



## La deuda histórica con las mujeres rurales. La discriminación e inequidad por razón de género en el sector campesino

The historical debt with rural women. Gender discrimination and inequality in the peasant sector

Julián Felipe Cristiano Mendivelso<sup>1</sup>, Alan David Vargas Fonseca<sup>2</sup>.

<sup>12</sup>Grupo de investigación: Derecho, Justicia y Ambiente – GIDEJAM, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA, Bogotá D.C. Código Colciencias: COL0177972. [fjcristiano@udca.edu.co](mailto:fjcristiano@udca.edu.co), [alanvargas@udca.edu.co](mailto:alanvargas@udca.edu.co); <https://orcid.org/0000-0001-8924-6899>, <https://orcid.org/0000-0002-9489-2411>.

Cómo citar: Cristiano-Mendivelso, J. F. ., y Vargas Fonseca, A. D. (2023). La deuda histórica con las mujeres rurales. La discriminación e inequidad por razón de género en el sector campesino. *POSTULADOS Revista Sociojurídica*, 1(1), 7–14. Recuperado a partir de <https://revistas.ufps.edu.co/index.php/rsl/article/view/4199>

Fecha de recibido: 1-08-2022  
Fecha aprobación: 6-12-2022

### RESUMEN

#### Palabras clave:

Derecho fundamental, efectividad social, equidad de género, mujer rural, política pública, ordenamiento, tenencia de la tierra.

En el presente artículo se describirán los resultados de una investigación hermenéutica y sociojurídica, con la cual se buscó analizar la efectividad y los objetivos de las distintas políticas de inclusión adoptadas por Colombia en el marco del problema de la discriminación que ha sufrido la mujer campesina a lo largo de la historia. Para lograr esta finalidad se usó una metodología analítica, documental y de acción participativa donde se conformó un estado del arte con más de 150 fuentes bibliográficas, se realizó trabajo de campo con comunidades rurales y se recaudó información oficial mediante 110 derechos de petición enviados a distintas entidades estatales. De esta manera, los resultados enmarcan una baja efectividad de las políticas de inclusión, y establecen el estado actual de la mujer rural previendo los principales retos estatales para afrontar el problema planteado.

### ABSTRACT

#### Keywords:

Fundamental right, social effectiveness, gender equity, rural women, public policy, planning, land tenure.

This article will describe the results of a hermeneutic and socio-legal research, which sought to analyze the effectiveness and the aims of the different inclusion policies adopted by Colombia in the context of the problem of discrimination suffered by rural women throughout history. To achieve this purpose, an analytical, documentary, and participative action methodology was used, where a state-of-the-art was formed with more than 150 bibliographic sources, fieldwork was carried out with rural communities and official information was collected through 110 rights of the petition sent to different state entities. In this way, the results frame a low effectiveness of inclusion policies, and establish the current state of rural women, foreseeing the main state challenges to face the problem posed.

### 1. Introducción

A lo largo de la historia la mujer rural en Colombia ha padecido del olvido histórico por parte del Estado. Durante décadas la desigualdad, la discriminación y la brecha social por razón de género han estado en contra de la mujer campesina; pues a través de los años han tenido que afrontar problemas como la falta de autonomía, la informalidad laboral, el bajo y difícil acceso a la propiedad de la tierra, al crédito, a la educación y a la asistencia técnica.

Por esta razón y a raíz de la clara discriminación a la mujer rural, la comunidad internacional y el legislador colombiano han intentado durante los últimos 43 años promulgar normas jurídicas y políticas de inclusión con el fin de reducir la brecha de desigualdad y otorgar las mismas oportunidades que gozan los varones.

internacional a finales de la década de los 70', donde la Organización de Naciones Unidas ONU (1979) expide la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" como un mecanismo legal que buscó la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana del género femenino.

Posteriormente, con la finalidad de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en este documento internacional, fueron expedidas un conjunto de normas jurídicas con el objeto de dar solución al problema descrito. Sin embargo, en la actualidad, después de 43 años de esta convención, las estadísticas evidencian que el problema aún persiste y que la reducción de la brecha de desigualdad ha sido mínima en los principales factores que atañen a la mujer rural como en el acceso a medios de producción, educación y trabajo.

El primer precedente jurídico lo evidenciamos en el ámbito

En el presente documento serán enumerados y analizados



algunos de los obstáculos que no han permitido la consolidación de los objetivos relacionados con eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, particularmente se intentará formular una tipología de los factores centrales que deben ser superados para mejorar los indicadores de las políticas de equidad de género en las zonas rurales.

### *1.1 Pregunta problema y metodología*

El proyecto de investigación que abarca el desarrollo de este artículo se planteó la siguiente pregunta problema: ¿Cuál ha sido el nivel de efectividad de los objetivos, metas y directrices de inclusión adoptadas por Colombia en favor de la mujer rural durante el periodo 2002-2022?, de esta manera, y para proponer algunas respuestas a este interrogante, la investigación se desarrolló a través del método analítico, toda vez que buscó identificar y estudiar separadamente las directrices de inclusión durante el período estipulado y se llevaron a cabo comparaciones críticas entre los datos y los objetivos de política.

En este orden de ideas, la investigación tuvo dos momentos estructurales, la primera fase se corresponde con las operaciones de recolección documental y sistematización de archivo donde se recopiló información detallada de cada una de las estrategias de inclusión. La segunda fase se caracteriza por seguir los lineamientos de la investigación de acción participativa (IAP) en el cual se realizó un trabajo de campo con comunidades de mujeres rurales del Tolima, Meta y Boyacá para comprender sus experiencias y tener criterios desde una mirada interna.

### *1.2 Marco teórico y antecedentes*

Los estudios sobre el enfoque de género son relativamente recientes en el sistema de reforma agraria, aunque la discriminación, como fenómeno sociológico es estructural, y cuenta con una extensa bibliografía. No obstante, sobre la problemática que pretende abordarse en esta investigación casi no hay productos académicos, pues no fue hallada una investigación que reflejara una revisión minuciosa a las políticas de mujer rural, donde se describa el nivel de cumplimiento, los logros y el alcance de cada una de ellas. Sin embargo, Hernández (2018) en su trabajo de grado denominado "Promesas (in) cumplidas, Mujeres rurales y enfoques de igualdad de género en Colombia" brinda un antecedente importante, pues en el capítulo 7.3 denominado "La norma prometida (2002 – 2015)" clasifica los cuatro núcleos de la ley 731 de 2002 y sus subcomponentes, exponiendo que: "Sus objetivos fueron estructurados sobre cuatro ejes: el acceso a medios de producción; la ampliación de la participación de las mujeres en órganos decisorios; el acceso a servicios de bienestar social; y la creación de mecanismos de recolección de información y seguimiento con perspectiva de género" (Hernández, 2018, p.75). A pesar de este avance, Hernández (2018) no realizó un seguimiento anual de cada una de estas políticas, pues dentro de su documento establece que "el desarrollo de evaluaciones sobre los avances de la ley durante el periodo 2002-2015 son prácticamente inexistentes" (p.77).

## **2. Reflexión y desarrollo del problema**

### *2.1 Un acercamiento a la discriminación que sufre la mujer rural en Colombia*

Según el PNUD (Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo) las mujeres campesinas sufren tres formas de discriminación que significan un impacto desproporcionado sobre sus vidas: 1) por vivir en el campo, 2) por ser mujeres, y 3) por ser víctimas de la violencia; en relación con lo anterior señala:

El primer caso se refiere a la deuda rural que se desprende del hecho de que los habitantes rurales son discriminados en relación con los del mundo urbano. El segundo se trata de la deuda de género; esta tiene origen en la tradicional inequidad existente entre las oportunidades y la valoración social diferenciada entre hombres y mujeres en la sociedad actual. La última forma de discriminación hace referencia a la mayor vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres que son víctimas de la violencia, tanto en el entorno familiar como aquella originada en el conflicto armado." (PNUD, 2011, p.133).

Respecto a la deuda rural es de resaltar que esta forma de discriminación es compartida por hombres y mujeres, y tiene su origen en un factor geográfico: por vivir en el campo, pues las condiciones de vida, el acceso a servicios básicos, la inserción laboral y la efectividad material de los derechos siguen siendo precarios en las zonas rurales. Es por ello que estadísticamente el porcentaje de personas en el campo por debajo de la línea de pobreza multidimensional ha sido muy superior al de la población urbana (DANE, 2022).

Así bien, según el PNUD (2011) las desigualdades entre pobladores urbanos y rurales se traducen en una ciudadanía restringida generada por la exclusión política, social y cultural. De ello se considera que si bien es cierto las leyes reconocen a los campesinos como ciudadanos de pleno ejercicio, en la práctica no lo son, pues cuentan con múltiples dificultades para garantizar la efectividad de sus derechos. (C-077 de 2017).

En segundo lugar, la deuda de género, se relaciona con llevar una existencia en un contexto donde predomina una mentalidad patriarcal (Bourdieu, 1998) que genera múltiples problemas como la dependencia económica de parte de la mujer, un ingreso no remunerado por el trabajo femenino, una baja participación política de parte de las mujeres, entre otras (DANE, 2020). De lo anterior cabe resaltar que la deuda de género tiene una larga historia en el país, pues según Tenjo, Bernal y Uribe (2007) desde que existen datos y mediciones estadísticas en Colombia los índices de pobreza femenina siempre han estado en forma constante por encima de los masculinos.

Por último, el factor referente a la violencia a la cual se ve expuesta el género femenino, se logra enfatizar en la ocasionada en el marco del conflicto armado colombiano que cuenta con una historia de más de 50 años, pues según el más reciente informe de la Unidad de Víctimas (2022) la mayoría de víctimas reconocidas son mujeres, lo que ocasiona una repercusión negativa y genera profundas secuelas que son difíciles de enfrentar, en especial cuando no se cuenta con la asistencia oportuna que permita la recuperación y rehabilitación plena (PNUD, 2011).

Explicadas las 3 formas de discriminación de las mujeres rurales y entendiendo que la construcción de una sociedad democrática e incluyente requiere el fortalecimiento del tejido social fundamentado en un marco de convivencia que promueva el reconocimiento de la diversidad, la inclusión y el goce efectivo de los derechos de todos los ciudadanos, se evidencia la poca eficacia de las estrategias diseñadas e implementadas hasta la fecha, y por ende es necesario analizar las restricciones en la disminución de las brechas de acceso a derechos y de género, reivindicando el papel decisivo de las mujeres campesinas (Ruiz en EuroSocial, 2020).

## 2.2 Diseños instrumentales y legales para las mujeres rurales

En la comunidad internacional y en Colombia la preocupación por reivindicar los derechos de las mujeres campesinas es relativamente reciente, pues hace 43 años se empezó a expedir normas jurídicas con la finalidad de dar solución a los problemas descritos, por lo tanto, mediante la presente sección se describirán los principales instrumentos legales mediante los cuales se ha abordado el problema del enfoque de género en el área rural.

### 2.2.1 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) y su ley aprobatoria.

Este instrumento legal fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 como un mecanismo legal que buscaba la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana del género femenino. Dicho documento, aprobado en Colombia mediante la ley 51 de 1981 y ratificado el 19 de enero de 1982, incluye una serie de disposiciones jurídicas (evidenciadas en el artículo 14) que tienen como eje central a la Mujer rural. Dentro de estas disposiciones se establece que los Estados Partes deberán adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios...” (ONU, 1979, p.7) y con ello, presionó a las naciones a garantizar derechos de participación, atención médica, seguridad social, educación, acceso a créditos y préstamos agrícolas, vivienda y servicios sanitarios para las mujeres rurales.

### 2.2.2 CONPES 2109 de 1984 “política para la mujer campesina e indígena”

Para el año de 1984 el gobierno de turno en aras de dar cumplimiento a lo suscrito en la Convención del 79, aprobó el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) con la política para la mujer campesina e indígena, la cual surgió por la confluencia de factores como:

la generación de conocimiento nuevo que permitió develar el papel de la mano de obra familiar y el trabajo productivo de las mujeres rurales y sus aportes al PIB; la presencia de mujeres en cargos de decisión que ayudaron a posicionar los temas de género en la agenda pública; y la generación de recomendaciones de política por parte de organizaciones internacionales que promovieron el reconocimiento del papel productivo de las mujeres en las iniciativas de desarrollo (Suárez, Sañudo Pazos, Meertens, en Hernández, 2018)

A pesar de los esfuerzos para imponer esta política, la misma operó de manera deficiente, puesto que, al formularse paralelamente con la política de desarrollo rural, dificultó la articulación entre las instituciones encargadas de ejecutar los planes que impactaban en la productividad de las mujeres rurales. (Villalba, 2000 y Hernández, 2018)

Sin embargo, esta política trajo consigo un logro importante que se evidenciaría 4 años después con la expedición de la ley 30 de 1988 donde se modificó las disposiciones que privilegiaban la figura masculina para la titulación de tierras baldías por vía de reforma agraria. De igual manera, este CONPES se convertiría en una iniciativa pionera, no solo en Colombia sino en Latinoamérica, que, si bien no logró todos sus objetivos formales, si logró sensibilizar la discusión en torno al tema y por lo tanto permitió que las entidades e instituciones del sector público enfocaron su mirada hacia la población femenina rural. (Villalba, 2000).

### 2.2.3 Avances en la década de los 90`

Durante la década de los 90 se presentaron varios avances normativos en materia de igualdad de género. Ante la comunidad internacional, tuvieron ocasión dos sucesos fundamentales del tema en cuestión, primero, mediante la ley 248 de 1995 Colombia ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, donde se obligó a adoptar políticas para afrontar distintas formas de violencia de género. Y segundo, se contó con la participación de delegados del Estado y de movimientos feministas en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995 donde se realizó una evaluación sobre los avances de las naciones en la inclusión y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Por parte de los avances en el territorio nacional, para 1990 el Gobierno de Cesar Gaviria, con ayuda de la comunidad internacional, principalmente del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y FAO (La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), formularía una nueva política denominada política pública para el desarrollo de la mujer rural, aprobada en septiembre de 1993 la cual se consideró como un “nuevo esfuerzo para enmarcar las acciones de las entidades, superando la etapa iniciada en 1984 a través de una mayor integración a la política de desarrollo rural campesino” (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p.5). Esta nueva política tenía como objetivos principales el: mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, a que tengan iguales oportunidades de participación en las estrategias sectoriales y en las instancias de concertación de la vida comunitaria y política, y a que logren un mayor acceso y control sobre los recursos productivos e incrementen sus ingresos (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p.5,11).

Sin embargo, la misma no tuvo una relevancia institucional, pues con el cambio de gobierno (Pastrana a Samper) donde se eliminó la Consejería Presidencial para la Mujer, la labor de formular una nueva política que abarcara los temas de la

convención del 79 quedo en manos de la Consejería de Política Social y del DNP.

Fue así como el 30 de agosto de 1994 se presentó el CONPES 2726 denominado política de participación y equidad para la mujer que sería complementado en 1997 y 1998 por el plan de acción denominado misión rural donde uno de los ocho ejes transversales pertenecía a equidad de género en el campo.

Sin embargo, las políticas no fueron exitosas, pues, según el Ministro de Agricultura del año 2000 Rodrigo Villalba, Los programas eran inestables e ineficientes, pues “se perdió la memoria institucional, las oficinas y grupos dedicados a la temática han desaparecido, cuentan con muy pocos recursos y no existe apoyo del Estado” (Villalba, 2000, p.14). Adicionado a esto, el mismo Consejo de Política Social en Hernández (2018) afirmó que los programas fueron diseñados de manera aislada de las políticas sectoriales y sin instancias coordinadoras en los niveles decisorios.

Por la tanto, para inicios del siglo XXI después de más de 20 años de la Convención de la ONU, con la presión internacional, y con las cifras, datos y estadísticas en contra de las mujeres rurales; el Ministerio de Agricultura, y el Gobierno de turno se vieron en la necesidad tajante de expedir una normatividad verdaderamente eficiente para cumplir los compromisos adquiridos en el ámbito internacional y responder a este sector tan marginado.

#### 2.2.4 Ley 731 de 2002, La norma esperada

Con la presión internacional, las promesas incumplidas, y las asociaciones de mujeres rurales coaccionando al gobierno; el Ministro de Agricultura Rodrigo Villalba presento el proyecto de ley 141 del 2000 (Senado) mediante el cual se logró expedir una norma jurídica que pudiera “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural (Villalba, 2000, p.1).

Gutiérrez (2003), un año después de expedida la Ley, de manera entusiasta determinó la importancia de la misma y los alcances que podría tener sus políticas de inclusión, estableciendo que:

La Ley para las mujeres rurales es un sueño y una esperanza largamente luchada por las mujeres colombianas, hasta ahora solo ha sido sancionada pero no ha sido aplicada, si se reglamenta en el espíritu que las mujeres han querido darle y se aplica, no solo se lograrían superar muchos obstáculos y dar nuevas oportunidades para las mujeres pobres rurales, sino también se abrirán caminos hacia la búsqueda de la equidad social, de género, étnica y racial en los nuevos esquemas de Desarrollo Rural Sostenible con un rostro más humano.(p.1)

El articulado de este proyecto contenida 26 planes o políticas de inclusión relacionadas con 4 ejes principales: 1) el acceso a medios de producción (tierras y crédito); 2) la ampliación de la participación de las mujeres en órganos decisorios; 3) el acceso a servicios de bienestar social (Educación, seguridad social, mercado laboral y vivienda); y 4) la creación de mecanismos de recolección de información y seguimiento con

perspectiva de género. Sin embargo, a pesar de ser una norma demasiado ambiciosa respecto de los distintos mecanismos de transversalidad de género, la misma no ha tenido los resultados esperados. Por último, respecto a esta ley (731 de 2002), la cual es objeto detallado de análisis de la investigación que respalda el presente artículo, se logró concluir que la misma fue expedida con la finalidad principal de responderle a la comunidad internacional y no la de solucionar los múltiples problemas de este sector tan marginado con políticas claras, sustentadas y respaldadas presupuestalmente hablando. Razón por la cual no se realizaron correctamente los estudios técnicos y financieros para la efectividad de la misma.

#### 2.2.5 ley 1900 de 2018

Por último, respecto a la normatividad más reciente, en el marco del desarrollo del acuerdo de paz y del decreto 902 de 2017, el gobierno de turno suscribió la ley 1900 de 2018 con el objeto de promover la equidad en el acceso de la mujer rural a la adjudicación de terrenos baldíos, la asignación de vivienda rural y la disposición de recursos para proyectos productivos agropecuarios, sin embargo, como se describirá en la siguiente sección, la misma no cumplido sus objetivos, y después de 4 años de expedida no se ha evidenciado un avance favorable para las mujeres rurales.

#### 2.3 Principales ejes de discriminación a la mujer rural

Dentro de las normas y los instrumentos antes mencionados todos tenían su visión centrada en 4 ejes fundamentales: Acceso a tierras productivas, acceso a crédito, ámbito laboral y participación política; y si bien es cierto, existen más ejes relacionados con el tema como la vivienda, educación, jornadas de cedula, subsidios, entre otros, por la extensión del presente documento únicamente se presentarán los detalles, estadísticas y avances (recolectados por medio de más de 100 derechos de petición) de los 4 ejes fundamentales para lograr concluir con la eficacia que han tenido los instrumentos legales en Colombia en aras de lograr la equidad de género en el sector campesino.

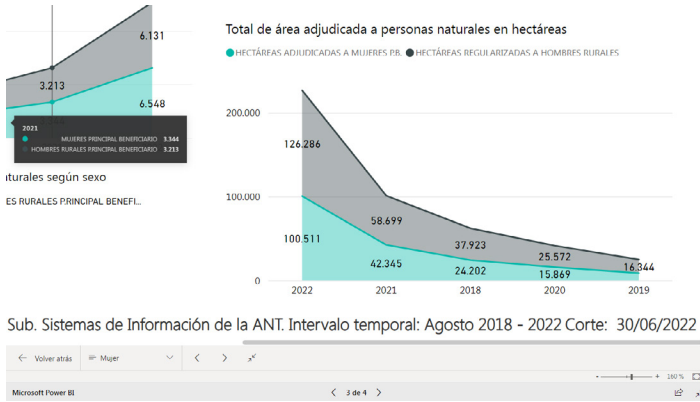
##### 2.3.1 Acceso a Tierras

El acceso a tierras para la mujer rural siempre ha sido escaso, pues si bien es cierto desde la ley 135 de 1961 las mujeres tuvieron la posibilidad de ser titular de predios, dicha reforma contenía inmersa una discriminación indirecta que hacía difícil el acceso a la tierra de la mujer. Adicionado a esto, las políticas mencionadas y desarrolladas en la década de los 80' y 90' no han sido verdaderamente efectivas respecto a este eje, pues conforme con Magdalena León:

Las reformas agrarias ocurridas entre los años 50 y 80 excluyeron a la mujer y destacaron el trabajo en el campo como una actividad netamente masculina. Las cifras lo demuestran. En Colombia para el año 1986 sólo el 11, 2 % de las mujeres eran beneficiarias de tierras y para 1991 el 11%, último dato estadístico con que se cuenta (León en Quintana, 2022, p. 03).

Ahora bien, con el desarrollo de la ley 1900 de 2018 tampoco se ha evidenciado un avance importante, pues la brecha de género aun continua. En el caso del acceso a terrenos productivos por

medio de adjudicación de baldíos las cifras demuestran que durante el tiempo de expedición de la norma mencionada se ha mantenido una constante de mayor adjudicación por número de hectáreas al género masculino (véase figura No 1), demostrando así el bajo impacto que ha tenido este estatuto legal respecto a su principal objetivo.



**Figura 1.** Total area awarded to natural persons in hectares - cutoff date June 30, 2022  
Source: Rural Land Observatory (2022).

Por otra parte, es de resaltar que en Colombia es difícil acceder a datos desagregados por sexo de la totalidad de titulación de predios, pues los problemas de falsa tradición y la desactualización catastral nos hace imposible determinar con exactitud qué porcentaje de las tierras de Colombia pertenecen a las mujeres, ni la extensión de los terrenos que poseen. De esto se puede determinar que “la falta de información resulta en un evidente incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 30 de la ley 731 de 2002” (PNUD, 2011, p.138).

Sin embargo, además de las cifras de adjudicación de baldíos, también se puede relacionar en este eje las cifras otorgadas por el Centro de Investigaciones para el desarrollo de la Universidad Nacional (2010) donde señala que del total de desplazados, únicamente el 26.7% de los terrenos que hoy en día ocupan se encuentran en tenencia por parte de las mujeres rurales, comparados con la cifra del el 64.2 % que habitan los hombres. De lo anterior se puede establecer que, a pesar de los avances normativos en materia de tierras, principalmente expuestos en la ley 135 de 1961, el CONPES de 1984 y la ley 1900 de 2018, aun se sigue presentando unas cifras adversar a la reivindicación de los derechos a las mujeres rurales. Esta situación se puede presentar por varios factores, pero principalmente se deben destacar tres:

- La discriminación indirecta de las reformas agrarias hacia la mujer campesina y el establecimiento tardío del enfoque de acción positiva: Como se mencionó anteriormente, las reformas de los 50` y 80` discriminaban indirectamente a la mujer, y fue hasta el año de 2018 donde se aplicó un enfoque de acción positiva que permitió reconocer la diferencia como punto de partida para incorporar a acciones positivas en la adjudicación de

terrenos a la mujer rural.

- El desconocimiento del contexto social a la hora de promulgar de las políticas de inclusión: Esto se evidenció principalmente en dos oportunidades, en el CONPES de 1984 y en la ley 731 de 2002, pues en ambos casos se expidieron reglamentos jurídicos sin los estudios sociales y técnicos necesarios puesto que la finalidad principal era la de “cumplir” con la agenda internacional.
- La falta de seriedad administrativa por parte de las entidades encargadas del cumplimiento de las normas: durante los últimos años se ha visto la incapacidad de entidades como la ANT para cumplir los mandatos legales, uno de los ejemplos se evidencia con lo previsto en el artículo 25 de la ley 731 de 2002 donde se estableció la posibilidad de titular predios de reforma agraria a empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. Sin embargo, cuando se consultó a la ANT sobre el tema pertinente, su respuesta fue que “actualmente no se impulsaban este tipo de adjudicaciones” (Agencia Nacional de Tierras, 2022, p.2).

### 2.3.2 Crédito

El segundo eje hace relación al acceso al crédito a la mujer rural para impulsar proyectos agropecuarios. El mismo fue tratado con amplitud en la exposición de motivos y en el cuerpo normativo de la ley 731 de 2002, pues para el momento de la promulgación de la misma, “solo un 16% de los desembolsos para pequeños productores, fueron para mujeres, frente a un 83,7% para los hombres” (Banco Agrario en Villalba, 2000, p.10). Por lo mismo, respecto a este punto el instrumento legal principal se encuentra en la ley 731 de 2002 que a groso modo estableció que la entidad Finagro tendría que otorgar líneas de créditos especiales con tasa preferencial para la mujer rural, y que el Fondo Agropecuario de Garantías tendría que respaldar mencionados créditos.

Para verificar el avance de este eje se remitió una solicitud a la entidad encargada Finagro, el cual mediante respuesta formal estableció que actualmente cuentan con una línea de crédito denominada mujer rural de bajos ingresos la cual cuenta con una tasa preferencial de 4.8% y tiene un monto máximo por persona de \$198.000.000. Ahora bien, al revisar las cifras (Ver Figura No 2) de la cantidad de mujeres que logran acceder a mencionada línea de crédito nos encontramos que desde el año 2003 hasta 2022 únicamente han otorgado 54.815 de estos créditos, es decir un promedio anual de menos de 3000, lo que nos deja concluir que de las 5.760.524 mujeres rurales de Colombia (DANE, 2020), únicamente en promedio acceden a este tipo de créditos anualmente el 0.05% de mujeres rurales, demostrando así un muy bajo alcance de lo previsto en la ley 731 de 2002.

**SERIE ANUAL DE COLOCACIÓN DE CRÉDITOS**  
**Periodo: Enero de 2002 a Marzo de 2022**  
**Mujer Rural de Bajos Ingresos**  
**Incluye Normalizaciones**  
**(Valores en \$Millones)**

Año	PEQUEÑO		Total por Año	
	Cantidad	Valor Credito	Cantidad	Valor Credito
2003	401	\$1.044	401	\$1.044
2004	803	\$2.076	803	\$2.076
2005	607	\$1.773	607	\$1.773
2006	849	\$2.604	849	\$2.604
2007	393	\$1.426	393	\$1.426
2008	284	\$1.298	284	\$1.298
2009	28	\$179	28	\$179
2010	40	\$255	40	\$255
2011	16	\$106	16	\$106
2012	40	\$319	40	\$319
2013	71	\$473	71	\$473
2014	98	\$665	98	\$665
2015	266	\$1.812	266	\$1.812
2016	172	\$1.417	172	\$1.417
2017	409	\$3.452	409	\$3.452
2018	1.561	\$14.255	1.561	\$14.255
2019	3.292	\$28.717	3.292	\$28.717
2020	9.816	\$93.575	9.816	\$93.575
2021	27.318	\$295.496	27.318	\$295.496
2022	8.351	\$96.007	8.351	\$96.007
<b>Total</b>	<b>54.815</b>	<b>\$546.946</b>	<b>54.815</b>	<b>\$546.946</b>

19-abr-22 SC-AP-433  
 Fuente: Dirección de Estadística

**Figura 1.** Annual series of low-income rural women’s credit placements  
 Source: Finagro (2022)

Además de esto, es de resaltar que la norma mencionada establecía que Finagro debía destinar un mínimo de presupuesto del 3% anual de las captaciones que realizará a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, clase A, para lograr cubrir los créditos preferenciales a mujeres rurales; sin embargo, respecto a esto, la entidad respondió que:

Es importante tener en cuenta que las líneas de crédito funcionan a demanda y es posible que estos recursos no se utilicen en su totalidad por parte de este tipo de beneficiarios. En el evento que los saldos de cartera redescontada de créditos para la mujer rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido, FINAGRO podrá utilizar los recursos provenientes de los TDAs disponibles para otras líneas de crédito. (Finagro, 2022, p.4). subrayado fuera del texto.

De tal manera, y en modo de conclusión de este eje se ha logrado establecer que los esfuerzos institucionales han sido mínimos para impulsar mediante el financiamiento proyectos productivos agropecuarios que requiere el campo colombiano, pues Finagro dentro de su respuesta no aclaró que acciones o políticas ha realizado en las regiones para dar a conocer los

créditos mencionados y permitir un acceso eficaz.

**2.3.3 Participación política**

Sin duda alguna, este eje es uno de los más controversiales, pues durante décadas la mujer se ha encontrado lejos de los cargos de poder (Gutiérrez en ONU, 2019), y si bien es cierto a nivel nacional cada vez es más notorio la participación política femenina, en el sector rural no es así, pues como se mencionó anteriormente, en el contexto del campo colombiano, predomina una mentalidad patriarcal (Bourdieu, 1998), lo que genera una baja afluencia en cargos decisorios de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, los esfuerzos estatales por solucionar este problema están centrados definidos por la ley 731 de 2002, pues la misma estableció dos políticas centrales, primero se centró en buscar que la mujer rural participara equitativamente en diferentes órganos de decisión como en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, en los Consejos Territoriales de Planeación, y en las Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de Educación, entre otros. Y segundo, estableció la creación de una Comisión Consultiva de las mujeres indígenas rurales con la finalidad de lograr una identificación, formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental de los pueblos indígenas de Colombia. (Art 23 ley 731 de 2002).

Para determinar los avances del primer punto, se remitieron 91 derechos de petición a distintos municipios de los 32 departamentos del país, con la finalidad de establecer si efectivamente la participación en estos órganos de decisión es equitativa. De las respuestas obtenidas hasta la fecha, se evidencia que en más del 75% de los municipios consultados no se cuenta con una paridad en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural ni en los Consejos Territoriales de Planeación. Los gobiernos locales argumentan que existe desconocimiento y bajo interés de las mujeres en asistir a estos cargos.

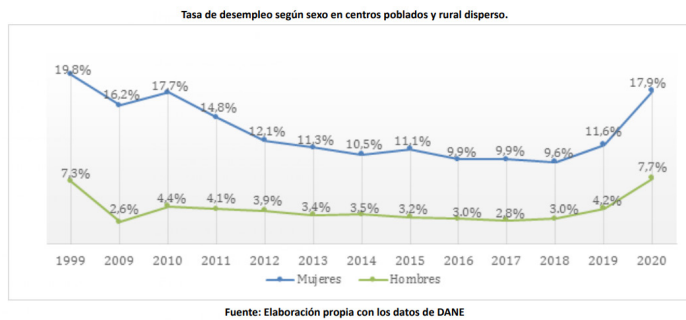
Sin embargo, respecto a los mecanismos que usan las entidades territoriales para promover la participación política de las mujeres rurales, solo un 8% de los municipios informó que existían campañas de divulgación de leyes como la 731 de 2002 o 1900 de 2018, dejando entrever la baja divulgación y promoción de la participación paritaria en órganos de decisión.

**2.3.4 Ámbito Laboral**

Por último, respecto al eje laboral es fundamental resaltar que las mujeres rurales siempre y de diferente forma han estado involucradas en labores productivas y en importantes labores reproductivas y de reposición de mano de obra, por tanto, son y han sido sujetos activos del desarrollo (Villalba, 2000, P. 9).

Sin embargo, el desempleo, el trabajo no remunerado y la brecha inequitativa en el salario han estado históricamente en contra del género femenino. Para el año 2000 al momento de presentar el proyecto de ley para la expedición de la norma 731 de 2002, la tasa de mujeres rurales desempleadas era de 19,8%, mientras que la de los hombres ascendía únicamente al 7,3%, No obstante pesar de la inclusión de estas políticas y directrices, haciendo un

análisis a las estadísticas más recientes, se ha evidenciado que, a pesar del transcurrir de los años, el problema aún persiste, y las mujeres rurales aún cuentan con un porcentaje de participación laboral menor en comparación con hombres ubicados en el campo colombiano. Como se puede evidenciar en la gráfica No 3 al realizar un análisis a los datos y cifras de las últimas dos décadas podemos determinar que, la brecha de desempleo entre hombres y mujeres, siempre se ha mantenido por encima de los 6,6 puntos porcentuales, además, entre 1999 y 2020, la cifra solo tuvo una disminución de 2,3 puntos porcentuales (DANE, 2020).



**Figura 1.** Unemployment rate by sex in populated centers and dispersed rural areas.

Source: Sosa (2022) with DANE data.

Por otra parte, se debe tener en cuenta el trabajo productivo y reproductivo de la mujer rural, entendiéndose como trabajo productivo aquel en que se tiene algún tipo de remuneración por la venta de algún producto; y trabajo reproductivo como aquel que se destina a garantizar el bien de las personas e incluye tareas como: la preparación de los alimentos, limpieza del hogar y diferentes actividades de cuidado, las cuales no son remuneradas y que en su mayoría están desempeñadas por mujeres (Sáenz en Sosa, 2022).

Respecto a esto, para el primer trimestre del año 2021, el 92,9% de las mujeres rurales se dedicaron a actividades de trabajo no remunerado, (o reproductivo) mientras que el porcentaje para los hombres fue de 57,9%. Además de ello, solo el 27,7% de las mujeres rurales participaron en actividades remuneradas, cifra que está 35 puntos porcentuales por debajo de los hombres (DANE 2021).

Adicionado a lo anterior, se debe agregar que actualmente el 62% del trabajo de la mujer rural no es remunerado. Una mujer rural trabaja aproximadamente 12 horas y 42 minutos al día, 1 hora con 11 minutos más que los hombres, de este tiempo solo reciben una remuneración por el 38% de su tiempo de trabajo, mientras que los hombres reciben una remuneración por el 73% de su tiempo laborado. (DANE, 2020).

De este eje queda apenas lógico concluir que el principio de igualdad de remuneración que se impulsó en la ley 731 de 2002 quedó en el papel, pues las cifras no son nada favorable y no se evidencia un panorama alentador para las mujeres rurales. La falta de acciones concretas, claras y eficaces ha generado que este tipo de discriminación no haya sido atacada transversalmente,

pues más allá de dos artículos en la ley mencionada, no existen verdaderas políticas que reivindiquen el trabajo productivo y reproductivo del género femenino en el campo.

### 3. Conclusiones y reflexión final

Con base en la exposición realizada se hace evidente la baja operatividad del aparato estatal en la gestión de las políticas de equidad de género, las actuaciones tardías y parciales no propician una seria reivindicación. Si bien es cierto, los enfoques de igualdad de oportunidades y de acción positiva se han desarrollado con claridad mediante los distintos mecanismos legales (leyes 51 de 1984, 731 de 2002, 1900 de 2018), a la fecha no existe una estrategia de seguimiento integral que permita maximizar el esfuerzo de los diferentes sectores de la administración pública vinculadas en la problemática global de superación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Por otra parte, al analizar los principales ejes donde se evidencia la discriminación hacia la mujer rural, se ha logrado recaudar la información necesaria para afirmar que los mecanismos expuestos en la ley 731 de 2002 y 1900 de 2018 no han sido suficientes para reducir la brecha de desigualdad por razón de género que se presenta en el sector campesino, pues dentro de la ejecución de los distintos proyectos se ha evidenciado una debilidad institucional en cuanto a los recursos técnicos, jurídicos y financieros, para conseguir los fines previstos en la convención de 1979. Por último, de manera propositiva, y al evidenciar que después de 43 años desde la adopción de la Convención de 1979, la implementación de las política ha sido lenta y de bajo impacto, resulta necesario incorporar en la agenda pública la posibilidad de operacionalizar el derecho fundamental de acceso progresivo a las tierras productivas de los sujetos de especial protección (como las mujeres y sus asociaciones), para así poder priorizar los objetivos de política de la Convención en las gestión de la administración pública.

### 4. Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Tierras. (2022). *Respuesta al Derecho de petición con radicado No 20221000679921. 02 de junio de 2022.*
- Bourdieu, P. (1998). *La dominación masculina.* Barcelona: Anagrama. Recuperado de: <https://n9.cl/l7am>
- Centro de Investigaciones para el desarrollo de la Universidad Nacional. (2010). *Encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, octubre de 2010.* Recuperado de: <https://n9.cl/dexil>
- Congreso de la República. (2002). *Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.* Diario Oficial No. 44.678, de 16 de enero de 2002. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0731\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0731_2002.html)
- Congreso de la República. (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 de 18 de junio de 2018. Recuperado de: <https://>

- n9.cl/38zvy
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-077 de 2017. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Expedientes D- 11275 y D-11276. Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Recuperado de: <https://n9.cl/3gru0>
- DANE. (2022). Pobreza multidimensional. Resultados del año 2021. Publicado el 28 de Abril de 2022. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://n9.cl/wr0sh>
- DANE. (2020). Mujeres Rurales en Colombia, septiembre de 2020. Recuperado de: <https://n9.cl/lisi2q>
- DANE. (2021). Situación de las Mujeres Rurales en Colombia, octubre de 2021. Recuperado de: <https://n9.cl/av6k7l>
- Departamento Nacional De Planeación. (1994). Política Para El Desarrollo De La Mujer Rural Documento CONPES Social-23-Dnp-Uda-Minagricultura Santafé de Bogotá, 21 de Enero, 1994. Recuperado de: <https://n9.cl/jgfh6>
- Euro Social. (2020). Guía para mujeres rurales en el acceso a la justicia y a la tierra. Asistencia técnica para el fortalecimiento del acceso a la justicia para las mujeres en materia de derechos y conflictos referidos al uso y tenencia de la tierra en el marco de la Reforma Rural Integral contenida en el Acuerdo de Paz de Colombia. Recuperado de: <https://n9.cl/n0f64>
- Finagro. (2022). Respuesta derecho de petición radicado No 2022013073 con Fecha Radicación: 2022/04/25
- Hernández, M. (2018). Promesas (in)cumplidas. Mujeres rurales y enfoques de igualdad de género en Colombia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Maestría en Derecho Público. 2018. Recuperado de: <https://n9.cl/j604g>
- Observatorio de tierras Rurales. (2022). Acceso a tierras y adjudicación de baldíos. Recuperado de: <https://n9.cl/vho04>
- ONU. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Publicación: Diario Oficial N° 105, tomo 271 Del 9 de Junio de 1981. Recuperado de: <https://n9.cl/dfn0v>
- ONU. (2019). Si las mujeres no son reconocidas en las estructuras de poder, necesitamos redefinir el poder no a las mujeres. 11 Marzo 2019. Recuperado de: <https://n9.cl/fkm6y>
- PNUD. (2011). Colombia rural, razones para la esperanza, Informe Nacional de desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. 2011. Recuperado de: <https://n9.cl/a8t10>
- Quintana, V. (2022). Acceso a tierras de las mujeres rurales en Colombia desde la década de los ochentas. Indepaz. Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. Marzo de 2022. Recuperado de: <https://n9.cl/u5wdl>
- Sosa, V. (2022). Reflexiones jurídicas sobre ordenamiento agrario. Pag 13-18. Publicación inédita. 2022.
- Tenjo, J. Bernal, L. Uribe A. (2007). Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad DNP. Recuperado de: <https://n9.cl/0qoup>
- Unidad de Víctimas. (2022). Víctimas Conflicto Armado.

- Recuperado de: <https://n9.cl/bg4j> revisado el 30 de Julio de 2022.
- Villalba, R. (2000). Proyecto de Ley 141 de 2000 senado. Por medio del cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. 14 de diciembre de 2000. Bogotá, Colombia.

## 5. Agradecimientos

Agradecemos a la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales y a los integrantes del grupo GIDEJAM por el apoyo y el arduo trabajo analítico en la investigación, ya que la misma nos otorgó las bases académicas y conceptuales para escribir el presente artículo de reflexión.