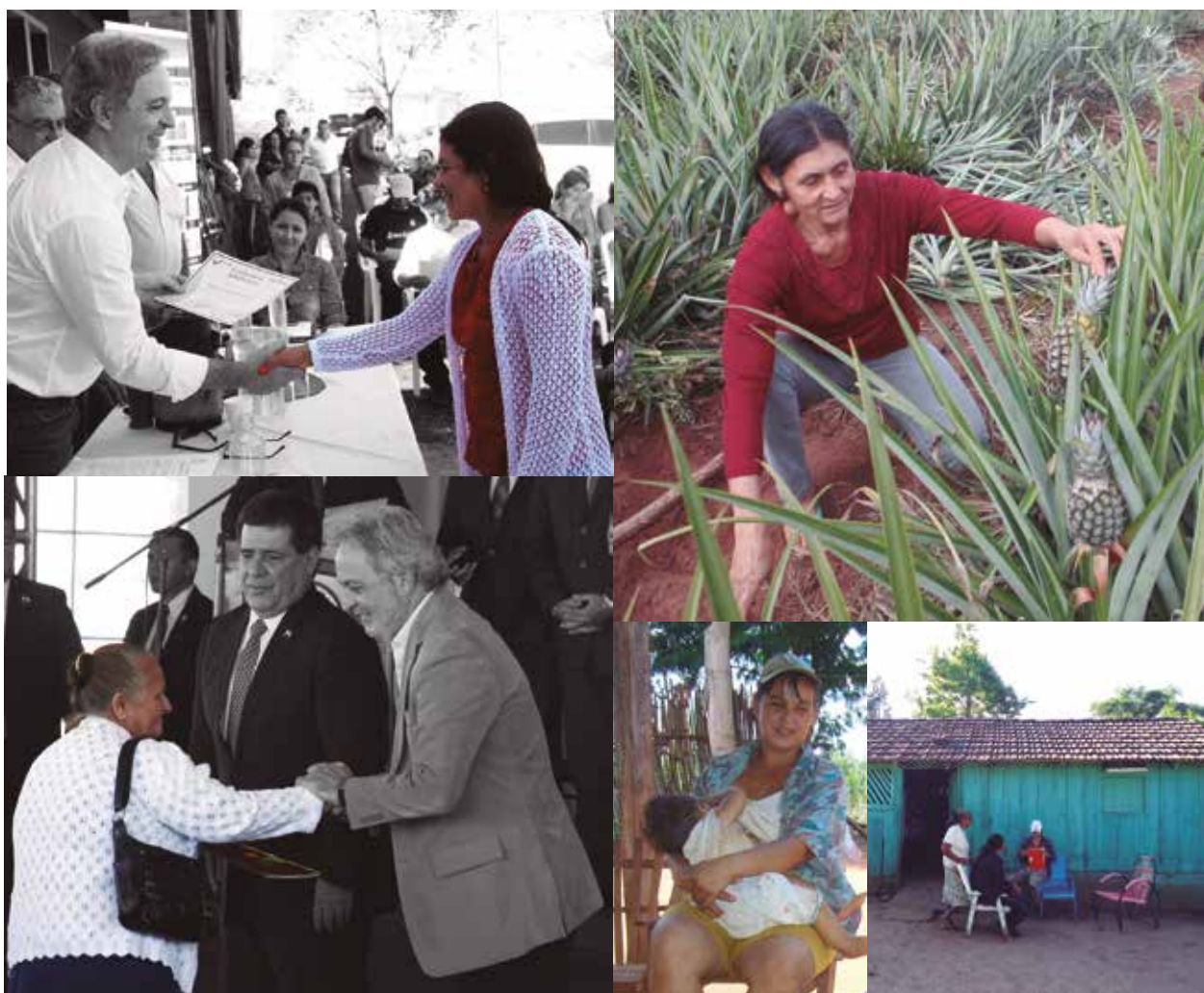


# Brechas de Género en el Acceso a la Propiedad de la Tierra



## Brechas de género en el acceso a la propiedad de la tierra

Zulma Sosa<sup>1</sup>

### Introducción

Los derechos sobre la tierra han sido reconocidos a lo largo de la historia, como una muestra de condición social, bienestar y poder. En la mayoría de las sociedades el acceso a la tierra ha favorecido a ciertos individuos o grupos en detrimento de otros. Las mujeres son uno de esos grupos cuyos derechos sobre la tierra suelen menos reconocidos debido a los sesgos introducidos por el derecho formal, las costumbres y la división social del trabajo.

La escasez de datos estadísticos en la región sobre el acceso a la propiedad de la tierra, y en particular la magnitud de la brecha de género en este tema, es por todos conocidos. Las principales fuentes de datos para los estudios de la propiedad de tierras rurales son los censos agropecuarios y algunas encuestas de hogares, que incorporan preguntas sobre quien es el propietario de la tierra y su utilización con fines productivos. Sin embargo, ambas fuentes de información adolecen de deficiencias para cuantificar la magnitud real de la brecha existente entre mujeres y hombres en el acceso a la propiedad de la tierra, ya que por lo general ellas asumen implícitamente que el propietario de una finca o parcela es el jefe o el agricultor principal del hogar.

Paraguay, al igual que muchos países de la región no ha estado exenta a esta limitación, sin embargo en los últimos tres años el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) ha venido desarrollando una innovadora y muy completa fuente de datos sobre el acceso a las tierras públicas rurales denominada Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT).

El SIRT nace con el propósito de transparentar el régimen de tenencia y uso de las tierras adquiridas por el Estado Paraguayo en el marco de la Reforma Agraria en casi 8 décadas y de esa manera conocer si efectivamente las más de 3,2 millones de hectáreas distribuidas - solo en la Región Oriental - están en poder de sus sujetos beneficiarios y/o si quienes lo ostentan han satisfecho las exigencias establecidas en materia del derecho público agrario para los ocupantes o adjudicatarios.

---

<sup>1</sup> Zulma Sosa, es docente de las Facultades de Ciencias Exactas y Naturales (FACEN) y Politécnica de la UNA. Actualmente Gerente de la Gerencia del Sistema de Información de Recursos de la Tierra del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)

Con los resultados proporcionados por el SIRT, el INDERT procede a la regularización jurídica de las tierras públicas en cumplimiento a la Ley N° 2419/2004, que tiene por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato constitucional.

Sin embargo, más allá de la finalidad de carácter institucional, esta importante fuente de información que contiene unas 50 variables agrupadas en cinco capítulos que van desde la Localización geográfica de los lotes, Datos de la ocupación de los mismos, acceso a Organizaciones para la producción, además de datos de la Vivienda y de la Población, permite profundizar en el estudio de los derechos a la tierra y las brechas existentes según género.

En este documento, se presenta la información cuantitativa disponible en el SIRT sobre la distribución de la propiedad de la tierra por género, la superficie de las propiedades según sexo del propietario, el acceso a las organizaciones de producción, entre otras.

En la parte conclusiva del informe se reflexiona sobre la necesidad de profundizar en las razones de la persistente brecha de género en el acceso de la tierra y en los elementos que deben ser tomados en cuenta por los programas de desarrollo rural, y de apoyo que respondan simultáneamente a las necesidades de las mujeres como productoras y como integrantes de una familia.

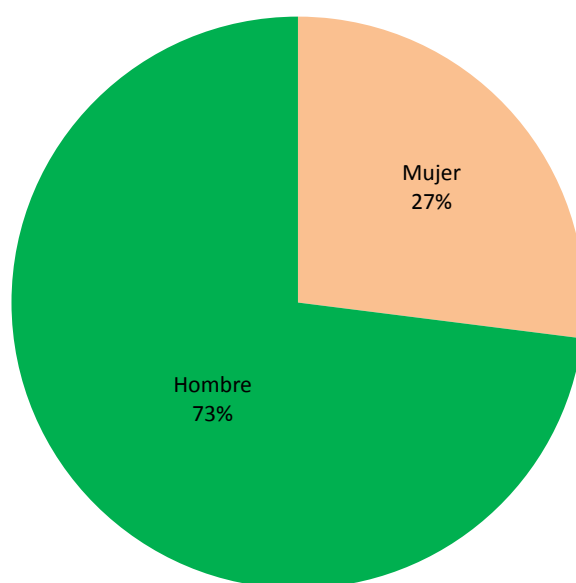
## I. Distribución de la propiedad de la tierra por género

Las cifras oficiales publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (FAO), en América Latina y el Caribe, revelan que entre el 8% y el 30% de las explotaciones agrícolas están a cargo de una mujer. Esta proporción está aumentando, cobrando así cada vez mayor importancia para la autonomía económica de las mujeres, la seguridad alimentaria y el bienestar de la sociedad.

La información sobre el sexo del agricultor principal de los censos agropecuarios, dadas las normas de género prevalecientes, hacen suponer que las mujeres que se declaran como agricultoras principales de una finca propia son de hecho las propietarias disponibles. Los datos del censo Agropecuario Nacional de los años 1991 y 2008 de Paraguay arrojaron las siguientes cifras sobre agricultoras principales de las fincas: 9 % y 22%, respectivamente.

Con el fin de obtener una primera aproximación a la distribución de la tierra por género, a partir de la base de datos del SIRT-INDERT, se analizó el porcentaje de personas por sexo que declaran ser titulares, ocupantes o solicitantes del lote<sup>2</sup>. De los 53.362 lotes analizados, aproximadamente 3 de cada 10 mujeres declaran ser propietarias del mismo.

**Distribución de la propiedad de la tierra por género**



**Fuente:** Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

<sup>2</sup> El universo analizado corresponde a unos 55.373 lotes que se encontraban ocupados con personas presentes, procesados a setiembre de 2017

El notable aumento observado por las mujeres en el acceso a la propiedad de las tierras rurales en los últimos 25 años, ubican al Paraguay en una situación favorable en el contexto de la región. Estos avances responden a las mejoras introducidas en las normas<sup>3</sup> para entrega de tierras conjunta y obligatoria a nombre de ambos cónyuges, a mujeres jefes de hogar o a grupos de mujeres específicos. Cabe destacar que en el marco del proceso abreviado de titulación masiva llevado a cabo por la actual administración del INDERT, como resultado del SIRT, solamente entre los años 2016 y 2017 se han hecho entrega de unas 14.642 adjudicaciones de lotes, de las cuales el 33,6 % corresponden a mujeres y 66,4 % a hombres.

#### Adjudicaciones de lotes por departamentos. Años 2016-2017

Departamento	Sexo		Total
	Mujer	Hombre	
San Pedro	38,3	61,7	5.199
Cordillera	35,6	64,4	146
Caaguazú	18,6	81,4	1.165
Caazapá	29,4	70,6	642
Itapuá	35,4	64,6	697
Alto Paraná	37,7	62,3	2.792
Amambay	36,9	63,1	475
Canindeyú	37,9	62,1	3.526
<b>TOTAL</b>	<b>33,6</b>	<b>66,4</b>	<b>14.642</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

Si bien se observa un avance muy significativo en el acceso de las mujeres a la propiedad rural en el Paraguay, así como la importancia de que las normas de inclusión de los derechos a la tierra para las mujeres se apliquen a los procesos de titulación, es importante poner en la agenda política el tema de la Reforma Agraria integral. La tierra es apenas un punto de llegada para las mujeres y debe estar acompañada del paquete de desarrollo rural que permita que las mujeres productoras y administradoras sean viables. La tierra para las mujeres también se argumenta como posición de resguardo, para mejorar y aumentar el poder de negociación intra y extra hogar y su empoderamiento.

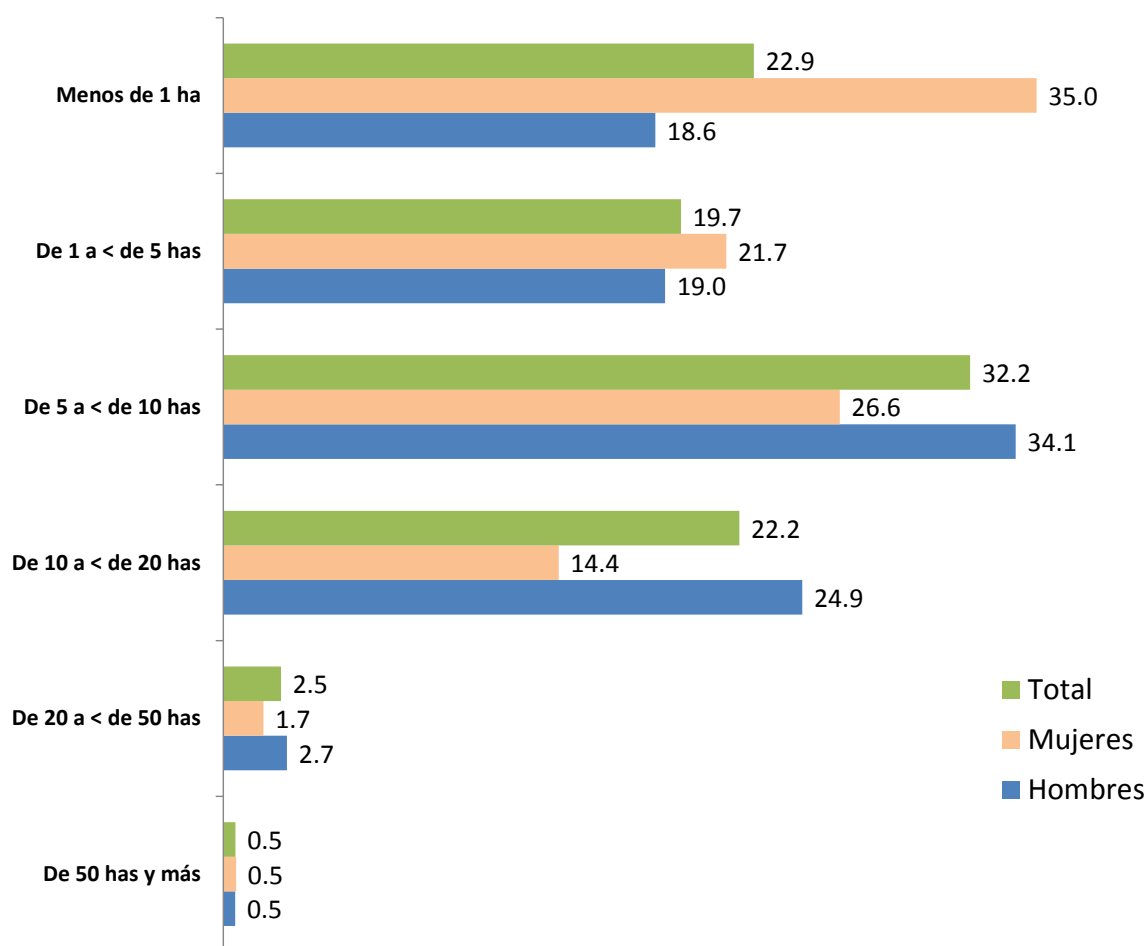
<sup>3</sup> Artículo 52" Facilidades de Pago" y Artículo 57 "Forma de titulación" de la Ley N° 2.419/04

## II. Superficie de las propiedades según género

El indicador que da una mejor idea sobre la distribución de la tierra es el porcentaje de la superficie que es propiedad de mujeres. Diversos estudios confirman la tendencia que las propiedades encabezadas por mujeres se concentran en explotaciones de pequeño tamaño (generalmente inferiores a una hectárea).

De acuerdo a los resultados de SIRT-INDERT, la proporción de explotaciones encabezadas por mujeres en el Paraguay alcanza valores muy superiores en los primeros estratos de tamaños de explotaciones respecto a los controlados por los hombres. En efecto, más de la mitad de mujeres disponen tierras inferiores a 5 has (56,7%), mientras que un porcentaje similar (54,4%) de hombres ocupan superficies de 5 a 20 has.

**Superficie de propiedades en %, según sexo**



**Fuente:** Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

### **III. Acceso a la asistencia técnica y al crédito**

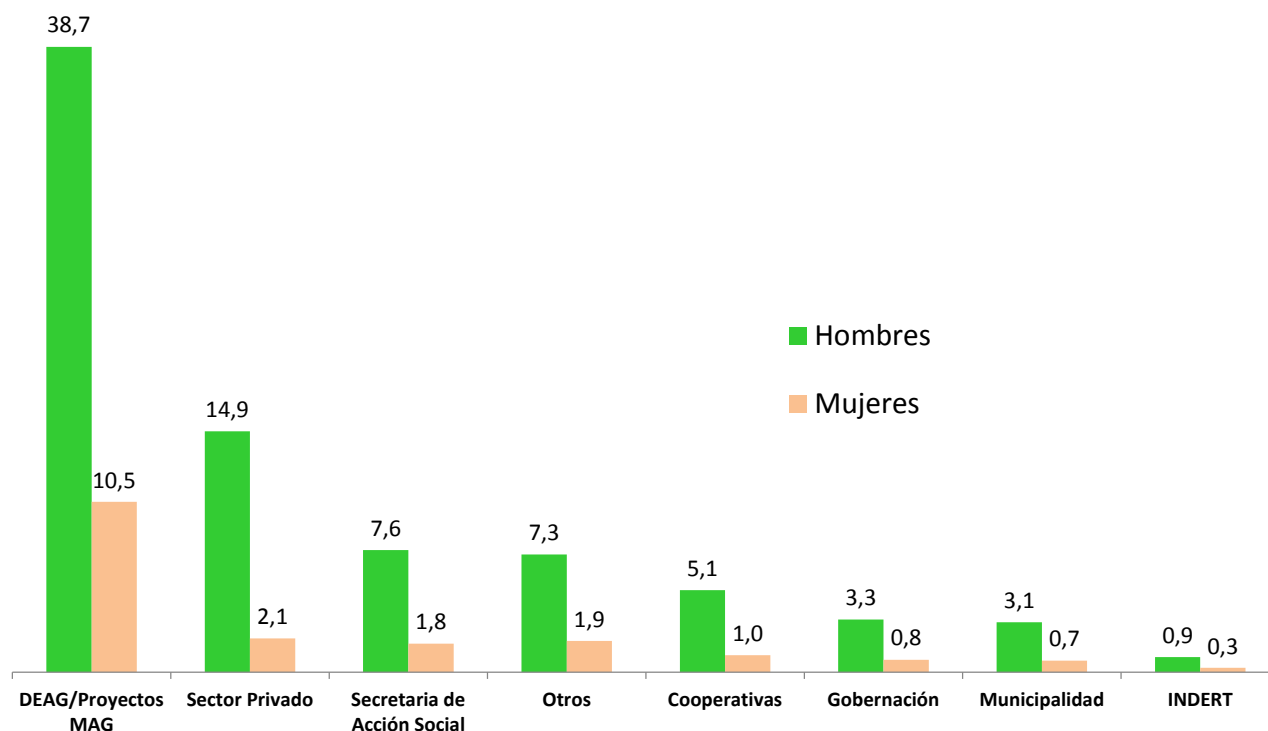
Las mujeres son una de las piedras angulares de la economía rural, especialmente en los países en desarrollo. Sin embargo, en comparación con los hombres, sólo obtienen una fracción de la tierra, del crédito, de los insumos (como semillas mejoradas y fertilizantes) y de la formación e información agrícola que ellos reciben. Se ha demostrado que si se potencia el papel de las mujeres rurales y se invierte en actividades que aumentan significativamente su productividad, el hambre y la malnutrición se reducen y mejoran los medios de vida rurales. Esto no sólo beneficia a las mujeres, sino a toda la población. Pero además, prestar atención a sus especificidades es una cuestión de derechos, permitiendo que más mujeres refuercen su autonomía económica, y que accedan a todos los derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

Por lo general, se constata el bajo acceso a asistencia técnica y capacitación de los productores agrícolas en la región latinoamericana, donde la tasa de cobertura -entre asistencia técnica y capacitación- no sobrepasa un 20% a 25% del total de explotaciones (FAO, 2014).

De acuerdo a los resultados del SIRT-INDERT la asistencia técnica beneficia a un total de 1.811 propietarios de lotes que representan apenas el 3,3 % del total, cifra que se encuentra muy por debajo a lo registrado en los demás países de la región. Ya el Censo Agropecuario Nacional del 2008 había arrojado una cifra de apenas el 6% de fincas asistidas por la Dirección de Extensión Agraria (DEAg).

Se observa una brecha de género en el acceso a este tipo de asistencia, ya que mientras la tasa de cobertura masculina es de 2,6 %, la femenina no llega al 1 %. Del total de propietarios del lote, según sexo y tipo de entidad del cual recibieron asistencia técnica, destaca el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el 38,7 % de asistencia para el caso de los hombres y el 10,5 % para las mujeres. Le sigue en importancia la asistencia recibida del sector privado, con 14,9 % para los hombres y el 2,1% para las mujeres.

### Fuente de asistencia técnica en %, según tipo de entidad y sexo

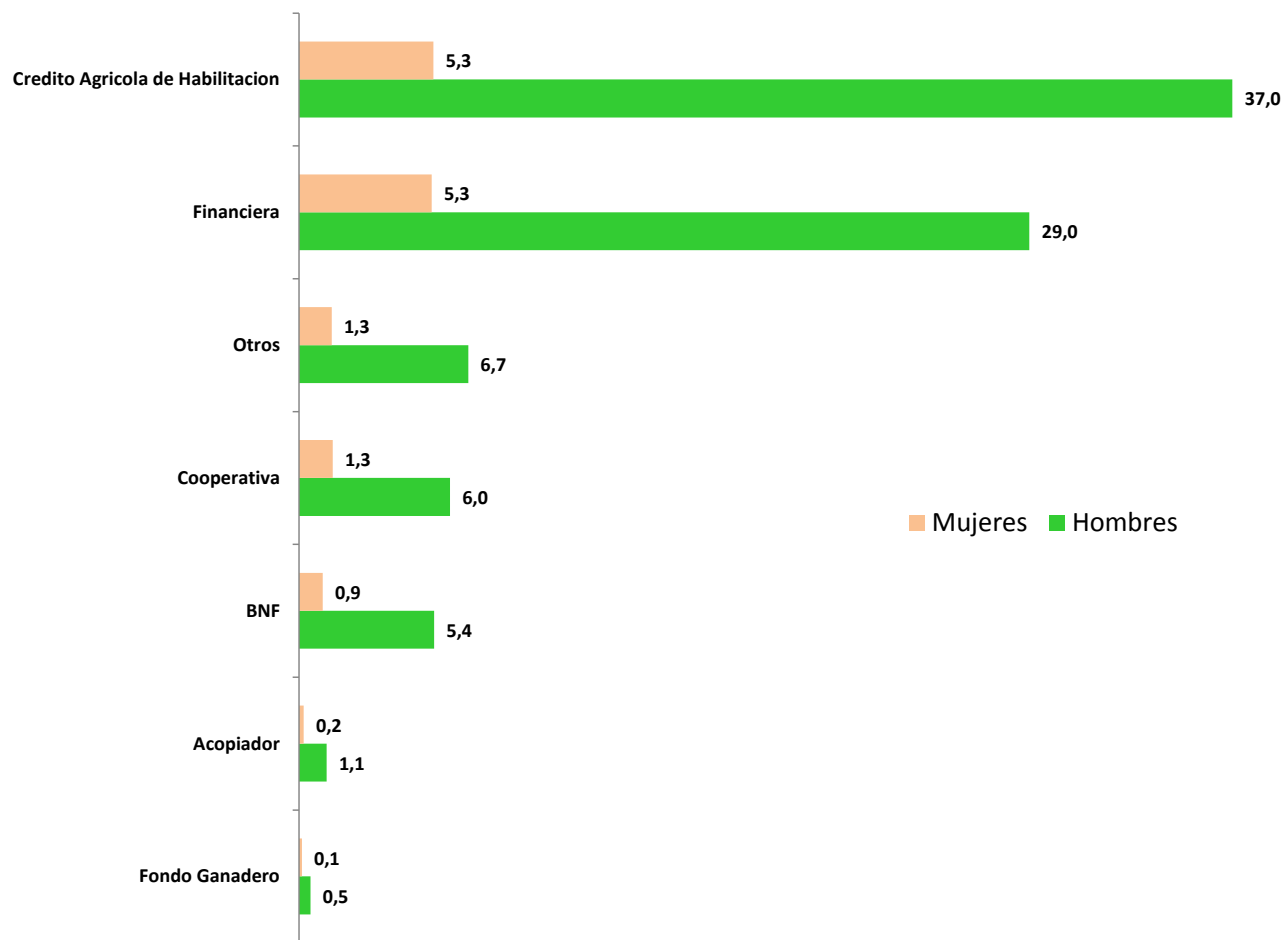


Fuente: Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

La asistencia crediticia beneficia a un total de 7.036 propietarios, que representan el 12,7% del total de lotes analizados, en el caso de los hombres esta cifra asciende a 10,9 % y apenas 1,8 % entre las mujeres. El 87,3 % de los propietarios no reciben crédito; de aquellos que acceden, en el 42,3 % proviene de entes financieros públicos, el 34,3 % de las financieras, y el resto de las cooperativas, acopiadores y otros. En todos los casos, el acceso de las mujeres es notoriamente inferior al de hombres.



### Fuente de financiamiento en créditos en %, según tipo de entidad y sexo



Fuente: Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

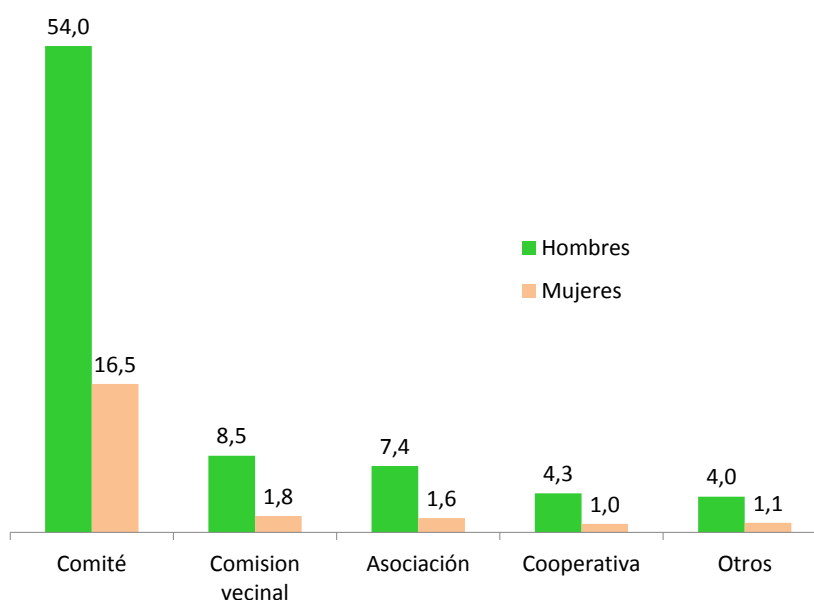
#### IV. Pertenencia a organizaciones de la producción

Es fundamental avanzar hacia el desarrollo de actividades productivas de manera organizada, colectiva y con un sentido de colaboración entre sus integrantes. Los gobiernos o empresas que busquen negociar con el sector productivo, siempre preferirán contar con ciudadanos organizados y sus dirigentes. De allí la importancia de contar con datos que den cuenta de los niveles de asociatividad de los propietarios de fincas agrícolas.

De acuerdo a los resultados del SIRT-IDERT, el 18 % de los propietarios de lotes declaran formar parte de alguna organización (8.910), en el grupo de hombres la proporción es de 14,1% mientras en el de mujeres %. Los Comités de Agricultores representan la forma preferencial de asociación, ya que más de dos tercios de quienes declaran pertenecer a alguna asociación son miembros de Comités, en menor porcentaje pertenecen a los demás tipo de organizaciones como cooperativas, asociaciones, comisiones vecinales y otros

Cabe aclarar que, los denominados Comités de Agricultores, son organizaciones de pequeños productores promovidos como parte de la estrategia de trabajo de la Dirección de Extensión Agropecuaria (DEAG) en su mayoría, se trata de organizaciones de hecho y de carácter informal, desconectados unos de otros, por lo que generalmente tienen una vida breve por la falta de adhesión a organizaciones más formalizadas tales como cooperativas, así como debido a la carencia de organizaciones de segundo grado que promuevan su formalización y los aglutine en función a acciones productivas de carácter comercial y gremial.

**Pertenencia a alguna organización en %, según tipo de organización y sexo**



Fuente: Elaboración propia en base al SIRT-INDERT, 2017

## V. Conclusiones

Asegurar los derechos sobre la tierra, tanto a las mujeres como a los hombres, es fundamental para el desarrollo rural sostenible, la igualdad social y el crecimiento económico. La condición social y política de las mujeres puede verse mejorada al garantizarles acceso a la tierra, lo que mejora su autoestima, su seguridad y su dignidad. De allí la importancia de contar con un buen conocimiento de la situación.

El Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) constituye una innovadora y muy completa fuente de datos sobre el acceso a las tierras públicas rurales del Paraguay. Si bien, las tierras administradas por el INDERT no abarcan la totalidad de las propiedades rurales del país, esta representa al menos el 25% de la superficie rural de la Región Oriental, por lo que es una muestra más que representativa de la realidad en el manejo de las tierras agropecuarias.

Los temas sobre propiedad de bienes y en particular de la tierra, quedaron desdibujados en los análisis de género debido a la carencia de información agregada en las estadísticas oficiales sobre ellos, en particular en los Censos Agropecuarios y las Encuestas de condiciones de vida en hogares. Para obtener una primera aproximación de la distribución de la tierra por género a partir de datos de censos agropecuarios, se supone que dadas las normas de género prevalecientes, las mujeres que se declaran como agricultoras principales de una finca propia son de hecho las propietarias.

En este sentido, la información disponible en el SIRT deriva de la medida más acertada para medir la distribución de la propiedad de la tierra por género, ya que considera quién es el dueño de cada parcela que compone la finca familiar.

Si bien, las cifras que se derivan del acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra en el Paraguay ponen en relieve un notorio aumento en las últimas décadas, de un 9% en 1991 a un 27 % en la actualidad, aún persisten brechas de género en el acceso de la tierra. Sus parcelas son las más pequeñas y corresponden a tierras de menor calidad, cuentan con menos acceso a crédito, a asistencia técnica y a capacitación.

En definitiva, y tras los datos presentados, resulta fundamental profundizar en las razones de esta persistente inequidad. Estos elementos deben ser tomados en cuenta por los programas de desarrollo rural, y de apoyo que respondan simultáneamente a las necesidades de las mujeres como productoras y como integrantes de una familia.

## Referencias bibliográficas

- DIRECCIÓN DE CENSOS Y ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Censo Nacional Agropecuario 2008, volúmenes I al III.
- FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación). 2014. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago, Chile
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT, Leyes Rectoras de la Reforma Agraria. Asunción, Paraguay, 2008
- León, M. 2011. La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. (Dir.) C.Verschuur. 189-207. Genève: IHEID.