

# Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia

María Juliana Gómez Mendoza\*

85

Luisa Paola Sanabria Torres\*\*

*Trabajadoras sociales*

*Consultoras independientes, Bogotá, Colombia*

## Resumen

El presente artículo es resultado de una experiencia en la formulación y ejecución de la política pública de restitución de tierras y del acompañamiento al programa de ordenamiento social de la propiedad rural de la Agencia Nacional de Tierras. La incorporación del enfoque de género en estas políticas involucra tres elementos centrales: el reconocimiento de las mujeres como propietarias de los predios, el aumento de su participación en espacios de decisión y la promoción del reconocimiento de los derechos de las mujeres entre los funcionarios públicos.

**Palabras clave:** derecho a la tierra, discriminación, enfoque de género, mujeres, política pública, tierra.



La revista Trabajo Social es publicada bajo la licencia Creative Commons 2.5 (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>)

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Gómez Mendoza, María Juliana, y Luisa Paola Sanabria Torres. 2020. "Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia". *Trabajo Social* 22 (1): 85-104. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.79232>

**Recibido:** 22 de abril del 2019. **Aceptado:** 07 de noviembre del 2019.

\* [juliana.gomez.mendoza@gmail.com](mailto:juliana.gomez.mendoza@gmail.com) / <https://orcid.org/0000-0002-2420-0045>

\*\* [luisapaolasa@gmail.com](mailto:luisapaolasa@gmail.com) / <https://orcid.org/0000-0001-6350-0748>

## **Rural Women and their Right to Land: Challenges Faced by Public Policy in Colombia**

### **Abstract**

The article is the result of an experience in the formulation and execution of the land restitution public policy and the accompaniment provided to the program for the social organization of rural property, carried out by the National Land Agency. The incorporation of gender mainstreaming into these policies involves three main elements: recognition of women as owners of the properties; increased participation of women in decision-making spaces; and promotion among civil servants of the recognition of women's rights.

**Keywords:** discrimination, gender mainstreaming, land, public policy, right to land, women.

## **As mulheres rurais e seu direito à terra: desafios da política pública na Colômbia**

### **Resumo**

O presente artigo é resultado de uma experiência na formação e execução da política pública de restituição de terras e do acompanhamento ao programa de ordenamento social da propriedade rural da Agência Nacional de Terras. A incorporação da abordagem de gênero nessas políticas envolve três elementos centrais: o reconhecimento das mulheres como proprietárias das parcelas, o aumento de sua participação em espaços de decisão e a promoção do reconhecimento dos direitos das mulheres entre os funcionários públicos.

**Palavras-chave:** abordagem de gênero, direito à terra, discriminação, mulheres, política pública, terra.

## Introducción

Históricamente, las mujeres rurales han tenido dificultades para acceder al derecho a la tierra<sup>1</sup>, debido a la influencia de la cultura patriarcal en la familia, la sociedad, el Estado, el ordenamiento jurídico y las relaciones sociales y económicas. Este sistema, que justifica la dominación sobre la base de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres, “[...] no solo explica y construye las diferencias entre hombres y mujeres como biológicamente inherentes y naturales, sino que mantiene y agudiza otras [todas] formas de dominación” (Facio 2005, 262), lo cual ha influido igualmente en la formulación y ejecución de las políticas públicas de tierras en Colombia. La concentración de la propiedad en manos de hombres, el desconocimiento del trabajo femenino y la baja participación de las mujeres en la economía rural son indicadores de esta situación.

87

Este texto pretende hacer un balance de los obstáculos que han tenido las mujeres en Colombia para disfrutar el derecho a la tierra y proponer alternativas claras para que, al incorporar el enfoque de género en los proyectos, programas y políticas públicas, se atiendan los factores culturales e institucionales que lleven al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en el sector rural.

Este artículo es resultado de la experiencia en la formulación y ejecución de la política pública de restitución de tierras<sup>2</sup> y del Programa de ordenamiento social de la propiedad rural de la Agencia Nacional de Tierras —en adelante, ANT—<sup>3</sup>; políticas que, si bien tienen carácter y fuentes normativas distintas, promueven de fondo la formalización del derecho a la propiedad de la tierra. Para su elaboración se realizó el análisis de la documentación

1 “En términos generales, el derecho a la tierra se refiere a los derechos a utilizar, controlar y transferir una parcela de tierra. Entre tales derechos se incluyen el de ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler” (Gilbert 2013, 123).

2 La Ley 1448 de 2011 crea un procedimiento para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso con ocasión del conflicto armado interno, que refieran hechos después del 1° de enero de 1991. El procedimiento contempla dos etapas: la primera es la administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, que tiene como objetivo la inscripción del predio en el Registro de tierras despojadas; y la segunda es la etapa judicial, a cargo de los jueces y magistrados de restitución, quienes después de estudiar las solicitudes de restitución para restablecer los derechos de las víctimas.

3 La Agencia Nacional de Tierras, como resultado del Decreto 902 de 2017, define los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad como instrumentos de planificación, mediante los cuales la entidad organiza su actuar institucional por oferta en zonas focalizadas previamente para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural.

existente, evaluaciones de las políticas, normatividad vigente, así como la organización de información de las lecciones aprendidas y buenas prácticas resultado del quehacer de las autoras.

Da cuenta en específico de la participación de las escritoras en el diseño, implementación y evaluación del Programa de Acceso Especial para las mujeres al Proceso de Restitución de Tierras —entre el 2012 y el 2017—, ordenado por el artículo 114 de la Ley 1448 de 2011 y en la incorporación del enfoque de género en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (2018-2019). En ambas políticas se enfrentaron retos para adelantar acciones afirmativas, diseñar y poner en marcha instrumentos y herramientas que permitieran incorporar el enfoque de género para el reconocimiento de la mujer como sujeta de derechos y de especial protección constitucional.

En el primer apartado del artículo se presentan las principales falencias de la política para el acceso a la tierra de las mujeres. En la segunda parte, se delinearán recomendaciones para la verdadera incorporación del enfoque de género en la política pública de tierras, relacionadas con metodologías, instrumentos e indicadores en los procedimientos de las entidades encargadas; la sensibilización y formación a personas colaboradoras de las entidades y la promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

### **Obstáculos de las mujeres rurales en Colombia para acceder a su derecho a la tierra**

En las sociedades existen valores, creencias y conductas que están enraizadas y que han generado diferencias entre hombres y mujeres. Ha sido a través de las instituciones como la Iglesia, el Estado, la educación y la familia en las que se han configurado relaciones sociales de dominación que han sido determinantes en la creación de barreras para la realización de los derechos de las mujeres (Gallego 2013, 28).

Esta construcción social ha dado prelación al mundo de lo masculino, posibilitando la desigualdad de oportunidades y diferencias en los derechos y deberes que se asignan a mujeres y hombres, siendo ellas quienes se ven en mayor medida vulneradas por la visión patriarcal. De manera que: “El enfoque de equidad de género se basa en una rigurosa lectura de los patrones de género establecidos por las sociedades y que implican diferencias en las asignaciones de poder en la vida cotidiana” (Gallego *et al.* 2013, 29).

La plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) proclama que la violencia contra las mujeres es: “[...] una

manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, lo que ha conducido a la dominación masculina, a la discriminación y a impedir el pleno desarrollo de la mujer” (Naciones Unidas 1995). Aquí se señala que los Gobiernos y la sociedad civil deberán tomar medidas para impedir este tipo de violencia. Como una forma de violencia de género se incluye la patrimonial que en nuestro país se ha reconocido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-012/16:

89

En la violencia patrimonial el hombre utiliza su poder económico para controlar las decisiones y proyecto de vida de su pareja. Es una forma de violencia donde el abusador controla todo lo que ingresa al patrimonio común, sin importarle quién lo haya ganado. Manipula el dinero, dirige y normalmente en él radica la titularidad de todos los bienes. (Corte Constitucional 2016)

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura —en adelante, FAO— ha reiterado que la tierra es el recurso más importante para las familias rurales, por lo tanto, garantizar su acceso es el medio principal para mejorar determinantes de calidad de vida. Sin embargo, en Colombia, entre otras problemáticas que afectan la titularidad sobre la tierra, no existe un registro oficial de la tenencia y explotación de los predios, lo cual es una barrera para el diseño de políticas (Comisión Colombiana de Juristas 2011).

Fenómenos como el conflicto armado, el abandono de las tierras y el despojo de millones de hectáreas han generado profundos cambios en las dinámicas rurales. A raíz del desplazamiento forzado muchas mujeres quedaron solas a cargo de las parcelas, frente a lo cual se hace evidente una brecha de género en el sector rural.

El censo agropecuario del 2016 señala que el 26 % de las explotaciones manejadas por personas naturales está a cargo de mujeres, el 61,4 % a cargo de hombres y el restante 12,6 % de manera conjunta. Adicionalmente, las explotaciones de las mujeres son más pequeñas, predominando las de menos de 5 hectáreas y tienen menos acceso a maquinaria, crédito y asistencia técnica (Oxfam 2017).

La Ley 160 de 1994 considera algunos requisitos en aras de la titulación de predios a las familias campesinas. En términos de la legislación, el acceso al derecho a la propiedad en Colombia puede darse en el caso de los

predios baldíos<sup>4</sup>, a través de la prescripción adquisitiva del dominio o usucapión<sup>5</sup> para lo cual debe demostrarse una ocupación directa, pacífica e ininterrumpida por mínimo 5 años, que cumpla con los criterios de la función social y ecológica de la propiedad contemplada en la Constitución Nacional.

Desde la Ley 30 de 1988 se estableció que la titulación conjunta de un predio se podrá realizar en el caso de que la persona que la solicita tenga cónyuge o compañera permanente, lo cual se reitera en la Ley 160. El artículo 70 afirma:

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean *jefes de familia*, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos. (Ley 160 de 1994, art 70)

En la práctica, las entidades encargadas de la titulación, entendieron taxativamente la expresión *jefes de familia* al otorgar este estatus a los hombres reconociéndolos como señores y dueños. Esto se traduce en que han sido las mujeres rurales<sup>6</sup> quienes se han visto avocadas a probar su relación conyugal o marital para ser incluidas en el título, desconociendo sus derechos patrimoniales independientes de la relación que sostengan con un hombre.

Igualmente, al valorarse los requisitos para la titulación se da relevancia a los oficios tradicionalmente masculinos, o en general aquellos que producen una plusvalía para la familia. Las labores de cuidado<sup>7</sup> que asumen

4 Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica (Ley 200 de 1936, art 1).

5 La Ley 160 de 1994 explicita: “La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el Incora [cuyas funciones fueron asumidas por la Agencia Nacional de Tierras] en la inspección ocular [...]. En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso” (art 69).

6 El Artículo 1° de la Ley 731 del 2002, Ley de Mujer Rural “establece que la mujer rural es toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural” (Congreso de la República 2002, art 2).

7 La Ley 1413 de 2010 define la economía del cuidado como “[...] el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras

*naturalmente* las mujeres incluyen servicios no remunerados esenciales para las familias —preparación de alimentos, recolección de agua y leña, limpieza del hogar, lavado y planchado de ropa o la atención de niños, niñas, personas mayores y enfermas—.

En el trabajo no remunerado tanto al interior de los hogares como para otros hogares, la participación de las mujeres rurales mayores de 10 años en Colombia es del 93 % en un día promedio y la participación de los hombres es del 60,6 %. Frente a la dedicación en tiempo, los hombres ocupan en promedio 3 horas 6 minutos, mientras que las mujeres 8 horas 12 minutos, esto señala que las mujeres ocupan 5 horas 6 minutos día promedio más que los hombres en este tipo de actividades. (Ministerio de Salud 2015, 16)

Con estos obstáculos, se desconoce además que el 30,4 % de los hogares rurales tiene en su jefatura a una mujer. Sobre este porcentaje, el 68 % es un hogar con jefe mujer sin cónyuge (Dane 2017, 4), por lo que es un factor que debería tenerse en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

Asimismo, existe una marcada invisibilización del aporte productivo de las mujeres en el desarrollo rural del país, exacerbado por el impacto que produjo el conflicto armado, como bien lo ha establecido la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008:

Dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos. (Corte Constitucional 2008, Núm. III 1,8)

Se puede inferir que en las intervenciones en el sector rural se continúan considerando como principales agentes y beneficiarios a los hombres. En el

---

personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad” (Ley 1413 de 2010, art. 2). Establece que las actividades realizadas en el hogar por las mujeres son consideradas trabajo, esto se reafirma en el artículo 9 del Decreto Ley 902 del 2017, en el que se establece que las actividades de economía del cuidado serán *hechos positivos* para otorgar la ocupación, la posesión y la formulación de proyectos productivos.

caso de los procesos de desarrollo rural ha imperado un enfoque familista tanto en su formulación como en la implementación, ya que se considera que, al beneficiar a la familia en general, la mujer está incluida y, por lo tanto, disfruta de los beneficios generados por estas iniciativas.

Para lograr la igualdad sustantiva “[...] es necesario adoptar medidas específicas que corrijan las desventajas de las mujeres, y a largo plazo, la transformación de las instituciones y las estructuras que refuerzan y reproducen relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres” (ONU Mujeres 2015, 35) que permitan superar barreras de tipo cultural e institucional que resumimos a continuación:

*En el ámbito cultural*<sup>8</sup>:

- La cultura patriarcal está arraigada de manera estructural en las zonas rurales, donde se cree que las tierras se heredan y se compran entre hombres. Magdalena León afirma que la condición de ama de casa, como el rol asignado a las mujeres, profundizó la discriminación en el derecho civil en Colombia y por tanto su acceso a la tierra (2010, 21).
- Existe una alta informalidad de la tenencia a la tierra, es decir, que las personas ocupantes o poseedores no cuentan con título registrado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Adicionalmente, en los títulos que existen es el hombre el que aparece como titular o posible titular.
- El acceso de las mujeres a la tierra se da a través de los denominados derechos secundarios; es decir, que son titulares del derecho a la tierra por medio de su vínculo familiar, marital y/o conyugal con un hombre y no por la explotación directa que hace sobre el predio.
- En el ámbito rural existen uniones de hecho o maritales simultáneas y/o consecutivas entre un hombre y varias mujeres. En estos casos, cuando las entidades indagan sobre la propiedad y los derechos de las mujeres, el hombre declara solamente uno de los núcleos familiares, desconociendo los derechos de algunas mujeres.

*En el ámbito institucional:*

- Las políticas rurales dan relevancia a la focalización especialmente para viudas y cabezas de hogar, otorgándoles mayores puntajes a la hora de

---

<sup>8</sup> “La cultura es un resultado, pero también una mediación. Lo simbólico es la institución de códigos culturales que, mediante prescripciones fundamentales como las de género, reglamentan la existencia humana” (Lamas 2007, 1).

decidir un orden de prelación en la atención, lo cual puede excluir a otras mujeres.

- Las entidades con competencia no cuentan en su interior con una instancia que articule las diferentes dependencias, con el fin de planear, ejecutar y evaluar de manera integral la atención diferencial a las mujeres en todos los niveles y procesos.
- Muchos de los instrumentos de las entidades para recoger la información de las personas que realizan solicitudes para acceder al derecho a la tierra solo cuentan con un campo para un posible titular. Esto no es un tema semántico, sino que además afecta seriamente las estadísticas y la forma como se concibe la política agraria para las mujeres (León 2010).
- Al momento de realizar las visitas al predio para verificar la tenencia y explotación, los funcionarios de las entidades dan un rol más relevante a los hombres y en muchos casos no entrevistan a las mujeres. En las actividades comunitarias encaminadas a identificar las personas posibles titulares, tienen una mayor participación los hombres.
- En proyectos productivos, la administración de los recursos queda generalmente en cabeza de los hombres a pesar de que ellas sean las dueñas de la tierra; disfrutan de los excedentes de los proyectos solo si es decisión del hombre.
- Los funcionarios y contratistas de las entidades no están capacitados y sensibilizados en la incorporación del enfoque de género, convirtiéndose en una barrera de acceso al momento de garantizar el derecho a la tierra para las mujeres rurales.

93

### **Recomendaciones para incorporar el enfoque diferencial de género en las políticas de tierras**

Los enfoques diferenciales son herramientas analíticas y metodológicas que toman en cuenta las diversidades humanas e inequidades existentes en la realidad. Este paradigma implica una postura frente a la lectura de la realidad social, que, vista desde los derechos humanos, busca la modificación de patrones culturales que han generado la discriminación y las difíciles condiciones de vida de las mujeres.

El enfoque diferencial es una forma de análisis y de actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y situación de salud, entre otras categorías; y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. A partir del reconocimiento de las diferencias y

sus implicaciones busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. (PIUPC 2012, 12)

94

Como punto de partida es importante recalcar que la consecución de la igualdad está a cargo de todas las entidades del Estado y no se predica únicamente de las actuaciones específicas en el marco de proyectos concretos, sino que debe ser visto como un proceso amplio y transversal.

El Conpes 161 de 2013, desarrolla los *Lineamientos para la política pública nacional de equidad de género para las mujeres* y el *Plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias*. Este instrumento conmina al Estado en su conjunto a incorporar los temas de género como un asunto relevante, prioritario de la agenda pública y su transversalización (Departamento Nacional de Planeación 2013).

El enfoque de género en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos reconoce que existen afectaciones, identidades y apuestas vitales distintas y que toda actuación tiene efectos diferenciados en la vida de las personas dependiendo de si se trata de hombres o mujeres. La necesidad de incorporar la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo parte de reconocer que hombres y mujeres deben tener acceso a las decisiones, los recursos y los beneficios, buscando evitar que se ahonden las diferencias.

Incorporar el enfoque de género deja de ser un tema meramente nominal al ser un deber constitutivo del Estado dirigido a atender las particulares necesidades de las mujeres y, más allá, la superación de los factores de discriminación que, para el caso de la relación de las mujeres con la tierra, es histórico y ampliamente documentado (Deere y León 2010).

Como veremos a continuación, se comprende que la realización del enfoque de género involucra al menos tres aspectos centrales. El primero, se ubica en el orden institucional, relacionado con la actuación de las entidades para dar cumplimiento a la normatividad vigente que se traduce en la efectiva gestión y operacionalización de la respuesta estatal frente a las necesidades e iniciativas a favor de las mujeres; el segundo aborda la actuación de los funcionarios en su ejecución; y el tercero está relacionado con la ampliación de las condiciones de participación de las mujeres, a lo cual subyacen factores culturales.

## Transversalización del enfoque de género en metodologías, instrumentos e indicadores para entidades responsables de ejecutar las políticas

Como se ha mencionado en páginas anteriores, Colombia cuenta con una amplia legislación encaminada a garantizar el derecho de la mujer a la tierra. A continuación, se hace una relación de la normatividad que puede respaldar la acción institucional en pro de los derechos de las mujeres.

95

**Tabla 1.** Normatividad colombiana relacionada  
con el derecho a la tierra de las mujeres

<b>Norma</b>	<b>Aspectos relevantes</b>
<b>Ley 30 de 1988</b>	Las personas naturales que hayan cumplido 16 años y sean jefes de familia podrán obtener adjudicaciones de tierras baldías o ser socios de empresas comunitarias (art. 12).
<b>Ley 54 de 1990</b>	El patrimonio y capital producto del trabajo pertenece por partes iguales a ambos compañeros permanentes (art. 3). La sociedad patrimonial se entiende, entre compañeros permanentes, cuando exista unión marital de hecho no inferior a dos años, siempre y cuando no existan sociedades conyugales anteriores sin disolver y sin ser liquidadas (art. 2).
<b>Ley 160 de 1994</b> (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, disposiciones)	Apoyo a hombres y mujeres de bajos recursos en los procesos de adquisición de tierras mediante crédito y subsidio directo y especial atención a las mujeres campesinas jefas de hogar (art. 12). Prioridad en la adjudicación de parcelas a mujeres jefas de hogar (art. 40). Titulación conjunta de predios baldíos (art. 70).
<b>Ley 731 de 2010</b> (Mujeres rurales)	Titulación conjunta de predios de reforma agraria (art. 24). Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales (art. 25). Prelación a la mujer rural jefa de hogar en el acceso al subsidio familiar de vivienda (art. 27). Participación de las mujeres rurales en los planes, programas y proyectos de reforestación (art. 28).
<b>Ley 1232 de 2008</b> (Mujer cabeza de familia)	Una mujer cabeza de familia es aquella que soltera o casada ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar (art. 2). Establece mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales (art. 3).

<p><b>Ley 1413 de 2010</b> (Economía del cuidado)</p>	<p>La economía del cuidado como el “[...] trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado” (art. 2). Realiza clasificación de las actividades consideradas dentro de la economía del cuidado (art. 3).</p>
<p><b>Decreto 164 de 2010</b></p>	<p>Creación de la Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres” (art. 1), tiene entre otras funciones como promover la inclusión de la perspectiva de género en los planes de desarrollo departamentales y municipales (art. 3. j).</p>
<p><b>Ley 1448 de 2011</b> (Víctimas y restitución de tierras)</p>	<p>Establece que son titulares de la acción de restitución de tierras el cónyuge o compañero o compañera permanente con quien conviva el titular al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o abandono forzado (art. 75 y 81). Ordena la implementación del programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a restitución (art. 114).</p>
<p><b>Decreto Ley 902 de 2017</b> (Reforma Rural Integral)</p>	<p>La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones directas a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes, cuando haya lugar (art. 25). Principio de Enfoque diferencial para la formulación de los Planes de ordenamiento social de la propiedad rural (art. 43). Reconoce la economía del cuidado a efectos de configurar hechos que demuestren la ocupación o posesión (art. 9).</p>
<p><b>Ley 1900 de 2018</b></p>	<p>El Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras “[...] priorizará a las pobladoras rurales para el acceso a la tierra, formalización, adjudicación de baldíos nacionales y asignación de recursos para proyectos productivos” (art. 2). Se aplicará el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales (art. 3).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación nacional en tierras, 2019.

Teniendo este marco normativo, el desafío de las entidades encargadas de diseñar e implementar las políticas relacionadas con la Reforma Rural Integral es incorporar el enfoque de género en acciones concretas y medibles en los diferentes procesos y procedimientos.

El primer paso es verificar que los instrumentos y sistemas de información permitan recoger datos de todas las mujeres que explotan el predio, la forma en que lo adquirieron, las actividades de explotación de la tierra, posibilitando que se les de tratamiento de titulares en los procesos de reforma rural que adelante el Estado, que permitan recoger las actividades que realizan las mujeres en el predio donde se incorporen las relacionadas con la economía del cuidado para probar su explotación directa del predio y su titularidad.

Teniendo en cuenta la existencia de diferentes legislaciones que dan el reconocimiento a las mujeres como sujetas de protección constitucional, se identificarán las posibles situaciones, afectaciones y vulnerabilidades sociales que hacen que la mujer en el marco del procedimiento deba tener una atención preferencial o un mayor acompañamiento por parte de una entidad. Esto se hace más visible en el marco de la interseccionalidad<sup>9</sup>, cuando una mujer tiene alguna discapacidad, es niña o adolescente, persona mayor, pertenece a alguna comunidad étnica o es víctima del conflicto armado y que por esa condición enfrenta mayores barreras a la hora de acceder a la tierra.

Igualmente, es importante generar metodologías que garanticen la participación de las mujeres, recogiendo información sobre su titularidad y sobre las formas en que explotan la tierra de manera directa. Muchas veces en estas actividades participan mayoritariamente hombres, ya que las mujeres se quedan en el predio ejecutando actividades relacionadas con el cuidado, razón por la cual se hace necesario generar espacios alternos donde puedan participar niños, niñas, personas mayores y/o con discapacidad, facilitando que ellas se involucren.

A mayor participación de mujeres en las actividades comunitarias, más información tenemos sobre su titularidad y explotación directa de la tierra, no solo en términos de cantidad, sino en términos de calidad de la información.

Más allá de los desencuentros y las frustraciones que puedan suscitar en materia de datos y acceso a la información cartográfica oficial existen muchos ejercicios de cartografía social que han develado otras formas en las que diferentes mujeres han comenzado a apropiarse de las reclamaciones de sus predios, a partir del reconocimiento de sus tierras y de sus lugares de origen por medio de dibujos. (Posada *et al.* 2013, 11)

Para finalizar, es relevante la articulación de diferentes áreas de las entidades con la de planeación, con el fin de conocer el impacto de estas políticas en las mujeres, contar con datos obtenidos a través de variables e indicadores que permitan dar cuenta del acceso de las mujeres a la tierra. Entre los indicadores que se recomienda en las planeaciones de las entidades están: número de mujeres solicitantes en los mecanismos de registro estatales, las que quedan inscritas; el número de mujeres beneficiarias

9 La interseccionalidad es definida como una herramienta que parte de la concepción de que los sujetos viven identidades múltiples y características simultáneas integradas por distintos roles, que se derivan de las relaciones sociales, la historia y los vínculos del poder (Ministerio de Salud 2016, 54).

de formalización de predios privados y/o baldíos, de subsidios de tierra; números de mujeres titulares. Estas cifras deben estar desagregadas por titularidad única o conjunta.

98

### Sensibilización y formación de funcionarios de las entidades en la incorporación del enfoque de género

Uno de los elementos que puede coadyuvar a que el enfoque de género sea una realidad en la política de tierras es establecer procesos de sensibilización y formación con los funcionarios y colaboradores de las entidades, dirigidos a que las mujeres rurales sean vistas como sujetas de derechos y se reconozcan las funciones y acciones específicas que deberían llevar a cabo para visibilizarlas en su accionar.

Es necesario diseñar estrategias que permitan a las personas colaboradoras acercarse a la realidad de las mujeres rurales, a través de testimonios y/o cifras que den cuenta de las barreras de acceso que ellas enfrentan y los beneficios que pueden tener las mujeres si acceden a la propiedad. Adicionalmente, es necesario capacitarse en los derechos, normas y legislaciones relacionadas con el acceso a la tierra y en la interpretación más favorable para las mujeres rurales; para ello desde las Ciencias Sociales estamos llamados al diseño de herramientas, materiales pedagógicos y metodologías que inviten a la reflexión, acción y participación desde las realidades de las comunidades.

No es suficiente con incorporar el enfoque de género a los instrumentos, metodologías e indicadores, se deben diseñar lineamientos e instructivos y adelantar procesos formativos con los funcionarios sobre la mejor manera de aplicarlos; y, de otra parte, es importante acompañar y hacer seguimiento riguroso a su implementación.

El trabajo interdisciplinario puede coadyuvar a generar espacios alrededor de la resolución de casos complejos que se pueden convertir en una barrera de acceso para las mujeres, por tratarse de afectaciones sociales que las hacen sujetas de especial protección, debido a la existencia de conflictos familiares y/o conflictividades sociales; aquí el rol del Trabajo Social es central para identificar y enrutar los casos a favor de las mujeres. Casos como uniones múltiples, uniones sucesivas, mujeres que no quieren hacer parte del proceso para no tener problemas cuando los hombres sean parejas o hermanos y no las reconocen como sujetas de derecho, familias separadas con problemas de sucesiones, entre otros son casos para los que se hace ineludible realizar seguimientos específicos.

La asistencia de las mujeres en el proceso no garantiza su participación consciente y efectiva, es importante enfatizar con los profesionales responsables que la desigualdad se sustenta en las relaciones de poder y que son ellos mismos quienes tienen la responsabilidad de indagar información relacionada con el derecho de la tierra por parte de las mujeres.

99

### Promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones

La participación<sup>10</sup> es uno de los derechos fundamentales que tienen las mujeres en el diseño, formulación e implementación en toda política pública. Antes de iniciar la implementación de cualquier política de tierras dirigida a garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, es necesario realizar un mapeo de las lideresas y organizaciones de mujeres en el territorio para garantizar su participación, e implementar espacios de información y formación para que ellas se reconozcan como sujetas de derechos.

Es importante generar espacios que permitan que las mujeres conozcan la legislación relacionada con la garantía del derecho a la tierra —economía del cuidado y titulación conjunta, entre otras—, las políticas públicas existentes, las entidades responsables y los procesos para acceder a las rutas. Esto posibilitará que cuenten con herramientas que les permitan participar de manera activa e informada, garantizando que puedan realizar ejercicios de exigibilidad y veeduría de sus derechos.

Muchas de las mujeres al final del proceso, cuando se les hace entrega de los títulos de propiedad, desconocen su utilidad y si tienen la información siguen considerando que el hombre es el único dueño del predio, por lo cual es necesario adelantar procesos pedagógicos relacionados con su reconocimiento como titulares, la seguridad jurídica otorgada, su derecho a figurar en los documentos públicos y, mediante estos, la posibilidad de acceder a otras ofertas del Estado como proyectos productivos, subsidios de tierras, créditos, etc.

10 La Constitución Política de Colombia de 1991 establece la participación como principio, derecho, deber y mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía, e insiste en que el Estado debe facilitar y promover la participación de todos los ciudadanos(as) en la toma de decisiones de los diferentes niveles de estructuración administrativa y política en el nivel nacional, departamental y municipal, así como propiciar el clima y las condiciones adecuadas para facilitarla. La Resolución 740 de 2017 en su artículo 10 define la participación como “el conjunto de mecanismos e instancias en donde se involucran a los actores identificados en la caracterización territorial, instituciones locales y comunidad en general de la zona intervenida, que permite mejorar los diseños, propuestas y contribuir en la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”.

Asimismo, es necesario fortalecer el diálogo con las diferentes instancias formales de participación tanto a nivel nacional como regional, con el fin de promover la discusión y concertación de las políticas públicas de tierras acorde a las necesidades de las personas que habitan los territorios, y permitiendo resarcir los daños y las afectaciones relacionadas con el derecho a la tierra que tuvieron las mujeres en el marco del conflicto armado.

Para finalizar, es importante que el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas de tierras se realicen de manera participativa para que tenga legitimidad y sostenibilidad con la ciudadanía en general, por lo cual es importante trabajar con organizaciones de la sociedad civil, especialmente, con organizaciones de mujeres que desde su experiencia y realidad puedan enriquecer su implementación.

### **Consideraciones finales**

El conflicto armado, el abandono y el despojo de tierras han marcado la dinámica de la tenencia de los predios rurales en el país, afectando de manera especial y diferencial a las mujeres que siguen teniendo dificultades para el acceso efectivo a sus derechos sobre la tierra y el territorio; y afincando la visión patriarcal de la propiedad rural en Colombia. Por esta razón, es fundamental que las políticas que se diseñen e implementen desde el Estado, relacionadas con la Reforma Rural Integral en el marco de un contexto de posconflicto, incorporen una perspectiva de género partiendo de las necesidades y desigualdades reales de las mujeres, logrando una transformación social que disminuya de manera radical las barreras de acceso históricas con las que ellas se enfrentan a la hora de reclamar sus derechos patrimoniales.

Las entidades del sector rural han reconocido el derecho de las mujeres a la tierra a partir del vínculo familiar, marital y/o conyugal con un hombre que es considerado el señor y dueño de la tierra. Explotar un predio se ha entendido como una actividad que genera una plusvalía, lo cual desconoce el aporte económico que hacen las mujeres con las labores de cuidado. Por esta razón, uno de los mayores retos es precisamente que los funcionarios reconozcan a las mujeres como sujetas de derecho y dueñas de la tierra.

Para ello, se hace necesario que desde las entidades se avance en el diseño e implementación de metodologías e instrumentos que agilicen su reconocimiento como ocupantes y poseedoras con derecho a la propiedad. Esto les abre puertas para participar en las economías locales, mejorar sus ingresos, solicitar créditos, implementar proyectos productivos, entre otros.

Institucionalmente, se debe establecer dentro de las rutas de atención que las mujeres tengan un tratamiento diferencial y preferencial a lo largo de los procedimientos; elaborar contextos que permitan visibilizar las barreras de acceso a las que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a los derechos patrimoniales; y sensibilizar a las personas colaboradoras de las entidades en clave de género, con el fin de modificar su forma de intervención que muchas veces da prioridad a los hombres.

En lo cultural, el primer paso es que las mismas mujeres rurales se reconozcan como sujetas de derecho a la propiedad, participen más activamente en las dinámicas relacionadas con la tierra, valoren su trabajo y apoyen el empoderamiento de otras mujeres de su comunidad. Luego, de manera más progresiva y con la vista puesta en no generar acciones con daño en las familias, promover transformaciones de las dinámicas cotidianas como el manejo de la economía familiar, el rol de la mujer en las organizaciones locales y el conocimiento de sus derechos. Un enfoque de género en relación con la tierra solo empieza con la inclusión de las mujeres como titulares; aunque es una transformación radical, solo es un primer paso para el mejoramiento de su calidad de vida.

## Referencias bibliográficas

- Deere, Carmen, y Magdalena León. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo editores.
- León, Magdalena. 2010. "Desigualdad de género sobre la propiedad de la tierra en América Latina". *Mujer rural: derechos, desafíos y perspectivas*. Memorias Conversatorio Internacional: 20- 26. Bogotá: Cinep.
- Ministerio de Salud y Protección Social. 2016. *Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del conflicto armado en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral-PAPSIVI*. Bogotá: Oficina de Promoción Social.

## Referencias en línea

- Comisión Colombia de Juristas. 2011. *La política agraria y los derechos de las mujeres*. [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/la\\_politica\\_agraria\\_y\\_los\\_derechos\\_de\\_las\\_mujeres.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/la_politica_agraria_y_los_derechos_de_las_mujeres.pdf) (18 de abril de 2019).
- Dane. 2017. *Encuesta de calidad de vida*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Anexos\\_ECV\\_2017.Xlsx](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Anexos_ECV_2017.Xlsx) (6 de abril de 2019).
- Departamento Nacional de Planeación. 2013. *Documento Conpes 161: Equidad de género para las mujeres*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf> (24 de agosto de 2019).

- Facio, Alda, y Lorena Fries. 2005. Feminismo, género y patriarcado. *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires* 3 (6): 259- 294. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. [https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/o6/feminismo-genero-y-patriarcado.pdf](https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/o6/feminismo-genero-y-patriarcado.pdf) (14 de octubre de 2019).
- Gallego Plazas, Gloria, Javier Palacios Torres, Lida Yanira Salinas Bermúdez, y Marta Ligia Rincón. 2013. *Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque Diferencial*. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos\\_distritales\\_para\\_la\\_aplicacion\\_de\\_enfoques\\_.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_.pdf) (19 de abril de 2019).
- Gilbert, Jeremie. 2013. Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la Tierra. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos* 18 (10): 123- 145. Sao Paulo. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491-1.pdf> (10 de octubre de 2019).
- Gobierno de Colombia. 2016. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx> (18 de abril de 2019).
- Lamas, Martha. 2007. *El género es cultura*. Almada: V Campus euroamericano de cooperación cultural. [https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/3.p\\_lamas\\_m.\\_el\\_genero\\_es\\_cultura.pdf](https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/3.p_lamas_m._el_genero_es_cultura.pdf) (24 de agosto de 2019).
- Meertens, Donny. 2000. *Ensayos sobre tierra, violencia y género*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales. <http://www.bdigital.unal.edu.co/1345/2/01PRELoi.pdf> (24 de agosto de 2019).
- . 2016. “Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana”. *Revista colombiana de Antropología*, 52(2): 45-71. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/31> (15 de abril de 2019).
- Ministerio de Salud y Protección Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. 2015. Las mujeres rurales y la agricultura familiar, boletín 001 2015. *Las mujeres campesinas: su gran aporte a la agricultura familiar y la economía productiva*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-01-2015-Mujeres-rurales-agricultura-familiar.pdf> (23 de agosto de 2019).
- Naciones Unidas. 1995. *Informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer*. [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20ofull%20report%20S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20ofull%20report%20S.pdf) (19 de abril de 2019).
- ONU Mujeres. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015- 2016: transformar las economías para realizar los derechos*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/progress-of-the-worlds-women-2015> (16 de octubre de 2019)

- OXFAM. 2017. “Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia”. *Radiografía de la desigualdad*, <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad> (22 de abril de 2019).
- Posada, Natalia, Eryka Torrejón, Juan Esteban Pérez, Paola Andrea Goetz, Pablo Espinoza, Felipe Castaño, y Patricia Ramírez. 2013. *Mujeres y cartografía social en la restitución de tierras en Antioquia*. [http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/investigacion/pluginfile.php/18760/mod\\_resource/content/1/PONENCIA\\_Posada\\_MujeresCartografiaSocial.pdf](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/investigacion/pluginfile.php/18760/mod_resource/content/1/PONENCIA_Posada_MujeresCartografiaSocial.pdf) (21 de abril de 2019).
- Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia-PIUPC, Universidad Nacional de Colombia. 2012. *Enfoques de diferencia y etnia*. Bogotá: Cosude. <http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/415/24/D-222-PIUPC-P24-249.pdf> (2 de abril de 2019).

### Documentos jurídicos

- Congreso de la República de Colombia. Diciembre 30 de 1936. *Ley 200 de 1936*. “Sobre régimen de tierras”. Diario Oficial No. 23.388.
- . Marzo 18 de 1998. *Ley 30 de 1988*. “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1ª de 1968 y 4ª de 1973 y se otorgan unas facultades al presidente de la República”. Diario Oficial No. 38.264.
- . Diciembre 8 de 1990. *Ley 54 de 1990*. “Por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes” Diario Oficial 39.615.
- . 5 de agosto de 1994. *Ley 160 de 1994*. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 41.479.
- . 16 de enero de 2002. *Ley 731 de 2002*. “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. Diario Oficial No. 44.678.
- . 17 de julio de 2008. *Ley 1232 de 2008*. “Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 47053.
- . 25 de enero de 2010. *Decreto 164 de 2010*. “Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”. Diario Oficial No. 47.603.
- . 11 de noviembre de 2010. *Ley 1413 de 2010*. “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.”. Diario Oficial No. 47.890.

- . 10 de junio de 2011. *Ley 1448 de 2011*. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 48.096.
- . 18 de junio de 2018. *Ley 1900 de 2018*. “Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 50.628.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. 14 de abril de 2008. *Auto 092 de 2008*. “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado”. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/auto-92-de-2008.pdf> (10 de abril 2019).
- . 11 de marzo de 2011. *Sentencia T-167 de 2011*. “Acción de Tutela para el reconocimiento de pensión de sobrevivientes -Procedencia excepcional”. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm> (12 de abril de 2019).
- . 22 de enero de 2016. *Sentencia T-012 de 2016*. “Discriminación y violencia contra la mujer”. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-012-16.htm> (12 de abril de 2019).
- Presidencia de la República de Colombia. 29 de mayo de 2017. *Decreto Ley 902 de 2017*. “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf> (19 de abril de 2019).
- Presidencia de la República de Colombia. Asamblea Nacional de Constituyente. 06 de julio de 1991. Gaceta Constitucional No. 116.

