

## Las mujeres y la propiedad de la tierra

Gaby Cevalco\*

En el Perú, como sucede en general en América Latina, las mujeres han estado excluidas de la propiedad y el acceso a la tierra por causas legales, culturales, estructurales e institucionales, como resultado de la construcción de lo femenino y lo masculino y la división del trabajo en el marco de un sistema de género que coloca a las segundas en una posición de subordinación y desigualdad frente a los primeros.

¿Fue esta situación siempre igual en el Perú? Según la historiadora María Rostowrowski, el poder y la propiedad no eran privilegio de los hombres en el Perú prehispánico y menciona a las mujeres curacas y a las capullanas, de las clases altas. Sin embargo en el Virreynato, entregadas ellas a los españoles, fueron los maridos los que gobernaron en su nombre y así fueron perdiendo no solo su poder sino también sus propiedades.

Muchos hombres y mujeres propietarios perdieron sus tierras y se crearon los latifundios. A lo largo de los años, éstos fueron el fundamento del poder económico y político del país, hasta fines de la década de los 60, cuando se inició el proceso de Reforma Agraria en el Perú (Decreto Ley 17716) que transformó la fisonomía del país, tanto política como económicamente. El Perú nunca volvió a ser el mismo, aun cuando en 1994 se regresó a la propiedad individual.

Pero qué sucedió con las mujeres en el marco de la Ley de Reforma Agraria que tenía como paradigma la función social de la propiedad. Si bien expresamente no se excluía a las mujeres, la ley especificaba como adjudicatario al “jefe de familia”, en un momento en el que regía el Código Civil de 1936 que señalaba que el marido “dirige la sociedad conyugal” y a él le “compete decidir lo referente a la economía” (art. 161 y 162).

Además de ser mayor de 18 años y estar exclusivamente dedicado a las tareas agrícolas, los beneficiarios no debían poseer más tierra de lo definido como “unidad agrícola familiar” y debía haber trabajado bajo formas precapitalistas de tenencia en una hacienda (art. 84 de Ley de Reforma Agraria, citada por Deere-León).

Otro aspecto que fue contra las mujeres era que el Código Civil no establecía el derecho de herencia entre convivientes, y según el censo de 1993 hasta el 40% de mujeres campesinas vivía en uniones consensuales (Becerra y Arias).

Todas estas condiciones hicieron que muy pocas mujeres se beneficiaran del proceso de reforma agraria; no obstante representar casi el 40% de mano de obra temporal. Los beneficiados fueron los trabajadores permanentes. Esto trajo como consecuencia que en el caso de las cooperativas constituidas las mujeres propietarias solo representaran el 2% (Deere-León).

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, en 1980, se inició el proceso de contrarreforma, a partir de la Ley para la Promoción y el Desarrollo de la Agricultura que permitió que las empresas asociativas se parcelaran; incluso una vez tituladas podían ser vendidas. Solo las tierras de las comunidades campesinas continuaron considerándose inalienables.

En 1995, se aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, conocida como La Ley de Tierras (N° 26505). Ley que establecía que el Estado garantizaba “a toda persona natural o jurídica” el acceso al derecho de

propiedad de la tierra (citada por Trigoso). El año anterior, 1994, se había aprobado el nuevo Código Civil que establecía iguales derechos y obligaciones a los cónyuges.

De esta manera se estableció un mercado libre de tierras, que se quiso complementar con el Decreto Legislativo 1015 que “Unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria”. Esta norma afectaba las tierras comunales hasta entonces inalienables, al establecer que bastará el voto a favor “de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente” para “gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales...”. Ante el rechazo generalizado de las propias comunidades y de la opinión pública, el decreto se modificó exigiendo este porcentaje al padrón de asociados.

El Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán estuvo entre las organizaciones que rechazaron este decreto “por violar el derecho de participación de las comunidades campesinas y nativas y de ser consultadas/os al momento de aprobar un dispositivo que las/os afecta. Exigencia que, además, está contemplada en el Convenio N° 169 de la OIT” (Flora Informa, 3 de junio, 2008).

Igualmente viola “el derecho a la propiedad de las/os nativas/os y comuneras/os, el mismo que, según la Constitución y tratados internacionales, debe tener una protección especial que resguarde las tierras de las comunidades”. Estas razones llevaron a la Defensoría del Pueblo a plantear una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Además, el Centro Flora Tristán considera que normas como éstas afectarán “especialmente a las mujeres en tanto que son ellas las que permanecen al cuidado de sus tierras y aportan a la conservación de la biodiversidad y a la alimentación comunal”.

Agrega, además, que ahondará “las brechas de exclusión y marginación de las mujeres respecto a su acceso y control de la propiedad de la tierra comunal, el uso del agua y su relación con su habitat y, más aún, en su participación en la toma de decisiones sobre el destino de la tierra de sus comunidades y del futuro de éstas”.

### **El trabajo del Centro Flora Tristán**

En el marco de la Ley de Tierras a través de la cual el Estado garantizaba “a toda persona natural o jurídica” su propiedad y acceso a ella, se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este contexto el Centro Flora Tristán inició la campaña “Por una titulación de tierra con equidad”, orientada a “sensibilizar a los organismos competentes para que adopten una normativa que posibilite un mayor y mejor acceso de las mujeres a la propiedad y a la titulación de la tierra”.

La campaña comprendió dos etapas. En la primera se recolectó información primaria y secundaria, con el apoyo de las Redes Mujer Rural de Cajamarca, Arequipa<sup>1</sup>, así como un espacio de coordinación interinstitucional existente en el Cusco. Este proceso constató el acceso y propiedad desigual de las mujeres a la tierra, lo que llevó a proponer una directiva administrativa que fue discutida con representantes del PETT, el Ministerio de Agricultura y otras ONG, especializadas en el tema.

---

<sup>1</sup> Espacios impulsados en las regiones desde el Centro Flora Tristán para la reflexión y debate de normas a favor de las mujeres rurales y la realización de actividades de promoción y formación de sus propias integrantes.

La norma buscaba “garantizar el respeto y la vigencia de los derechos de posesión y de propiedad de los titulares, especialmente de las mujeres, en la implementación del proceso de regularización, catastro y registro de la propiedad inmobiliaria agraria”. Especial atención se dio a las mujeres convivientes y solteras.

La segunda etapa que tuvo como lema “Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos: Equidad en el acceso a recursos productivos” se inició en 1999. Además de la difusión de la directiva se recogió información que permitió constatar que muchas mujeres no accedían a la tierra por carecer de documentos de identidad. En algunas zonas alejadas el porcentaje de mujeres indocumentadas llegaba al 90 por ciento.

Esto llevó al Centro Flora Tristán a iniciar la campaña “Por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales y su derecho a la identidad” en 2003. Para este proceso buscó la alianza de las Redes Regionales Mujer Rural, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, gobiernos municipales y regionales y del Congreso de la República.

El RENIEC en respuesta llevó adelante campañas gratuitas de identificación, se crearon oficinas de asesoría en municipios, se dieron normas para facilitar que las personas se documentaran (entre ellas dejó de ser requisito la Libreta Militar). Se construyó desde el Estado el Plan Nacional Documentando a los Indocumentados 2005-2009 (en cuya elaboración participó el Centro Flora Tristán). Comprometidas diversas instituciones se contribuyó a la formación de la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC), impulsada desde Oxfam-Gran Bretaña.

Si bien la campaña de documentación, en especial de las mujeres, debe continuar, el Centro Flora Tristán se propone retomar la campaña para la titulación de tierras por parte de las mujeres. Ambas están articuladas, pues de acuerdo al PETT muchos de los expedientes que estaban paralizados por falta de documentación lograron concluirse una vez obtenida la identificación.

Éste es uno de los aspectos que hay que evaluar recogiendo información primaria y secundaria. Hacer vigilancia al PETT para conocer si está cumpliendo con los requisitos que facilitan la propiedad de la tierra a las mujeres, pasados por alto muchas veces ante la presión de cumplir con metas.

Especial atención buscamos dar a las comunidades campesinas y nativas, y en estos momentos una prioridad es hacer el seguimiento a aquellos decretos legislativos, como la anulación del Decreto Legislativo 1015, pues en la práctica las está condenando a su desaparición y a sus integrantes a una mayor pobreza.

### **Marco conceptual de las campañas del Centro Flora Tristán**

La agenda feminista del Centro Flora Tristán, además de los derechos sexuales y derechos reproductivos y su lucha contra la violencia hacia las mujeres, ha tenido como prioridad el derecho al trabajo y a la propiedad; en este caso, el acceso y derecho a la tierra. Mujer y habitat es un nuevo tema al que está incursionando, igualmente.

Creemos fundamental trabajar los derechos económicos para la transformación de las relaciones de género y en la autonomía de las mujeres. Ellos no solo empoderan y proporcionan bienestar a las mujeres, también en situaciones de violencias reduce su vulnerabilidad.

La institución busca dar una mirada integral a cada uno de los temas, a partir de abordarlos desde tres enfoques: derechos humanos, género e interculturalidad. El primero nos permite los estándares a partir de los cuales mirar problemas como la

pobreza, capacidades de las mujeres como ciudadanas, su capacidad de decisión y de poder.

El enfoque de género es entendido como una categoría de análisis que permite analizar las relaciones entre hombre y mujeres y al interior de los mismos sexos. Permite determinar las implicancias simbólicas, sociales y culturales de las instituciones, normas e imaginario social, que constituyen el entramado del sistema y que impacta de una manera determinada en la vida de las mujeres.

Finalmente, el enfoque intercultural que posibilita el diálogo y el intercambio de valores de los distintos grupos sociales que conforman la sociedad peruana, y que enriquecen y hacen único un país como el nuestro. Nos permite conocer cada una de las realidades en sus particularidades y potencialidades.

Finalmente, un documento que alimenta nuestras propuestas es el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, elaborado luego del conflicto interno, que ausculta lo que sucedió pero también su impacto en nuestro futuro como nación y como ciudadanas/os. Analiza cuáles son los obstáculos que impiden integrarnos y tener un proyecto compartido como país en un marco de democracia radical con libertad e igualdad para todas/os.

Es, pues, en este marco que el Centro Flora Tristán se propone retomar la campaña por el acceso de las mujeres a la tierra, que en el futuro se verá complementada con campañas por el acceso al agua, a la tecnología y al crédito.

\* Periodista y escritora, integrante del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

### **Fuentes bibliográficas**

Deere Carmen Diana – León Magdalena. 2000. Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. TM Editores, UN-Facultad de Ciencias Humanas. Colombia.

Deere Carmen Diana – León Magdalena. 1998. Reforma agraria y contrarreforma en el Perú: hacia un análisis de género. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Perú.

Fernández Blanca, Trigoso María Amelia, Del Castillo Laureano, Becerra William, Arias Pedro, Pozo Katherine, Aragón Karla. 2000, Por una titulación de tierras con equidad. Una experiencia para compartir. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Perú.

Trigoso Barentzen María Amelia. 2007. Documento de trabajo sobre el acceso de las mujeres y su derecho a la tierra en Bolivia, Ecuador y Perú. 2007. Perú.

Villanueva Díaz Elena, Pérez Alva Ela. 2006. De invisibles a ciudadanas. Por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales y su derecho a la identidad. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Oxfam. Perú.