

**Santa Fe, Argentina**

Junio de 2013

## MÁS TIERRA PARA MÁS MUJERES

**Silvia Lilian Ferro**

\* Historiadora, investigadora, docente y consultora en temas de desarrollo rural para diversos organismos públicos de la Argentina y del exterior. [www.lilianferro.com.ar](http://www.lilianferro.com.ar)

*En muchos sentidos, los estudios sobre el acceso de las mujeres sudamericanas a la propiedad de la tierra han llegado a un tope en el que se requiere pasar de las consignas a un tratamiento técnico y estratégico más concreto y propositivo. Eso es precisamente lo que hace Lilian Ferro en el presente artículo, que se originó en el trabajo de investigación que la autora llevó adelante como parte de una iniciativa del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar, del MERCOSUR en el marco del Grupo Temático Género, con el apoyo de FIDA.*

El análisis de la situación de acceso de las mujeres a la propiedad y uso de la tierra debe ser enmarcado en una escala de observación mayor: acerca de cómo las políticas comerciales de nuestros países posibilitan o dificultan el acceso a los recursos productivos diferenciando las oportunidades entre los distintos sectores que componen las estructuras agrarias nacionales y, transversalmente a éstas, entre varones y mujeres.

El recurso tierra es fundamental, tanto desde un punto de vista "productivista", que se enfoca en la tierra como un recurso productivo, cuanto desde un enfoque de matriz neoclásica, que la considera condición sine qua non de la experiencia cultural, como aquellos enfoques etnográficos y ecologistas para los cuales las tierras agrícolas son un recurso de reproducción del modo de vida rural y al mismo tiempo posibilidad de transmisión de cultura por parte de comunidades campesinas y pueblos originarios. Por tanto, podemos asumir que la tierra es todas estas cosas para la gente y, a la vez, un tangible patrimonio natural, económico, social y cultural de los Estados.

Los países integrantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en su composición ampliada con Chile y Bolivia, componen uno de los bloques regionales más importante de América Latina y del mundo en cuanto a la producción y exportación de alimentos. Sin embargo, la superficie agrícola no se reparte equitativamente. Esto es fácilmente verificable si observamos la estructura de propiedad de la tierra de cada espacio nacional, evaluando el reparto de ésta entre los distintos actores del agro según enfoques teóricos convencionales y si consideramos el acceso a la tierra desde la transversalidad que propicia el enfoque de género.



Una de las razones que explican esa situación podría encontrarse en la ausencia de este planteo en el mainstream de las políticas comerciales de los Estados Parte. En esos ámbitos decisivos no se asumiría en forma plena que las asimetrías señaladas -las de género y otras- son verdaderos obstáculos a la sostenibilidad de modelos de desarrollo rural.

Las políticas comerciales determinan qué recursos productivos- tierra, trabajo, capital e innovación tecnológica- se facilitan en atención al modelo de desarrollo rural imperante y desde la organización política estatal se establecen, a su vez, los marcos normativos que definen las reglas de acción de los actores agrarios. De esta forma, el peso específico que asumen las relaciones de fuerza entre cada uno, condicionan o posibilitan preferencialmente el acceso a tales recursos y se "construyen" por acción o por omisión desde el ámbito estatal.

Las políticas comerciales también son decisivas para la expansión o contracción de las brechas de género en relación al acceso a los recursos naturales y productivos, entre ellos la tierra. La forma de inserción de nuestros países a los mercados mundiales, en este caso predominantemente desde la agro-exportación, determina la expansión de determinados cultivos en forma de otros, obra como aliciente a formas de producción agraria específicas en detrimento de otras y determina también qué mercados se priorizan.

Eso impacta de forma directa en el valor de mercado de los factores de producción agraria, entre ellos la tierra, y determina qué actores agrarios recibirán transferencias de tecnologías, créditos, exenciones tributarias, margen de competitividad interna y externa posibilitada por las políticas monetarias, transferencia de ingresos desde otros sectores de actividad económica, entre otros aspectos. Sin embargo esta importante variable no suele ser tomada en cuenta en la elaboración de estudios e informes respecto al acceso a la tierra.

En la misma línea de análisis debe recalcarse que las desigualdades de género son "construidas" en las sociedades. Esto implica que también pueden ser modificadas, como lo demuestran ejemplos de medidas de discriminación positiva o acción afirmativa. En ese marco se plantean el razonamiento que expone el presente artículo.

### Mirada de género

El alcance preciso del concepto de género implica una relación de poder primario, asimétrico y jerárquico entre varones y mujeres, legitimada por discursos normativos basados en la diferencia sexual y sobre la que se edifica el orden social en su conjunto (Joan Scott, *Gender: A useful category of historical analysis* en American Historical Review, N° 91.USA 1986).

En el plano del desarrollo económico, este concepto relacional implica reconocer condiciones inequitativas en cuanto a la producción, circulación, distribución y apropiación de los recursos materiales y simbólicos generados por nuestras sociedades. Es aplicable particularmente al acceso, distribución y uso de los recursos implicados en la producción agraria y a las condiciones de posibilidad de existencia y reproducción de los modos de vida rurales. En cambio, cuando se asume que género es igual a mujeres, el concepto pierde la perspectiva relacional y disminuye su potencial analítico y capacidad de transversalización en temas tales como la concentración y extranjerización de la tierra.

El enfoque de género también es una forma más integral de construir los objetos de conocimiento de la actividad humana; es el más potente de los indicadores de las desigualdades responsables de los desequilibrios económicos, ya que toda actividad humana está protagonizada por varones y mujeres que interactúan entre sí en determinadas relaciones de poder, justificadas desde la diferencia sexual que luego se proyectan a su registro discurso/normativo que se proyecta a la acción planificada.

Quienes tienen la potestad de registrar y la capacidad de actuar en los variados aspectos de la realidad social también están imbuidos del orden de género enunciado.

## Intersecciones y yuxtaposiciones

El tópico "Acceso de las mujeres a la tierra" adscribe a la idea de dificultades de acceso a la propiedad legal de la tierra. Aunque la mera propiedad legal de la tierra no revierte la subalternización y discriminación que padecen muchas mujeres rurales, no solo en el contexto latinoamericano sino en vastas regiones del mundo en desarrollo, se considera un punto de partida para aquellas que además están sumergidas en la pobreza. Sin embargo, observando la implementación de las actuales Reformas Agrarias institucionalizadas normativamente, como las de Brasil y Paraguay, que por definición democratizarían el acceso a la tierra, se puede constatar que no han logrado revertir desigualdades de acceso a este recurso por parte de las mujeres.

Los estudios realizados por Adriana Lópes y Andrea BUTTO el año 2008, difundidos en el documento *Mulheres na Reforma Agrária*. A experiencia recente no arosa, verifican significativos progresos en virtud de la aplicación de una normativa reparadora por ejemplo las instrucciones normativas del Instituto Nacional de Colonizado e Reforma Agraria (INCRA) 38/2007, que equiparó las medidas de acceso de varones y mujeres a las tierras públicas cedidas por el Estado, merced a medidas de discriminación positiva a favor de las últimas con acento en las titulaciones de lotes para las jefas de familia. En las próximas décadas podrá evaluarse si se llega a la paridad en la tenencia efectiva de la tierra mediante esta medida en este país.

Respecto a la existencia de una importante franja de la población rural compuesta de jefas de hogar en la región, es necesario mencionar, en primer lugar, que usualmente solo se las considera jefas de hogar cuando están solas, dado que si existiera un varón adulto cohabitando el predio o lote, se establecería a priori que es el "jefe de hogar" sin evaluar quien tome las decisiones o aporte la mayor cantidad de activos e ingresos o que la jefatura del hogar pueda estar cogestionada entre ambos. En los programas públicos relacionados al desarrollo rural de los países sudamericanos la idea de jefatura de hogar está establecida desde un sesgo masculino e individual.

En este punto la medida normativa y programática más avanzada corresponde al Estado paraguayo, ya que en el Estatuto Agrario fijado por Ley 1.863/02, artículo 49, inciso b se establece la calificación más alta en el orden de preferencia para acceder a lotes en posesión del Organismo de Aplicación (INDERT) a "mujeres, cabeza de familia". Constituye la única medida de acción positiva directa dirigida a las mujeres rurales solas cabeza de familia en las legislaciones y programas analizados.

En orden a lo analizado aquí existiría una relación entre niveles de intensidad Institucional y presencia o ausencia de medidas tendientes a la equidad de género, y entre estas y la potencial consolidación de modelos de desarrollo democráticos, nacionales y populares que expresan Estados Nacionales fuertes y presentes en todos los aspectos redistributivos de recursos y oportunidades, los que consecuentemente configurarán desde la meta de equidad, en todos sus aspectos, los diseños institucionales y administrativos.

La serie histórica de estos datos es una excelente herramienta para ponderar el impacto de las políticas comerciales que expresan los modelos de desarrollo rural de nuestros países en cuanto al acceso y uso de la tierra por parte de los distintos estratos y es posible lograr sinérgicamente en el mismo esfuerzo de colección y clasificación de información incorporar la desagregación por sexo de los datos obtenidos, permitiendo así a partir de la aplicación de la misma variable un posterior análisis múltiple con diferentes enfoques, entre ellos el de género.

Esto tiene directa relación con los distintos estratos socio agrarios, ya que para los sectores de campesinado y pueblos originarios la distribución de la tierra pública es una oportunidad casi excluyente como canal de acceso a este recurso, en cambio para los sectores ligados a la agro exportación que cuentan con acceso preferencial a los demás factores productivos como créditos, capacitación, transferencias tecnológicas y etc. el canal de acceso a la tierra donde más participan es en los mercados de inmuebles rurales.

La herencia intrafamiliar es un indicador privilegiado que muestra la distancia entre el Derecho Sucesorio igualitario-propio de nuestra tradición legal común- y la concentración masculina de la propiedad de la tierra fácilmente verificable desagregando por sexo los ítems del Régimen de Tenencia de la Tierra en los Censos Agropecuarios. Por un tradicional sesgo sexista las definiciones censales usualmente superponen en una figura única adulta y masculina el triple estatus de titular de la tierra, titular de la explotación y jefe de familia.

Como canal de movilidad de la tierra, la herencia intrafamiliar es quizás el de mayor cantidad de intercambios de titularidad sobre ese recurso y, probablemente, el que afecta a una mayor extensión de superficie, además de atravesar axialmente a todos los estratos socio agrarios en cuando a su universalidad: todos y todas somos sujetos de Derecho, independientemente del canal originario de acceso a la propiedad rural. Aunque este indicador tendrá menos peso cuantitativo en los sectores agrarios adscriptos a la pobreza rural por razones de incidencia de la irregularidad de títulos de propiedad de las tierras que habitan y producen.

Los diagnósticos que circunscriben su observación a la adscripción "género - pobreza rural" no permiten comprender cómo y gracias a quiénes se produce y reproduce la pobreza rural. Tales descripciones estáticas no perciben dinámicas de procesos de desarrollo rural específicos que contraen o expansionan desigualdades tanto de renta agraria como las de género, ambas intrínsecamente relacionadas y que se expresan rotundamente en el régimen de Propiedad de la Tierra en sentido amplio, es decir más amplio que la mera propiedad legal de la tierra.

### Organizaciones civiles como concepto indicador

Si bien los modelos de desarrollo rural basados en el predominio de la agricultura de exportación aparecen como exitosos en términos de comercio internacional, no dejan de expresarse en la esfera pública las evidencias de sus límites ambientales, sociales, económicos y políticos que progresivamente son padecidos por aquellos estratos socio agrarios más desfavorecidos por acción u omisión por las políticas públicas de sus países y cuyas demandas son hoy expresadas por movimientos sociales.

En el marco de la REAF el concepto de "Organizaciones de la sociedad civil" intentó abarcar inicialmente no solo a los movimientos reivindicativos surgidos de los estratos agrarios subalternos de la región como campesinado y pueblos originarios, sino también a las organizaciones agrarias tradicionales que expresan a otros estratos agrarios vinculados preferentemente a la agro-exportación, lo cual en la actualidad es un tema de intenso debate al interior de la REAF en su conjunto.

Cabe señalar que la visibilidad política de los movimientos sociales rurales de la región va en aumento y en sus agendas reivindicativas, por lo general, no existe un reconocimiento a la desigualdad de género como un problema de primer orden para la sostenibilidad del desarrollo rural, tan importante como otras desigualdades basadas en criterios de percepción de ingresos y de volumen de producción que sí expresan con claridad en sus diagnósticos y demandas.

Por ello, utilizar la variable sexo como indicador de la composición de las organizaciones, para analizar la presencia o ausencia de demandas sobre un mayor acceso de las mujeres a la Tierra, plantea un formato rígido, que ubica como modelo generalizable al MERCOSUR Ampliado, lo que son realmente casos particularmente significativos en una región nacional, pero que en otros Estados no habría equivalentes similares con que comparar, dadas las características históricas de las estructuras agrarias de los demás Estados.

La composición por sexo de las organizaciones civiles no necesariamente tiene que ver con la existencia o ausencia de demandas de igualdad de acceso de las mujeres a los recursos productivos. En cambio, la tendría el hecho de comparar las demandas y agendas reivindicativas de movimientos sociales que expresarían al campesinado y a pueblos originarios orientados predominantemente hacia la producción campesina de subsistencia o con pequeños excedentes que vuelcan a mercados regionales en circuitos cortos de comercialización con grupos que expresan las demandas de familias rurales que producen por y para la agro exportación conlleva la omisión de algo tan evidente: el acceso a la propiedad legal de la tierra tiene un peso muy diferente en cada estrato socio agrario y por ende para varones y mujeres al interior de esos estratos.

El caso paradigmático de este problema lo expresa la organización argentina "Mujeres en Lucha" (MML), liderada y constituida por mujeres de familias 'gringas', o sea, descendientes de inmigración europea, que históricamente se dedicaron a la agricultura para la exportación a escala. A pesar de tener un nombre del que se inferiría alguna vinculación con las desigualdades de género en su agenda reivindicativa el reclamo por conservar las tierras ante los eventuales remates por deudas tenía que ver con la continuidad del patrimonio familiar y no con demandas de igualdad de género en el acceso a la tierra. Sin embargo tuvieron una inédita presencia en el espacio público, siendo un grupo integrado por mujeres esposas de productores endeudados y a punto de perder sus tierras, que salieron al espacio público con una identificación inusual entre las organizaciones ruralistas propias de su sector socio-agrario.

Usando los indicadores "Organizaciones de varones" y "Organizaciones mixtas" es imposible lograr información fiable para comparar es más evidente. No existen organizaciones que demanden acceso a la tierra ni cualquier otra demanda que se autodefinan "de Varones" como sí ocurre en caso contrario con aquellas "de Mujeres" precisamente porque esta necesidad de denominación expresa que los varones no necesitan aclarar que poseen el status de "productor" -no hay organizaciones que se denominen varones rurales o varones agropecuarios por ejemplo- y sin embargo en las denominaciones de organizaciones protagonizadas por mujeres sí ocurre esto. Por obvias razones de orden de género.

Las composiciones "mixtas" también inducen a recolectar información no confiable porque la mera existencia de ambos sexos en una organización no da cuenta que las cúpulas decisorias además de contar anecdotíicamente con mujeres, estas no toman usualmente la demanda de la igualdad de género o no poseen la fuerza para imponerla ya que el grueso de las mujeres presentes en esas organizaciones están sobre-representadas hacia abajo de la pirámide organizacional, o son solo espacios reservados a "las mujeres" como la Secretaría de la Mujer o instancias deliberativas en paralelo con la estructura decisoria de la organización.

Por todo lo anteriormente expuesto, aquí se propone que el indicador se base en la presencia o ausencia de la demanda de equidad de género para el acceso a la tierra en las agendas reivindicativas de las organizaciones analizadas, en la convicción que la información comparativa recabada sería más fiable y de mayor utilidad no solo en términos de "mapeo" sino en términos de estrategia y sugerencias por parte de los grupos de trabajo en la estructura del MERCOSUR.

### Indicadores estadísticos

Si bien en los documentos, conferencias, seminarios y publicaciones presentadas por las Secciones Nacionales en el Ámbito del Grupo de Trabajo que analiza estos temas en MERCOSUR se mencionan reiteradamente las ausencias de información estadística y censal que no permiten reflejar no solo la situación de las mujeres respecto a la Tierra sino respecto a las demás variables de producción agrícola, no se ha logrado aún una propuesta común de modificación de las definiciones y categorías censales del ítem "régimen de Propiedad de la Tierra" presentes en todos los Censos Agropecuarios nacionales para ser sugerida a las instancias gubernativas,

De hecho los estudios de diagnóstico realizados hasta el momento se han basado en lo expresado en los resultados de los Censos Agropecuarios, de forma acrítica respecto a cómo se construyen las determinaciones censales y las planillas de recogida de datos que por ejemplo no discriminan por sexo más que en algunas pocas variables, generalmente en el trabajo rural salariado. Analizar los dispositivos de recogida de información censal y estadística puede contribuir a reducir la pervivencia rasgos lingüísticos sexistas presentes en algunas "definiciones" que ocasionan en muchos casos una recogida de datos sesgada o con un significativo grado de sub registro, especialmente en el caso de las brechas de género.

Sería eficaz aprovechar el esfuerzo técnico y económico que comporta la implementación de los recientes Registros Nacionales de Agricultura Familiar resultantes de las iniciativas de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y que se encuentran ya en marcha en algunos países, para incorporar en los ítem relacionados a la tierra existentes en las planillas de recogidas de datos, la desagregación por sexo de la titularidad y de las demás formas de tenencia de la tierra así como el origen de la propiedad de la tierra de uso familiar (herencia intrafamiliar, mercado de inmuebles rurales, regularización del dominio y de la distribución de tierras estatales) que paliará también otras insuficiencias de captación de tales datos en los Censos Agropecuarios oficiales en nuestros países.

Otro tema pendiente en la perspectiva comparada que ofrecen las matrices comparativas es incorporar en el debate por el acceso a la tierra en perspectiva de género a las demandas de los pueblos originarios de la región que basan, en general, su concepción de acceso uso y control de este recurso en la propiedad colectiva y la propiedad comunal incorporada en la legislación fundaría de Paraguay.

La dimensión colectiva de la propiedad de la tierra propia de las culturas originarias rompe con la concepción liberal basada en la propiedad privada que subyace en los ordenamientos constitucionales, aunque algunos, más recientemente, han incorporado reconocimientos a sus derechos en las Constituciones Nacionales, con énfasis en la recuperación de tierras.

La demanda de propiedad de la tierra, tensiona a las estrategias de reparación en cuanto al acceso de las mujeres a la tierra basadas en una concepción de derecho individual a la titulación, como lo es actualmente para los varones, mayoría de beneficiarios de titulaciones o a lo sumo en la conyugalidad o integración de parejas estables como fundamento de las medidas de co-titulación.

El enfoque de género en el desarrollo rural reconoce que varones y mujeres están posicionados de manera diferencial respecto al acceso, uso y disfrute de los recursos productivos, entre ellos la tierra, y puede interactuar con mayor amplitud respecto a esta tensión que aquellos enfoques de reparación en los que se basan las políticas enfocadas en "Mujeres", fundamentalmente porque el concepto de género parte de un enfoque relacional, interactivo y sistémico de las asimetrías detectadas entre varones y mujeres a lo largo de las estructuras agrarias.

## Sugerencias

El enfoque de género debería ser aprovechado como un indicador privilegiado de los desequilibrios del desarrollo rural en los países que componen el MERCOSUR, ya que atraviesa longitudinalmente todas las actividades rurales y verticalmente las estructuras socio-agrarias nacionales. Los estudios técnicos oficiales y las pesquisas académicas que se soliciten deberían tomar en cuenta una escala de observación más integradora y factible de ser transversales que el actual planteo del problema “Acceso de las mujeres a la tierra” para que sus recomendaciones dejen de ser incorporadas como un componente añadido, subalterno y descontextualizado de los temas considerados más importantes.

La insuficiencia de enfocarse solo en la titularidad de la tierra se expresa con fuerza en el fenómeno de la expansión de los arrendamientos en consonancia con la expansión del cultivo de la soja. Este proceso está insuficientemente medido por los Registros y Censos nacionales en su conjunto y también tiene impacto en las brechas de renta y de desigualdad de género en el acceso a la Tierra. Desde los marcos conceptuales utilizados actualmente no es posible evaluar este impacto, tampoco estos marcos posibilitan la integración de un enfoque de género en los debates sobre extranjerización, concentración de la tierra, arrendamientos y otros temas vinculados a la cuestión de la tierra, en el marco de las dinámicas inequitativas que imponen nuestros modelos agro exportadores en nuestra historia reciente común.

Cuando las desigualdades de género se presenten y puedan demostrar ser un serio obstáculo al desarrollo rural sostenible de nuestros países, se habrá logrado comunicabilidad en el mainstream de las resoluciones y recomendaciones de las instituciones del MERCOSUR.

*Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*