

NEUTRALIDAD DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS REFORMAS AGRARIAS DE AMÉRICA LATINA

nomadas@ucentral.edu.co • PÁGS.: 44-52

Magdalena León*

Desde la segunda posguerra el enfoque liberal del desarrollo se caracterizó por la neutralidad de género; uno de los efectos fue que la política pública privilegió la familia nuclear. En el caso específico de las reformas agrarias llevadas a cabo en América Latina entre 1960 y 1980, la adopción de este enfoque excluyó a las mujeres rurales como beneficiarias directas del acceso a la tierra. Hoy en día se aprecian cambios en cuanto al género en la política pública, sin embargo la visión de la familia nuclear sigue siendo importante en las acciones dirigidas a las mujeres.

Palabras clave: políticas públicas, familia nuclear, mujer rural, reforma agraria.

O enfoque liberal do desenvolvimento do segundo pós-guerra caracterizou-se pela neutralidade de gênero. Isto trouxe para a política pública um privilégio da família nuclear. No caso específico das reformas agrárias realizadas na América Latina de 1960-1980 este enfoque serviu de marco para excluir as mulheres rurais como beneficiárias diretas do acesso à terra. Hoje em dia, apreciam-se mudanças quanto ao gênero na política pública, entretanto a visão da família nuclear segue tendo presença nas ações dirigidas para as mulheres.

Palavras-chaves: políticas públicas, família nuclear, mulher rural, reforma agrária.

The liberal perspective on development after World War II was gender neutral, which meant privileging the nuclear family in public policies. In agrarian reforms carried out in Latin America between 1960 and 1980, this approach excluded rural women from becoming direct beneficiaries and thus acquiring access to land. Today there are some public policies that take gender into account, yet the idea of the nuclear family is still present in actions directed towards women.

Key words: public policies, nuclear family, rural woman, agrarian reform.

ORIGINAL RECIBIDO: 04-I- 2006 - ACEPTADO: 23-I-2006

* Socióloga. Profesora Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Premio nacional al mérito científico, categoría de Investigador de Excelencia de la Asociación para el Avance de la Ciencia. E-mail: magleon@cable.net.co

Introducción

En la segunda postguerra se adoptó un enfoque liberal que concebía el desarrollo como un proceso lineal al que se llegaba avanzando desde el subdesarrollo. Se supuso que con la ayuda adecuada y de manera gradual, el Tercer Mundo podría alcanzar sistemas políticos y económicos similares a los que tenían los países industrializados. Alcanzar el desarrollo se volvió la meta principal de los países pobres. En una primera etapa, años sesenta, el objetivo fue el crecimiento autosostenido, que confundió crecimiento con desarrollo. En los años setenta la idea de crecimiento económico se centró en los más necesitados lo que añadió una dimensión social con elementos redistributivos que antes no se habían planteado. El Estado asumió una participación activa y emprendió procesos de cambio planificado a través de la ejecución de políticas públicas. Sin embargo,

en estas dos décadas el desarrollo se entendió como un proceso lineal hacia la modernización capitalista, que implicaba la filtración de los beneficios sociales y económicos del desarrollo a todos los grupos y actores sociales. La filtración, o *trickle down*, se basó en el supuesto de que por efecto de goteo los cambios a nivel macro pasan de arriba hacia abajo y de esta manera permean las diferentes estructuras y actores sociales. Este supuesto ha sido desvirtuado, en particular por

la literatura sobre mujer y desarrollo que ha mostrado sus falacias en relación con los factores que afectan a las mujeres (León, 1993, 1996). Este modelo no consideraba a las mujeres como grupo objetivo de los programas de desarrollo macroeconómico, bajo el falso supuesto de que éstas se beneficiarían del efecto de goteo una vez que la política bajara a los actores sociales y beneficiara a todos ellos por igual.

En América Latina una de las políticas públicas más importantes,



Minga, Eje Cafetero, hacia Manizales, indígena Wayuu, 2005: "Exigiendo nuestros derechos...".
Foto Comunicaciones ONIC.

si no la más relevante, que se emprendió en el período desarrollista como estrategia para salir del subdesarrollo, fue el impulso a las reformas agrarias. Introducir cambios en los sistemas de tenencia de la tierra se pensó como pilar básico de la expansión del mercado interno, el cual, a su vez, era un prerrequisito para el éxito del modelo conocido como sustitución de importaciones, que se impulsó en la región entre 1960 y los primeros años de 1980. Este trabajo analiza las consecuen-

cias que ha tenido la neutralidad de género en la política pública, en el caso específico de las reformas agrarias y el acceso de la mujer a la tierra en América Latina. En primer lugar se presenta el modelo de neutralidad de género y los efectos que genera en la política pública al privilegiar la familia nuclear. Después se plantean las consecuencias de la neutralidad de género en la intervención social a través de las reformas agrarias. Por último se señalan las lecciones aprendidas.

Neutralidad de género y familia nuclear

El corolario del modelo de la filtración fue la neutralidad de género¹. Las categorías a través de las cuales se realizaría el efecto goteo fueron "la comunidad", el "vecindario", el "pobre" y, sobre todo, el "hogar y la familia". El férreo supuesto de que los efectos de las políticas iban a sentirse de arriba hacia abajo ocultó

la conveniencia de desagregar los intereses y las necesidades de los disímiles actores y sujetos sociales que conformaban dichas categorías. La neutralidad de género está basada en la idea de que existe una familia unitaria y complementaria, concepción que hace parte del ideario sociológico funcionalista². Las teorías de la familia nuclear como tipo ideal surgieron del argumento según el cual este tipo de familia permitía el ajuste real a los cambios de la sociedad occidental

industrial porque se acoplaba a las instituciones económicas de la sociedad moderna. Es, por lo tanto, una teoría de ajuste entre los sistemas familiar y económico.

El sistema nuclear familiar es una unidad que vive separada de sus familias de origen, se compone del matrimonio de esposo y esposa y de los hijos/as que aún no son independientes. La familia nuclear se constituye en el tipo ideal, con el padre como jefe del hogar, la madre y los hijos/as, todos formando una unidad cohesionada por lazos primarios emocionales de amor y cariño. Ser un sistema aislado y cerrado le permite adaptarse a la movilidad ocupacional y geográfica inherente a la sociedad industrial moderna. El hombre adulto en su rol de esposo y padre es quien brinda el ingreso familiar, por eso es el miembro de la familia que en las sociedades industriales se desplaza para participar en forma activa en el mercado de trabajo.

La economía neoclásica también integra a la familia unitaria; según este modelo el hogar es una unidad no diferenciada de consumo y producción en la que se comparten los recursos y los ingresos. Se supone que los recursos del hogar son asignados por un jefe de hogar altruista (el esposo), que representa los gustos y preferencias de la familia y procura maximizar la utilidad de todos los miembros del hogar (Agarwal, 1997: 4-5). Los economistas feministas³ cuestionaron la naturaleza contradictoria de tales supuestos; en efecto, si la economía neoclásica presume que los actores económicos racionales buscan elevar al máximo sus propios intereses, “¿por qué, entonces, iba

el altruismo a gobernar el comportamiento en el seno de la familia?” (Deere y León, 2000: 33). La evidencia empírica también contradecía estos planteamientos no solo porque existían diferentes tipos de familias, sino porque las relaciones dentro de los hogares estaban impregnadas de múltiples formas de desigualdad y entre ellas la económica era muy importante.

El esquema de la familia nuclear, concebido para la sociedad industrial moderna, fue trasladado sin mediaciones a las sociedades agrarias, tanto para interpretarlas como para implementar políticas públicas, esto sucedió también en el caso de las reformas agrarias. A pesar de que una extensa bibliografía identifica una realidad social heterogénea en cuanto a los tipos de familias, el esquema de la familia nuclear no sólo influyó en la política pública de aquel periodo sino que en la actualidad se conserva y reproduce por medio del familismo. Una de las consecuencias no deseables de la implementación de políticas públicas orientadas por el esquema de familia nuclear y/o unitaria, es que las relaciones de poder en el ámbito de lo privado se apoyaron en la teoría de los roles y no en la de las relaciones sociales de género. La teoría de los roles se sustenta en la noción de familia nuclear que legitima un orden genérico de identidades hegemónicas y subordinadas según los roles asignados a hombres y mujeres. Desde una perspectiva más emancipadora de las mujeres resulta más adecuado asumir la familia como un conjunto de individuos con identidades particulares que establecen una estructura a partir del género, que suele subordinar a

las mujeres, y no como la suma indiferenciada de individuos que comparten actividades en el seno familiar.

Las políticas públicas que no se piensan en un horizonte renovado del tema de la familia, corren el inmenso peligro de que ni siquiera cuestionen las divisiones de poder en lo privado y lo público entre los géneros y que solo alcancen a flexibilizar los roles, caso en el cual terminarían solicitándole a los hombres, casi como una gracia, que “ayuden” a las mujeres en el trabajo doméstico. Lo grave de las políticas neutrales que se basan en la familia nuclear unitaria es que aceptan el orden social que establece quién hace qué y cómo se organizan las jerarquías de los actores con roles supuestamente complementarios pero no afectan el orden de género, en particular en lo que respecta a la distribución sexual del trabajo y del poder material y político en el conjunto de la sociedad. Esa sería, en última instancia, la misión de una política pública en favor de las mujeres (Valdés, 2004).

El término familismo hace referencia a la construcción ideológica de la familia, es el concepto social e ideológico que se tiene del grupo familiar. El familismo es la idealización de la familia nuclear como modelo socialmente deseable que choca y se contrapone con la realidad que viven las personas en su cotidianidad (Barret y McIntosh, 1995), tal como lo han mostrado las estudiosas del feminismo. La idealización de un tipo de familia como deseable genera que esa estructura organizativa sea retomada por otros espacios del cuerpo social como modelo para la intervención

social. En otras palabras, la estructura y los valores de la vida familiar idealizada impregnan y organizan otros espacios de las relaciones sociales. Desde la perspectiva del familismo las relaciones y funciones de los miembros de la familia se “materializan y cosifican” pues la autosuficiencia e independencia no es para el individuo, sino para la familia, concretamente para el jefe de hogar que la representa. “Las mujeres son simples apéndices de los hombres, el jefe de la familia determina sus necesidades como parte de las propias. Un hombre no sólo debe ser autosuficiente sino que debe cuidar también de quienes dependen de él....” (Barret y Mcintosh, 1995: 54).

Los conceptos de feminidad y masculinidad y la división sexual del trabajo apropiadas para cada sexo, así como su interrelación con las esferas pública y privada, también son aspectos de la realidad social marcados por las teorías de la familia nuclear y el familismo. En el marco de la familia nuclear y el familismo la mujer se identifica por su rol en la reproducción y es invisible en las actividades de producción. Al hombre, por el contrario, le corresponde el rol productivo como jefe del hogar por lo cual se le asigna el acceso y control de los recursos productivos, entre ellos, el más importante en las economías campesinas, la tierra.

La lógica de estas teorías aplicada a las sociedades agrarias oculta por completo el papel de productora que cumple la mujer rural. Según un supuesto de la teoría desarrollista, que resultó falso, la mujer estaba excluida de la producción y por lo tanto era un recurso

humano desaprovechado en el proceso para alcanzar el desarrollo. En consecuencia, se planteó la necesidad de “integrarla”, desconociendo así el papel de productora que ya cumplía. De esta falacia se desprendieron consecuencias negativas para la política pública, entre ellas que en el diseño de políticas no se identificaron las asimetrías que caracterizan las relaciones entre hombres y mujeres y, segunda, que se invisibilizó el papel de la mujer en la producción. De esta manera, la supuesta neutralidad de las políticas sirvió para esconder la realidad y perpetuar las diferencias.

Reformas agrarias e intervención social⁴

Las reformas agrarias del siglo XX en América Latina se llevaron a cabo bajo circunstancias y contextos diferentes. La primera se inició en México, en 1917. Con la excepción de Guatemala que la realizó en 1952, Bolivia en 1954 y Cuba en 1959, los demás países de la región emprendieron medidas de reforma agraria y/o proyectos de colonización impulsados por el reformismo desarrollista en el marco de la Alianza para el Progreso, programa que empezó en 1961. En la Declaración de los Pueblos de América que se firmó en Punta del Este, comienzo formal de la Alianza para el Progreso, se lee:

Impulsar de acuerdo con las características de cada país programas comprensivos de Reforma Agraria, que lleven a la transformación efectiva, donde ella se requiere, de sistemas y estructuras injustas de tenencia y uso de la tierra; con la mira de reem-

plazar los latifundios y propiedades muy pequeñas por un sistema de equidad en la propiedad de manera que tengan suplementos a tiempo y adecuados de crédito, asistencia técnica y mejoramiento de los arreglos de mercadeo, la tierra será para el hombre que la trabaja la base de su estabilidad económica, el fundamento del aumento de su bienestar y la garantía de su libertad y dignidad (OAS, 1961: 3; negrilla autora).

En las décadas de los sesenta y setenta los intentos de reforma agraria fueron bastante magros. La mayoría de los países se concentró en proyectos de colonización en tierras públicas en la frontera agrícola; otros avanzaron en la redistribución de tierras de propiedad privada y adelantaron reformas más ambiciosas, entre ellos Chile y Perú (Montgomery, 1984: 125 y Thiesenhausen, 1995: 87). El período revolucionario de Centroamérica en los años ochenta produjo reformas agrarias más bien amplias en Nicaragua y El Salvador.

Hasta la década del ochenta los datos señalan que las reformas agrarias beneficiaron en forma directa a los hombres y que gran parte de las mujeres fue excluida como beneficiaria de los programas de reforma agraria y colonización llevados a cabo en América Latina entre 1950 y 1980. La revisión de la información disponible para doce países latinoamericanos hasta el período de inicio de las reformas neoliberales, revela que en la mayoría de ellos, la tierra entregada a las mujeres como beneficiarias directas fue de alrededor del 10% o un porcentaje más bajo, sólo un país

llegó al 15% y otro superó esta cifra (Ver tabla 1). La principal razón para los casos que alcanzaron mayor porcentaje fue de carácter demográfico. En efecto, la legislación agraria dio preferencia para heredar la tierra a las esposas y/o compañeras permanentes, eso, junto con la brecha de género en la

Tabla 1. Porcentaje de mujeres beneficiarias en los programas de Reforma Agraria y Colonización en América Latina.

País/años	Mujeres beneficiarias	
Bolivia (1954-94)	17.2%	(1994)
Brazil (1964-96)	12.6%	(1996)
Chile (1964-73)	bajo	
Colombia (1961-91)	11.2%	11.0% (1986) (1991)
Costa Rica (1963-88)	11.8%	(1988)
El Salvador	Cooperativas	11.7%
(1980-91)	Individuos	10.5% (1991)
Ecuador (1964-93)	bajo	
Honduras (1962-91)	3.8%	(1979)
Guatemala (1962-96)	8.0%	(1996)
México	Ejidos	1.3% 15.0% (1970) (1984)
(1920-92)		
Nicaragua	Colectivos	11.0%
(1981-90)	Individuos	8.0% (1990)
Perú (1970-91)	bajo	

Fuente: Ver Deere y León, 2000, Cap. 3: 129.

esperanza de vida, significó que un grupo de mujeres que no fueron beneficiarias directas de los predios en el momento de la adjudicación aparecieran como beneficiarias en registros más recientes, una vez falleció al hombre al que heredaron.

La exclusión de las mujeres en la distribución de la tierra se debió en gran parte a razones legales, culturales, estructurales e institucionales que están interrelacionadas y que se basan en ideologías patriarcales. Estas ideologías incluyen los conceptos de masculinidad y feminidad que provienen, a su vez, de las idealizaciones de familia nuclear y unitaria de las que ya se habló. Los factores ideológicos tienen un peso importante para explicar los sesgos de la legislación agraria en favor de los hombres, el efecto combinado fue que, a pesar de que estaba cubierta con el manto de la neutralidad, la política de reforma agraria benefició a los hombres.

La mayoría de estas reformas favorecían a los jefes de hogar y sólo a una persona por hogar, la cual, por razones culturales, casi siempre resultaba ser el hombre. Si había un adulto hombre en el hogar, lo más probable es que para los propósitos de la reforma agraria él fuera nombrado jefe o representante de la familia nuclear. Siguiendo los principios de la teoría desarrollista de la filtración, tanto los gobiernos como las organizaciones campesinas asumieron que beneficiando a los hombres jefes de familia, se beneficiarían todos los miembros del hogar. Por otro lado, aunque en los años sesenta la mayoría de los códigos civiles latinoamericanos reconocía

el derecho legal de las mujeres casadas a manejar sus patrimonios⁵, el esposo continuaba siendo el único o exclusivo representante de la familia y el responsable de administrar la propiedad y los asuntos económicos del hogar, tal como se había establecido en la legislación colonial y se mantenía en los códigos republicanos bajo el concepto de potestad marital⁶.

En síntesis, el marido tenía el poder legal de manejar el patrimonio conjunto de la sociedad marital y el patrimonio individual de la esposa. Así, las reformas agrarias privilegiaron a los jefes del hogar hombres como beneficiarios porque eso concordaba con los códigos civiles de la época, regidos por la norma patriarcal impregnada de la noción de familia nuclear.

Los estereotipos de género que consagra el familismo contribuyeron a la exclusión de las mujeres. En efecto, independientemente de la cantidad de trabajo que la mujer dedicara a la agricultura, como trabajadora familiar no remunerada o como trabajadora asalariada, según la visión estereotipada de género la agricultura es una actividad u ocupación del hombre. Como resultado, en general, el trabajo de la mujer en la agricultura ha sido invisible y cuando se le reconoce es considerado como una actividad complementaria y suplementaria a la del agricultor principal, es decir, la de su compañero hombre. Las reformas, en consecuencia, favorecieron a los hombres en su calidad de agricultores y beneficiarios.

A primera vista las reformas agrarias aparecen como neutrales

ante el género en la medida que señalan como sus beneficiarios a ciertos grupos sociales como arrendatarios, inquilinos, trabajadores asalariados o campesinos sin tierra suficiente para mantener a su familia, es decir, grupos caracterizados como pobres. Pero, al mismo tiempo y sin excepción, las reformas agrarias fueron escritas en lenguaje sexista y para referirse a los beneficiarios se habla en masculino, como los campesinos, los agricultores y los trabajadores⁷. El patriarcado tiene sus marcas en la neutralidad de género⁸.

Otro problema estructural fue que muchas reformas agrarias beneficiaron sólo a los agricultores que trabajaban a cambio de un salario como empleados permanentes en el momento mismo de la expropiación de las propiedades, lo cual excluyó a la extensa fuerza laboral estacional. En Chile, Perú y El Salvador, por ejemplo, los asalariados agrícolas permanentes por lo general eran hombres y, con frecuencia, las mujeres eran un componente importante de la fuerza laboral estacional. La incapacidad de las reformas agrarias para incorporar la enorme cantidad de trabajadores agrícolas estacionales resultó perjudicial tanto para los hombres como para las mujeres. No obstante, si bien los hombres estaban entre los trabajadores permanentes y los estacionales, las características estructurales de la participación de la fuerza laboral femenina acarrearón la exclusión de las mujeres como grupo social. Las pocas mujeres asalariadas permanentes, y por tanto beneficiarias potenciales, debían cumplir con un requisito adicional: ser jefas de hogar. Este requisito, desde lue-

go, reducía aún más su posible participación.

Las reformas agrarias de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú eran explícitas en designar al jefe de hogar como beneficiario; las que no lo hicieron estipulaban que solo una persona por hogar podría ser el beneficiario. En ambos casos, como ya se indicó, por las nociones de familia nuclear y el familismo, el hombre adulto de la familia fue designado como jefe del hogar o representante de la familia para propósitos de la reforma agraria.

Muchas de las reformas que se emprendieron en el periodo de la Alianza para el Progreso, además de dar prioridad a los trabajadores y arrendatarios de la tierra, definieron un sistema de puntaje para escoger a los beneficiarios que resultó discriminatorio para las mujeres porque favorecía a quienes tenían más instrucción, a las familias más numerosas, con una buena reputación y amplia experiencia agrícola. Las mujeres estaban en franca desventaja en comparación con los hombres en términos del nivel educativo, y por otra parte, las mujeres jefas de hogar salían perjudicadas en lo que respecta a los criterios de reputación, pues la transgresión a la norma de la familia nuclear patriarcal disminuía su estatus frente a la comunidad. Tampoco quedaban bien libradas a la hora de calificar su experiencia agrícola porque, como ya se señaló, se considera que los hombres son los agricultores principales y las mujeres apenas sus ayudantes, no importa la cantidad de tiempo y esfuerzo que dediquen a las faenas agrícolas.

Las barreras institucionales que excluyeron a las mujeres fueron de varios tipos. El extensionismo rural del período de las reformas agrarias fue un bastión masculino por excelencia. Los hombres agrónomos, veterinarios, sociólogos y demás trabajadores de la comunidad, tenían interiorizado en su propia masculinidad el modelo que había instaurado la neutralidad de género y que campeaba como esquema de intervención en sus instituciones, por eso sólo vieron al hombre como el agricultor y potencial receptor de tierras, créditos, asistencia técnica y facilidades de mercadeo. Las mujeres que trabajaron en las instituciones del sector agropecuario lo hicieron como mejoradoras del hogar aplicando diferentes programas dirigidos al bienestar de la familia campesina y del lado de lo doméstico-social.

Las organizaciones campesinas también tuvieron un peso importante como factor institucional para la selección de los beneficiarios de las reformas agrarias. En el período reformista desarrollista y tanto en su membresía como en su liderazgo, dichas organizaciones fueron exclusividad masculina, a pesar de que muchas veces las mujeres participaban de modo activo en tomas de tierras y movilizaciones del campesinado. La demanda de las organizaciones se centró en “tierra para quien la trabaja” y se asumió que si la tierra se adjudicaba al hombre jefe de hogar, se beneficiarían por igual todos los miembros del hogar. Entonces, como lo establecía el modelo de neutralidad de género, la mujer adulta del hogar quedó incluida en el paquete familiar de beneficiarios.

Lecciones aprendidas

En suma, los criterios de género estuvieron ausentes en las reformas agrarias. La cita tomada del documento de Punta del Este, que iluminó las reformas agrarias desarrollistas, ilustra la exclusión explícita de las mujeres. Lo importante en este punto es preguntarse si los hombres que impulsaron estas políticas así se lo propusieron desde un comienzo o si fue el resultado no previsto del modelo de neutralidad de género en el que se basó la política pública de las reformas agrarias. Sin duda ambas posibilidades tienen una estrecha relación. Las relaciones de género de la sociedad agropecuaria resultaron ser el ordenador más importante de la política pública. Y al mismo tiempo, la política de neutralidad de género, bajo el supuesto de la familia nuclear, normatizó la intervención con sesgos de género que discriminó, en la norma y en la práctica, la participación de la mujer.

El ejemplo de las reformas agrarias en América Latina, que cubre un período muy importante de la historia reciente de la región, deja una enseñanza fundamental para la política pública: no desagregar las categorías que orientan la intervención –como hogar y familia– sobre la base del género lleva a la discriminación de unos sujetos sociales en favor de otros. En el caso de las reformas agrarias fueron las mujeres adultas las discriminadas negativamente en favor de los hombres jefes de hogar. Los roles, las responsabilidades, los intereses, las necesidades y el acceso a recursos, al poder y la participación en la toma de decisiones de mujeres y hombres son diferentes y es indispensable

tener eso en cuenta para la formulación de las políticas y la planificación de la intervención social. No desagregar los actores de la familia trae como consecuencia para las mujeres la reproducción del mandato genérico que las vincula al grupo familiar y las ata a las tareas reproductivas con la función de mantenerlo. La intervención social así pensada se constituye en reproducción de las desigualdades genéricas. Por consiguiente, es necesario asumir a la mujer como individuo, como persona, es decir como sujeto de derechos. Eso fue lo que no pasó en las reformas agrarias.

La agenda política feminista logró insertarse en la agenda de los gobiernos y dar origen a la formulación de políticas públicas. Hoy en día, y gracias en parte a la movilización del movimiento de mujeres a nivel internacional, regional, nacional y local y a las acciones de organismos de la ONU⁹, los gobiernos de la región le dan entrada a las políticas públicas para las mujeres. A partir de la década de los ochenta se instalan diferentes versiones de oficinas, institutos, secretarías o instancias para la mujer en el interior de los gobiernos, se busca así alcanzar la “equidad de género” y la “igualdad de oportunidades”.

Hay dos posturas paralelas respecto a las políticas públicas para la mujer. En las políticas macro se conserva el principio de neutralidad, pero, al mismo tiempo, y a raíz de la instalación de la agenda contra la discriminación contra la mujer (CEDAW) y de que el movimiento de mujeres en diversos países presiona a los gobiernos para que den respuestas a sus intereses y ne-

cesidades, se aprecia un proceso de distensión que permite que las políticas públicas contemplen medidas específicas para las mujeres¹⁰. La distensión se ha canalizado a través de algunas preocupaciones sectoriales, pero sobre todo de numerosos proyectos específicos que han visibilizado a la mujer como objeto dentro de la política social¹¹ la cual, en el marco del modelo neoliberal vigente, pierde espacio.

Cambiar los códigos agrarios fue una de las preocupaciones sectoriales que tomaron fuerza entre los gobiernos neoliberales de la región en la década de los noventa, esta coyuntura abrió el espacio para formular normas más inclusivas para las mujeres rurales en el acceso a la tierra. En buena parte de los países estudiados los nuevos códigos finalizaron los procesos de reforma agraria y en un número significativo de países la nueva política pública de tierras privilegió la estrategia del mercado de tierras¹². Pero, simultáneamente, en el mismo período en el que aparecen los nuevos códigos se configuran una serie de elementos básicos¹³ para asegurar que las nuevas normas garanticen el derecho formal de las mujeres en repartos de tierras, si es que se dan, en proyectos de titulación de tierras o en los bancos de tierras de varios tipos. Entre dichos cambios están la desaparición del jefe del hogar como el único beneficiario; en algunos países se señala a las personas naturales y jurídicas, en otros se reconoce en forma explícita a hombres y mujeres como beneficiarios de manera independiente de su estado civil y en los más avanzados se estipula que el título de tierras debe ser obligatorio para el hombre y la mujer

que forman una pareja¹⁴. De esa forma se reconoce la doble jefatura del hogar, o sea que el hogar está representado por el hombre y la mujer, y el derecho a manejar el patrimonio familiar en conjunto. Este cambio implica una ruptura con el concepto de familia nuclear que designaba al hombre como jefe del hogar y representante de la familia ante el Estado y la sociedad.

Pero las relaciones de género no siempre se han tenido en cuenta en las políticas públicas que se impulsan para las mujeres. El abultado grupo de proyectos específicos para las mujeres, tanto rurales como urbanas, mantiene la tendencia a explicar las inequidades de género a partir de los roles que cumplen hombres y mujeres en la familia nuclear. Si bien es cierto que se ha avanzado en aceptar el rol productivo de la mujer, en especial en la sociedad industrial más moderna, en otras áreas y entre ellas la vida sexual, la fecundidad y la paternidad, los avances en el desmonte de los roles tradicionales de género son menos notables. Las relaciones de género no han pasado a ser el prisma para entender y explicar el devenir cotidiano de las familias. En otras palabras, no se incorporan las cuotas diferenciadas de poder que caracterizan las relaciones familiares. Aún se tiende a preservar el orden social que organiza las jerarquías entre hombres y mujeres y que, en cierta medida, se concibe invariable aunque se considere injusto. El análisis de roles permite hacer visibles las inequidades, pero su superación queda ligada a la flexibilización de los roles y no al cambio del orden de género. Esto último implica cuestionar y romper la división sexual del trabajo y la

distribución del poder económico y político en el conjunto de la sociedad. En suma, a nivel global y de cada país asistimos a una serie de procesos que han multiplicado las formas de familia, dejando atrás la visión de la familia nuclear que quiere legitimar e imponer el familismo en las políticas públicas. Las políticas enmarcadas en la visión tradicional de los roles de la familia nuclear quedan en cuestión y se requieren otras visiones para problematizar las relaciones entre hombres y mujeres e impulsar políticas públicas con un signo más acorde a las realidades del siglo XXI.

Citas

- 1 Una política neutral o ciega al género es aquella que presume que no va a tener ningún impacto sobre las relaciones entre hombres y mujeres; una política sesgada con respecto al género es aquella en que los beneficios y/o costos recaen indebidamente en uno u otro sexo. Algunas de las consecuencias más importantes de la neutralidad que ha caracterizado las políticas macroeconómicas es que se desconozca el encadenamiento que hay entre la forma como funciona lo macro y el orden doméstico, que no se reconozca el valor económico del trabajo doméstico y que se responsabilice a las mujeres de la sobrevivencia familiar lo cual aumenta su carga de trabajo y reemplaza al Estado que, a su vez, se reduce y cumple cada vez menos con las diferentes tareas que tienen que ver con la reproducción.
- 2 Una parte de este tema está basado en el trabajo de Magdalena León, "La familia nuclear: origen de las identidades hegemónicas femenina y masculina" (1995).
- 3 Una de las primeras economistas feministas en cuestionar este modelo fue Nancy Folbre (1986a y 1986b).
- 4 Esta parte está basada en investigación secundaria y de campo del proyecto "Género, Tierra y Equidad: de la Reforma Agraria a la Contrarreforma en América Latina" de Carmen Diana Deere y

Magdalena León. Esta investigación se adelantó en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. Para la comprensión en extenso del trabajo ver la publicación del mismo que se utiliza en este aparte: Deere y León (2000).

- 5 En este caso México fue una excepción.
- 6 Deere y León (2000, Cap. 2); Deere y León (2005).
- 7 Las normas de herencia hacen explícita la expectativa que los beneficiarios fueran hombres en cuanto designaban a la viuda y no al viudo como heredera potencial si fallecía el beneficiario.
- 8 Ver Thomas (1997).
- 9 En 1972 la Comisión del Estatus de la Mujer de ONU abogó por declarar el año internacional de la mujer, lo cual se logró finalmente en 1975; y se realizó la conferencia Desarrollo, Igualdad y Paz en México, la cual fue seguida por la década de la mujer (1976-1985). En 1979 se instaló la agenda internacional contra la discriminación (CEDAW). Esta agenda estuvo presente en la conferencia de Nairobi (1985) y en las conferencias mundiales de los noventa de derechos humanos, Viena/92; Población y Desarrollo, El Cairo/93; Cumbre de Desarrollo Social, Conpenhagen/95 y Beijing/95.
- 10 Para el análisis del concepto de distensión de género ver León, 1993.
- 11 Está por evaluar hasta qué punto los diferentes proyectos, ya sean de generación de ingresos o de bienestar y servicios, han permitido alterar o, por el contrario, reproducir la subordinación de la mujer y si han logrado conciliar la tensión entre los enfoques de la productividad (ayuda en crédito, salir de la pobreza, etc.) y los del empoderamiento (autonomía económica, política, reproductiva y social).
- 12 Para un análisis completo del periodo neoliberal ver: Deere y León (2000: Cap. 5 y 9); Deere y León (2003).
- 13 Los países ratifican la Convención contra la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1979 y a partir de allí se dan una serie de reformas de los Códigos Civiles y de Familia que discriminaban a las mujeres en la familia. También es fundamental el crecimiento y consolidación del movimiento feminista y de mujeres a nivel regional, nacional y local.
- 14 En este grupo se encuentran Colombia, Costa Rica y Nicaragua, la obligatorie-

dad es opcional en Brasil y Honduras. Desde 1995 este requisito también rige en Perú, República Dominicana, Ecuador y Guatemala. Estos cambios se pueden consultar en Deere y León (2000: Cap. 5 y 6); Deere y León (2004: 204-210); Deere y León (2006).

Bibliografía

- AGARWAL, Bina, 1997, "Bargaining and Gender Relation: Within and Beyond the Household", en: *Feminist Economics*, 3, 1: 1-51.
- BARRET, Michele y Mary McIntosh, 1995, *Familia vs. Sociedad*, Bogotá, Tercer Mundo.
- DEERE, Carmen Diana, 1986a, "Rural Women and Agrarian Land Reform in Peru, Chile and Cuba", en: *Women and Change In Latin America*, Chap. 10, June Nash y Helen Safa (eds.), South Hadley, Ma., Bergin & Garvey.
- _____, 1986b, "La Mujer Rural y la Política Estatal: la experiencia Latinoamericana y Caribeña de Reforma Agraria", en: Magdalena León y Carmen Diana Deere (eds.), *La Mujer y la política agraria en América Latina*, Cap. 10, Bogotá, Siglo XXI.
- DEERE, Carmen Diana y Magdalena León, 1997, "La mujer rural y la reforma agraria en Colombia", en: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Nos.38 y 39, Santafé de Bogotá, pp. 7-23.
- _____, 2000, *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional - Facultad de Ciencias Humanas / Tercer Mundo.
- _____, 2003, "El modelo neoliberal en la agricultura y la propiedad de la tierra de las mujeres rurales en América Latina", en: *La Falacia Neoliberal, crítica y alternativas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 391-412.
- _____, 2004, "Revertir la Reforma Agraria con Exclusión de Género: Lecciones a partir de América Latina", en: *Revista El Otro Derecho*, pp. 31-32, Ilsa.
- _____, 2005, *¿Ruptura de la inequidad? Propiedad y género en la América Latina del siglo XIX*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores / Universidad Central / Universidad Javeriana / Universidad Nacional de Colombia / Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 29-104.
- _____, 2006, "Género, derecho a la tierra y el Estado en América Latina: de la exclusión a la inclusión de las mujeres", próximo a publicarse en la revista *Tierra*.
- FOLBRE, Nancy, 1986a, "Hearts and Spades, Paradigms of Households Economics", en: *World Development*, 14, 2: 245-255.
- _____, 1986b, "Cleaning House: New Perspectives of Households and Economics Development", *Journal of Development Economics*, 22, 1: 5-40.
- LEON, Magdalena, 1993, "El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión", en: *Análisis Político*, No. 20, septiembre - diciembre, Bogotá.
- _____, 1995, "La familia nuclear: origen de las identidades hegemónicas femenina y masculina", en: Luz Gabriela Arango, Magdalena León y Mara Viveiros (comps.), *Género e Identidad*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.
- _____, 1996, "La mujer en el Desarrollo, al género en el desarrollo", en: *Vida Rural*, No. 16, marzo - abril, Santafé de Bogotá.
- _____, 1998, "Paz, tierra y mujer rural", en: *En Otras Palabras*, No. 4, enero-junio, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia - Grupo Mujer y Sociedad / Corporación Casa de la Mujer / Fundación Promujer, pp. 86-97.
- LEON, Magdalena, Patricia Prieto y María Cristina Salazar, 1987, "Acceso de la mujer a la tierra en América Latina. Panorama general y estudios de caso de Honduras y Colombia", en: *Mujeres campesinas en América Latina: Desarrollo rural, migración, tierra y legislación*, Santiago de Chile, FAO, pp. 3-80.
- MONTGOMERY, John D., 1984, "Land Reform as an International Issue", en: John D. Montgomery (ed.), *International Dimensions of Land reform*, Bolulder, Westview, pp.1-6.
- ORGANIZATION OF American States (O.A.S.), 1961, "Official Documents Emanating from the Special Meeting of the Inter-American Economics and Social Counsel at the Ministerial Level held in Punta del Este", Uruguay, August 5-7, Washington, D.C., General Secretariat of the OAS.
- THIESENHAUSEN, William, 1995, *Broken Promises: Agrarian Reform an the Latin American Campasino*, Boulder, Westview Press.
- THOMAS, Florance, 1997, *Conversación con un hombre ausente*, Bogotá, Arango.
- VALDÉS, Teresa, 2004, "Estudios de Género: Una mirada evaluativa desde el Cono Sur", ponencia presentada en el seminario *Género, mujeres y saberes en América Latina: Entre movimiento social, la academia y el Estado*, convocado por la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre 23-26.



EDWARD CURTIS: Woman and child. Esquimal Numivak (1907-1926)



2. Políticas para la ciudadanía de las mujeres