República de Colombia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

POLITICA SOBRE EL PAPEL DE LA MUJER CAMPESINA EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Documento DNP-2.109-UEA
Bogotá, 17 de mayo de 1984

Circulación:
Miembros del Consejo Nacional
de Política Económica y Social

República de Colombia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

POLITICA SOBRE EL PAPEL DE LA MUJER CAMPESINA EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Documento DNP-2.109-UEA
Bogotá, 17 de mayo de 1984

Circulación:
Miembros del Consejo Nacional
de Política Económica y Social

POLITICA SOBRE EL PAPEL DE LA MUJER CAMPESINA EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

INTRODUCCION

Uno de los hechos más destacados dentro del proceso de cambio social y económico que vive el campo colombiano es la incorporación masiva de la mujer campesina al trabajo productivo. Este fenómeno ha llegado a niveles tales que, a pesar de la tradicional subestimación estadística de este tipo de labores, las tasas de participación femenina en el mercado de trabajo rural se acercaron en 1980 a los niveles urbanos. El trabajo de las mujeres campesinas se ha ubicado fundamentalmente en las categorías más tradicionales que pueden asimilarse a la producción en pequeña parcela.

A su vez, se estima que la economía campesina contribuye en un 60% a la oferta total de alimentos y en un 40% al volumen de materias primas de origen agropecuario. Ahora bien, esta oferta ha sido históricamente inestable y en la última década ha explicado en una alta proporción los incrementos en los índices de precios al consumidor. Por lo tanto, para la reactivación del sector agropecuario y la adecuada provisión de alimentos, propósitos esenciales de este gobierno, el sector tradicional del campo es pilar fundamental.

Simultáneamente con la dinámica económica, la realidad social de la mujer y la familia rural han sufrido cambios acelerados que se expresan en descenso vertical de la fecundidad, migración de las jóvenes, reducción en el tamaño familiar y consolidación de la familia nuclear, postergación de la unión y mejoramiento del nivel educativo de las mujeres.

Se destaca por lo tanto hoy en día el rol definitivo que la mujer desempeña en la economía campesina particularmente en la producción de alimentos tradicionales. Sin embargo, al examinar la aplicación de los instrumentos de política agropecuaria, las investigaciones más recientes demuestran que ni el crédito, ni la asistencia técnica, ni la capacitación, entre otros, reconocen a la mujer como ente productivo. En general, puede afirmarse que el Estado sólo percibe a la campesina como objeto de programas sociales, entendidos éstos, esencialmente como aquellos orientados a actividades relacionadas con el hogar.

Se requiere por parte del Estado un reconocimiento explícito del nuevo papel que las mujeres del campo cumplen en la economía rural. Dicho reconocimiento debe traducirse en un ajuste de los instrumentos de política agropecuaria para hacer eficiente el trabajo de la mujer, y en un replanteamiento de los programas sociales de acuerdo con la realidad que vive actualmente la familia campesina.

La política para la mujer campesina, que se presenta a consideración del CONPES se define básicamente como una reorientación de los principios que

guían la acción estatal en el ámbito rural. Su carácter intersectorial, que desborda la competencia del Ministerio de Agricultura y, ante todo, la resistencia de las entidades estatales a aceptar cambios en la situación de sus poblaciones objetivo, exigen un marco general de política que es precisamente el propósito de este documento.

DIAGNOSTICO

1. La Mujer en la Producción Agropecuaria

Durante la década del 70 la participación de la mujer en la producción de las zonas rurales se elevó sustancialmente, al tiempo que las tasas de participación masculina varían levemente [1/]. Se ha calculado que para 1980 las mujeres económicamente activas del sector rural eran 755.000, de las cuales el 63% (cerca de 475.000) trabajaban vinculadas directamente a pequeñas unidades de producción. Las características de la participación de las mujeres rurales son las siguientes :

a. La tasa de participación global femenina rural pasó de 16.5% en 1971 a 27.2% en 1980 [2/], ubicándose en niveles cercanos a los urbanos, lo que indica modificaciones de importancia en el orden social y económico del campo.

1/ Los incrementos en la TPG femenina aún deben estar afectados por el tradicional subregistro del trabajo productivo de las mujeres en el campo así como por la subestimación de su aporte económico.

2/ DANE. Encuesta Nacional de Hogares 1971 - 1980 Etapas 4 y 27.

b. Los incrementos en la participación económica de las mujeres se canalizan hacia las categorías ocupacionales más atrasadas y no responden a una mayor oferta de puestos de trabajo en el sector moderno. En efecto, al tiempo que la proporción de asalariados masculinos dentro del total de trabajadores hombres se ha mantenido alrededor del 45%, el porcentaje de mujeres asalariadas desciende de 36.6% en 1971 a 28.0% en 1980. Por el contrario, las mujeres clasificadas como "ayudantes familiares sin remuneración" aumentan su participación de 12.2% a 31.9% en el mismo período. A su vez, las "trabajadoras independientes" representan el 38.4%, constituyendo estas dos categorías el 70% de las mujeres que laboran en el campo 1/. Se puede afirmar entonces, que en forma importante la mujer se encuentra complementando el trabajo del jefe del hogar en la pequeña parcela por medio de la ayuda no remunerada o bien sustituyendo al trabajador masculino desplazado cada vez más hacia las formas asalariadas, y asumiendo de manera independiente la responsabilidad de buena parte de la producción agropecuaria de su parcela.

c. La mujer rural combina cada vez más sus roles de madre y trabajadora, prolongando considerablemente su jornada de trabajo.

d. El porcentaje de mujeres que se encuentran en el nivel más bajo de ingreso es superior al de los hombres rurales y al de las mujeres urbanas .

1/ DANE, Encuesta Nacional de Hogares, Etapas Nos. 4 y 27.

Por posición ocupacional, en todas las ramas de actividad, las mujeres se agrupan en las ocupaciones más tradicionales.

En síntesis, no puede hablarse de una modernización del empleo femenino rural ni de la conversión de un gran contingente de mujeres del campo en asalariadas. Se ha presentado una creciente vinculación de mujeres al trabajo productivo, manteniéndose un desequilibrio en la división de trabajo entre hombres y mujeres, que las confinan a las actividades más atrasadas y menos reconocidas socialmente.

2. Nuevos Perfiles Sociodemográficos

Entre 1968 y 1980, el promedio de hijos por mujer en el campo descendió de 9.2 a 5.1, reducción de la fecundidad superior a la registrada en igual período en las ciudades 1/. El tamaño familiar ha disminuído hasta promedios cercanos al de zonas urbanas, predominando la estructura nuclear en las familias. Correlativamente, aumenta la edad de ingreso a la vida en pareja, se incrementan las separaciones y los hogares conformados por madre e hijos (en 1978 eran el 15.3%) 2/.

Un alto porcentaje de familias en el sector rural se constituye por unión consensual, mientras que la propiedad agrícola se asigna comunmente al jefe del hogar

---

1/ Aún se mantienen diferencias regionales siendo más bajos los promedios de la región central que los de la Costa Pacífica.
Fuente : Ordoñez, Miriam. Análisis de la situación de la Mujer Campesina - Características Demográficas de la Población Rural. Universidad Javeriana, F.E.I.

2/ DANE. Encuesta Nacional de Hogares 1978

hombre, quedando la mujer campesina sin suficiente protección para el usufructo de la tierra en caso de disolución de la unión.

Aunque las mujeres jóvenes (15-19 años) presentan menor analfabetismo que los hombres en las mismas edades, en la situación general las mujeres continúan teniendo más bajos niveles educativos que los hombres[1/] .

3. La Acción del Estado

Los siguientes rasgos han caracterizado la acción estatal frente a la situación de las mujeres campesinas.

a. En los programas de desarrollo rural, cuyo objetivo explícito es siempre el mejoramiento del nivel de vida de la familia, ha predominado una rígida concepción que identifica las acciones de tipo productivo con usuarios masculinos y las de tipo social y doméstico con usuarias femeninas. Esta concepción se contradice con la evidente participación de las mujeres en la esfera de la producción y se constituye en un freno para la contribución de la mujer al desarrollo agropecuario.

b. En los últimos años comienzan a aparecer programas dirigidos específicamente a organizar a las mujeres en proyectos de producción para generar ingresos y mejorar su status y nivel de vida. Estas experiencias, entre las que se desta-

1/ Según datos del DANE, en la encuesta de Hogares Número 27, la tasa de analfabetismo femenino rural en 1980 era de 39.5%, mientras la masculina era de 37%.

can las de la Federación de Cafeteros y el ICA con apoyo de UNICEF, son aún dispersas y muy limitadas en su cobertura. Sin embargo, estas acciones carecen de un marco general de política que favorezca la coordinación interinstitucional y su ampliación efectiva.

c. El Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, si bien no se refiere en sentido estricto a esta temática, contiene los lineamientos básicos para impulsar nuevos programas con un enfoque integral hacia las mujeres rurales, entre los que se destacan :

En primer lugar, en la medida que se fija como objetivo general el incremento de la capacidad de producción de alimentos y buena parte de éstos son producidos por mujeres, el mejoramiento de su capacidad productiva es condición indispensable para el logro de esta meta.

En segundo lugar, porque la política social confiere especial importancia a "la promoción de la mujer, avanzando en los procesos de integración a la vida productiva". Este objetivo debe cumplirse en las áreas rurales donde el marginamiento económico y cultural de la mujer es mayor que en las urbanas.

En tercer lugar, porque en la lucha contra el desempleo y subempleo, el estímulo a la producción de las mujeres del sector tradicional de la economía rural juega un papel significativo en el incremento del número de puestos

de trabajo.

Finalmente, porque los programas dirigidos a las mujeres rurales, un grupo bastante desprotegido entre la población campesina, constituyen una vía para ampliar la cobertura de las acciones de desarrollo rural y cubrir así a grupos más vulnerables.

En síntesis, el logro de crecimiento económico y beneficio social constituyen pues los pilares de la política que a continuación se define.

OBJETIVOS

El objetivo general de esta política es modificar las condiciones actuales de la participación económica y social de las mujeres campesinas, de manera tal que se asegure la mayor eficiencia en sus labores productivas, el incremento en la oferta de alimentos y el mejoramiento en la calidad de vida para ella, y su familia. Este objetivo exige, en términos específicos :

a. Garantizar a las mujeres del campo el acceso a los instrumentos de trabajo productivo, como tierra, crédito, asistencia técnica y capacitación.

b. Asegurar su participación en proyectos productivos que contribuyan a la generación de empleo e ingresos, así como al mejoramiento del nivel nutricional de la familia.

c. Impulsar su participación en organizaciones comunitarias, en la vida política y cultural del país.

d. Mejorar las condiciones en que se realiza el trabajo doméstico y promover un cambio de actitud que facilite una distribución más igualitaria del trabajo entre los sexos y supere las formas más tradicionales.

e. Mejorar el nivel educativo de la mujer rural

La población a cubrir con la ejecución de esta política la constituyen en general las mujeres que habitan en zonas rurales como potenciales beneficiarias de los diferentes servicios del estado y en particular, las productoras campesinas con explotaciones inferiores a 20 hectáreas como usuarias de los proyectos productivos que se van a impulsar.

ESTRATEGIAS

La consecución de los objetivos trazados está determinada por dos estrategias fundamentales a saber :

a. Adecuar los instrumentos actuales de política agropecuaria (legislación agraria, crédito, capacitación, asistencia técnica, investigación) a la nueva realidad detectada y a los posibles desarrollos que sugiere, de tal manera que lleguen a la población femenina productora de alimentos.

b. Intensificar las acciones de tipo social que permitan a la mujer desa-

rrollar en un contexto más favorable y equitativo sus funciones de productora y trabajadora doméstica. Esto implica adecuar algunos programas de tipo social al objetivo de la presente política.

Para que estas estrategias tengan su concreción a nivel local y efectivamente la mujer rural se beneficie sin discriminación de la acción gubernamental, se ejecutarán proyectos específicos para las mujeres dirigidos a la generación de mayores ingresos, empleo y producción de alimentos.

ACCIONES

Para la adecuación de los instrumentos de política agropecuaria :

1. Tierra

El INCORA en colaboración con el Ministerio de Agricultura revisará la legislación existente sobre adjudicación y titulación de tierras y presentará en un plazo de 2 meses un proyecto de ley que modifique las normas pertinentes para facilitar el acceso a la tierra a mujeres jefes de hogar; cuando se trate de parejas constituídas se buscará que la titulación se haga a nombre de ambos cónyuges para evitar el desalojo de que son objeto frecuentemente mujeres y niños.

Se recomienda adecuar igualmente el Código de Familia que se encuentra en proceso de redacción por parte de la Comisión nombrada por el Ministerio de Justicia (Resolución 115 del 27 de enero de 1984).

2. Crédito

La Caja Agraria fortalecerá la modalidad de crédito rural femenino ya existente ampliando la cuantía de los créditos por usuaria, evitando condicionar la responsabilidad de la mujer a la firma del esposo o compañero y ajustando las garantías a las condiciones de trabajo y capacidad de pago de las productoras. Igualmente para evitar la subutilización de este programa, la Caja Agraria en coordinación con el DRI e INCORA promoverá el uso de esta línea de crédito entre la población femenina usuaria de los proyectos productivos que propicia esta política.

El Programa DRI introducirá modificaciones a la circular reglamentaria No. 62 de 1983, que regula el crédito para usuarios DRI en los siguientes aspectos : otorgamiento a las mujeres de crédito independiente de los contraídos por el cónyuge o padre, responsabilidad personal y exclusiva de las mujeres y determinación de la moralidad comercial no sujeta al compañero.

El Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación canalizarán recursos de cooperación técnica para constituír fondos de crédito blando dirigidos al financiamiento de proyectos productivos en aquellas regiones de mayor pobreza.

3. Asistencia Técnica

El ICA, el INCORA, la Federación de Cafeteros y demás entidades que prestan asistencia técnica, desarrollarán acciones que de acuerdo con sus funciones, impliquen generar y transferir tecnología que permita incrementar la

productividad en aquellas actividades en que las mujeres concentren su trabajo (cría de animales, huertas, artesanías) y que sean determinantes en la subsistencia familiar. El incremento en el ingreso será orientado, mediante estrategias definidas, hacia mejoramiento en nutrición, vivienda y medio ambiente.

Las entidades mencionadas adecuarán sus metodologías de trabajo (horarios, reuniones, métodos audiovisuales y similares) a las condiciones particulares en que desarrollan sus labores las mujeres campesinas. Todo lo anterior, exige capacitar a los Agentes Extensionistas en la problemática propia de las mujeres rurales.

4. Comercialización

Para garantizar un adecuado mercado de los productos se vincularán los grupos de productoras a los programas que conforman la nueva estrategia de comercialización coordinada por el Programa DRI-PAN y se promoverá la organización de cooperativas de mercadeo. Se dará especial énfasis a la participación del producto campesino en los mercados terminales urbanos, y al sistema de información y concertación de precios, con el apoyo del SENA, FINANCIACOOP, IDEMA y CECORA.

5. Capacitación

El SENA extenderá la cobertura de sus programas de capacitación para la Participación Campesina,de tal manera que por lo menos una tercera parte de los líderes formados sean mujeres y trabajará con los grupos femeninos en el diagnóstico de pro-

blemas e identificación de proyectos de desarrollo. Igualmente producirá, con el apoyo del Programa Camina y del Ministerio de Agricultura materiales audiovisuales e impresos con contenidos sobre la problemática de las mujeres campesinas para que sean discutidos por los líderes usuarios de la capacitación del SENA. A su turno, el ICA, FEDECAFE, INCORA y el Ministerio de Agricultura seguirán estos lineamientos en sus acciones de capacitación organizacional y empresarial para las mujeres campesinas.

El ICETEX, el ICA, el Programa DRI y otras entidades que manejan recursos para capacitación y especialización de personal en el sector agropecuario, tendrán como una de sus prioridades la formación de funcionarios que puedan impulsar la ejecución de esta política y convertirse en agentes multiplicadores al interior de las instituciones.

Para el desarrollo de algunos instrumentos de política social :

1. Educación e Investigación

Dentro del marco del programa CAMINA se adelantará una campaña de alfabetización para la mujer campesina con prioridad en el Pacífico y en los departamentos de la Costa Atlántica, donde los índices de analfabetismo alcanzan niveles superiores al 50%[1/]; la cual se fortalecerá con programas de educación primaria

1/ Según la ENH etapa 27 de 1980, la tasa de analfabetismo para las mujeres de la Región Atlántica es de 55.8% mientras el promedio nacional rural es de 39.5%.

y secundaria a distancia. La importancia de esta acción radica en la necesidad de elevar el nivel educativo de la mujer para que esté en capacidad de asimilar la capacitación y transferencia que las entidades ofrecerán.

El Programa CAMINA, apoyará la producción de material de amplia difusión sobre la problemática de las mujeres del campo y sobre los componentes de esta política.

El Ministerio de Educación a través de la División de Currículo y diseño educativo y del Programa Escuela Nueva ajustará los contenidos educativos buscando valorizar el trabajo de la mujer tanto en la esfera productiva como en la doméstica.

El DANE desarrollará ajustes en la definición de indicadores y en la recolección de información sobre la participación de la mujer en la esfera productiva. A su vez, COLCIENCIAS dirigirá recursos a la investigación de la problemática femenina rural.

2. Saneamiento y Mejoramiento de la Vivienda

El ICA, INCORA, el DRI, la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros y DAINCO ofrecerán tecnología apropiada para mejorar las condiciones de la vivienda rural en aspectos tales como : agua potable, eliminación de excretas, equipamiento de cocina, construcción de pisos y separación de ambientes, y

crédito en condiciones favorables para asegurar su adopció . Esta acción hace parte del Plan de Vivienda Rural que está siendo concertado bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura.

3. Organización Campesina

El SENA, DIGIDEC y la División de Organización Campesina del Ministerio de Agricultura promoverán la organización de las mujeres del campo, como condición indispensable para los proyectos de producción y comercialización.

Como parte de este proceso, el Ministerio de Agricultura realizará una reunión nacional de campesinas productoras en la que se estudie y debata esta política y se diseñen mecanismos de participación directa de las mujeres campesinas en la ejecución de las estrategias y programas aquí propuestos.

4. Nutrición

El ICA y el ICBF ajustarán sus acciones educativas en el campo nutricional al aprovechamiento de los alimentos producidos por las mujeres en sus parcelas.

El efecto del incremento en la producción de alimentos bajo la responsabilidad femenina sobre el estado nutricional de la familia, deberá constituírse en uno de los indicadores de la rentabilidad social de los proyectos productivos aquí propuestos.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al CONPES aprobar la Política de Desarrollo para la Mujer Campesina bajo la coordinación de la Unidad de Desarrollo Social del Ministerio de Agricultura, con el fín de asegurar un mayor compromiso por parte de las entidades especializadas en la adecuación de los diferentes instrumentos de política agropecuaria para la implementación de las estrategias aquí propuestas.

2. Se recomienda a los Ministerios de Educación y Salud que revisen sus programas dirigidos a la familia rural, buscando ajustarlos a la mayor participación económica femenina y a los cambios que ha sufrido la estructura familiar.

3. Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación incluír los programas de desarrollo de la mujer campesina dentro de las prioridades de cooperación técnica para el área rural e identificar nuevas fuentes de financiación para la ejecución de esta política. Estos recursos se invertirán en concordancia con los objetivos y estrategias aquí señaladas.

4. Autorizar al Ministerio de Agricultura la presentación ante el Congreso de la República de un proyecto de Ley que modifique las normas agrarias sobre uso y tenencia de la tierra que, explícita o implícitamente, dificultan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres campesinas. Complementariamente, se impartirán instrucciones precisas y se realizarán actividades de promoción y

educación de funcionarios y campesinos conducentes a un cambio en la actitud y aplicación de la ley.

5. Solicitar al FONADE que canalice recursos para estudios de factibilidad de proyectos de producción, comercialización y procesamiento de productos agropecuarios ejecutados por mujeres, según la demanda del ICA, el INCORA, la Federación de Cafeteros, el Programa DRI y las otras entidades vinculadas a la ejecución de esta política.

ANEXO No. 1

PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA MUJERES CAMPESINAS

METAS FISICAS *

	1984		1985		1986	
	Distritos	Usuarios	Distritos	Usuarios	Distritos	Usuarios
Programa DRI	14	1.600	16	3.700	26	5.500
INCORA	3	130	7	330	11	520
FEDECAFE **	4	2.726	4	3.331	4	4.280
TOTAL	21	4.456	27	7.361	41	10.300

* Son acumulados
** En lugar de distritos son departamentos

ANEXO No. 2

PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA MUJERES CAMPESINAS

METAS FINANCIERAS

(Miles de Pesos)

	1984		1985		1986	
	Gastos funcionamiento	Crédito	Funciona-miento	Crédito	Funciona-miento	Crédito
Programa DRI	75.000	100.000	98.500	222.000	140.000	385.000
INCORA	6.225	9.100	14.214	23.100	44.175	68.600
FEDECAFE	375.500		449.875		561.094	

* Incluye proyectos industriales de tipo moderno lo que explica las altos costos.