, estos datos oficiales no son posibles de verificar y contrastar con información adicional debido a que la propia ley no establece una disposición específica sobre la obligatoriedad de recolectar y procesar los datos de titulación de forma desagregada entre hombres y mujeres. Si bien las disposiciones generales obligan al INRA a desarrollar su trabajo según los parámetros establecidos, también deja a iniciativa y voluntad de las instancias operadoras cualquier acción específica para garantizar el derecho de acceso de las mujeres.

La ley establece la equidad de género de manera general, pero el lineamiento de todas las instituciones desconcentradas que tienen que ver con el tema tierra y la equidad de género es un objetivo claro para nosotros. La aplicación de la norma es de aplicación estricta para conseguir el acceso libre e irrestricto de la tierra para las mujeres. (Teresa Garrón, Responsable de Saneamiento del INRA, Chuquisaca)

Ahora bien, los datos oficiales que son presentados año tras año no permiten develar dos realidades muy importantes: a) no se trata de acceso a nuevas tierras por parte de las mujeres, sino simplemente el reconocimiento del derecho sobre tierras que se encontraban en posesión de la familia de las mujeres rurales y sobre la cual se reconoce que ellas también tienen derechos de copropiedad (titulación a nombre de mujer y hombre) o titulación directa (titulación a favor de la mujer) en los casos en que ellas se encuentran trabajando la tierra, sea por razones de herencia o porque son viudas; y b) estos datos muestran la cantidad de títulos ejecutoriales y número de beneficiarias, pero no la superficie reconocida a favor de las mujeres (y de los hombres). Si se tomaran en cuenta estas variables, probablemente la brecha tendría tendencia a ampliarse (Vadillo, 2014, 22).

Pero en Bolivia también está prevista la titulación colectiva de TIOC y Tierras Comunitarias, para las cuales el INRA entrega un solo título ejecutorial a nombre de la comunidad o Pueblo Indígena Originario Campesino. Al interior de estos, la principal forma de acceso es la 'asignación comunal' a través de la autorización de la comunidad y sus afiliados para la habilitación de sembradíos conocidos como 'chacos o chacras'; generalmente, la extensión de tierras asignadas depende de la fuerza de trabajo familiar y la necesidad de subsistencia de las familias indígenas. La administración al interior de estos territorios se realiza sobre la base del derecho consuetudinario. Son comunidades que, basadas en la norma legal, tienen un alto grado de autonomía en cuanto al uso

y administración de la tierra y los recursos naturales renovables que se encuentran al interior de estos TIOC, donde el Estado no tiene competencias de aplicar el derecho ordinario sin previo consentimiento de sus habitantes.

Al respecto, es importante destacar la diferencia que existe entre los TIOC de tierras bajas y los de tierras altas. De un total de 190 TIOC titulados, 135 corresponden a tierras altas y 55 a tierras bajas, es decir que existe una mayor cantidad de TIOC en el occidente boliviano; pero cuando se trata de la extensión de estos espacios territoriales la situación se invierte, ya que los 55 TIOC de tierras bajas están asentados sobre un total de 12 millones de hectáreas, frente a los 135 TIOC de tierras altas, que están asentados en 9 millones de hectáreas. Las diferencias son también evidentes cuando se advierte la cantidad de beneficiarios que viven al interior de estos territorios: 162.000 beneficios en tierras bajas, frente a 368.000 beneficiarios de tierras altas. Esto es así porque en tierras bajas las comunidades indígenas son recolectoras, cazadoras y pescadoras y, bajo esta lógica, requieren de un territorio extenso; mientras que el campesino de tierras altas es eminentemente agricultor, por lo que accede a espacios territoriales de menor extensión.

Cuadro 2. Datos de los territorios indígenas titulados

<i>Cifras Generales</i>	<i>Tierras Bajas</i>	<i>Tierras Altas</i>
190 TIOC titulados de un total de 258 demandas (74 %)	55 TIOC titulados	135 TIOC titulados
20,7 millones de hectáreas de TIOC titulados de un total de 36 millones demandadas (57 %)	12 millones de hectáreas	9 millones de hectáreas
530.000 personas propietarias de los TIOC en colectivo de un total de 671.000 demandantes (80 %)	162.000 beneficiarios	368.000 beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación TIERRA, 2011.

En medio de estas diferencias al interior de las propiedades colectivas, la participación de las mujeres en la titulación es totalmente invisible. En estos espacios territoriales el acceso a la tierra depende con frecuencia de la fuerza de trabajo familiar; para las familias con jefas de hogar mujeres y con reducido número de miembros en edad de trabajar, las posibilidades de acceso son menores, porque la menor disponibilidad de fuerza de trabajo familiar reduce las posibilidades de desmonte y habilitación de tierras cultivables.

También es importante señalar que la administración de la tierra en los TIOC de tierras altas es diferente. Estas TIOC no abarcan grandes extensiones territoriales y la habilitación de espacios comunales para la agricultura no es frecuente, precisamente por la falta de tierra. En la mayoría de los casos la propiedad agraria ya está

claramente delimitada, como si se tratara de parcelas individuales, por tanto la distribución de la tierra (señalamiento, herencia, venta) sigue las mismas reglas que la titulación individual y/o en copropiedad. Esto implica que, al interior de las familias campesinas e indígenas y al interior de las comunidades, las mujeres en general no han sido beneficiarias de las medidas legales para consolidar derechos de propiedad más explícitos a su favor.

Criterio 2. Capacitación, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para utilizar, tener acceso y beneficiarse de la herramienta.

- ¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres a fin de beneficiarse de la herramienta?
- ¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?

La herramienta bajo análisis no establece una disposición explícita que haga referencia a la asignación de recursos económicos para la capacitación y/o difusión de la norma. La creación de unidades de género al interior de los departamentos técnicos del INRA, como instancias encargadas de ejecutar el saneamiento legal de tierras, obedeció a algunas acciones aisladas con la intención de promover el enfoque de género; sin embargo, no hubo implementación de planes estratégicos que permitan alcances satisfactorios del principio de equidad de género en el proceso de titulación de tierras.

No existe norma muy precisa en cuanto a género, las pocas políticas han permitido que se cambien un poco en la forma de pensar en el área rural, en todos los talleres que ha llevado adelante INRA, y estimo

también TIERRA, han estado orientados a cambiar la forma de pensar; pequeñas frases que se han insertado en estas dos leyes han permitido que las políticas crezcan, el discurso de las mismas autoridades. Aunque parezca insignificante, el nombre de ellas va en primer lugar en cualquier título ejecutorial. Más allá de eso creo que todavía falta crear normas más precisas que identifiquen de forma adecuada derechos diferenciados entre hombres y mujeres. (Javier Peñafiel, magistrado del Tribunal Agroambiental del Estado Plurinacional de Bolivia)

Las autoridades señalan que han existido lineamientos institucionales para transversalizar el enfoque de género dentro de las instituciones agrarias, tarea que estuvo enfocada a buscar mayor participación de las mujeres en el proceso de saneamiento legal y la respectiva titulación del predio agrario. Pero es necesario señalar que la implementación de políticas, especialmente de aquellas que tienen un carácter social —como es el caso de derechos para las mujeres—, requiere la asignación de recursos económicos específicos para emprender iniciativas o proyectos enfocados a incorporar temas de esta naturaleza, especialmente en un contexto marcadamente patriarcal como el boliviano, con usos y costumbres discriminatorios.

La capacitación y el empoderamiento de las mujeres requieren de personal competente que logre hacer mayor incidencia tanto a nivel interno como externo de una institución.

Sí, es importante que [la capacitación] se traduzca en políticas públicas, que haya una compatibilización con la CPE; además el Estado aún no se ha institucionalizado, por decir, los funcionarios del INRA hace mucho deberían reconocer el derecho de las mujeres mediante procesos de capacitación y, aun así, sigue siendo un problema. Además sabemos que la institucionalidad de género es muy débil y que aún no puede abarcar muchos temas. Se abarca lo que se puede por el presupuesto reducido que

*se tiene, ahí no existe un ente rector de política pública.
(Carmen Sánchez, investigadora especialista en género)*

Un aspecto relevante que ha permitido mejorar el acceso de las mujeres a la tierra ha sido el apoyo económico de algunas agencias internacionales que condicionaron la entrega de recursos para aplicar los derechos de las mujeres en los procesos de saneamiento de la propiedad agraria. Estas decisiones contribuyeron a trabajar con la sensibilidad que corresponde el derecho a la tierra de las mujeres, así como a brindar asistencia especializada (Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2009).

Ahora bien, es importante señalar también que la normativa establece la creación de la Comisión Agraria Nacional –CAN– y de las comisiones departamentales –CAD–², compuestas por representantes de instancias públicas relacionadas con el tema territorio: el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y sus diferentes viceministerios; organizaciones productoras, como es el caso de la Confederación Agropecuaria Nacional –CONFAGRO– y la Confederación de Ganaderos de Bolivia – CONGABOL–; y organizaciones sociales, como la CSUTCB, la FNMCB–BS y el CONAMAQ, entre otros. Similar composición se respeta en el nivel departamental.

Entre las principales tareas de la CAN está evaluar la evolución del proceso de reforma agraria proponiendo medidas para mejorarlo; controlar y supervisar la ejecución de políticas agrarias sobre distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso; proyectar y proponer

2 El artículo 10 de la Ley INRA señala que la CAD es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de la tierra, cualquiera sea su condición o uso para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

disposiciones legales en materia agraria, para someterlas a consideración de la autoridad máxima del INRA; ejercer control social institucionalizado sobre el cumplimiento de la función económica social en fundos agrarios, solicitando su reversión si corresponde; solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 de la Ley 1715 de 1996).

Las atribuciones que le han sido asignadas son amplias e importantes, constituyéndose la misma en una instancia que puede realizar control social sobre los procesos de saneamiento legal, distribución y redistribución de tierras. Por otro lado, el artículo 8 del reglamento de la Ley especifica el rol de control social y participación para las organizaciones sociales en todos los procedimientos agrarios administrativos y en todos los niveles. El párrafo V de este artículo precisa que “se debe garantizar la aplicación de metodologías adecuadas para efectivizar el derecho de las mujeres a la tierra y su participación en los procedimientos agrarios”. Pero, más allá de esta disposición, lo cierto es que esta instancia no está cumpliendo con las tareas asignadas; la mayoría de las acciones están enfocadas a temas de orden más administrativo al interior del INRA y están dirigidas a la acción en sí. De cierta manera, esto se debe mayormente a la falta de información y conocimiento de las atribuciones que les brinda la Ley a los representantes de las organizaciones sociales y de los sectores relacionados con el tema tierra y desarrollo productivo en general.

En lo que corresponde a seguimiento y verificación del cumplimiento del acceso equitativo de las mujeres a la tierra, la situación es más complicada. No existen mecanismos específicos que hubieran sido trabajados por el INRA a partir del mandato de la Ley para facilitar el trabajo de control social por parte de las organizaciones y la sociedad civil en su conjunto. Además, que estas instancias tampoco cuentan con una información especializada sobre el tema agrario

que les permita debatir con mayor conocimiento y realizar cualquier observación y proposición al trabajo del INRA.

Tanto la Ley INRA como la Ley de Reconducción Comunitaria tienen importantes avances en cuanto a la declaración general y a la inclusión del nombre de la mujer en el título de propiedad, pero no hay los mecanismos para hacer seguimientos, verificación, exigir la aplicabilidad, desarrollar campañas y programas de información y capacitación. Si bien no existen esos mecanismos, se los puede crear; es cuestión de voluntad política, pero sobre todo la iniciativa debe partir de los colectivos de mujeres que apoyan los derechos de género y del conjunto de la sociedad civil que es solidaria con estos reclamos. (Miguel Urioste, investigador Fundación TIERRA)

Criterio 3. La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para mujeres y hombres.

- ¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de géneros y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?
- ¿Reconoce la herramienta conflictos de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer?
- ¿Promueve la herramienta el principio de un haz de derechos?

Como ya mencionamos, la incorporación de la perspectiva de género en la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria no ha sido un trabajo planificado y de reflexión previa de las organizaciones sociales de mujeres, pero ha sido bien recibida por la mujeres indígenas y campesinas a través de sus organizaciones matrices. La transversalización no es la regla sino que priman los artículos puntuales.

Hay que reconocer que la manera en la que se incorpora la inclusión de la mujer en el derecho propietario de la tierra es de contrabando. No estaba en el espíritu original de la ley, es un añadido que se logra mediante la acción institucional de la Fundación TIERRA, que hace lobby y campaña junto con la coordinadora de la mujer en el año 96, para que los movimientos campesinos e indígenas de mujeres reclamen su inclusión y organización como protagonistas en el derecho propietario de la tierra. (Miguel Urioste, investigador Fundación TIERRA)

Si bien la ley a partir del artículo 3 buscó abolir las prácticas patriarcales a través de la titulación conjunta a hombres y mujeres e independientemente de su estado civil, el conjunto de las políticas del agro no están enfocadas a promover el acceso efectivo de las mujeres a la tierra, por tanto, tal como señalan Deere y León (2000, p.96), la exclusión persiste. En consecuencia, la herramienta no contiene mecanismos específicos y transversalizados de inclusión de las mujeres para garantizar resultados con equidad de género en la adjudicación y titulación conjunta de la tierra.

La ley es algo genérica, porque no está operativizando con cosas claras, concretas, mandatos, resoluciones desde las direcciones. Por ejemplo, una unidad de género -que al parecer existía antes en el INRA- debería dedicarse exclusivamente a difundir los derechos de la mujer en el acceso a la tierra, sobre todo a las mujeres líderes. Porque el acceso a la tierra significa más que tener un título a su nombre; incluso a nivel de la judicatura, deberíamos ver algunos mecanismos para que en nuestros fallos los jueces agroambientales tengan una visión de género y podamos fallar con este criterio, lo cual es difícil. (Cinthia Armijo Paz, magistrada del Tribunal Agroambiental del Estado Plurinacional de Bolivia)

Bajo este enfoque, se advierte que la herramienta no ha tenido cambios estructurales posteriores a 1996. No se desarrolló el enfoque de género ni se

ha profundizado el acceso efectivo de las mujeres a la propiedad agraria. Cuando hablamos de acceso efectivo a la tierra, estamos hablando del uso, goce y disposición de la propiedad agraria; pero, en la práctica, el derecho de las mujeres se limita al uso y goce de la tierra, más no a la libre disposición de la misma, lo cual limita la capacidad de negociación de las mujeres en el espacio familiar y público. Esto último es una tarea pendiente en la nueva ley de tierras que pone en relieve la necesidad de ampliar la discusión sobre las actuales políticas de equidad de género, pero que remarca también la importancia de no perderse en el ‘romanticismo legal’ y asumir que una ley es suficiente. Hacen falta decisiones políticas y la creación de mecanismos con activa participación de todos y cada uno de los actores que operativicen lo que ya se encuentra en las leyes.

Criterio 4. La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres.

- ¿Tiene la herramienta en consideración la legislación estatutaria y consuetudinaria y las prácticas que afectan a los derechos de las mujeres sobre la tierra?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres, particularmente en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra?

El artículo 3 de la Ley INRA, en su párrafo III, establece que la “distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al territorio de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas en la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres”. Asimismo, la tercera parte de este mismo párrafo establece que: “en la aplicación de las leyes agrarias y

sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional”.

Bajo este precepto, podríamos señalar que la herramienta recoge y respeta los usos y costumbres de las comunidades en la administración del recurso tierra, en el entendido de que se entrega tierra colectivamente, por lo tanto debe ser administrada de igual manera. El reglamento de la Ley precisa más los alcances al establecer que:

el Estado reconocerá y hará cumplir la resolución de conflictos al interior o entre comunidades campesinas, colonias y pueblos indígena y originarios, adoptada con base en sus usos y costumbres, en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo-OIT, La Constitución Política del Estado y otras disposiciones vigentes.

Entonces, en última instancia el Estado tiene la obligación de brindar seguridad jurídica de la propiedad agraria, aunque lo formal no siempre tiene consonancia con lo legítimo y los procedimientos propios de las comunidades.

En lo concerniente al derecho de las mujeres al acceso a la tierra, se debe señalar que han sido precisamente los usos y costumbres de carácter patriarcal los que han obstaculizado el acceso equitativo de las mujeres a la tierra en Bolivia, bajo la lógica de que al beneficiar al esposo o la familia, de manera indirecta también se beneficia la mujer con la titulación de la tierra. Esta lógica y manera de actuar hace perder de vista los conflictos que se presentan cuando, por ejemplo, no hay vínculos de unión legal y existen divorcios o separaciones que dejan a las mujeres en situación vulnerable.

Las formas de organización interna de las comunidades son mucho más complejas que el instrumento o mecanismo legal. No existe complementariedad a través

del resto de las políticas públicas o de los mecanismos internos dentro de las comunidades, lo cual ha hecho que el acceso a la libre posibilidad y la propia iniciativa de las mujeres para que hagan cumplir sus derechos sea complejo. (Carmen Sánchez. Investigadora especialista en género)

Por otra parte, es importante señalar que toda la estructura legal no siempre funciona de forma adecuada. Muchas veces, la labor del INRA estuvo centrada más en la aplicación técnica y jurídica de sus mandatos que en renovar o armonizar los mismos con los usos y costumbres de las comunidades, especialmente respecto al cumplimiento de la función social. En este último caso, su interpretación estaba enfocada solamente al trabajo de la tierra de acuerdo a su vocación agrícola o pecuaria, cuando para las comunidades existen al menos dos tipos de función social: función social de la tierra y función social frente a la organización comunal. Dichas incompatibilidades han generado conflictos entre el INRA y las organizaciones sociales.

Esta cuestión de alguna manera ha provocado una colisión y ruptura entre la justicia formal y la justicia comunitaria. La exigencia desde la práctica de reconceptualizar la función social y la función económica social se tradujo en cambios constitucionales durante el año 2009. La CPE señala que:

la función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades. (artículo 397)

A pesar de este tipo de cambios, aún no se advierten transformaciones en la manera de verificar el cumplimiento de la función social y su compatibilidad con las prácticas comunales.

Criterio 5. La herramienta incluye consideraciones económicas sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres.

- ¿Promueve la herramienta la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
- ¿Integra la herramienta otros sectores tales como la agricultura, agua corriente y cloacas y ejerce esto un impacto positivo para mujeres y hombres?

La Ley INRA tiene por objeto:

establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento; así como regular el saneamiento de la propiedad agraria. (artículo 1)

A partir de este precepto se puede advertir que una de sus principales tareas es ejecutar el saneamiento legal de tierras en Bolivia con la intención de brindar seguridad jurídica a sus propietarios y/o poseedores legales, a cuyo efecto otorga títulos ejecutoriales o certificaciones de predios agrarios debidamente registrados en Derechos Reales. Sobre la base de toda la información levantada durante el trabajo de campo, el INRA creó el Registro de Transferencias de la Propiedad Agraria, que está ligada al Sistema de Catastro Rural. En lo concerniente a la verificación de la función social y económica social, podemos advertir que la herramienta aborda otros temas integrales como el uso adecuado de la tierra, la ampliación de áreas de proyección, áreas de descanso, actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, pero solo de manera general.

En cuanto a modelos económicos de innovación para favorecer a las mujeres, podríamos señalar que la

herramienta limita sus metas a la regularización del derecho propietario. Las políticas públicas destinadas a fortalecer el rol productivo de las mujeres son abordadas en otras normas, como la Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, que tiene por objeto:

normarelprocesodeRevoluciónProductivaComunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra. (artículo 2)

Se puede deducir que la propuesta es fortalecer un modelo nacional productivo con una visión integral de desarrollo, combinando la producción agropecuaria, forestal y el aprovechamiento de recursos de la biodiversidad.

Estos postulados legales de promoción productiva no explicitan la importancia del rol productivo de las mujeres. De acuerdo con algunos estudios, el 69 % de las mujeres participa en las actividades agropecuarias, el 12 % en el comercio y otro 12 % en la artesanía y las manufacturas. En este mismo sentido, las mujeres en su conjunto contribuyen en un 36 % al Producto Interno Bruto Sectorial y aportan el 47 % del ingreso familiar (Vadillo, 2014, p.20).

Es importante destacar la evolución de la perspectiva de género en el ámbito productivo y de desarrollo, pues se ha avanzado de una concepción 'de mujeres en el desarrollo' —MED—, cuyo enfoque era la exclusión de las mismas en las políticas públicas, hacia el denominado 'género en el desarrollo' —GED—, que toma en cuenta que son las relaciones desiguales de poder y las estructuras las que producen las desigualdades e impiden un tipo de desarrollo en condiciones de equidad. Bajo este último enfoque

existen más opciones de promover mejores condiciones de empoderamiento y de transformación de las relaciones de género. Sin embargo, esta mirada renovada no se refleja en las políticas públicas de promoción económica y productiva que se han aprobado en los últimos años.

El derecho propietario de la mujer es una pequeña conquista dentro de un contexto global mucho más perverso, más retrogrado, más conservador y más machista de la sociedad boliviana y, en general, de América Latina. (...) Hay que establecer nexos con otros temas: trata y tráfico, violencia con la mujer, doble y triple jornada de la mujer, derechos de representación política de la mujer en las lista de los candidatos a diputados y senadores, el derecho a la herencia por igual entre hombres y mujeres. (Miguel Urioste. Investigador Fundación TIERRA)

En suma, es importante destacar que la seguridad jurídica de la tierra no necesariamente está ligada a la seguridad alimentaria de las familias: más allá de los documentos de propiedad agraria, las familias consideran necesario prestar mayor atención a las políticas enfocadas a promover la perspectiva de género dentro del desarrollo productivo para la seguridad alimentaria con soberanía.

Criterio 6. La herramienta busca en escala la coordinación y la sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres.

- ¿Puede la herramienta ser implementada de manera compatible (en vez de hacerlo de una forma ad hoc)?
- ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales?

A partir de la promulgación de la Constitución en 2009, los legisladores se han esforzado en aprobar normas especiales enfocadas a cumplir lo establecido en la carta magna. En cuanto al tema tierra-territorio, se están promulgando leyes con la intención de promover un enfoque integral que englobe no solamente el recurso tierra, sino el resto de los recursos naturales renovables.

Hay que trabajar desde diferentes posiciones la igualdad entre hombres y mujeres, para lo cual las condiciones aún son riesgosas y ser activistas de esta temática es algo conflictivo, significa como una amenaza para los hombres, que siempre han manejado los espacios públicos; las mujeres hemos avanzado pero debemos seguir trabajando para aportar a cambios en las estructuras vigentes que aun restringen el derecho de la mujer. (Cinthia Armijo Paz, magistrada del Tribunal Agroambiental del Estado Plurinacional de Bolivia)

En lo concerniente a los derechos de las mujeres, la norma debiera estar enfocada a la articulación de las políticas públicas destinadas a buscar la equidad de género. Más que una realidad, esta es una tarea pendiente pero cada vez más apremiante ante la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales más empobrecidos. Actualmente, en los contextos sociales y económicos en los que se sitúan, las mujeres campesinas e indígenas enfrentan situaciones adversas y cualquier ampliación significativa de oportunidades está restringida ante las limitaciones de carácter estructural para la agricultura campesina.

Conclusiones

Principales conclusiones sobre la herramienta en cuestión

- La Ley INRA analizada en este texto según los criterios de género de GLTN no transversaliza la perspectiva de género sino que incorpora disposiciones legales específicas y aisladas para promover principalmente un proceso de titulación y legalización de tierras que reconozca derechos de propiedad y copropiedad para las mujeres. Las insuficiencias no permiten implementar o desarrollar acciones a mayor escala destinadas a promover la tenencia, acceso y uso efectivo de la tierra para las mujeres campesinas e indígenas.
- La intervención y donación de recursos condicionados a fortalecer los derechos de las mujeres por parte de algunos organismos internacionales ha contribuido a prestar mayor atención a los derechos de las mujeres a la tierra. Este tipo de acciones, junto con otras iniciativas desde la sociedad civil, ha coadyuvado a promover acciones, disposiciones legales y prácticas que, por ejemplo, han provocado cambios positivos en la titulación de tierras a favor de las mujeres.
- La Ley INRA promueve la titulación conjunta o en copropiedad de la tierra para hombres y mujeres, lo cual ha dado lugar a que mayor cantidad de mujeres accedan y estén registradas como titulares o propietarias de las tierras. Sin embargo,

es importante puntualizar que no se trata de una inclusión efectiva de los derechos de las mujeres o de empoderamiento auténtico, ya que se limita a la legalización de las pequeñas propiedades minifundiarias que ya estaban en manos de los hogares campesinos y no se trata de acceso de las mujeres a nuevas tierras productivas.

- El marco normativo hace referencia a la necesidad de tomar en cuenta los usos y costumbres en la administración de la tierra tanto para hombres como para mujeres, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de la función social de la tierra y la resolución de conflictos que se presentan al interior de las comunidades. La cuestión pendiente es que no existen avances en la compatibilización de la justicia ordinaria con la consuetudinaria, por tanto, no hay claridad y es fuente de conflictos entre los ejecutores de la norma y los beneficiarios y sus representantes (organizaciones sociales). La actual CPE ha modificado el concepto de función social, pero ello no ha sido utilizado para actualizar las normas vigentes. En consecuencia, es urgente adecuar la norma al marco constitucional que reconoce el pluralismo jurídico y la justicia indígena originaria campesina.
- La difusión de las normativas agrarias no fue efectiva ni de amplio alcance. Pese a 18 años de ejecución del saneamiento legal de propiedades agrarias, persiste el poco conocimiento del contenido de la ley y los avances en cuanto a la reivindicación de derechos de las mujeres a la tierra-territorio. La falta de claridad en la difusión de los resultados obstaculiza el ejercicio de los derechos reconocidos a las mujeres. En adición, los usos y costumbres y su carácter patriarcal no han sido objeto de debate ni de adopción de acciones de lucha contra las prácticas de exclusión a nivel de comunidades campesinas e indígenas.

- La herramienta no tiene conexiones y complementariedad con las políticas públicas integrales de desarrollo económico y productivo. Las políticas de tierras han tenido un desarrollo normativo y ejecución separada de los programas de producción agropecuaria, forestal y aprovechamiento de recursos de la biodiversidad. Este divorcio afecta negativamente cualquier esfuerzo de fortalecimiento del rol productivo de las mujeres.

Principales conclusiones sobre los criterios GLTN

- Los criterios son pertinentes por su enfoque integral que da lineamientos clave para recoger la información fidedigna de los actores involucrados, traducidos en guías o insumos que permiten promover la mejora de normas y/o políticas públicas enfocadas al acceso equitativo de las mujeres a la tierra, especialmente en los países que están en procesos de incorporación de enfoques más integrales y transformadores. Su versatilidad facilita el uso y aplicación para la evaluación de políticas y normativas que regulan y administran la tierra.
- La creación de redes como la GLTN es pertinente y útil. Brindan soporte técnico adecuado y recuperan experiencias de otras regiones del mundo, lo cual permite seguir desarrollando las herramientas existentes, además de abrir posibilidades a la evaluación o valoración comparativa entre países.
- La contextualización de los criterios según la realidad de los países limita el aprovechamiento al máximo de la información recolectada con el uso de los criterios establecidos. Este punto es importante especialmente ante las permanentes y rápidas transformaciones agrarias que están en curso en países como Bolivia.

Recomendaciones

Recomendaciones para instituciones y organizaciones

- Las tareas de saneamiento y titulación del INRA culminan en 2017. Para entonces, es importante repensar el nuevo rol de esta institución pública, cuyo centro de atención debiera ser la gestión del acceso a la tierra y el desarrollo de directrices específicas para que la perspectiva de género se amplíe y se incorpore al interior de las comunidades campesinas e indígenas, de forma que sea compatible y complementaria con los usos y costumbres. Estas acciones deberían promover la revisión del concepto de función social para que se incluya la visión de las comunidades con perspectiva de género.
- Sobre la promoción y efectivización de los derechos de las mujeres, todavía existen debilidades institucionales de importancia. Cuando se introduce en la discusión los temas relativos a género, a menudo surge una reacción que califica estas acciones como ‘cosa de mujeres’. De esto se puede deducir que persisten las lógicas patriarcales que implícitamente afectan el trabajo de las instituciones públicas. Por tanto, es imprescindible desarrollar acciones o políticas de eliminación de la perspectiva patriarcal al interior de las instituciones del Estado y entre todos los actores involucrados.

- Exigir a las instituciones públicas mayor decisión política para aplicar normas y prestar atención a las reivindicaciones del derecho de las mujeres a la tierra. Existen avances pero aún son 'pequeñas conquistas' dentro de un contexto general marcadamente patriarcal. Será muy difícil avanzar en la realización de los derechos si no se cambia el reconocimiento social hacia las mujeres, las maneras de pensar de muchas autoridades públicas y la sociedad en su conjunto.
- La Ley por sí sola no logrará mayor impacto en esta problemática si no se establecen nexos jurídicos más explícitos y funcionales que articulen el derecho de las mujeres a la tierra con los demás derechos, como la representación política, el respeto a una vida digna y sin violencia, el respeto a un trabajo digno analizando la doble y triple jornada laboral de la mujer, entre otros. En la medida en que se logre articular todo este entramado jurídico se podrá avanzar hacia la incorporación de la equidad de género como estrategia nacional.
- La Ley establece el principio de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de las mujeres, independientemente de su estado civil; sin embargo, es importante destacar que por la desigualdad o inequidad preexistente, existen desventajas desde un principio. Por eso se debe insistir en acciones positivas o afirmativas tendientes a corregir la discriminación de género más allá de formalismos legales.
- Es preciso fortalecer las redes que trabajen en gestión de acceso de las mujeres a la tierra-territorio, inclusive mejorando la coordinación e integración global si es necesario.

Recomendaciones para la GLTN

- La capacidad de interrelación global de la GLTN permite conocer con mayor amplitud las acciones emprendidas por los diferentes países en la lucha por la equidad de género en el acceso a la tierra. Por tanto, la Red tiene ventajas para promover, replicar las iniciativas exitosas y potenciar procesos innovadores a nivel local y regional, recuperando experiencias de los diferentes países en la búsqueda de una mayor participación de las mujeres en el acceso efectivo a la tierra.
- Se debe brindar mayor atención a la elaboración de estudios de caso, tomando en cuenta los diferentes contextos. Este tipo de estudios pueden coadyuvar a generar mayores niveles de incidencia e impactos con relación a cada uno de los temas abordados en el marco del objetivo general de la GLTN.

Referencias

- Biodiversidad de Bolivia. (2016, 1 de marzo). Wikipedia, La enciclopedia libre. En https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Biodiversidad_de_Bolivia&oldid=89515713.
- Colque, G., y Soria-Galvarro, F. (2014). Inclusión en contextos de exclusión. La Paz: Fundación TIERRA.
- Deere, C.D., y León, M. (2000). Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. Bogotá: Tercer Mundo Editores & Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Fundación TIERRA. (2011). Informe 2010, Territorios indígena originario campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. La Paz: Editorial.
- Fundación TIERRA. (2014). Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Aplicabilidad en Bolivia y Perú de las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. La Paz: Editorial.
- Hernaiz, I., y Pacheco D. (2003). La Ley INRA en el espejo de la historia. La Paz: Fundación TIERRA.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria. (2009). La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras. La Paz: Editorial.
- Urioste, M. (2005). Bolivia: La Reforma Agraria abandonada: Valles y Altiplano. La Paz: Fundación TIERRA.

Normatividad principal

- Constitución Política del Estado de 2009.
- Decreto Ley 3464. Ley de Reforma Agraria de 1953.
- Ley 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) de 1996.
- Ley 3545. Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006.

Anexo 1

Guía de entrevistas a autoridades

- ¿La ley agraria asume la necesidad de implementar la equidad de género de una manera positiva?
- ¿Qué políticas establece la ley agraria en cuanto a la equidad de género?
- ¿La normativa agraria establece recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres?
- ¿La ley agraria brinda los mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles sobre el derecho de uso, goce y disposición de la tierra) por parte de mujeres y hombres que viven del agro?
- ¿La ley agraria se basa en el principio de igualdad de género para la protección de los derechos de acceso y tenencia a la tierra?
- ¿La ley agraria integra otros sectores tales como la agricultura, recursos naturales, desarrollo productivo, uso de aguas fluviales y otros como impacto positivo para mujeres y hombres?
- ¿La ley agraria promueve la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
- ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales para una adecuada ejecución del proceso de saneamiento legal?
- ¿La ley agraria está siendo implementada de

Objetivo: Recabar información respecto a los mecanismos e instrumentos normativos para el empoderamiento social-económico de las mujeres rurales y sus organizaciones en el acceso y control de la tierra.

manera compatible con otras leyes (en vez de hacerlo de una forma ad hoc)?

- ¿Encamina como institución procesos de capacitación interna en cuanto a derechos de las mujeres en tema tierra y territorio?
- ¿Cuál es el aporte institucional para promover la gobernanza de la tierra con equidad de género?
- ¿Desea agregar algo más al respecto?

Anexo 2

Guía de entrevistas para técnicos del INRA

- ¿Cuál fue o es la experiencia favorable y desfavorable en el proceso de saneamiento legal (trabajo de campo)?
- ¿Existen mecanismos de acompañamiento técnico para el mejoramiento de las condiciones de uso de la tierra por la institución?
- ¿Fueron adecuados las estrategias e instrumentos aplicados conforme la norma para el contexto (por la costumbre, heterogeneidad, dinámica)?
- ¿Qué aspectos culturales afectan al ejercicio de los derechos de la mujer sobre la tierra?
- ¿Qué aspectos de discriminación del hombre al heredar hacia la mujer pudo observar en el trabajo de campo del saneamiento legal?
- ¿Pudo identificar la inclusión de los jóvenes para el uso y tenencia de la tierra (¿requisito ser casado?)?
- ¿Considera que con el saneamiento legal profundiza la fragmentación de la tierra en familias campesinas?
- ¿Considera que la fragmentación de la tierra causará la vulnerabilidad y marginalidad en la seguridad alimentaria?
- ¿Desea añadir algo más respecto al contenido de la entrevista?

Objetivo: Recabar información respecto a los mecanismos e instrumentos normativos para el empoderamiento social-económico de las mujeres rurales y sus organizaciones en el acceso y control de la tierra.

Anexo 3

Guía de entrevistas para técnicos de gobernaciones y otros

Objetivo: Recabar información respecto a los mecanismos e instrumentos normativos para el empoderamiento social-económico de las mujeres rurales y sus organizaciones en el acceso y control de la tierra.

- ¿Qué escuelas, centros, espacios de formación en tierra y territorio propiciados por instituciones públicas o privadas conoce?
- ¿La institución dentro su trabajo institucional promueve proyectos agrarios? ¿Cuáles?
- ¿Qué alianzas interinstitucionales conoce a favor de los procesos de capacitación en tema tierra y territorio?
- ¿Conoce alguna situación respecto al despojo de las tierras agrarias por empresas públicas o privadas?
- ¿La institución qué mecanismos de prevención establece para evitar la explotación desmesurada de las tierras?
- ¿Se destina recursos o fondos para el apoyo-recuperación de las tierras productivas?
- ¿Existen políticas públicas de igualdad de oportunidades con enfoque de género en las instituciones (identificación de causas, cambio de relaciones)?
- ¿Cuál es el aporte institucional para promover la gobernanza de la tierra con equidad de género?
- ¿Desea añadir algo más respecto al contenido de la entrevista?



Nicaragua

NITLAPAN/UCA

El programa apoyos productivos agroalimentarios —APAGRO—

Selmira Flores¹
Gema Lorío²

*1 Investigadora Programa de investigación de NITLAPAN/
Universidad Centroamericana.*

*2 Investigadora asociada a NITLAPAN /Universidad
Centroamericana.*

Introducción

El Gobierno de Nicaragua implementó el Programa Apoyos Productivos Agroalimentarios –APAGRO– entre finales del 2008 y el 2013 como parte de su política de erradicación de la pobreza. El Programa estableció trabajar con familias que poseían entre 1 y 10 manzanas de tierra y, a la vez, decidió políticamente orientar como población meta a las mujeres rurales. Aunque APAGRO no hizo explícita una intención clara de modificar la situación de las mujeres en sus familias con respecto a la tierra, y tampoco orientó acciones relacionadas con la mancomunidad sobre la misma, el hecho de condicionar el Bono Productivo para las mujeres cuyas familias tuviesen entre 1 y 10 manzanas de tierra pudo o no haber modificado su situación.

Este estudio de caso parte del supuesto de que muchas mujeres sí pudieron haber experimentado cambios en sus familias con relación al manejo y las decisiones sobre la tierra, aunque en los títulos de propiedad ellas no aparezcan como propietarias legítimas. APAGRO pudo haber generado una modificación en las relaciones de género al interior de los hogares por el hecho de que fueron las mujeres las beneficiarias directas del Bono Productivo. Es probable que en muchos hogares hombres y mujeres experimentaran procesos de negociación sobre el uso de la tierra, como también es probable que, en muchos otros casos, las mujeres solo hayan servido para capturar nuevos apoyos que terminaron siendo controlados principalmente por los hombres.

El estudio se realizó en el marco del programa Regional Mujer y Tierra, el cual planteó como objetivo analizar políticas y herramientas relativas a la gobernanza de la tierra desde una perspectiva de mujeres rurales utilizando como insumo las Directrices voluntarias y los indicadores de género propuestos por la GLTN.

Las herramientas metodológicas principalmente utilizadas fueron la revisión documental y las entrevistas a mujeres protagonistas del Programa, en las que se plantearon algunas preguntas a partir de los criterios de evaluación de género de la GLTN. Posteriormente se hizo una revisión de la base de datos de APAGRO, levantada por NITLAPAN/UCA en el marco de la evaluación de impacto del programa sobre sus protagonistas. La revisión de esta base de datos, con información al 2014, permitió hacer una selección de 12 casos a entrevistar en los municipios de Matiguás y Río Blanco; sin embargo, no se pudieron realizar todas las entrevistas planeadas debido a las afectaciones climáticas que no permitieron el acceso a dos de las cinco comunidades previstas. Las entrevistas se realizaron en la comunidad de La Isla, correspondiente al municipio de Río Blanco, y en la comunidad El Jobo y Likia Arriba, en el municipio de Matiguás. Cabe anotar que en estos dos municipios las mujeres también participaron en la escuela de mujeres rurales.

En este orden de ideas, finalmente la reflexión sobre la experiencia de las mujeres rurales nicaragüenses en su vinculación con el Programa APAGRO está basada en los casos de seis mujeres de tres comunidades rurales diferentes.

El documento está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera sección contextualiza la situación de las mujeres rurales en el país, iniciando con información general sobre la población urbana y rural por sexo, y aborda el marco normativo internacional y nacional orientado a las mujeres en general y, de ser posible, a las rurales

en particular. En la segunda sección se presenta información sobre antecedentes y descripción del caso como herramienta de política, sus objetivos, población meta, tiempo que lleva de implementación e instituciones rectoras. La tercera sección corresponde propiamente al análisis de la herramienta aplicando las preguntas de la GLTN para analizar las limitaciones y potencialidades con enfoque de género. Y, por último, el documento presenta las conclusiones y recomendaciones.

Contexto de la situación de las mujeres rurales en el país

Datos generales de la población femenina

La población de Nicaragua estimada para el año 2013 fue de seis millones de personas; la mitad de esta población (50,6 %) son mujeres (Instituto Nacional de Información de Desarrollo –INIDE–, 2007). En la configuración social de género, ser madre y ser esposa han sido las funciones principales atribuidas a la mujer, razón por la cual se le ha asignado la responsabilidad de crianza de los hijos y cuidado del esposo y del hogar.

Las estadísticas nacionales indican que las mujeres continúan mostrando una tendencia a la reducción del número de hijos. La Tasa Global de Fecundidad –TGF– de las mujeres nicaragüenses se ha reducido casi a la mitad entre el periodo 1992-1993, cuando la TGF era de 4,6, y el periodo 2011-2012, que indica 2,4 hijos por mujer. La mediana de edad para la primera relación sexual de las mujeres entre los 15 y 49 años es de 16,8 años. El 24,4 % de las adolescentes tienen su primer embarazo entre los 15 y 19 años de edad, considerada una de las tasas más altas de la región. En las zonas rurales, las mujeres empiezan su primera relación sexual y su primera unión a los 16 años, mientras que a los 18 años dan a luz a su primer hijo o hija. El 22 % de las mujeres rurales con pareja no utilizan métodos anticonceptivos (INIDE, 2013).

La población en general cada vez tiende más a radicarse en áreas urbanas. Los datos del último censo nacional de población indicaron que la población rural

representaba el 44 % de la población total para ese año (INIDE, 2006). Por su parte, los datos de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud —ENDESA— señalan que el 24,5 % de las mujeres rurales son jefas de hogar, casi la mitad de la proporción de mujeres jefas de familia en las zonas urbanas, que son el 44,8 % (INIDE, 2013). Las mujeres representan el 37,2 % de la fuerza laboral, aunque de cada tres ocupadas, dos se ubican en el sector de la economía informal con bajo grado de productividad.

La situación de violencia doméstica en las mujeres rurales es inferior porcentualmente a la que experimentan las mujeres urbanas. De acuerdo con datos del INIDE (2013), la violencia verbal ha sido experimentada por el 28,1 % de las mujeres rurales, la violencia física por el 15 %, la violencia sexual por el 7,3 % y la combinación entre violencia física y sexual aumenta a 17,1 %.

Antecedentes normativos relacionados con la situación de las mujeres

Nicaragua es signataria de la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada por la Organización de Naciones Unidas –ONU–, en la cual se reconocen derechos ligados a varios ámbitos de la vida de las personas. Las mujeres, al igual que los hombres, son amparadas en sus derechos sin distinción de su sexo. Nicaragua como nación también ha aceptado la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–. Esta convención puntualiza la obligación de los Estados de crear condiciones para la igualdad entre hombres y mujeres.

La CEDAW señala que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana; dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre en la vida política, social, económica y cultural de su país; constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia; y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Por otro lado, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1995, en Beijing, China, tuvo como objetivo principal declarar la responsabilidad de la humanidad y particularmente de los Estados frente a los derechos de las mujeres del mundo. La Conferencia recalcó que:

La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

La Declaración de Beijing, producto de esta conferencia, también indicó que es necesario:

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.

En 1996 en Estambul, Turquía, la Segunda Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos planteó el tema de “garantizar el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada para todos”. Luego de esta conferencia, las Naciones Unidas reafirmó la existencia del derecho universal de las mujeres a la vivienda. Esta última resolución exhorta a los Gobiernos a cumplir a cabalidad las obligaciones y compromisos a los que se ha llegado en anteriores instrumentos en materia de tierra, propiedad, herencia y vivienda.

Por otra parte, dentro del marco regulatorio del país, la Constitución Política establece en el artículo 27 que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social”. En febrero del 2008 Nicaragua promulgó la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (648 de 2008), en la cual se reconoce en sus considerandos que:

las mujeres se encuentran en una manifiesta situación de desigualdad en los diferentes ámbitos de la vida y ello está limitando el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales inherentes a la ciudadanía y en consecuencia obstaculizando el desarrollo social y económico de la nación. En este sentido, la Nación nicaragüense tiene el desafío de lograr la igualdad de derechos y la igualdad real entre mujeres y hombres, prioridad que beneficia y debe involucrar a toda la sociedad, en su avance y además exige la participación de mujeres y hombres en forma solidaria y respetuosa. Y que, en consecuencia, es fundamental trabajar para eliminar todo obstáculo que impida la igualdad entre las personas y lograr la modificación de los patrones socio-culturales y humanos que promueven la desigualdad en la sociedad nicaragüense.

Por ello, la ley plantea “la incorporación del enfoque de género que asegure la participación de mujeres y hombres en las políticas públicas por parte de los Poderes del Estado” (numeral 1 del artículo 6º, Capítulo I).

Políticas de acceso a tierra, desarrollo rural y organización de las mujeres rurales

Históricamente, las posibilidades de las mujeres de acceder a la tierra, al crédito productivo y a la participación de las iniciativas económicas del sector rural han sido limitadas. La Ley de Reforma Agraria y sus reformas se refieren principalmente al hombre como el benefactor de la ley. Respecto a los derechos de las mujeres rurales a la tierra u otro tipo de propiedades (vivienda), se les considera solo en su condición de cónyuge. Por otra parte, el marco jurídico que regula el acceso a la propiedad se caracteriza por su alta complejidad, a menudo con problemas para la comprensión y acceso por parte de los derechohabientes, lo que les impide articular, tutelar y promover el respeto de sus derechos (Tijerino, Taarup, y De Atrip, 2008).

En el marco jurídico, en la Reforma Agraria de la década de los ochenta y otras leyes referidas a la propiedad (vivienda, entre otras), se reconocía el derecho de las esposas a recibir beneficio. Es decir, que el derecho estuvo limitado a las mujeres solo en su condición de parejas, no en su condición individual como sujeto de derecho independientemente de su estado civil.

De acuerdo con Lastarria-Cornhiel (2011), Nicaragua es uno de los primeros países de América Latina que consignó el derecho de las mujeres a recibir tierra del sector reformado; esto ocurrió en 1981 en el contexto de la Reforma Agraria Sandinista. En 1995, Nicaragua también hizo un avance legislativo en relación con los derechos sobre la tierra de las mujeres como resultado de la lucha de las mujeres campesinas por el acceso a

la tierra, particularmente las aglutinadas en la sección de la mujer de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos –UNAG – (Deere y León, 2001, p.59).

La nueva legislación sobre la propiedad agraria promovió la asignación y titulación mancomunada de tierras para las parejas, reconociendo así el derecho a la tierra de las mujeres casadas o en unión de hecho (ver Ley 209 de 1995, artículo 32, y Ley 278 de 1997, artículo 49). Este empuje por garantizar los derechos a la tierra de las mujeres rurales fue objeto de protestas y sabotaje de los hombres, quienes al inicio se inclinaban por la mancomunidad con otros varones miembros de la familia (hermanos o hijos), pero no con sus esposas ni con sus hijas (Lastarria-Cornhiel, 2011).

La titulación mancomunada con la pareja fue un mecanismo afirmativo de inclusión social. Esta medida pretendía eliminar la discriminación de que eran objeto las mujeres jefas de familia y, a la vez, proporcionar protección especial a los hogares rurales, potencialmente más vulnerables. Para Deere y León (2002), las medidas de discriminación positiva —o mecanismos afirmativos a favor de las mujeres— adoptadas en Nicaragua hicieron posible que el porcentaje de mujeres beneficiarias fuera mayor que en países en los que se asumió que los programas de titulación eran neutrales en cuanto al género.

Entre 1981 y 1990 las mujeres beneficiarias de tierra de reforma agraria en el país representaron el 8 % a nivel individual y el 11 % en la tierra cedida de manera colectiva (Deere y León, 1998). De acuerdo con Agurto y Guido (como se citó en Lastarria-Cornhiel, Agurto, Brown, y Rosales, 2003, p.7), entre 1992 y 2000 la titulación en mancomunidad siguió dos variantes: la primera fue la titulación a nombre de la pareja, la cual en este periodo solo representó el 7,8 %; y la segunda variante fue la titulación mancomunada con otro familiar, que alcanzó el 25,3 %. La mancomunidad a nombre de la pareja fue mal entendida por el personal técnico a cargo de la titulación (varones), que se

mostró más abierto a la mancomunidad con familiares para evitar conflictos.

Los datos más recientes de titulación de propiedades, entre 2007 y 2011, reflejan que en este periodo se entregaron 162.813 títulos de propiedad entre hombres, mujeres y familias (entrevista a Pérez, Y., intendente de la propiedad). Desafortunadamente, no se logró obtener información desagregada por mujeres y hombres, tipo de titulación (individual o mancomunada), tipo de propiedad (vivienda y/o parcelas de uso agropecuario) y tampoco por la ubicación de la propiedad (urbano y rural).

En el año 2008, el artículo 17 de la Ley 648 de Igualdad de Derechos y Oportunidades señaló expresamente:

*Los Poderes del Estado, sus órganos de administración a nivel nacional, los Gobiernos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y las municipalidades deben aprobar e implementar **políticas que garanticen el acceso y titulación de la tierra y la propiedad a nombre de las mujeres**, para garantizar su seguridad económica y el derecho de sucesión de sus hijas e hijos. (Resaltado fuera de texto)*

En 2010 se aprueba una ley expresa para mujeres rurales vinculada al derecho a la tierra. Se trató de la Ley 717, “Creadora de un Fondo para compra de Tierras con Equidad de Género para mujeres Rurales”. Esta ley, aunque aprobada, no funciona en la práctica debido a la falta de asignación de recursos del presupuesto nacional para la constitución del fondo al que puedan acceder las mujeres para la compra de tierras.

Respecto al desarrollo rural, el PRORURAL ha sido el instrumento de política para este sector. En 2005, en el marco del gobierno del Partido Liberal, este Programa contemplaba siete instrumentos de intervención como parte de la estrategia productiva de desarrollo rural sostenible: a) marco de incentivos; b) inversiones en caminos e infraestructura; c) política de crédito y

servicios financieros; d) transferencias directas a los hogares rurales; e) acciones a través del enfoque de los conglomerados; f) provisión de servicios agrícolas; y g) fondos competitivos (PRORURAL, 2005).

Esta política menciona entre sus ejes el acceso a tierra. Se pretendía definir una Política Nacional de Tierras y su estrategia de implementación, asegurando su vinculación conceptual y territorial con el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas de desarrollo sectorial y ambiental. Se pensaba, además, establecer una adecuada coordinación interinstitucional para la implementación de políticas de regularización, distribución y uso de las tierras, a fin de apoyar de manera integral a las familias pequeñas y medianas productoras, beneficiarias de dichas políticas. La creación de una Política Nacional de Tierra permitiría derechos de propiedad claramente definidos a los diferentes estratos de productores, reducción del costo de las transacciones de tierras, el acceso a créditos, el incremento de las inversiones productivas y el manejo sostenible de los recursos naturales que incentiven la competitividad de los conglomerados productivos. Sin embargo, pese a plantearse como política de Estado, no se logró concretar y no hay ningún resultado a partir del cual se pueda afirmar que existió voluntad política para llevarse a cabo.

En el marco del actual Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional, se han planteado varias iniciativas de políticas de desarrollo rural y algunas de ellas orientadas particularmente a mujeres rurales. Un informe reciente de la Asamblea Nacional (2013) resume las estadísticas sobre la igualdad y equidad de género en el país, señalando que las mujeres rurales:

han sido la prioridad en los programas económicos y sociales como Programa Usura Cero y Derecho al Acceso al Crédito. En los últimos años se ha otorgado un promedio de cuarenta mil créditos a mujeres por año, a tasas de interés justas del 5% anual. Otra iniciativa de gobierno es el Programa Alimentario de Semillas, y la

facilitación de asistencia técnica. Se ha dado asistencia técnica a más de doscientos mil socios productivos, de los cuales el 30 % son mujeres.

Con lo que respecta a titulación de tierras, según reporte oficial n° 53/ 16 de diciembre 2011, durante el periodo 2007-2011 el Gobierno ha entregado 81.303 títulos de propiedad urbana y rural, restituyendo así el derecho a la propiedad a igual número de familias. En el 2011 se entregaron 24.056 títulos urbanos, para un acumulado de 39.500 entre 2007 y 2011, con lo cual se restituyó el derecho a la propiedad a 177,750 pobladores.. En el mismo año, se entregaron 29.077 títulos rurales, para un acumulado en el periodo 2007-2011 de 41.803 títulos y 188.114 pobladores rurales beneficiados. Desafortunadamente, al no estar desagregados por sexo, los datos no permiten conocer el número de mujeres beneficiarias de los procesos de titulación de tierras y viviendas.

Por otra parte, desde el punto de vista organizativo, existe la Coordinadora de Mujeres Rurales, que aglutina a 18 organizaciones que respaldan los temas de gestión de tierra para las mujeres.

Antecedentes y descripción de la herramienta

APAGRO responde a la política del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional de Nicaragua para hacer frente a la situación de pobreza en el país. Hace parte del esquema de un programa sectorial amplio denominado “Hambre Cero” que se organiza a través del Programa Productivo Alimentario –PPA–, el cual implementa un Bono Productivo Alimentario –BPA–. El PPA fue impulsado en el año 2007:

para la capitalización y sostenibilidad de 75.000 mujeres en los cinco años del inicio de la segunda etapa de la revolución, mediante una inversión quinquenal de 150 millones de dólares. (...) La organización de 1.500 núcleos de mujeres implementando el BPA constituye la base del apoyo para la asistencia técnica, capacitación, financiamiento, servicios conexos e infraestructura de apoyo y encadenamientos de mercado que dispondrá el Estado en función del programa en su nuevo rol dinámico. (Loáisiga, Alemán, Colindres, y Aburto, 2010)

Los objetivos del PPA son luchar contra el hambre y la pobreza extrema, alcanzar la soberanía alimentaria e impulsar la agroexportación. Se plantea erradicar el hambre, la desnutrición crónica y la pobreza extrema en 75.000 familias rurales de Nicaragua “mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y del consumo de alimentos proteicos, favoreciendo a su vez la sustitución del consumo de leña por biogás” (Loáisiga, Alemán, Colindres, y Aburto, 2010).

El PPA busca capitalizar a estas familias mediante la entrega de bienes de producción, capacitación en aspectos sociales, administrativos y tecnológicos, así como ampliar la capacidad organizativa para la administración de fondos rotativos. También busca fortalecer la producción de alimentos de autoconsumo en las familias rurales nicaragüenses mediante la entrega del BPA. En una segunda etapa, el objetivo es comercializar los excedentes en el mercado nacional o internacional, al mismo tiempo que incentivar cadenas de producción agroindustrial (embutidos, por ejemplo) y la creación de cajas de ahorro rurales.

Este programa plantea el liderazgo femenino como uno de los pilares claves para su éxito, particularmente con la atención de 75.000 mujeres a quienes se les entrega el bono y quienes se organizan para administrarlo. Esto hace que la iniciativa “se convierta en el mayor programa de cooperativismo de mujeres y por lo tanto en el mayor programa de liderazgo de la mujer en el campo nicaragüense” (MEFCCA, 2013). En la estrategia del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional, el PPA tiene una perspectiva de mediano y largo plazo y está pensado para que contribuya al desarrollo económico del país: abastecimiento interno de alimentos, ahorro de divisas, agregación de valor a los productos agropecuarios e incremento de las exportaciones (MEFCCA, 2013).

El APAGRO es parte integrante del PPA, con la diferencia de que se ejecutó con recursos financieros provenientes del contrato de préstamo 2055/BL-NI, suscrito el 19 de noviembre del 2008 entre el Gobierno de Nicaragua y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, el cual entró en vigencia el 11 de mayo del 2009 después de su ratificación por la Asamblea Nacional (Flores et al., 2014).

Objetivos y población meta del APAGRO

A través del APAGRO, el Gobierno de Nicaragua pretendía mejorar los ingresos de las familias campesinas rurales pobres. En particular, a través del BPA, estimular la introducción de cambios tecnológicos que contribuyeran a mejorar la producción y productividad; así como mejorar la gestión empresarial de las familias campesinas beneficiarias del programa.

La población meta fueron mujeres rurales cuyas familias se encuentran en situación de extrema pobreza con escasa o muy poca tierra (entre 1 y 10 manzanas). Se inscribieron un total de 21.548 familias como candidatas para recibir el BPA. De estas, se clasificaron como elegibles a 11.000, sin embargo se facilitó el BPA a 11.541 y concluyeron con el Programa 10.923 mujeres a quienes se les denominó protagonistas. Las mujeres se organizaron gradualmente hasta constituir 223 núcleos. Cada núcleo estuvo conformado por entre 45 y 55 protagonistas (MEFCCA, 2013).

Tiempo de implementación e instituciones responsables

El Programa fue ejecutado entre noviembre del 2009 y diciembre del 2013 en 37 municipios de cuatro departamentos: Estelí, Nueva Segovia, Matagalpa y Jinotega. Contempló la entrega de tres tipos de bonos: a) el bono típico (vaca, cerda y gallinas), que fue el mayor demandado; b) bono cabras-cerda (cabras, cerda y gallinas), menos demandado; y c) el bono vaca-oveja (vaca, ovejas y gallinas). Cada bono incluyó también material vegetativo para la alimentación animal o para la elaboración de abono orgánico, material para construir corrales para los animales, capacitación, asistencia técnica y educación financiera.

Las instituciones públicas que tuvieron responsabilidades en la ejecución del APAGRO fueron el Ministerio Agropecuario y Forestal –MAGFOR–, que ejecutó el programa entre 2008-2012, y el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa –MEFCCA–, que fue responsable de ejecutarlo entre enero del 2013 y mayo del 2014.

Análisis del APAGRO como instrumento de política



GLTN.

El análisis de APAGRO como la herramienta de política está basado en algunas de las preguntas de los GEC formuladas por la

Criterio 1. Participación igualitaria de hombres y mujeres y gobernanza sensible al género

- ¿La herramienta demanda y genera comprensión política y voluntad de implementar de manera positiva un enfoque equilibrado en cuanto al género?
- ¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e incluyente para mujeres y hombres por igual?
- ¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables de la gestión de la tierra?

El APAGRO fue diseñado pensando en las mujeres rurales y en sus familias, ambas en situación de pobreza extrema, como grupo meta, ya que con esta medida política de afirmación positiva buscaba, y logró en gran medida, poner a las mujeres rurales como las protagonistas de las acciones del Programa. En este sentido, fue una herramienta de inclusión social

centrada en las mujeres rurales, pero no excluyó a los varones, dado que muchos de ellos tomaron también parte de algunas capacitaciones.

Sin embargo, el Programa no fue lo suficientemente hábil para remarcar los derechos de propiedad sobre los bienes otorgados a las mujeres. Esta afirmación se sustenta en que no consideró un apoyo específico para que estas aseguraran la reproducción del ganado como parte de bienes propios a su nombre; bastó con asumir que si ellas los recibían se beneficiarían, pero se supo que algunas mujeres solo sirvieron de mecanismo para que sus maridos tuvieran acceso a estos recursos. Ante estos casos el Programa no intervino. Por otra parte, a pesar de que se les otorgó un documento que las acredita como las propietarias de las vacas, la mayoría de mujeres recurrieron a los fierros de esposos o parientes varones para marcar la vaca recibida y las crías de la misma.

De todas formas, el fortalecimiento del derecho de ser propietarias de bienes económicos, en este caso los animales, propició que las mujeres rurales iniciaran un proceso de negociación con sus parejas e hijos varones. Esta negociación tuvo en algunos casos resultados positivos, ya que ellas lograron que sus parejas cedieran parte de las tierras a su favor para lograr beneficios para la familia, en razón a que uno de los requisitos del bono era que las mujeres fueran propietarias o demostraran tener acceso a tierra para la crianza de animales.

El Programa tocó la dimensión productiva-económica de las familias rurales, propuso la mejora de ingresos y de la seguridad alimentaria y permitió una interacción entre las mujeres y sus parejas, o sus hijos varones, para el manejo productivo de los recursos entregados. Además, en cierta manera incidió en el acceso de las mujeres al área de tierra de la familia, que suele ser controlada por los varones. APAGRO también influyó en el tema de la desigualdad de género establecida como costumbre, pues habitualmente son los hombres

los titulares de los bienes (tierra, ganado, casa y dinero), de la toma de decisiones y, sobre todo, son el centro de atención de las organizaciones para atender los temas productivos y de ingresos familiares.

Ahora bien, ¿qué tanto incidió el Programa? Responder esta pregunta resulta difícil en tanto no hubo un esfuerzo orientado a levantar información que permitiera medir su nivel de incidencia. APAGRO se preocupó por registrar la información productiva de los hogares de las protagonistas sin diferenciar a quién le correspondía hacer las labores y sin distinguir la manera en que interactuaron las mujeres y los varones en dichos hogares. En este sentido, APAGRO hizo un proceso de gobernanza de los recursos sin una clara sensibilidad al género.

El bono entregado a las mujeres (vacas, cerdos y gallinas o vacas, ovejas y gallinas) abrió un espacio para que ellas se involucraran en la toma de decisiones, aunque muchas veces restringido al manejo y destino de estos animales y no de todos los procesos y recursos manejados en la familia. La contribución de las mujeres a la economía familiar fue acentuada y, junto con ello, su responsabilidad en el tema alimentario. Lo anterior puede ser visto desde dos perspectivas: por un lado, solo reforzó el rol tradicional que la sociedad ha conferido a las mujeres de ser las responsables de la alimentación de los miembros del hogar; o, por otro lado, también pudo significar una ventana a través de la cual las mujeres empezaron a tener una posición distinta en el seno de sus hogares por el hecho de ser las titulares del beneficio otorgado por el Programa. Se debe tener presente que la desigualdad de género es un rasgo persistente y resultado de relaciones de poder socialmente construidas a través de la historia, de tal manera que esperar grandes transformaciones del rol de las mujeres en el hogar, solo a través de un programa de corta duración, es tener expectativas irreales.

Criterio 2. Capacitación, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para utilizar, tener acceso y beneficiarse de la herramienta

- ¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres a fin de beneficiarse de la herramienta?
- ¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?

El Programa facilitó un ciclo de capacitación técnica para lograr un mayor aprovechamiento de los bienes, junto a eventos sobre temas de autoestima, higiene e igualdad de género para las protagonistas. Esto les ayudó a visibilizar una imagen de mujeres en su rol de productoras y no de simples amas de casa, como históricamente se considera a las mujeres en el campo. Por otra parte, la formación de núcleos de protagonistas para recibir asistencia técnica y discutir problemáticas facilitó oportunidades para acceder a la capacitación técnica y financiera y posteriormente al crédito de los fondos revolventes que se pudieron ir constituyendo al retornar parte de los costos de las inversiones en animales y en el material de apoyo.

APAGRO creó un manual de formación para técnicas y técnicos del programa productivo alimentario que atendían a las protagonistas. El manual estuvo constituido por 9 cartillas: i) Cartilla filosofía de PPA; ii) Cartilla básica de género y desarrollo; iii) Cartilla básica de manejo de granos básicos; iv) Cartilla básica de manejo de hortalizas; v) Cartilla básica de manejo de frutales; vi) Cartilla básica de manejo de aves de corral; vii) Cartilla básica de manejo de cerdos; viii) Cartilla básica de manejo de ganado bovino; y ix) Cartilla básica de manejo de caprino y ovino (Ministerio Agropecuario y Forestal, 2010).

La cartilla básica de género y desarrollo, por ejemplo, fue diseñada para la formación de las mujeres y de técnicas y técnicos que atenderían a las protagonistas del BPA. Esta cartilla introduce la importancia del género para superar las desigualdades que enfrentan las mujeres productoras y que las limita para ejercer sus derechos en los ámbitos individuales, sociales, económicos y comunales. Además, la cartilla introduce conceptos que ayudarían a la comprensión de los y las técnicas: equidad de género, empoderamiento, sexo y género, roles de género, relaciones de género, rol productivo, rol de gestión comunitaria, identidad colectiva, identidad de género, concienciación.

La idea básica de la cartilla y de la formación de los técnicos y técnicas fue concientizar en materia de género sin abordar contenidos que profundizaran sobre derechos. Si bien es cierto que dar a conocer la perspectiva de género en la implementación del programa es fundamental, los aspectos teóricos fueron generales y mayormente orientados a la sensibilización.

Por otra parte, a través del Programa se estimuló un proceso de organización con la creación, primero, de los núcleos y, después, de las cooperativas de mujeres. Estos fueron espacios nuevos para muchas mujeres que no se habían involucrado en eventos donde se toman decisiones y, sobre todo, creados para sus propias gestiones. La conformación de núcleos, que estuvieron integrados por 45 a 55 protagonistas, seguía criterios de proximidad entre comunidades, aunque no siempre se lograba cercanía por la dispersión de las comunidades y los hogares dentro de estas. Una vez conformados, se asignaba un técnico para la atención al núcleo; este técnico de campo era capacitado en asociatividad, organización y temas productivos para asegurar la calidad de la asistencia técnica y organizativa a las protagonistas (Flores et al., 2014). El espacio de los núcleos propició nuevos escenarios de interacciones para las mujeres rurales que demandaban su exclusiva participación. Estos espacios de participación son una aproximación a que las mujeres ejerzan el derecho a opinar y decidir sobre sus bienes.

Criterio 3. La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para mujeres y hombres

- ¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de géneros y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?
- ¿Reconoce la herramienta conflictos de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer?
- ¿Promueve la herramienta el principio de un haz de derechos?

APAGRO asumió implícitamente el supuesto de que las mujeres podrían tener acceso a la tierra de la familia al ser ellas las protagonistas del Programa y, en cierta manera, presionó para que tuvieran acceso a la tierra, es decir derecho de uso, y, al pedir papeles a su nombre, impulsó a que fueran titulares de la tierra. Como ya se mencionó, la disponibilidad de tierra propia fue planteada como requisito para acceder al programa y ello dio la posibilidad de que algunos varones pasaran tierra a nombre de sus esposas, aunque no se ha podido constatar en cuántos casos ocurrió esto.

El que la compró la tierra fue mi marido, pero con el bono se dijo que la tierra debía estar a favor de las mujeres, entonces la tierra está a mi nombre, la escritura de la tierra la sacamos a mi nombre. Mi marido estuvo de acuerdo, de todos modos es de los dos. (Cantillano, A., entrevistada Río Blanco, 18 de octubre de 2014).

En otros casos hubo flexibilidad para que las mujeres gestionaran su propio acceso a tierra prestada por parte de familiares, incluidos los propios maridos, o bien alquilando tierra. En el caso del alquiler de tierras, en Matiguás las mujeres reportaron entre 0,25 y 4 manzanas y en el caso de tierra prestada de familiares fue de 0,25 a 1 manzana de tierra. En Río Blanco, tanto el préstamo de tierra como el alquiler coinciden con un área de 1 a 2 manzanas. Los siguientes testimonios

revelan cómo hicieron algunas mujeres para beneficiarse de Programas como APAGRO por medio del préstamo o el alquiler de tierra:

Para ser beneficiaria del bono productivo un señor me prestó la tierra para demostrar que tenía un espacio donde tener la vaca. Yo tenía tiempo de conocerlo, es amigo de mi papá. Ahora alquilo tierra y la vaca me la ve un señor, la maneja junto con las de él. Le pago 300 córdobas mensuales. Anteriormente al bono productivo no estaba vinculada a nada con la tierra, ni con animales. Antes mi papa tenía 10 manzanas de tierra, pero las vendió y nos quedamos así sin nada. (Molina, K., madre soltera, entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 16 octubre de 2014)

El alquiler de la tierra lo pagábamos con la misma leche de la vaca, si la vaca daba seis litros de leche le dábamos dos litros de leche a quien nos daba terreno para manejar la vaca. Así hicimos pues un tiempo. (López, J., casada, entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 16 de octubre de 2014)

Estos ejemplos ilustran la manera en que se da el acceso a la tierra, no necesariamente usando instrumentos legales, que a menudo se reconocen como la forma ideal o más segura de acceso a la propiedad, sino por medio de un marco de pluralismo legal (Bastiaensen, Exelle y Farmeree, 2006). Existen diferentes formas de acceso, todas válidas. Aunque en el Programa el acceso a la tierra fue previsto desde el marco legal de documentos de tierra inscritos a nombre propio, la realidad mostró esa otra dimensión del acceso como pluralismo legal, en el que las mismas mujeres gestionaron su propio acceso a la tierra mediante préstamo, alquiler o negociando poner la tierra a su nombre para optar a los recursos ofrecidos por el Programa.

Se trató de un proceso inducido por el Gobierno que no encontró resistencia de los hombres. Es decir que el acceso indirecto o directo a la tierra familiar se estableció a partir de las reglas establecidas por

el Programa para participar en él, pero finalmente combinado con otras formas de acceso a tierra que no necesariamente implicaron la titularidad sobre la misma. Algunos, desde la concepción dominante de los documentos individuales a nombre de la persona, han valorado que el Programa:

debería ir acompañado de una política para dar tierras a mujeres o para que las tierras de la familia se titularan o bien a nombre de la mujer o fueran mancomunadas. Este aspecto no se toca..., aunque en algunos casos, la insistencia de los técnicos de que la tierra estuviera a nombre de la mujer ha llevado a que las mujeres pasaran a ser propietarias. Éstos, sin embargo, son casos muy marginales. (Larracoechea, 2011)

En el ámbito de las familias, a juzgar por las entrevistas con las mujeres en Matiguás y Río Blanco, ellas han podido ganar un espacio en el acceso a la tierra más allá del que se determina por tradición. Esta nueva perspectiva apenas inició y se podría considerar en construcción hacia una perspectiva de cambio. No significa una aprobación reflexiva de los hombres sobre los derechos de las mujeres a usar la tierra, más bien respondió a una invitación para adquirir bienes (animales) ligado a una actividad económica que se ha pensado que es exclusiva y dominada por los hombres, que en su mayoría han tenido la titularidad de la tierra. El tema del derecho a la tierra aquí se empieza a percibir en la perspectiva del haz de derechos, en donde las mujeres pueden tener acceso al uso del recurso familiar, controlado históricamente por los varones.

El Programa no hizo explícito los intereses en conflicto en los hogares por el manejo de la tierra y de los animales. Tampoco tomó cartas en el asunto cuando los conflictos potenciales implican a terceros, como puede ocurrir con el caso del uso del fierro de otros para herrar los animales. En el caso del conflicto de cómo asegurar la propiedad de las mujeres sobre los animales que se entregaron, el Programa lo intentó

resolver poniendo los documentos a nombre de ellas (carta de venta del animal), sin embargo, la ley mandata que los animales deben tener una marca visible para reclamar la propiedad sobre el mismo y el asunto de los fierros no fue atendido por el Programa, dejando que fueran las propias mujeres las que encontrarán una forma de solución. Muchas mujeres recurrieron al préstamo de fierro de los maridos, como ejemplifican los siguientes casos:

Aquí casi todas las mujeres usan el fierro del marido, ninguna cuenta con eso, lo ideal sería tener uno propio, yo he pensado en hacerlo más adelante. Los técnicos nos decían que estaba bien porque también era un bien para los maridos, para la familia. (Peña, C., comunidad El Jobo, Matiguás)

Varios estudios han mostrado que los hogares son espacios de conflictos y cooperación entre los miembros de la familia (Sen, 1987; Beneria, 2008), los intereses de los hombres no siempre son los mismos de las mujeres y esto queda claramente mostrado en el momento de los conflictos.

Otras mujeres recurrieron a terceros —varones siempre— que no son parte de su familia:

El fierro lo presté yo, pero la carta de venta vino a mi favor. El fierro es de un amigo de mi esposo, y tuve que ponerlo porque ya la ternera está grande y no puede estar sin fierro. Hubiera sido mejor que el fierro estuviera a mi nombre, porque así decido directamente qué hacer con el animal. Yo sería la dueña directa. (Cantillano, A., comunidad La Isla, Río Blanco)

En caso de conflictos con el amigo del esposo, ella sabe que tendrá dificultades y un alto riesgo de perder el animal. Estos riesgos no fueron previstos por el Programa y una vez que se empezaron a observar como riesgo, este ya estaba finalizando, por lo cual no se pudo emprender alguna acción para reducir el riesgo.

En este sentido, el Programa no reconoció el conflicto de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer. De ahí también la crítica a su implementación por parte de organizaciones feministas, que indican que este no atendió la problemática de género en la que se encuentran las mujeres. Por ejemplo, en lugar de intervenir en revertir la irresponsabilidad paterna, lo que hace el Programa es tomarla como un hecho y dejar toda responsabilidad del bienestar de la familia para la mujer (Larracoechea, 2011).

Criterio 4. La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Tiene la herramienta en consideración la legislación estatutaria y consuetudinaria y las prácticas que afectan a los derechos de las mujeres sobre la tierra?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres, particularmente en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra?

Las consideraciones sociales y culturales sobre el acceso a la tierra no fueron explicitadas por el Programa. Sin embargo, en la práctica asumió el hecho de que aun en familias pobres con poca tierra, este recurso podría ser utilizado también por las mujeres para fortalecer su rol en la seguridad alimentaria y nutricional. En esta perspectiva, el Programa implícitamente tocó las prácticas que afectan los derechos de las mujeres sobre la tierra sin cuestionar propiamente la idea dominante de que las mujeres son las responsables exclusivas del aseguramiento de los alimentos y, por tanto, del cuidado de la salud de la familia.

No obstante, el informe de evaluación de impacto del APAGRO señala que el grupo de las protagonistas logró un incremento en tierra total (propia y no propia) de 0,64 manzanas en promedio, lo cual es estadísticamente significativo y diferente al grupo control con el que se compararon los resultados. Ese incremento de tierras se explica por una mayor demanda de áreas para manejar el ganado y, fundamentalmente, por un incremento en alquiler de pasturas (Flores et al., 2014, p.34).

En las entrevistas realizadas se encontró una perspectiva positiva de parte de las mujeres hacia el Gobierno por el hecho de priorizarlas como sector social y facilitarles el acceso a bienes que ningún otro programa de gobierno había contemplado, al menos en las zonas donde habitan. Algunas de las expresiones emitidas por ellas fueron:

Me parece muy bueno, habemos mujeres solas, pobres, con muchos hijos, otras con marido pero igual con dificultades; al darnos una vaquita, uno la trabaja y así tenés tus propias cositas, porque los hombres cuando una está bien con ellos te dicen que las cosas son tuyas pero al dejarse, te dejan sin nada. (Peña, C., entrevistada Matiguás, 17 octubre de 2014)

Otras de las apreciaciones sobre el bono productivo, al percibir la voluntad del Gobierno de querer apoyar al sector de mujeres rurales, estuvieron vinculadas a la economía y a la percepción de que son sujetas de derechos: “Hemos tenido espacios de participación para nuestra economía, el derecho a tener algo propio, cosa que nunca se había visto” (Molina, K., entrevistada Matiguás, 21 de octubre de 2014).

No solo las mujeres tienen una opinión positiva y favorable sobre la decisión del Gobierno de implementar este tipo de programas. Algunos maridos también mostraron positividad y respaldo, como lo expresó R.A:

A mí me parece muy bien que el Gobierno haya favorecido a las mujeres, ellas también tienen derecho a ser dueñas y nosotros debemos de ayudarles, apoyarlas. Nosotros siempre tratamos de platicar, consensuar las cosas que tienen que ver con el hogar. Todo está a nombre de ella, la casa y todo. (Entrevistado, 20 de octubre 2014, Río Blanco)

Para continuar en esta perspectiva, el propio Gobierno y las entidades de la sociedad civil podrían, a través de acciones similares a la implementada por el APAGRO, empujar en la práctica el cambio cultural. No obstante, hay que tener en consideración que los cambios culturales necesitan tiempo. Y no se trata únicamente de más tiempo, sino de acciones constantes que se prolongan hasta establecerse como una nueva institución, es decir como regla, como práctica. En este sentido, el cambio cultural para lograr transformaciones en el acceso de las mujeres a la tierra de la familia requiere de la continuidad de acciones como las que se han emprendido con este Programa. Es difícil, por ahora, valorar qué tanto efecto tendrá en la perspectiva de cambio cultural lo que hizo el Programa, en tanto este concluyó desmontando la estructura que lo sostenía (red de técnicos en las delegaciones para atender a los núcleos y red de proveedores de insumos y de animales). De hecho, el cierre del Programa podría poner en riesgo el proceso iniciado con las mujeres con el acceso a la tierra y a animales propios que las convirtió en las protagonistas del proceso de mejora de la situación de sus familias.

Criterio 5. La herramienta incluye consideraciones económicas sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Promueve la herramienta la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
- ¿Integra la herramienta otros sectores tales como la agricultura, agua corriente y cloacas y ejerce esto un impacto positivo para mujeres y hombres?

El Programa promovió la innovación del modelo productivo de las familias pobres con la introducción de animales de diferentes especies: bovinos, ovinos, porcinos, caprinos y aves de corral. Habitualmente, las familias con poca tierra basan su sistema productivo en el cultivo de pequeñas parcelas de granos básicos para el autoconsumo y el trabajo al jornal para obtener ingresos. De tal manera que, durante la ejecución del Programa, hubo un esfuerzo claramente orientado a que la economía familiar incluyera el manejo de animales en propiedad de las mujeres.

Como se mencionó antes, el Programa favoreció el acceso de las mujeres a la tierra mediante la negociación con otros que tienen disponibilidad del recurso. El siguiente testimonio es un ejemplo de la manera en que las mujeres gestionaron este acceso para manejar, al menos, la vaca que recibieron del Programa:

Mi jefe tiene 300 manzanas y hablé con él para que nos diera espacio de meter la vaca en sus tierras. Nosotros tenemos un pedacito allá donde llegaron a ver si yo tenía tierra, pero esa tierra no está titulada, es una manzana y media y aún es del Estado; ahí hay gente desmovilizada de la resistencia y del ejército. Tenemos de estar ahí 14 años, y mi hijo es quien trabaja directamente la tierra". (Peña, C., entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 17 de octubre de 2014)

Ella también cuenta de las gestiones de parte de su marido para el alquiler de tierra, “alquilamos allá arriba en Fila Grande una manzana para frijoles, pagamos 2.000 córdobas, y mi marido es el que hace el arreglo directamente”. (Peña C., entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 17 de octubre de 2014)

En este segmento de mujeres rurales con poca tierra están considerando hacer más arreglos de alquiler o préstamos de tierra porque les gustaría tener más vacas. Algunas piensan en ahorrar y comprar sus propias tierras: “el plan es ir recogiendo de a poco, el trabajo que hacemos no da para comprar tierras, entonces alquilamos, y la idea es juntar todo lo que ganamos para luego comprar” (Peña, C., entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 17 de octubre de 2014). Otras mujeres también observan que dada la reproducción de los animales, más adelante tendrán dificultad en la producción de leche, puesto que prestar o alquilar tiende a ser más difícil. Algunas, reflexionando sobre la situación de las mujeres que prestan o alquilan tierra, expresaron:

¿dónde pondrán los animales más adelante?, porque cuando tengan cinco ¿cómo van a hacer?(...) en mi caso a mí me prestan, pero si dejara de pasar esto, es decir que ya no me presten, tendría que buscar cómo alquilar. (Peña, C., entrevistada comunidad El Jobo, Matiguás, 17 de octubre de 2014)

Por otra parte, la evaluación de impacto del APAGRO realizada por NITLAPAN en el 2014 reveló aspectos positivos de la experiencia. Hubo un incremento en el acceso de los hogares de las protagonistas a equipos e infraestructura productiva, pasando de 228 a 447 familias. Los gallineros, que antes de iniciar el Programa solo estaban presentes en el 13 % de las familias, se ampliaron al 62 % de las familias protagonistas, mientras el grupo control se mantuvo en el mismo porcentaje del 2011. De igual manera, el 78 % de las familias protagonistas declararon acceso a infraestructura productiva con la que no contaban

en el 2011. Al contrario, el grupo control disminuyó ligeramente su acceso en dos puntos porcentuales. Otra infraestructura que creció, aunque menos, entre las familias de protagonistas fue el silo metálico para almacenamiento de granos: 20 % de protagonistas para ese año (Flores et al., 2014).

Uno de los resultados del APAGRO en términos económicos evidencia que:

una vez que se canalizaron los apoyos productivos a las familias, el ingreso promedio en los hogares de protagonistas se incrementó en US \$469 en el periodo evaluado (2011 a 2014). El ingreso inicial antes del Programa por hogar (US \$1,216) se incrementó a US \$1,685. Adicionalmente, se observó una reducción leve pero significativa en el ingreso generado fuera de la unidad familiar atendida por APAGRO. Pese a que no se encontró diferencia significativa en la contribución de APAGRO al valor total del consumo, hubo un efecto directo positivo en el consumo de proteínas de origen animal. (Flores et al., 2014, pp.46-47)

Criterio 6. La herramienta busca en escala la coordinación y la sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres

- ¿Puede la herramienta ser implementada de manera compatible (en vez de hacerlo de una forma ad hoc)?
- ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales?

Uno de los aspectos clave para la sostenibilidad y ampliación a más mujeres fue la organización de núcleos que evolucionaron a la formación de cooperativas que pudiesen manejar los fondos revolventes constituidos con el ahorro previo solicitado y la devolución del valor

de los animales. De igual manera, el gobierno planteó continuar con la atención a los núcleos mediante la asistencia técnica. Al revisar la perspectiva de continuidad, una vez finalizado el Programa, las entrevistadas indicaron que muchas mujeres ya no asistían a los núcleos: al final muchas buscaron cómo recuperar el dinero que habían puesto como ahorro para ser parte del grupo y se ausentaron de estos. En palabras de una de las mujeres entrevistadas:

éramos 46 mujeres, primero participábamos todas, después dijeron que si queríamos usar el dinero que se tenía, de forma personal, se podía hacer. Luego las mujeres sacaron los riales para hacer huertas de frijoles y tenían que pagar intereses y siempre la cuota para el fondo, pero resulta que toda la gente que sacó dinero se fueron con el dinero y se acabó la participación, y ya participan pocas, al menos de la comunidad se mantienen la mayoría, eran como 25 mujeres. Se suponía que el dinero lo debíamos ocupar para alquiler de tierras para hacer las huertas. Hay una señora que hasta la vaca vendió. (Cantillano, A., comunidad La Isla, Río Blanco)

En otros casos, no obstante, la práctica establecida de encuentros regulares de las mujeres en sus núcleos continúa, como comentó una de las entrevistadas: “Las reuniones siguen entre las mujeres del grupo, pero con el técnico ya no. Pero no sé qué están haciendo porque no he ido” —tiene una bebé, razón por la que no ha ido a las reuniones— (Molina, K., madre soltera, comunidad El Jobo, Matiguás).

Por otra parte, la posibilidad del Gobierno de continuar la asistencia técnica a los grupos ha sido irregular. La evaluación del impacto del Programa indica que hubo una diferencia en el periodo de asistencia técnica recibido por las protagonistas dependiendo de la zona donde se encontraban. En las zonas más distantes a la cabecera municipal, el 77,5 % de las mujeres dijo haber recibido asistencia técnica solo durante el tiempo que duró el Programa (22 meses), mientras que en

las zonas más cercanas, el 69,5 % declaró continuar recibiendo el servicio, más allá del plazo previsto.

Finalmente, habrá que esperar qué sucede con el paso del tiempo para analizar con mayor claridad el efecto en términos de la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el Programa APAGRO. En particular, la permanencia de las mujeres en los núcleos organizados y su mayor acceso a tierra no solo por la vía del alquiler o préstamo, sino a través de la compra. Hasta aquí, hemos intentado presentar una síntesis de lo ocurrido a partir del análisis de las preguntas de los seis criterios de la herramienta. En la siguiente sección se analizan sus limitaciones y potencialidades.

Limitaciones y potencialidades, a manera de conclusiones

Las principales limitaciones para el acceso y propiedad sobre la tierra por parte de las mujeres rurales se encuentran tanto en el marco normativo de la legislación de Nicaragua como en la institucionalidad local expresada en las prácticas y costumbres, que tienen una alta connotación de género. El derecho a la propiedad de la tierra, al ganado, la vivienda y otros bienes ha estado históricamente reservado para los hombres. La revisión del contenido y espíritu de las leyes referentes a la propiedad, como la Ley de Protección a la Propiedad Agraria (Ley 88 de 1990), la Ley de la Estabilidad de la Propiedad (Ley 209 de 1995), la Ley de Transmisión de la Propiedad de Viviendas y otros Inmuebles Pertencientes al Estado y sus Instituciones (Ley 85 de 1990) y la Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos (Ley 86 de 1990), no precisan el derecho a la propiedad por parte de las mujeres.

En algunos enunciados, las leyes refieren al derecho del núcleo familiar, entendiéndolo como el padre, la cónyuge y los hijos; es decir, se alude a derechos de mujeres en su condición de casadas o en unión libre. En este sentido, indirectamente, de acuerdo al marco legislativo, las mujeres con parejas pueden tener acceso y derecho a la propiedad, con el atenuante de que no todas las mujeres están bajo esta condición. Por otra parte, el reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres rurales a la tierra ha sido expresado muy recientemente en ciertas leyes como la de Igualdad de Derechos y Oportunidades y la de Acceso a la Tierra con Equidad de Género para Mujeres Rurales.

En términos de las políticas públicas también son recientes las iniciativas dirigidas al sector rural, como la experiencia de APAGRO, cuyo énfasis se centró en mujeres rurales como parte de las estrategias de reducción de pobreza. Es decir que, desde el punto de vista de la voluntad política, las mujeres rurales empezaron a ser reconocidas como sujetos de derechos, aunque a la vez, remarcando su responsabilidad por la alimentación y cuidado de la familia. En la práctica, esta política coincidió con el hecho de que hay mujeres rurales organizadas que han reivindicado derechos a la tierra o un movimiento de mujeres que ha demandado derechos y protección contra la violencia intrafamiliar por razones de género o de violencia por derechos patrimoniales.

En la práctica, el caso de APAGRO mostró potencialidad para inducir algunos cambios en los hogares rurales relacionados con el acceso de las mujeres a la tierra, sin proveer explícitamente una política de acceso a tierra. El Programa partió del hecho de que las mujeres podrían acceder a la tierra como bien familiar o a título individual. En este sentido, la experiencia mostró casos en que las mujeres tuvieron acceso a la tierra de la familia (manejada por los hombres), de parientes o amistades, aunque el Programa no prestó atención a los pros y contras que este mecanismo de acceso supondría para las mujeres.

No obstante, se puede concluir que efectivamente una política de apoyo como la de APAGRO puede ser más eficaz en facilitar el acceso a la tierra que una ley o un paquete de leyes que se aprueban pero no se cumplen, como ha sido la Ley de Acceso a Tierra con Equidad de Género para Mujeres Rurales. La filosofía de APAGRO fue que se restituyeran derechos a través de la entrega y posesión de bienes productivos y a la vez visibilizar a las mujeres rurales como pieza fundamental en la producción de alimentos de origen pecuario que casi siempre han estado manejados por los varones.

Referencias

- Asamblea Nacional. (2013). Datos estadísticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf>
- Bastiaensen, J. D., Exelle, B., y Farmeree, C. (2006). Arenas políticas alrededor del acceso a la tierra: un diagnóstico de las prácticas de los derechos de la propiedad en el interior de Nicaragua. Cuaderno de investigación No. 26. Managua: NITLAPAN-UCA.
- Benaria, L. (2008). De la “armonía” a los “conflictos cooperativos”. La contribución de Amartya Sen a la teoría de la unidad doméstica. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 20, 15-34.
- Deere, C. y León, M. (2002). Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y Mercado en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México & FLACSO.
- Deere, C. y León, M. (2001). ¿De quién es la tierra? Género y Programas de Titulación de Tierras en América Latina. Cuadernos del Cendes, 48, 43-69.
- INIDE. (2006). Población, características generales. Volumen I. VIII Censo de Población y IV de Vivienda. Recuperado de <http://www.inide.gob.ni/censos2005/VolPoblacion/Volumen%20Poblacion%201-4/Vol.I%20Poblacion-Caracteristicas%20Generales.pdf>
- INIDE. (2007). Estimaciones y Proyecciones de población para el año 2007. Recuperado de www.inide.gob.ni.
- INIDE. (2013) Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA), Informe preliminar 2011/12. Recuperado de http://www.inide.gob.ni/endesa/Endesa11_12/HTML/endesa11/assets/common/downloads/Informepreliminar.pdf
- Flores, S., Ruiz, A., Marín, Y., Urbina, G., Polvorosa, J., Páiz, F., Guevara, F., Padilla, L. y Pavón, K. (2014). Informe de Evaluación Final y de Impacto de APAGRO. NITLAPAN-UCA.
- Larracochea, E. (2011). ¿Ciudadanía Cero? El impacto del Programa Productivo Alimentario en Matiguás y Río Blanco. Grupo Venancia, Matagalpa.

Recuperado de <http://www.scribd.com/doc/60325810/ciudadania-cero>

- Lastarria-Cornhiel, S., Agurto, S., Brown, J., y Rosales, S.E. (2003). Titulación mancomunada en Nicaragua, Indonesia y Honduras: síntesis de diagnósticos rápidos. Wisconsin: Land Tenure Center.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2011). Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina. En Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Tierra de Mujeres, reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina. La Paz: ILC.
- Loáisiga, J., Alemán, L., Colindres, L., Aburto, V. (2010). Los rostros del “hambre cero”. Una mirada desde... Recuperado de http://librepenicmoncjose.blogspot.com.co/2010/06/los-rostros-del-hambre-cero-una-mirada_19.html
- MEFCCA (2013). Informe de avance semestral del Programa. Segundo semestre 2013. Documento interno.
- Ministerio Agropecuario y Forestal. (2010). Manual de las técnicas y técnicos del Programa Productivo Alimentario. Managua: Editorial.
- PRORURAL. (2005). Desarrollo rural productivo. Documento de políticas y estrategias. Recuperado de <http://www.fao.org/forestry/13808-02ca3a8f20845a0a944b0d639012b0fc.pdf>
- Sen, A. (1987). Gender and cooperative conflicts. Wider Working Papers, 18. Recuperado de http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en_GB/wp-18/_files/82530817554384479/default/WP18.pdf
- Tijerino, S., Taarup, A., De Atrip, O. (2008). La función del marco jurídico en la promoción de la equidad de género. Serie cuadernos de Género para Nicaragua. Cuaderno#5. Banco Interamericano de Desarrollo & Banco Mundial. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPGENDERINSPA/Resources/Cuaderno5legal.pdf>



Colombia

Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz

Análisis de la restitución de tierras en Colombia a la luz de los enfoques de género y gobernanza de la tierra

Sonia Uribe Kaffure¹
Sandra Zorio²
Mónica Parada Hernández³

1 Psicóloga, especialista en derecho civil y magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Más de diez años de experiencia en trabajo relacionado con tierra, Estado, conflicto e inequidad. Investigadora asociada al Observatorio Académico de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. El presente documento es producto de una consultoría específica para el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz.

2 Trabajadora social, magíster en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura de la Universidad Nacional de Colombia. Docente ocasional e investigadora del grupo de investigación de Familia. Está a cargo de la línea de trabajo: "Tierra, mujer y familia en el conflicto armado" en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia. Posee experiencia y conocimientos específicos en tierras, derechos humanos, género y enfoques diferenciales en el marco de la planificación, ejecución y coordinación de proyectos sociales en entidades públicas de tierras y en la cooperación y en organismos internacionales.

3 Abogada e investigadora titular vinculada al Observatorio Académico de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, con participación, entre otros, en el proyecto de investigación sobre asignación de derechos de propiedad con perspectiva de género.

Introducción

Este documento tiene como objetivo específico analizar, a partir de los criterios de evaluación sobre género de la Global Land Tool Network –GLTN–, la Ley 1448 de 2011 (la herramienta), particularmente en cuanto al proceso de restitución de tierras, y la Resolución 080 de 2013 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT– que instituye un protocolo especial de atención a mujeres víctimas de despojo de sus tierras y también pretende materializar el enfoque diferencial de género. Asimismo, la presente reflexión generará recomendaciones para la incorporación y desarrollo de los enfoques de género y gobernanza de la propiedad rural en el proceso de restitución de tierras en Colombia.

El estudio se desarrolla de la siguiente manera: (i) presenta brevemente los datos y métodos del estudio; (ii) muestra, a modo de antecedentes, algunos elementos sobre el reconocimiento formal de los patrones de discriminación y barreras de acceso de las mujeres a la tierra e identifica los instrumentos de política relacionados con la incorporación del enfoque diferencial de género en la herramienta; (iii) hace una breve descripción sobre el diseño institucional de la restitución (proceso, etapas y rutas) y describe las acciones diferenciales y afirmativas de género contempladas en la herramienta, a fin de garantizar el derecho de las mujeres a la restitución de tierras; (iv) identifica, con base en fuentes secundarias y

entrevistas a actores clave, algunos de los principales obstáculos para el efectivo acceso y goce del derecho a la restitución por parte de las mujeres, y algunas de las alternativas propuestas para superarlos. Finalmente, (v) el documento presenta los principales resultados de la aplicación de los criterios de la GLTN seleccionados.

Metodología

Al tenor de la Ley 1448 de 2011, la restitución de tierras debe tener un efecto transformador como medida de reparación integral a las víctimas del conflicto armado que han sido despojadas de sus tierras o que debieron abandonarlas a causa del conflicto. En ese sentido, la restitución como proceso institucional y social debe transformar las situaciones anteriores al momento del despojo y del desplazamiento forzado, con el fin de mejorarlas, lograr soluciones duraderas y buscar la no repetición de los hechos. Este principio transformador resulta clave cuando se piensan los asuntos de género. Particularmente cuando se busca remover o superar los obstáculos de acceso y pleno ejercicio del derecho a la tierra que históricamente han enfrentado las mujeres. Ellas, como ha sido reconocido por la Corte Constitucional colombiana, han sufrido una histórica exclusión en lo relativo al acceso de manera igualitaria a la tierra:

La profunda desigualdad entre varones y mujeres 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 sexo/género en la participación en el mercado de tierras, donde es menos probable que las mujeres participen como compradoras. (Corte Constitucional, 2008)

Como marco de justicia transicional, la Ley 1448 de 2011 ha incorporado el enfoque diferencial en la

política de reparación integral a víctimas en general y la de restitución en particular, tal como se verá más adelante. Resulta fundamental mirar la herramienta de restitución en clave de proceso, por ello, este ejercicio ha observado los distintos diseños institucionales (principios, procedimientos, autoridades competentes, medidas y fases/rutas) desplegados por la herramienta para restablecer los derechos vulnerados a las mujeres, en razón del despojo y el abandono forzado de tierras. La aplicación de los criterios implicó la observación de elementos tales como:

Cuadro 1. Elementos de análisis en el estudio de caso

Elementos del diseño institucional

Factores por analizar

Positivización del enfoque diferencial

Inclusión del enfoque diferencial para mujeres en la norma y desarrollos específicos de la política (Resolución 080 de 2013 y Circular Interna de la Unidad de Restitución de Tierras 006 de 2013).

Etapas administrativa, judicial y posfallo del proceso

Énfasis en momentos clave de las rutas para implementación y desarrollo del enfoque diferencial, e identificación de obstáculos para acceso a mujeres a la restitución de tierras, con base en fuentes secundarias y entrevistas.

Principios

Gradualidad y progresividad en la implementación de la herramienta:

- Flexibilidad probatoria.
- Inversión de la carga de la prueba.

- Prelación
- Titulación conjunta
- Consulta y consentimiento a las mujeres sobre el acompañamiento de la Fuerza Pública en la diligencia de entrega material del predio.

Acciones afirmativas contempladas en el marco de política

- Prueba fidedigna
- Prueba sumaria
- Inclusión en el Registro Administrativo de Tierras Abandonadas y Despojadas, como requisito de procedibilidad judicial.

Otros

Fuente: Elaboración propia.

Para aplicar los criterios de la GLTN seleccionados se recurrió a fuentes tales como:

- Normatividad y diseños institucionales del proceso de restitución de tierras.
- Documentos secundarios (consultorías, informes de investigación, informes de política pública, documentos gubernamentales de política pública, entre otros).
- Formularios de captura de información de la solicitud de ingreso al Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas.
- Análisis de momentos en la ruta de restitución en sus distintas etapas (administrativa, judicial y posfallo).
- Revisión de algunas sentencias de restitución de tierras respecto a dos elementos: pretensiones realizadas por la URT en las demandas y fallos emitidos por los jueces y magistrados de Restitución de Tierras.
- Entrevistas a actores clave como funcionarios y exfuncionarios de la URT, representantes de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones

de mujeres) y de la academia, lideresas de organizaciones de víctimas o reclamantes en procesos de restitución de tierras.

- Personas que adelantan litigios de restitución en representación de mujeres reclamantes, previamente inscritas en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas, tal como se describe en el cuadro 2.

Cuadro 2. Perfiles y número de personas entrevistadas

Funcionario(a) / exfuncionario(a) del nivel central URT, responsable o involucrado en incorporación y desarrollo de enfoque diferencial de género.	2
Funcionario(a) o exfuncionario(a) con experiencia en implementación de la herramienta en el nivel territorial.	1
Representante(s) de organizaciones de mujeres con experiencia en revisión de la herramienta en cuanto a incorporación y desarrollo del enfoque diferencial.	1
Personas víctimas de abandono o despojo debido al conflicto armado, usuarias de la herramienta.	2
Líderes o lideresas de organizaciones de víctimas y mujeres, acompañantes de procesos de restitución.	1
Investigadores(as) vinculados a proyectos académicos relacionados con seguimiento y análisis de la restitución y su perspectiva de género.	2
Representantes legales de víctimas en procesos de restitución.	1

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque diferencial de género en la restitución

Antecedentes

La implementación del enfoque diferencial ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional a través de medidas y acciones afirmativas en desarrollo del principio de igualdad establecido en la Constitución Política de 1991. Lo anterior atiende a la necesidad de superar la igualdad formal y de considerar las condiciones especiales de cierto tipo de poblaciones. Así, las acciones afirmativas se traducen en “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien de lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación” (Corte Constitucional, 2000).

La sentencia T-025 de 2004 de la misma Corte reconoció la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de las personas víctimas del desplazamiento forzado, señalando que existe una falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos de las personas en condición de desplazamiento y las respuestas del Estado a dicha problemática. A su vez, reconoció la existencia de condiciones de mayor vulnerabilidad a la que están sometidos algunos grupos en razón de su género, situación de discapacidad y edad, entre otras. A partir de este supuesto, la Corte promulgó el Auto 092 de 2008 mediante el cual se refirió explícitamente

a las dificultades que atraviesan las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado.

La Corte hizo un reconocimiento expreso del impacto diferenciado y agudizado a las mujeres pues, por su condición de género, están expuestas a riesgos particulares que, a su vez, son causa del desplazamiento, como “el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales” (Corte Constitucional, 2008).

De acuerdo con la Corte:

Cuando se produce la pérdida de su proveedor económico —usualmente titular y conocedor de los derechos sobre la tierra y bienes inmuebles— por causa del conflicto armado, el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos y su mayor vulnerabilidad terminan por facilitar el despojo a manos de los grupos armados en conflicto. (Corte Constitucional, 2008)

El Alto Tribunal también ha sido enfático en determinar que la igualdad formal de género, que supone el reconocimiento de derechos a hombres y a mujeres por igual, no es suficiente para superar la histórica discriminación sufrida por la población femenina; por tanto, el ordenamiento jurídico permite la consolidación de medidas diferenciadas y correctivas tendientes a suplir las necesidades de las personas discriminadas, con el fin de lograr la igualdad material. Las acciones afirmativas o de discriminación positiva juegan un papel fundamental como medio para “corregir las desigualdades de facto, compensar la relegación sufrida y promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social” (Corte Constitucional, 2006). En este sentido, se ha señalado la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas destinadas a lograr una mayor igualdad material en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación (Corte Constitucional, 2003).

Positivización del enfoque diferencial de género en la herramienta

Incluido como un principio rector de la política, el enfoque diferencial (artículo 13 de la Ley 1448 de 2011) reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual, pertenencia a grupo étnico y situación de discapacidad. Esto implica un compromiso del Estado para garantizar medidas de protección a grupos expuestos a mayores riesgos, como es el caso de las mujeres víctimas de despojo o abandono de tierras. Esta obligación incluye la construcción de criterios diferenciados que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales expuestos a mayor riesgo (artículo 114).

En ese orden de ideas, y a partir de las órdenes dadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, surge el Programa de Acceso Especial de Mujeres y Niñas al Procedimiento Administrativo de Restitución de Tierras Despojadas, como una herramienta creada por la URT para avanzar en la “formulación y ejecución de acciones afirmativas que permitan reconocer las complejidades sociológicas y jurídicas que rodean los casos de las mujeres” (URT, 2013).

Este programa fue creado mediante la Resolución 080 de 2013 como un conjunto de actividades realizadas por la URT, encaminadas a “superar las barreras y dificultades que presentan las mujeres respecto al acceso a la justicia, con la finalidad de demostrar sus derechos y garantizar el acceso prioritario de las mujeres a los procesos de restitución de tierras” (artículo 3) y orientado por el “enfoque de derechos y diferencial en género” (artículo 5).

Como complemento a este instrumento, la URT emitió la circular 006 de mayo de 2013⁴, mediante la cual presenta e identifica los criterios e instituciones de la legislación de familia que dan sustento a la aplicación de medidas afirmativas a favor de mujeres y niñas, niños y adolescentes.

En su conjunto, estos son algunos de los instrumentos que constituyen el marco normativo para la aplicación del enfoque de género en los procesos de restitución de tierras. Sin embargo, cabe resaltar que estas medidas se enfocan principalmente en el proceso administrativo de restitución de tierras y que, a la luz de los distintos testimonios de actores entrevistados en el marco de este ejercicio, aún persisten escasos desarrollos e importantes barreras y obstáculos institucionales para el acceso de las mujeres a la restitución o para que, habiendo sido restituidas, puedan disponer, gozar y usufructuar su derecho a la tierra. Tales obstáculos se hacen más visibles en las etapas judicial y posfallo del proceso, aunque el mayor de ellos se relaciona con la prevalencia de estereotipos culturales y patrones de discriminación basados en el género (M. Rueda, L. Sanabria, S. Zorio y V. Enríquez, entrevista personal, octubre y noviembre de 2014).

A continuación, se presentan los principales instrumentos y contenidos normativos que incorporan formalmente el enfoque diferencial de género en la restitución:

4 La Dirección Social de la Unidad de Restitución de Tierras en entrevista del 23/11/14 refirió que, además de la circular 006 de 2013, se cuenta ya con otro instrumento complementario (Circular 002 de 2014). Este último es un documento interno de la entidad al que no se tuvo acceso, pero sí fue identificado como resultado del ejercicio.

Cuadro 3. Normatividad e instrumentos del enfoque diferencial de género en la restitución

Disposiciones relacionadas con enfoque diferencial de género

Instrumento

- Artículo 13. Enfoque diferencial.
- Artículo 28. Derechos de las víctimas (numerales 6 y 12).
- Artículo 31. Medidas especiales de protección.
- Artículo 32. Criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral.
- Artículo 35. Información de asesoría y apoyo.
- Artículo 38. Principios de la prueba en casos de violencia sexual.
- Artículo 43. Asistencia judicial.
- Artículo 47. Ayuda humanitaria.
- Artículo 51. Medidas en materia de educación.
- Artículo 54. Servicios de asistencia en salud.
- Artículo 114. Atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución.
- Artículo 115. Atención preferencial en los procesos de restitución.
- Artículo 116. Entrega de predios.
- Artículo 117. Prioridad en los beneficios consagrados en la Ley 731 de 2002 (Ley de Mujer Rural).
- Artículo 118. Titulación de la propiedad y restitución de derechos.
- Artículo 123. Medidas de restitución en materia de vivienda.
- Artículo 136. Medidas de rehabilitación.
- Artículo 137. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas.

Ley 1448 de 2011

- Artículo 139. Medidas de satisfacción.
- Artículo 149. Garantías de no repetición (numerales G y H).
- Artículo 145. Acciones en materia de memoria histórica.
- Capítulo IV. Plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas.
- Artículo 193. Mesa de participación de víctimas.

*Decreto 4829 de
2011*

- Artículo 2. Principios rectores de las actuaciones para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- 2. Enfoque diferencial. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas atenderá de manera preferencial a las personas a que se refieren los artículos 13 y 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011.
- 6. Medidas de priorización. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará las medidas dirigidas a garantizar la atención y participación de las personas priorizadas, con el fin de hacer valer sus derechos en el trámite administrativo de registro, atendiendo a la priorización hecha en la etapa de análisis previo por aplicación de enfoque diferencial.
- Artículo 34. Enfoque diferencial. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá lo necesario para que se conserve el criterio preferencial que se dio durante las actuaciones administrativas del registro, en las entidades e instancias que por competencia y responsabilidad legal deban desarrollar procesos o atender la situación de las personas a quienes se les aplicó el mismo, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.

- Artículo 6. Principios generales.
- a). Equidad de géneros. La participación garantizará la integración de los géneros, en igualdad de condiciones, en la vida de la nación, para lo cual dispondrá de todas las herramientas afirmativas, con el fin de evitar la discriminación de alguno de ellos en las actividades públicas y privadas.
- h). Enfoque diferencial: Este principio reconoce que existen distintas poblaciones de víctimas con particulares características en razón de su edad, género, condición étnica, orientación sexual y situación de discapacidad por lo que se ofrecen especiales garantías por parte del Estado, en el ejercicio de su derecho a la participación efectiva.
- Artículo 15. De los coordinadores de grupos temáticos. Parágrafo segundo. Las mesas de participación efectiva de las víctimas, en lo municipal, distrital y departamental deberán por obligación crear el comité temático de niños, niñas y adolescentes; el de mujer; el de víctimas en condición de discapacidad y el de desplazamiento forzado.
- Artículo 26. Composición de las mesas de participación municipales y distritales.

Todas las disposiciones tienen que ver con los derechos de las mujeres y el acceso a la restitución.

Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (Resolución 388 de 2013 de la Unidad de Víctimas)

Programa de Acceso Especial a Mujeres, Niñas y Adolescentes al Procedimiento Administrativo de Restitución de Tierras Despojadas (Resolución 080 de 2013)

Circular Interna 006 de 2013. Implementación del enfoque diferencial en género e infancia en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras despojadas

Las disposiciones sobre el trámite de solicitud al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y sobre la recolección de pruebas tienen que ver con mujeres y niños, niñas y adolescentes.

Circular Interna 002 de 2014 de la URT

Complementa las disposiciones contenidas en la circular 006 de 2013.

Resolución 0805 de 2012 del Ministerio del Interior

Adopta el protocolo específico de enfoque de género y de los derechos de las mujeres del Programa de Prevención y Protección con Enfoque de Género.

Documento Conpes 3712 de 2011

Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.

Documento Conpes 3784 de 2013

Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Fuente: Elaboración propia con base en normatividad legal y administrativa.

Descripción de la herramienta de restitución

La restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente ha sido estipulada en la Ley 1448 de 2011 como una medida de reparación integral (artículos 25 y 207) y un derecho fundamental (artículo 28) de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Tal medida está dirigida a aquellas víctimas que han sido despojadas o se han visto obligadas a abandonar sus derechos de propiedad, posesión u ocupación de la tierra, como consecuencia directa o indirecta de infracciones al Derecho Internacional Humanitario –DIH– o de violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos –DDHH–, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (artículos 3 y 75), en hechos sucedidos entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley –diez años–.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 1448, quienes legítimamente pueden solicitar la restitución son aquellas personas que hayan sido despojadas o forzadas a abandonar su tierra, en los términos del artículo 75 de la norma en mención, su cónyuge, compañero o compañera permanente con quien convivía al momento en el que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o abandono; así como las personas llamadas a heredar a los solicitantes y sus cónyuges o compañeros o compañeras permanentes cuando estos hubieren fallecido.

Macro y micro focalización

Los principios de progresividad (artículo 17) y de gradualidad (artículo 18) se refieren al compromiso del Estado en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, con una cobertura plena, pero teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal de estas, aceptando las limitaciones presupuestales y de ejecución de las disposiciones. Sobre la progresividad, la Corte Constitucional se pronunció sobre si la aplicación sucesiva de las disposiciones contenidas en la Ley conlleva a una vulneración al artículo 2 de la Constitución, sobre los fines del Estado, en el sentido en que su aplicación indiscriminada “impone una restricción a la exigibilidad inmediata de los derechos de las víctimas y desconoce que un fin del Estado colombiano es la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución” (Corte Constitucional, 2013).

Al respecto, el Tribunal indicó que este principio debe ser interpretado en relación con los derechos de carácter prestacional, sin comprometer los de aplicación inmediata. Además, observó que el reconocimiento de los derechos de las víctimas ocurre de forma inmediata, pero su contenido y cobertura respecto del universo de víctimas se amplía en forma progresiva.

Por otro lado, la gradualidad se refiere al cumplimiento de las disposiciones inscritas en la Ley de acuerdo con la capacidad instalada que le permita al Estado cumplir con la ejecución de estas en un determinado periodo de tiempo. Dicho periodo no debe afectar los intereses y derechos de las víctimas. Por tanto, lo anterior implica la planeación y realización de programas, planes o proyectos en un determinado lapso y espacio geográfico y con unos recursos presupuestales previamente asignados.

La manifestación concreta de estos principios ocurre a través de la macro y la microfocalización de zonas geográficas en donde procede la restitución. Esta delimitación, que está en cabeza de la URT, tiene como fin el cumplimiento de unos requisitos previos que posibiliten el cumplimiento de la restitución y de las medidas complementarias. Así las cosas, la Unidad debe verificar: “la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno” (artículo 76), antes de emitir la resolución que microfocaliza una zona previamente macrofocalizada.

En este sentido, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se aplicará de forma progresiva y gradual, según la determinación de la URT en cuanto a seguridad. Este factor se determina con los insumos presentados por el Ministerio de Defensa, a través del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución –CI2RT– y Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –CORL– (Decreto 599 de 2012). La densidad histórica del despojo, que implica el conocimiento del contexto en el cual se desarrollaron los hechos desencadenantes del despojo o abandono de las tierras reclamadas y la existencia de condiciones apropiadas para que las víctimas puedan voluntariamente retornar o reubicarse, son elementos determinantes para que el Estado pueda “contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo” (Decreto 4800 de 2011, artículo 204).

Rutas institucionales de acceso y proceso

Como medida de reparación integral, la restitución de tierras se rige por un marco de justicia transicional cuyo horizonte temporal es de diez años. Para la implementación de esta herramienta, la Ley creó la URT y jueces y magistrados especiales con jurisdicción en restitución de tierras. Adicionalmente, se instituyó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas —SNARIV—, el cual cuenta con diversas instancias en los niveles nacional y territorial, y del que hace parte la institucionalidad competente.

El siguiente gráfico ilustra las distintas etapas del proceso de restitución, las autoridades competentes en cada una de ellas y algunas disposiciones y procedimientos relacionados con la incorporación del enfoque diferencial.

Gráfico 1. Descripción general de las etapas del proceso de restitución de tierras, competencias y resultados

	Entidad competente
	Competencia
	Resultado
	Obligaciones

I. Procedimiento administrativo

	Unidad de Restitución de Tierras
	Administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (artículo 76, Ley 1448 de 2011; artículo 1, Decreto 4829 de 2011)
	Inclusión en el Registro <ul style="list-style-type: none">• Focalización del registro (artículo 5, Decreto 4829 de 2011).• Atención preferencial a mujeres (artículo 114, Ley 1448 de 2011; Decreto 4829 de 2011).• Aplicación del enfoque diferencial (artículo 34, Decreto 4829 de 2011).• Diligenciamiento del formulario de solicitud de registro (artículos 8 y 105, Decreto 4829 de 2011).• Recaudo de pruebas con enfoque diferencial (Circular 006 de 2013; Resolución 080 de 2013; artículos 15 y 105, Ley 1448 de 2011).• Inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (artículo 17, Decreto 4829 de 2011; artículo 105, Ley 1448 de 2011)
	

II. Proceso Judicial

Representación Judicial de las Víctimas



Unidad de Restitución de Tierras



Los titulares de la acción podrán solicitar a la URT que ejerza la acción a su nombre (artículo 81, Ley 1448 de 2011)



Demanda de restitución de tierras



Presentación de la demanda (solicitud de restitución o formalización; identificación catastral del predio; constancia de inscripción en el Registro de Tierras; fundamentos de hecho y de derecho; identificación de los solicitantes y su núcleo familiar; Certificado de libertad y tradición de los predios; Certificación del avalúo catastral) (artículos 84 y 105, Ley 1448 de 2011).

Proceso



Juzgados y Tribunales de Restitución de Tierras





Sentencia de restitución de tierras



- Aplicar el enfoque diferencial (artículo 13, Ley 1448 de 2011).
 - Ordenar la titulación conjunta en los casos que amerita (artículo 91, Ley 1448 de 2011).
 - Adoptar medidas complementarias específicas para las mujeres (artículos 114 a 119, Ley 1448 de 2011).
-

III. Posfallo





Todas las entidades que componen el SNARIV, incluyendo la URT y Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras



Cumplimiento de las órdenes consagradas en los fallos de restitución y otras medidas complementarias



- Pago de compensaciones (artículo 5, Ley 1448 de 2011).
 - Vivienda (artículo 123, Ley 1448 de 2011).
 - Crédito (artículo 128, Ley 1448 de 2011).
 - Empleo (artículo 130, Ley 1448 de 2011).
 - Medidas de rehabilitación (artículo 135 a 138, Ley 1448 de 2011).
 - Medidas de satisfacción (artículos 139 a 148, Ley 1448 de 2011).
 - Garantías de no repetición (artículos 149 y 150, Ley 1448 de 2011).
 - Reparación colectiva (artículo 151, Ley 1448 de 2011).
 - Seguimiento al cumplimiento de las órdenes por parte de jueces y magistrados (artículo 91, párrafo 1, Ley 1448 de 2011).
-

Fuente: Elaboración propia con base en normatividad legal y administrativa.

Medidas y acciones afirmativas de género contempladas en la herramienta

Prelación

La Ley 1448 de 2011 contempla como acción positiva la prelación de las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado en los trámites administrativos y judiciales de restitución. La norma obliga a la URT a diseñar un programa especial que garantice el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, mediante ventanillas de atención preferencial y personal capacitado en temas de género. Estas medidas tienen como fin favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación. Asimismo, se contempla la prelación para las mujeres madres cabeza de familia sobre otras solicitudes (artículo 114).

Del mismo modo, se dispuso la atención preferencial en la etapa judicial. Este precepto indica que las solicitudes presentadas a los jueces o magistrados “serán sustanciadas con prelación, para lo cual se pospondrá la atención de otras solicitudes” (artículo 115).

No obstante, el Programa de Acceso Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes reconoce que la aplicación del enfoque diferencial debe ir más allá de la prelación en los trámites administrativos y judiciales, y de la conformación de una ventanilla única; por lo mismo, considera que “la gestión que se haga en estos procesos debe caracterizarse por el reconocimiento de las especiales vulnerabilidades que recaen sobre aquellos y que en últimas determinan la factibilidad de su ingreso al registro de tierras, para que así el proceso administrativo contenga estrategias concretas y contundentes” (URT, 2013, pp.59-60). Sobre la prelación en el momento administrativo algunas entrevistas señalan:

Cuadro 4. Testimonios sobre el alcance y efectividad de la prelación como medida afirmativa de enfoque diferencial de género

“La prelación es una resolución que deriva del análisis sobre las situaciones de vulnerabilidad de el/la solicitante (...) pero en realidad eso es valioso porque permite un acercamiento con el titular y la ampliación de información sobre el núcleo familiar y otras violencias, más que incidir de forma positiva en que primero se documente el caso de la mujer o se presente primero su demanda (...) porque por diseño nosotros intervenimos en microzonas y hacemos barridos, entonces esto en realidad no es viable. (...) Por supuesto, aplicamos este principio siempre y hemos entendido que nos es de gran utilidad para documentar mejor el caso con enfoque diferencial” (L. Sanabria, entrevista personal, octubre de 2014).

Funcionaria de la URT del nivel central

“La prelación no funciona en el proceso administrativo, por lo menos, no como se cree, es decir, documentando y presentando primero las demandas de mujeres antes que otras demandas. (...) En cambio, esto sería muy potente en la fase judicial, pero hemos visto que los jueces no aplican el principio de prelación sobre las demandas”. (M. Rueda, entrevista personal, octubre de 2014)

Exfuncionaria de la URT del nivel territorial

“Pues es que el acto de prelación que hace la URT no se ve reflejado en la demanda, entonces no tiene impacto en la fase judicial”. (V. Enríquez, entrevista personal, noviembre de 2014)

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Titulación conjunta

La titulación conjunta es una de las medidas dispuestas por la Ley 1448 de 2011 para garantizar el derecho de propiedad o posesión de las personas que cohabitaban al momento del abandono o despojo, aunque no lo estuvieran en el momento de la entrega del título (artículo 91, párrafo 5). Adicionalmente, se contempla como una medida de reparación dirigida a las mujeres, con el objetivo de subsanar la desprotección jurídica a la cual históricamente se han visto sometidas. Por esta razón, la titulación conjunta hace parte del apartado de la Ley que contiene directrices para la restitución de los derechos de las mujeres víctimas del despojo o abandono y desplazamiento forzado (artículo 118).

El análisis de sentencias, como se verá más adelante, refleja que los jueces hacen uso frecuente de la titulación conjunta como medida para garantizar la aplicación efectiva del enfoque diferencial. Sin embargo, dichas decisiones rara vez contemplan medidas complementarias que posibiliten el ejercicio de la propiedad como haz de derechos y, por ende, el uso, goce y usufructo de los bienes restituidos por parte de las mujeres. Las órdenes contenidas en las sentencias son insuficientes cuando, por un lado, otorgan la titulación conjunta y, por el otro, otorgan beneficios complementarios como subsidios de vivienda, proyectos productivos, entre otros, a nombre de los hombres (M. Parada, entrevista personal, octubre de 2014).

Cuadro 5. Entrevistas a actores clave, sobre el alcance y efectividad de la titulación conjunta como medida afirmativa de enfoque diferencial de género

“Pues la titulación conjunta, si bien es una medida afirmativa que busca que las mujeres tengan un reconocimiento expreso de su derecho sobre los predios restituidos, es un asunto de doble filo. Hay fallos que han otorgado titulaciones conjuntas cuando era solo uno de los miembros de la pareja el que tenía derecho sobre el predio (ej. Bienes que habían sido adquiridos por herencia o cuya propiedad fue adquirida antes de la entrada en vigencia de la unión o sociedad patrimonial) (...) lo que trae implícito un detrimento de derechos patrimoniales. Eso va en doble vía”. (Céspedes, 2014)

“La titulación conjunta es una buena medida que busca subsanar sesgos históricos que ha terminado por invisibilizar sendos problemas de género. Pero el problema es que muchos creen (jueces y funcionarios de la URT) que con eso se resuelve el enfoque de género en la restitución (...) y entonces la medida se ve limitada en promover la propiedad como un haz de derechos (...) son pocas las pretensiones y órdenes encaminadas a ello. De otro lado, la ley estipula que el otorgamiento del título deberá ser conjunto, incluso si al momento de su entrega los beneficiarios de dicha medida no están unidos por ley. Esto implica que los antiguos cónyuges o compañeros permanentes deben asumir cargas adicionales para definir, en justicia ordinaria, los derechos económicos que surgen de la liquidación de las sociedades patrimoniales. El que los jueces no realicen la división material de los bienes en los casos de divorcio, separación y muerte del cónyuge implica que la autonomía económica y administración libre de los bienes se verá comprometida, hasta tanto no se liquide la sociedad patrimonial. En esto aún hay desafíos y quizás los jueces, con las facultades que tienen, se están quedando cortos”. (M. Rueda, entrevista personal, octubre de 2014)

**Investigadores/
as**

**Exfuncionaria de la
URT a nivel territorial**

“La titulación conjunta es buena, sin duda. Pero fíjese que muchos funcionarios y jueces creen que con ello se resuelve el enfoque diferencial de la política y eso no es verdad. No hay que olvidar que ella depende por ejemplo de probar los vínculos de parentesco y filiación, así que la que no lo logre seguramente queda por fuera”. (M. Rueda, entrevista personal, octubre de 2014)

**Mujeres vinculadas
a procesos de restitución de tierras**

“A mí me salió el título a nombre mío y de mis hijos que porque el papá estaba muerto (a él lo mataron cuando nos sacaron) (...) pero ese predio no era de él (...), a mí me lo había adjudicado INCORA desde antes de yo vivir con él (...). Claro, uno tiene las cosas para los hijos, pero es un encarte cualquier cosa que uno quiera hacer con la tierra porque ya me explicaron que como en el título hay menores entonces eso toca hasta con el ICBF y el juez”. (Mujer restituida, departamento de Meta, entrevista personal, octubre de 2014)

“Mire, yo nunca había sabido lo que es tener algo a nombre de uno. Cuando yo vi ese papel con mi nombre me dio pura felicidad, porque ya uno tiene algo y nadie se lo va a poder quitar. Yo ya no vivo con él, pero pues él ya sabe que la mitad de eso es mío y yo ya me puedo defender mejor (...). Antes él decía que de malas, que esa tierra era de él (...) Aunque yo si no creo que vuelva por allá: que se vaya él y me dé algo por ese pedazo de tierra o me dé del producido, es lo que pienso, ya veremos”. (Mujer restituida, Departamento de Cesar, entrevista personal, octubre de 2014)

“Sí, claro, es bueno. Pero ahora tenemos la situación de que a las mujeres les toca a ir a otros jueces para liquidar las sociedades patrimoniales, es decir, que el juez decida qué es de ella y qué de él, y pues ahí sí graves porque toca pagar abogado y todo eso (...) nosotras creíamos que con la restitución se arreglaba todo el problema, pero no, la lucha sigue, (...) igual pasa con las restituciones que hacen parte de herencias”. (Lideresa acompañante de procesos de restitución, entrevista personal, octubre de 2014)

“Bueno, por algo hay que empezar. Creo que es una medida con mucho más impacto que la prelación en la fase administrativa, por ejemplo”. (V. Enríquez, entrevista personal, noviembre de 2014)

Abogada representante de víctimas en procesos judiciales

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Consentimiento de las mujeres para el acompañamiento de la fuerza pública en la diligencia de entrega material del predio

La Ley 1448 de 2011 contempla la obligación de consultar previamente a las mujeres sobre la posibilidad de contar con el acompañamiento de la Fuerza Pública en la diligencia de entrega material de los bienes, así como en el proceso de retorno, para garantizar las condiciones de seguridad y el goce efectivo de los derechos que tienen sobre el bien.

Esta medida surge en un contexto en donde las mujeres son víctimas de actos contra los derechos humanos que han sido perpetrados, entre otros, por miembros de la Fuerza Pública (Human Rights Watch, 2013). Además, dichos actos eventualmente fueron la causa del desplazamiento forzado o del despojo del predio que se solicita. En este sentido, para evitar una posible revictimización, la Ley en cuestión garantiza que las mujeres participen de las decisiones de adopción y ejecución de medidas orientadas a mantener las condiciones de seguridad que les permitan el retorno efectivo y sostenible. Esta medida no se hace evidente en las pretensiones de la demanda ni en los fallos de restitución de tierras, hecho que vulnera directamente el derecho al consentimiento libre e informado de las mujeres víctimas del despojo de tierras.

Principales obstáculos para el acceso y efectiva restitución transformadora de las mujeres

En el registro

La etapa administrativa de ingreso al registro reviste especial trascendencia para el acceso de las mujeres a la restitución, pues en ella se identifica plenamente al solicitante y a su núcleo familiar, se identifica quiénes tienen derechos patrimoniales y de qué tipo sobre el predio por restituir, se establecen los criterios para aplicar la prelación en el trámite administrativo, se recogen las pruebas de documentación del caso. A través de estas pruebas se determinan tiempo, modo y lugar que dieron origen a los hechos de abandono forzado o despojo de las tierras.

Las solicitudes de restitución se capturan a través del formulario de solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en el que se consigna la información general de quien reclama el predio despojado o abandonado, y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del presunto despojo o abandono de tierras: “En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio” (artículo 76). Adicionalmente, el mismo artículo indica que cuando “resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro”. Esto implica, en un primer momento, que la Unidad está en la obligación de recibir las solicitudes de todas las personas que se crean con derecho sobre un predio despojado o abandonado en las condiciones que consigna la Ley.

Dentro de las preguntas que se enuncian en el formulario de ingreso se destacan aquellas que sirven para la identificación de mujeres con derechos sobre la tierra y sus condiciones particulares:

- Género (hombre o mujer).
- Estado civil al momento del abandono/despojo.
- Estado civil actual de cónyuge o compañero(a) permanente.
- Quién es cabeza de familia (solicitante o cónyuge o compañero(a)).
- Composición del núcleo familiar (parentesco del solicitante y sexo).
- Actividades que ejerce en el predio.
- Vinculación con el predio.

Por diseño, el instrumento de captura de la solicitud está hecho para ser respondido por una única persona que se crea titular de la acción de restitución (el o la reclamante) en virtud de un vínculo de propiedad, posesión u ocupación sobre un predio despojado o abandonado forzosamente, en las circunstancias establecidas por la Ley en sus artículos 3, 75 y 81. Si bien las entrevistas para esta etapa del proceso (trámite de solicitud de ingreso al Registro) pueden darse a varias personas, el formulario solo permite identificar un titular del derecho (artículo 75), ya que los demás titulares reconocidos (artículo 85) lo son en virtud de la demostración de los vínculos filiales o familiares con quien se ha reconocido como titular del derecho —solicitante—:

El funcionario/a de la Unidad de Restitución siempre se verá obligado a ubicar un solo titular, aunque en el campo la tierra generalmente se adquiera en familia. Esta forma de recolectar la información, dada la situación de las mujeres en relación con las limitaciones y sesgos históricos respecto de su acceso y pleno reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, tiende a dejar a las mujeres en desventaja". (S. Zorio, entrevista personal, octubre de 2014)

En las etapas del proceso de restitución

A continuación, se presentan algunos de los obstáculos que enfrentan las mujeres a lo largo del proceso de restitución de tierras, con base en la revisión de fuentes secundarias y entrevistas:

Cuadro 6. Obstáculos para el acceso de las mujeres a la restitución de tierras en las distintas etapas del proceso



Obstáculos



Descripción



Soluciones propuestas

Etapa administrativa



Las pruebas no reconocen vínculos jurídicos o económicos de las mujeres con la tierra.



Las pruebas recaudadas por la URT tienden a demostrar los vínculos familiares de las mujeres con quienes tienen la titularidad del predio.



Aplicar los lineamientos de la Circular 006 de 2013 para implementar el enfoque diferencial de género en el Registro de Tierras, especialmente en el recaudo de las pruebas tendientes a demostrar los vínculos directos de las mujeres con el predio o con los titulares de los derechos sobre este.



Las mujeres no son consideradas titulares de la acción de restitución.



Las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado de tierras no son consideradas como titulares de la acción de restitución, especialmente en los casos en que la titularidad del predio está en cabeza de su cónyuge o compañero permanente. Asimismo, no se reconocen los vínculos económicos ni el aporte productivo de las mujeres sobre los predios reclamados.



- Aplicación de pruebas comunitarias para esclarecer los hechos de violencia que permitieron o facilitaron el despojo o abandono forzado. Establecimiento de la conformación de grupos familiares y de los roles o actividades que las mujeres desempeñan al interior de su comunidad. Identificación de la contribución de las mujeres en las actividades relacionadas con la tierra, así como de los derechos que fueron violados (Sisma Mujer, 2013).
- Diseño de mecanismos de control que verifiquen la obligación de la URT de recaudar la información y documentación necesaria para sustentar el caso.



No se hacen visibles las líneas de acción propuestas por el Programa Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes de la Resolución 080 de 2013.



Dentro de lo propuesto por el Programa se incluyen la documentación de los casos y la redacción de las pretensiones con enfoque de género.



- Aplicación de los programas y proyectos contenidos en el programa especial, ampliándolo a otras instituciones que puedan verse involucradas en la etapa administrativa.
- Comprometer a los entes territoriales, a la URT y a los espacios de participación de víctimas en la divulgación y educación sobre los mecanismos de restitución, atendiendo al enfoque diferencial de género desde la perspectiva de las mujeres (Sisma Mujer y Colectivo Mujeres al Derecho, 2014).



Revictimización por parte de los funcionarios y funcionarias que atienden las solicitudes.



Los funcionarios y funcionarias no están capacitados para atender los casos de las mujeres, pues no tienen en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad. El trato dado por estas personas puede generar la revictimización de las mujeres.



- Promover el desarrollo de procesos de formación y sensibilización de funcionarios y funcionarias involucrados en la restitución de tierras, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Resolución 080 de 2013.
- Acompañamiento psicosocial de las mujeres y núcleos familiares durante todo el proceso de la restitución.
- Orientación integral por parte de los funcionarios y funcionarias sobre las rutas de acceso a los derechos contemplados en la Ley 1448 de 2011.

Indebida identificación del grupo familiar.

 No se realiza la identificación completa del grupo familiar, ni su caracterización en términos de edad, sexo, orientación sexual, situación de discapacidad, entre otros.

 Debe tomarse la declaración completa, de acuerdo con lo indicado por la mujer víctima, e independientemente de la información declarada por otros solicitantes con intereses sobre los mismos predios.

Falta de conocimiento del proceso de restitución.

 Las mujeres víctimas no conocen sus derechos ni las rutas de acceso al proceso de restitución.

 Garantizar la orientación integral por parte de los funcionarios y funcionarias en cuanto a las rutas de acceso a la restitución, así como a la sensibilización de las mujeres respecto de sus derechos como víctimas de despojo o abandono forzado de tierras.

Algunos de los requerimientos de pruebas y documentación impiden el inicio de la solicitud de registro.

 Los funcionarios de la URT exigen a las mujeres que demuestren vínculos jurídicos con el predio y relaciones maritales o familiares para determinar si están o no legitimadas para presentar la acción de restitución.

-  • Cumplimiento de las obligaciones de la URT sobre la recopilación de documentos e información para sustentar el caso.
-  • Aplicación del principio de buena fe en cuanto a las declaraciones hechas por las mujeres víctimas. La URT debe evitar solicitar material probatorio para demostrar relaciones jurídicas con el predio o familiares con los titulares de este.

Las mujeres no conocen con exactitud la información que se registra en el formulario de solicitud.

 No se permite a las mujeres una lectura previa del contenido registrado por la URT en el formulario de solicitud de inclusión al registro.

 La URT debe respetar el derecho a la información de las mujeres, y debe capacitar a sus funcionarios y funcionarias para este propósito (Sisma Mujer y Colectivo Mujeres al Derecho, 2014).

El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se hace a nombre del solicitante hombre.



Se realiza el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente a nombre del cónyuge de la mujer, lo que enmascara su derecho a la restitución del predio reclamado.



Aplicación de pruebas comunitarias para esclarecer los hechos de violencia que permitieron o facilitaron el despojo o abandono forzado. Establecimiento de la conformación de grupos familiares y de los roles o actividades que las mujeres desempeñan al interior de su comunidad. Identificación de la contribución de las mujeres en las actividades relacionadas con la tierra, así como los derechos que fueron violados (Sisma Mujer, 2013).

Etapa de demanda

Las mujeres no son incluidas como titulares del derecho de restitución.



Las mujeres que no tienen un vínculo jurídico con el predio reclamado, no son incluidas como titulares de la acción de restitución. Se les reconoce el vínculo económico y productivo con el predio, que podría resultar en una eventual posesión u ocupación.



Aplicación de la Resolución 080 de 2013 que permite que los representantes de víctimas hagan uso de las herramientas jurídicas disponibles para presentar a las mujeres como titulares de derechos (ONU, 2014).

No se solicitan las medidas contempladas en los artículos 114 a 118 de la Ley 1448 de 2011, ni en la Ley 731 de 2002.



Las demandas no solicitan al juez que ordene medidas tendientes a cobijar las necesidades de las mujeres víctimas, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 ni en la Ley de Mujer Rural, que incluyen medidas específicas sobre proyectos productivos, vivienda, líneas de crédito, educación, entre otras.



- Solicitar medidas complementarias específicas para mujeres, de acuerdo con los artículos 114 a 118 de la Ley 1448 de 2011.
- Capacitar a los funcionarios y funcionarias de la URT encargados de representar a las víctimas, sobre los derechos de las mujeres incluidos en la Ley 1448 de 2011, Ley 731 de 2002 y otras disposiciones internacionales.

No se solicitan la restitución conjunta, ni las medidas complementarias a nombre de ambos cónyuges.



En ocasiones, la titulación conyugal no está acompañada por medidas complementarias en cabeza de las mujeres reclamantes. No se aplican las disposiciones legales específicas para dar tratamiento a los casos de las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado.



- Solicitud de aplicación de la disposición sobre titulación conjunta.
- Redacción de pretensiones específicas para las mujeres, ateniendo a las normas especiales consagradas en la Ley 1448 de 2011 y otros instrumentos jurídicos.
- Integrar medidas que promuevan procesos colectivos (ONU, 2014).
- Solicitud de medidas que reparen daños adicionales a los generados por el vínculo con el predio (por ejemplo, asistencia psicosocial, educación, salud, entre otras).

Etapa de fallo judicial

Las mujeres no son consideradas como titulares de restitución.



Mujeres no se consideran como titulares de la restitución y, en consecuencia, los jueces no conceden la restitución o la formalización a nombre de ellas. La mujer cónyuge o compañera permanente, o que convivía al momento del abandono/despojo, debe ser considerada titular de la restitución, con independencia de la relación que en la actualidad tenga con quien se acredite como propietario, poseedor u ocupante del predio reclamado.



- Flexibilidad al momento de considerar las pruebas llamadas a demostrar los vínculos jurídicos y económicos de las mujeres con los predios solicitados.
- Pronunciación sobre la relación jurídica y los derechos de las mujeres sobre los predios reclamados.
- Garantías frente a la independencia económica de la mujer, la libertad de uso, goce y disposición del predio que se haya titulado o formalizado a su nombre.

Reconocimiento de las mujeres en la titulación, pero no en las medidas que acompañan a la restitución.



- Se reconoce la titulación de la propiedad o la posesión en favor de las mujeres, pero las medidas que acompañan a la restitución, cuando se ordenan, quedan en cabeza de los cónyuges o compañeros de las mujeres.
- Mujeres no son incluidas en los registros oficiales que identifican los predios (catastro, resoluciones de adjudicación, folios de matrícula, entre otros).



- Jueces y magistrados deben incluir como titular de las medidas complementarias a la restitución a las mujeres que fueron declaradas como titulares de la propiedad o de la ocupación, así como a aquellas que hacen parte del núcleo familiar y que tienen vínculos no directos con el predio.
- Aplicación de normas internacionales —por ejemplo sobre derechos económicos, sociales y culturales—, e inclusión de las medidas contempladas en favor de mujeres dentro de las órdenes del fallo.
- Tener en cuenta los lineamientos presentados en el Programa de Acceso Especial (Resolución 080 de 2013).
- Ordenar, junto con la titulación conjunta, medidas complementarias a favor de ambos cónyuges (créditos, proyectos productivos, vivienda, entre otras).

Los jueces ordenan inscripción en los folios de matrícula a nombre de los cónyuges o compañeros de las mujeres.



Los jueces reconocen el derecho a la restitución de las mujeres, pero no ordenan su inscripción dentro de los registros oficiales.



Ordenar a las entidades competentes la inclusión de las mujeres como titulares en las herramientas de información jurídica (catastro, folios de matrícula, resoluciones de adjudicación, entre otras).

Restitución o titulación conjunta a mujeres que ya no conviven con sus cónyuges o compañeros por divorcio, separación o muerte.



Los jueces titulan conjuntamente sin tomar en cuenta la situación actual de las mujeres y sus compañeros. Al no realizar la partición de los bienes, ya sea por liquidación de la sociedad patrimonial o de la herencia, se obliga a las mujeres a convivir en los predios junto con otras personas, limitando sus derechos de uso, goce y disposición de los mismos, o a acudir a procesos civiles ordinarios para resolver la situación.



- Jueces y magistrados deben hacer revisiones más detalladas de los casos de las mujeres, definiendo en forma clara los derechos que sobre los predios les corresponden.
- Garantizar la incorporación de estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, tanto en la parte argumentativa como en la resolutive de la sentencia (ONU, 2014).



La titulación conyugal, cuando se aplica, es considerada como la única medida que garantiza la aplicación del enfoque de género (ONU, 2014).



La titulación conjunta es tan solo una de las manifestaciones del enfoque diferencial de género. La Ley 1448 de 2011 y otras disposiciones normativas incluyen acciones afirmativas.



Aplicación de las normas especiales para mujeres (artículos 114 a 118 de la Ley 1448 de 2011), así como las contenidas en la Ley de Mujer Rural y la Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres.



No se tiene en cuenta el artículo 116 de la Ley 1448 de 2011 sobre el pleno consentimiento previo de las mujeres al momento de la entrega de los predios y las medidas de seguridad complementarias. (ONU, 2014).



La Ley 1448 de 2011 contempla la obligación de consultar a las mujeres si quieren contar con el acompañamiento de la Fuerza Pública en la diligencia de entrega material de los bienes y en el retorno, debido a que, en muchos casos, fueron víctimas de violaciones de derechos por parte de integrantes de esta. La norma busca evitar la revictimización.



- Consultar a las mujeres sobre consentimiento para el acompañamiento de la Fuerza Pública en el retorno y cumplimiento de las órdenes, previo consentimiento de las mujeres (artículo 116).
- Acompañamiento psicosocial durante todas las etapas del proceso.



Planes integrales de reparación colectiva y colectiva étnica carecen de enfoque diferencial de género (ONU, 2014).



Las medidas orientadas a la reparación colectiva no tienen en cuenta las necesidades particulares de las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado con el fin de lograr una reparación transformadora. No se promueven mecanismos de fortalecimiento a las organizaciones comunitarias y colectivas.

-
- Estudiar detenidamente las condiciones de las mujeres en los territorios, atendiendo a los riesgos y vulnerabilidades a los cuales están atadas.
 - Apoyarse en las pruebas comunitarias con el fin de facilitar la identificación de los procesos asociativos que ocurren en los territorios, así como las composiciones familiares y los aportes productivos de las mujeres a la comunidad, entre otros.
- 
- Ordenar medidas que promuevan procesos colectivos, como creación de asociaciones o cooperativas de mujeres campesinas, de manera que se instauren mayores condiciones para garantizar dinámicas de producción y desarrollo local.
 - Capacitación y sensibilización de los jueces y magistrados para que garanticen la incorporación de estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, tanto en la parte argumentativa como en la resolutive.
-

Las sentencias no reconocen los vínculos jurídicos y económicos de las mujeres con los predios.



Las sentencias no incluyen dentro de la parte argumentativa las condiciones específicas de las mujeres reclamantes, ni el aporte productivo de las mujeres sobre los predios. La relación económica de las mujeres con los predios no se reconoce como un vínculo que dé lugar a la titulación de los predios en cabeza de ellas.

- 
- Advertir dentro de la parte argumentativa la vinculación jurídica y económica de las mujeres respecto de los predios reclamados.
 - Reconocimiento de las afectaciones diferenciadas del conflicto armado en las mujeres y de la relación jurídica y económica de las mujeres sobre el predio.
 - Aplicación de normas internacionales sobre derechos de las mujeres (Sisma Mujer, 2013).
-

No se realiza una debida identificación del grupo familiar.

- 
- Considerar las situaciones particulares de cada uno de los miembros del grupo familiar resulta importante en la medida en que se debe tener claridad sobre los derechos que les corresponden, ya sea el de la titulación o restitución, o las medidas complementarias que acompañan la restitución.
 - Esto permite que se puedan ordenar medidas afirmativas específicas para quienes estén en situaciones de vulnerabilidad, tales como las madres cabeza de familia, los niños, niñas y adolescentes, personas en situación de discapacidad, personas mayores, entre otros grupos.
-



- Apoyarse en la URT para identificar la composición de los núcleos familiares de los reclamantes de tierras y así atender a los derechos específicos que a cada integrante le corresponden respecto del predio restituido.
- Identificar las particularidades de cada uno de los integrantes en razón de la edad, el sexo, la situación de entre otras.

Etapa de posfallo judicial



Medidas complementarias se otorgan a favor del cónyuge/compañero y no a favor de las mujeres.



Las medidas que acompañan la restitución, como los subsidios de vivienda, proyectos productivos, líneas de crédito son reconocidas por el juez en cabeza de un titular, por ejemplo, el cónyuge o compañero de la mujer víctima.



- Inclusión de la mujer como titular en las herramientas de información jurídica (catastro, folios de matrícula, resoluciones de adjudicación, entre otras).
- Inclusión de las mujeres en los programas complementarios (subsidios, vivienda, crédito, proyectos, productivos, salud, entre otros).
- Aplicación del enfoque diferencial contemplado en la Ley 1448 de 2011 para dar prelación en los trámites administrativos de ejecución de las medidas complementarias.



Derechos patrimoniales en los casos de las mujeres que no conviven con sus parejas quedan en estado indefinido.



Las órdenes que restituyen los predios a favor del “núcleo familiar”, o aquellas en las que se realiza la titulación conjunta a quienes actualmente no conviven juntos, limita el derecho a la libre disposición uso y goce de los bienes por parte de las mujeres, así como la libertad económica y de decisión sobre el predio.



Solicitud de aclaración de fallo, requiriendo al juez que aclare el contenido de las órdenes estipuladas y defina material y jurídicamente lo que le corresponde a cada uno de los solicitantes.

Sostenibilidad de planes productivos familiares.



Para que los proyectos productivos cumplan con su función transformadora, es necesario que quienes sean titulares de estos cuenten con el debido acompañamiento, aquel que garantice su sostenibilidad en el tiempo y en recursos.



Capacitación y acompañamiento técnico, jurídico y financiero a los beneficiarios de la restitución.

Dificultades con la entrega material de los predios.



En los casos en que los predios restituidos sean habitados u ocupados por terceros, pueden generarse tensiones y conflictos entre quienes ocupan actualmente el predio y quienes fueron sujetos de restitución.



- Resolución de los asuntos que puedan perturbar la posesión de los beneficiarios sobre el predio, y la garantía de su uso, goce y disposición.
- Cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional C-795 de 2014 que ordena la entrega material del predio, independientemente de la compensación en favor de los opositores que hayan demostrado la buena fe exenta de culpa.
- Diligencias de desalojo integrales (tanto de quienes ocupan el predio como de sus pertenencias).
- Acompañamiento de la Fuerza Pública en los casos en que las mujeres así lo dispongan.

Falta de seguimiento a la implementación de los proyectos productivos que son administrados por terceros.



No existen mecanismos de control sobre los terceros encargados de administrar proyectos productivos.



Articulación entre la URT y los jueces para el seguimiento a terceros encargados de la implementación de iniciativas productivas que acompañan a la restitución.

Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria y entrevistas.

Análisis de sentencias de restitución de tierras

Las sentencias de restitución de tierras contienen información sobre las pretensiones presentadas en la demanda de restitución, que en su mayoría son redactadas por la URT como representante de las víctimas que así lo dispongan. Adicionalmente, la argumentación jurídica otorgada por el juez o magistrado de restitución revela las fórmulas utilizadas por estos operadores para conceder los derechos a los reclamantes.

En este sentido, y a partir del análisis de un grupo de sentencias de restitución de tierras, se pretende mostrar cuáles son los principales obstáculos que tienen las mujeres para el reconocimiento y goce efectivo del derecho a la restitución y formalización de tierras, así como las medidas complementarias impulsadas por la Ley.

En cuanto al no reconocimiento de las mujeres como sujetos patrimoniales con derecho a la restitución de tierras, se encontró que algunas sentencias expresan que la vinculación que se hace de las mujeres víctimas de despojo o abandono se da en términos de los vínculos familiares, particularmente el conyugal, que tienen con quien se presenta como reclamante directo. La mujer, cónyuge o compañera permanente debe ser considerada titular directa de la acción de restitución de tierras, sin importar la relación que tenga actualmente con quien ostente la calidad de propietario, poseedor u ocupante del predio.

Por ejemplo, en la Sentencia del 9 de mayo de 2013 —del Juzgado de Restitución de Tierras de Mocoa, municipio de Villa Garzón, departamento del Putumayo—, una mujer solicita el predio cuya propiedad es ostentada por su cónyuge. En este caso, el juez indica que “la relación jurídica de la solicitante (...) es la de compañera permanente al momento del desplazamiento del propietario del predio”. Con base en esto concede la titulación conjunta, debido a la existencia probada de la relación marital entre la peticionaria y el propietario del predio, que tiene como efecto la restitución del bien a los cónyuges en su conjunto.

Con respecto a la no vinculación de las mujeres como sujeto procesal de la restitución, el estudio de Sisma Mujer (2013) concluye que:

Las mujeres deben ser llamadas al proceso de restitución en su calidad de solicitantes o reclamantes, cuando ellas por relación directa reivindican su derecho o cuando lo hacen por sus derechos patrimoniales en sociedades conyugales, patrimoniales o herencias. De lo contrario, la restitución solo constituirá un escenario jurídico más donde la mujer es discriminada y tratada como un sujeto con capacidad jurídica limitada como muchas décadas atrás.

Así, la Sentencia del 16 de mayo de 2013 —del Tribunal de Restitución en Cúcuta— se refiere en todo momento a “la cónyuge del solicitante” como parte del núcleo familiar. El acumulado probatorio no revela la situación jurídica y fáctica de la mujer en relación con el predio, ni su vinculación en el recaudo de las pruebas; asimismo, la sentencia no reconoce el vínculo directo de la mujer con la tierra y se concentra en probar el despojo por parte de terceros de mala fe, a través de las transacciones hechas por el solicitante en el predio. Finalmente, el juez reconoce la restitución a favor del solicitante y su núcleo familiar, así como las medidas complementarias que se desprenden de la restitución. En este mismo sentido, la Sentencia del

29 de mayo de 2014 —del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, municipio de Lérída— reconoce la titularidad del derecho de propiedad de dos predios, del cual uno era propietario y el otro poseedor. No ocurre lo mismo con su cónyuge, pese a que la restitución se solicitó en la demanda a nombre de esta y el núcleo familiar. En este caso, no opera el reconocimiento de la titulación conyugal.

Sobre la restitución y/o titulación conjunta a mujeres que ya no conviven con sus cónyuges o compañeros por divorcio, separación o muerte, se ha encontrado que los jueces o magistrados realizan la restitución o la titulación conjunta sin liquidar sociedades conyugales o maritales, y sin realizar la sucesión o repartir el predio. A modo de ilustración, en la Sentencia del 26 de abril de 2013 —del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Ibagué, municipio de Ataco— se ordena la adjudicación de baldíos a nombre del solicitante y su “antigua compañera permanente”, con quien convivía al momento del despojo y explotaba el predio desde 1989. Adicionalmente, se refiere únicamente al solicitante cuando ordena la exoneración de pasivos, así como cuando le indica que puede acercarse a las entidades para solicitar apoyo en la reactivación productiva.

De modo similar, en la Sentencia del 11 de septiembre de 2013 —del Juzgado Tercero de Restitución de Tierras en Buga, municipio de Río Frío, departamento del Valle—, la solicitante es vinculada al proceso en calidad de cónyuge sobreviviente del predio de propiedad de su esposo fallecido. El juez menciona que la solicitante está en una situación de vulnerabilidad por el hecho de ser mujer, de la tercera edad y víctima del desplazamiento forzado. Adicionalmente, realiza un análisis de género sobre la igualdad y equidad entre hombres y mujeres, y la necesidad de conceder una protección reforzada a las mujeres, así que reconoce que “se debe corregir de golpe la violación

de los derechos fundamentales de la solicitante”. De su argumentación se deriva el reconocimiento de la solicitante y su núcleo familiar, conformado por sus hijos, en calidad de víctimas; asimismo, les reconoce el derecho fundamental a la restitución. No obstante, el juez no realiza una división material del predio ni indica el modo en el que quedarán distribuidos los derechos de la peticionaria y sus hijos.

Frente a la titulación conyugal, las demandas en general no incorporan los principios consagrados en la Ley 731 de 2002 —Ley de Mujer Rural—, y cuando lo hacen, no existe claridad suficiente en las órdenes impartidas a las instituciones para garantizar que se respeten; tampoco se tiene en cuenta el impacto desproporcionado de la violencia en la vida de las mujeres. Un ejemplo positivo en este aspecto es la Sentencia del 10 de julio de 2014 —del Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto—. En este caso, el juez formaliza la posesión de los cónyuges a través de la figura de titulación conyugal y ordena que se incluya a la mujer como beneficiaria de las medidas contempladas en la Ley 731 de 2002, con fundamento en el artículo 117 de la Ley 1448 de 2011.

Por último, del análisis de las sentencias se puede afirmar que, por lo general, quienes actúan como representantes de víctimas no reflejan el conocimiento de estas medidas, pues no las solicitan. Algunas sentencias revelan que dentro de las pretensiones no se incluyen una solicitud de medidas específicas para atender los derechos de las mujeres, o no se hace mención sobre el previo consentimiento de las mujeres sobre el acompañamiento de la Fuerza Pública en la entrega de los predios restituidos, ni se ordenan medidas especiales de atención ni programas específicos para el retorno de las mujeres.

Aplicación de criterios de evaluación GLTN

Criterio 1. Participación igualitaria de hombres y mujeres y gobernanza sensible al género

- ¿La herramienta demanda y genera comprensión política y voluntad de implementar de manera positiva un enfoque equilibrado en cuanto al género?
- ¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e incluyente para mujeres y hombres por igual?
- ¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables de la gestión de la tierra?

El Auto 092 de 2008, emitido por la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha jugado un papel determinante en la incorporación y desarrollo del enfoque diferencial de género en la política de restitución de tierras. El Gobierno nacional ha señalado que la Ley 1448 de 2011 y sus desarrollos son, en buena medida, una respuesta a la jurisprudencia de este tribunal. La revisión de distintos instrumentos que componen el denominado marco de justicia transicional evidencia un importante esfuerzo de positivización del enfoque diferencial de género en la restitución y formalización de tierras abandonadas y despojadas por las víctimas del conflicto armado. Lo anterior se refleja, por ejemplo, en:

- El mandato legal de aplicar de forma transversal este enfoque en todos los instrumentos y procesos de reparación, y específicamente de restitución de las tierras despojadas y abandonadas.
- La creación de obligaciones estatales para enfrentar el problema del despojo y abandono forzado de tierras, con el fin de atender los factores históricos y estructurales de discriminación de las mujeres con respecto al reconocimiento social y jurídico de sus derechos patrimoniales.
- El diseño institucional que garantiza la prelación en el trámite administrativo.
- La disposición legal de titulación conjunta.
- El precepto legal de consulta sobre acompañamiento de la Fuerza Pública a la diligencia de entrega material del predio restituido.
- La creación de entidades y asignación de responsabilidades a la Dirección y Subdirección Social de la URT para la incorporación del enfoque diferencial en la herramienta de restitución de tierras.
- La creación normativa del Subcomité de Enfoque Diferencial para el Comité Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y su instauración en los territoriales en los que se identifique la necesidad de constituirlo.
- La participación de la URT en Comités diferenciales del SNARIV, pese a que el diseño institucional solo contempla la participación de la entidad en el Subcomité de Tierras (L. Sanabria, entrevista personal, octubre de 2014).

Vale la pena señalar, además, que por la consideración que hace la Ley del derecho a la restitución de tierras como fundamental, los jueces de justicia transicional han sido dotados de amplios poderes para no solo fallar como jueces constitucionales, sino también hacer uso de la acumulación procesal y la flexibilización probatoria, entre otros. Estas facultades, según expertos, permiten a los jueces y magistrados

competentes actuar en la remoción de barreras y sesgos que históricamente han tenido las mujeres para acceder a la tierra y al reconocimiento de sus derechos patrimoniales. No obstante, aún son precarios los diseños en la etapa judicial que permita incorporar el enfoque diferencial de género y derechos humanos en sus procedimientos (V. Enríquez, L. Sanabria, Rueda, entrevista personal, octubre de 2014).

Es necesario tener en cuenta que, tratándose de derechos patrimoniales tales como la propiedad y la posesión, en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras entran en juego los mecanismos tradicionales de asignación de derechos de propiedad regulados por el Derecho Civil y que con frecuencia las pruebas del proceso de restitución responden más a criterios civilistas que a derechos agrarios o derivados de la justicia transicional. Con respecto a la implementación positiva del enfoque diferencial, hay dos elementos fundamentales a tener en cuenta, a saber, el reconocimiento de las relaciones de cuidado y explotación que las mujeres ejercen sobre el predio, y la flexibilidad y libertad probatoria para demostrar vínculos de afinidad y parentesco, hecho que debe tenerse en cuenta en la aplicación de las políticas que versan sobre tierras, en este caso, la realidad social de las relaciones de pareja y el papel de la mujer con la tierra.

Sobre el proceso de formulación de la Ley, tanto las organizaciones de mujeres como las personas vinculadas como funcionarios o exfuncionarios de las entidades relacionadas con los procesos de restitución de tierras reconocen que las mujeres tuvieron participación dentro de su diseño. Esta colaboración surgió a través de la Mesa Nacional de Víctimas, donde participaron varias organizaciones de mujeres, de comunidades étnicas y campesinas. Las distintas entrevistas resaltan que el texto final de la Ley fue conocido y debatido por organizaciones de mujeres y de víctimas y que los artículos sobre género que quedaron plasmados en la ley fueron en

su origen “redactados por organizaciones de mujeres” (S. Zorio, entrevista personal, octubre de 2014). No obstante, también coincidieron en que para el diseño de los instrumentos complementarios tales como el Formulario de Registro, el Decreto 4829 de 2011, la Circular 006 de 2013 y la Resolución 080 de 2013 las mujeres víctimas, de forma individual o colectiva, no fueron vinculadas.

Sobre el proceso de implementación de la Ley, la revisión de bibliografía secundaria (consultorías, informes académicos, entre otros) y la realización de entrevistas evidencian una disparidad sobre la igualdad de acceso a la restitución en el caso de las mujeres. Ellas enfrentan distintos obstáculos, tanto en la etapa administrativa como judicial del proceso; el principal está relacionado con la prevalencia de reconocer los derechos de las mujeres sobre la tierra como derivados de las relaciones familiares o filiales con los hombres en detrimento del reconocimiento de las relaciones directas de las mujeres con la tierra. De igual manera, el hecho de que los fallos de restitución no definan claramente los derechos de la mujer sobre el predio y que no se resuelvan en el proceso de justicia transicional asuntos como liquidaciones patrimoniales y sucesiones en relación con el predio remite a la mujer a procesos ordinarios en los que prima el sesgo masculino en la asignación de derechos de propiedad.

Todo ello influye en que no se promueva la propiedad como un ramo de derechos, pues con frecuencia las mujeres encuentran limitaciones para el uso, goce y usufructo del bien, por diversas circunstancias. Sobre la prevalencia del sesgo masculino en el reconocimiento de derechos patrimoniales, se señaló:

Incluso la modificación de las herramientas podría no ser suficiente para cambiar estas barreras (...) dado que ello pasa por el tema de la cultura patriarcal de los funcionarios y operadores. Hemos visto que la persona que recibe la solicitud, por ejemplo, no se dirige a los dos miembros de la pareja para indagar, sino que habla con

el hombre. Entonces no todo se resuelve con transformar instrumentos. (L. Sanabria, entrevista personal, octubre de 2014)

Igualmente, se reconoce que en los programas de bancarización y proyectos productivos siguen existiendo sesgos patriarcales que impiden a las mujeres participar en condiciones de igualdad.

Frente a los datos, antes de la promulgación de la Ley 1448 el Estado contaba ya con información desagregada sobre la situación de las víctimas del conflicto armado, como es el caso del Registro Único de Víctimas, antes llamado Registro Único de Población Desplazada, o el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia. De otro lado, la creación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por la Ley 1448 de 2011 como requisito indispensable para activar la etapa judicial de la restitución permite recopilar información desagregada sobre la situación de las víctimas de despojo o abandono de tierras, específicamente sobre:

- Género (hombre o mujer).
- Estado civil al momento del abandono o despojo.
- Estado civil actual de cónyuge o compañero permanente.
- Quién es cabeza de familia (solicitante o cónyuge o compañero).
- Composición del núcleo familiar (parentesco del solicitante y sexo).
- Actividades que ejerce en el predio (titular).
- Vinculación con el predio (titular).

En referencia a si la herramienta demanda resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables por la gestión de la tierra, por su diseño efectivamente contempla resultados positivos para mujeres, aunque no existen sistemas de incentivos adecuados que impulsen a la función pública en tal sentido.

El Programa de Acceso Especial (Resolución 080 de 2013) parte del reconocimiento de los límites jurídicos y culturales a los que históricamente han estado sometidas las mujeres. A partir de ello se formulan una serie de estrategias y metas en torno a la garantía plena de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, lo que apunta a una transformación cultural que permita la superación de barreras en el acceso derechos. De esta forma, el programa se refiere a los siguientes objetivos:

- Facilitar el acceso a los procesos de restitución de tierra a favor de las mujeres y niñas víctimas de abandono forzado y despojo.
- Diseñar mecanismos institucionales al interior de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de enfoque de género.
- Implementar, en coordinación con las instituciones del Estado con competencia en restitución de tierras, el reconocimiento de las vulnerabilidades patrimoniales de las mujeres, niñas y adolescentes.
- Fomentar la afirmación de los derechos patrimoniales de las mujeres, las niñas y las adolescentes.
- Impulsar en favor de las mujeres, las niñas y las adolescentes la aplicación de un enfoque de género en el proceso judicial de restitución de tierras.

Sin embargo, de acuerdo con lo desarrollado en esta investigación, aunque la restitución debe tener un enfoque transformador no se evidencia en el análisis de sentencias que se promueva al derecho de propiedad como fundamental y los indicadores y seguimiento al cumplimiento de fallos con enfoque diferencial de género son precarios. En este caso, la pregunta remite a evaluar la capacidad institucional del Estado para desarrollar los instrumentos necesarios que ayuden a mejorar la política de restitución de tierras.

Criterio 2. Capacitación, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para utilizar, tener acceso y beneficiarse de la herramienta

- ¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres a fin de beneficiarse de la herramienta?
- ¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?

El Programa de Acceso Especial de la Resolución 080 de 2013 contempla el costo general de las actividades orientadas a cumplir cada una de las estrategias. Sin embargo, no existe certeza de la asignación de los recursos por parte de la URT, puesto que no aparecen desagregados en los informes presupuestales. Dentro de los presupuestos de la URT, disponibles en su página web, se pudo constatar que en la descripción general las partidas presupuestales no incluyen las acciones dirigidas a las mujeres como un rubro específico. Los montos que se invierten en programas para mujeres víctimas de despojo/abandono se conocen hasta la publicación de los informes de gestión, lo que limita las acciones de seguimiento y control, particularmente sobre la capacitación a hombres y mujeres.

Incluso, las autoridades estatales han reconocido que existen falencias en la definición de presupuestos específicos para programas y proyectos dirigidos a las mujeres. El Segundo Informe de Seguimiento Conpes Social 161 sobre Equidad de Género para las Mujeres (Departamento Nacional de Planeación, 2014) revela las dificultades de las instituciones para dar cumplimiento a la recomendación de que se incorpore el enfoque de género en los procesos de planeación y de presupuesto anual. Si bien se reportan recursos destinados a programas de mujeres, muchos de los instrumentos de política no cuentan con asignaciones específicas.

Para permitir su vigilancia por parte de personas interesadas, particularmente por parte de las víctimas, la herramienta (Ley 1448 de 2011) dispone los artículos 192 y 193 que contemplan la participación de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento de la Ley y de los planes, proyectos y programas que se desprendan de esta, a través de las Mesas de Participación de Víctimas en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal.

El Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (Resolución 388 de 2013 de la Unidad de Víctimas) contempla la participación de las víctimas en los procesos de planeación, ejecución y control de las políticas públicas del SNARIV. Mediante este instrumento se regulan los procedimientos de conformación y funcionamiento de las Mesas de Víctimas que consideran una participación equitativa de hombres y mujeres. No obstante, algunas representantes de organizaciones de mujeres, o que trabajan con mujeres, manifiestan que no se sienten incluidas en los procesos de diseño y ejecución de las políticas relacionadas con sus derechos, en el marco de la política de restitución.

Criterio 3. La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para mujeres y hombres

- ¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de género y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?
- ¿Reconoce la herramienta conflictos de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer?
- ¿Promueve la herramienta el principio de un haz de derechos?

La herramienta admite las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a la tenencia de la tierra. Esto se evidencia en mayor medida en el Programa de Acceso Especial de Mujeres, Niñas y Adolescentes donde se hace un reconocimiento del contexto histórico en el cual se han desenvuelto los derechos patrimoniales de las mujeres, y donde se intenta subsanar la deuda con esta población a través de los mecanismos que se proponen en el documento. De esta forma, la resolución parte de la aceptación de que, a pesar de las transformaciones jurídicas y las acciones llevadas a cabo por movimientos sociales, las estructuras de subordinación de las mujeres continúan y además reconoce la violencia patrimonial como parte de la violencia de género o de las formas de violencia que se pueden ejercer en contra de las mujeres.

En este sentido, el Programa está en concordancia con las normas internacionales que protegen los derechos de las mujeres y la Ley 1257 de 2008 —por medio de la cual se toman medidas para reconocer y afrontar la violencia ejercida contra mujeres—. Esta norma define el daño patrimonial como la limitación de los recursos propios o de la pareja, ya sea para el hogar, para los hijos o para el uso personal, así como también la venta de sus bienes sin consentimiento de ella (artículo 2).

La URT ha expedido distintos instrumentos dirigidos a garantizar la restitución de las mujeres y el desarrollo del enfoque diferencial en las distintas etapas del proceso. Empero, las mujeres siguen enfrentando obstáculos para el reconocimiento y garantía de sus derechos a la restitución, que derivan especialmente de la prevalencia de sesgos de género en el reconocimiento social y legal de la propiedad. Cuando el juez no resuelve los derechos de cada quien sobre el predio restituido, desconoce los impactos que ello puede tener.

La remisión a la justicia ordinaria para asuntos como liquidación de sociedades conyugales y partición de

herencias lleva implícito un desconocimiento sobre los impactos negativos que esta tradición del derecho ha tenido sobre el reconocimiento de los derechos patrimoniales de las mujeres.

Criterio 4. La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Tiene la herramienta en consideración la legislación estatutaria y consuetudinaria y las prácticas que afectan a los derechos de las mujeres sobre la tierra?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres, particularmente en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra?

A través de la figura de la titulación/restitución conjunta, se resuelve un problema histórico que es la falta de titularidad de las mujeres sobre los predios que habitan y cultivan; no obstante, el instrumento de recepción de solicitudes al Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas parte de la concepción tradicional de familia e impide que se registren situaciones como la doble convivencia o la coexistencia de uniones y sociedades patrimoniales distintas, entre otras.

La herramienta puede impactar las estructuras tradicionales de tenencia de la tierra mediante la titulación conjunta, especialmente en casos de formalización de la propiedad (como ocupantes y poseedores). Si bien la Ley alcanza —a través de la titulación conyugal— el derecho formal a la propiedad, es necesario pensar si las mujeres beneficiadas por esta medida conocen las implicaciones que esto conlleva: es indispensable indagar acerca del impacto de las medidas de restitución en la vida de las mujeres.

En este sentido, deben formularse constantemente análisis de si se ha logrado o no mayor autonomía en las decisiones sobre predio, de si ella participa en la toma de decisiones de los proyectos productivos, de si ella toma decisiones para saber en qué se van a invertir los recursos o créditos que se reciben, entre otros.

Es importante señalar que no se encontraron documentos oficiales sobre las estructuras de la tenencia de la tierra en los territorios específicos que pudieran implicar acciones concretas a favor de las mujeres. Si bien el Programa, de alguna forma, apunta a cambiar las estructuras que han permitido el acceso desigual de las mujeres a los activos rurales, no hay programas específicos que respondan a las necesidades de las comunidades y de las características diferenciadas de las mujeres. Por otra parte, es necesario establecer sistemas de seguimiento que permitan observar si el reconocimiento formal de derechos de propiedad de las mujeres se traduce en el pleno ejercicio de estos: uso, disposición y goce.

Criterio 5. La herramienta incluye consideraciones económicas sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Promueve la herramienta la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
- ¿Integra la herramienta otros sectores tales como la agricultura, agua corriente y cloacas y ejerce esto un impacto positivo para mujeres y hombres?

El Programa de Acceso Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes trae un componente importante sobre la necesidad de cambiar las estructuras sociales y culturales que han impedido el acceso de las mujeres a los activos rurales. Tal es el caso de las estrategias para

la “difusión y formación en derechos patrimoniales, con énfasis en mujeres rurales y niñas, niños y adolescentes con miras a contribuir en la formación de nuevos parámetros culturales” (Resolución 080 de 2013). Asimismo, la remisión que la Ley 1448 trae a la aplicación de las normas sobre mujer rural resulta fundamental para garantizar derechos complementarios, que podrían considerarse como parte de la reparación transformadora de la que habla la Ley, como el acceso a líneas de crédito, a educación, a seguridad social, entre otras.

Si bien algunos jueces de restitución ordenan en sus sentencias que se implementen las medidas contempladas en la Ley 731 de 2002, no se mencionan específicamente las condiciones, tiempos y procedimientos en los cuales deben ser implementadas, lo que deja al arbitrio de las entidades competentes la aplicación de estas. Al respecto, una entrevista indica que:

En el tema de mujeres los jueces están más concentrados en tratar de resolver otros temas terribles en cuanto al tema de la tierra. Creo que al juez, en últimas, no le importa si —el reclamante— es hombre o mujer; lo que en realidad le importa es tener suficiente material probatorio para echar abajo el despojo que se hizo de manera ilegal. (S. Zorio, entrevista personal, octubre de 2014)

Además, reseñan dificultades en temas como la bancarización y la implementación de los proyectos productivos, en los que incide el tema cultural: “generalmente a nuestras reuniones comunitarias van las mujeres, pero a las de proyecto productivo van los hombres”, y la prevalencia de proyectos productivos con modelos considerados masculinos como la ganadería (L. Sanabria, entrevista personal, octubre de 2014).

En este aspecto, la promoción que podría hacerse de las oportunidades económicas de las mujeres, la herramienta prescribe la prioridad de las mujeres

víctimas de desplazamiento o despojo de tierras en el acceso a los beneficios de la Ley 731 de 2002. Esta norma destinada a las mujeres rurales implementa una serie de acciones afirmativas tendientes a favorecer a las mujeres en temas de crédito, adjudicación de tierras, seguridad social, educación, capacitación, recreación, subsidio familiar, planes de reforestación, cedulação, entre otras. En ese orden de ideas, esta ley se convierte en una herramienta de gran importancia para lograr la reparación transformadora.

Esto implica que, además de los beneficios que consagra la Ley 1448 sobre acceso a vivienda, educación y proyectos productivos, los representantes de víctimas y los jueces tienen la opción de acudir a las normas sobre mujeres rurales para ampliar el conjunto de beneficios para las mujeres reclamantes de tierras. Sin embargo, la evidencia demuestra que ni las pretensiones, ni las sentencias, reflejan la voluntad de solicitar e implementar las acciones que contiene la Ley 731 de 2002. Expertos dicen que este problema tiene que ver con el desconocimiento de las víctimas y de sus representantes sobre los beneficios que tienen estas herramientas del derecho ordinario. Lo anterior genera que en muchas ocasiones no se soliciten dicho beneficios y, por tanto, que los jueces no las concedan en detrimento de los derechos patrimoniales de las mujeres (L. Sanabria, entrevista personal, octubre de 2014).

criterio 6. La herramienta busca en escala la coordinación y la sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres

- ¿Puede la herramienta ser implementada de manera compatible (en vez de hacerlo de una forma *ad hoc*)?
- ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales?

La llegada de la Ley 1448 contempla una implementación gradual y progresiva. La URT cuenta con metodologías para barrido de zonas y puede iniciar de oficio trámites para la inclusión en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas. En todo caso, la sujeción de derechos a la restitución a la certificación de condiciones de seguridad es considerada una restricción. Si bien la sentencia es tan solo uno de los instrumentos mediante los cuales se puede activar la oferta institucional para las mujeres rurales, es el más importante en la medida en que se sustenta en la justicia transicional y constitucional (artículo 73, numeral 8, Ley 1448 de 2011) y promueve procedimientos para lograr el acceso a ciertos derechos y beneficios (artículos 76, 96 y 158).

Por último, la Ley, en su artículo 172, contempla la obligación de la URT de diseñar una estrategia de articulación de la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales. Aunque existen espacios constituidos de participación de las víctimas definidos tanto en el ámbito nacional como en el territorial y la herramienta prevé a través de sus rutas la participación central de los solicitantes, dentro de los principales obstáculos identificados para lograr soluciones duraderas y una restitución transformadora están la efectividad de dicha participación y la capacidad institucional en la articulación nación/territorio. En definitiva, es necesario profundizar el compromiso de múltiples entidades y su articulación a partir de los parámetros establecidos en los derechos de las mujeres rurales.

Referencias

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004.
- —, Sentencia C-677 de 2006.
- —, Auto 092 de 2008.
- —, Sentencia C-438 de 2013.
- —, Sentencia C-371 de 2009.
- —, Sentencia C-795 de 2014.
- Circular 006 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, mayo de 2013.
- Circular Interna 002 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, 2014.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011). Documento Conpes 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.
- — (2012). Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- — (2013). Documento Conpes 3784. Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Segundo Informe de Seguimiento Conpes Social 161 sobre Equidad de Género para las Mujeres.
- Human Rights Watch (2013). Informe Mundial 2014: Colombia. Recuperado de
- <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122015>
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. Sentencia del 10 de julio de 2014.
- Juzgado de Restitución de Tierras de Mocoa, Sentencia del 9 de mayo de 2013.
- Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, Sentencia del 29 de mayo de 2015.
- Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de

Ibagué, Sentencia del 26 de abril de 2013.

- Juzgado Tercero de Restitución de Tierras en Buga, Sentencia del 11 de septiembre de 2013.
- Resolución 080 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras “Programa de Acceso Especial de Mujeres y Niñas al Procedimiento Administrativo de Restitución de Tierras Despojadas”, 2013.
- Resolución 0805 del Ministerio del Interior de Colombia “Por la cual se expide el Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011”, 14 de mayo de 2012.
- Resolución 388 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas “Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”, 10 de mayo de 2013.
- ONU (2014). Documento de recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas frente al proceso de restitución de tierras para mujeres, niñas, niños y adolescentes. Bogotá: Autor.
- Sisma Mujer (2013). Barreras jurídicas y administrativas para el acceso de las mujeres a la restitución y sus posibles alternativas. Documento de Consultoría Final. Bogotá: Autor.
- Sisma Mujer, Colectivo de Mujeres al Derecho (2014). Compilación de los documentos presentados en el marco del proyecto “Promoción de la remoción de las barreras para el acceso efectivo de las mujeres a los procesos de restitución de tierras”. Bogotá: Autor.
- Tribunal de Restitución en Cúcuta, Sentencia del 16 de mayo de 2013.

Normatividad principal

- Constitución Política de la República de Colombia. 04 de julio de 1991.
- Decreto 4800 del Ministerio de Justicia de Colombia “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, 20 de diciembre de 2011.
- Decreto 4829 de la Presidencia de la República de Colombia “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”, 20 de diciembre de 2011.
- Decreto 599 de la Presidencia de la República de Colombia “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”, 21 de marzo de 2012.

- Ley 731 del Congreso de la República de Colombia, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”, 14 de enero de 2002.
- Ley 1257 del Congreso de la República de Colombia “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, 04 de diciembre de 2008.
- Ley 1448 de 2011 del Congreso de la República de Colombia “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 10 de junio de 2011.



Costa Rica

*Asociación para el Desarrollo de las Mujeres
Negras Costarricenses*

Mujeres rurales: mapeo del marco jurídico y regulatorio sobre el derecho de las mujeres al acceso y control de la tierra en Costa Rica

Análisis de la Ley INDER 9036 de 2012

Msc. Guiselle Román López¹
Msc. Mauren Lizano Jiménez²

1 Socióloga con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales. Maestría en Psicopedagogía, Maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en cultura y desarrollo y Maestría en Ciencias Sociales con énfasis en procesos de integración regional. Licenciatura en Democracia y Derechos Humanos. Actualmente es coordinadora del programa Perfiles, Dinámicas y Desafíos para la Educación Costarricense, del Decanato del Centro de Investigación en Docencia y Educación (CIDE) y docente y coordinadora de procesos de autoevaluación y mejoramiento de la Maestría en Gestión Educativa con énfasis en Liderazgo. Tiene 25 años de experiencia en docencia universitaria y en procesos investigativos en temas de participación ciudadana, cultura y sociedad, género, planificación del territorio, mujeres rurales y acceso a la tierra, planificación estratégica y desarrollo humano. El presente documento es producto de una consultoría específica para la Asociación para el Desarrollo de la Mujer Negra Costarricense (Centro de Mujeres Afrocostarricenses).

2 Actualmente es gerenta y fundadora de la Empresa Consultora TERRAFEM S.A. Cuenta con una Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional y una Maestría en Psicología Grupal de la Universidad para la Cooperación Internacional. Tiene 24 años de experiencia de trabajo con organizaciones sociales, ONG e instituciones públicas y privadas, tanto en Costa Rica como en Centroamérica, en el desarrollo de investigaciones sociales, asesorías y capacitación en equidad de género, acceso a la tierra, derechos sociales y económicos, empresarialidad, agroecología y mercados alternativos.

Introducción

El presente documento, realizado por el Centro de Mujeres Afrocostarricenses, presenta un análisis sobre el derecho de las mujeres rurales al acceso y control de la tierra a partir de la Ley del Instituto de Desarrollo Rural —INDER— y las leyes que le antecedieron. Para ello, se estructuró a partir de cuatro apartados: en el primero se muestra el contexto de la situación de las mujeres rurales en Costa Rica; después, se hace un mapeo del marco jurídico y regulatorio que evidencia las reformas efectuadas durante los últimos 15 años; posteriormente, se desarrolla un análisis de la Ley 9036 de 2012 del Instituto de Desarrollo Rural; y, finalmente, se realiza un estudio de los factores socioculturales de las mujeres rurales y el desarrollo de la política en nuestro país. Dichos apartados fueron elaborados principalmente a partir de insumos provenientes de fuentes secundarias, pero también de alguna información valiosa obtenida en un grupo focal que se realizó con especialistas en el tema.

Se partió de un estado del arte que fue evidenciando, poco a poco, que la tarea de (re)construir el contexto de las mujeres rurales, sin mucha presencia de ellas mismas, ya indicaba un camino difícil por recorrer; sin embargo, lo no dicho también tiene mucho que aportar. Esa letra chiquita y menuda con la que se escriben las palabras ‘mujeres rurales en Costa Rica’ en la mayoría de los estudios consultados va urdiendo, sin querer, la ruta del contexto: uno que no comprende suficientemente el protagonismo femenino.

En contraste, al asomarse al ordenamiento jurídico nacional y a su andamiaje, compuesto de capítulos y artículos provenientes de declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos suscritas por el Estado, así como de las leyes redactadas en territorio nacional, se encuentra un diseño muy optimista en materia legal: fortalecido, ampliado, justo, inclusivo y dirigido contra toda forma de discriminación. Este está adaptado a los tiempos actuales, caracterizados por las diversidades, la justicia, la equidad y la igualdad.

Entre todas las leyes del ordenamiento jurídico costarricense, se escogió la Ley del INDER, la más reciente en asuntos de desarrollo rural en el país, para realizarle un análisis exhaustivo a partir de los criterios de evaluación de género de la GLTN. Así, en conjunto, el documento transita por las dinámicas institucionales, jurídicas y sociales de los últimos tiempos con las mujeres rurales como unidad de análisis.

Contexto de la situación de las mujeres rurales en Costa Rica

Conocer sobre la situación y contexto de las mujeres rurales en Costa Rica comprende no solo un ejercicio investigativo, sino también una necesidad de develar las particularidades de lo femenino en el mundo rural, de cómo se asume el acceso, tenencia, control, gobernanza y productividad de la tierra desde la institucionalidad y desde el aparataje del ordenamiento jurídico nacional.

Para empezar, como marco referencial para el abordaje de este contexto, es necesario hacer un reconocimiento de un macrocontexto caracterizado por un enfoque de desigualdad social y económica que profundiza las condiciones de pobreza y desigualdad en importantes sectores de la población, agravado aún más, en el caso de las mujeres. Como lo afirman Berdegú y Schejtman:

Las desigualdades en el acceso a los activos y en la distribución del ingreso, están íntimamente asociadas, como causa y como efecto, a la desigualdad de oportunidades y de poder político. También guardan una estrecha conexión con diversas formas de discriminación, como la racial y la de género, que son problemas profundos y extendidos de América Latina rural. (2007, p.1)

De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos —OEA—, en el continente latinoamericano hay desigualdad en la tenencia de la tierra al compararla con las demás regiones del mundo:

En los 70s y 80s los valores medidos por el coeficiente Gini de desigualdad de la tierra variaban de 0,55 a 0,94 lo que significa que era posible encontrar países donde un 6% de la población tenía el control de toda la tierra mientras que el 94% estaba sin tierra. En ese mismo período al menos el 85% de los países reflejaba un coeficiente Gini mayor a 0,6 lo cual reflejaba al menos un 60% (a veces hasta 70% en Argentina y Brasil) de la población sin acceso seguro a la tierra.

El patrón de tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe muestra que la mayoría de las tierras cultivables está en manos de la élite terrateniente y del Estado bajo latifundios improductivos mientras que campesinos y pequeños agricultores que practican agricultura de subsistencia se concentran en minifundios y tierras marginales.

A pesar de que en la región ha habido innumerables iniciativas para corregir los problemas de la tenencia de la tierra, América Latina aún no se encuentra preparada para ofrecer cambios radicales en sus políticas de tierras. Algunos de los problemas que deben ser resueltos para poder lograr cambios en la estructura de la tenencia son los siguientes:

- Altos niveles de inseguridad en la tenencia.
- Gran número de propietarios informales.
- Falta de seguridad para los derechos de propiedad de las mujeres, de los indígenas y afrodescendientes.
- Sistemas de administración de tierras complejos.
- Falta de información y/o desorden en la data sobre registros de propiedad.
- Centralización política y administrativa.
- Ausencia de mecanismos para el acceso al crédito usando la tierra como garantía.
- Conflictos por la tierra y falta de mecanismos para la resolución alternativa de conflictos.
- Resistencia por parte de grupos políticos y económicos.

- Ausencia de un marco legal e incumplimiento de normas. (OEA, 2006, p.1)

Desde la década del ochenta, con la llegada del modelo neoliberal a América Latina y su refuerzo en los años noventa por medio de los postulados del Consenso de Washington, se experimentó un viraje radical en materia de desarrollo rural y políticas de acceso a la tierra, lo cual transformó las economías de los países en diversos sectores y, también, se vio reflejado en los desarrollos legislativos dirigidos al campo. A partir de entonces, la mayoría de países abandonaron las políticas de reforma agraria redistributiva y, en su lugar, se implantaron programas de distribución de tierras vía mercado. Estos se constituyeron en el instrumento central de la política agraria de varios países. De esta forma, la compraventa de tierras entre ofertantes y demandantes se volvió el principal mecanismo para responder a la demanda de tierras de los sectores rurales pobres (Molina, como se citó en Fuentes, Medina y Coronado, 2010).

Muy a pesar del nuevo modelo, surge y se consolida el movimiento de mujeres en la región. La crisis económica que se vivió en los años ochenta permitió extender ese movimiento más allá de la clase media, favoreciendo la incorporación de mujeres de sectores populares. Aparece, entonces, en escena una red de organizaciones no gubernamentales que apoyan a las mujeres pobres y, con ello, surge mayor conciencia de que muchas políticas públicas tenían, desde su formulación, un sesgo en materia de género (Fundación Arias para el Progreso Humano, 2002).

Además, se da un auge de los proyectos productivos para la promoción de las mujeres campesinas con el impulso de programas generados en el marco de la Década de la Mujer (1975–1985) por parte de la Naciones Unidas. Así, fue reconocida finalmente la incorporación de las mujeres como sujetas de desarrollo en el mundo rural, así como sus aportes en los procesos productivos (aunque aún las estadísticas no les hagan justicia).

En el contexto nacional aparece el INDER, anteriormente Instituto de Desarrollo Agrario – IDA–, como ente rector del desarrollo rural de Costa Rica. Sobre el tema de la adjudicación de tierras y otros aspectos de interés en la dinámica agraria, a partir de los datos proporcionados por estas dos instituciones desde inicios del 2000 se reconoce que las estadísticas no hacen distinción por sexo, sino que se toma a la unidad familiar como beneficiaria, lo que habría que interpretarse a la luz del artículo 7 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, en la que se expresa que:

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.

A lo que se agrega en el mismo artículo que “el Registro Público de la Propiedad no inscribirá las escrituras a que se refiere este artículo, si no constara que en la adjudicación se cumple con lo enunciado en el párrafo anterior”.

El IDA contó con programas que operativizaron las políticas del desarrollo rural en el país, particularmente en lo referido a tenencia de la tierra, crédito y proyectos productivos para la población rural. Algunos de estos se enfocaron en: la formación de asentamientos a través de la adjudicación y titulación de tierras; el ordenamiento agrario, mediante el trámite de escrituras, dictámenes y resoluciones administrativas.; y la dotación de servicios para el desarrollo, como por ejemplo la construcción de caminos, acueductos, aulas y comedores escolares, el fomento de operaciones crediticias, la formación y fortalecimiento de organizaciones, la realización de capacitaciones y la asistencia para microproyectos productivos y huertas familiares. Posteriormente estos programas fueron asumidos en su totalidad por el INDER.

Los informes elaborados por la institución evidencian logros en sus metas, con porcentajes altos de cumplimiento en la mayoría de los programas, pero, al mismo tiempo, exhiben listados de situaciones limitantes que evitaron que los procesos fueran óptimos, las cuales aparecen tanto a nivel institucional como de la población beneficiaria. Las principales contrariedades ocurren en los procedimientos administrativos y legales que se realizan en coordinación con otras instancias del gobierno y en situaciones específicas que viven los sectores sociales con los que se trabaja; a saber:

- La eliminación del notariado interno conforme al dictamen C-198 de 2000 de la Procuraduría General de la República afectó las metas de firma de protocolo y por lo tanto la generación de escrituras.
- La suspensión temporal del Convenio con el Registro Público para la inscripción de documentos, mediante el pago de horas extras a los funcionarios, tuvo como resultado una disminución significativa de inscripciones.
- La falta de capacitación de los funcionarios agraristas regionales en los procesos de las actividades propias del programa afectó la calidad y oportunidad de los servicios provistos.
- Hubo sobreestimación de la meta fijada para supervisión agraria y escrituración en algunas regiones.
- La carencia de sistemas computarizados en las oficinas regionales no permitió un adecuado registro de información, control y seguimiento del proceso de titulación y control agrario.
- Se declaró inconstitucional la Ley N° 7599 de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales.
- Los problemas de índole legal en parcelas y lotes limitaron el cumplimiento de la meta de entrega de títulos de propiedad.
- La duración de los procesos afectó el logro de las

metas programadas en aspectos de ordenamiento agrario, tales como revocatorias, nulidades, trámite de hipotecas, traspasos, segregaciones, permutas, desalojos y renunciaciones.

- Las deudas y compromisos pendientes por parte de los parceleros afectaron los trámites de hipotecas, traspasos, segregaciones y permutas.
- En muchos asentamientos, a pesar de promover acciones tendientes a la entrega del título de propiedad, los parceleros no mostraron interés o carecieron de los recursos económicos para cumplir los compromisos que se adquieren al firmar los documentos.
- Las metas establecidas para la construcción y/o mejoramiento de infraestructura básica de apoyo a la población (camino, instalaciones comunales, redes de electricidad, acueductos rurales) y a la producción (centros de acopio, riego, drenaje) no se concretaron en logros físicos debido a que la fecha en que fueron transferidos los recursos por el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares –FODESAF– incidió sobre el proceso de contrataciones administrativas.
- La reprogramación de las metas físicas requeridas por el FODESAF y la duración de los procesos administrativos propios de la contratación por medio de licitación o suscripción de convenios demandaron una gran parte del tiempo programado, lo que retrasó las ejecuciones.
- Hubo subejecución en las operaciones crediticias a desembolsar, lo que responde al hecho de que las oficinas regionales mostraron debilidad en aspectos que inciden sobre la colocación de la cartera, especialmente en lo relacionado con la definición de prioridades y la elaboración de proyectos que tengan el adecuado fundamento técnico y estudios de mercadeo para disminuir la posibilidad de riesgo para productores y productoras. (IDA, 2002; 2004b)

Muchas de las limitaciones del IDA, que fueron la base para la creación del INDER, fueron analizadas por Mora (2013) en una investigación realizada para la propia institución que hace referencia a la clasificación de los asentamientos rurales promovidos por el instituto, sus beneficiarios y las condiciones que hoy enfrentan. Entre otros temas, se aborda la exclusión en la que viven los beneficiarios del Instituto a causa de las tendencias en la estructura agraria promovidas por las políticas neoliberales que rigen la economía mundial desde los ochenta, y las repercusiones que ese nuevo modelo implica para la unidad familiar en los asentamientos. Muchos de los adjudicatarios, por ejemplo, se han visto en la necesidad de vincularse laboralmente con las empresas localizadas en las inmediaciones de las parcelas, por lo que la exclusión social que experimentan estas familias se explica por las posibilidades de generar ingresos fuera de sus unidades productivas.

Según este autor, en el papel preponderante que se le da al mercado, los productores tienen que reorganizarse. Así, algunos se constituyen en un grupo de empresarios agrícolas y agroindustriales, es decir, grupos de agricultores familiares que reconvierten sus unidades productivas y nuevos inversionistas nacionales e internacionales que pueden aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades. Otros, excluidos de estos procesos, se convierten en productores familiares sin las condiciones para enfrentar la apertura económica ni competir con los bienes agrícolas importados; ellos no han conseguido resistir el deterioro de los precios de algunos productos tradicionales de exportación ni la reducción del apoyo y la protección estatal. El crecimiento de la vulnerabilidad social de las familias rurales y su persistente situación de pobreza han propiciado su expulsión de espacios rurales que hasta hace algunos años atraían población y su migración hacia las ciudades intermedias y los principales centros urbanos del Valle Central del país. Así, las organizaciones rurales

y organizaciones no gubernamentales asumieron, en parte, funciones en el medio rural, tales como la capacitación, el fortalecimiento organizativo y el acceso a servicios de créditos, información y apoyo técnico, entre otros (Mora, 2005, pp.102-103).

Las demandas de los Programas de Ajuste Estructural y el modelo de producción impuesto para atender al mercado internacional trajeron sus consecuencias a las unidades familiares, que enfrentaron rezago frente a una reconversión, pero también a la institución rectora de promover el desarrollo agrario, la cual “vio mermada su capacidad de acción y redujo de manera sensible su personal, sus funciones y las iniciativas dirigidas a promover el desarrollo de los asentamientos campesinos creados en el marco de su misión institucional” (Mora, 2013, p.39). Esto se reafirma en las limitantes expuestas anteriormente.

Las condiciones de exclusión de los y las parceleros se compararon con las de las familias a nivel nacional y se encontraron los siguientes hallazgos:

El estudio ha permitido comparar los niveles de exclusión de las familias beneficiarias del IDA, con datos nacionales de la Encuesta Nacional de Hogares del 2009. Tomando un índice de exclusión/inclusión que varía de 0 (exclusión total) a 100 (inclusión total) el grupo más bajo de hogares, a nivel nacional, tiene un promedio de 15.1 Por el contrario, el promedio del nivel más bajo de los hogares de los asentamientos es de casi el doble, 26.9. En otras palabras, los asentamientos con los índices más bajos no se ubican en el nivel más bajo de exclusión de los hogares de la sociedad costarricense. En esto influye, de manera muy clara, la acción desplegada por el IDA durante estas últimas décadas. Sin ella, la mayoría de esos beneficiarios se encontrarían en las mismas condiciones de los hogares con los índices de exclusión/inclusión más bajos del país.

- *El 80% de exclusión atribuible a los hogares remite a una acción determinante: trabajar fuera del asentamiento. Esta es una cuestión clave y el estudio ha arrojado varias luces al respecto.*

- *¿Quiénes trabajan fuera de los asentamientos? Hombres, jóvenes y que no tienen mayor educación (algún año más que primaria, lo cual en muchos casos, no supone haber concluido la secundaria).*
- *¿Dónde trabajan? En empleos asalariados en los que los de mayor calidad (aquellos donde las condiciones de trabajo se ajustan a la legislación vigente) atraen más, pero también los empleos precarios tienen su atractivo. Estos trabajos externos no son solo en la agricultura y suelen hacerse en empresas medianas o grandes.*
- *¿Hay diferencias entre los niveles de la clasificación de asentamientos? El nivel más alto se diferencia del resto en varios aspectos: donde el porcentaje de la mano de obra que trabaja fuera es más alto (ocho de cada diez trabajadores); es donde también hay mayor participación laboral de mujeres; tiene la mano de obra con mayor educación; y suelen ocuparse en mejores empleos. Un buen número de estos asentamientos se ubican en la Región Central. Es decir, no solo fueron beneficiados por la “lotería de la localización”, sino que parece que han aprovechado bien las oportunidades.*
- *¿Qué recursos de los asentamientos retienen mano de obra? Son dos. Por un lado, está la infraestructura (servicios de la vivienda y de educación) lo que estaría sugiriendo que los asentamientos, valga la redundancia, mejor asentados retienen más su mano de obra, y, por otro lado, la participación en organizaciones, que surte un efecto similar. Por el contrario, ni los proyectos productivos, que integran a varios beneficiarios de los asentamientos, ni la existencia de infraestructura productiva tienen incidencia. Esto insinúa que quien lo logra hacer, lo hace de manera individual. ¿Qué explicaría esta incapacidad de retención de mano de obra en los asentamientos? Hay varias respuestas. La primera es que el 80% de las actividades en los asentamientos son de mera subsistencia, por lo que no generan empleo remunerado. La*

segunda concierne al nivel más alto; como se ha mencionado, es el que representa el porcentaje más alto de personas trabajando afuera pero, a la vez, tiene el mayor peso de actividades internas dinámicas (que usan mano de obra). En otros términos, se ha logrado combinar empleos buenos fuera del asentamiento con cierto dinamismo productivo interno. Por eso son los hogares con mejores resultados en términos de inclusión. Y la tercera respuesta tiene inevitablemente un tono hipotético. Tomando en cuenta que la mayoría de la mano de obra que sale de los asentamientos es joven, pensamos que se está reflejando también la ruptura de la transmisión generacional de la cultura campesina. Los hijos no quieren seguir siendo lo que son los padres, campesinos de subsistencia con futuro incierto. Pero esto, según el estudio, es una hipótesis a verificar.

La expansión de las actividades agrícolas, tradicionales y no tradicionales, así como el incremento de las actividades rurales no agrícolas, tales como el turismo, la agroindustria, los agronegocios y los servicios – actividades en las cuales también incursionan algunas familias y organizaciones rurales; lo mismo que el incipiente desarrollo de la agricultura orgánica y de transición, así como otras modalidades de agricultura conservacionista (producción en armonía con el ambiente), originan un medio rural más complejo, con relaciones y conflictos sociales que, aunque en su mayoría se encuentran latentes, forman un denso tejido social, aunque en muchos territorios en franco proceso de deterioro, el cual ha servido de sustento a las diversas estrategias y modalidades de organización e intercambio, seguidas por las familias rurales, con el fin de obtener los recursos necesarios para la subsistencia y para permanecer en sus fincas y comunidades rurales. (Mora, 2013, pp.39-42)

Se anotaron deficiencias del marco legislativo de ese momento, por ejemplo: una concepción limitada de la tierra que no es coherente con el dinamismo y

diversificación del medio rural contemporáneo; un modelo centrado exclusivamente en lo agrario que no alcanza a comprender la diversidad de actividades productivas y servicios en los territorios rurales; un modelo de ordenamiento agrario demasiado vulnerable al mercado de tierras; y, finalmente, ausencia de mecanismos eficaces de coordinación, articulación y planificación pública y de instrumentos de inclusión del sector privado, gobiernos locales y la sociedad civil (Ávila, 2013, p.8).

Por lo tanto, tomó fuerza la postura de que el desarrollo rural debe ser abordado a partir de un plan único e integral de una entidad que dirija y coordine las acciones de los diferentes actores e instituciones. No obstante, en la década de los noventa la responsabilidad de su conducción fue diluida entre los diferentes sectores e instituciones y se ha asociado más al desarrollo del sector agropecuario, ya que este sector dinamiza la economía rural (González, 1999, IICA, 2003, citado por Ávila, 2013).

Todo lo dicho anteriormente tiene el carácter de antecedente frente a la creación del INDER en el 2013 en reemplazo del IDA. El artículo 1 de la Ley 9036, la cual crea este nuevo instituto, erige como objetivo:

Establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario.

Para cumplir con este objetivo se hace un llamado a todos los actores y sectores sociales del país para

promover el desarrollo rural desde un enfoque territorial, pues se busca una mayor articulación y planificación de la política, particularmente en los territorios de menor grado de desarrollo. Entre lo novedoso del enfoque se resalta que este:

- Propicia la elaboración de estrategias de desarrollo rural articuladas en los ámbitos local, regional y nacional.
- Impulsa una economía rural empresarial con competitividad, valor agregado, economía de escala, nuevos mercados y utilización de todos los recursos presentes en los territorios.
- Promueve el desarrollo de proyectos, compra de tierras para proyectos e intervención en todo el proceso.
- Fomenta la igualdad de oportunidades para mujeres, jóvenes y minorías étnicas.
- Transforma la institucionalidad, mediante la gestión en tres ejes fundamentales: productivo, que pretende propiciar el acceso a la tierra y a otros medios y activos para la producción como condiciones esenciales para la constitución de emprendimientos rurales con perspectivas de sostenibilidad económica, ambiental y pobladores rurales; institucional, que conceptualiza una institución dinámica, ágil en su financiamiento, vinculada a la población de los territorios rurales mediante el impulso de los procesos orientados al bienestar con perspectiva de equidad e inclusión y la generación de espacios para la participación de los actores territoriales en las acciones institucionales, especialmente la de los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones económicas y sociales; y territorial, que establece como una unidad de gestión al territorio rural, el cual es asumido como una unidad espacial dedicada principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias, compuesta por un tejido social e institucional propio, con una base de recursos naturales específicos, así como

con formas propias de producción, intercambio, consumo, manifestaciones culturales y de identidad comunes (Ávila, 2013, p.12).

Para los fines de este estudio, es de vital importancia resaltar que en la Ley 9036 de 2012 se incluye el tema de género (ausente en otras leyes agrarias), lo que implica una suerte de reposicionamiento de las mujeres como sujetas de desarrollo y como beneficiarias y adjudicatarias de los programas sociales del Instituto. Lo anterior resulta de gran importancia en la “era INDER”, pues permitirá que la presencia, trabajo y aporte de las mujeres en el mundo rural sea nombrado (lo que se nombra existe), registrado a cabalidad, contabilizado, constatado y leído; y tal y como afirma el Instituto Nacional de las Mujeres –INAMU– (2010, pp.24-25):

La elaboración de estadísticas con enfoque de género busca hacer visibles estas desigualdades reales entre las mujeres y los hombres, con el fin de promover la igualdad y equidad, ya que contribuyen a la eliminación de estereotipos, a la formulación de políticas y al monitoreo del avance hacia la plena igualdad entre mujeres y hombres.

Sin ninguna mezquindad, se reconoce que en esta transformación del IDA al INDER se ha dado un paso significativo a favor de las mujeres. Sin embargo, habrá que esperar los nuevos informes oficiales del INDER en procura de constatar si, además de proporcionar datos desagregados por sexo, el Instituto ofrecerá en el abordaje del tema de las mujeres rurales una mirada desde la situación y condición de género en materia de servicios y beneficios, aportes y logros alcanzados hacia la igualdad y equidad.

Para las mujeres rurales, un avance mayúsculo es también la Declaratoria de Política de Género para el sector Agropecuario Costarricense 2010-2012, de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Agropecuaria y Rural –SEPSA–. Esta declaratoria, tal como se lee en la presentación del documento oficial, es un esfuerzo

conjunto entre las distintas instituciones del sector, Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG–, Consejo Nacional de Producción – CNP–, Instituto de Desarrollo Agrario – IDA–, Servicio Nacional de Agua, Riego y Avenamiento –SENARA–, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura –INCOPESCA–, Programa Integral de Mercadeo Agropecuario –PIMA– e Instituto Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria – INTA–, en conjunto con la SEPSA, para impulsar acciones estratégicas encaminadas a la reducción de brechas de género, principalmente relacionadas con aspectos productivos y económicos en el sector rural costarricense.

Información oficial histórica de SEPSA y el apoyo a mujeres del sector rural

Financiamiento para proyectos productivos

A través del Banco Nacional de Costa Rica se reporta un aumento en el crédito rural dirigido a las mujeres, que incluye microempresa, pequeña empresa y junta rural agropecuaria. Se pasó de 282 colocaciones por un total de 291,7 millones de colones en 1999, a un total de 3.129,8 millones y 1.869 colocaciones en 2002. En cuanto a la pequeña empresa agropecuaria, del total de operaciones reportadas a 2003, solo el 8,71 % fue para la población femenina (SEPSA, 2003, pp.8-9).

Programa de Reconversión Productiva

Desde la creación del Programa en 1996 hasta junio del 2002, se registra un total de 130 proyectos, de los cuales al inicio solo un 5,1 % comprendía participación de mujeres, porcentaje que fue aumentando hasta llegar al 18 % en 2002 (SEPSA, 2003, p.9).

Proyecto Proinfancia y Desarrollo Rural –PROINDER–

En 1999 participan de los proyectos agroproductivos del IDA un total de 31 hombres y 15 mujeres. Esta brecha se reduce en el 2000 con la participación de 83 hombres y 67 mujeres. Sin embargo —y a pesar de que en 2001 un total de 69 hombres y 28 mujeres acceden a los beneficios del proyecto PROINDER—, para el 2002, aun cuando la actividad ganadera se reporta como la principal, estos datos se revierten con un total de 70 hombres en y 102 mujeres que se insertan en la dinámica productiva agropecuaria a pequeña escala. De acuerdo con la entidad, el aumento de la participación de las mujeres en el desarrollo de actividades productivas familiares dirigidas a asegurar el consumo adecuado de alimentos en sus hogares y en pequeños emprendimientos productivos para mejorar sus ingresos económicos ha impactado notoriamente en este aumento progresivo (SEPSA, 2003, pp.9-10).

Otros Servicios del Sector Agropecuario

Tierra

La adjudicación y titulación de tierras por parte del IDA entregó entre 1998 y 2001 un total de 12.892 escrituras, de las cuales 3.247 fueron otorgadas a hombres, 3.172 a mujeres y 6.073 a parejas (SEPSA, 2003, p.10).

Servicio de Extensión Agropecuaria

Este servicio, a cargo del MAG a través de Agencias de Extensión Agropecuaria, inició la atención a grupos de mujeres y mixtos en 1994 de forma gradual. A 2001, este servicio solo representó para las mujeres un 12 % de participación (SEPSA, 2003, p.10).

Servicios de Riego

El SENARA, por lo menos hasta el 2003, había construido proyectos de riego y drenaje en todo el país, de los cuales se han beneficiado un total de 9.944 personas, de las cuales 5.881 han sido hombres y 4.063 mujeres (SEPSA, 2003, p.11).

De acuerdo con estos datos, y como lo reconoce la misma entidad, sigue siendo necesario una mayor incorporación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de género en el sector agropecuario. Dicha necesidad encuentra eco en los retos que se plantean en el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011–2014 bajo el título de limitaciones en materia de gestión de territorios:

En la gestión participativa del desarrollo rural, se hace necesario emprender acciones para aumentar las condiciones de equidad, inclusión social, arraigo por parte de los y las jóvenes rurales en las actividades agropecuarias y en la gestión del desarrollo territorial rural; emprender acciones para promover la reducción de la brecha educativa en materia de género; fomentar proyectos generadores de valor agregado local, empleos de calidad, desarrollo de capacidades, infraestructura social comunitaria y mejoras en el ingreso de productores y productoras para contribuir al desarrollo de comunidades rurales, particularmente en los cantones de bajo índice de desarrollo social. (MAG, 2011, p.35)

Agarwal (1994), citada por la Fundación Arias para el Progreso Humano (2002), plantea cuatro razones de

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. El género y la propiedad son vistos como una fórmula eficaz para entender y transformar la posición subordinada de las mujeres. Asimismo, considera que la relación entre bienestar, género, propiedad y derecho a la tierra se vincula directamente de forma positiva entre el estado nutricional de los hijos e hijas, el ingreso controlado por sus madres, el riesgo de pobreza y el bienestar físico de la mujer y su prole. En este sentido, no es suficiente el acceso a la tierra que las mujeres tienen mediado por su cónyuge o por otros varones de la familia, sino que es necesario que ellas tengan control de la tierra; situación que redundará en mayor producción y más posibilidades de acceso a servicios de crédito, asistencia técnica e información.

Las mujeres hacen una distribución más equitativa de los ingresos del hogar en materia de salud, alimentación, educación para sus hijos e hijas; esto es afín con el paradigma de una economía para la vida (Hinkelammert y Mora, 2008), pues se asegura el bienestar del grupo familiar y del entorno en situación de igualdad y equidad. Dicho bienestar familiar, condición que las mujeres consideran esencial, se ha tenido en cuenta dentro de las nuevas inclusiones hechas en la política de Estado para la agricultura, sustentada en cuatro pilares: competitividad, innovación y desarrollo tecnológico, cambio climático y gestión agroambiental, y gestión de territorios rurales (IICA, 2011, pp.39-42). En este último eje se han desarrollado las siguientes acciones para fortalecer la agricultura familiar:

- Caracterizar participativamente el concepto de agricultura familiar e identificar cinco áreas estratégicas de atención para la aplicación de instrumentos diferenciados: financiamiento, mercadeo, investigación y transferencia tecnológica, mujer y juventud rural, y seguridad alimentaria y nutricional.

- Planes Integrales de Desarrollo Local en 15 cantones y 25 comunidades —bajo la coordinación del Ministro de Bienestar Social y Familia— que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de estos territorios (IICA, 2011, p.42).

En Costa Rica un importante factor estructural lo constituye la institucionalidad pública: el MAG, el CNP, el INTA, el SENARA, el Servicio Fitosanitario del Estado —SFE—, el Servicio de Sanidad y Salud Animal —SENASA—, la Oficina Nacional de Semillas —ONS—, y el INDER son todas instituciones relacionadas con la cuestión rural. En el pasado existió un fuerte impulso para hacer reformas institucionales, pero estas no dieron con grandes resultados —por lo menos hasta la Ley 9036 de 2012—. Aun cuando se reconocía por parte de las autoridades del sector que el cambio era impostergable, las restricciones presupuestarias y la presión por la austeridad fiscal significaron una limitación para el cambio (IICA, 2011, p.17).

La necesidad de suplir algunas de las limitaciones del sector público y la motivación por parte de los gobiernos en Costa Rica de mantener condiciones de competitividad y equidad han generado una estructura organizativa por parte de entidades y grupos:

- Cooperativas de productores de café, carne, lácteos, azúcar, palma aceitera, entre otros, que, si bien han tenido un desempeño dispar, en general han cumplido sus objetivos de ofrecer servicios a los asociados, procesar en forma eficiente, acceder a mercados y distribuir equitativamente los beneficios.
- Agrupaciones en las que el Estado tiene gran participación: el Instituto del Café de Costa Rica —ICAFE—, la Liga de la Caña de Azúcar, la Corporación Bananera Nacional —CORBANA—, la Corporación Arrocería Nacional —CONARROZ—, la Corporación Ganadera —CORFOGA— y la Corporación Hortícola. Sobre estas se ha puesto en tela de juicio su capacidad de asignar

adecuadamente los ingresos y generar bienes públicos, particularmente frente a productores con mayores limitaciones.

- Cámaras como la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria –CNAA–, la Cámara de Exportadores de Costa Rica –CADEXCO–, la Cámara Costarricense de la Industria Alimentarias –CACIA– y las sectoriales de cafetaleros, lecheros, ganaderos, avicultores, entre otras, algunas de estas últimas con presencia nacional y otras local.
- Organizaciones de base campesina, lideradas por la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios –UPANACIONAL–. Entre estas prevalece la pequeña organización local y varios cientos de ellas tienen presencia a nivel nacional. Estas organizaciones han ido transformando su rol tradicional de presión para ocuparse también de la capacitación y la prestación de servicios a los asociados, al mismo tiempo o como consecuencia de que el Estado eliminaba sus programas de intervención en el mercado y los subsidios directos a los pequeños agricultores. Dentro de estas también se reconoce a las organizaciones indígenas y las de mujeres rurales (IICA, 2011, pp.17-18).

En materia de organizaciones de base campesina, que luchan por sus intereses y por mejorar las condiciones propias en las que se desenvuelven en el sector rural, están:

- Red de Mujeres Campesinas: que articula a mujeres del campo, ya sea formando parte de los grupos u organizaciones de mujeres o de organizaciones mixtas.
- Asociación Coordinadora de Mujeres Campesinas: conformada por 40 agrupaciones de mujeres en ocho cantones del territorio nacional.
- Mesa Nacional Campesina: agrupación de carácter nacional al servicio de los intereses de las

campesinos y campesinos de diversos sectores y rubros productivos del país. Sus organizaciones de base son la Asociación de Productores Silvoagropuecuarios y Turismo Rural Comunitario –APROSAMA–, la Asociación Cotobruseña de Agricultura –ACOAGRO–, la Asociación Productores Orgánicos de Turrialba –APOT–, la Asociación Nacional de Mujeres Agroindustrial Rurales –ANAMAR–, la Asociación Productores Agropecuarios –ASOPROA–; la Asociación de Conservación y Manejo Forestal –ASCOMAFOR–, el Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus, la Asociación de Delicias Panceñas, la Asociación Mixta para la producción y desarrollo Alianza Garabito y la Red de Mujeres de la Zona Norte.

- Cooperativas agrarias como la Federación de Cooperativas de Producción Agraria y Servicios Múltiples R.L –FECOPA– y la Federación de Cooperativas de Mercadeo Agropecuario R.L –FEDEAGRO–.
- Sindicatos y federaciones de trabajadores rurales y campesinos afiliados a la Federación de Sindicatos Agrarios Nacionales –FESIAN–, a la Federación Nacional Campesina –FENAC– y a la UPA NACIONAL.

Por otra parte, en las instituciones públicas del sector agropecuario hay un esfuerzo en la generación de procesos de sensibilización de las funcionarias y funcionarios en materia de género, tal como se indica en los estudios realizados por el INAMU. Aunque el estudio se refiere al contexto de las mujeres pequeñas y medianas empresarias, el sector en este caso no marca distancia con respecto al rural; al fin, todas son mujeres ejerciendo actividades fuera del ámbito privado en un mundo público altamente masculino y masculinizado. Una de las conclusiones más importantes a las que se llegó es que el personal del sector agropecuario, en su mayoría, ha recibido formación básica en materia de igualdad y equidad de género, pero carecen de

instrumentos, con herramientas prácticas sobre el tema más allá de la teoría, así como de sistemas de monitoreo y evaluación que garanticen mayor continuidad y seguimiento a los procesos (INAMU, 2013a y 2013b).

El contexto de lo rural hasta aquí expuesto sirve de marco referencial de la situación de las mujeres rurales, quienes hasta hace apenas unas cuatro décadas empezaron a ser identificadas y reconocidas como sujetas de desarrollo. Las etapas por las que han tenido que transitar para lograr un posicionamiento en el ámbito de lo público han estado marcadas por pasos lentos y pequeños. Todavía hoy siguen siendo invisibles en muchos de los datos oficiales y las investigaciones exclusivas sobre el sector femenino rural son escasas. En el estado del arte realizado para este estudio se comprobó que, en el grueso de los documentos revisados, ellas ocupan pocos renglones y, peor aún, lo hacen en espacios residuales.

Mapeo del marco jurídico y regulatorio

En Costa Rica el marco jurídico y regulatorio está compuesto por leyes, tratados y convenciones incorporadas al ordenamiento jurídico nacional en procura de mejorar la calidad de vida de la población. Algunos de estos instrumentos hacen especial énfasis en las mujeres que están relacionadas con la ruralidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos encabeza el marco jurídico internacional, que para el caso costarricense tiene un rango supra constitucional. Existen también otros instrumentos asociados directamente con el acceso a la tierra por parte de la población rural y con el reconocimiento del derecho a la propiedad individual y colectiva. Fuentes et al. (2010) exponen de manera sistematizada las convenciones, leyes y normativas en las que se amparan los procesos de acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 17 consagra que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” y que “nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que consigna en su artículo 22 que toda persona tiene derecho “a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que en su artículo

21 protege el derecho a la propiedad privada, subordinando el uso y el goce de los bienes al interés social, al que se añade el derecho a una indemnización justa en los casos de expropiación y el sometimiento de dichos procedimientos a las formalidades que establezca la ley.

- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW–, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas –ONU– en 1979, y suscrita por Costa Rica cinco años después. Este es uno de los instrumentos internacionales de sustancial significancia en los procesos de emancipación de las mujeres en el tema de la discriminación, definida en su artículo 1 como:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Sobre este aspecto los Estados deben procurar medidas de todo tipo para prevenir, prohibir y sancionar la discriminación contra las mujeres, en este caso las mujeres rurales, tanto en espacios públicos como privados. En su artículo 14 además dispone que los Estados:

Deben tener en cuenta los problemas específicos de la mujer rural así como su aporte a la economía familiar.

Con el fin de eliminar la discriminación, asegurar a las mujeres: su derecho a participar en la ejecución de planes de desarrollo en todos los niveles, a gozar de condiciones de vida adecuadas, a tener acceso a servicios adecuados de salud y a beneficiarse de los programas de seguridad social, a obtener todos los tipos de educación, a participar en las actividades comunitarias y de grupos de autoayuda y cooperativas

que generen oportunidades económicas, a obtener acceso a créditos y a asistencia técnica, así como a participar en pie de igualdad en los programas públicos de distribución de tierras y de reasentamiento.

Y en su artículo 15:

Los Estados Parte 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.

Finalmente, el Artículo 16-h plantea que se darán “los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes”.

El instrumento posee un protocolo facultativo que le posibilita al Comité de la CEDAW recibir comunicaciones de personas o grupos de personas que consideren que le han sido vulnerados los derechos reconocidos por este instrumento y presentar recomendaciones a los Estados Parte. Esta Convención significó un parteaguas en el largo camino de lucha por la igualdad y la equidad del género femenino, así como lo ha sido la Convención de Belém do Pará de 1994, en cuyo artículo 7 se convoca a los Estados suscritos a trabajar por la lucha para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer dictando medidas jurídicas y administrativas para evitar y detener las agresiones, así como resarcir y reparar los daños sufridos.

Todas las disposiciones normativas antes descritas no solamente develan la existencia de un marco jurídico amplio acogido por el ordenamiento jurídico del país en firme coherencia con los tiempos actuales, sino que este es incluyente y acorde con el mejoramiento continuo de la calidad de vida de unas personas que se han mantenido por larga data en condiciones desventajosas: las mujeres.

La historia reciente de las mujeres en cuanto al acceso, tenencia y control de la tierra evidencia que aún persisten dosis de enajenación hacia ese bien y, al mismo tiempo, se continúa obviando la importancia real que tiene la participación del sector femenino en el mundo rural costarricense. Nuevas disposiciones legales han sido elaboradas desde las instituciones públicas con el firme propósito de contrarrestar las situaciones descritas y así visibilizar, nombrar, destacar y hacer válidos los derechos de las mujeres, como también evidenciar la necesidad de su reconocimiento e implementación para tener mejores condiciones de vida y su legitimación como sujetas del desarrollo, alejándose de visiones androcéntricas reproductoras de condiciones y situaciones de subordinación, desigualdad e inequidad.

Muy a pesar de que el acceso a la tierra, al crédito y los insumos modernos de producción es aún desigual, las mujeres siguen siendo protagonistas en el desarrollo rural para las condiciones de sostenibilidad y seguridad alimentaria de estos territorios debido a la producción de alimentos y a la regulación, distribución y administración del acceso a los mismos (IICA, 2002).

En Costa Rica se cuenta con una ley de gran trascendencia, la Ley de Promoción de Igualdad Social de las Mujeres (Ley 7142 de 1990). Esta inicia su propuesta en beneficio de las mujeres desde su artículo 1: “Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural”.

Con respecto al acceso a la tierra, en el capítulo III, el artículo 7 afirma:

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.

En cuanto al patrimonio familiar, esto quiere decir también que (artículos 7 y 8):

- En caso de unión libre o ser ella jefe de familia, la mujer tiene derecho a la casa otorgada por medio de programas de desarrollo social.
- En caso de unión de hecho o matrimonio, la mujer tiene derecho a que la casa sea adjudicada a su nombre y bajo el régimen de patrimonio familiar.
- En caso de ser asegurada directa, la mujer tiene derecho a asegurar al grupo familiar dependiente económicamente de ella por medio de la Caja Costarricense del Seguro Social –CCSS–.

Además de dictar un respaldo jurídico para el acceso a bienes inmuebles y la posibilidad de cubrir a su familia en caso de ser asegurada directa, se propicia el tema de la capacitación para el desarrollo integral de las mujeres por medio del Instituto Nacional de Aprendizaje –INA–. El artículo 19 dice que “esta capacitación deberá incluir el conocimiento de la legislación laboral correspondiente e inherente a los derechos de la mujer trabajadora”.

Otra protección adecuada sobre los bienes inmuebles la ofrece el Código de Familia en sus artículos 42 al 47, en los que se dispone su afectación, limita las facultades de disposición de la persona propietaria del inmueble e impide que el mismo pueda ser perseguido por los acreedores que surgen después de haber sido afectado el bien, es decir, los acreedores no podrán cobrar la deuda mediante cobro judicial. En esto, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres hizo un gran aporte al reformar los artículos del Código de Familia que regulan el régimen de protección a los bienes inmuebles. Anteriormente se beneficiaban las personas unidas en matrimonio, en la actualidad también aquellas que se encuentran bajo el estado civil de convivencia o unión libre.

En el artículo 41 del Código de Familia se consigna que cada miembro de la pareja puede disponer sin ninguna limitación de los bienes que estén a su

nombre y de sus frutos. Existe el sistema denominado como Participación Diferida, que se concibe como la participación del cónyuge sobre los bienes del otro cuando hay divorcio, separación judicial, nulidad del matrimonio o la muerte de alguno. Cuando hay nulidad se fundamenta en que el cónyuge haya obrado de buena fe o con la liquidación anticipada de ganancias. Es decir, según lo expone Bonilla (2010), se trata de aplazar el derecho de gananciales hasta el momento en que se den esas condiciones de ruptura del matrimonio. Funciona como sistema de separación durante la vigencia del matrimonio y se liquida como el de comunidad.

Una situación que hay que recalcar, según Bonilla, es que la contribución de las mujeres, en la mayoría de los casos, no es de bienes que le pertenecieran durante su soltería y que durante el matrimonio su trabajo no se transa monetariamente en el mercado. Es decir, se considera como no aportadora en la construcción de los bienes de la pareja y esto ya de por sí marca una brecha importante, tanto dentro del matrimonio como fuera de este, para tener acceso a los bienes mismos.

El Código Civil de 1888 adopta el régimen patrimonial matrimonial con carácter subsidiario o supletorio, lo que garantiza que en ausencia de un pacto entre los cónyuges que establezca un sistema diferente, la ley regulará el régimen patrimonial entre la pareja. Los contratos de las parejas casadas o a las puertas de contraer nupcias son conocidos como capitulaciones matrimoniales; en ese documento definen la situación de sus bienes adquiridos dentro y fuera de la relación. La capitulación como figura jurídica no es muy conocida, en particular por las mujeres, y menos aún por las del sector rural; además, tiene un costo muy alto, lo que se puede interpretar como una barrera grande a sabiendas de la feminización de la pobreza en escalada que se vive en el país.

Rodríguez (2005), citada por Bonilla, se refiere al derecho a gananciales desde una perspectiva histórica

en la que muestra los avances significativos que algunos artículos del Código Civil de 1888 han tenido con las siguientes reformas:

- Los artículos 76 y 77 estipulaban que el derecho a gananciales constituía un derecho real de copropiedad, con lo cual se trataba de una participación en especie y no de un valor de tipo crediticio (los bienes se considerarían comunes y se distribuirían por igual). Esto mismo siguió en el nuevo Código de Familia, creado en 1973. Fue en 1976 que se reformó la norma al establecer que el derecho a gananciales lo constituye la participación de la mitad del valor neto de los bienes con esa naturaleza en el patrimonio del otro cónyuge.
- El artículo 71 del Código de Familia se modifica en 1997 mediante la Ley 7689. En este se estipulaba el sistema de sanción vinculada a la propiedad privada: cuando alguno de los cónyuges era declarado culpable en caso de sevicia, adulterio o abandono (aunque en la mayoría de los casos no se sancionaba a los varones por esas actitudes) y por ello se realizaba la disolución del matrimonio, el cónyuge culpable perdía el derecho a gananciales y a una pensión alimentaria. Con la reforma, cada miembro de la pareja adquiere el derecho de los bienes gananciales que se constaten en el patrimonio del otro, independientemente del fallo de inocente o culpable en el proceso de disolución o separación del matrimonio. Se agrega, además, sanción expresada en cobro de daños y perjuicios en caso de daños morales o materiales, con derecho a indemnización, cuando se da el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro o de sus hijos, la tentativa de uno de los cónyuges para prostituir o corromper al otro cónyuge y la tentativa de corrupción o la corrupción de los hijos de cualquiera de ellos o la sevicia en perjuicio del otro cónyuge o de sus hijos.

Es importante resaltar que los bienes gananciales son casi siempre administrados por los hombres dentro del matrimonio. De acuerdo con el estudio de Bonilla en cinco comunidades rurales de Costa Rica (2010, p.29), “algunas mujeres podrían tener acceso a algunos recursos tras el divorcio pero no durante la vigencia del matrimonio (...) y se aplica la separación de bienes solo en caso de separación o divorcio”. Las mujeres tienen la posibilidad de echar mano de un recurso legal para realizar la solicitud respectiva de los bienes gananciales sin que medie la disolución del matrimonio, sin embargo, solo es posible si se comprueba una mala administración de los bienes o un posible traspaso por parte del cónyuge que pueda afectar los derechos gananciales. Cuando el matrimonio se muestra estable no existe regulación alguna para que la mujer pueda tener acceso y disfrute de los bienes patrimoniales.

Retomando la Ley de Promoción de Igualdad Social y el hito que representa en la ruta de la igualdad y equidad entre mujeres y hombres, “la mayor parte de las propiedades y el uso de la tierra para la producción en las comunidades rurales costarricenses no corresponden a recursos obtenidos mediante los programas sociales” (Bonilla, 2010, p.19). La igualdad social en cuanto a la posesión de la tierra se enuncia y se mantiene casi como un ideal frente a las distintas realidades de muchas mujeres que evidencian lo contrario a pesar del paso del tiempo. Tal como se aprecia en la CEDAW “a pesar de estos diversos instrumentos, las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”, por lo que se amplía el principio de igualdad formal ya reconocido en la Constitución Política de Costa Rica para otorgarle rango constitucional y de derecho humano al principio de igualdad y no discriminación de la mujer (Bonilla, 2010, p.23).

Por su parte, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas emite una resolución en 1998 sobre la mujer y el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada, en la que afirma:

Preocupada porque como resultado de la discriminación de que es objeto la mujer en lo que respecta a la adquisición y la tenencia segura de la tierra, la propiedad y la vivienda, el número de mujeres que vive en condiciones de pobreza aumenta de manera desproporcionada al número de hombres y porque las condiciones que afectan a la mujer son especialmente graves y le impiden a ésta salir del círculo vicioso de la pobreza. (...)

1. *Afirma que la discriminación de la que es objeto la mujer en lo que respecta a la adquisición y la tenencia segura de la tierra, la propiedad y la vivienda, constituye una violación de los derechos humanos de la mujer a la igualdad, la protección contra la discriminación y el disfrute igual del derecho a un nivel adecuado, incluida una vivienda adecuada.*

El derecho a la tierra contiene tres componentes: acceso al bien tierra, seguridad jurídica de su tenencia y acceso a recursos para desarrollar proyectos de vida (Fuentes et al., 2010, p.23). Las mujeres, en su condición de ciudadanas de un Estado de Derecho, han de tener pleno disfrute de ese derecho a la tierra; es decir, o están todos los componentes garantizados o no está realizado el derecho.

Para el caso costarricense, a sabiendas de la necesidad de garantizar que ese derecho no quede en el plano nominal y se convierta en realidad, además de la ya mencionada Ley de la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se han venido realizando ingentes esfuerzos desde hace varias décadas, los cuales se describen en el siguiente listado:

- Ley contra la Violencia Doméstica.
- Modificación de la Ley de las Pensiones Alimentarias.
- Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Nuevo Código Procesal Penal (en el que se reconocen derechos específicos de las víctimas en directo beneficio para las mujeres, además de derechos patrimoniales para las familias de hecho).

- Ley contra el Hostigamiento Sexual.
- Ley de Paternidad Responsable.
- Creación de la Defensoría de la Mujer.
- Fundación del Instituto Nacional de las Mujeres en reemplazo del Centro Nacional para la Mujer y la Familia (Bonilla 2010, p. 25).

Todo esto constituye un patrimonio jurídico y normativo aportado desde las diferentes instancias del Estado frente a su responsabilidad con y para la sociedad, y para el caso que ocupa, dirigido a las mujeres específicamente.

Mediante la Ley de Igualdad Social, la legitimación de las mujeres como sujetas de derecho queda manifiesta en aspectos puntuales: el matrimonio de hecho o “unión libre” la proporciona no solo ser reconocida como compañera, esposa o pareja sino que le asegura otros derechos importantes (así como a su compañero): la herencia, la afectación de bienes inmuebles al régimen de patrimonio familiar y las adjudicaciones de inmuebles de programas de desarrollo social. No obstante, la herencia por “matrimonio de hecho” no le asegura a las mujeres tener acceso directo a bienes como la tierra, pues, según el artículo 571 y siguientes del Código Civil, se puede heredar a cualquier persona dentro y fuera de la familia; es decir, la ley permite el libre albedrío para legar a favor o en detrimento de la cónyuge, los hijos y las hijas. Para el caso de las mujeres, según apunta Bonilla (2010), ha existido una práctica frecuente en la que a las mujeres se les hereda una pequeña propiedad con las dimensiones justas para la construcción de vivienda y nada más, mientras a los hijos sí se les hereda tierra para producirla. Como se puede apreciar, la familia concebida desde el esquema androcéntrico reproduce y perpetúa situaciones de discriminación.

En lo que respecta a las adjudicaciones de tierra durante los últimos 32 años por parte de la institución rectora del desarrollo rural costarricense, el IDA nace con el fin de atender de manera más eficiente

la demanda de los asentamientos campesinos en términos de su desarrollo y fomento socioeconómico y agroproductivo en el marco de la coordinación interinstitucional (artículo 3, inciso h de la Ley 6735 de 1982):

Específicamente, el IDA ha ejercido un papel protagónico en el establecimiento de asentamientos campesinos, en los inmuebles que ha adquirido y adjudicado. Asimismo, el Artículo 5 de esta Ley reitera la capacidad del Instituto de ejercitar sus programas de distribución de tierras, prioritariamente en aquellos lugares donde, los estudios previos del caso, determinen una inconveniente distribución de la tierra, que origina problemas socioeconómicos. (IDA, 2004a, p.8)

Según el artículo 1 de la Ley 3042 de 1962, de Tierras y Colonización, acorde con esa responsabilidad con el acceso y tenencia de la tierra de la población rural del país, se debe promover la propiedad de la tierra “para el aumento gradual de su productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe consciente del desarrollo económico-social de la Nación”. Además, en el artículo 6 se dispone que cualquier persona tiene el derecho de informar sobre la existencia de tierras en cuya explotación no se cumpla con la función social de la propiedad y, en el 67, se le asigna al IDA la facultad de comprar de nueva cuenta los terrenos otorgados si su venta representa una excesiva concentración o división de la tierra.

Asimismo, mediante la Ley 6734 de 1982, se crea la jurisdicción agraria con fundamento en lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución Política:

como función especial del Poder Judicial, a la que corresponderá, en forma exclusiva, conocer y resolver definitivamente sobre los conflictos que se susciten, con motivo de la aplicación de la legislación agraria y de las disposiciones jurídicas que regulan las actividades de producción, transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas. (Artículo 1)

Continuando con la constitución del marco jurídico, se destaca la Ley de Asociaciones Cooperativas y el Instituto de Fomento Cooperativo. Su artículo 1 dice que las cooperativas son entes de conveniencia, utilidad pública e interés social, y las define como “un medio eficaz para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país”. En este artículo se enfatiza el bienestar individual más que familiar en el sentido de unidades productivas en beneficio de su propio sustento o desarrollo económico.

Sobre la Ley de asociaciones cooperativas Bonilla plantea que esta:

Se mantiene siempre en la línea del derecho individual; aunque el resultado de la actividad de la cooperativa sea producto de un esfuerzo colectivo, el trabajo del asociado se considera desde su individualidad.

(...) la devolución de los excedentes, e incluso la aceptación de las pérdidas por parte de los asociados, debe hacerse en forma proporcional a su participación en el trabajo común (artículo 3, inciso c). De manera que el resultado del ejercicio productivo, aún más visible en los casos de cooperativas exitosas (...), no se traducirá en ningún recurso que pueda ser controlado por las mujeres, o al que ellas tengan acceso. (2010, p.32)

Desde su concepción, la ley se muestra inconsistente con todos los avances que en materia de acceso y tenencia de la tierra y a otros bienes inmuebles se han alcanzado en Costa Rica para las mujeres. El sector cooperativo parece no tener conocimiento de que el Estado costarricense se suscribió a la CEDAW y que, además, cuenta con la Ley de Igualdad Social, saltos cualitativos y cuantitativos en materia jurídica en los procesos de inclusión del sector femenino en la estructura de desarrollo y las actividades productivas.

En este marco jurídico y regulatorio también hay nuevas propuestas que en alguna medida compensan leyes como la anterior y muestran que los avances

siguen su marcha. Es así como en el 2013 se firma la Ley 9036, que como se ha mencionado, transformó al IDA en el INDER. Según la diputada Annie Saborío Mora, una de las impulsoras de la Ley:

Esta es una ley incluyente de los diversos sectores de la sociedad, con un trato justo y equitativo para mujeres, jóvenes, adultos mayores, población discapacitada. (...) Con el INDER se escribe una nueva página llena de ilusión y esperanza para nuestros campesinos y campesinas, quienes tendrán ahora la oportunidad de acceder a un desarrollo planificado y ordenado. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2014, pp.198-199)

Por su parte, Carlos Bolaños Céspedes, coordinador de la Cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de Costa Rica, concluye que con la Ley se establece la multifuncionalidad y se amplía y fortalece el objeto del Derecho Agrario, a la vez que se incorporan nuevos enfoques como género, diversidad, participación y desarrollo sostenible (Universidad de Costa Rica, 2013).

La Ley, en su artículo 1, asume como objeto y ámbitos de aplicación los siguientes:

Establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de políticas de desarrollo rural y al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario.

Asimismo, tiene como objeto la transformación institucional del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), como la institución especializada en el desarrollo rural territorial.

En el análisis realizado a la Ley, algunos hallazgos importantes, que se profundizarán más adelante, fueron:

- Veintiuno de sus ochenta y seis artículos (1, 2, 5, 15, 16, 26, 39, 40, 45, 46, 50, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 75 y 76), es decir un 24 %, vinculan a las mujeres de manera directa con beneficios para el acceso a la tierra y a servicios que deben brindarse.
- Sobre la terminología y los conceptos se mantiene una visión de inclusión y participación de las mujeres en diferentes ámbitos.
- Sobre la política pública y de coordinación interinstitucional, pareciera que también se mantiene una visión de inclusión y participación de las mujeres en diferentes ámbitos.
- Las funciones planteadas en la ley del INDER retoman elementos de equidad de género e inclusión.

Sin embargo, se destacan algunos vacíos como:

- No se precisa la identificación de servicios alrededor de la participación integral de las mujeres arrendatarias respecto del recurso tierra.
- La ley es clara en relación a los y las beneficiarias, pero no ofrece garantía en cuanto a distribución equitativa de la tierra entre hombres y mujeres.
- La Ley no incluye procesos diferenciados entre hombres y mujeres por condición y situación de género para requisitos administrativos, fondos integrales de ahorro y crédito ni acciones de coordinación interinstitucionales.

Este aspecto de los procesos diferenciados puede representar un hito importante en el acceso a la tierra por parte de las mujeres; al respecto, el abogado constitucionalista Juan Carlos Gutiérrez y la abogada

Marta Solano³, asesores de la Asamblea Legislativa, consideran como grandes limitaciones en la adquisición de tierras los excesivos trámites no diferenciados.

Solano plantea que para las mujeres rurales, que en su mayoría poseen un grado académico bajo, la misma búsqueda de información sobre la tierra es un obstáculo, pues esta resulta muy 'jurídica' (por no decir técnica) y el nivel de comprensión no es suficiente para interpretarla de manera adecuada. Por otro lado, el tiempo que duran los procesos implica una inversión de tiempo y dinero totalmente contraproducente para las mujeres con dificultades para ausentarse de sus hogares por largos periodos, además de que son mujeres con recursos económicos muy limitados para enfrentar los estipendios de la tramitología.

Asimismo, mencionan que ocurren diversas formas de violencia de género, como el hostigamiento sexual, por parte de funcionarios. Otro aspecto que se suma a esta lista de trabas es la escasez de programas de titulación de tierras frente a un agotamiento de la frontera agrícola, además de las disposiciones dentro

3 El señor Gutiérrez y la señora Solano son asesores parlamentarios (as). El primero lo es de la diputada Epsy Campbell Barr; y la segunda, de la diputada Marlene Madrigal (presidenta del Comité de Asuntos Agropecuarios), ambas legisladoras del Partido Acción Ciudadana PAC en la administración de Luis Guillermo Solís 2014-2018. Ambos participaron en el Grupo Focal organizado por las consultoras de la empresa Terrafem S.A, celebrada el viernes 8 de agosto del 2014 en las oficinas de la Asociación Costarricense de Mujeres Afrocaribeñas en San José. Los temas abordados en la actividad fueron: situaciones en el contexto del marco jurídico y regulatorio de la Ley que limitan o promueven el derecho de las mujeres a acceder y controlar la tierra en Costa Rica; vacíos del contexto para acceso, posesión y manejo de la tierra de y para las mujeres, y factores culturales y sociales que enfrentan las mujeres productoras rurales para acceder y controlar el recurso tierra en Costa Rica.

de la Ley del Ordenamiento Territorial sobre los usos de la tierra y su zonificación.

Ambos profesionales plantean que en materia de manejo de las tierras hay dos situaciones diferentes claramente establecidas:

- Los casos donde hay copropiedad y no hay una disposición plena sobre la decisión que se va a tomar sobre el uso de la tierra.
- Y aquellos en los que la mujer es la única dueña del dominio y dispone con más facilidad del mismo, además de contar con la protección que le brinda el sistema jurídico nacional.

Solano considera que, aunque las leyes sean muy bonitas, persiste una problemática con respecto a los prejuicios culturales, pues a una mujer que solicite apoyo económico para producir su tierra, como primer requisito se le consulta sobre la fuerza de trabajo con la que cuenta (ya que la suya no es legitimada como tal); es decir, si una mujer llega sola, sin marido, se considera que no es apta para poseer una parcela y mucho menos para producir. Además, cuando a las mujeres se les otorga una parcela, muchas manifiestan su deseo de que la pongan a nombre de su cónyuge. La misma abogada comenta que en las primeras experiencias de titulación, las parejas de las mujeres decían que ellos eran los dueños de la tierra a pesar de que ambos firmaban. Era muy satisfactorio ver a la mujer llegar a estampar su rúbrica de copropietaria (aunque no se reconociera como dueña o codueña). En ocasiones, muchas no firmaban el protocolo. La otra cuestión es si cuando ya se tiene la tierra poseen los recursos para producir o estos faltan.

Adicionalmente, las mujeres se enfrentan a diversas situaciones que violentan sus derechos humanos. Se sigue perpetuando la violencia de género por medio de diversas expresiones; y hay aún muchos prejuicios machistas, por ejemplo, el señor hacendado que divide los bienes y les da a los hijos las más grandes y mejores tierras y a las mujeres las enajena de su derecho a la

tierra: a los hombres les heredan una parcela y a las mujeres un lote.

Frente a los avances legislativos y de política, Gutiérrez arguye que ha habido un progreso hacia una situación de más igualdad. La Ley de Igualdad Social garantiza que en los proyectos de interés social la finca esté a nombre de la mujer también. En este aspecto, Solano considera que ha existido una importante creación de políticas inclusivas y acciones afirmativas y que el saldo pendiente es, simplemente, más voluntad política; sobre todo para promover los servicios diferenciados.

Dicen Fuentes López et al. (como cita Lastarria-Cornhiel, 2011), que en Costa Rica, antes de las nuevas disposiciones de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, hubo con respecto a la copropiedad reacciones negativas por parte de los hombres y un juicio para frenar la titulación a las mujeres, lo cual fue superado en 1994. Luego se prosiguió con la titulación conjunta para parejas casadas y después, poco a poco, otros países establecieron la titulación conjunta. A pesar de estos esfuerzos, solo una proporción reducida de mujeres pudo obtener títulos de propiedad.

Sobre este mismo tema, Deere y León (2000), citadas por Fuentes et al. (2010), exponen que en Costa Rica, por la aplicación del Artículo 7 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se adjudicaron tierras a muchas mujeres sin ellas haber iniciado la solicitud de la parcela. Es así como en 1990 las mujeres recibieron un 38,7 % del total de otorgamientos por parte; en 1991, un 39,7 %; y en 1992, un 65 %. En ese contexto, los hombres, deslegitimando el acto y a la misma Ley, alegaron sobre el concepto de igualdad arguyendo que eran ellos quienes históricamente habían luchado por las tierras, las cuales estaban siendo entregadas a las mujeres. Es así como en 1994, la Corte Suprema de Justicia considera inconstitucional las adjudicaciones y titulaciones dentro de las uniones de hecho en las que los hombres eran excluidos.

La Corte también consideró que aceptar tal disposición a favor de las mujeres en unión de hecho era asumir que los hombres que vivían en este tipo de uniones siempre abandonan a sus compañeras. Así, por un tiempo se detuvieron las adjudicaciones a las mujeres en uniones de hecho, pero más tarde se retomaría la titulación. Sumado a esta resistencia por parte de los hombres, la normatividad también encuentra algunos escollos por el desconocimiento que tienen las mujeres de sus derechos, además de los pocos recursos que el Instituto rector del desarrollo agrario posee para la adquisición de tierras.

Fuentes et al. (2010, p.37) reconocen que:

Pese a ello, la voluntad política de incorporar la perspectiva de género, en los lineamientos del sector agropecuario y del ambiente, se manifiesta en la creación, en junio de 1997, de la Unidad de Género en la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), la que se convierte en ente rector de las políticas de género en el sector. La misma función es asumida en el sector ambiental por la Oficina ministerial de la mujer. Hasta ese año, la documentación oficial hacía referencia a “los campesinos” como un grupo homogéneo, englobando a productoras y productores bajo el mismo rubro, sin hacer una alusión directa a la mujer, situación que luego experimentó un cambio. En las regulaciones legales actuales en materia de tierras, uno de los elementos que más llama la atención es la incorporación del lenguaje no sexista y, por lo tanto, la referencia expresa en femenino y masculino a los beneficiarios de los programas. Así sucede, por ejemplo, en el Reglamento autónomo para la administración de los fondos asignados para crédito rural en el Instituto de desarrollo agrario, de marzo de 2008, y en el Reglamento autónomo para la adquisición de tierras, en los cuales se hace referencia expresa a los “adjudicatarios y adjudicatarias”, “beneficiarios y beneficiarias” y “propietarios y propietarias” (p.37).

Se reconoce que el marco jurídico y regulatorio incorpora leyes en beneficio de las mujeres en su lucha por la igualdad de oportunidades, especialmente en el caso del acceso al recurso tierra, que de alguna manera debería garantizarles una vida digna y autónoma. No obstante, a pesar de la igualdad formal, persisten barreras para que ellas sean propietarias de medios productivos y sujetas de crédito, a lo que habría que agregarle otras variables como el origen étnico, la clase, edad, nacionalidad y estatus migratorio, que se le suman a la situación de desventaja que históricamente han tenido las mujeres solo por el hecho de ser mujeres. Por otra parte, sigue negándose valor al trabajo reproductivo, a pesar de que su existencia es la base imprescindible sobre la que se asienta el resto del edificio económico: son mujeres las que garantizan la existencia de personas que pueden ir a trabajar a diario porque sus necesidades de cuidado material y emocional están cubiertas (CEFEMINA, 2011).

Análisis de la Ley INDER

En este apartado se analizará la Ley del INDER, 9036 de 2012, como referente de asignación, acceso y control de tierras a nivel estatal para fortalecer y aportar en el marco del desarrollo rural, incluyendo a hombres y mujeres como beneficiarios y beneficiarias. El análisis pretende, mediante el uso de una herramienta promovida por la GLTN, evaluar la aplicación del enfoque de género en instrumentos legales para identificar los valores así como las limitaciones institucionales, sociales y culturales en torno al derecho, gobernanza y control de la tierra para las mujeres rurales.

A partir de este análisis de la Ley con criterios de género, se espera continuar avanzando en la promoción de los derechos de las mujeres, de la tierra y de la seguridad de su tenencia, pues, tal como se expone en la primera parte de este informe, estos derechos no son disfrutados en condiciones de igualdad: hay un franco detrimento en contra de las mujeres. Esto no solo va en contra de tratados internacionales suscritos dentro del ordenamiento jurídico nacional, sino también del buen vivir en los hogares rurales, la economía familiar y la economía del país.

El uso y aplicación de herramientas elaboradas desde el enfoque de género en torno a la temática del acceso, tenencia, control y gobernanza de la tierra por parte de las mujeres es un asunto sensible que trastoca estructuras de poder e intereses económicos en una cultura androcéntrica con predominio de los varones en los diferentes ámbitos del quehacer.

Al mismo tiempo, en términos epistemológicos y metodológicos representa un desafío, pues el análisis debe trascender el abordaje meramente técnico, a veces lineal y excluyente, y remontarse al enfoque de género con la intención de develar situaciones e incidir en el mejoramiento de las condiciones de desigualdad en las que históricamente se han hallado las mujeres rurales.

Criterio 1. Participación igualitaria de hombres y mujeres y gobernanza sensible al género

- ¿La herramienta demanda y genera comprensión política y voluntad de implementar de manera positiva un enfoque equilibrado en cuanto al género?
- ¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e inclusiva para mujeres y hombres por igual?
- ¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables por la gestión de la tierra?

Con relación al primer criterio sobre participación igualitaria de hombres y mujeres y gobernanza sensible al género, el análisis realizado a la Ley INDER indica que, en términos de acceso al servicio de tierras para las mujeres, el texto sí las identifica como beneficiarias directas, así como a los hombres. Esto queda patente en el capítulo objeto y aplicación de la Ley, que plantea:

establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios con menor grado de desarrollo.

Igualmente, el artículo 2, referido a sujetos o personas beneficiarias, apunta a que son sujetos de esta ley las personas físicas (se entiende hombres y mujeres) y jurídicas, estas últimas sin fines de lucro, integradas a los procesos de desarrollo rural derivados de la aplicación de esta ley y que cumplan los requisitos expuestos en el artículo 46, que indica que es denominada una arrendataria o asignataria la persona física que cumpla:

Estudios sociales y técnicos, mediante un instrumento que elabore y aplique la institución para determinar la idoneidad del solicitante, para desarrollar proyectos productivos o servicios para el desarrollo de los territorios rurales.

Asimismo, el artículo 15, que establece las funciones del INDER, indica en algunos de sus incisos:

g) estimular la organización empresarial y social en los territorios rurales bajo los principios de participación, solidaridad, equidad generacional y de género, estableciendo organizaciones de carácter asociativo, comunitario o de otro tipo.

h) promover el bienestar y el arraigo de la población en los territorios rurales del país, el desarrollo humano de sus habitantes, el disfrute de sus derechos ciudadanos y su participación en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, en un marco de equidad y sostenibilidad, contemplando criterios de género, integración de la población de personas con discapacidad y personas de la tercera edad.

En la Ley es evidente la intención explícita de inclusión de las mujeres, por ejemplo al mencionarlas como beneficiarias de la dotación de tierra así como de otros beneficios complementarios. Al mismo tiempo, plantea la igualdad de oportunidades para el acceso a la tierra, siempre y cuando se cumplan algunos requisitos.

En cuanto al funcionamiento del INDER, al estimular la organización empresarial para el bienestar de la población y para el desarrollo rural bajo principios

de derechos, también se realiza un planteamiento de inclusión ligado al acceso a la tierra, tal como se observa en el establecimiento de sus funciones (artículo 15).

Sobre las cifras estadísticas diferenciadas por sexo, aunque se menciona, el instrumento legal no es explícito en relación con grados o niveles de incidencia en beneficio de las mujeres.

La herramienta contempla aspectos de transparencia e inclusividad que se dejan ver en artículos relativos a personas beneficiarias, terminología y definiciones, objetivos del desarrollo rural, funciones del INDER, objetivos del fondo de tierras y modalidades de dotación de tierras. El artículo 2, por ejemplo, define a los sujetos o personas beneficiarias como “grupos de productores y productoras integrantes de organizaciones, personas con discapacidad, personas adultas mayores, jóvenes, entre ellos personas egresadas de colegios técnicos profesionales y personas egresadas universitarias que cuenten con personalidad jurídica vigente”. Tal como se puede apreciar, se hace alusión a las mujeres al mencionar a las productoras como posibles arrendatarias o asignatarias.

En el artículo 5, sobre objetivos del desarrollo rural, la Ley se propone:

Promover el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra y a otros activos del medio rural, incorporando a las mujeres campesinas como una acción eficaz para contribuir a la equidad, el bienestar rural y la democracia, garantizando que el ordenamiento agrario busque una racional distribución cualitativa del recurso tierra.

Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible.

Promover el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agro-productivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación.

Por su parte, el artículo 15, sobre funciones del INDER, incluye en algunos de sus postulados la participación inclusiva expresada, en, además de el estímulo a la organización empresarial y social y la promoción del bienestar social, como se vio anteriormente, la promoción de “proyectos innovadores de los estudiantes egresados de los colegios agropecuarios y académicos establecidos dentro de los territorios rurales, brindándoles asesoramiento y recursos para que dichos proyectos sean viables”.

En el artículo 41, sobre objetivos de fondos de tierras, la Ley plantea otros elementos que pueden contribuir a avanzar en el mejoramiento de la desigualdad, tal como:

Promover que los jóvenes, las minorías étnicas, las mujeres y la población con personas con discapacidad tengan acceso al recurso tierra, con fines productivos o de servicios.

Como complemento, en el artículo 45, sobre modalidades de dotación de tierras, la herramienta legal plantea:

Promover la prevalencia del interés público, la transparencia, la eficiencia y la oportunidad en la adquisición de tierras para el desarrollo rural.

Si bien la ley contiene principios de buena voluntad para marchar hacia la equidad, en algunos aspectos es más clara en el enfoque que en otros; por ejemplo, no queda especificado el balance entre hombres y

mujeres con respecto a los beneficios sobre la tierra, los créditos y la empresariedad.

Se puede constatar que, en su planteamiento, la Ley no brinda ni solicita datos desagregados por sexo; si bien trata de expresar un carácter inclusivo todavía la posición es tímida.

La Ley no se plantea de manera explícita nada sobre la existencia o no de mujeres que como funcionarias públicas o privadas formen parte de entidades encargadas de la gestión de la tierra. Es posible que en la práctica las haya, pero no por criterio o recomendación de esta herramienta legal, lo cual podría implicar que, al no existir un buen número de mujeres funcionarias en puestos de decisión en relación con la distribución de la tierra, se reducirían las posibilidades de las mujeres rurales de contar con aliadas para oportunidades u opciones de acceso a tierra.

Criterio 2. Capacitación, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para utilizar, tener acceso y beneficiarse de la herramienta

- ¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres a fin de beneficiarse de la herramienta?
- ¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?

La Ley indica explícitamente la disposición de recursos que serán asignados a la capacitación integral de mujeres y hombres ligada al otorgamiento de tierras. En el artículo 5, referido a los objetivos del desarrollo rural, promueve

el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando

la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agroproductivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación.

Como complemento a lo anterior, en el artículo 4 la Ley indica en relación con los recursos financieros anotados que “el desarrollo rural tiene como condición asegurar que las actividades económicas sean sostenibles desde el punto de vista económico, social, ambiental e institucional, en beneficio de la población rural”.

El artículo 15 en algunos de sus incisos plantea que son funciones del INDER:

a) Ejecutar la política del Estado para el desarrollo rural incluyendo la dotación de tierras, en coordinación con los órganos competentes del sector público, de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, promoviendo las alianzas público-privadas necesarias y facilitando los esquemas de coinversión. (...)

e) Facilitar el acceso de los productores rurales en sus propios territorios al recurso tierra, al conocimiento, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentando la calidad y la inocuidad en sus actividades productivas y de servicios. (...)

g) Estimular la organización empresarial y social en los territorios rurales bajo los principios de participación, solidaridad, equidad generacional y de género, estableciendo organizaciones de carácter asociativo, comunitario o de otro tipo.

Por otro lado, la Ley consigna en el artículo 39 la creación y finalidad de los Fondos de Tierras y de Desarrollo Rural como una forma de apoyo financiero. Al respecto indica:

Créanse el Fondo de Tierras para la adquisición y dotación de tierras a los beneficiarios del INDER y el Fondo de Desarrollo Rural para promover el desarrollo integral de los territorios rurales, con el propósito de ofrecer a la población meta los recursos y servicios necesarios para el acceso a la tierra, la modernización y el mejoramiento de sistemas de producción diversificados y exitosos, que favorezcan la superación de la familia rural y su emancipación económica y social.

Asimismo, en el artículo 76 se plantea que, como otra opción de financiamiento,

El INDER creará un sistema de crédito rural adecuado a las características socioeconómicas y condiciones financieras de la población objeto de esta ley. Este programa atenderá las necesidades de esta población en dos ámbitos fundamentales:

- a) El acceso a la tierra, mediante el financiamiento de las tierras adquiridas por la institución y asignadas a los beneficiarios.*
- b) El acceso a recursos financieros adecuados para el desarrollo de las actividades socio productivas del medio rural comprendidas en los fines establecidos en la presente ley.*

Las características organizacionales, técnicas y financieras de este programa serán normadas por el reglamento de esta ley, de acuerdo con el criterio emitido por los respectivos Fondos de Desarrollo Rural y de Tierras.

Retomando los objetivos del INDER, se puede constatar que algunos de ellos de manera explícita mencionan el acceso y participación por parte de las mujeres a la tenencia de la tierra y otros servicios. Específicamente esto se puede ver en los siguientes incisos del artículo 5, que como se ha mencionado trata sobre los objetivos del desarrollo rural:

- a) Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los*

de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible. (...)

j) Promover el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agro-productivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación. (...)

l) Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo mediante la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación de los campesinos sin tierra, las familias de los micros, pequeños y medianos productores, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo.

En lo propuesto por la Ley, se denota de alguna manera la relación entre la variable tenencia de la tierra y las acciones que garantizan la sostenibilidad para aquellas mujeres que acceden a este servicio y beneficio del Estado, lo cual puede considerarse como un avance que debe ser demostrable por medio de datos que den mayor razón sobre la equidad del proceso.

En la página web del INDER, en la sección dedicada a la dotación de tierras, se señala que:

El Instituto de Desarrollo Rural, dota de tierras a las personas que la solicitan, quienes para ser elegibles como beneficiarios, deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras.

Esta labor es dirigida por el Área de Selección de Familias como una extensión del Departamento de Formación de Asentamientos Campesinos, mismo que forma parte de la Dirección Agraria, que se encarga de velar por la aplicación del Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, en la manera de administrar, asesorar y capacitar a los funcionarios avalados para llevar a cabo el procedimiento de selección de familias en las Direcciones Regionales y sus respectivas Oficinas Subregionales.

El Área de Selección de Familias brinda la supervisión sobre los trámites de selección de familias, resguardando el apego a la necesidad e idoneidad social y de desarrollo campesino, así como el seguimiento de la norma (Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras), como la ley (Ley de Tierras y Colonización), verificando y corrigiendo el proceso y procedimiento de selección de familias. (INDER)

Una de las últimas gestiones del IDA fue emplear presupuesto para:

Desarrollo y consolidación, en el marco de los programas operativos del Instituto y de las unidades técnicas y administrativas, de sistemas que respondan en forma integral a las necesidades de información, procesamiento y uso por parte de los usuarios (as) intermedios y finales, incorporando la perspectiva de género, que permita identificar el acceso de las mujeres rurales a los servicios institucionales y su participación en la producción. Asimismo, el esfuerzo debe estar dirigido a mejorar la comunicación entre las unidades centrales y regionales del Instituto, así como el intercambio de información con las instituciones gubernamentales en el marco del Proyecto de Gobierno Digital, en aras de mejorar los sistemas de control y seguimiento de los planes, programas y proyectos y la inversión de recursos para el desarrollo rural. (IDA, 2006, p.36)

Sobre la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados, en general la herramienta presenta, según lo usual,

procedimientos de seguimiento y evaluación. A este respecto, el artículo 5 plantea, entre otras cosas, el fortalecimiento del sistema institucional rural para que los planes de desarrollo rural territorial sean diseñados con la participación de todos los actores: campesinos sin tierra, familias de los micros, pequeños y medianos productores, dependencias públicas territoriales y representantes de la sociedad civil.

Se espera, en relación con la población de mujeres atendidas, que estas puedan disponer de herramientas de verificación que visibilicen su participación en el desarrollo rural y que su atención parta de la consideración de sus condiciones de género.

Criterio 3. La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para mujeres y hombres

- ¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de géneros y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?
- ¿Reconoce la herramienta conflictos de intereses y los diferentes impactos sobre género que puede poseer?
- ¿Promueve la herramienta el principio de un haz de derechos?

La Ley, en términos generales, aplica el principio de igualdad de géneros; con lo que se pudiera presumir que protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres. Además, debe acogerse a la Ley de Igualdad Social, en su artículo 7 y, como se ha visto, su artículo 15 plantea criterios de integración por género, generación y condiciones de discapacidad, así como la búsqueda del bienestar social y el arraigo de las poblaciones en los territorios rurales.

La actual Ley, en su afán de llevar al desarrollo rural por nuevos rumbos, presenta en su artículo 65 la relevancia de la coordinación y colaboración interinstitucional:

Las instituciones que integren el Sistema Financiero de la Vivienda, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, los bancos del Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y las instituciones que conforman el sector agropecuario deberán brindar, de manera prioritaria, el apoyo requerido para la dotación de la infraestructura y los servicios necesarios para el desarrollo de asentamientos humanos. Las cooperativas de electrificación rural, las empresas de servicios públicos y las municipalidades podrán colaborar con la dotación de infraestructura y los servicios necesarios para los asentamientos humanos.

En dichos asentamientos humanos el Inder otorgará títulos de propiedad de forma ágil a los beneficiarios, con el propósito de favorecer el acceso a los servicios de vivienda y al crédito.

Ahora bien, en lo concerniente al reconocimiento de conflictos de intereses y de los diferentes impactos sobre género, se puede indicar que la Ley no llega a ese nivel de especificidad.

Con relación al tema de haz de derechos, la Ley INDER está acompañada del instrumental jurídico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y algunas de sus declaraciones asociadas con el acceso a la tierra por parte de la población rural y el reconocimiento del derecho a la propiedad individual y colectiva. Asimismo, como se mencionó en el contexto, el artículo 7 de la Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer reza que

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.

En el caso del INDER, se retoman los planteamientos anteriores y se visibiliza a las mujeres como sujetas de derechos con relación al acceso a la tierra ya sea individual o adquirida en pareja y a iguales derechos sobre la misma. Sin embargo, se identifican vacíos en relación a la decisión del uso del recurso tierra correspondido por ley: es necesario indagar más a fondo la relación de las familias y las mujeres sobre su tenencia.

Criterio 4. La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Tiene la herramienta en consideración la legislación estatutaria y consuetudinaria y las prácticas que afectan a los derechos de las mujeres sobre la tierra?
- ¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres, particularmente en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra?

En general, la Ley analizada presenta debilidades con relación a las consideraciones sociales y culturales. Según estudios del INAMU sobre las potencialidades y vacíos del personal del Sector Agropecuario, incluido el INDER, la mayoría carece de herramientas de formación para aplicar el enfoque de equidad de género como herramienta integral de trabajo. En este sentido, la institucionalidad pública concernida a estos temas se orienta en la mayoría de casos fundamentalmente por la vía reglamentaria, más que por consideraciones sociales, culturales y de género.

La Ley no es clara sobre el abordaje o acompañamiento a las formas en que las mujeres toman decisiones sobre la tierra; además, el tema de la herencia o tenencia compartida no parece ser abordado. En el trabajo de las instituciones tampoco se toman en cuenta otras consecuencias colaterales, como los daños de tipo emocional derivados de los conflictos por tenencia padecidos por algunas mujeres rurales.

Por otra parte, en cuanto a los resultados positivos para las mujeres en el contexto de las estructuras tradicionales de la tierra, puede decirse que en Costa Rica se evidencian avances en la legislación, que fomenta mayor acceso de las mujeres a la tierra; no obstante, no hay datos suficientes que permitan valorar su impacto real y la posibilidad de que los procesos de acceso a tierra sean complementados con proyectos de apoyo.

Otro elemento relacionado con las consideraciones sociales y culturales tiene que ver con el desarrollo de modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres. En este sentido, la herramienta legal plantea las condiciones relacionadas con un enfoque más integral de abordaje para la dotación de tierra y plantea una propuesta más participativa, inclusiva y amplia sobre la concepción del desarrollo rural. Desde la visión del INDER se propone:

El desarrollo Rural (DR) tiene un impacto muy positivo en nuestro país, ya que implica atender cerca del 93% del territorio nacional; el INDER a través de la Ley 9036 (institución reciente y con nuevos alcances en materia) ya podrá destacar su importancia debido a lo que observamos a lo largo y ancho del país, así como experiencias en otras latitudes del orbe. Varias acciones se han cosechado exitosamente a lo interno de la institución y otras hacia los territorios del país. Avanzamos con pasos firmes. El DR permite un aumento en la competitividad del país, el desarrollo social en la ruralidad; activa el manejo sostenible de los recursos naturales; permite una modernización institucional y por

ende una inteligente integración subregional y regional. En resumen consolida el crecimiento económico y una mejor equidad. (Villalta, 2014, p.18)

De alguna manera, podría decirse que la Ley ha incluido a las mujeres en el fomento de la empresariedad rural entre las personas incorporadas en el proceso de adjudicación de tierras. Además según Ávila (2013, p.17), con el INDER se promueve:

mejorías en las actividades económico-productivas, la participación y los espacios de diálogo para buscar soluciones de las comunidades rurales con el apoyo del Estado”.

(...) una visión ampliada para atender las dimensiones y diferencias que conlleva el desarrollo de un territorio.

(...) un esfuerzo de cambio a los modelos de desarrollo utilizados durante las últimas tres décadas.

(...) un llamado a la conciencia a las instituciones, políticas y a las acciones que los territorios ameritan colocar brindarle importancia como lo son la búsqueda en una mejor calidad de vida de sus habitantes; la ejecución de acciones públicas y privadas que operen en procesos integrados territorialmente, que promuevan e incorporen las necesidades regionales, insatisfechas en los últimos 40 años, que permitan el desarrollo y analicen sus soluciones a los problemas desde el espacio territorial y las estrategias para abordarlos. (Ávila, 2013, p.17)

La documentación indagada menciona que existen varios factores, endógenos y exógenos al productor y su predio, que afectan el cumplimiento de la intención contenida en la misión institucional, dirigida a promover un cambio en la estructura productiva de las pequeñas y los pequeños productores y, por tanto, la meta de promocionarlo como empresario rural:

El proceso de selección de beneficiarios (as) enfatiza en sus características y experiencia para dar prelación a quienes se perfilan como garantes de esa condición

de empresarios rurales. El poblador rural organizado se compromete a involucrarse en un proyecto regional, que conlleva un cambio de situación de asalariado agrícola a empresario agrícola.

El Instituto debe procurar el cambio deseado mediante: la capacitación organizativa y empresarial, la legalización de la tierra para procurar la seguridad de la tenencia, la dotación de crédito asistencial y la coordinación con los entes especializados para el apoyo en asistencia técnica, mercadeo, agroindustria, riego y drenaje, entre algunos aspectos. El Instituto debe ser efectivo en la satisfacción de los insumos básicos que están bajo su control, para actuar y promover el desarrollo de la población asentada.

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (título de propiedad, contrato de arrendamiento, etc.) constituye uno de los elementos básicos para asegurar la permanencia del pequeño (a) productor (a) rural en su predio y garantizar la reproducción de la economía campesina; que aporta un porcentaje significativo al producto interno bruto nacional y a la seguridad alimentaria. (IDA, 2004a, p.21)

criterio 5. La herramienta incluye consideraciones económicas sobre acceso a la tierra por mujeres y hombres

- ¿Promueve la herramienta la innovación en los modelos económicos a fin de favorecer el beneficio de la tierra para las mujeres?
- ¿Integra la herramienta otros sectores tales como la agricultura, agua corriente y cloacas y ejerce esto un impacto positivo para mujeres y hombres?

La Ley, desde su planteamiento, parte de una concepción de desarrollo rural que integra distintos sectores sociales y económicos vinculados a la agricultura, bienes y servicios. De esta forma, ofrece una visión de integralidad, sin embargo no es más explícita en cuanto al crédito, capacitación, incursión al mercado. Aunque menciona servicios a nivel de empresarialidad, no es clara en cuanto a la especificación de servicios diferenciados para las mujeres y expectativas de impacto y desarrollo de las mujeres rurales, que bien podrían mejorar la visión integral del planteamiento inicial.

Criterio 6. La herramienta busca en escala la coordinación y la sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres

- ¿Puede la herramienta ser implementada de manera compatible (en vez de hacerlo de una forma ad hoc)?
- ¿Existe un compromiso formal entre las comunidades y los gobiernos locales/nacionales?

La Ley del INDER retoma aspectos de coordinación con el sector agropecuario y otros actores del mundo rural. Plantea una visión más amplia en torno al desarrollo rural e indica que llevar el servicio es prioritario. A la vez plantea el apoyo a procesos integrales como una forma de sostenibilidad que permite a las personas beneficiarias de la tierra (sean hombres o mujeres) mantenerse en la tierra y no tener que entregarla. Sin embargo, los procesos de coordinación interinstitucional y la aplicación del enfoque de género en dicha coordinación aún son débiles.

Por otra parte, el compromiso entre las comunidades y los gobiernos locales e instituciones gubernamentales

aún presenta debilidades prácticas, operativas, estratégicas y políticas, en especial en lo relacionado con la unificación de una agenda común en función de las necesidades de las comunidades, y particularmente de las mujeres.

Se plantea la participación de otras instancias comunales y de gobiernos locales como parte importante del engranaje de la Ley al servicio de la población de hombres y mujeres.

En el escenario actual, está en manos de la nueva propuesta de desarrollo rural, a la cual el Gobierno de turno le apuesta como una forma de desarrollo alternativo, poner en práctica el planteamiento de esta herramienta, fundamentalmente en la generación de resultados más efectivos en relación a la tenencia, acceso y control de la tierra, en espera de que se apliquen mayores criterios de equidad para así conseguir que las mujeres se visibilicen y se reconozca su participación y aportes para el desarrollo rural.

Factores socioculturales de las mujeres rurales

Desde la praxis se va construyendo un andamiaje fundado en una multiplicidad de factores económicos, políticos, sociales y culturales permeados por la categoría sexo-género, lo cual proporciona un panorama importante de las rutas del andar de las mujeres del campo y de las condiciones objetivas en las que se desenvuelven en su afán de tener calidad de vida para ellas y sus familias.

Desde la institución rectora del desarrollo rural

Respecto a las condiciones socioculturales de las mujeres rurales en Costa Rica, se presentan, desde diferentes lugares, visiones de personas vinculadas con el quehacer rural y que expresan prácticas, situaciones y momentos de procesos en los cuales las mujeres participan desde sus múltiples subjetividades.

Para este análisis se contó con la voz oficial del INDER, representada por el director de la Oficina de Investigación, Luis Calderón, quien expone, mediante un recorrido por los nuevos procesos a los que se ha sometido el Instituto desde su nacimiento, que la participación de las mujeres es real y que hay que mirarla desde la inclusión, entendida esta como la búsqueda en la cual los actores se deben relacionar no solo con el acceso, sino con la gobernanza de los territorios. Así, el investigador especialista en el tema del desarrollo rural proporciona elementos para una

mayor comprensión de lo que desde la institucionalidad se considera está sucediendo con las mujeres rurales.

De acuerdo al funcionario, en la nueva metodología con enfoque participativo se ha procurado que las mujeres cuenten con un lugar exclusivo, además de obligatorio, en los planes piloto que se han venido desarrollando desde que se asumió el territorio como unidad de análisis en toda su complejidad. Desde este nuevo enfoque el Instituto crea los Consejos Territoriales, que tienen como base el trabajo de inducción del personal que va a iniciar estas labores en aspectos fundamentales sobre el enfoque de la Ley 9036 para la conformación de un equipo técnico.

La metodología cuenta con los siguientes pasos:

- Construcción de un inventario y clasificación de actores sociales. Se considera como tales a todas las personas que viven en un territorio. Se establecen algunas estrategias a partir de la iniciativa de grupos organizados en la comunidad: Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueducto y Alcantarillado Sanitario –ASADAS–, organizaciones de mujeres, de jóvenes, de personas adultas mayores. Posteriormente se realiza un inventario sobre las actividades que las diferentes organizaciones representativas están desarrollando. Los análisis territoriales son examinados a partir de 40 variables y se van validando de acuerdo a las dinámicas de cada proceso.
- Realización de talleres con los gobiernos locales y actores institucionales. Se llevan a cabo cinco encuentros de este tipo, en los que participan quienes tienen que ver con el territorio. Dentro de la dinámica establecida hay mesas de trabajo en diversos temas: socioambiental, sociocultural, económico, ambiental, entre otros. De todo este proceso se crea en conjunto la imagen objetivo que guiará el quehacer del Comité Territorial.

Un elemento que resulta de relevancia es la gobernanza territorial, central en uno de los talleres que se realizan. Es el Comité Directivo del Consejo Territorial quien, en discusión profunda y amplia, aborda los criterios que sobre el tópico poseen con base en las diferentes realidades. Se realiza una discusión amplia no solo de aspectos estadísticos, sino de lo que se vive en la realidad. En esta, hay un 60 % de representación de la sociedad civil y el restante 40 % representa a las municipalidades y a otras instituciones.

Como parte de este proceso se inicia la capacitación tanto para el Comité Directivo como para el Consejo, con miras a la elaboración de un plan de desarrollo rural. Se crean cinco comités de desarrollo. Un aspecto que destacó el funcionario del INDER es que en la conformación de los comités de desarrollo cantonal se toma en cuenta la paridad de género. De acuerdo con lo dicho, hay representatividad en igual número de hombres y mujeres.

La participación de las mujeres en la vida pública y productiva del país ha pasado por diferentes estadios, pero ha sido en las últimas tres décadas en las que han venido ganando espacios. En distintas partes del país la participación de las mujeres empezó cuando se formaron las primeras organizaciones de mujeres en medio de conflictos muy fuertes generados por una visión conservadora sobre los mandatos sociales asignados y al lugar que ellas “debían” ocupar en el espacio privado. Para los años noventa hubo una clara determinación en el avance en el número de organizaciones mixtas y de mujeres. Era raro que hubiera grupos puros.

Luis Calderón argumenta que en los últimos veinte años ha existido un predominio de organizaciones de mujeres. Ellas han venido mostrando mayor empresariedad y han merecido mucha atención por parte de la institución. En definitiva ha habido una lenta pero vigorosa participación. Para el funcionario, el INDER le apuesta a la descentralización del

quehacer institucional tal y como lo concibe la Ley, así mismo desde estos procesos participativos creen en la gobernanza de la tierra por parte de las mujeres y consideran que la equidad e inclusión se cumple a cabalidad al nombrar una representante en el Comité Directivo, con lo que se respeta la paridad de género.

Mujeres rurales y estadísticas oficiales en el INDER

Un esfuerzo importante que se realiza en esta investigación reforzar los criterios de la participación de las mujeres apuntados por el ingeniero del INDER con el respaldo de estadísticas del departamento de Planificación. Esas estadísticas no se registran ni en dicho departamento ni en el mismo centro de documentación de la institución. Esta situación parece no ser la única que presenta vacíos con respecto al tema de interés, ya que según la profesional en economía del departamento de Organización y Gestión Empresarial del INDER, Mirian Madrigal Gómez, en 2014 se inició con la aplicación de matrices de evaluación sobre las formas en las que se ha implementado la CEDAW; sin embargo, aún no existe un informe oficial.

La institución contó con una Oficina de la mujer durante un tiempo. Hoy, a pesar del decreto sobre la conformación de una oficina de género en las instituciones públicas, no existe ni la oficina ni una memoria institucional al respecto. Dicha oficina desapareció al considerarse que ya no era necesaria su presencia puesto que el tema de género ya se había transversalizado en toda la institucionalidad. A la fecha, nadie se encarga del tema.

En este 2014 se está empezando la sistematización de lo que se ha hecho en el INDER en materia de género, lo cual apunta al beneficio de las mujeres en particular. Desde el departamento de Gestión y organización empresarial se han realizado gestiones para establecer

una coordinación interdirecciones; no obstante, el proceso que les ocupa, la planificación del territorio desde la participación ciudadana no ha posibilitado la creación de un espacio exclusivo para abordar el tema de las mujeres con y desde la importancia real que merece.

Área de selección de familias

Ricardo Vega Pineda, técnico de Área de selección de familias, también habla sobre la situación de las mujeres rurales, particularmente sobre las que viven en los asentamientos campesinos del INDER y han sido partícipes de estudios como solicitantes de tierra. Como parte de la metodología de selección de personas beneficiarias, se cuenta con un instrumento que utilizan para realizar los estudios de selección, basado en la Ley 2825. Este es una encuesta diseñada para recoger información tanto de la pareja como de los individuos, es decir, está pensada para las personas con distinto estado civil (casada por matrimonio de hecho o de derecho, madres solteras) o para casos de gente que vive sin estabilidad familiar, como por ejemplo las parejas flotantes, entre otras.

El proceso de estudio y asignación de tierras tiene diferentes procedimientos, dependiendo de si son individuales o grupales, físicos o jurídicos (cuando hay traspasos de lotes a asociaciones de desarrollo o cuando los parceleros adjudicados quieren vender sus tierras).

Con respecto a la tenencia y gobernanza de la tierra, existe la posibilidad de venta de las parcelas. La misma se va a dar en función de varias situaciones: por ejemplo, la posición económica de cada grupo familiar, de la mujer y del hombre, respectivamente, o de la calidad de vida. Quién toma la decisión de vender es la gran pregunta, pues según el funcionario, en términos de quién tiene el poder para iniciar el trámite, “el hombre queda amarrado”, ya que la escritura está a nombre de la pareja.

También, esa tenencia de la tierra va a depender del lugar donde esté ubicada la parcela; así, se verá mayor o menor poder en la toma de decisiones al respecto por parte de los varones o de las mujeres dependiendo de dónde esté situada. El técnico muestra, desde su experiencia, algunos ejemplos por región:

en la Chorotega el hombre es muy machista por la cultura guanacasteca y la influencia nicaragüense. En San Carlos, San Ramón, Naranjo y Orotina la gente tiene un poco más de estudio, de asesoría. Si nos vamos a Limón hay tres culturas: la negra, la indígena, la mestiza. Los indios son súper machistas, eso se mantiene el machismo en el que la mujer anda caminando y el hombre a caballo. Con la gente negra, en lo que es la relación de pareja, se ve que jalan parejo. (Vega, 2014)

Sobre la solicitud de las tierras

Con respecto al acceso a la tierra desde la institucionalidad, hay zonas que tienen más necesidad que otras, según el criterio de los técnicos. En la zona Atlántica es donde hay más recargo. Las personas laboran fundamentalmente como peones agrícolas de las fincas bananeras y en las piñeras. Hay mucha demanda de tierras. Al mismo tiempo, se ha presentado un fenómeno muy importante desde los tiempos del Instituto de Tierras y Colonización –ITCO–, el IDA y ahora el INDER: se ha otorgado mucha tierra por ocupación precaria de grandes extensiones invadidas. En el Atlántico existen hasta 100 familias en esas condiciones, pero de esa cifra solamente entre un 40% y 50% califican para los procesos de solicitud de tierras, el resto ha tomado ventaja de la situación, pero su futuro en cuanto al acceso a la tierra de manera oficial no es muy halagüeño. La mayoría de estas personas en tierras invadidas son parejas, familias completas.

Sobre el instrumento que usan para asignar tierras y el sesgo de género

La invisibilización sobre el trabajo que realizan y aportan las mujeres en la parcela pareciera ser una norma desde el enfoque técnico seguido por el INDER para la asignación de tierras, lo cual se hace patente desde el inicio del procedimiento con la aplicación del instrumento para el estudio cuando se trata de una pareja, pues el varón es el primero en ser entrevistado. Al respecto, Vega (2014), expresa:

Los técnicos han invisibilizado mucho a las mujeres en cuestiones de su trabajo. En ciertos casos; porque ellas mismas, o la situación socioeconómica que viven, hace que ellas mismas se invisibilicen. El técnico empieza a aplicar la encuesta con el varón. Están los dos presentes y les da datos, empieza a preguntarles y el hombre es el que habla, después sigue la mujer: “¿Cuál es la actividad principal que usted realiza? Yo soy bananero y un señor me presta para sembrar (arroz, maíz, frijoles, plátano). ¿Y quién participa más en eso? Ah no, la señora me ayuda a veces, pues ella se dedica más a la casa”. Cuando se le pregunta a ella, ella se autodenomina como ama de casa, o como trabajadora de la bananera... cuando está la cosecha la señora le ayuda en la cosecha. Ayuda unas horas pero no se dedica a eso.

Técnicamente, el trabajo de las mujeres en las parcelas no es considerado central, sino más bien como colateral, como una “ayuda”, siendo ellas las que en muchas ocasiones llevan adelante la carga del trabajo agrícola. Por lo general la señora tiene gallinas y hay producción de huevos, de plantas, de cerdos, entre otros, lo que automáticamente la calificaría como pequeña productora; sin embargo, al momento del levantamiento de datos con respecto al oficio u ocupación de la mujer, se registra como ama de casa. Es decir, la percepción, tanto del técnico como del hombre y la mujer que constituyen la pareja de solicitantes tiende al no reconocimiento de los

aportes concretos que como trabajadoras tienen las mujeres en la actividad agropecuaria, agrícola, en el campo y en la parcela. Además de ser mujer, es rural e invisibilizada en su quehacer en su propia tierra: aquí hay un sesgo importante en términos de la gobernanza de esa tierra, que también le pertenece.

Además:

Por lo general las mujeres solo dicen que se dedican a los chiquillos, a lavar la ropa, a mi marido, a alistar a los chiquillos para que vayan a la escuela. Si uno se pone a analizar es la mujer la que se levanta primero y se acuesta de último. Y no recibe ni un cinco por su trabajo. (Vega, 2014)

No se valora, reconoce y evidencia el trabajo de las mujeres ni dentro ni fuera de la casa. Esta situación apunta a la preservación de un sistema androcéntrico que descalifica lo femenino y exalta lo masculino con altas calificaciones.

Otro aspecto importante que señala Vega, además del sesgo que conduce a la invisibilización de los aportes de las mujeres, es el referido a la violencia intrafamiliar en la que se presentan tanto casos de agresión por parte del hombre a la mujer, como viceversa. En el momento de las entrevistas se perciben situaciones de opresión y represión cuando una u otro no dejan hablar a su pareja, además esto se corrobora con el vecino o vecina o el guarda rural. Se les limita el derecho a expresarse en las respuestas que deben dar a la persona que entrevista, lo cual, sin duda, amenaza la veracidad de la información que se recaba.

Ante la citada situación, si alguna de las personas que constituyen la pareja desea vender la parcela y la otra se niega a hacerlo, se negocia entonces el 50 % de la propiedad. Si la parcela se quiere vender por la presencia de alguna situación de conflicto, el derecho de la propiedad se le traspasa a la mujer o si no se divide la parcela. Antes de parcelar se hace un estudio relación hombre-tierra, de acuerdo a la condición de

los suelos, la condición hídrica y de la topografía con el fin de determinar la vocación de la tierra. Dependiendo de las condiciones del suelo se determina la actividad para cada una de las parcelas: las arroceras, por ejemplo, son de unas siete u ocho hectáreas, mientras que las dedicadas a las hortalizas son menores, de una o media hectárea.

Vega tiene una valoración muy positiva del trabajo que se ha realizado en las zonas rurales en todos los momentos históricos por los que ha pasado la institución (ITCO, IDA e INDER). Rescata el desarrollo de pueblos y distritos y la ampliación y cualificación de la participación de las mujeres: en la actualidad se está mejorando el instrumento de entrevista a la gente que aspira a ser beneficiaria de tierras a través de la Ley 9036; sin embargo, las condiciones que el INDER vive actualmente le obligan a asegurarse la productividad con la empresariedad y el precio de la tierra se ha elevado significativamente.

Hace dos años que se viene analizando la Ley 2825, que todavía se está trabajando. Había situaciones en las que el hombre podía solicitar, la mujer es la que no trabaja. Hay actividades que no se ven. Hay un trabajo de parte de ellas, pero se dice que es del hombre, que ese trabajo es del hombre. Ella podía estar llevando trabajo de la familia y del campo simultáneamente. Las mujeres tienen que atender las labores agrícolas o pecuarias, atiende al marido, a los chiquitos, vuelve al campo, y así todo el día, todos los días. Las actividades se invisibilizan. El hombre se levanta, encuentra el desayuno listo y se va al campo a trabajar. Luego llega a comer, a descansar. La mujer prepara el desayuno, le da de comer a los animales, va al campo, viene a preparar los alimentos a la casa (...). Lo que estamos tratando de hacer es que ese trabajo se visibilice. Puede ser una hipótesis.

En esta invisibilización persisten casos como el siguiente: el señor, a pesar de tener una actividad remunerada con largas jornadas en las bananeras, se

sigue atribuyendo todo el trabajo de la parcela. No se sabe cuándo lo realiza, ya que la mayoría de su tiempo está ocupado. Por su parte, la mujer se levanta, le da de comer a las tilapias, caballos y ganado, está pendiente de la alimentación de los animales, regresa a la casa y hace lo que tiene que hacer. Ella hace los quesos, recibe un curso con la Dos Pinos. Es la única en la zona que produce queso con especies. Si se observa la finca para adentro, ella es la que está trabajando, hace el producto y la comercialización. Tanto finca hacia adentro como finca hacia afuera, la mujer tiene un papel muy importante.

Todo lo anterior no se ve cuando se aplica el instrumento. Una acción de suma importancia es resaltarle al funcionario o funcionaria que además de aplicar el instrumento de manera técnica, observe el contexto, donde se hacen evidentes los roles de hombres y mujeres.

En la actualidad se cuenta con la Ley 9036, que consigna oportunidades en igualdad de condiciones en diferentes ámbitos como servicios y salud, en el horizonte de alcanzar un desarrollo justo y equitativo. Sin embargo, no se cuenta con un sistema de evaluación diferenciado, la metodología usada sigue siendo homogeneizadora. Es importante destacar que actualmente se trabaja en mejoras que se están validando en los cantones de Orotina y San Vito.

Ahora en el marco de un proceso que involucra a otros actores como la municipalidad, Asociaciones de Desarrollo –AD–, Asociaciones de Desarrollo Integral –ADI–, ASADAS y otras fuerzas vivas que constituyen el Consejo Territorial, el INDER solamente otorgará arrendamientos y, dependiendo de la productividad, se darán escrituras. Los actores mencionados serán los encargados de dar el visto bueno a estos proyectos.

Visiones y experiencias de una mujer productora y diputada oficialista

A continuación se presenta la situación de las mujeres rurales desde el punto de vista de Marlene Madrigal, diputada del Partido Acción Ciudadana – PAC– (partido en entrevista realizada en el mes de agosto de 2014. Ella, como mujer rural, productora de plátano y activista en el cantón de Sarapiquí, plantea que la situación de las mujeres en el campo presenta irregularidades en términos del respeto al cumplimiento de los procedimientos institucionales para el acceso a la tierra, a la titulación y, por ende, al control y gobernanza de la propiedad.

Una situación puntual que hace alusión a lo anterior, según apunta Madrigal, es el caso de una propietaria de parcela otorgada por el INDER en el cantón de Sarapiquí, en la provincia de Heredia, y cuyo cónyuge vendió la propiedad de ambos mientras ella se encontraba de viaje. El trámite, tal cual se realizó, es ilegal en sentido estricto, por lo que la afectada presentó ante el Instituto la respectiva denuncia contra su esposo por la venta ilegal de la propiedad; sin embargo, ella resultó siendo afectada doblemente pues le hicieron nulidad del título. Para lograr resolver la situación, y con el apoyo debido, elevaron el caso a la Junta Directiva, pero su caso fue desestimado pues la misma directora adujo que las mujeres no pueden tener adjudicación. El caso sigue sin resolverse. Este es un claro ejemplo de la transgresión a la Ley de Igualdad Social de 1990 veinticuatro años después de su creación, indicador de que las cosas no van por el camino esperado.

Madrigal refiere que desde el Estado se legitima la desigualdad e inequidad hacia las mujeres al tomar decisiones sin las consultas correspondientes a los diversos sectores sociales. Desde las directrices

oficiales no se proporciona a las mujeres procesos de capacitación sobre emprendedurismo y visión empresarial:

la mayoría de capacitación empresarial parte de lo teórico y no llega a lo práctico. En condiciones de pobreza, llegan a comunidades pobres y la gente del INDER dice que ellas son buenas para la maquila e invierte en eso... o en el caso del proyecto binacional en Limón financiado por el BID, de 12 mil millones de dólares. Se les ocurre hacer un proyecto de cacao con personas que no saben nada de cacao y el proyecto mismo estaba destinado al fracaso, pues como estaba planificado no se garantizaban rendimientos y sostenibilidad. (Madrigal, 2014)

Madrigal reconoce que existe una relación vertical frente al Estado mediante muchos de sus programas, planes, proyectos, los cuales son elaborados por tecnócratas bajo los referentes oficiales de las mismas instituciones o de agencias financieras, sin tomar en cuenta las necesidades y condiciones reales de las personas consideradas como beneficiarias. Desde su óptica, se trata más de cumplir con requerimientos y mostrar estadísticas de logro de esa institucionalidad que del mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que cultivan la tierra: “el Estado no puede seguir haciendo esto” (Madrigal, 2014).

Con respecto al acceso y tenencia, control y gobernanza de la tierra, la entrevistada parte de hechos que le hacen creer que desde las instituciones mismas las trabas para las mujeres se hacen frecuentes de múltiples formas. Se presentan desde casos de acoso sexual hasta la solicitud de dinero por parte de algunos funcionarios para que las mujeres puedan iniciar los trámites de solicitud de propiedades en el INDER. Estas situaciones, a pesar de ser denunciadas en las instancias respectivas, no son tenidas en cuenta y, además, perjudican a la persona afectada justamente por hacer la denuncia.

En Costa Rica no existe coordinación con respecto al tema de género, y muchos menos para el trato diferenciado para las mujeres. El INDER, el MAG y el Consejo Nacional de la Producción —CNP—, manifiesta la diputada, deben fusionar esfuerzos en ese sentido, ya que, por ejemplo, en la práctica se realizan visitas de personal de estas tres instituciones sin contar con mecanismos de articulación, lo que genera una triple inversión de recursos. Adicionalmente, señala, es necesario que el acompañamiento a las mujeres rurales ocurra a través del desarrollo de propuestas que trasciendan el cortoplacismo y, particularmente, iniciativas que reconozcan y tomen en cuenta el gran potencial que ellas tienen para trabajar en sus propias tierras con altos rendimientos en su productividad. Esto no solo permitiría salir de situaciones de precariedad, sino que además promocionaría el verdadero control sobre sus terrenos y, con ello, una adecuada gobernanza.

Otro aspecto relevante que apunta Marlene Madrigal es la ausencia de albergues en las zonas rurales para atención en casos de violencia hacia ellas y hacia los niños y niñas. No existen oficinas regionales del INAMU y el Patronato Nacional de la Infancia —PANI— cuenta con pocos recursos materiales y humanos. Esto profundiza la desprotección en materia de seguridad para las mujeres y sus hijos e hijas frente a las diversas formas de violencia a las que se ven expuestas, producto del sistema de dominación patriarcal que predomina en la sociedad costarricense.

Por otro lado, es digno de destacar el poder que las mujeres tienen a nivel organizativo, de lucha, de metas y, en el caso de las rurales, en sus demandas de tierra y vivienda propia. Se enfrentan a situaciones duras, como el desalojo, la extorsión y el abuso, pero eso no las detiene en sus propósitos:

muchas de ellas tienen sus compañeros en un 50-50, ellas han encontrado que estar agrupadas es lo que les ha servido en este momento para situaciones particulares

de condiciones de las mujeres, como el Papanicolaou. En la participación en los movimientos sociales, más bien ha habido participación de los hombres por la estabilidad que han logrado. En las invasiones, muchas organizadas por las mujeres, estas sufren agravios... en todo esto las mujeres ocupan un papel importante. La participación es mixta. (Madrigal, 2014)

El empoderamiento femenino se muestra progresivo frente al deseo del mejoramiento de la calidad de vida de las mismas mujeres y de sus familias. Madrigal, desde su gestión como diputada de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, ha generado proyectos de fortalecimiento empresarial (en el ramo del turismo y el agro) y financiero, en el que las organizaciones de mujeres sean las verdaderas protagonistas, pues ellas tienen el conocimiento y saben, como nadie más, de sus propios procesos.

Perspectiva de las mujeres y hombres de la coordinadora de mujeres campesinas de Costa Rica

Las mujeres reunidas bajo la Coordinadora de Mujeres Campesinas de Costa Rica –CMC– tienen puntos de vista basados en las experiencias y vivencias adquiridas por su activismo y actividades en el mundo de lo rural. Shirlene Chaves Carballo, Roxana González Rodríguez, Xinia Ulate Castro, Vilma Herrera Chavarría, Hernán Torres Araica y Carlos Hernández Porras las representan para expresar su perspectiva sobre la situación de la mujer rural en el país.

Varios son los puntos coincidentes sobre la situación actual de las mujeres rurales en Costa Rica con respecto al acceso y control de la tierra. El primer aspecto problemático que encuentran es la escasez de la tierra. Las posibilidades de acceso por parte de las mujeres se dan más por la vía de la herencia que por la adquisición directa por otros medios; no obstante,

obtener propiedades heredadas es una posibilidad menor debido a la tradición cultural de otorgarlas a los varones de la familia, quienes son prioridad en el legado que hace el jefe del hogar. Cuando se hereda a las mujeres quienes realmente tienen el control de la tierra son los esposos o los hijos, los varones al fin y al cabo. Estos disponen de las tierras y, en muchos casos, hacen casas, apartamentos y casi nunca las dedican a la producción. Así, se desaprovecha la herencia y cada vez se va perdiendo más la vocación agrícola.

En adición a lo anterior, se ve que cada vez menos personas muestran interés por conservar las tierras que poseen y prefieren otras actividades de mayor rentabilidad que las agrícolas y pecuarias, lo que agrava la posibilidad de acceso a la tierra para las mujeres.

González (2014) cuenta que:

la situación es difícil, creemos que los tiempos han cambiado, pero la desigualdad sigue igual o peor. En mi caso, la parcela está a nombre mío, yo la compré con mis propios recursos. Pero a veces la cultura machista es tan fuerte que nos engaña; yo me siento que tomo decisiones y que creo decidir por la tierra y el proyecto familiar, pero a veces suceden cosas: la semana pasada había que tomar decisiones en la parcela y yo di mi opinión, pero al final el hombre fue el que decidió, así es que las cosas han cambiado poco, a pesar de que me siento una mujer empoderada.

El hecho de ser propietaria no supone ninguna garantía en términos de la toma de decisiones sobre su propia tierra. La autonomía y la autodeterminación de las mujeres ciertamente se ve trastocada por un conjunto de situaciones en las que predomina la voz masculina, sobre todo en el círculo familiar, en el que las relaciones jerárquicas persisten, tal como muestra la siguiente experiencia:

No soy poseedora de tierra. Mi esposo es el que tiene tierra, yo sé que por ley a mí me corresponde el 50 %. Aunque eso es así eso no me sirve de nada, ni siquiera

para ir a asegurarme. El otro día fui a solicitar el seguro independiente, como trabajadora de un proyecto familiar que tenemos, y me pidieron un respaldo, como tierra, yo dije que tenemos entre mi esposo y yo, porque a mí me toca el 50 % y me dijeron que eso no valía, que mi esposo debe darme una parte en arrendamiento por medio de un abogado para que me pudiera asegurar, o sea mi derecho fundamental no vale. (Herrera Chavarría, 2014)

Existe discriminación en todos los niveles, que va desde la dinámica familiar cotidiana en los hogares hasta las estructuras institucionales, que irrespetan aspectos fundamentales del marco jurídico nacional. Es decir, las prácticas culturales discriminatorias en contra de las mujeres siguen prevaleciendo no obstante los sistemas legales más justos y equitativos, hecho que denota que los avances jurídicos, aunque importantes, no garantizan transformaciones culturales: los patrones culturales más patriarcales siguen operando y generan importantes sesgos en el acceso a igualdad de oportunidades para la equidad de mujeres y hombres, particularmente cuando se trata de mujeres rurales.

En cuanto al acceso al crédito, las posibilidades se hacen menores cada día tanto para mujeres como para hombres, pero esto es mucho más notorio en cuanto al servicio diferenciado para las mujeres, el cual no existe ni siquiera en instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social o en el INAMU, los cuales se constituyen en un apoyo central para el sector femenino. Las mujeres no tienen acceso al crédito por falta de garantías por no poseer un historial crediticio, además, las que son asalariadas reciben menos pago por las mismas labores que realizan los hombres.

Lo anterior se puede interpretar como una expresión de violencia patrimonial, pues al hacer caso omiso a situaciones de discriminación desde las instituciones mismas, las cuales no están aplicando las leyes tal como se indica, hay cierta complicidad que conduce a

que se den situaciones anómalas en cuanto a acceso, tenencia y control de la tierra por parte de las mujeres, que, en muchos caso, también desconocen esas leyes que las cobijan.

A manera de síntesis, todo se reduce a las pocas oportunidades que tienen las mujeres de poseer tierras frente a la prioridad que se da a los varones en casos de herencias. Además, cuando comparten títulos de propiedad, en la mayoría de los casos son ellos quienes toman las decisiones y tienen el control y gobernanza de la parcela, de la propiedad. A esto se suma la poca o nula capacidad económica de las mujeres, las escasas posibilidades de crédito, los pocos espacios para capacitación en el tema de equidad de género, la ausencia total de servicios diferenciados en las instituciones públicas y, en términos generales, una legislación que no ataca las causas estructurales de la discriminación de género.

Sobre el tema de acceso a espacios de toma de decisiones por parte de las mujeres, valga hacer referencia a los planteamientos de Evangelina García :

las mejoras alcanzadas por las mujeres en áreas como la educación, el empleo, la salud y otras vinculadas a las condiciones materiales de sus vidas, no había llevado aparejadas mejoras en su presencia en los puestos de poder, en los espacios decisivos de sus respectivas sociedades. (...) Este es un asunto fundamental en cualquier cambio efectivo que se intente promover en la suerte de las mayorías femeninas y que las transformaciones experimentadas por las sociedades en toda la comunidad internacional no han llegado a tocar este aspecto de manera sustantiva. (como se citó en Agrupación por la Igualdad en el Metal, s.f, p.8)

Aparejado con las condiciones socioculturales que viven las mujeres en las distintas latitudes, y específicamente las mujeres rurales de Costa Rica, la falta de acceso a espacios de toma decisiones se da no solo en las instituciones públicas, sino también desde el grupo familiar, tal como queda patente en

la información brindada por mujeres y hombres que representan a las sociedad civil, a sus organizaciones, a las instituciones públicas y a uno de los principales poderes de la República, el legislativo.

Aún no se aborda ni se discute el tema de la toma de decisiones como uno sustantivo para lograr no solo la resignificación de las mujeres, sus mandatos y roles tradicionales en el mundo público y privado, sino también la disminución de la brecha entre adelantos jurídicos y la realidad social y cultural y, por esta vía, la eliminación de la discriminación de las mujeres.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2014). Discursos de la diputada Annie Alicia Saborío Mora. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/Intervenciones%20de%20Diputados/ANNIE%20ALICIA%20SABOR%C3%8DO%20MORA.pdf
- Ávila, G. (2013). Desarrollo Rural en Costa Rica: cuatro décadas después. En Revista Perspectivas Rurales, (22). Recuperado de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/5212/5146>
- Berdegué, J., y Schejtman, A. (2007). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Recuperado de http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/berdegue_Pobreza_desigualdad_y_DTR_final_22_oct_2007.pdf
- Bonilla, A. (2010). Más desposeídas que propietarias. El acceso a la tierra, también una cuestión de género. San José: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM–.
- Centro Feminista de Información y Acción –CEFEMINA–. (2011). La economía no es neutra. Recuperado de <http://www.cefemina.com/Nueva/index.php/mujeres-economia-y-trabajo>
- Fuentes, A., Medina, J., y Coronado, S. (2010). Mujeres rurales, tierra y producción: propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres. Bogotá: CINEP/PPP y CMA.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2002). Del hecho al derecho: mujeres rurales centroamericanas en lucha por la propiedad de la tierra. San José: Editorial.
- Hinkelammert, F. y Mora, H. (2008). Hacia una economía para la vida. Preludio a una reconstrucción de la Economía. San José: Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Agrario –IDA–. (2002). Informe de labores año 2001 (relación meta-logro). San José: Editorial.
- Instituto de Desarrollo Agrario –IDA–. (2004a). Videoconferencia Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de pobreza. Antecedentes y logros de la política agraria. Caso de Costa Rica. San José: Editorial.

- Instituto de Desarrollo Agrario –IDA–. (2004b). Informe meta-logro 2003. San José: Editorial.
- Instituto de Desarrollo Agrario –IDA–. (2006). Estrategia de atención, desarrollo y consolidación de asentamientos campesinos. Periodo 2006-2010. San José: Editorial.
- Instituto de Desarrollo Rural –INDER–. Dotación de tierras. Recuperada de http://www.inder.go.cr/servicios/dotacion_de_tierras.aspx
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA–. (2002). Informe del IICA. Avances en el tema de género y mujeres rurales 2000-2002. XXXI Asamblea de delegadas, 29-30 de octubre del 2002, Punta Cana: Editorial.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA–. (2011). La agricultura de Costa Rica: situación al 2010, su evolución y prospectiva. Recuperado de <http://orton.catie.ac.cr/REPDOCA7612E/A7612E.PDF>
- Instituto Nacional de Mujeres –INAMU–. (2010). Las brechas de género en Costa Rica: compendio de indicadores estadísticos de género). San José: Instituto Nacional de Mujeres e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Instituto Nacional de Mujeres –INAMU–. (2013a). Estudio de potencialidades, vacíos o necesidades para la aplicación del enfoque de género en las actividades ordinarias que realiza el personal del sector agropecuario, específicamente en las regiones Central Pacífico, Chorotega y Atlántico donde opera el proyecto Emprende. [Informe 1]. San José: Editorial.
- Instituto Nacional de Mujeres –INAMU–. (2013b). Estudio de las potencialidades, vacíos o necesidades para la aplicación del enfoque de género en las actividades ordinarias que realiza el personal público que atiende a micro y pequeñas empresas, específicamente en las regiones Central Pacífico, Chorotega y Atlántico donde opera el Proyecto Emprende. [Informe 1]. San José: Editorial.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2011). Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina. En Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina. La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Fundación TIERRA.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2011). Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011-2014. San José: Editorial.
- Mora, J. (2005). Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. En *Agronomía Costarricense* 29 (1), pp. 101-133. Recuperado de http://www.mag.go.cr/rev_agr/v29n01_101.pdf
- Mora, J. (2013). Desarrollo rural y ciudadanía social. Territorios, instituciones y actores locales. San José: Flacso.

- Naciones Unidas. (1998). La mujer y el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada. Resolución de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 1998/15.
- Organización de los Estados Americanos –OEA–. Departamento de Desarrollo Sostenible. (2006). Tenencia de la tierra: Compartiendo información y experiencias para la sostenibilidad. Serie de Políticas (10). Recuperado de https://www.oas.org/dsd/policy_series/10_spa.pdf
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria –SEPSA–. (2003). Política de género y plan de acción estratégico 2002-2010. San José: Editorial.
- Universidad de Costa Rica. (2013). Analizan desafíos de la Ley Inder. Recuperado de <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2013/09/20/analizan-desafios-de-la-ley-inder.html>

Normatividad e instrumentos de Derechos Humanos

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Código Civil.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW–.
- Ley 3042 de 1962. Ley de Tierras y Colonización.
- Ley 5476 de 1973. Código de Familia.
- Ley 6734 de 1982. Ley de Jurisdicción Agraria.
- Ley 6735 de 1982. Ley del Instituto de Desarrollo Agrario.
- Ley 7142 de 1990. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.
- Ley 7476 de 1995. Ley contra el hostigamiento sexual.
- Ley 7586 de 1996. Ley contra la Violencia Doméstica.
- Ley 7654 de 1997. Ley de Pensiones Alimentarias.
- Ley 7739 de 1998. Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley 8101 de 2001. Ley de Paternidad Responsable.
- Ley 9036 de 2012. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Criterios de evaluación de género para herramientas sobre la tierra a gran escala - *Global Land Tool Network*

Traducción libre del Equipo de Tierras y Derecho al Territorio CINEP/PPP - 2014

Pregunta de evaluación (¿Qué queremos saber sobre la herramienta?)

¿Por qué/ para qué esta pregunta es relevante desde una perspectiva de género?

• Posibles indicadores

• Posibles fuentes de información

Criterio I. Participación igualitaria de mujeres y hombres, y gobernanza sensible al género

1	<p><i>¿La herramienta demanda y genera entendimiento político y voluntad para implementar positivamente un enfoque de género?</i></p>	<p>Para promover la inclusión, acceso y testimonios de mujeres y hombres con el fin de que sus necesidades, prioridades y realidades sean correctamente abordadas y reflejadas por la herramienta.</p> <p>Para reconocer que es necesario un cambio de paradigma si se busca la igualdad en el acceso a la tierra entre hombres y mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de plazos (x meses para la meta o para la discusión política, x años para la implementación). • Veeduría o escrutinio parlamentario sobre el cumplimiento de los objetivos en los plazos fijados. • Mecanismo transversal estatal establecido en un periodo determinado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Páginas web del gobierno (evidenciando que estos muchas veces no reflejan la realidad y/o que no son de fácil acceso para las mujeres). • Documentos oficiales como por ejemplo cambios en la legislación agraria. • Registros de tierras.
2	<p><i>¿Es el proceso de decisión para desarrollar la herramienta, y ella misma, transparente e incluyente para mujeres y hombres por igual?</i></p>	<p>Para brindar oportunidades para mejorar la educación y la participación de mujeres y hombres, con el fin de influenciar los procesos desde sus propias perspectivas y necesidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una acordada cantidad esencial de las tomadoras de decisión son mujeres. • Número determinado de reuniones celebradas con regularidad (x plazos), con asistencia de un grupo representativo (x %) de partes interesadas que representan a mujeres y hombres, a distintos grupos de edad, grupos étnicos, etc. • Un conjunto acordado de información crítica se encuentra disponible en Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información que sea publicada (cada x meses) en periódicos, bibliotecas y centros comunitarios. • Organigramas. • Avisos y relatorías de reuniones. • Nombres de la personas que componen los órganos de toma de decisiones en Internet. • Listas de asistencias a las reuniones. • Entrevistas con mujeres y hombres interesadas.

<p>3</p> <p><i>¿Confía y brinda la herramienta datos desagregados sobre sexo?</i></p>	<p>Para generar y evaluar en el tiempo diferentes realidades según el género (que suelen estar ocultas cuando se utilizan estadísticas de un solo sexo tanto para mujeres como para hombres).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas desagregadas según el sexo y otra información recopilada sobre un conjunto acordado de temas presentados. • Estadísticas desagregadas según el sexo, recopiladas de forma continua. • Estadísticas desagregadas según el sexo utilizadas en todos los documentos relevantes sobre tierra y planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaciones estadísticas. • Informes de evaluación. • Presentaciones públicas y discursos que citen los datos. • Estudios y análisis elaborados por el gobierno, ONG y agencias donantes.
<p>4</p> <p><i>¿Demanda la herramienta resultados positivos para las mujeres que forman parte de organismos públicos y privados responsables de la gestión de la tierra?</i></p>	<p>Para asegurar que la herramienta responda a las necesidades de todas las mujeres, reconociendo que no son un grupo homogéneo, y que la administración de la tierra con enfoque de género está dirigida a mujeres y hombres que pueden tener necesidades específicas y potencialmente diferentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La herramienta define explícitamente que su grupo objetivo son las mujeres y hombres y reconoce que el impacto puede ser diferenciado. • Valoración anual de las declaraciones presentadas a las instancias responsables de la gestión de la tierra y auditorías sobre logros y fallas. • La política se ejecuta a través de vías judiciales y de los organismos estatales correspondientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expedientes judiciales. • Informes de evaluación. • Manuales de capacitación para personal encargado de la gestión de la tierra.

Criterio II. Creación de capacidades, organización y empoderamiento de mujeres y hombres para el uso, acceso y beneficio de la herramienta.

<p>5</p> <p><i>¿Están los recursos financieros explícitamente asignados a la capacitación de mujeres y hombres a fin de beneficiarse de la herramienta?</i></p>	<p>Brindar concientización y capacidades para promover conocimiento sobre la herramienta así como participación constructiva en el desarrollo de la misma. Enfocándose en los agentes de cambio, en todas las partes interesadas, particularmente en las mujeres más pobres o analfabetas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cronograma informativo desde principio a fin y su correspondiente monitoreo y evaluación. • Una proporción (x %) de comunidades realizan cada año programas de educación, con un objetivo de (x %) de mujeres que participan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos oficiales locales, regionales y nacionales. • Presupuestos de los organismos de gestión y administración de la tierra.
<p>6</p> <p><i>¿La información es clara y empodera, tanto a mujeres como hombres, para la utilización de la herramienta y el reconocimiento de sus derechos en relación a la misma?</i></p>	<p>Para asegurar disponibilidad y transparencia de la herramienta y aclarar conceptos erróneos que pueda obstaculizar su utilización al máximo que puedan hacer mujeres y hombres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La información está disponible en al menos (x) diferentes formas (escrita, radial, etc.) y en lenguas locales para las distintas partes interesadas. • Financiación para la educación de la comunidad en unos plazos acordados (al final del año x de implementación). • Número de iniciativas de sensibilización en relación a la herramienta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes. • Comunicados de prensa. • Informes de evaluación. • Retroalimentación de mujeres y hombres participantes en cuanto a si recibieron la información necesitada. • Retroalimentación de los informes presentados por las mujeres y hombres aprendices. • Evaluaciones de impacto y de los resultados de las capacitaciones.

7	<p>¿Brinda la herramienta mecanismos para la verificación y evaluación (en varios niveles) por parte de mujeres y hombres interesados?</p>	<p>Para promover perspectivas de igualdad de género durante la evaluación y asegurar que estén incluidos los impactos sobre las mujeres y los hombres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los puntos de vista de las partes interesadas son incluidos en los reportes de evaluación y monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales del correspondiente organismo gubernamental.
---	--	--	--	---

Criterio III. La herramienta incluye consideraciones legales e institucionales para hombres y mujeres

8	<p>¿Se basa la herramienta en el principio de igualdad de géneros y protege los derechos a la tierra/tenencia por parte de las mujeres?</p>	<p>Para reconocer que las mujeres conforman un porcentaje desproporcionado de pobres sin acceso a la tierra, lo cual requiere derechos de tenencia basados en la igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cláusulas o disposiciones específicas, incluidas en la ley, sobre el rol de las mujeres en la administración, uso, disposición y control de la tierra. • Informes que evidencien que están siendo utilizados enfoques de género por las partes interesadas y por las diversas entidades del Estado. • Mecanismos de cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos desagregados según sexo sobre asentamientos informales y el estado de la falta de tierras en la legislación pertinente y en los registros de tierras.
9	<p>¿La herramienta reconoce posibles conflictos de intereses y los diversos impactos de género que puedan tener?</p>	<p>Desarrollar apropiadas respuestas que reconozcan que el acceso a la tierra es una cuestión política, y que el paradigma ha sido tradicionalmente dominado por intereses masculinos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses culturales e intereses de los usuarios de la herramienta han sido documentados en un número acordado de publicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con partes interesadas tanto de mujeres como de hombres.
10	<p>¿La herramienta brinda mecanismos de resolución de conflictos sensibles al género?</p>	<p>Facilitar el acceso a la justicia y a mecanismos alternativos de resolución de disputas sensibles al género (reconociendo que las disputas suelen ser muy costosas y consumen mucho tiempo, de las personas pobres pero en especial de las mujeres pobres) y al contexto socio cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones transparentes y formadas en la resolución de disputas establecidas en todos los niveles. • Sistemas de administración y gestión de la tierra tienen mecanismos de resolución de disputas incorporados disponibles para mujeres y hombres. • En determinadas instancias son utilizados mecanismos tradicionales de resolución de disputas. • Asistencia legal está disponible para las comunidades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con partes interesadas tanto de mujeres como de hombres. • Entrevistas a autoridades tradicionales y locales.

11	<i>¿La herramienta promueve el principio de igualdad de derechos?</i>	Para promover el acceso con enfoque de género a la tierra teniendo en consideración los diferentes derechos y necesidades de mujeres y hombres en relación a la tierra (por ejemplo, pueden incluir derechos secundarios).	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos establecidos en la herramienta especificados en la legislación pertinente. • El gobierno adopta procesos equitativos y prácticas para resolver disputas entre un enfoque de derechos y los derechos de uso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de implementación.
12	<i>¿La herramienta brinda diferentes opciones de tenencia de la tierra, reconociendo un continuum de derechos?</i>	Para reconocer y facilitar una variedad de tipos de tenencia que puedan servir más a las mujeres, por ejemplo, derechos colectivos.	<ul style="list-style-type: none"> • La herramienta se enfoca o se adopta a diversos tipos de tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de implementación.

Criterio IV. La herramienta incluye consideraciones sociales y culturales sobre el acceso a la tierra de mujeres y hombres

13	<i>¿La herramienta toma en consideración normas estatutarias y consuetudinarias, así como prácticas que afectan derechos de las mujeres sobre la tierra?</i>	Para incorporar constructivamente normas y prácticas consuetudinarias (como la herencia) y evaluar cambios culturales y sociales que puedan ser necesarios para obtener beneficios y resistir posibles impactos negativos en los derechos de las mujeres sobre la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas para proveer (x %) asistencia de grupos representativos previamente acordados. • Plan de acción del gobierno de lanzamiento de una campaña educativa, difundiendo los resultados e identificando programas para generar cambios, de ser necesarios, sobre la dimensión cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de información gubernamentales. • Monitoreo y elaboración de presupuestos de las ONG y donantes, disponibles para apoyar programas de buena gobernanza.
14	<i>¿La herramienta demanda resultados positivos para las mujeres particularmente en el contexto de las estructuras agrarias tradicionales?</i>	Para asegurar que la gobernanza y la estructura agraria trate de forma equitativa a mujeres y hombres.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinados mecanismos de colaboración proactiva (de mutuo aprendizaje) que conduzcan a procesos de mejor gobernanza de la tierra. • Trabajo con autoridades tradicionales para realizar ajustes, de ser necesarios, a prácticas consuetudinarias. • Asociaciones de profesionales nacionales involucrados en las estructuras agrarias tradicionales. • Interacción de las partes interesadas con mujeres y hombres involucradas en las estructuras agrarias tradicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con mujeres y hombres que sean partes interesadas. • Entrevistas con autoridades tradicionales y locales.

Criterio V. La herramienta incluye consideraciones económicas en relación al acceso a la tierra de mujeres y hombres

15	<i>¿La herramienta promueve la innovación en los modelos económicos con el fin de favorecer el beneficio de la tierra de las mujeres?</i>	Son necesarias las innovaciones económicas, incluyendo la protección frente a desalojos, ejecuciones hipotecarias, el acceso a créditos y compensaciones ante la adquisición de tierras por parte del gobierno. Todo esto está relacionado con la seguridad en la tenencia de la tierra para las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Las tasas de desalojos ilegales se reducen x % cada año, durante x años. • El registro o catastro es coherente con los derechos sobre la tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas oficiales y de las ONG.
16	<i>¿La herramienta integra otros sectores como la agricultura, el agua y el saneamiento básico, y esto impacta positivamente a mujeres y hombres?</i>	Para algunas mujeres, asegurar el acceso al agua y al saneamiento básico es una necesidad fundamental, incluso más prioritaria que el acceso a la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> • El involucramiento de ministerios clave. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de las entidades estatales correspondientes.
17	<i>¿La herramienta promueve un mercado accesible para las mujeres y ofrece equidad para mujeres y hombres?</i>	Para fomentar, en lo posible, los mercados de tierras que sean justos y asequibles para mujeres y hombres.	<ul style="list-style-type: none"> • Registros urbanos y rurales que reconocen la creciente ocupación equilibrada según el género. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de tierras.
18	<i>¿La herramienta brinda oportunidades económicas a mujeres y hombres?</i>	Para permitir, en lo posible, que mujeres y hombres tengan acceso disfruten la tierra como medio de subsistencia, como un activo, y otros beneficios como el acceso a créditos.	<ul style="list-style-type: none"> • El registro o catastro es coherente con un enfoque de derechos sobre la tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos desagregados según el sexo. • Entrevistas con mujeres y hombres que sean partes interesadas.

Criterio VI. La herramienta busca, a escala, coordinación y sostenibilidad para llegar a más mujeres y hombres

19	<i>¿La herramienta puede ser implementada a nivel local o nacional?</i>	Para poner en operación principios sensibles al género y herramientas en escala, o su adaptación al nivel local para adecuarse a las circunstancias locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Un número acordado de instrumentos ejecutados y registrados en registros públicos durante un periodo específico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de implementación.
-----------	---	--	--	---

20	<i>¿La herramienta puede ser implementada consistentemente (no de forma ad hoc)?</i>	Para desarrollar herramientas que incorporen sistemáticamente el empoderamiento de la mujeres y sus derechos a la tierra, en lugar de proyectos parciales con una visión de corto plazo.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un marco para la implementación. • Existencia de manuales para la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de implementación.
21	<i>¿La herramienta está conectada con otros instrumentos necesarios para proteger la seguridad de la tenencia de la tierra de mujeres y hombres?</i>	Para crear kits de herramientas que contengan una amplia gama de instrumentos interconectados de género, necesarios para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de vínculos con otros instrumentos en los manuales de implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de implementación. • Informes o reseñas de la existencia de otras herramientas.
22	<i>¿Hay un vínculo formal entre comunidades y los gobiernos locales y nacionales?</i>	Para asegurar efectividad de una herramienta que responda al género, en escala gubernamental, en la que los agentes de cambio deban estar en contacto con la sociedad civil y se sostenga un diálogo, por ejemplo, entre movimientos de base y expertos en asuntos agrarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Un número acordado de reuniones y diálogos con comunidades y autoridades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales por la entidad estatal correspondiente. • Entrevistas con mujeres y hombres, que sean miembros de las comunidades y con autoridades locales.

