

# La desigualdad de las mujeres rurales madres cabeza de familia durante 30 años de la Constitución Política

## The inequality of rural women heads of household during 30 years of the Political Constitution

*María Cristina Londoño Rubio\**

Fecha de recepción: 17/08/23

Fecha de aprobación: 31/10/23

### RESUMEN

En este artículo se exponen razones que respaldan la afirmación de que las medidas jurídicas adoptadas durante los últimos treinta años del Estado social de derecho en Colombia han sido insuficientes para proporcionar igualdad a las mujeres rurales madres cabeza de familia (MRMCF). Esta aseveración se sustenta en un seguimiento al desarrollo jurídico que busca salvaguardar la dignidad humana de las MRMCF, el cual se contrasta con la realidad reflejada en las cifras más recientes relacionadas con el empleo, la ocupación, la protección social, la participación en las labores de cuidado, el acceso a los servicios públicos y la pobreza que experimenta este colectivo.

Las estadísticas oficiales que cuantifican la población de las MRMCF ponen de manifiesto la ineficacia e insuficiencia del marco jurídico actual, ya que este no garantiza los niveles mínimos de protección de los derechos fundamentales en favor de esta población.

Con la identificación de las características de la multidiscriminación que afecta a las MRMCF, se realiza un seguimiento al desarrollo y la implementación de los pilares de igualdad establecidos en la Carta Magna de 1991.

**Palabras clave:** mujer rural, madre cabeza de hogar, multidiscriminación, equidad social, Colombia.

### ABSTRACT

This article presents reasons that support the assertion that the legal measures adopted during the last thirty years of the social rule of law in Colombia have been insufficient to provide equality to rural women heads of household (RMHCW). This assertion is supported by a follow-up of the legal development that seeks to safeguard the human dignity of the MRMCFs, which is contrasted with the reality reflected in the most recent figures related to employment, occupation, social protection, partici-

\* Abogada de la Universidad Libre, especialista en Derecho Laboral, de la Seguridad Social y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario y magister en Ciencias Jurídicas de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; docente de la Fundación Universidad de América, capacitadora del Consejo Colombiano de Seguridad, árbitro en Tribunales de Arbitramento obligatorio en materia laboral, nombrada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia para el periodo 2023-2024, auditora HSEQ y de la norma ISO 17024. Correo electrónico: maria.londono@profesoresuamerica.edu.co

pation in care work, access to public services and poverty experienced by this group.

The official statistics that quantify the population of MRMCs reveal the ineffectiveness and inadequacy of the current legal framework, as it does not guarantee the minimum levels of protection of fundamental rights in favor of this population.

With the identification of the characteristics of the multidiscrimination affecting MRMCs, the development and implementation of the equality pillars established in the Magna Carta of 1991 is monitored.

**Keywords:** Rural woman, Mother head of household, Multidiscrimination, Social equity, Colombia.

## INTRODUCCIÓN

En las repúblicas independientes de América Latina, la división política de las comunidades se manifiesta con desigualdades en la distribución de la tierra, favoreciendo el desarrollo de las zonas urbanas y relegando al sector rural a una baja participación de los activos productivos. La población rural latinoamericana enfrenta pobreza e insatisfacción de necesidades básicas, situaciones agravadas para las mujeres debido a la división sexual del trabajo, los rasgos patriarcales y la falta de acceso a medios autónomos de subsistencia.

En Colombia, estas desigualdades se intensifican debido a los componentes de violencia, desplazamiento y despojo, propios del conflicto armado y del abandono estatal, exponiendo de manera más pronunciada a las mujeres rurales a sufrir de violencia sexual, explotación doméstica y maltrato infantil.

Además, las mujeres rurales que lideran los hogares se enfrentan a un escenario más complejo, ya que el acceso al empleo remunerado se ve reducido por dedicar la mayoría de su tiempo a las labores de cuidado (Ley 1413, 2010), lo que amplía la falta de garantía de derechos humanos a sus familiares dependientes. Según la Ley 1413 del 2010, la economía del cuidado es la:

conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas (Ley 1413, 2010, art. 2)

Este artículo examina las principales fuentes del derecho que ofrecen medidas garantizadoras de igualdad real para las mujeres rurales madres cabeza de familia (MRMCF), cuestionando la suficiencia, la efectividad y el alcance de las promesas de la Constitución Política (CP) de 1991.

Se ha observado que todas las leyes, la actuación de las entidades del Estado, la ratificación de los derechos en el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC) y el papel desempeñado por la Corte Constitucional (CC) en el reconocimiento de condiciones múltiples de discriminación, resultan ser herramientas insuficientes para garantizar los derechos de las MRMCF.

Para concluir, se abordará la hoja de ruta recientemente definida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para cerrar las brechas de género a través de condiciones más igualitarias que materialmente contribuyan al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.

## DISCUSIÓN

### La multidiscriminación que soportan las MRMCF

Para abordar las características de la diversidad cultural condicionada por la multidiscriminación sufrida por las MRMCF, es necesario reconocer las identidades rurales en Colombia, las cuales exponen a las mujeres a una desventaja histórica en la protección del estándar esencial de su dignidad humana.

Las MRMCF deben ser individualizadas hasta comprender la dinámica compleja asociada a sus necesidades e intereses, permitiéndoles así vivir una vida sin privaciones, sin violencia y con oportunidades. Existen abundantes evidencias que respaldan la idea de que las MRMCF se encuentran atrapadas en una brecha multicaracterizada por varios aspectos de discriminación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019).

El concepto de campesino, aplicable a la mujer en su condición de ciudadana rural y distinguida de la población en general, se caracteriza por su cosmovisión, su relación con la naturaleza, la explotación de los recursos naturales, sus formas de organización social y económica, así como por su diversidad y complejidad de factores conformantes.

En relación con este asunto, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) define que la génesis del campesino guarda relación con las formas de acumulación del capital en cada período histórico de la República. Así, los campesinos recurren a un origen múltiple y diverso para gestionar el agro, participar en los procesos políticos, pero siempre han vivido afectados por la violencia implícita en la lucha por la tierra (ICANH, 2017).

En esta situación, la convergencia de múltiples factores de desprotección para las MRMCF se manifiesta en: 1) falta de oportunidades; 2) carencia de servicios

públicos esenciales y medidas laborales efectivas; 3) intolerancia de género, violencia doméstica y sexual; 4) maltrato, explotación laboral, sexual e infantil; 5) riesgo de despojo; 6) mayor exposición al reclutamiento forzado; y 7) reconocimiento en el acuerdo de paz con las FARC como un colectivo especialmente afectado por las violencias asociadas al conflicto armado colombiano.

Las actividades rurales —especialmente las agrícolas— y la diversidad del campesinado tienden a relegarse de las *ocupaciones formales*; por lo tanto, la contribución derivada de la explotación de la tierra como actividad económica se vuelve difusa. Además, la población rural tiene dificultades para acceder a las prestaciones diseñadas para dimensiones urbanas debido a las características del sector agrícola, que limitan las oportunidades de recursos adecuados, resultando en una negación de la posibilidad de participar en un sistema de seguridad social protector.

El concepto de multidiscriminación surgió en las luchas sociales por la igualdad de razas, un tema desencadenado con las enmiendas de paridad en los Estados Unidos, y su preocupación académica actual se centra en concientizar sobre la necesidad de abordar en su totalidad los problemas discriminatorios en la humanidad. Esto requiere abandonar el enfoque de las categorías abstractas que generalizan y evitan estudiar los efectos de las segregaciones convergentes.

Con esta situación, la pobreza en el sector rural se ve agravada por la exposición históricamente discriminatoria para las mujeres, quienes asumen, de manera casi absoluta, las labores de cuidado en el campo. Esto conlleva a concretar los siguientes aspectos de exclusión múltiple que enfrentan las MRMCF:

1. Debido a su pertenencia a una población rural que estructuralmente se des-iguala frente al sector urbano, las MRMCF resultan invisibilizadas y relegadas.
2. Su condición femenina las sitúa en una realidad más injusta en términos de circunstancias históricas, culturales, económicas y sociales.
3. La función asignada en una sociedad patriarcal, con una distribución genérica inequitativa en las labores de cuidado impuestas, contribuye a su exclusión.
4. Los impactos de una guerra, en la que padecen dominación y violencia , añaden otro nivel de adversidad para las MRMCF.
5. La sobrecarga en las labores de cuidado y la responsabilidad de sustentar a su familia, en medio de limitadas oportunidades de empleo, junto con el trato de inferioridad al carecer de una figura líder patriarcal, agravan su situación.

## Protección constitucional de las MRMCF

Dada su ubicación tropical en el globo, su disposición geopolítica y riqueza natural, Colombia tiende al agro y aún conserva un alto índice poblacional en las zonas rurales dedicadas a la explotación del campo. A pesar de que los conflictos internos han afectado al campesinado mediante fenómenos de migración y desplazamiento, las circunstancias actuales de posconflicto priorizarían el desarrollo de un país rural invisibilizado (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

La Constitución Política (CP) establece el derecho de la igualdad en un lugar central en el ordenamiento jurídico y lo define como un *principio fundante del orden político*, íntimamente relacionado con la dignidad humana como *fuerza y fin de los derechos fundamentales* (Corte Constitucional, Sala Plena, C-091, 2017).

El artículo 13 de la CP garantiza el derecho fundamental a la igualdad, no solo en su faceta de igualdad formal, sino también reconociendo que la igualdad material es esencial para alcanzar los fines del Estado social de derecho (Const., 1991, art. 13).

La igualdad formal implica, en términos simples, la aplicación de las normas jurídicas de manera estandarizada y sin discriminación. Como resultado, se promueve el trato diferente frente a algunos sujetos que, debido a sus rasgos, ya se reconocen con especial necesidad de tratamiento, como en asuntos relacionados con el sexo o el acceso a bienes esenciales.

En un nivel más elevado, la igualdad se promueve para superar las tradicionales inequidades que subordinan a ciertos grupos a condiciones de vulnerabilidad. Finalmente, se afirma que la igualdad se logra ofreciendo actos positivos de compensación transitoria, para que las poblaciones en situación de debilidad se acerquen a las personas que gozan de igualdad efectiva en la distribución de los recursos y beneficios de la sociedad.

Es significativo el cambio originado por la iniciativa estudiantil que se concretó con la Asamblea Nacional Constituyente, permitiéndonos referirnos actualmente a una concepción de garantía para el goce de todos los derechos humanos de los colombianos, sin distinción alguna.

En este contexto, la CP establece expresamente una igualdad deferente en favor de la mujer y la considera respecto al hombre con “iguales derechos y oportunidades”. Además, indica que no podrá estar sometida “a ninguna clase de discriminación”, y otorga un fuero protector a la mujer madre, ofreciéndole medidas asistenciales de protección alimentaria, y dispone del deber del Estado colombiano de apoyar “de manera especial a la mujer cabeza de familia” (Const., 1991, art. 43).

En la consagración de los derechos fundamentales, la CP establece el derecho en favor de “todo ciudadano” para participar en “la conformación, ejercicio y control del poder político”, no solo incluyendo de manera indefinida a la mujer, sino también contemplando una medida diferenciada para garantizar “la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (Const., 1991, art. 40).

En cuanto al desarrollo de la mujer madre, la CP sitúa a la familia como “el núcleo fundamental de la sociedad”, imponiendo relaciones familiares basadas en la “igualdad de derechos y oportunidades” con “protección especial a la mujer” (Const., 1991, art. 53).

Al concretar medidas para el sector rural, la CP establece el deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” e impone la obligación de “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Const., 1991, art. 64).

Se evidencia así que la CP otorga al Estado una función crucial para asumir la carga progresiva de satisfacción de los derechos y define que, en desarrollo de dicho “deber”, se encarga de la promoción y el fomento de la cultura, lo que implica garantizar el acceso a “todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, considerando siempre las “diversas manifestaciones”. La CP reconoce que estas manifestaciones surgen tanto en “las etapas del proceso de creación de la identidad nacional” como en la “difusión de los valores culturales”.

La regla constitucional anterior asegura un acceso a la cultura previo reconocimiento de “la igualdad y dignidad” frente a las diversas manifestaciones que conviven en el territorio nacional, incluso para las MRMCF.

## Desarrollo jurídico y medidas afirmativas en busca de la igualdad de las MRMCF

Transversal al desarrollo jurídico de la nación, las convenciones internacionales han avanzado en la historia aspiracional por lograr la igualdad de las MRMCF. Los tratados internacionales se incorporan al marco constitucional, ya sea con fuerza vinculante (Const., 1991, art. 93) o como intérprete de sus disposiciones (López Villegas, 2011, p. 52).

En 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1996) a través de su acta de conformación promete igualdad de oportunidades a los seres humanos,

y en 1945 ofrece expresamente equidad a la mujer, sin distinguirla por su sexo, al impulsar que puede perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades (OIT, 1944).

Recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, se originó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948), por lo cual ya se había iniciado esta protección jurídica frente a las distinciones, reconociendo amenazas existentes entre los géneros y los sexos; además, se había originado, más de cien años atrás, una reflexión sobre la garantía de un trato igualitario.

Durante los años treinta del siglo pasado, en medio de protestas campesinas y en anticipación legal a la CP, se reconoce a la mujer rural como “propietaria y detentora del uso de la propiedad”, y para los años sesenta se crean nuevos mecanismos, esta vez, con componente inclusivo para la población femenina campesina (Defensoría del Pueblo, 2014).

En los años sesenta, la OIT promueve formas para alcanzar el reconocimiento equitativo entre la mano de obra femenina y masculina (OIT, 1958), protegiendo a la mujer de las alteraciones basadas en el sexo y su origen social, y, luego, en los años setenta, este organismo asumió el compromiso de adoptar medidas de “protección efectiva de la mujer” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1966).

Fueron los años setenta, entonces, protagonistas del llamado a la comunidad internacional para modificar “patrones socioculturales” y eliminar “los prejuicios y las prácticas consuetudinarias” que afectan a las mujeres (ONU, 1979).

En 1981 se ratifica con la Ley 51 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la cual ofrece acciones para favorecer a las mujeres campesinas y que buscaban disminuir las vulnerabilidades que padecen por su lugar en la economía familiar y campesina.

Como preludio a los mandatos constitucionales, siete años antes de la CP, surge la Ley 30 de 1988, que busca disponer de mecanismos para garantizar el acceso de la mujer rural a la tierra, previniendo que no se interpusiera ninguna circunstancia de discriminación.

En el caso de Colombia, surgen normas interamericanas para complementar la situación nacional posterior a la CP de 1991, como la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que declara el derecho de las mujeres “a una vida libre de violencia” y reconoce la necesidad de acudir a acciones

que favorezcan su “desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida” (Organización de Estados Americanos [OEA], 1994).

En el ámbito nacional, el desarrollo de los principios constitucionales al servicio de las MRMCF comienza en 1994, con la garantía que ofrece la Ley 160 en favor de ellas, para participar de manera efectiva en las oportunidades de la economía campesina.

Acciones concretas para desarrollar el mandato constitucional de protección se materializan con la creación, en la Rama Ejecutiva, de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer (DNEM). Esta entidad se estableció en 1995 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres, contando con un presupuesto propio para su funcionamiento que le permite instituirse con independencia y autonomía en la ejecución administrativa de sus proyectos.

La DNEM se concibió como un organismo con amplias facultades y recursos para acercar a las mujeres a la equidad, propiciar la redistribución de la tierra y promover un cambio cultural que enriquezca las condiciones vitales.

En 1995, durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague (Dinamarca), las Naciones Unidas reconocen que la igualdad y la equidad fundamentan “el desarrollo económico y social”, y llaman a que los Estados miembros refuercen sus políticas y programas sobre “la cohesión social”, de manera que puedan contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de un número superior de mujeres en comparación con los hombres que en el mundo “viven en la pobreza absoluta” (ONU, 1995).

En 1999, la DNEM se transforma en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y se cancela su presupuesto para ejecutar y su autonomía que, por demás, limitaban la dependencia de la figura presidencial.

Se necesitaban recursos antes del nuevo milenio para atender el gasto social originado por el mejoramiento de las condiciones de la mujer rural. La sociedad colombiana y sus representantes reconocían la falta de recursos en el plan de inversiones ejecutado en el último año de los noventa (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1995). Con este instrumento de ejecución presupuestal del poder presidencial, brilla la ausencia de dinero para “las iniciativas legislativas y reglamentarias” que tuvieran orientación “hacia la equidad y participación de la mujer” (León y Holguín, 2004).

Transcurridos dos años del nuevo milenio se logra un marco legislativo con la Ley 731 del 2002 (Ley de la Mujer Rural), y con ella se desarrollan medidas en pro de su calidad de vida. Esta legislación se ha mantenido vigente hasta la fecha,



sin establecer las medidas diferenciadas necesarias para que el colectivo acceda al pleno empleo y a la seguridad social; además, las MRMCF se encuentran lejos de acceder a la propiedad de la tierra para sus proyectos productivos (Senado de la República, 2021a).

El inicio del nuevo milenio fue testigo de los aportes que la Ley de la Mujer Rural le trajo a la agenda reivindicativa de las mujeres rurales. Con lenguaje legislativo se establecen medidas prioritarias e inclusivas, se declaran derechos, se busca hacer efectiva la participación de la mujer, se generan espacios dentro de un diálogo igualitario y prioriza a quienes dependen de su sustento.

La Ley de la Mujer Rural emprende la búsqueda de medidas que acerquen a esta población a una autosuficiencia. Crea herramientas asistenciales especialmente orientadas a la promoción y el empoderamiento económico, contemplando como actos positivos de igualdad las líneas de crédito y medidas de capacitación para la promoción y el empoderamiento económico de la mujer rural. Además, pretende alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida integral de las mujeres del campo, considerando programas educativos, deportivos, de recreación, de adquisición de viviendas, titulación de tierras y predios provenientes de la reforma agraria.

La ley es tan relevante para el colectivo que lo eleva en su categoría, reconociendo la multiculturalidad a través de una definición expresa del concepto de mujer rural y la designa como:

toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso, si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. (Ley 731, 2002, art. 2)

La Ley de la Mujer Rural también crea subsidios, encomienda al Ministerio del Trabajo vigilar que se cumpla la igualdad en el acceso al empleo y crea una cuenta especial para ejecutar recursos destinados a los programas que apunten a incorporar y consolidar los derechos de las mujeres rurales. Creada para el fortalecimiento de la mujer rural y denominada Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), dispone de dinero del presupuesto nacional y es administrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya efectividad y transparencia han sido cuestionadas. A través de denuncias de control político en el Congreso de la República, se acusa al Ejecutivo de incumplimiento en los compromisos mínimos de participación en el presupuesto que debe asignarse en favor de las mujeres rurales (López, 2018).

Antes del 2005, se cuestionaba la efectividad y suficiencia de esta política estatal en Colombia, en tanto no garantizaba a la mujer rural una protección ante los

factores ya conocidos que desmejoran y vulneran sus derechos (León y Holguín, 2004).

Durante el 2007, se dicta una ley motivada por el deseo de cumplir el “deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”, denominada *Estatuto de Desarrollo Rural*. Este estatuto contempla a la mujer del campo como beneficiaria de las estrategias de vinculación efectiva en el desarrollo de este sector. Dicha ley distingue afirmativamente a la mujer rural cabeza de familia y señala su condición como un indicador socioeconómico para el otorgamiento de subsidios que contribuyan a adquirir la tierra rural. La ley, para sus intereses de clasificación rural, define al jefe de hogar como el “hombre o mujer pobre que carezca de tierra propia o suficiente, de quien dependan una o varias personas unidas a él por vínculos de sangre, de afinidad o de parentesco civil” (Ley 1152, 2007, art. 172).

La CC destacó en 2008 al llamar la atención al Estado colombiano por desamparar a las mujeres rurales frente a los altos riesgos de exposición, especialmente a aquellas que sufren desplazamiento forzado.

Encargada de salvaguardar la Constitución Política, esta alta corte hizo un llamado a la acción pública para defender a la MRMCF de los siguientes riesgos: 1) la falta de oportunidades; 2) la carencia de servicios públicos esenciales y de medidas laborales efectivas; 3) la intolerancia por su género, la violencia doméstica y sexual; 4) el maltrato, la explotación laboral, sexual e infantil; 5) el riesgo de despojo; 6) la mayor exposición al reclutamiento forzado; 7) el riesgo a ser perseguidas y asesinadas como producto de las estrategias de control coercitivo del comportamiento; y 8) el riesgo de sufrir la desintegración familiar ante la pérdida del proveedor económico (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 092, 2008).

El pronunciamiento de la CC sirve como una guía metodológica para la posteridad. Por ejemplo, la Ley 1257 del 2008 adoptó normas para propiciar espacios que favorezcan a las mujeres. Garantiza una vida libre de violencia, declarando que a todas las mujeres, sin importar las circunstancias personales que incluyen la “procedencia rural”, se les debe garantizar los derechos “a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional”.

Esta misma ley ordena al Ejecutivo encargarse de programas que propicien de manera individual y colectiva el ejercicio de los derechos y las libertades básicas de las “mujeres despojadas cabezas de familia” (Ley 1257, 2008).

Terminando la primera década del nuevo milenio reaparecen los instrumentos internacionales que instan a que los Estados se comprometan con el impulso de

políticas que ofrezcan un acceso universal a la mujer, evitando la discriminación de los derechos “a la educación, a la salud, al empleo productivo y digno, a la protección social”, y contemplando disposiciones particulares para aquellos en situación de debilidad y vulnerabilidad, como “la mujer rural y la mujer indígena” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, [Cepal], 2010).

En 2013, la máxima autoridad nacional de planeación macroeconómica de la nación emerge como protagonista, siguiendo los criterios de la CC, al diagnosticar las necesidades de atención, asistencia y reparación integral de la MRMCF. El ejercicio del Conpes 3784 del DNP (2013a) resalta la crítica situación de indigencia, pobreza, falta de acceso a los servicios públicos y la perpetuidad de los patrones patriarcales que aferran a las mujeres rurales a las históricas condiciones de desigualdad.

En el mismo año, el Conpes 161 anuncia que:

las mujeres rurales registran un insuficiente acceso a los factores productivos como la financiación de la producción y en la asistencia técnica, sumando a la complejidad la informalidad en la tenencia de la tierra, la alta concentración en la propiedad de los predios y los mayores niveles de pobreza en las zonas rurales, comparadas con las urbanas. (DNP, 2013b, p. 18)

Finalmente, a partir de 2017, con las normas que desarrollan el enfoque diferencial y de género propuesto por el acuerdo de paz con las FARC, se siguen expresando menciones de favorecimiento para las mujeres que padecen una multiplicidad de asuntos que las alejan de la igualdad efectiva. Aun en medio de su lenguaje dual de proteccionismo y equivalencia, el acuerdo de paz de La Habana contribuye a insistir en el mayor riesgo de exposición en el que se encuentra la mujer rural a los factores de amenaza y vulnerabilidad, por estar inmersa en las lógicas del conflicto armado y la lucha del territorio en Colombia.

En cuanto al marco normativo de los tratados internacionales, estos honran la historia de protección que se construye en el continente americano y determinan por finalidad principal un orden social justo, que ofrezca la plena efectividad de los derechos a través de la adopción de mecanismos que reflejen que los Estados emplean todos sus esfuerzos y el máximo de sus capacidades disponibles para proteger a toda la sociedad, incluyendo especialmente a poblaciones vulnerables como la MRMCF.

Medidas reglamentarias (Decreto 2145, 2017) surgen a partir de entonces, sin novedades legislativas, y se caracterizan porque las disposiciones son emitidas por decreto y en la generación de una gestión administrativa sincrónica entre las carteras del Ejecutivo sobre el trabajo, la salud, la educación, la defensa y la

agricultura, junto con las entidades dedicadas a la financiación de recursos del sector agropecuario y organismos de cooperación internacional.

En los primeros meses del 2021, los legisladores han estado promoviendo nuevas herramientas legislativas, motivados por el juicio que han hecho al considerar que los avances de cumplimiento del marco jurídico vigente “han sido insuficientes para saldar la deuda histórica con las mujeres rurales en Colombia” (Senado de la República, 2021a). Estas se suman a las gestiones nacionales de protección a la mujer ante la vulneración de la que son víctimas por las formas conexas de intolerancia y discriminación, el objetivo declarado por la comunidad internacional, con miras a atender la pluriculturalidad y diversidad de la humanidad, así como reconociendo la importancia de la mujer en la defensa de los valores universales de dignidad y justicia social.

### Evidencias de la ineficacia e insuficiencia del marco jurídico para garantizar los derechos fundamentales de la MRMCF

En las zonas rurales reside más del 20 %de la población total del país, compuesta por más de 11 millones de personas, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en Colombia en 2018. De ese número de personas, las pobladoras del sector rural representan el 48.13 %, es decir, 5 760 524 mujeres (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2018).

En cuanto al empleo, el 60.9 % de las mujeres del sector rural en edad de trabajar no participan en el mercado laboral, y más de 5 millones de mujeres mantienen con una ocupación general inferior al 30 %.

En lo que respecta a sus garantías de protección social, el 85.3 % de las mujeres rurales no cotizan a un fondo de pensiones, a pesar de realizar actividades productivas. En el caso de las mujeres rurales inactivas, más del 60 % de ellas dedican su tiempo a labores domésticas no remuneradas.

Frente a los servicios públicos, los hogares liderados por mujeres madres cabeza de familia, que superan el 30 % en el sector rural, tienen un acceso menor en comparación con las familias en las que los hombres son los jefes de hogar (Dane, 2020). Las mujeres rurales siguen siendo quienes destinan el mayor tiempo a las labores de cuidado, ya que el 93 % de los pobladores rurales dedicados a estas tareas domésticas son mujeres.

En relación con la pobreza, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoció que más del 40 % de los hogares rurales encabezados por mujeres son pobres, ya que los ingresos de las mujeres rurales dedicadas a actividades agropecuarias no alcanzan los 340 000 COP, y la informalidad en el empleo de este colectivo supera el 80 % (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

En el último debate sobre la nueva ley de protección a la mujer rural, los congresistas colombianos reconocieron que las condiciones actuales de esta población requieren medidas para lograr su verdadera visibilización y dignificación (Senado de la República, 2021b).

## CONCLUSIONES

Como resultado de lo anterior, se evidencia la ineficacia e insuficiencia del marco jurídico actual. A pesar de reiterar promesas de protección y disponer la implementación de acciones concretas para mejorar las condiciones, no logra visibilizar adecuadamente a la población rural, especialmente a las mujeres, quienes enfrentan realidades más injustas debido a su género. La inequitativa distribución de las labores de cuidado, la persistencia de una sociedad patriarcal y las condiciones inferiores ofrecidas a las mujeres que lideran hogares en el sector rural son aspectos destacados.

Se observa que las condiciones desfavorables que enfrentan las mujeres rurales se acentúan cuando detentan la jefatura femenina del hogar. A pesar de que el marco jurídico reconoce esta situación y busca implementar medidas para remediarla, las mujeres rurales cabeza de hogar aún enfrentan desafíos significativos para acceder en igualdad de oportunidades al empleo. Además, se les impone una mayor carga con labores no remuneradas en la economía del cuidado. Este grupo registra la tasa de desempleo más alta y la tasa de ocupación más baja. La mujer rural jefe de familia tiene dificultades para salir de la brecha de la pobreza, perpetuando patrones de desigualdad en escenarios indignos de vida y bajo desarrollo para los miembros del hogar con jefatura femenina rural.

A pesar de que el marco internacional, constitucional, legal y jurisprudencial en Colombia proporciona medidas de protección y promoción de las garantías de igualdad para la mujer rural cabeza de familia, se destaca que el mecanismo de regulación constitucional para la población rural y campesina, a pesar de su naturaleza proteccionista, al establecer cargas positivas para alcanzar los derechos, proyectar la promoción progresiva del acceso a la tierra, así como establecer medidas que permitan “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, la realidad actual muestra que dicha protección es ineficaz para cumplir el propósito de dignificación de este colectivo.

Transcurridos treinta años de la Constitución Política de 1991, las promesas para una población multicultural, como lo es la mujer rural madre cabeza de familia, siguen pendientes de ofrecer dignidad humana, igualdad de oportunidades, mecanismos dignos de subsistencia, protección de la seguridad social y pleno empleo. La sociedad colombiana permanece atenta a lo que se logre con medidas progresivas para satisfacer los derechos constitucionales de las mujeres rurales madres cabeza de familia.

## REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad? *XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://bit.ly/453jPvW>
- Congreso de Colombia. (1988, 18 de marzo). Ley 30 de 1988: por la cual se modifican y adicionan las leyes 135 de 1961; 1.ª de 1968 y 4.ª de 1973 y se otorgan unas facultades al presidente de la República. DO: 38 264. <https://bit.ly/3IyVVPF>
- Congreso de Colombia. (1994, 3 de agosto). Ley 160 de 1994: por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO: 41 479. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>
- Congreso de Colombia. (2002, 14 de enero). Ley 731 de 2002: por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. DO: 44 678. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0731\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0731_2002.html)
- Congreso de Colombia. (2007, 25 de julio). Ley 1152 de 2007: por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. DO: 46 700. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149243>
- Congreso de Colombia. (2008, 4 de diciembre). Ley 1257 de 2008: por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. DO: 47 193. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34054>

- Congreso de Colombia. (2010, 11 de noviembre). Ley 1413 de 2010: por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. DO: 47 890. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40764>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Secretaría General del Senado de la República. <https://bit.ly/2mYxmFc>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (2017, 15 de febrero). Sentencia C-091/17. . [M. P. María Victoria Calle Correa]. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-091-17.htm>
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2008, 14 de abril). Auto 092/08. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/ao92-08.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2014). *El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. Defensoría del Pueblo. <https://bit.ly/45oqmrn>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018*. Dane. <https://bit.ly/2xGeexR>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020). *Mujeres rurales en Colombia*. Dane. <https://bit.ly/3W6tCon>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1995). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998*. DNP. [https://leyes.co/plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo\\_e\\_inversiones\\_1995\\_-1998.htm](https://leyes.co/plan_nacional_de_desarrollo_e_inversiones_1995_-1998.htm)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013a, 25 de noviembre). *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado* (Documento Conpes 3784). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013b, 12 de marzo). *Equidad de género para las mujeres* (Documento Conpes 161). DNP. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia\\_2013-2016.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf)

- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). (2017). *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo Dane 2017*. ICANH. <https://bit.ly/3O944ou>
- León, M. y Holguín, J. (2004, 20 de junio). Mujeres rurales y normatividad estatal. *Periódico UNAL*. <https://issuu.com/mediosdigitales/docs/59>
- López Villegas, E. (2011). *Seguridad social: Teoría crítica* (tomo I). Señal Ediciones.
- López, C. (2018). Claudia López le hizo un llamado al Gobierno nacional para que le cumpla a la mujer rural. <https://www.claudialopez.com/claudia-lopez-le-hizo-un-llamado-al-gobierno-nacional-para-que-le-cumpla-a-la-mujer-rural/>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). *Situación de las mujeres rurales en Colombia 2010-2018*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://bit.ly/3nYPr5t>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). MinAgricultura presenta diagnóstico de la situación de la mujer rural. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. <https://bit.ly/3pxh3Pm>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera*. Gobierno de Colombia y FARC. <https://bit.ly/44ZnTNX>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. ONU. <https://bit.ly/41EzjDY>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1994, 9 de junio). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”*. Asamblea General Interamericana. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. ONU. <http://www.un.org/es/universal-declaration-humanrights/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. ONU. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>



- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1995, 19 de abril). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. ONU. <https://bit.ly/3W1SqXj>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1944). *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*. OIT. <https://bit.ly/2J28oMX>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1958). *CIII - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. OIT. <https://bit.ly/3IcDeRl>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1996). *Constitución de la OIT*. OIT. <https://bit.ly/44T6O8e>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 20 de diciembre). Decreto 2145 del 2017: por el cual se adopta el Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y se crea el Comité Interinstitucional de Seguimiento al Plan. DO: 50 453. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85748>
- Senado de la República. (2021a, 20 de marzo). Debe ser saldada la deuda histórica con las mujeres rurales colombianas. <https://bit.ly/3MudIKa>
- Senado de la República. (2021b, 24 de marzo). A buen paso, Proyecto de Ley que brinda protección a la mujer. <https://bit.ly/42T3yIg>