

JOINT TITLING IN NICARAGUA, INDONESIA, AND HONDURAS: RAPID APPRAISAL SYNTHESIS

by

Susana Lastarria-Cornhiel, Land Tenure Center

Sonia Agurto, Fundación Internacional para el Desafío Económico Global

Jennifer Brown, Rural Development Institute

Sara Elisa Rosales, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán



Land Tenure Center

Land Tenure Center
University of Wisconsin-Madison
January 2003

This publication is part of a research project made possible in part through support provided by the US Agency for International Development (USAID) under the terms of Grant No. LAG-A-00-96-900016-00 (BASIS CRSP, Phase I), and by funding support from the Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, USA.

All views, interpretation, recommendations, and conclusions expressed in this document are those of the various authors and not necessarily those of the supporting or cooperating organizations.

Copyright © 2003 by Authors. All rights reserved.

Readers may make verbatim copies of this document for noncommercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

Table of Contents

BACKGROUND AND METHODOLOGY	1
LEGAL BASIS FOR WOMEN'S PROPERTY RIGHTS	2
JOINT TITLING PROGRAMS	4
Indonesia	4
Nicaragua	6
Honduras	8
IMPACTS OF TITLING ON CREDIT ACCESS	10
LESSONS AND PERSPECTIVES	11
Explicit legislation and gender training	11
Coherent legislation and political will	11
Cultural awareness and strategy	12
CONCLUSIONS	13
REFERENCES	14
ANNEX A: NICARAGUA: DIAGNÓSTICO RÁPIDO SOBRE EL IMPACTO DE LA TITULACIÓN MANCOMUNADA	15
ANNEX B: DIAGNÓSTICO RÁPIDO IMPACTO DE LA TITULACIÓN MANCOMUNADA DE TIERRAS: CASO HONDURAS	37
ANNEX C: REGISTRATION OF LAND AND WOMEN'S LAND RIGHTS ON JAVA	50

JOINT TITLING IN NICARAGUA, INDONESIA, AND HONDURAS: RAPID APPRAISAL SYNTHESIS

by

Susana Lastarria-Cornhiel, Sonia Agurto, Jennifer Brown, and Sara Elisa Rosales

BACKGROUND AND METHODOLOGY

Systematic differences in land tenure rights between men and women contribute to structural inequality and to poverty for women and their families. Access to land and control over its use are the basis for food and income production in rural areas and, more broadly, for household well being. Access to other productive resources such as water, irrigation systems, and forest products is tied to land tenure as well. Differences in property rights of women and men, and lack of direct access to and control of land may place constraints on women's productive roles and in their power and influence in the household and the community. Women who become single heads of household are particularly vulnerable: when their access to land is through their husbands or fathers, they often lose property rights after widowhood, divorce, desertion, or male migration.

Formalization of property rights through land titling and registration guarantees state support for the landholder in his/her claims. Other expected positive development effects of titling include increased agricultural production (and consequently higher income for smallholder families) through improved access to factor markets. Formalization of land rights for women should not only protect women's access to and control of land and facilitate access to production factor markets, but may benefit them in other ways as well; recent research suggests that property ownership increases a woman's bargaining power within the household and her status as a citizen in the community (Meizen-Dick et al. 1997).

Numerous titling and registration programs have been implemented in Latin America, Africa, Asia, and Eastern Europe as a necessary measure to ensure the property rights of smallholders and increase their access to other production factors, particularly credit. A major criticism of titling programs and formal property rights institutions (such as property registries), however, is their tendency to grant title for family/household property (land or housing) to just one person in the family/household, usually the male head of household.¹ Equity in access to land titling and registration should ensure that the claims of smallholders and marginal groups, such as women, carry the same weight and are afforded the same legal protection as other landholders. This protection is particularly critical in situations of conflict, rapid social or economic change, or when property values escalate.

Titling programs, in their design and implementation, do not target women for numerous reasons. Laws regulating formal adjudication and registration of property rights often are written in the masculine form or speak of "household heads" which, in practice, translates to "men". Other laws related to property rights and management (e.g., inheritance and contract or tenancy

¹ See Lastarria-Cornhiel (1997) for a discussion of the impact of privatization and land titling processes on women's rights to land in Africa.

laws) sometimes explicitly favor men. In addition to these explicit or implicit legal constraints, processes associated with implementation are, at best, more difficult for women to traverse than for men: socio-cultural norms do not perceive women as full and equal participants in the economy and have not yet adapted to modified legal structures. Titling programs and other land access programs are often staffed by men who do not share the vision of gender equity and, thus, do not target or facilitate women as legitimate clients and property holders. And, women sometimes lack the skills and confidence to approach institutions that have traditionally been the domain of men.

As a response to this problematic situation, the mechanism of joint titling has been often recommended. The basic idea is that instead of titling just one person (usually the husband/father) in the household, both husband and wife are given joint title to landed property. Joint titling has been implemented in a number of countries, either as part of a national land titling program or as part of specific programs such as land reform or re-settlement. Since joint titling as a gender equity tool is a relatively recent phenomenon, there are few studies that have explored its implementation and its effectiveness.

In preparation for in-depth study on the impact of joint titling on gender equity, rapid appraisals were undertaken in three countries to explore the implementation and effectiveness of joint titling programs. Nicaragua, Honduras, and Indonesia were chosen because (1) they have legislation recognizing co-ownership of property acquired by a couple and (2) they have been implementing systematic titling and registration programs. In addition, both Nicaragua and Honduras have explicitly included joint titling in their titling program. Within each country, sites where titling had been recently implemented were chosen for interviews with landholders. In Indonesia, these sites were located in Central and East Java where most of the systematic titling activity has occurred. In Nicaragua the sites chosen were Nueva Segovia and Leon where the joint titling program had recently been active. And in Honduras, two areas that have undergone systematic titling during the late 1990s, Valle de Guayape and La Esperanza, were chosen. This paper attempts to synthesize the results of these three rapid appraisals.²

The methodology followed by the three countries included a review of legislation affecting women's property rights, interviews with key informants in civil society and in the titling program at various levels, and interviews with women landholders individually or in group focal meetings. The main questions explored were: what obstacles were found in issuing joint titles, and what are women's perceptions of joint titles.

LEGAL BASIS FOR WOMEN'S PROPERTY RIGHTS

The three countries, Nicaragua, Honduras, and Indonesia, have formal legislation that recognizes women's rights to property, including marital property. In Indonesia, the 1974 Marriage Law formally adopted the concept of co-ownership by husband and wife of property purchased during marriage. Property acquired by gift or inheritance and property purchased prior to marriage are the separate property of each spouse.

² Agurto y Guido (2002); Brown and Purwanti (2002); and Rosales (2002). The full reports for the three sites, in their original language, are provided as annexes.

Nicaragua's 1959 Family Code stipulates that all property brought into or acquired during marriage be pooled, including income from those properties. In case of separation or divorce, all property and income are divided in equal shares between the spouses; and in case of death, half remains with the surviving spouse.

Marital property in Honduras as outlined in the 1984 legislation is slightly different: couples can choose whether they pool the assets acquired during marriage or whether they are kept separate, however, the default regime is separate property. Since property acquired is generally titled in the name of the household head, men are often the legal owners and may dispose of property without consent of his spouse. On the other hand, intestate inheritance laws favor spouses when she/he does not have sufficient assets for their subsistence (Deere and Leon 2001).

Thus, in general, it can be said that marital property and inheritance legislation reforms in the three countries have been favorable to gender equity. In addition, in both Nicaragua and Honduras where there are high rates of consensual unions, these have been recognized as legal since the mid-1980s with the same rights as married couples.

But how do couples behave? What are the customary norms and practices regarding marital property and inheritance? In Java, Indonesia, customary inheritance practices recognize the marital property rights of wives. When one spouse dies, the other spouse retains property rights over half of all assets acquired during marriage; only the half belonging to the deceased spouse passes on heirs. Thus, both customary practice and formal law are in accordance with regard to spouses' property rights.³

In Nicaragua and Honduras, customary norms and practices are based on recognizing the male household head as the main authority figure and the principal property owner, particularly of landed assets. In spite of the fact that legislative reforms since the 1980s have given female spouses equal rights in marital property, many households behave differently. Husbands have effective control over land and may not even consult their spouse when making decisions about the land. Wives generally concede decision-making authority to their husbands. If the female spouse dies first, the husband retains full control of their property—her half does not devolve to heirs until he also dies. On the other hand, if the husband dies first, his half is generally allocated to their children and sometimes even the wife's portion is distributed among them.

What do registration and titling laws say about women's, particularly wives' rights? Generally, the language of this legislation is gender-neutral. The regulations for implementing these programs (if not the law itself), however, usually designate the household head or the household representative as the person in whose name the title is issued and registered. As mentioned above, this person is in most cases the husband. Thus, in Indonesia, while marital property laws recognized equal ownership rights of both spouses for property acquired during marriage, the Registration Law and its accompanying regulations are silent on the question of how marital property should be titled. The titling and registration programs carried out during the 1980s and 1990s in Nicaragua and Honduras have focused on titling land reform beneficiaries and smallholders occupying state-owned land without title. While these parcels were allocated to families, the title generally lists only one name as property owner.

³ Formal law for inheritance by children is based on the Muslim practice of giving daughters a smaller inheritance portion than sons. Customary practices in Java, however, give both daughters and sons equal inheritance rights.

The realization in Nicaragua and Honduras that women's legal rights to land were not being recognized motivated the changes in titling procedures to issue joint titles, particularly for land allocated by the state to smallholders. Thus in the early 1990s, both countries explicitly called for joint titling in the case of married and consensual couples. Nicaragua in 1993 made joint titling mandatory for all agrarian reform parcels. Honduras initially (1992) made joint titling optional, and not until 2000 was the law revised to make joint titling mandatory.

JOINT TITLING PROGRAMS

As we have seen in the review of legislation on women's rights to land, formal law on the one hand and customary law and practices on the other do not always correspond. In Indonesia, at least in Java, both formal and customary legal norms are in accordance—wife and husband have equal ownership rights to the property they acquire during marriage. Thus, the on-going titling and registration program being carried out in Indonesia should result in the issuance of joint property titles for property acquired by couples. In Honduras and Nicaragua, while formal law has been reformed to recognize equal rights between husbands and wives with regard to marital property, in practice women often are not able to effectively exercise these rights. Legislation and programs that explicitly call for joint titling of land to spouses should be an effective measure to counteract these customary practices. This section will look into how effective the programs have been in the three countries.

INDONESIA

Since the 1960s, Indonesia has been registering land titles; initially registration occurred sporadically as titleholders approached registration offices seeking to register their title or a land transaction. In 1994, with support from the World Bank, Indonesia began its systematic registration program⁴. Nationwide statistics on joint titling or registration by gender are not available, however for areas where systematic titling has been implemented there is the following data: as of 1998, 30% of title certificates were issued in the names of women, 65% in the names of men, and 5% in multiple names (either to husband and wife or inheriting siblings, the data was not differentiated).

Interviews undertaken during the rapid appraisal disclosed that marital property is almost always titled in the name of the male head of household only. In some cases where a household has several plots of land, some plots might be titled in the wife's name.⁵ How did this happen? Formal law as well as customary norms and practices for marital property recognize that husband and wife are co-owners of property acquired during their marriage. Why is such property, therefore, titled and registered overwhelmingly in the name of the husband? The low incidence of joint titling is due to several different factors, but a primary cause is that most landholders are not aware that property can be jointly titled to couples; information about the option of joint titling is not being delivered to landholders.

⁴ Systematic registration is a process whereby all land in an area (e.g., a village or cadastral zone) are simultaneously registered; this process often entails issuing title certificates to undocumented parcels.

⁵ Inherited property was almost always titled in the name of the person who inherited it. No cases were found of property inherited by a woman being registered in her husband's name, though a few women did title such property directly in the names of their children.

As part of the systematic registration process “socialization” meetings are held at the village to inform residents of the process of registration, the fees, and the benefits. At these meetings, however, registration officials do not explain that couples can register marital property in the names of both spouses and that the titling agency can issue title certificates for marital property in the names of both spouses. When asked why these topics are not covered at socialization meetings, registration officials gave several reasons. Some officials are afraid that providing information about the fact that the names of both husband and wife’s can be placed on the land title certificate is not neutral and might influence a couple’s decision on how to register their land. Upon further discussion, several officials who initially held this opinion agreed that merely providing information about options is probably still neutral.

Also, some registration officials believe these topics are outside the scope of the meetings. As one official put it, the meetings are a forum for teaching about the process of registration and not “a venue to campaign about women’s rights.” This attitude reveals the difficulty women face in exercising legal rights that recognize their equal status vis-à-vis men, even in a context of customary norms that appear to grant women these rights, such as the Javanese custom of equal marital property rights.

Landholders who seek registration under the sporadic process are also not informed of their titling options. Furthermore the application forms used in both registration systems (sporadic and systematic) do not indicate that land can be registered in more than one name. The application form requests the name (singular) of the applicant and does not indicate that it is possible for the applicant to request registration in more than one name.

In addition to landowners, some registration officials themselves are not certain that land could be registered to couples jointly. As mentioned previously, the Registration Law and its accompanying regulations are silent on the question of how marital property should be titled. Most registration officials, however, know that multiple people can be listed as owners of both jointly owned marital property and also of inherited property jointly owned by siblings. One titling and registration office, however, believes that placing more than one name on a plot smaller than two hectares might violate government regulation on agricultural land sizes.⁶ Other registration offices did not view this regulation as an obstacle to placing both spouses’ names on title certificates to marital property.

With regard to landholders’ attitude on titling, whether joint or not, many interviewees felt it does not really matter in whose name the property is registered as the name on the title certificate for marital property is not an indication that only one spouse is the owner of the property. In addition, many interviewed stated that while both husband and wife co-own property purchased during marriage, since the husband is ultimately the head of the household, it makes sense to register land only in his name. Women and men alike feel confident that even if only one name is on the title certificate, both spouses are owners of property purchased during the marriage.

There are also procedural safeguards at the time of transferring and mortgaging land that protect wives’ marital property rights. Government-licensed officials must prepare transfer and mortgage deeds; they are responsible for confirming that the party wishing to sell the land is the

⁶ Government Regulation in Lieu of Act No. 56/1960 on Fixation of the Size of Agricultural Land, art. 9. This regulation provides that only one person can own a plot smaller than two hectares, except in the case of joint ownership by heirs who inherit land as a group.

actual owner and whether the property being transferred or mortgaged is separate property or marital property. If the land was purchased during marriage, it is marital property. In addition, these officials must use standard form deeds, which contain spaces requesting the signed approval of the non-transacting spouse.

The Indonesia case also reveals a not unusual attitude about legal titles and registration institutions, particularly in areas where a customary tenure system is strong and where land is not primarily a marketable asset. The fact that women and men are not concerned that marital property (belonging to both wife and husband) is titled in only the man's name, would seem to reveal a belief that it does not matter whether legal title reflects who are the true owners of a piece of land. In other words, women and men will continue to deal with property rights in accordance with their own customary norms, regardless of what title documents and registration records say.⁷ With regard to gender equity, therefore, it would seem that women's marital rights, as recognized in cultural and customary norms, will be protected, at least as long as customary tenure is the dominant tenure system. However, the danger is that as land becomes predominantly a marketable asset and land rights are increasingly determined by registered titles, women may find that if their names are not included in legal titles, their rights will be ignored.

NICARAGUA

There were two moments during the 1990s when agrarian policies in Nicaragua were implemented that enabled women to access land. Although during the 1980s women were able to access land mostly through cooperatives, in the 1990s married and common law wives were able to legalize their land rights through joint titling.

Between 1993 and 1997 the agrarian reform institute (*Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria*, INRA) was responsible for beginning a titling program for agrarian reform land. The women's affairs office (*Instituto de la Mujer*, INIM) was also directly involved in this effort, coordinating its work with INRA to guarantee that initiatives to ensure gender equity were taken within the rural property legalization process. Sensitivity training was directed at high-level officials of diverse institutions, such as ministers and directors, and at technicians involved in the land legalization process. Sensitivity training took place within workshops that demonstrated the importance of titling, steps to follow for land legalization, how to counsel landholders to be titled, the process of land measurement, and the important benefits that women gain through the issuance of joint titles.

Once the titling officials were trained, they had meetings with regional leaders in the municipalities, giving them the necessary information for the titling process. In turn, the leaders met with the inhabitants and explained the process that was being carried out. Radio and television spots were developed to support training efforts, with messages regarding the titling program and the inclusion of women in it. Furthermore, brochures written in plain language and in graphic-book format were developed so that they would be accessible to the rural population.

Despite sensitivity training, the titling program ran into difficulties in its attempts to legalize women's rights to land. A typical reaction encountered by titling officials was: "How can you

⁷ This practice is confirmed by the fact that land transactions subsequent to initial titling and registration are not recorded in the Property Registry (Hardjono 1999).

tell me to put my wife on the title, by what authority?” Titling officials retreated: “we are not going to fight with the people, to antagonize them from the beginning.”

In 1997, the second moment began with an evaluation of the titling program. This monitoring found the following situation with regard to titling women:

- The database collected at a central office did not present information disaggregated by gender.
- Much confusion existed about the concept of joint titling; as a result, joint titling of family members (e. g., father and son, two brothers) represented 25% of total titling (see Table 1).
- Most of the titles issued were granted to individuals (64%) and joint titling for couples only reached 7.8% of the total number of titles issued (see Table 1).
- The impact of joint titling was different according to geographic region and was influenced by, among other things, the presence of organizations that supported access to production resources, the inclination of the beneficiaries to engage in agricultural production, and the presence of titling officials with gender awareness and willingness to work against cultural obstacles.

Table 1: Titling in Nicaragua by type, 1992 - 1997

Type	No of Titles	Percentage
Joint titling to couples	2,619	7.8
Joint titling between relative	8,346	25
Individual	21,429	64.3
Collective	656	2
Cooperative	284	0.9
Total	33,334	100.0

Source: Agurto y Guido 2002.

In 1997, stemming from this evaluation and because of donor pressure, new sensitivity training workshops were organized for technicians who handle titling data so that they would enter disaggregated information according to the type of title and to gender. At the same time, sensitivity workshops were also organized at local titling offices for titling officials and beneficiaries to explain that when land has been allocated to a household headed by a couple, the title should be issued to the couple, not to father and son, two brothers, or other male relatives.

With regard to women’s attitudes on joint titling, while men continue to make the major decisions in the household, including decisions on resource allocation, there is evidence that many women hold positive attitudes with regard to their rights to jointly titled land, and that men are beginning to accept that perception. Interviews with both key respondents and titled women revealed that many husbands treat the land as exclusively theirs. Sometimes this results in a man selling jointly titled land without his wife’s voluntary consent, by either coercing his wife into signing a sales contract or by finding a lawyer willing to process a sales contract without the co-owner’s signature. There were, however, several interviews that indicate recognition and

acceptance by women and men of women's land rights. Some women asserted that they would go to either the titling office or the human rights office and denounce their husbands if they attempted to sell their land without the women's consent. One woman recounted that she and her husband sold their jointly titled parcel (because it was very far from their home) and with the proceeds **jointly** purchased another piece of land closer to home.

Another positive indication of women's awareness of their legal rights is the increased number of women who obtain title in their own name. Survey data show that between 1995-96 and 2000, the percentage of titles issued to women as individuals increased from 13% to 15% (Agurto y Guido 2001).

HONDURAS

Honduras is one of the first countries to receive international cooperation financing for titling efforts during the early 1980s. In the beginning, the titling projects targeted *ejido* or municipal land occupied and worked by *campesino* families sometimes for generations without any legal document. In the 1990s, these projects also targeted beneficiaries of the agrarian reform program.⁸ In most cases, titling campaigns granted titles to men as household heads, failing to recognize the property rights of women who were also household heads.⁹

With the reform of several legal codes starting in the mid-1980s, such as the Family Code (1984), women's rights to property were more explicitly recognized. However, the Law for Modernization and Development of the Agrarian Sector (1992), states in Article 97 that "...the property title for land will be issued in the name of the couple, **if they request it**" (our emphasis). In this way, the state took away with one hand what it had granted with the other. Although Honduran law recognizes marital property rights of female household heads (married or consensual), the Law for Modernization put the burden and responsibility on women to demand this right at the moment when household land was being titled. It is understandable that women would be reluctant to demand their rights since cultural norms place women in a dependent status vis-à-vis their husbands.

The rapid appraisal in Valle de Guayape demonstrates the positive effect of rural development programs that promote gender equity as part of their overall strategy. Between 1993 and 1995, the National Agrarian Institute (the institution in charge of processing titles), granted 208 titles in Valle de Guayape of which only 13% were issued in the name of women and none were issued to couples (see Table 2). In contrast, between 1999 and 2000, due to the intervention of an agrarian development project that promoted gender equity and joint titling, 35% were titled to couples. It is also interesting to note that the percentage of titles given to individual women went up from 13% to 21%, a significant increase.

⁸ The agrarian reform program of the 1970s had formed production cooperatives. During the 1980s and 1990s, these cooperatives parceled the land, distributing land among its members in an individual fashion.

⁹ An evaluation of the titling program financed by USAID between 1984 and 1989 concluded that only 24% of the 40,300 titles were granted to women.

Table 2: Titling in Valle de Guayape by type of beneficiary, 1993-2000

Year	Titles to men		Titles to women		Titles to couples	
	Number	%	Number	%	Number	%
1993	6	75	2	25	----	----
1994	47	94	3	6	----	----
1995	128	85	22	15	----	----
Sub-total	181	87	27	13	----	----
1999	532	40	312	24	472	36
2000	594	47	229	18	442	35
Sub-total	1126	44	541	21	914	35

Source: Secretaría de Agricultura y Ganadería, 2000

Adding the numbers of titles given to single and married women, we can say that women gained legal rights to land in 56% of the titles. The point here is that without the intervention of a project financed by an NGO (non-governmental organization), few women would have received titles. At the national level only 25% of the titles granted by INA during the 1996-2000 period were issued to women (see Table 3).¹⁰

Table 3: Titles issued to women in Honduras, 1996-2000

Year	Total Titles	Women titled	
		Number	%
1996	25,668	6,116	24
1997	19,923	5,124	26
1998	20,055	5,105	25
1999	22,040	5,558	25
2000*	3,655	983	27
Totals	91,341	22,886	25

*January to June

Source: Secretaría de Agricultura y Ganadería, 2000.

In summary, the obstacles for achieving gender equity with regard to legal property rights in Honduras are of a legal, cultural and social nature. As we saw before, although some laws recognized the rights of wives to landed property acquired by the couple, another law required that the couple request the recognition of marital property. This law was in effect for almost 10 years, until the relevant article was reformed. The resistance of legislative bodies to recognize the rights of rural women in Honduras demonstrates the lack of political will to support gender equity.

¹⁰ INA does not offer disaggregated data for individual and joint titles on a national level.

During group interviews, the rapid appraisal confirmed that women consider joint titling of land as positive development, although they could not in practice visualize any major changes in their quality of life. It would seem that women requested joint titling more for programmatic and immediate reasons (for example, as a requirement to participate in an agrarian development project) than for the realization of their rights and of gender equity. This observation suggests that there should be more participation of rural women's organizations in titling campaigns, and that information and sensitivity programs should accompany titling efforts.

IMPACTS OF TITLING ON CREDIT ACCESS

In this section, we will focus mainly on the impact of titling on access to credit, the justification generally used for implementing titling and registration programs. In Nicaragua and Honduras, women and men respondents were delighted to receive title to the land they held, mostly parcels acquired through the agrarian reform process. They felt more secure in working the land and indicated that after titling they were more inclined to make permanent investments in the land such as fruit and coffee trees or building a house. In the Indonesian case, the titled land in most cases was already held securely by its owners under customary regime; title was of particular import in those cases where there existed a conflict over ownership or boundaries.

It appears, however, that for most landholders, titling has not made a significant difference in their access to credit, particularly for low-income rural residents (the great majority of participants in the Honduras and Nicaragua titling programs). While the rapid appraisal interviews recorded more investments being made once land is titled, these are generally based on family labor investments, possibly with informal credit for purchase of inputs. It would seem that whether small landholders are able to access credit is not determined by whether they have title or not, but rather whether there are lenders, such as rural development programs or informal lenders, who are willing to offer credit to them. In the Honduran case of Valle de Guayape, the title-credit relation was turned on its head: access to a credit program being offered by an NGO rural development project in the area was key in motivating couples to jointly title their land.¹¹

In Indonesia, access to credit for rural titleholders is differentiated by income level. A social assessment of the titling and registration process (Hardjono 1999) revealed that in most titling program areas "there was no sign of any investment by beneficiaries in improvements to their land as a consequence of land certification." Most study respondents, particularly in rural areas, have simply put away their land certificates; and some, particularly those in lower income groups, did not know that a certificate could be used as collateral to obtain credit. Low-income landholders do not use their land as collateral for credit for two reasons: fear of losing it if they are unable to repay the loan and inability to obtain bank credit even with a certificate because local banks insist that borrowers already have an established business of some kind. The social assessment concluded that it is generally people in the middle and upper income groups who have been able to use their title certificate to increase their income.

The rapid appraisal in Nicaragua also revealed a practice that has been found in other countries where micro-finance credit programs directed at women have been implemented. These programs are being utilized by some men to obtain credit for their own individual use. A wife applies for a line of credit, ostensibly for her own or household investment, but is then obliged to

¹¹ The rural development project made it a requirement that couples requesting credit have joint title to their land.

turn the money over to her husband for his disposal. While this practice does not appear to be widespread, it is one more indication of the powerful influence of cultural values that maintain women dependent to the male head of household. This status of dependency impedes women from exercising effective ownership rights.

LESSONS AND PERSPECTIVES

There are several lessons that can be learned from these three rapid appraisals with regard to land titling and gender equity. These lessons relate to the dynamics and conflicts among legal norms, cultural norms, and actual practices. As the rapid appraisals showed, legislation that recognizes gender equity with regard to rights, including property rights, is not lacking. The three countries offer us different scenarios of the gap and conflict between law, customary practice, and effective control with regard to property rights and titling.

EXPLICIT LEGISLATION AND GENDER TRAINING

Passing legislation that guarantees equal rights to property, including landed property, is not sufficient to ensure that titling programs recognize women's rights to landed property. As we saw in the Indonesia case, its marriage law recognizes the concept of co-ownership by husband and wife of property purchased during marriage. However, Indonesia's titling program has titled very few properties (less than 5%) in both spouses' names. The rapid appraisal confirmed that marital property is almost always titled in the name of the male head of household only.

Review of legislation and interviews with key informants revealed several reasons for this practice. Registration **legislation did not explicitly address the issue of how to title land** to other than an individual, for example marital and other co-ownership property. The titling program and implementing **officials have not been instructed to give out joint titles** for land acquired by a couple. Titling officials, at the moment of titling, do not offer joint titling as an option. In addition, information campaigns that accompany systematic titling efforts do not inform community members that Indonesian law recognizes co-ownership of marital property; they do not explain that marital property can be titled and registered in the names of both spouses. Thus, the public is generally unaware of joint titling.

The lessons to be derived from this experience include:

- titling legislation, regulations, and guidelines should include the option of joint titling and the mandate that marital property be jointly titled,
- the titling process and forms should facilitate the inclusion of more than one owner,
- titling officials should receive training regarding marital property rights, co-ownership, and joint titling,
- information campaigns on the ground should explicitly inform both women and men about co-ownership and joint titling.

COHERENT LEGISLATION AND POLITICAL WILL

Even when explicit legislation is passed, these can be conflictive and in this manner undermine gender equity. As in most of Latin America, Honduras passed or reformed existing legislation during the 1980s and 90s, particularly family codes and marital property laws, to

explicitly recognize gender equity, including (both legal and common law) wives' rights to property acquired during marriage. In addition, it passed agrarian legislation that offered joint titling of family parcels. However, it undercut women's chances to have their names put on titling certificates by requiring that the couple had to explicitly request joint title. Cultural values that give male household heads primary status as well as effective rights to landed property make it unlikely that women will ask or insist that their name be included on a title. As a result, few women acquired legal rights to land because most of the titles were issued in the name of individual men.

This situation highlights the effects of **conflicting legislation**, often the result of political struggles and interests, and the **lack of political will** to adequately redress gender inequities and bias. The lessons to be learned are that:

- legislation and programs in all sectors need to be closely monitored by civil society and women's organizations to flag conflicts and inconsistencies between laws with regard to gender equity,
- political will, especially but not only, at the national level is needed to help ensure that legislation within and across sectors is coherent with regard to gender equity, and that titling programs be pro-active in titling women.

CULTURAL AWARENESS AND STRATEGY

These rapid appraisals have also shown that titling programs that are designed and implemented without considering the potential influence of customary norms, values, and practices, are likely to encounter problems or have unexpected consequences—in spite of political will and the right legislation. In Nicaragua, political will and resources were expended at the national level to pass legislation that guaranteed women equal rights to land and that required that agrarian reform land be jointly titled. In addition, titling officials received gender-oriented training to implement joint titling of couples.

Cultural values at the local level, however, motivated many men to jointly title land in their name with that of a son, brother, or other (usually male) relative. The same cultural values led titling officials to turn a blind eye to this practice. In addition, lawyers have been permitting and sometimes advising men to convert their agrarian reform title certificates into deeds, leaving their wife's name off the deed in the process.

Cultural values and practices do not operate only in the interface between titling program and potential titleholders. Some women may not participate in a titling program, even though it would give them legal rights to their land. Wives may be reluctant to insist on being included on the title document or to effectively exercise their property rights—the social cost is too high. One of the women interviewed expressed this opinion about joint title: “why do I want [joint] title if my husband will just end up selling it, and where would I go to complain, he may kill me or break my arm or beat me” (Agurto y Guido 2002).

In Nicaragua, there seemed to be the right mix of legislation, political will, and training of titling program officials to sensitize them to gender equity and to motivate them to jointly title land to couples. Nevertheless, only 8% of the titles were issued to couples. The reluctance of officials and of women to confront gender-biased cultural values, not to mention the outright rejection by men to include women in the title, highlight the strength of cultural values and, if

they are not acknowledged and addressed at the local level, how they can sabotage national efforts to extend to women their legal rights to land.

Thus, in addition to specific and unequivocal language on women's property rights in all legislation related to citizen rights and to property, to gender-oriented or gender-sensitive training for titling officials, and to strong political will at the national level, the Nicaragua example would seem to point out that:

- target populations need to be informed not only about the titling program itself, but also about equal rights for all citizens, property rights, and other legislation such as marital property and inheritance laws,
- community residents (both women and men) should also receive gender-sensitive training that focuses on the positive effects gender equity for women and family livelihood.

CONCLUSIONS

As we noted in the introduction, titling programs, in their design and implementation, have generally not targeted women. The reasons include legislation that does not explicitly guarantee women's rights, titling processes that focus on titling men, cultural norms that bias titling procedures, and specific constraints that women face in dealing with public institutions and officials. Joint titling has been recommended as a means of targeting women and ensuring that their name is included in the title documents for lands acquired by the family. These three rapid appraisals suggest that joint titling often confronts the same difficulties and constraints in extending property rights to women that "traditional" (titling only one household head) titling programs do. While specific legislation, regulations, and procedures that focus on women's rights to land are needed to title women both as individuals and as joint titleholders, cultural constraints to recognizing women as full citizens, with the same and equal set of rights that men enjoy, will ultimately undermine those efforts.

Women's and men's attitudes to joint titling range from enthusiasm to apparent indifference to outright rejection. This variation seems to depend on cultural norms and on efforts by titling programs to inform landholders about the titling process and the objectives of titling both women and men. All three cases showed that the better informed landholders are about titling in general and joint titling in particular, the more receptive they are to the notion of women's rights to land.

Joint titling as a gender equity tool is a relatively recent phenomenon, therefore there are few studies that have explored its effectiveness. While there is considerable theoretical evidence that women would benefit from participation in joint titling programs, little information is available on the impact of these programs for women. This paper has attempted to shed light on whether joint titling programs are achieving the objective of granting women legal rights to household land. Further research is needed to provide information and analysis on the **effectiveness and impacts** of joint titling efforts. The general question that needs to be addressed now is: what are the effects and impacts of joint titling on gender equity, tenure security, and access to factor markets?

REFERENCES

- Agurto, Sonia, y Alejandra Guido. 2001. *Mujeres: Pilares fundamentales de la economía nicaraguense*. Managua: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG).
- Agurto, Sonia, y Alejandra Guido. 2002. "Nicaragua: diagnostico rapido sobre el impacto de la titulacion mancomunada." Managua: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG).
- Brown, Jennifer, and Firliana Purwanti. 2002. "Registration of Land and Women's Land Rights on Java." Seattle (WA): Rural Development Institute (RDI).
- Deere, Carmen Diana, and Magdalena Leon. 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press.
- Falck, Emile. 1992. "Project assistance completion report: Honduras small farmer titling project," (USAID Evaluation Report). Tegucigalpa: USAID.
- Hardjono, Joan. 1999. "A Social Assessment of the Land Certification Program" Jakarta: World Bank.
- Lastarria-Cornhiel, Susana. 1997. "Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa." *World Development*, Vol. 25, No. 8 (August 1997), pp. 1317-1333.
- Meizen-Dick, Ruth, Lynn R. Brown, Hilary Feldstein, and Agnes R. Quisumbing. 1997. "Gender, Property Rights, and Natural Resources." *World Development*, Vol. 25, No. 8 (August 1997), pp. 1303-1315.
- Rosales, Sara Elisa. 2002. "Diagnóstico rápido impacto de la titulacion mancomunada de tierras: caso Honduras." Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería. 2000. *Memoria Foro Nacional: Hacia la titulación de tierras rurales con enfoque de género*. Tegucigalpa: Secretaría de Agricultura y Ganadería.

ANNEX A: NICARAGUA: DIAGNÓSTICO RÁPIDO SOBRE EL IMPACTO DE LA TITULACIÓN MANCOMUNADA

Sonia Agurto y Alejandra Guido

Introducción

Este documento constituye un diagnóstico rápido sobre el impacto de la titulación mancomunada en el caso de Nicaragua. El diagnóstico lleva por objetivo servir de insumo para desarrollar una metodología para una investigación que se llevará a cabo en un segundo momento.

En la realización del diagnóstico se utilizaron tres técnicas de investigación, a saber:

1. Investigación bibliográfica disponible.
2. Entrevista a informantes claves de gobierno y de gremios de productores, a nivel nacional y departamental.
3. Grupos focales con mujeres beneficiarias de títulos mancomunados en dos departamentos del país (Nueva Segovia y Leon).

La investigación bibliográfica fue decisiva para la selección de los dos lugares en que se llevaría a cabo los grupos focales, así como para dar un contexto al diagnóstico. Las entrevistas a informantes claves que trabajan a nivel central y en los departamentos de la Oficina de Titulación Rural (OTR), fueron determinantes para reconstruir la experiencia de titulación a nivel de gobierno. Asimismo, fueron importantes las entrevistas a lideresas y líderes gremiales del mayor gremio de productores agropecuarios de Nicaragua, quienes realizan esfuerzos en esta línea. Por su parte, los grupos focales apoyaron en el entendimiento de las bondades y fallas que puede tener una política de este tipo, en el contexto de una cultura donde la supremacía del hombre sobre la mujer es determinante.

El diagnóstico se estructuró en cuatro partes. En la primera parte se presenta la visión general de la política agraria y la percepción que tienen funcionarios de gobierno que estuvieron involucrados directamente en la titulación mancomunada. En la segunda parte, se presenta la experiencia de la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UNAG) en la implementación de una política agraria con sus afiliados. La tercera parte, muestra, la percepción y experiencia de vida de las mujeres que fueron beneficiadas con títulos mancomunados. En la cuarta y última parte del diagnóstico se presentan dos entrevistas a informantes claves delegados de UNAG.

El propósito de la parte tres y cuatro es que sirvan de insumos brutos, en la medida que se plasma la percepción de los entrevistados y entrevistadas, sin que medie en ello ninguna interpretación de nuestra parte. Sentimos, que en esas entrevistas hay muchos insumos que aportarán ideas para desarrollar la metodología de la investigación de la segunda fase.

Agradecemos a funcionarias de la Oficina de Titulación Rural (OTR), donde se nos brindó toda la información necesaria. Asimismo, agradecemos a los delegados de la UNAG que mostraron su accionar en la legalización de la propiedad agraria. Asimismo, a las campesinas de Ocotol y Matagalpa que compartieron sus experiencias de vida con nosotras.

I. Acciones de gobierno en la implementación de políticas de titulación mancomunada

Contexto del acceso de la mujer a la tierra

En Nicaragua, el acceso de la mujer a la tierra se inicia en la década de 1980 con la Reforma Agraria implementada en ese período. A pesar que esta Reforma Agraria es considerada como una de las más avanzadas en América Latina, en la medida que contempla la plena igualdad de las mujeres para tener acceso a la tierra, la realidad mostró que solamente un 8% de las personas beneficiarias de tierras fueron mujeres. Se habla mucho que fueron trabas de tipo cultural las que bloquearon, en mayor medida, el acceso de las mujeres a la tierra: aunque está demostrado que las mujeres siempre han trabajado la tierra, nunca han sido dueñas de este recurso.

Durante los 1990 se dan dos momentos en los cuales se implementan políticas agrarias a través de las cuales las mujeres tienen la posibilidad de tener acceso a la tierra. Mientras en la década de 1980 las mujeres accedieron a la tierra mayormente bajo la modalidad de cooperativas, durante los 1990 lo hacen a través de legalización de tierras con títulos mancomunados.

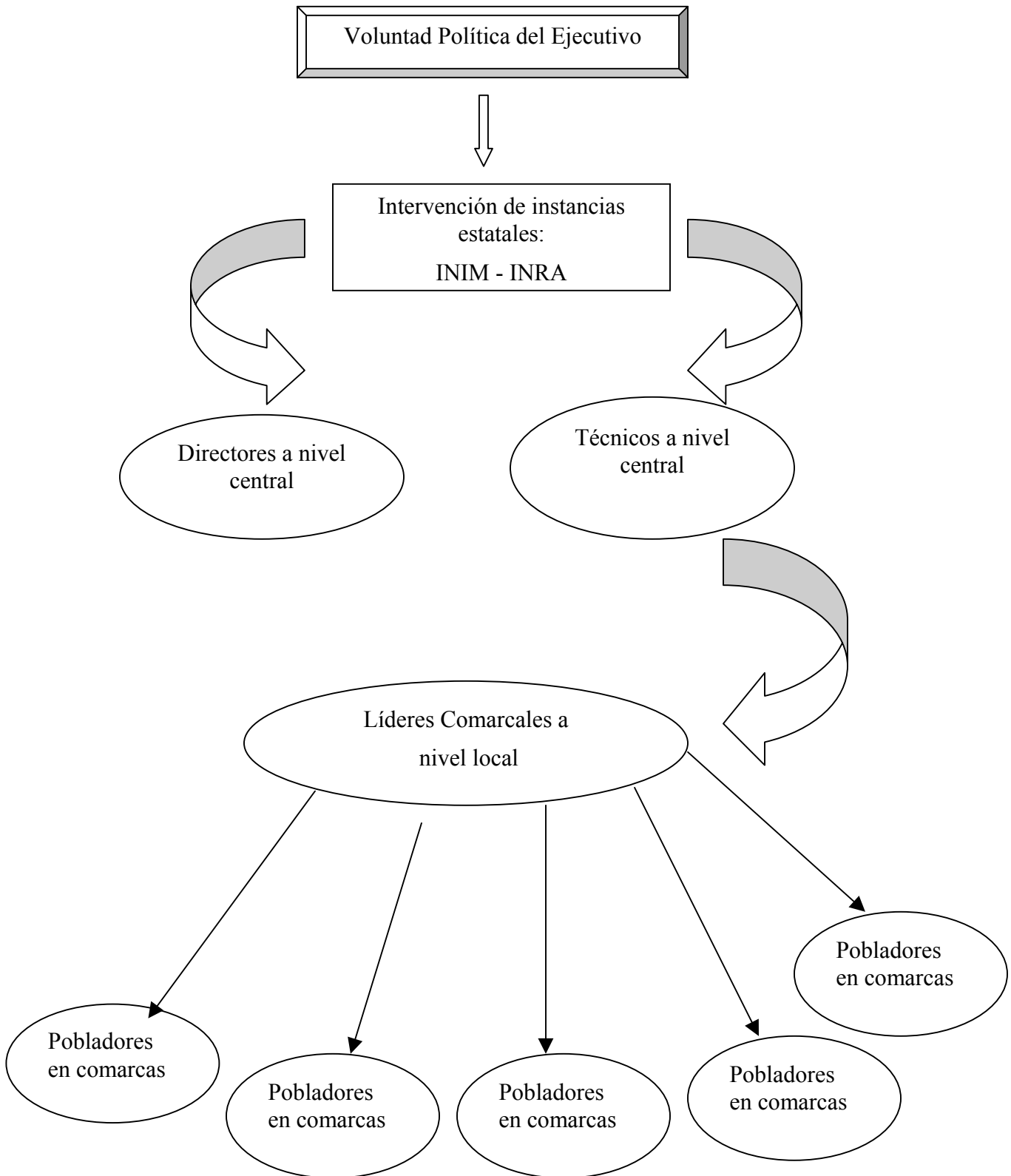
El Primer Momento

Entre 1993 y 1997 el gobierno de la Señora Violeta Barrios, da inicio a un programa de legalización de la propiedad rural bajo la responsabilidad del instituto de Reforma Agraria (INRA), y se toman acciones para garantizar que las mujeres tengan acceso a la tierra. En este esfuerzo se involucra de manera directa el Instituto de la Mujer (INIM), para garantizar acciones de género dentro del proceso de legalización de la propiedad rural. El INIM y el INRA coordinan acciones para sensibilizar a los altos funcionarios de diversas instituciones sobre la importancia de que las mujeres fueran consideradas en el proceso de legalización de la propiedad. Para lograr los objetivos propuestos, por mandato de la presidenta Chamorro se inician una serie de capacitaciones para sensibilizar a los técnicos, ministros y directores que estaban involucrados en el proceso de legalización de la tierra.

El INIM acompañó al INRA en todo el proceso de sensibilización ya que el INRA no contaba con una unidad de género. El INIM desarrolla talleres a nivel nacional donde participan directores y técnicos que se encargarían de ejecutar la política de legalización. Los talleres consistían en mostrar la importancia de la titulación, los pasos a seguir para legalizar la tierra, cómo orientar a las personas que tenían tierras para titular, cómo realizar el proceso de medición de la tierra, y la importancia de que las mujeres fuesen beneficiadas a través de la emisión de títulos en forma mancomunada.

Una vez capacitados los técnicos, éstos realizaban asambleas en los municipios con los líderes comarcales, proporcionándoles la información necesaria para el proceso de titulación. A su vez, los líderes reunían a los pobladores y les explicaban el proceso que se estaba llevando a cabo. Para apoyar las capacitaciones se elaboraron cuñas radiales y televisivos con mensajes sobre el programa de titulación y la inclusión de la mujer en los mismos. Asimismo, se redactaron folletos en forma de historietas con lenguaje popular para hacerlos más accesibles a la población rural.

ESQUEMA DE SENSIBILIZACION PARA LA TITULACION



El Segundo Momento

En 1997, a través de un programa de género financiado por la FAO dentro del INRA, cuyo objetivo era fortalecer el trabajo de la mujer rural, se inicia un seguimiento a las acciones que se estaban llevando a cabo en el tema de titulación. Se inició con un monitoreo del sistema de información que se llevaba a nivel central sobre los títulos emitidos. El monitoreo mostró que la base de datos no presentaba información desagregada por sexo.

A través de un programa del Banco Mundial se apoya la revisión a profundidad del sistema de información y se encuentra que la titulación mancomunada a nombre de la pareja no existe, sino que la titulación mancomunada se había llevado a cabo a nombre de la familia.

La licenciada Patricia Hernández, responsable de la Unidad de Género del antiguo INRA, hoy Oficina de Titulación Rural (OTR), opina que la mala interpretación sobre el concepto mancomunado tuvo sus bases en una falta de información en la etapa de sensibilización.

“Entre 1993 y 1996, prácticamente no se estuvo claro, más bien se hablaba de la importancia de titular a las mujeres pero nunca se dijo que eran títulos mancomunados de pareja resultado de uniones de hecho o matrimonios o legalizados. En ese entonces lo que hubo fue un mal manejo del concepto, yo me atrevería a decir eso porque no le encuentro otra lógica. Además hubo un segundo problema y fue la resistencia a un cambio de actitud, porque era un cambio de actitud”.

Como consecuencia de la falta de claridad del concepto de “mancomunado”, los títulos que se entregaban eran mancomunados pero a nombre de padres e hijos; madres e hijas ; primas y primos. Cuando se evalúa el impacto de la legalización se encuentra que ahí no hay parejas, que los títulos que se dieron fueron títulos mancomunados familiares prácticamente.

A partir de esta evaluación, en 1997 se comienza a sensibilizar a los técnicos que trabajan en informática para que introduzcan la información desagregada por tipo de título. A la par, se inician talleres de sensibilización en las delegaciones con los técnicos y los beneficiarios. Se explica a los técnicos del por qué tenían que titular a las parejas y no a los parientes, el objetivo era que las mujeres tuviesen acceso a la tierra. Además se ejerce cierta “presión” por parte del organismo financiador, el Banco Mundial, para que se cumpliera el objetivo de desagregar la base de datos por sexo, y se les orienta a los técnicos que los títulos deberían ser mancomunados de parejas, porque eso era una demanda, una exigencia del programa de género que llevaba a cabo la institución misma.

PESO DE LA TITULACION POR TIPO DE TITULO 1992 - 2000		
MODALIDAD	NUMERO DE TITULOS	PORCENTAJES
Mancomunado Pareja	2,619	7.85
Mancomunado Familiar	8,346	25.03
Individuales	21,429	64.28
Colectivos	656	1.98
Cooperativas	284	0.86
Total	33,334	100.0
Fuente: Sistema de la Propiedad OTR. 1992 – 2000.		

A pesar de los esfuerzos que se hicieron entre 1993 y 1997, los datos del departamento de estadísticas de la OTR muestran que la mayor cantidad de títulos entregados fueron a nivel de personas individuales. La titulación mancomunada de parejas apenas alcanza la cifra del 7-8% del total de títulos entregados, en contraposición los títulos individuales alcanzan porcentajes del 64.28%. Los datos también muestran que la confusión sobre la titulación mancomunada fue fuerte, en la medida que éstos títulos a nivel familiar representan un porcentaje del 25.03% de la titulación total.

Problemas Enfrentados

- **De orden cultural**

Tanto en la primera como en la segunda fase de legalización de la propiedad, se presentaron problemas, especialmente relacionados con esquemas culturales patriarcales predominantes en el país. Los problemas se presentaron en el proceso de sensibilización y de titulación.

En el proceso de sensibilización se presentó mucha resistencia de la población de hombres. Aún cuando ni hombres ni mujeres eran los dueños legales de la tierra y a través de la titulación iban a ser beneficiados ambos, eran muchos los hombres que se oponían a que se les titulara la tierra en forma mancomunada. Comenta Patricia Hernández que beneficiarios hombres afirmaban: “por qué le voy a dar la tierra a mi mujer si a mí me ha costado y los técnicos temían que los machetearan o les dieran un balazo y concluían que eran los hombres los que hacían esos trámites y al final ellos decidían”.

A partir de 1997, en la segunda fase de titulación, se les aclaró a los técnicos y a los beneficiarios que la titulación mancomunada significaba pareja. Patricia Hernández afirma que de “entrada los técnicos dijeron: nosotros no nos vamos a ir a pelear con la gente, a poner resistencia desde un inicio. Igual fueron los beneficiarios: como me van a venir a decir que meta a mi mujer en el título, a cuenta de qué. El trabajo de sensibilización duró varios meses, no fue de días y no fue de un solo taller, fueron tres módulos en diferentes momentos de talleres donde reuníamos a los técnicos por un lado, a los beneficiarios hombres por un lado y a las beneficiarias mujeres por otro, y después en grupos mixtos”.

Debido a todos estos problemas, el trabajo de sensibilización ha sido permanente. Según Patricia Hernández es necesario seguir sensibilizando a la población y a los que ejecutan las políticas de tierra. Opina que tanto los campesinos y los técnicos son permeables. Sin embargo, según ella, fue la orientación ministerial bajada a las delegaciones de titulación a quién se le comunicó que los títulos debían venir mancomunados, el título que no viniera mancomunado en pareja iba a ser regresado, eso fue lo decisivo.

- **De orden legal**

En la OTR se promueve la titulación mancomunada donde aparece tanto el nombre del hombre como de la mujer. Así lo han realizado obviando la Ley 278 que en su artículo 49 dice que los títulos de reforma agraria extendidos a nombre del jefe de familia, se entenderán como extendido también a nombre del cónyuge o compañero (a) en unión de hecho estable. Es decir, que si el título está a nombre de Juan Pérez y su esposa o compañera es Juanita Pérez, el nombre de ésta última no aparece en el título, pero se supone que al estar a nombre de su esposo o compañero, también está a nombre de ella.

Esta situación ha llevado a que muchos hombres cuando deciden vender su propiedad y consultan con un abogado, sobre la necesidad de llamar a su mujer, el abogado alega que no es necesario, ya que en el título lo que aparece es el nombre de él, y por tanto, él es el dueño y lo puede vender.

Debido a esta ley es que algunos abogados extremistas han cuestionado la titulación mancomunada alegando que ello es una violación a los derechos del individuo, porque se obliga al beneficiario a que incorpore a la mujer. Se puede afirmar entonces que el poder judicial es el menos sensible a los problemas de acceso de tierra que tienen las mujeres, tanto a nivel de los funcionarios judiciales y de los abogados.

- **De orden económico**

La percepción de los ejecutores de la política de legalización de la propiedad rural es que los títulos de reforma agraria no son reconocidos como válidos para transacciones económicas. Por ejemplo, los bancos no reconocen estos títulos como garantía crediticia. Se ha creado un estigma sobre los títulos de reforma agraria, se dice mucho que éstos no tienen validez legal, lo que se ha difundido tanto que se prefieren las escrituras para cualquier transacción legal.

En la actualidad, no existe una coordinación entre las instancias que tienen que ver con la administración de la justicia, la OTR y por ejemplo, las instituciones bancarias, sobre la sensibilización de la legalidad de los títulos. Esta situación provoca que las personas que son beneficiadas con un título, inmediatamente tienen dinero, pagan a abogados para que ese título se lo conviertan en una escritura pública, que tiene más validez para ellos. En las zonas más alejadas, la gente prefiere una escritura que un título.

En este proceso de traslado de títulos de reforma agraria a escrituras públicas, ha pasado que muchas mujeres han perdido su acceso a la tierra, en la medida que los hombres pasan la tierra a nombre de ellos y muchos son los abogados que influenciados por aspectos culturales, se prestan para este tipo de ilegalidades. La Corte Suprema de justicia no da seguimiento a este tipo de situaciones porque generalmente las mujeres viven en zonas alejadas y ello las convierte en presas indefensas de este tipo de situaciones. Problema agudizado por la falta de recursos económicos para acceder a la justicia.

Impacto del Programa de Titulación Mancomunada

Con apoyo de un proyecto del Banco Mundial, el programa de legalización de la propiedad rural llevó a cabo una evaluación de impacto. Los datos mostraron que el impacto en las mujeres es diferente y en ello influye la zona geográfica, la presencia de otros organismos que apoyen con el acceso a otros recursos para trabajar la tierra y la misma vocación de productores de las personas que fueron beneficiadas.

1. Las mujeres se sintieron respaldadas legalmente, pero no en todas las zonas del país. En la zona norte, específicamente en el departamento de Jinotega, fue una zona donde las mujeres afirmaron que el título les había servido para cambiarles la vida, que les había permitido acceder al crédito, estabilizar a la familia, les había permitido conocerse a ellas mismas como productoras. En cambio en otras zonas del Pacífico como León y Chinandega, prácticamente a las mujeres más bien les había acarreado problemas, en la medida que los hombres se dedicaron a vender la tierra, y algunas mujeres habían resultado golpeadas por los hombres para que les dieran el poder de venta de la tierra.

2. Muchas familias no sienten beneficio porque no trabajaban la tierra por falta de asistencia técnica y crédito, esto en la parte de occidente. Sin embargo, en la zona Norte donde hay presencia de otras instancias como CEPAD y proyectos de la Unión Europea apoyando a los productores de la zona, a muchos les ha permitido avanzar como productores. Por ejemplo, en Jinotega hay una cooperativa de productores y productoras de café, que han logrado establecer un fondo, una caja rural, tienen fondos y no necesitan apoyo, más bien ellos les dan crédito a sus socios. En cambio en la zona de occidente no, la gente vendió la parcela en 500 y hasta 250 córdobas. La mayoría que vendió fueron retirados del ejército o de la resistencia, los que no tenían ninguna vocación productiva.

Un dato importante es que el éxito de las titulaciones mancomunadas donde se vieron beneficiadas las mujeres, tuvo mucha incidencia la actitud del delegado y de los técnicos. Delegados con sensibilidad de género, con mucha voluntad de trabajar en contra de las trabas culturales, fue donde hubo mayor receptividad, donde se entregó una mayor cantidad de títulos mancomunados.

El estado actual del Programa de Titulación Mancomunada

En la actualidad el mayor problema que enfrenta el programa de titulación mancomunada, es la falta de voluntad política para continuar con este proceso, lo que se refleja en una falta de asignación de recursos económicos necesarios para llevar a cabo las diversas actividades que implica este proceso. Esto hace que los objetivos de este programa se vean frustrados, porque aunque el objetivo ha sido priorizar la titulación mancomunada, los datos y la percepción de las personas que implementan esta políticas, creen que ello no se dio.

Sobre este tema, la delegada de la OTR en Matagalpa expresa que “actualmente, al carecer de recursos trabajamos con la gente para que ellos pongan los recursos para la medición topográfica. Como las personas tampoco cuentan con los recursos económicos, deciden titular colectivamente porque le sale más barato, esto ha incidido en que la titulación “mancomunada se nos haya bajado. Nosotros hemos titulado bastante a mujeres en colectivo. No tenemos muchos títulos mancomunados e individuales por la falta de recursos económicos para la medición topográfica. La titulación colectiva consiste por ejemplo en que hay una finca de 100 manzanas y hay 20 cabezas de familia. En otro tiempo, si la OTR hubiera contado con los recursos económicos se hubiera ido a medirle a cada uno sus 5 manzanas, pero como no hay recursos para la medición topográfica desde 1997 más o menos, el propio beneficiario tiene que asumir los costos de la medición topográfica. Como medir cada parcela, entre más pequeña más costoso sale, se asocian varios; se ponen de acuerdo, miden en conjunto las 100 manzanas y aparecen los 20 dentro del título. Cuando estas personas quieran vender posteriormente, ellos tienen que desmembrar de la escritura y no tienen la obligación de medir porque como aquí no está catastrado no tienen obligación de medir el área”.

La delegada de la OTR de Matagalpa afirma que “el factor principal para que la titulación mancomunada se encuentre estancada o no avance, se debe a la falta de recursos para la medición topográfica, y hablo por mi departamento. Nosotros estamos legalizando; estamos dando la tierra pero tendríamos mayor poder de incidir de que incorporen a sus mujeres al título si tuviéramos los recursos, pero si ellos son los que están poniendo los recursos para la medición topográfica, esto como que les da un poquito de mayor libertad para decir quiero mi título de esta manera. Sin embargo se ha hecho algo, se ha incorporado a la mujer al título colectivo”.

Percepción de la Igualdad de Derechos con los Títulos Mancomunados

Para las ejecutoras de la política de titulación que fueron entrevistadas, son muchas las mujeres que no sienten que tienen iguales derechos de propiedad que los hombres, ya que muchas de ellas expresan: “para que quiero un título si mi marido al final lo vende, y adonde me voy a ir a quejar, lo que puede hacer es matarme o quebrarme un brazo o que me golpee”. Muchas mujeres se sienten indefensas ya que no tienen información de los lugares donde pueden ir quejarse. Existen Comisaría de la Mujer, oficinas de la OTR, pero éstas están ubicadas en la ciudad, por lo general en las cabeceras departamentales.

En la oficina de la Mujer de la OTR, tenían planes de implementar programas que lleven una mayor información a nivel de las zonas rurales, comarcales, enseñarles a las mujeres a donde dirigirse, cuál es su oficina para reclamar sus derechos como mujer en la titulación, pero por falta de recursos no pudieron lograr este objetivo. Plantean que la mujer que tiene un título mancomunado no tiene poder de decisión para arrendar, hipotecar, hacer transacciones, se siente que está unida a la fuerza en un título. Por ello consideran que aunque se quiso hacer un esfuerzo en que las mujeres deberían tener un título mancomunado para estabilidad familiar y legal, en la práctica los hechos han demostrado que no es así. Patricia Hernández es de la opinión que la mujer debe tener título individual, pero no con 0.5 mzs, esto apenas es “un patio”, esto ha hecho que jamás se le haya visto como productora. A la mujer hay que entregarle suficiente tierra, para que sienta que tiene los derechos al igual que todos los productores de Nicaragua.

II. Acciones de ONGs en la implementación de políticas de titulación mancomunada

Contexto del acceso de la mujer a la tierra

Además de la intervención estatal en la implementación de una política de tierras que lleva como objetivo beneficiar a la Mujer, existe una organización de productores rurales denominada Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), que ha venido desarrollando un programa de legalización de la propiedad con aquellos afiliados a su organización, que poseen tierras entregadas por la Reforma Agraria de la década de los 1980, sea bajo la modalidad de cooperativas agropecuarias y que en estos momentos se han desmembrado, así como afiliados que poseen tierras de forma individual y que tienen necesidad de legalización de su propiedad.

Con este programa se pretende llevar a cabo transformaciones al interior de su organización que permitan alcanzar un mayor bienestar económico y social para sus afiliadas, de ahí su iniciativa de beneficiar a la familia y también a mujeres solas que son las grandes relegadas del sistema patriarcal.

Para implementar este programa, UNAG ha recibido apoyo de organizaciones internacionales de países Nórdicos y de España, y ha montado un programa de legalización de la propiedad. Antes de la implementación del programa, la Sección de la Mujer de dicha organización ha trabajado fuertemente en la sensibilización de su dirigencia, de sus promotores y de sus afiliados, a fin de aprovechar el programa para que más mujeres tuviesen acceso a la tierra a través de la titulación mancomunada.

Los instrumentos utilizados en la sensibilización han sido la realización de seminarios, charlas a fin de convencer a los hombres de la Organización que las mujeres tienen derecho a la tierra. Según la Productora Lidia Darce, directora de la Sección de la Mujer de dicha organización, “el

trabajo de sensibilización a nivel interno de la organización ha sido duro, en la medida que hemos tenido resistencia de parte de algunos dirigentes en algunos departamentos, que te dicen: para qué a nombre de la mujer, por qué no a nombre del hombre. Entonces, la palabra “mancomunada” que es a nombre del hombre y la mujer como que tiene más aceptación de parte de la dirigencia de los hombres, porque sienten que están incluidos dentro del proceso y de que realmente se les va a garantizar de que las mujeres no se les vaya arriba a como dicen ellos, porque existe un celo de que las mujeres se queden con las tierras”.

La UNAG dio prioridad a la titulación mancomunada para no entrar en contradicciones ni choques con los hombres de su organización. Afirma la productora Darce “si vemos que las cosas se ponen calientes, cortamos la discusión y lo seguimos en otro momento que haya mejores ánimos y condiciones. Esta ha sido buena mecánica”.

La sensibilización se lleva a cabo en las asambleas de productores en las comunidades y es ahí donde se da a conocer el proyecto de titulación. Se explica en qué consiste el proyecto y que en él se está priorizando la titulación mancomunada, aunque algunas veces se legaliza solamente a nombre del hombre o de la mujer, pero por lo general, la titulación es mancomunada. Para implementar el programa se cuenta con varios abogados quienes tienen la tarea de hacer toda la tramitación legal que se necesita para legalizar la tierra.

Aunque en UNAG se ha priorizado la titulación mancomunada (hombre y mujer), han sido respetuosos en la decisión de sus afiliados. Comenta la productora Darce, “por ejemplo en mi caso, como mujer saque la titulación de mi propiedad el año pasado a nombre mío, porque a mí me costó, eso me garantiza tener mayor efectividad en mis gestiones como persona; como productora y en todo caso, como mi esposo tiene la suya y yo tengo la mía, tengo todo el derecho, pero eso es algo que uno decide y se pone de acuerdo con el hombre. Nosotros partimos de respetar las ideas de los afiliados y de las afiliadas”.

Problemas enfrentados y resultados obtenidos

En la UNAG se ha experimentado que cuando de habla de relaciones de género de inmediato se entra en contradicción con los hombres, por ello, en la Sección de la Mujer han optado por hablar de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en relación a la propiedad, a la asistencia técnica, al crédito, etc.

Asimismo, han notado dentro de sus afiliados que los hombres pueden aceptar más fácilmente que los bienes estén a nombre de la pareja, sin embargo, donde se presenta el problema es en la toma de decisiones. La mujer toma decisiones, pero muchas veces siente que tiene que consultar al hombre, y ella, la mayoría de las veces obedece las decisiones del hombre. En la organización se está en un proceso de aprendizaje. Cuando la sección de la mujer se conformó en la UNAG hace 15 años, en el era un mito hablar de igualdad de oportunidades, de que las mujeres ocuparan cargos de dirección y todavía hay resistencia.

Impacto del Programa de Titulación Mancomunada

Según la vocera de las mujeres en la UNAG, aún es muy temprano para evaluar los efectos negativos y positivos; pero adelantándose a los hechos se atreven a afirmar que la titulación mancomunada ha venido a favorecer a hombres y mujeres, porque los dos se dan cuenta de lo que tienen.

En la actualidad, cuando una pareja va a realizar una gestión ante determinada institución que les va a proporcionar financiamiento para producción, el hombre y la mujer tienen que dar cuenta de su propiedad, porque los dos se tienen que presentar al organismo de crédito, de lo contrario no toman el título como garantía bancaria.

La dirigente de la sección de la mujer, cree que es lógico que se presenten problemas, por ejemplo, que el hombre quiera vender la propiedad y llevarse el dinero. Por esta razón, la UNAG está en un proceso de capacitación a la pareja, implementando una estrategia que contemple una visión de género y una visión jurídica. Se incorpora la visión de género para que la mujer esté siempre pendiente que ella está en la escritura mancomunada y que tiene igual derecho que el hombre. Afirma Lidia Darce que se “han dado experiencias negativas en años anteriores en las cooperativas y en casos de individuales del sector reformado y no reformado, incluso de personas que han comprado su propiedad y cuando se rompe la relación de pareja, la mujer sale con su maleta y sus hijos. Al ver eso es que nosotros hemos venido martillando sobre ese tipo de experiencias, las mujeres dicen: bueno yo no quiero que me vaya a pasar eso, además mis hijos no pueden quedar en la calle. Además la titulación mancomunada es una forma de proteger a los hijos y a la mujer”.

Los títulos y su legalidad

En la Sección de la Mujer de la UNAG, tienen totalmente claro que “los abogados siempre tratan de enredar las cosas y cuando uno no sabe de leyes, ni sabe como son las cosas que hacen los abogados, ellos nos enredan. Por esta razón, nosotras le decimos a nuestras afiliadas que ante cualquier problema nos busquen para ayudarlas con cualquier asesoría, sin el afán de entrar en choque o conflicto. Hasta el momento no se nos ha presentado ese tipo de casos, sin embargo, no estamos ajenos a que ocurran.

En la Sección de la Mujer están totalmente claras que la condición de la mujer puede cambiar pero su posición puede seguir siendo la misma. Expresan que ellas no saben como podría ser mas adelante la posición de la mujer cuando se dé este tipo de problemas en que un abogado vaya a avasallar o intimidar a la mujer para que el hombre venda o enajene la propiedad, pero están claras que siempre estarán anuentes y decididas a defender los derechos de la mujer y para ello lo han puesto en su planificación estratégica.

Percepción de la igualdad de derechos con los títulos mancomunados

Muchas investigaciones reflejan (FIDEG) que aunque la mujer es la dueña de la tierra, aún le cuesta tomar decisiones. Afirma la dirigente, que a un buen porcentaje de mujeres todavía les cuesta decidir. Por ejemplo algunas mujeres solicitan crédito en una entidad financiera pero cuando llegan a la casa, le dicen al marido: mira aquí está el crédito.

En la toma de decisiones se ha avanzado, pero aún falta mucho. Hay mujeres que toman decisiones, por ejemplo, en UNAG hay afiliadas que dicen: voy a sembrar ajonjolí, voy a sembrar caña, café; una manzana, dos manzanas. Ya la mujer se atreve a decir qué es lo que quiere hacer, dónde lo quiere, cuánto va a sembrar; lo que realmente todavía le cuesta es hacer su contabilidad, poder decir: esto gane o perdí o esto lo voy a ahorrar o con esto me voy a quedar.

Lo que pasa con la mujer es que nunca piensa en ella como mujer siempre está hablando de la sobrevivencia familiar, y el hombre siempre esta pendiente de lo que él quiere hacer. Cuando se da una comunicación de pareja es cuando la mujer gana y el hombre esta pendiente de cómo

invierte lo poco que ganó, ahí si son una familia porque talvez el tuvo menos oportunidad de obtener un crédito. Realmente se da esa situación en que el hombre decide que es lo que hay que hacer, pero no es exactamente como hace años, hemos ido avanzando un poco en ese particular, pero tenemos aún muchas brechas, finalizó diciendo Lidia Darce dirigente de la Sección de la Mujer de la UNAG.

III. Experiencias de vida de mujeres que recibieron títulos mancomunados

- **Maria Segura**

Buenos días, me siento con mucho valor de estar aquí, porque nosotros tenemos un mal hábito que decimos, somos amas de casa, pero a veces hacemos más que el hombre, porque nosotros después que salimos del trabajo del campo venimos a ver a nuestros hijos, y si hay que lavar, lavamos, y si hay que planchar, planchamos y hacer el alimento para los hijos y para uno también; a veces son las once de la noche y parece que no vamos a descansar y después a levantarse a las cuatro de la mañana para lo mismo, estar en el trabajo.

En mi caso, yo salía a trabajar a las haciendas al machete, cuando vienen los cortes de café a cortar café y también cuando viene ese abono, por el lomo mío pasa ese abono y hacemos ricos a los patrones. Yo comencé a trabajar a la edad de 10 años, porque mi mamá era madre y era padre, porque los hombres no se hacían responsable de la mujer y todavía hay ese mal hábito. Desde muy temprana edad tuvimos que ayudarle a nuestra madre para poder ajustar el alimento de nuestra casa.

De esa manera sufrimos pero yo primeramente le doy gracias al señor que luchamos por obtener un título y ahora me siento contenta, porque ahora puedo decir: soy dueña de esta parcela y me siento que ya no voy a andar trabajando en el campo, ahora soy productora, y entonces me siento igual que el varón, porque yo oigo decir todos los varones son productores. A veces al varón le agarra por andar bebiendo y a veces ni trabaja y entonces las mujeres tenemos que ver por el alimento de los hijos para que no se mueran de hambre.

Yo soy viuda, tengo tres niños en clase; uno está en segundo grado, el otro en tercer grado, tengo una niña en primer año y hasta este momento me siento orgullosa de ser dueña de esa parcela. El título esta conjuntamente a nombre mío y de mi mamá. Mí mamá y yo somos viudas.

Ahora que tengo mi parcela todos los días me levanto a las 3 de la mañana, echo tortillas, cocino, lavo trastos, alisto a los niños para ir a la escuela, plancho, les dejo lista su ropa y me voy al campo a las 5 de la mañana. Siembro maíz, frijoles, plátano, quequisque.

Yo me siento de otra manera ahora que tengo la tierra porque digo: me voy a ir a las 6 de la mañana a trabajar, trabajo hasta las doce y vengo a buscar qué hacer para mis hijos. Yo siento que he descansado, porque como la tierra es mía, yo digo, nadie me va a correr. Varias mujeres dicen: a mi no me gusta ir a trabajar al campo, pero yo digo que hay que ir a trabajar a como está esta situación para pasarla.

- **Rosa Suarez**

Cuando no teníamos nada yo me sentía muy triste porque estábamos inseguros, pero ahora gracias a dios que ya está el título nos sentimos alegres, porque podemos trabajar, podemos sembrar. Me siento segura porque ya estamos viejitos, creo que lo único que nos puede separar

es la muerte, porque tenemos años ya de estar juntos, y no creo que él vaya a cambiar. Por eso yo me siento alegre porque podemos trabajar, él trabaja y yo le ayudo.

Yo me siento dueña de la tierra, pero él toma las decisiones, pero si yo pongo de mi parte, soy yo; tanto derecho tiene él como yo. Por ese motivo yo me siento alegre. Nosotros ya utilizamos el título para sacar una cosa poquita de crédito, hace como dos años que sacó pero ya no.

Yo comencé a trabajar desde muy pequeña, porque mi papá me dejó botada con mi mamá y entonces uno tiene que trabajar en las haciendas. Yo comencé a trabajar en las haciendas a la edad de 12 años, cortando, chapodando, carrilando, abonando, yo todo lo he hecho. Ahora trabajamos, pero descansamos un poco. Pero estando allí tenemos que sembrar para producir para nosotros, pero ya no vamos a estar de esclavos en una hacienda.

- **Reyna Lopez**

Yo me siento orgullosa también porque como ya nosotros tenemos título nos sentimos que son propios. Me siento alegre porque estamos los dos juntos. Me siento más segura porque tenemos donde trabajar, ya no vamos a andar alquilando para sembrar una mata de maíz o sembrar frijoles.

Nosotros ya vendimos la parcela y compramos otra. Antes que tuviéramos la parcela, él solo trabajaba en la ciudad, ahora él está sin trabajo y estudia, pero trabajamos en la finca los dos, tenemos café, potreros, estamos sembrando pasto y café orgánico.

Nosotros vendimos la parcela que nos titularon porque nos quedaba muy largo, eran dos días para llegar entonces compramos otra aquí mas cerca, y la compramos mancomunada.

- **Maria**

Me siento muy alegre porque ahora tiene él, tengo yo, tienen mis hijos. Estoy segura porque ya tenemos el título, ya está legalizado. Ahora que ya logramos conseguir nuestra tierra para trabajar, pasar de ella y sacar para nuestros alimentos y el de nuestros hijos, para vender y comprar lo que hace falta en la casa, lo que uno utiliza en el hogar.

Yo nunca he pensado que pasaría si me separara de mi compañero, hasta el momento estamos bien, no se a la hora que pasara eso. No se como él ya está sazón no sé si me pueda cambiar. Yo tengo 29 años y el tiene 52. Yo digo que si me dejara, yo le diría que lo que tiene le quedara a los hijos y ellos verán si me sacan de la casa, que hagan lo mismo que él, entonces serían los hijos los que quedarían con el título de la propiedad, y allí ni él ni yo tendríamos nada. La tierra es de mis hijos. Después de él y yo son nuestros hijos.

Cuando me dieron el título me sentí alegre, porque ya no voy a andar rodando, buscando donde voy a trabajar, alquilando. Estamos sembrando yuca, quequisque, pipianes, ayote, maíz, arroz, más que todo; hortalizas toda clase de verduras.

Estamos juntos los dos en el mismo título, al estar él estoy yo. Los dos teníamos derecho, para mí es mejor porque no estoy tan practica a trabajar en el campo.

- **Concepción Gonzalez**

Le doy gracias a Dios porque no salgo a trabajar a las haciendas. Yo y mi esposo trabajamos en conjunto, yo le ayudo a limpiar maíz y cuando hay frijoles también, ahorita tenemos yuca, yo le ayudo a limpiar y salgo con él a trabajar. En el trabajo nos coordinamos los dos, porque trabajamos en conjunto la tierra.

De 10 años comencé a trabajar con mi papá en las haciendas y también trabajé de empleada doméstica. Cuando nos llegaron a decir que el título iba a salir a nombre de los dos, nos pusimos de acuerdo los dos que estaba bueno así de los dos. Cuando él va hacer una cosa el me dice a mi y yo estoy agradecida, porque usted sabe que el hombre es el que manda primero en la casa y después uno; el que responde es el hombre, la mujer casi no porque no tenemos experiencia, mientras que el varón sí. No es igual esa experiencia yo no la tengo por eso cuando yo voy a hacer algo así yo le platico a él y entonces él me dice que sí.

Cuando recibimos el título, yo por mi parte le di gracias a Dios cuando el muchacho llegó y nos dijo que ya nos iban a entregar el título, porque sin el título nosotros no nos sentíamos seguros en esas tierras, gracias a Dios ya nos sentimos seguros, siete años vivimos así, sin título.

- **Soneyda Hernández Rizo**

Yo vengo representando a mi mamá y mi papá, ellos ya son viejitos. Yo me siento gozosa desde el tiempo que nos dijeron que nos iban a dar el título porque nosotros teníamos 13 años de vivir allí, y no podíamos sembrar cosas que fueran a más largo tiempo, solamente arroz, maíz, frijoles, porque eso a los seis meses u ocho meses uno lo saca; otra cosa no sembrábamos porque no estábamos seguros en el terreno. Ahora que nos dieron el título, ahora sí siembro de todo lo que encuentro, antes no estábamos seguros.

El terreno era como una cooperativa, trabajamos en una parte, después trabajamos en otra parte, no teníamos terreno seguro. Después se dividieron cada quien agarró su pedazo de tierra, desde un principio había un conflicto, llegaban los antimotines que nos querían sacar, y nosotros va de pagar abogados. Yo viví trabajando en una hacienda y le decía a mi papá, con todo el dinero que hemos gastado ya hubiéramos comprado la hacienda. Ahora gracias a Dios desde hace casi tres años ya no gastamos dinero. Ya desde el tiempo que dijeron que iban a dar los títulos, no hemos gastado dinero, ni gastado dinero en vehículos para hacer los viajes a arreglar con abogados.

Hace como 7 años, yo tenía una vaquita y la vendí para poner C\$1,000 córdobas para pagar un abogado. El título está a nombre de mi papá y mi mamá. Somos tres hermanos, yo soy soltera y vivo con mi papá y mi mamá. Por el momento yo soy la que trabajo las tierras, desde un principio la gente que me conoce sabe que soy yo la que me mantengo trabajando la tierra.

Mi papá había pensado, poner en el título a él y a mí, pero yo le dije que no; ya falleciendo mi mamá yo busco como pasar todo el terreno, si es posible, pero ahorita están ellos dos y ya son ancianitos.

Si acaso me casara no voy a ponerlo a él en el título, yo no puedo ponerlo a él, a mis hijos si los pondría, ellos van a ser los dueños, pero un marido no, porque ya siendo dueño él va a querer decir vendamos este pedazo y como yo soy dueña también me va decir vendamos y compremos en otro lado, y no puede ser así. Un marido se va a querer casar conmigo para tener donde trabajar, para ver que sacar, lo va a hacer por un interés, y no puede ser así.

Aunque sea el mejor hombre, yo le diría mejor trabajemos de nuevo y compremos otro pedazo donde tengamos derecho igual. Además a él no le ha costado y si a uno no le ha costado lo vende. Yo vengo aquí porque a mí me ha costado; todo mundo sabe que yo me mantenía trabajando para pagar los reales para que ellos, los responsables vinieran a buscar los abogados para los trámites que hacían.

Yo siento que a mí me ha costado, y me siento orgullosa desde el momento que nos dieron el título, porque cuando no teníamos el título y teníamos el terreno individual decían algunas personas ahora cada quién que defienda su pedazo, el que se lo deje quitar que se lo deje quitar. En el terreno que nos corresponde a nosotros y de varias personas anduvieron montones de escrituras, por eso cuando nos dijeron que nos iban a dar el título yo me sentí alegre y ahora que ya lo tengo mejor.

- **Jilma Morales**

Tengo dos años que me casé con mi esposo. Cuando me vine con él todavía no tenía título y estábamos inseguros, él trabajaba aquí y allá y no podíamos sembrar nada. Ahora con el título ya estamos más seguros. El título está a nombre de los dos, Yo le digo a mi esposo, mira hay que sembrar porque ya esta tierra es de nosotros y si nos llegamos a morir, ya le quedan a los hijos, ya uno trabaja con mas seguridad, sembramos maíz, frijoles, tenemos árboles frutales son 4 manzanas. Si no esta él yo hago cualquier cosa, porque uno hace los trabajos de la casa, entonces trabaja, viene a ver los niños, no se esta pegada en el campo todo el día, las ocho horas.

De pequeña yo me crié con mi papá. Yo trabajaba al campo, trabaje al machete, pero no como se dice a trabajar de viaje como esclava; yo así me crié trabajando aquí en el campo como no me gustaba trabajar en el campo, cuando mi papá murió me quedé con mi madrastra. Mi madrastra me dijo: Vos ándate a trabajar, vos ya podes ganarte la comida, entonces como yo era sola me vine a trabajar a Matagalpa. Ahora que ya tengo la tierra ya me siento tranquila y trabajo lo poquito que yo pueda, le ayudo a mi marido a podar maíz.

Yo se que mi marido no puede vender nuestra tierra porque está a nombre de los dos. Yo voy a los derechos humanos para que no me quiten las tierras y como tengo mis hijos queda a nombre de mis hijos y al faltar él y yo, quedan a nombre de mis hijos.

Cuando el varón es bandido, hace su trato escondido de la mujer, mas cuando uno no es casado; ellos no cuentan con uno; y si uno es casado ellos son bandidos hacen lo que ellos quieren, venden y uno ni cuenta se dio, cuando percató solo le dicen, desocupen porque aquí es mío, aquí ya está vendido, entonces uno tiene que salir con la maleta a tuto (encima) a buscar a donde posar, y el marido se va con el dinero y uno no se da cuenta. Pero no son todos, porque mi esposo no es así.

- **Fabiana**

Desde la edad de 25 años que no tengo compañero desde que me deje con el papá de esta y de allí me arrime con otro, me dejo con otra chavala, entonces dije mejor vivía sola.

Yo todo el tiempo he trabajado, aunque haya tenido hombre yo he trabajado entonces a mi no me hace roncha ni el machete ni la cocina, entonces tengo que trabajar en la cocina y en el monte para mantener a mis hijos. Si es mas duro, pero para mi no, porque como yo no tuve un hombre bueno entonces para mi no, no sé la que tiene su compañero que ha sido bueno. Porque si yo tenía mi compañero siempre tenía que trabajar para mantener mi primer hija para que mi marido no le sacara el bocado de comida en cara; ni tuviera ese rigor de mando de vivirla golpeando, entonces por eso yo dije mejor vivía sola y allí estoy sola.

Hasta ahora y me siento alegre porque ahora trabajo mas descansada, cuando trabajaba en la hacienda, trabajaba hasta las cuatro, pero como ahora ya tengo mis tierras y tengo mi título, digo voy a trabajar medio día y medio día voy a trabajar en la cocina; trabajo mas suave ahora. Ahora

me levanto a las tres de la mañana para dejar la comida hecha, de allí me voy a trabajar a las cinco de la mañana y me vengo a las 12. Ya me vengo a calentar mi comidita para comer y descansar un poquito.

En el campo trabajo al machete para sembrar los frijoles. Lo que nos está fregando este año es la plaga, yo sembré dos manzanas de maíz y no me nació ni un grano, el gusano no me dejó nada, pero voy a ver si lo siembro de nuevo en postrera, ya lo voy rozando de nuevo. Esa plaga es la que nos tiene en Verapaz en quiebra, no sólo a uno. A unos fue el ratón, a otros la mucha lluvia que pone amarillo los siembros y a mi no me dejó nada el gusano.

Nunca he pedido crédito porque me da miedo que me quiten el título y muchos lo tienen metidito por allí, yo no mejor que esté metidito en la bolsita mía y no en la bolsa ajena.

Otras de las presentes dicen que tienen miedo que el marido les venda el terreno, yo les digo que en caso de que una mujer mire que el marido vende el terreno ella puede correr donde le dieron el título para que la defiendan cuando se mire en la calle. Si ella dice, fulano vendió la finca y yo salí a la calle, uno busca ayuda donde le pueden ayudar y como están los dos, allí ella le viene arrancando y le viene quitando para los niños también, pero si solo fuera por él, lo vendió, se fue y ella quedo con los niños sufriendo.

Ahora nos están apoyando a las mujeres, venimos nosotros y le decimos lo que nos esta pasando y entonces ella (la delegada de la OTR) como mas entendida que nosotros nos ayuda. Pero si solo le ponen el título a nombre de él, él lo vendió y la mujer se quedó manos cruzadas, pero si es una mujer que se avivó, si no tiene reales, busca como prestarle y yo digo que yo vengo aquí y se que me van a dar un apoyo. El título a nombre de los dos ha sido una gran ayuda para la mujer porque si el hombre lo vende la mujer tiene que venir a buscar para que la defiendan aquí.

- **Isabel Hernández**

Yo por una parte me siento alegre y por otra parte triste porque yo lo que tengo líquida es una manzana de tierra, pero esa manzana la tengo llenita de siembro, está parejita de frutas, mango, solo frutas. A veces vendemos frutas cuando llegan a buscar, por eso me siento alegre porque tengo mi solar y está cultivadito.

El título esta a nombre mío y de mi marido. Este año no sembramos nada, porque no teníamos donde sembrar maíz, frijoles, porque nosotros alquilábamos para sembrar y este año no nos quisieron alquilar. Me siento tranquila con mi solar vendiendo allí, talvez compraría uno más grande y lo pondría a nombre de un nietecito que tengo, porque hay que heredarle a los hijos aunque sea un poquito.

IV. Entrevistas a informantes claves de las zonas de estudio

1. FEFA Delegada de la Unag en Rio San Juan

Yo en relación a la OTR, honestamente no sé mucho. Yo inicie en la sección de la mujer por una necesidad de que la mujer no tenía ningún acceso a la propiedad, no tenía ninguna determinación. En el año 1993 comenzamos a trabajar, contratamos un abogado para que la sección de la mujer pudiera resolver los problemas directamente de las mujeres, los problemas de la propiedad, pero no específicamente de mancomunado.

Después entramos en un programa PROSUD que nos pidió que tipo de problemas veíamos y yo le planteé el problema de la propiedad y se insertó dentro del programa de la legalización,

entonces como los autores de ese proyecto PROSUD éramos la UNAG, CIPRES, CEPAD, le encargaron el trabajo de la legalización a la UNAG porque estaba más sensibilizada en ese trabajo, y dentro de la UNAG yo me responsabilice dentro de la sección de la mujer de hacer toda la legalización en el contexto de las comunidades que intervenían en el programa.

El proyecto tenía un ámbito que estaba dedicado especialmente a los municipios de San Carlos y San Miguelito en los cuales dentro de la legalización había que hacer: en primer lugar, la legalización de parcelas, el primer ejercicio fue pedir a los promotores locales e incluso a los técnicos la lista de la gente que estaba sin legalidad en la propiedad. En ese primer ejercicio la oferta era solo a varones, pero como yo era la que tenía que hacer la legalización, entonces la exigencia fue: se legaliza “mancomunada” o no se legaliza, gratis.

Se tomaba a la gente que no estaba legal en las comunidades donde intervenía el proyecto, hacíamos listados y después reconvertíamos el listado al programa de mancomunado. Hacerlo mancomunado cuando existía la pareja, hubo casos en los que legaba solo la señora o solo algún varón, pero siempre menos casos de varones solos.

Nosotros hacíamos todo, lo que exigíamos al que estaba en pareja o en unión de hecho o matrimonio, no mirábamos la legalidad sino el hecho de que estuvieran en pareja y que en la comunidad eran considerados parejas, para esos era una exigencia la mancomunada.

Tuvimos dificultades en algunos casos en que los varones se resistían a legalizar la parcela a nombre de los dos, decían cosas como: yo soy soltero y ella también es soltera, porque legalmente los dos eran solteros, ese fue un caso. En algunos funcionó el convencimiento, pero en otros casos no.

Se les dijo, el programa dice mancomunado, ustedes aceptan y si no aceptan se legaliza la parcela como quieran.

¿Hubo algun programa de capacitación de sensibilización?

En algunos casos hacíamos primero un taller en la comunidad, reconvertíamos listados a nombre de quien estaba la propiedad, en general las mujeres siempre decían que la propiedad era de los pero cuando pasaban a la legalización se daban cuenta que la propiedad no era de los dos, de hecho eran manejados siempre por los varones.

Hacíamos una planilla que contenía: el nombre del varón, el nombre de la mujer, nombre de la pareja, el área, los linderos y todas esas cosas.

En todos los casos no ha habido una capacitación, ha habido una exigencia, eso si.

Primero tuvimos un abogado local que nos retrazo muchísimo las gestiones, incluso me decía en mas de una ocasión “ los hombres no quieren” lo de mancomunado.

Llevamos 3 años con una abogada mujer, en ese caso o es más consecuente con el programa o de hecho tenemos menos dificultades con el asunto, y en algunos casos, como tres o cuatro casos que no se legalizo porque el varón se resistió al decir que no tenía que ser mancomunada. Esas personas se quedaron sin legalizar la parcela y a ver que pasa. Ahora uno de ellos esta queriendo que legalicemos a nombre de los dos porque efectivamente se está dando cuenta que no es un capricho mío sino que el programa esta funcionando a nombre de los dos.

Ahora hay una aceptación. Se les invita y se les dice, el proceso de legalización va así; este es el procedimiento, esta es la determinación del programa, tiene que ser a nombre de los dos, y todos

dicen si. Ahora todo mundo acepta la mancomunidad de la propiedad. Hemos hecho como 400 y pico en parcelas, terminamos los programas en las localidades, bueno no hemos terminado todavía, tenemos una localidad donde tenemos pendientes 30 escrituras pendientes por los trámites anteriores que hay pendientes. Hay mucha gente que compro mal, así hay una cadena de malas compras. Hemos tenido que hacer un montón de títulos supletorios. La comunidad que falta ahorita es el Consuelo 2. Tenemos de 2 títulos supletorios 31 escrituras posteriores, o sea de gente que vendió en pedacitos. Lo que hacemos es a los primeros hacerle título supletorio para después desmembrar a todos y eso suele ser bastante largo, el tiempo es pesado porque son mas viejos, pero en general la gente lo acepta.

Te encuentras con algunas trampillas, por ejemplo lo de la semana pasada en una comunidad. Ya estaba la comunidad completa según el técnico. Me voy a la comunidad pregunto si hay gente o propiedades todavía sin legalizar, porque a lo mejor no hacen una intervención mas clara de cuánta gente falta, de cuántos no. En ese caso estuve y me salieron 21 de los cuales 7 eran títulos supletorios dependientes los otros de los otros, y en uno de los títulos supletorios siempre la pareja Rosendo Martínez con el área no se cuanto, y ahorita que ya está el título supletorio resulta que el área esta a nombre de Castillo entonces le decimos, yo a usted no le doy la escritura, usted me va a traer la cédula, hubo una rectificación porque había mentido en el nombre, la cuestión es que después no le sirve porque si después tiene un abogado consecuente y le va a pedir que área castigo que no existe. Hay trampillas de esas que todavía la gente las hacen en función de no aceptar la legalidad mancomunada. Pero en general hay una disposición positiva a esa modalidad.

Es fuerte la resistencia, todavía hay gente que dice que si las mujeres tienen derecho, y no es mala voluntad la falta de conciencia de que las mujeres tenga o no derecho a la propiedad. Se dan casos de todo, se encuentran con que por haber hecho el título de propiedad mancomunado, pues se van de Costa Rica. Algunos dicen voy a vender, pero hay mujeres que se resisten a vender, se va a Costa Rica y vuelves a ver que pasa, entonces gracias a la resistencia de la mujer han mantenido la propiedad porque en Costa Rica les ha ido mal.

En estos ejercicios es que te das cuenta que es efectivo que el título este a nombre de la pareja. Todavía no hay una conciencia clara de lo que se va a hacer o que vamos a hacer con el título a nombre de los dos, pero al menos se esta logrando que haya defensa en situaciones conflictivas. Creo que eso es el logro de la propiedad mancomunada, para mí.

Por ejemplo pones una propiedad a nombre de los dos, al principio el hombre lo acepta a nombre de los dos; luego el señor se junta con otra mujer y le dice a la señora que no tiene nada que hacer, que se vaya que allí no puede sembrar nada, que allí no entra ni a comer un mango, ante esas situaciones se tiene una defensa, sino no habría ninguna defensa.

Ahora tenemos dos casos, después que deshicimos la propiedad mancomunada ahora le tenemos que resolver la situación de litigio que tienen entre los dos. Hemos tenido otros casos en que hemos tenido que hacer desmembración ya definitiva para los dos, pero ya hay una igualdad en la desmembración, y todo eso es consecuencia de que lo tenemos a nombre de los dos, debemos hacer una separación y podemos llegar a propiedad de individuales si el caso llega a ruptura. Algunas mujeres son las que tienen esa conciencia de derecho, hay algunas que todavía tienen la propiedad a nombre de los dos. Hay abogados que se prestan a obviar el nombre de la mujer.

2. Leonel Lopez, Delegado de UNAG Ocotal

En 1980 hubo una Reforma Agraria, esta reforma agraria fue un éxito porque logro el campesino tener su tierra, logro la gente tener una justicia en lo que es la tenencia de la tierra, mucha gente que tenía la idea de tener su tierra, lo logro.

Las políticas van cambiando y eso va afectando la parte económica, obligando a cualquiera a crecer o caer y logramos tener estabilidad en un porcentaje mínimo. Nosotros como UNAG nos vemos obligados a ver el campo, especialmente, las mujeres que son madres solteras, que han estado enfrentando la problemática del campo.

Analizamos con algunos organismos que estamos interesados en un banco de tierra para darle respuesta a las mujeres. De los organismos que nos apoyan tuvimos respuesta de un organismo español, VERMON que nos dio la oportunidad e hicimos un ensayo de comprar 50 manzanas para la primera etapa. El proyecto contempla tres etapas. Iniciamos la primera que esta concluyendo ahorita y la que viene que si esta tiene éxito, la otra será mejor. Es un proyecto piloto de eso hemos tenido resultados muy positivos, estos títulos salieron mancomunados mujer-marido y si la mujer es soltera a nombre de ella.

Lo importante es que hemos visto que ha habido confianza tanto de la familia, como de la parte financiera. Porque en la zona de nosotros predominan mas la microfinancieras que son las que están regadas en el campo diseminadas en los diferentes municipios. Esto ha logrado que ellas puedan obtener financiamiento, porque es un título legal, inscrito en el registro de la propiedad y que da confianza tanto para el que da la plata como al dueño de la tierra y de esa forma hemos venido trabajando y desarrollando ese proyecto, con buenos resultados. También hemos tenido gente que tiene título mancomunado que no lo hemos atendido como proyecto pero son afiliados a la organización, que a través del gobierno se ha beneficiado, tenemos gente de Murra, Jícaro, Jalapa, Quilalí.

¿Cómo decidieron que iba a ser mancomunada, qué motivó a hacerlo?

Desgraciadamente nosotros los hombres somos muy machistas, hemos considerado que esto ha contado, porque es una herencia. Hicimos un estudio de la propiedad, ese estudio nos arrojo que había mucha inestabilidad en las familias debido a que nosotros los hombres somos los primeros en sacar el financiamiento, vender y dejar abandonada a la mujer.

Hemos sido de los que estuvimos gestionado en el gobierno de Dña Violeta y Alemán, planteándole a la OTR que lo importante sería para que haya estabilidad que titulen a la mujer, porque tendría que convencer a mi mujer para vender la tierra, de lo contrario ella me dice que no, y hay organismos que la respaldan para que no quede en la calle, de esta forma consideramos que debía ser mancomunado para que haya estabilidad económica en la familia.

¿Cree que a nivel local hay respeto jurídico en lo que se refiere a respetar la firma de la mujer, porque he oído muchos casos donde el hombre vende, y la mujer no se da cuenta?

Mira la verdad de las cosas es que cuando hay este tipo de problemas, porque no lo vamos a negar, porque los hay. Casualmente me encontré con una situación de este tipo, el hombre vendiendo y la señora diciendo no estoy de acuerdo, pero lo quiero, así de esa forma.

Yo le decía usted quiere a su marido, pero no quiere a sus hijos. Yo como padre trabajo para que mi familia y mis hijos vivan bien, entonces si usted termina de vender la propiedad, usted va a quedar en la calle y a sus hijos el día de mañana nadie los va a volver a ver. Y un dirigente que

ve que usted fue beneficiada con la reforma agraria por el proyecto o como se llame y nosotros no podemos seguirla beneficiando, esos casos se dan, pero son mínimos.

En eso del respeto, si creo que a lo mejor muchos organismos que trabajan con esto de la capacitación de los derechos que tenemos tanto los hombres como las mujeres han servido para despertar al campesinado, a la campesina y ya es difícil que una campesina se deje creer que ese documento no vale, y sabe que ella puede tener derecho a financiamiento.

¿Ud cree que todas esas normas culturales que dicen que la mujer debe subordinarse al hombre porque el hombre es cabeza de la familia, han influenciado en esta región?

A nosotros nos ha salido fácil, porque nosotros manejamos un proyecto, tenemos un programa. Antes se manejaba la sección de la mujer, departamento de capacitación, pero ahorita de cara al cuarto aniversario, estamos trabajando que eso se maneje con enfoque de familia.

Hay mujeres que son machistas, que dicen esto es mío y nada tienes que meterte, para mí lo importante es darle a conocer a ambas partes, a la pareja que eso es de la familia; y lo que la mujer invierte es para mí y lo que la mujer invierte es para el hombre, que estamos compartiendo, sentir que lo que estamos produciendo es para los dos, eso es muy importante.

Nosotros casualmente cuando entramos a algunos municipios que la mayoría de los organismos no ha podido entrar, por la inestabilidad, por cuestiones de guerra, encontramos mujeres que dicen, yo no salgo porque mi marido no me deja salir, ni para ir a traer la medicina de su hijo. Nosotros a través de UNAG de FUNDEMUNI y otros organismos que han estado trabajando por los derechos de la mujer, contra la violencia, hemos estado trabajando en conjunto para despertar todo esto, que las mujeres tengan ánimo de defender sus derechos porque todavía hay muchos hombres que piensan que la mujer es de la casa, la de la cocina que la mujer no puede manejar su finca. Eso es algo que a nosotros nos afecta.

Yo digo que nosotros los dirigentes debemos dar el ejemplo, yo por ejemplo, tengo mi esposa, hijos, y tengo mi finca lo que hago es que platicamos que es lo que se puede hacer, que es lo que esta mal hecho para compartir, porque cuando vienen ganancias nos alegramos, creo que eso es importante.

Nosotros los dirigentes de la UNAG tenemos la dificultad de que estamos hablando el discurso muy bueno pero en la realidad somos otra cosa. Yo soy dirigente de la UNAG estoy buscando que seamos mejores que sepamos capitalizar los proyectos que estamos ejecutando, que no haya incoherencias. A veces marginamos a la señora y le decimos si te metes en ese proyecto te van a quitar la tierra o no vas a pagar, cuando nosotros hemos visto en la realidad que las mujeres son mas eficientes, son las que pagan mejor y más rápido los créditos, nosotros los hombres tenemos tantos vicios.

Lo más importante es que ha habido un despertar y creo que ya no son los tiempos de antes.

Y los hombres, ¿cómo han aceptado el título mancomunado?

No mas que todo comentaban en forma de broma con los técnicos. Cuando vinieron de parte del organismo VERMON a entrevistarlos, así como ustedes vienen ahora, los hombres decían estamos encantados.

Nosotros hemos visto una voluntad de nacimiento, porque cuando yo no tengo nada y me dan algo y me especifican que es lo que se me esta entregando, porque nosotros no le donamos la tierra, se la estamos dando financiada con sus condiciones de pago, sin interés. Un ejemplo, la

manzana de tierra en Jalapa costó 4,000 córdobas, lo paga en 8 años, si le sacamos la cuenta de que le toca pagar son entre 700 y 600 córdobas anuales. Pero me decían algunos mis manzanas de maíz están buenísimas, espero sacar 200 quintales de maíz, a lo mejor puedo pagar la manzana de tierra este año; yo les decía esa es voluntad de ustedes si quieren pagar, pero este proyecto es de ocho años, pero si quieren pagar antes, mejor, porque nosotros lo invertimos en otra familia y el proyecto avanza.

¿Ustedes se coordinaron con otras instancias para este proyecto, fuera de la UNAG?

Mire que este proyecto consiste en que en este proyecto compramos tierra, nosotros pensábamos hacer un solo banco de tierra, comprar una finca y distribuirla a las distintas familias, pero después que hicimos un estudio, diagnóstico consideramos que no, que no podía ser así, porque si yo vivo en Ocotál, no me voy a mover a San Fernando, entonces lo mejor es que si vivo en Ocotál, en Ocotál me vendan. Logramos conseguir la tierra en los municipios donde está la gente.

En Jalapa y San Fernando la gente quedo ubicada con sus manzanas. Es un proyecto piloto. También nosotros tenemos gente que fue beneficiada por la reforma agraria, colectivos de mujeres, individuales, parejas, o sea hay manejo de la propiedad en diferentes formas: asociativas, individual, parejas, etc.

¿Cree que las mujeres al igual que el hombre perciben que tienen igual derecho sobre la tierra, que la pueden hipotecar, arrendar, vender o sienten que eso es del hombre, que ha sido siempre dueño de la tierra?

Yo creo que la verdad de las cosas ahora si es positivo porque esta familia o esta mujer pueden hacer sus negociaciones directas con las microfinancieras o con cualquier organismo que da crédito sin ningún atraso o problema, incluso puede hipotecar la tierra.

Hubo un proyecto en Quilalí solo de mujeres, ellas fueron las dueñas de la tierra

Y las cosas se lograron porque habían mujeres de este tipo, no de palabra sino de verdad que nos decían: tenemos una finca mancomunada con mi marido, pero él tiene su pedazo aparte y yo tengo mi pedazo aparte; o sea que ante cualquier problema cada uno tiene sus tierras aparte. Hay una buena aceptación tanto del que tiene la tierra como para el que se la está destinando.

Otra cosa que es importante es el respeto por parte del estado, porque con esto que ha habido de las propiedades, yo me atrevo a decir que en este departamento, las tierras asignadas a las mujeres no han sido tocadas, creo que es algo que hay que reconocer. Hay algunas dificultades que los hombres tenemos que reconocer que somos los que mantenemos restringida la libertad, estamos rompiendo con los esquemas, pero hay lugares donde todavía tenemos problemas, donde la UNAG y otros organismos con ese enfoque que hemos podido llegar a conocer a la pareja y cual es la función de la pareja.

¿Ustedes tuvieron un proceso de sensibilización para hacer eso?

Claro que si más o menos desde el 85 hasta este tiempo estamos trabajando continuamente. Todos los proyectos de la UNAG tienen componente de género, para ver el problema económico, el problema de salud, el problema de la propiedad, de todo para que la familia sea mas unida, porque si no, la verdad es que no haríamos nada.

La sensibilización con los técnicos, los beneficiarios, las mujeres y los hombres ¿fue por aparte?

La sensibilización es compartida. El 30% tienen que estar vinculadas la mujer, estamos tratando que la mujer sola, la madre soltera.

La vez pasada tuvimos un proyectito que le llamamos Proyecto “La Vaquita”, exigíamos que ese documento fuera recibido por la pareja para la familia, y tuvimos una experiencia extraordinaria, porque este proyecto se ha mantenido. Este proyecto es con IVO. En este proyecto se logró que se le diera una vaca parida a cada familia para la alimentación de sus hijos y tuvo un buen impacto porque la gente se siente segura. Nosotros les decíamos no le podemos dar una vaca a la mujer y una vaca al hombre, pero si una vaca a la familia, la van pagando poco a poco, a largo plazo, así van pagando y van teniendo otras condiciones de futuro.

Les fue mas facil romper los esquemas culturales en un proyecto como el de ustedes donde les estaban dando tierra a la gente pero por ejemplo los hombres que ya tenían la tierra y se les dice que se les va a llegar a titular, pero que sea mancomunado como le tocó a la FEFA en Rio San Juan. ¿No cree usted que hubiera sido mas dificil?

Yo creo que no porque para mí que ya tengo una experiencia acumulada de compartirla con la familia, juntado, casado, como sea. Para mí que tengo 10 mzs y está a nombre de mi esposa y mis hijos, comparto toda la finca.

Es importante que nosotros en la UNAG hemos trabajado para eso, para fortalecer la unificación de la familia, porque en este departamento y en zonas de guerra habían familias muy desunidas; unas por un lado y otras por otro, porque tal vez la esposa era de un partido y el marido de otro, pero a la hora de trabajar trabajan unidos. Esto gracias a los mecanismos de capacitación con este enfoque, sensibilizando a la gente en la parte económica, social, y como compartirlo, ha sido difícil pero se ha ido avanzando, superando, porque en los ochenta uno llegaba a una casa y el que salía era el hombre porque la mujer estaba en la cocina, ahora es diferente.

¿A qué se debe por que tuvimos una reforma agraria de lo mas avanzada en la que se le hubiera dado lo que mas quería y sin embargo no fue asi? ¿Qué fue lo que influyó?

Si pero era el 8% a través de la reforma agraria donde hombres y mujeres tenían igualmente derecho a la tierra.

Si creo que el dato era mas alto. Nosotros estamos en el 30% como UNAG a nivel nacional en el censo que hizo INEC y tenemos una cantidad de mujeres que son propietarias de tierra de la reforma agraria de los 80's.

Es admirable el caso de una cooperativa en Jalapa y San Fernando. Los hombres vendieron la tierra y las mujeres allí la tienen, que cosa mas admirable de esas mujeres desde que les dieron la tierra consideran que eso era de ellas y que nadie se las debe quitar, aunque hubiera inestabilidad allí están.

Entre 1990 y 1992 hubo una inestabilidad tremenda en esto de la propiedad. Aquí mucha gente que había sido beneficiada por la Reforma Agraria comenzó a regalar la tierra a venderlas en 100 córdobas, donde hoy una manzana apta para granos básicos anda en 10,000 córdobas, lo daban regalado porque decían después nos lo van a quitar, eso lo hacíamos los hombres las mujeres no.

Yo vivo en el Jícaro y estuve en una cooperativa donde habían 20 mujeres, y hace unos días nos reunimos para ver la desmembración de la cooperativa, para que cada quien tenga su escritura,

pues me asuste, las 20 mujeres allí están en su casa y el resto, los hombres que éramos 28, solo 15 tenemos la tierra, el resto vendieron. Para mí las mujeres han tenido mas beligerancia en los procesos de Reforma Agraria en los diferentes gobiernos porque se han sentido seguras, nosotros los hombres hemos sentido desconfianza y mas bien hemos influido en algunas mujeres para que vendan.

¿En qué consiste el que haya habido un cambio en el hombre de querer compartir con su mujer el título a través de la titulación mancomunada?

En primer lugar nosotros consideramos que el cambio se da por: vincularse entre parejas, pero nosotros tenemos que jugar un papel beligerante , buscar como sensibilizar. En primer lugar lo estamos haciendo con la gente que es afiliada. Hemos venido planteando que cuando se hagan negociaciones se haga con la familia, con la pareja, incluso es importante, les decía, matricular el fierro mancomunado hombre -mujer en la alcaldía, porque te puedes morir la mujer tiene que vender, necesita hacer una carta venta y el hombre no esta tienen que hacerle un poder con abogado. Si estoy convencido que la mujer me ha ayudado en todas las dificultades para tener lo que tenemos porque le voy a tener desconfianza. De hecho nosotros hemos visto en las reuniones que la mujer comparte con el hombre. Ellos están convencidos que es la única forma de salir adelante.

ANNEX B: DIAGNÓSTICO RÁPIDO IMPACTO DE LA TITULACIÓN MANCOMUNADA DE TIERRAS: CASO HONDURAS

SARA ELISA ROSALES

Presentación

Las páginas subsiguientes contienen la información correspondiente al Diagnóstico Rápido efectuado en el marco de la investigación auspiciada por el Land Tenure Center referente al “Impacto de la Titulación Mancomunada en Honduras, Casos Guayape y La Esperanza”. Los lugares fueron seleccionados en consideración a dos razones: la primera por haber sido lugares donde se han realizado experiencias de titulación mancomunada de tierras y segundo por haberse ejecutados proyectos de desarrollo rural en donde se ha considerado la titulación individual y mancomunada de tierras. Tal es el caso del proyecto Guayape que es el que contó con mayor información desagregación y sistematización de datos relacionados con el tema central de esta investigación. En el caso de La Esperanza, además de presencia institucional como el proyecto de la cooperación alemana (COHASA) y del Instituto Nacional Agrario, la presencia étnica Lenca genera un interés investigativo diferenciado.

Los objetivos que orientan la presente investigación son los que se detallan:

- 1) Determinar la efectividad de la implementación de la titulación mancomunada en Honduras,
- 2) Medir el impacto de ésta para la mujer en cuanto a sus derechos de propiedad, su estatus social, y su acceso a los mercados de factores productivos (crédito, trabajo y tierra).

De acuerdo a la muestra aleatoria levantada con mujeres y hombres (beneficiarios/as y personal técnico) de los proyectos Desarrollo Agrícola del Valle del Guayape (localizado en el departamento de Olancho) y de Cohasa (en el departamento de La Esperanza, Intibucá respectivamente), los proyectos se constituyeron como referentes institucionales ya que en el primer caso el proyecto finalizó hace algún tiempo y hubo que hacer un esfuerzo para localizar algunos (as) técnicos para entrevistarlos y conocer sus experiencias y opiniones relacionadas con el tema de esta investigación y en el segundo caso el proyecto Cohasa tiene como quehacer fundamental el eje de seguridad alimentaria y desarrollo comunitario. Se tomó esta experiencia por su área de influencia en el departamento de La Esperanza, Intibucá, la presencia de campesinos (as) de ascendencia lenca (uno de los pueblos étnicos existentes en el país), y por haber sido uno de los departamentos donde ejecutó un proyecto de titulación de tierras. Desafortunadamente no fue posible encontrar mayor documentación sobre el mismo debido a que hace varios años concluyó el proyecto en mención y no se encontró personal técnico que hubiese participado directamente en tales acciones. Lo que si es claro que las organizaciones representantes del pueblo Lenca como la ONILH manifiestan su desacuerdo en que la titulación priorice la tenencia individual de la tierra debido a que ellos por razones culturales e históricas propugnan por la titulación y la propiedad comunitaria de la tierra.

El propósito de este diagnóstico fue el de identificar las percepciones de las personas que han obtenido su título de propiedad de manera mancomunada para tratar de valorar el posible impacto alcanzado, de tal manera que refleje un panorama referente a las experiencias obtenidas en el proceso de titulación mancomunada de tierras. Los resultados del presente diagnóstico constituyen insumos para ser profundizados en etapa investigativa posterior.

El presente estudio incluyó la definición de aspectos tales como las modalidades en que se relacionaron los administradores de los programas de titulación, los/as promotores y las organizaciones locales para la implementación de los programas de titulación mancomunada de tierras, así como las percepciones de mujeres y hombres en relación a la igualdad de derechos en cuanto al acceso a la tierra y los obstáculos legales, administrativos y socioculturales que condicionan la titulación mancomunada.

El mismo se encuentra estructurado en cinco apartados a saber: el primero contiene la presentación; el segundo los aspectos metodológicos; el tercero comprende una caracterización geográfica, productiva y socioeconómica; el cuarto trata de la legislación, el acceso y control sobre la tierra; el quinto la lista de las personas entrevistadas; y finalmente aparece la bibliografía citada y consultada.

Aspectos Metodológicos

Se preparó del marco conceptual de la investigación que incluyó la definición de aspectos tales como: la situación de la mujer en el marco agrario hondureño y la persistencia de condicionantes culturales que restringen el acceso de las mujeres rurales a la tierra y a los demás factores de la producción. De allí, se preparó el diseño y validación de instrumentos de investigación y formularios sobre otros aspectos. La siguiente etapa consistió en la recolección de la información en los sitios seleccionados.

La hipótesis preliminar de trabajo que guió la metodología se formuló de esta manera: En dependencia de un adecuado proceso de promoción para la titulación mancomunada, la población tiende a responder positivamente, no obstante la realización de la misma enfrenta limitaciones de carácter socio cultural, étnico, económico y administrativo.

Los supuestos del diagnóstico rápido fueron dos:

1. Existe experiencia y asistencia técnica en el proceso de titulación mancomunada de tierra y unidades ejecutoras oficiales y no gubernamentales que apoyan a las mujeres campesinas,
2. La existencia de los sectores independiente y reformado en el agro hondureño constituyen espacios de intervención diferenciado, en donde las mujeres del primer sector han logrado mayor área de titulación.

Los variables e indicadores incluyeron:

- Situación socioeconómica de las mujeres rurales (edad, ingresos, estado civil, etc.)
- Mejoramiento del acceso de las mujeres a la tierra, al crédito y a otros servicios para la producción
- Cantidad de tierra titulada a mujeres del sector independiente y del sector reformado (constituido por grupos campesinos organizados por la reforma agraria)
- Avance en el estatus social de la mujer, seguridad en la tenencia de la tierra, usufructo, conocimiento de sus derechos como productora rural, adopción de tecnología e incremento en su bienestar
- Mejoramiento de la participación de las mujeres en las organizaciones campesinas y en sus comunidades.

La definición de criterios para seleccionar los sitios que se investigarán eran:

- la existencia de proyectos de titulación de tierra
- la concentración de mujeres rurales que han titulado de tierra en forma mancomunada
- localización por sectores: experiencias de titulación tanto de mujeres pertenecientes al sector independiente como al reformado.
- presencia de ascendentes étnicos en la población (caso Intibucá, donde existe población con tradición de la etnia lenca).

Desde el punto de vista cuantitativo la muestra incluyó a 50 mujeres del sector independiente (pequeñas propietarias con título mancomunado de tierras), de las cuales 30 estuvieron vinculadas al proyecto Guayape en las comunidades de Juticalpa, Zopilotepe, Colonia Agrícola y La Concepción y 20 a Cohasa en las localidades de La Esperanza, Intibucá y El Pelón, con quienes se levantaron entrevistas estructuradas. Se realizaron tres grupos focales dos en Juticalpa y uno en La Esperanza. Se levantaron 12 entrevistas a personal técnico y diez entrevistas estructuradas a dirigentas campesinas dos lencas y tres entrevistas a representantes de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

Los informantes claves incluyeron a:

- Asesor legal, Jefe de Titulación de tierras INA, Jefa Departamento de la Mujer del INA
- Un Jefe de proyecto
- En las organizaciones de campesinas/os CHMC, Secretarios generales de Organizaciones campesinas, COCOH y CNC
- Mujeres lideres comunitarias.

Entre las principales técnicas utilizadas para el diagnóstico rápido se detallan las siguientes: revisión documental, análisis de casos, realización de entrevistas estructuradas, entrevistas a grupos focales, observación directa, reuniones de trabajo con personal de campo y testimonios de mujeres beneficiadas con el proyecto de titulación de tierras. La revisión de casos se hizo a los atendidos por el Departamento de la Mujer y Joven Rural y del Departamento de Titulación de Tierras del Instituto Nacional Agrario (INA) y otras instituciones afines. Las entrevistas a grupo focal se hizo a mujeres que participaron en el proyecto Guayape en la ciudad de Juticalpa.

Caracterización Geográfica, Productiva y Socioeconómica

Aquí presentamos una caracterización geográfica, productiva y socioeconómica de los sitios y la población seleccionada.

Departamento de Intibucá y la Etnia Lenca

El departamento de Intibucá se encuentra localizada en el occidente de Honduras, forma parte de una de las regiones social y económicamente más postergadas del país, también se caracteriza por ser una de las zonas donde se encuentra ubicada la mayor parte de población indígena de la etnia lenca. La población lenca se localiza en los departamentos de Intibucá, La

Paz y Lempira. También se encuentran en número reducido en los departamentos de Santa Bárbara, Comayagua, Francisco Morazán y Valle.

Los Lencas viven en más o menos cien (100) comunidades donde habita una población estimada de cien mil personas (100,000). Las comunidades localizadas en los primeros tres departamentos mencionados, conservan una diversidad de elementos que los caracterizan: fuertes fundamentos en creencias y prácticas religiosas, en los rituales concernientes al ciclo de vida, productivos y de la naturaleza, y en las formas ancestrales de organización socio-económicas y religiosas.

De acuerdo a datos históricos, antes de la llegada de los españoles los lencas y demás grupos indígenas que habitaban la región estaban gestando su propio proceso histórico; los relatos acerca de las cruentas guerras dejados por los cronistas coloniales, dan fe de una efervescencia política que tendía hacia la unificación de las provincias y hacia la consolidación de poderes hegemónicos, . existían las relaciones de producción comunal primitivas.

Dos características socioeconómicas básicas inducen a Anne Chapman a definir como mesoamericanos a los lencas: la estratificación de la sociedad en nobles, vasallos, esclavos y, por otra parte, la agricultura de cultivo de especies que se reproducen por semilla, logrando una producción relativamente alta, dos cosechas al año, lo que le permitió la concentración de la población en pueblos relativamente grandes.

La conquista y colonización española de Honduras consistió en un proceso de destrucción violenta de la organización económico-social de los pueblos indígenas. En el caso concreto de los lencas, de acuerdo a los cronistas, la conquista no fue fácil, pues resistieron por más de veinte años.

Uno de los mayores problemas de las comunidades lencas está asociado a la desigual distribución de las tierras y la deficiencia de los terrenos minifundistas. La lucha por la tierra coloca a los lencas en contacto con los problemas nacionales, siendo esta situación un medio efectivo para propiciar el cambio de indígena a finquero; provocar y organizar la lucha por la tierra para liquidar el régimen de explotación feudal que prevalece en la región, sobre todo en aquellas zonas donde se cultiva el café, que es la base de la transformación cultural de la región indígena.

El lenca que participa como sujeto económico en la economía regional o nacional, entra en dependencia, como cualquier otro individuo, con las fuerzas y normas que rigen la economía capitalista, con la diferencia de que el lenca interviene con una mentalidad económica “primitiva” de producción de intercambio, orientada básicamente por el principio igualitario de satisfacer sus necesidades. Esto lo coloca en desventaja cuando hace transacciones con los ladinos, cuyo móvil es el lucro, lo que facilita que el lenca sea víctima del robo y de la explotación.

La estructura económica lenca es la familia; en ella prevalece la estructura prehispánica. La familia constituye una armoniosa unidad productiva; los niños acompañan a los adultos a la milpa y la mujer realiza las mismas tareas que el hombre. Por ello la competencia y el lucro no existen como factores determinantes en la producción, sino en la cooperación simple y el igualitarismo que se desprende de la división del trabajo por sexos, con orientación a satisfacer las necesidades del núcleo familiar.

El trabajo agrícola es efectuado por el núcleo familiar. Es bastante común ver a las mujeres cooperar en esas tareas y, a veces, realizarlas sin la ayuda del hombre, al igual que las campesinas ladinas de escasos recursos.

Según la división del trabajo en la economía lenca, la función de la mujer adopta diferentes modalidades, orientadas hacia la reproducción de servicios domésticos, cumpliendo una función básica para la reproducción de la fuerza de trabajo familiar. La mujer ejerce una participación directa en la producción agrícola; sin embargo, es reemplazada progresivamente en estas labores a medida que los hijos crecen.

En las parcelas que los campesinos lenca trabajan, el cultivo de mayor envergadura es el de la milpa: el trinomio maíz, frijoles y calabazas, sembrando en el mismo terreno, que a veces es arrendado o en terrenos ejidales (Rivas 1993: 55-96).

Proyecto Valle del Guayape, Olancho

El Proyecto se encuentra ubicado en el Valle del Guayape en el departamento de Olancho, en la región centro-occidental de Honduras. De acuerdo al informe de PDAVG-UF (1999), “Los proyectos de desarrollo rural y desarrollo agropecuario en Olancho, a pesar de su contribución al bienestar socio-económico de las familias rurales, en su mayoría no han contribuido significativamente a la equidad e igualdad de la mujer del campo en cuanto a las oportunidades y beneficios de los mismos proyectos. En su mayoría, estos proyectos han tenido el enfoque de Mujer en Desarrollo (MED), dando apertura a la mujer a participar en las iniciativas de producción casera (como la cría de gallinas y cerdos, la producción de hortalizas y frutas a nivel del solar, y el manejo de viveros). Pocos proyectos han sido orientados a eliminar o minimizar las barreras que enfrentan las mujeres rurales al querer tener acceso y control sobre los insumos de producción: la tierra, el agua, la asistencia técnica, el crédito, la capacitación, el apoyo para la comercialización, etc.

La falta de acceso y control de la tierra llega a constituir una gran barrera para la mujer rural –sin tierra- existe poca posibilidad de crédito institucional (limitando a las mujeres en buscar alternativas –la garantía solidaria- que limita sus aspiraciones de desarrollo)”.

El estudio en mención agrega que de acuerdo a las estadísticas del Proyecto Catastro del Valle de Guayape, la mujer rural poseedora o propietaria de tierras representa el 23% de todos los poseedores o propietarios en nueve aldeas principales de la zona. En términos de área, las mujeres controlan solamente el 16% de la tierra. De las mujeres que controlan la tierra, muchas tienen menos de 2.0 de Ha. Estas lograron adquirir tierras en áreas de naturaleza jurídica privada, nacional, ejidal, por herencia y viudez y cultivan granos básicos (PDAVG-UF 1999: 2).

Situación Socioeconómica de las Mujeres Investigadas

En este apartado se presenta a manera de caracterización general la situación de las mujeres incluidas en la muestra levantada en campo así como en la revisión documental efectuada.

- Edad: El promedio de edad de las mujeres entrevistadas en ambos proyectos oscila entre los 28 y 36 años.
- Condición Materno-marital: El 56% de las entrevistadas están casadas y un 24% se encuentran en unión libre. El número promedio de hijos por mujer entrevistada es de 5.

- Escolaridad: El 76% de las mujeres tienen nivel de educación de educación primaria incompleta, con un promedio de 3 grados cursados; el 2% tienen educación secundaria incompleta y el resto, es decir el 22%, son analfabetas.
- Ingresos: El 90% de las entrevistadas indicaron que los ingresos familiares son bajos y que solo perciben algún dinero durante la época de cosecha.
- Tamaño de las fincas: El 72% de las fincas se encuentran en un rango promedio entre 1 y 10 manzanas de tierra, el 23.4% lo constituyen fincas con una extensión de más de 15 manzanas y un 3.6% manifestó tener más de 25 manzanas de tierra.
- Cultivos principales: Las personas entrevistadas indicaron que en su mayoría dedican la tierra al cultivo de granos básicos, papa, hortalizas, plátano, cría de aves y cerdos y ganado mayor en pequeña escala.
- Capacitación para la producción: El 78% del total de las entrevistadas manifestó no haber recibido capacitación relacionada con la producción agropecuaria, el 28% restante respondió afirmativamente a esta interrogante indicando que fueron capacitadas en el manejo de huertos familiares, envasado de alimentos, cría de aves y cerdos, todo esto asociado con producción en pequeña escala y que tiende a fortalecer los roles femeninos y masculinos en el campo.
- Acceso al Crédito: El 66% del total de las entrevistadas informaron haber recibido crédito, en relación a los montos obtenidos el 82% manifestó que han sido créditos pequeños comprendidos en el rango de 150 a 500 dólares, a través de bancos comunales o cooperativas locales destinados al mejoramiento de sus pequeños negocios, cultivo de granos básicos, mejoramiento de viviendas y atención de necesidades familiares. El 34% restante indicó no haber recibido crédito.
- Comercialización: En relación a quien toma las decisiones respecto a las cantidades y condiciones para la comercialización en el 70% de las entrevistadas señalaron que el esposos, compañero de hogar o hijos mayores y un 30% indicó que las mujeres deciden donde y como vender sus productos.
- Asistencia Técnica: El 76% de las entrevistadas respondieron que la asistencia técnica recibida se encuentra asociada con la producción de hortalizas, y pequeños emprendimientos productivos y generadores de ingreso. Consideran que esta asistencia es cara y ellas no están en condiciones de pagar porque sus cultivos son pequeños. En muchos casos asocian la asistencia técnica con la capacitación que reciben de parte del personal de promoción.

En cuanto al acceso y control sobre la tierra, en el proceso de titulación de tierras para el sector reformado (campesinos y campesinas organizados en empresas de la reforma agraria), para el año 2001, de un total de 501 títulos emitidos correspondientes a 150 empresas campesinas beneficiarias, en una extensión de 10.814.48 hectáreas, con título de propiedad colectiva de la tierra, desafortunadamente no existe información desagregada por sexo.¹² Datos correspondientes al año 2000, señalan que bajo la modalidad de titulación individual a mujeres

¹² De acuerdo a información proporcionada por la División de Titulación de Tierras del Instituto Nacional Agrario, para el período comprendido entre los meses de enero hasta diciembre del año 2002.

se entregaron 3.992 títulos abarcando una extensión de 11.610.68 hectáreas. En ese mismo año fueron emitidos 12.050 títulos en una extensión de 43.561.18 hectáreas correspondientes a hombres.

Una limitante para el presente análisis es que en el Instituto Nacional Agrario no registran de manera desagregada los títulos mancomunados de tierras, razón por la que no fue posible incluir un dato general al respecto; pues solo se encontró la siguiente información sistematizada para el caso del Proyecto Guayape tal y como se detalla a continuación: El INA con el Apoyo del Proyecto de Desarrollo Agrícola Valle del Guayape (PDAVG-UF) hasta el 31 de agosto de 1999 logró entregar 462 títulos por parejas (mancomunados) en una superficie de 27.44.30 hectáreas. En cuanto a los títulos de propiedad definitivos entregados a mujeres en el período indicado sumaron 207.

Respecto al estado de cumplimiento de las metas de titulación a nivel nacional para el Sector Reformado al mes de junio del 2002 fueron 78 títulos contra 152 programados, lo que significa el 51% de ejecución real. En cuanto a la meta de titulación de tierras al Sector Independiente lo programado fue de 5.941 y lo ejecutado en el período enero a junio del 2002 fue de 6071, equivalente al 102%.

En el caso de tres diferentes comunidades indígenas los datos registrados son los que se detallan: Lencas 32 comunidades titularon 22.237.43 hectáreas, Chortís 18 comunidades titularon 728.48 hectáreas, Tolupanes 5 comunidades titularon 8.228.60 hectáreas y el pueblo Garífuna en cinco comunidades titularon 2.166.32 hectáreas de tierra, en ninguno de los casos mencionados aparece información desagregada por sexo, lo que impide el análisis previsto.

En cuanto al uso de la tierra, en el 100% de los casos de las mujeres casadas o acompañadas es el esposo o compañero de hogar que fueron entrevistadas, quien decide sobre el tipo y la extensión del cultivo a sembrar. En los casos de las madres solteras generalmente consultan con sus hijos varones o algún familiar respecto a lo que se va a cultivar.

Legislación del Acceso y Control sobre la Tierra

La estructura agraria de Honduras se fundamenta en la existencia del minifundio y latifundio, encontrándose variantes expresadas en la existencia del sector reformado que está integrado por los grupos y empresas campesinas comunitarias con las que se creó un sector agrario diferenciado en el país a raíz de la aprobación y aplicación del Decreto Ley No. 8 (diciembre de 1972) y la Ley de Reforma Agraria (1975). Otra variante es la existencia de tierras de propiedad comunitaria correspondientes a las seis etnias y el pueblo garífuna.

El proyecto del Bajo Aguán (en el litoral Atlántico) constituye el más grande e importante proyecto de colonización agrícola en Honduras, así como diferentes proyectos de desarrollo rural con distintos tamaños y características localizados en diferentes lugares del país, en donde se ubica el proyecto Guayape al que se hace referencia en el presente estudio. De ahí, que la situación relacionada con la tenencia de la tierra en los dos sitios investigados no difiere en lo sustantivo de lo que ocurre en el resto del país, partiendo de que Honduras es un país eminentemente agroforestal y cuya economía depende fundamentalmente del sector agrícola contribuyendo éste con un 24% a la formación del Producto Interno Bruto PIB.

El Proceso de Titulación de Tierras en Honduras

A partir de la emisión de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) en marzo de 1992, se acentúa el proceso de titulación de tierras en el país. Al respecto, la política del Instituto Nacional Agrario INA, está orientada a asegurar la tenencia de la tierra a ocupantes y dotar de ella a los que no la poseen, mediante los siguientes programas:

- Afectación de tierras, cuya meta para el año 2002 es, mediante el proceso de expropiación afectar 3.994 hectáreas y mediante la recuperación 4.638 hectáreas.
- Titulación de tierras al sector reformado, cuya meta es emitir 320 títulos definitivos.
- Titulación de tierras al sector independiente, cuya meta es emitir 12.966 títulos definitivos
- Titulación de tierras a poblaciones indígenas y negra, para lo que tiene previsto emitir 40 títulos definitivos.

La base para la fijación de metas es la información de empresas sin título de propiedad según el censo levantado por el INA, el análisis de los expedientes con trámite de adjudicación pendientes y la información de tierras expropiadas en trámite de escrituración. En cuanto a las alternativas para llevar a cabo el proceso indicado, se encuentran: las tierras nacionales y ejidales pendientes de titular, las tierras expropiadas (fiscales) sin titular, las tierras expropiadas con acciones pendientes (es decir, tierras sin inscripción y registro y bonos consignados en juzgado) así como las tierras obtenidas por negociación directa.

El nivel de eficacia de los programas de titulación mancomunada

En cuanto a la implementación sistemática de titulación mancomunada, todas las personas entrevistadas (favor ver el capítulo VI), respondieron que si bien es cierto constituye un avance lo considerado en el artículo N° 79 de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola,¹³ por estar escrita en un lenguaje no sexista, bajo una aparente neutralidad de género, incluye una condicionante (que a la postre y por razones culturales es determinante en detrimento de la mujer), que para extender el título de propiedad a nombre de la pareja la ley en mención expresa “si ésta así lo solicita”.

Con esta condicionante se reitera el carácter patriarcal de la legislación agraria hondureña, permitiendo así que se impongan las prácticas y costumbres y se termine nuevamente discriminando a las mujeres.

Seguidamente se transcribe el contenido de los artículos que interesan para sustentar el presente análisis:

Artículo 79.- Para ser adjudicataria o adjudicatario de la reforma agraria: Se requiere que los campesinos, hombres o mujeres, reúnan los requisitos siguientes:

Ser hondureño por nacimiento, varón o mujer, mayor de dieciséis años si son solteros, o de cualquier edad sin son casados o tengan unión de hecho, con o sin familia a su cargo y en estos casos, el título de propiedad sobre el predio se extenderá a nombre de la pareja, si ésta así lo solicita;

¹³ Emitida el 5 de marzo de 1992.

Tener como ocupación habitual los trabajos agrícolas en el área rural, y;

No ser propietario o propietaria de tierras o serlo de una superficie inferior a la unidad agrícola familiar.

Artículo 84.- Cuando falleciere el adjudicatario o adjudicataria de un predio o de una Unidad Agrícola Familiar o se volviese absolutamente incapaz, el Instituto Nacional Agrario condonará el saldo de las cuotas de amortización que estuviesen pendientes de pago o estén por vencerse, procediendo a la cancelación de la garantía hipotecaria a que se refiere el Artículo 95 de esta Ley.

En este caso la explotación del predio será asumida preferentemente por el cónyuge, compañero o compañera de hogar del adjudicatario, o en su defecto por alguno de sus sucesores legales que reúna los requisitos establecidos en el Artículo 79 de esta ley.

Esta regla también será aplicable si la persona fallecida o incapacitada perteneciese, en el momento del suceso, a una cooperativa, empresa asociativa o a cualquier otra forma de asociación campesina reconocida por el Estado, respecto a los derechos que en ella tuviese.

Con la reforma de este artículo se pretendió poner fin a las discriminaciones de hecho, contra las mujeres rurales en ocasión de viudez o incapacidad del adjudicatario de tierras de la reforma agraria.

Sobre este particular, en el Análisis Jurídico sobre Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres del Área Rural en Relación al Acceso y Control sobre la Tierra realizado por la Licenciada María Antonia Martínez para el Proyecto de Desarrollo Agrícola Valle de Guayape, plantea aspectos centrales en los que se basan los párrafos siguientes:

Esta disposición favorece al cónyuge sobreviviente, generalmente la mujer, asimismo se observa que tanto la Ley de Reforma Agraria como la reforma de 1991 y la ley vigente establece el beneficio de adjudicataria no solo al cónyuge sino también al compañero o compañera de hogar. Quizás atendiendo a la calamidad doméstica la Ley se flexibiliza y, en este caso, no exige que la relación de pareja haya estado legalizada. Con esta disposición se pretendía eliminar la discriminación expresa de la mujer rural como beneficiaria de la reforma agraria en la legislación respectiva y se garantizaría que el título de propiedad se extendiera a nombre de ambos miembros de la pareja sin previa consulta, con lo que se reconoció el aporte de las mujeres campesinas al sostenimiento de la familia y por tanto, su derecho de propiedad sobre el predio. No obstante la intención, después de casi diez años, es evidente que la legislación mantuvo la discriminación contra las mujeres en uniones libres ya que bajo esta modalidad el hombre y la mujer mantienen el estado civil de solteros, beneficiando de esta manera a los hombres por que aunque tuvieran una compañera de hogar, legalmente no cabría la posibilidad de inscribir el título de propiedad a nombre de ambos, sin su previo consentimiento.

Retomando el tema de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, cabe señalar que en todo el articulado de la LMDSA, mediante el uso de un lenguaje no sexista, se da al varón y a la mujer un trato igualitario para acceder a créditos, tecnología y en general a todos los demás recursos de la producción.

Por otra parte, interesa señalar la intencionalidad de los legisladores en la década 90 por favorecer formalmente a las mujeres solas con familia a su cargo, como producto de la preocupación de cumplir con compromisos internacionales y atender las necesidades de esta población. Para efectos de ilustración sobre este extremo, se hace referencia a lo dispuesto en la Ley de Reforma Agraria y en el Reglamento respectivo de la LMDSA por estar más claramente establecido:

Artículo 81.- Salvo disposición especial en otro sentido, las adjudicaciones se harán de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

- a) Los arrendatarios, medieros, aparceros, colonos y demás personas vinculadas a la explotación indirecta del predio;
- b) Los campesinos asalariados;
- c) Mujeres campesinas con familia a su cargo;
- d) Quienes exploten personalmente terrenos de una superficie inferior a la establecida en el artículo 34.

Por su parte, el Reglamento respectivo de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola contenida en el Decreto Ejecutivo número 2124-92 que contiene el Reglamento de Adjudicación de Tierra de la Reforma Agraria, en su artículo 15 establece:

Artículo 15.- En el orden determinado en el artículo 13 de este Reglamento, se establece la siguiente prelación para las adjudicaciones:

- a. Mujeres campesinas solteras con familia a su cargo;
- b. Varones campesinos con familia a su cargo;
- c. Campesinos hombres o mujeres asalariadas sin tierra;
- d. Quienes exploten personalmente terrenos de una superficie inferior a una hectárea.

En igualdad de condiciones se preferirá siempre a quien tenga mayor número de dependientes.

El párrafo último de este artículo evidencia que no basta que la jefatura del hogar recaiga sobre la mujer sola, es necesario que la familia a su cargo sea más numerosa que la del varón campesino con familia a su cargo si estuvieren en igualdad de condiciones.

Respecto a los derechos y deberes de los beneficiarios y beneficiarias de títulos de propiedad en atención a su estado civil se encuentra que la legislación no establece diferencias en razón del sexo, ya que como se ha señalado, la Ley da tratamiento igual a hombres y mujeres, tampoco asigna obligaciones en razón del estado civil.

A lo que se agrega el hecho que conforme a las disposiciones vigentes, el adjudicatario o adjudicataria, está facultado para gravar su tierra o venderla aunque no haya terminado de pagarla pero, en este último caso, pierde su derecho a ser beneficiario o beneficiaria de la reforma agraria.

Es del caso destacar que cuando el título de propiedad está extendido a nombre de la pareja, ambos deben estar de acuerdo con la venta o imposición de gravámenes sobre la misma.

Consideraciones Generales

En cuanto a la legislación agraria nacional se pueden distinguir tres momentos los que están caracterizados por las distintas valoraciones y actitudes hacia las mujeres rurales, así :

- 1) En la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 170) las mujeres que no estuvieran viudas y con familia a su cargo fueron expresamente discriminadas;
- 2) Con la reforma de los artículos 79 y 84 de esta Ley se valoró justamente el aporte de las mujeres rurales en el sostenimiento de la familia y se eliminó la discriminación para el acceso y control sobre la tierra.
- 3) La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola que está escrita en un lenguaje no sexista, da un tratamiento igualitario a hombres y mujeres pero que con relación al acceso de la mujer sobre la tierra establece la condición del consentimiento de la pareja para inscribir el título de propiedad sobre el predio nacional o ejidal a nombre de ambos cónyuges, legitimando y legalizando nuevamente la posición de subordinación de la mujer.

Si bien es cierto, existe la legislación agraria en los términos arriba señalados, eso no significa que exista un manejo fluido por parte de las mismas mujeres campesinas ni una aplicación efectiva de la misma, lo que se encuentra relacionado con el desestímulo en que ha caído la reforma agraria en el país, reduciéndose a un mercado de tierras y a una titulación individualizada de la misma.

Aspecto fundamental relacionado con el numeral anterior lo constituye la drástica de reducción de causales de afectación de tierras (a dos) mismas que resultan difíciles de probar y por ende el proceso de adjudicación de tierras prácticamente se ha estancado, pues las titulaciones que se hacen es en tierras que estaban en posesión de las personas adjudicatarias con anterioridad, de ahí que las posibilidades reales para las mujeres en el actual contexto resultan muy reducidas.

Respecto a las disposiciones legales que establecen para las mujeres campesinas que estén casadas las colocan en condiciones de igualdad con las mujeres que se encuentran en unión libre, ya que en ambos casos constituye requisito la solicitud de la pareja para inscribir el título de propiedad del predio a nombre de ambos.

Las mujeres que se encuentran en unión de hecho tienen igualmente protegido su derecho a la propiedad sobre cualquier bien adquirido durante la relación de pareja, durante y a la terminación del vínculo, aunque el título de propiedad haya sido extendido solamente a nombre del hombre.

No obstante que la actual Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola vigente se encuentra escrita en un lenguaje no sexista bajo una aparente neutralidad de género, donde establece el acceso de la mujer a la tierra condicionándolo al consentimiento de la pareja para inscribir el título de propiedad sobre el predio nacional o ejidal a nombre de ambos cónyuges lo que viene a legitimar de manera reiterada la posición de subordinación de la mujer. La ley en mención establece tanto para las mujeres rurales casadas como las que están en unión libre, cumplir el requisito de que la solicitud para inscribir el título de propiedad del predio sea a nombre de la pareja.

Respecto al impacto de la titulación mancomunada de tierra en términos generales las mujeres entrevistadas lo consideran como avance, aunque en la práctica no logran visualizar mayores cambios en su calidad de vida.

Es necesario divulgar y sensibilizar ampliamente lo contenido en la Ley para que las mujeres demanden la titulación mancomunada de tierras, ya que en los dos proyectos que se mencionan en este estudio se observa una inducción de la demanda por razones programáticas, particularmente el proyecto Guayape; lo que significa que las campesinas en general no perciben como una prioridad el ejercicio de este tipo de titulación. Al respecto las organizaciones de mujeres campesinas necesitan apoyo para promocionar tales acciones.

En cuanto al acceso de las mujeres al crédito y demás servicios para la producción se encontró que éstos servicios siguen siendo limitados y se observan escasas perspectivas para el mejoramiento de esta situación, máxime en el contexto neoliberal y de privatización de servicios como el de la asistencia técnica y la producción estatal de semillas mejoradas por parte de la Secretaría de Agricultura, así como la intervención en la fijación de los precios de garantía, el funcionamiento de los silos para el almacenamiento de granos básicos.

Como suele ocurrir en esta clase de estudios, la escasez de estadísticas desagregadas por sexo, actualizadas y consistentes sea para el sector reformado o no reformado y etnias restringe las posibilidades de análisis más exhaustivos.

Preocupa el hecho de que la institución rectora de la reforma agraria y de la titulación de tierras en Honduras, aduciendo razones presupuestarias procedió en fecha reciente a la cesantía temporal de más de 400 empleados (as) del INA por un período de tres meses, razón por la que el quehacer institucional se encuentra casi paralizado, de ahí la interrogante obligatoria: ¿existe voluntad política para agilizar y ampliar la titulación de tierras en Honduras más allá del discurso oficial?

Lista de Personas Entrevistadas

1. Licda. Rosaura García. Jefa Depto. Mujer y Joven Rural. Instituto Nacional Agrario.
2. Ing. Nolvía Uclés. Proyecto Guayape
3. Licda. Ismalía Acosta. Proyecto Prolancho
4. Licdo. Wilbert Moreno. Jefe Dpto. Titulación de Tierras INA
5. Licda. Maribel Ulloa. Dpto. Reconversión Empresarial INA
6. Sra. María Concepción Betanco. Presidenta Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas CHMC.
7. Sra. María Alicia Calles. Presidenta Consejo de Organizaciones Campesinas de Honduras COCOH.
8. Sra. Reina Miralda. Presidenta Federación Olanchana de Mujeres Urbanas y Rurales FOMUR. Diputa Suplente Partido Demócrata Cristiano.
9. Licda. Melba Zúñiga. Directora UNISA (Unidad de Servicios de Apoyo para la Mujer)
10. Licda. María Antonia Martínez. Jefa Area Legal Centro de Derechos de Mujeres. CDM
11. Ethewaldo Enamorado. Coordinador Proyecto COHASA, La Esperanza

12. Licenciada Cecilia Sánchez. Asesora en Género de la Oficina de Cooperación Canadiense.

Bibliografía

1. Ley de Reforma Agraria. Reglamentos y otras disposiciones. INA, agosto de 1978
2. Decreto 129-91 Reforma de los artículos 79 y 84 de la Ley de Reforma Agraria
3. Decreto N°. 31-92 Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola
4. Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, 11 de abril del 2000
5. Políticas para la Equidad de Género en el Agro Hondureño 1999-2015
6. Proyecto de Desarrollo Agrícola Valle del Guayape –UF- Análisis Jurídico sobre Igualdad de Oportunidades para hombres y Mujeres del Area Rural en Relación al Acceso y Control sobre la Tierra. Abril 2000
7. PDAVG-UF La Posesión de Tierras en el Valle de Guayape. Juticalpa, Olancho, Octubre de 1999
8. Proyecto Desarrollo Agrícola del Valle del Guayape –UF-. Estudio de casos sobre la Posición y Condición Socioeconómica de las Mujeres Rurales del Valle del Guayape. Enero 2001.
9. Rivas, Ramón. Pueblos Indígenas y Garífuna de Honduras (una Caracterización). Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras, 1993.

ANNEX C: REGISTRATION OF LAND AND WOMEN'S LAND RIGHTS ON JAVA

Jennifer Brown and Firliana Purwanti

I. Introduction

Despite the fact that Indonesian law deems all property purchased during marriage to be jointly owned by both spouses, few parcels of land are being registered in the joint names of husband and wife. In July 2002 the Rural Development Institute (RDI) partnered with the University of Indonesia and the National Land Agency (Badan Pertanahan Nasional or BPN)¹ to conduct research on women's land rights in Central and Eastern Java. The main objective of the research was to investigate why land is not being registered in the names of both husband and wife (so-called "joint titling"), and what impact the lack of joint titling might have on women's land rights. The team interviewed landowning couples, registration officials, and notaries involved in land transactions.

We found that joint title certificates are not being issued for several reasons. First, many landowners and village leaders, and some BPN officials, did not know that land can be registered in both spouses' names. Second, many landowning couples stated that it is customary for the husband to register marital property in his name because he usually attends to paperwork related to the land. Third, many couples and officials did not think it mattered in whose name the land was registered because the marital property rights of both spouses are recognized and respected, regardless of how the land is registered. Nearly everyone interviewed reported that it is commonly understood that property purchased during marriage is owned by both spouses.

The lack of joint titling does not appear to significantly threaten women's land rights on Java. This is the result of several factors, most importantly the fact that the Javanese customarily recognize the concept of joint ownership of marital property and Javanese custom protects both spouses' rights to marital property regardless of how it is registered. Furthermore, the formal legal system contains safeguards, such as requiring the consent of both spouses at the time of transfer or mortgage, even if the names of both spouses do not appear in the land register or on the land title certificate. These safeguards are not infallible, however, and could be strengthened.

In July 2002 the authors presented findings and recommendations from this research to the BPN team in Jakarta that is currently working on changes to Government Regulation No. 24/1997 "On Land Registration." The BPN team responded favorably to the findings and recommendations.

¹ BPN is an agency of the Government of Indonesia that reports to the Office of the President.

II. Methodology

This research on women's land rights included both desk research and field interviews. We first reviewed Indonesian laws and regulations related to women's property rights, including the Basic Agrarian Law (1960), the Marriage Law (1974), Government Regulation No. 24/1997 "On Land Registration," the Mortgage Law (1960), the Indonesian Civil Code, and the Compilation of Islamic Laws (compiled in 1991 and used as the basis of decision in religious courts, which have jurisdiction over family law and inheritance matters for Muslims).

Following the desk research, we conducted field studies in Central and Eastern Java over the course of two weeks. We chose the island of Java for this initial study because it is home to approximately 60% of Indonesia's population (120.4 million out of a national population of 203.4 million) and because most of the land that has been registered in Indonesia is on Java. The island is densely populated, ranging from 720 people per km² in East Java to 12,685 persons per km² in Jakarta.² By comparison, in Indonesia as a whole the population density is 106 persons per km². The vast majority of people on Java (especially in rural areas) identify themselves as Muslim, but most practice a blend of Islam and traditional Javanese beliefs. Approximately 10% of Muslims are "santris" who practice a more strict form of Islam.³

In Central and East Java, we interviewed landowning women, men and families in six regencies. The number of interviews we held with landowners in each regency is indicated in the following list of regencies visited.

- Solo (two villages, six interviews)
- Karanganyar (two villages, five interviews)
- Kabupaten Blitar (one village, four interviews)
- Kota Malang (four villages, ten interviews)
- Kabupaten Malang (six villages, eleven interviews)
- Sidoarjo (two villages, eight interviews)

² SALAHUDIN HUHIDIN, *THE POPULATION OF INDONESIA: REGIONAL DEMOGRAPHIC SCENARIOS USING A MULTI-REGIONAL METHOD AND MULTIPLE DATA SOURCES* (Population Studies Series, May 2002), chapter 2. The high density of population on Java is at least partially due to the extremely fertile volcanic soil of the island.

³ Overall, Indonesia is about 87% Muslim, but other religions predominate in some pockets of the country. Other major religions include Hinduism (primarily on the island of Bali where 90% are Hindu), Buddhism (primarily the ethnic Chinese, who tend to reside in urban centers on Java and Sumatra), Catholics (53% of East Nusa Tenggara is Catholic), and Protestants (60% of Papua is Protestant). UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, *WOMEN IN INDONESIA: A COUNTRY PROFILE* (1998), at 10.

We also interviewed notaries and PPATs (land deed making officials) in some of the listed regencies, as well as several lawyers, academics and NGO representatives in the cities of Malang and Jakarta. In every regency visited we interviewed BPN officials.

In total we conducted 44 interviews with landowning women, men, and families in 17 villages. We interviewed 26 women unaccompanied by their husbands and 12 married couples. We also conducted interviews with two women whose husbands were present who but did not participate in the interview. Four other interviews involved male property owners unaccompanied by their wives. The majority of village interviews involved a single woman, man or couple, however we conducted interviews in four villages with small groups of three to five women. All of the interviewees except one were Muslim. Seven of the women interviewees were widowed, one was separated from her husband and one was divorced. Another interviewee had been widowed once and divorced once. For additional detail on the interviewees please see the Annex.⁴

III. Women’s Legal and Customary Rights to Land

This section presents background findings on women’s ownership of land in Indonesia, including a description of Indonesian law and local customary practices reported during field research. Women’s marital property rights, their inheritance rights, and their rights to property at the time of divorce are each described.

A. MARITAL PROPERTY SYSTEM

1. Marital property rights according to law

A single marriage law governs all Indonesians regardless of religion or ethnicity. Article 35 of the 1974 Marriage Law formally adopts the concept of joint ownership of property purchased during marriage, which we will call “marital property.”⁵ Property acquired by gift or inheritance and property purchased prior to marriage are considered to be the separate property of the receiving spouse.⁶

Each spouse has control over his or her separate property and either spouse can transact the marital property, so long as the spouse acts with the agreement of the other

⁴ We conducted the field interviews using the Rapid Rural Appraisal method, according to which interviewees are not respondents to a questionnaire, but active participants in a semi-structured interview. We used a checklist of issues as a basis for questions, but did not necessarily address all questions in each interview and sometimes departed from the basic questions to pursue interesting, unexpected, or new information. We randomly selected interviewees, except for gender considerations. We usually interviewed two or three households in each village visited and interviews lasted about an hour.

⁵ Law No. 1/1974 On Marriage, art. 35(1):

“Property acquired during marriage shall become joint property.”

⁶ *Id.* art. 35(2):

“Property brought in by the husband or the wife respectively and property acquired by either one of them as a gift or inheritance shall be under the respective control of either one of them, provided the parties have not decided otherwise.”

spouse.⁷ There are safeguards in the system to ensure that the transacting spouse obtains the permission of his or her spouse prior to concluding major transactions, such as the sale or mortgage of land. Although these safeguards apply even if marital property is not registered in the name of both husband and wife, the safeguards are not failsafe, as discussed further in Section V. The law also allows married couples to execute a pre-marital agreement to create their own property regime (for example, all property remains separate property or all property becomes marital property). These agreements occur primarily in urban areas among the well-off.

2. Marital property rights in practice

Nearly everyone we interviewed in Central and Eastern Java had a very clear understanding of the concept of marital property. Respondents knew that marital property is something purchased during the marriage using income from one or both spouses and that both spouses are owners of marital property. All respondents also understood that inherited property or property purchased before the marriage is separate property. Most interviewees said that their understanding is based on Javanese tradition rather than the 1974 Marriage Law. Indeed, the Javanese language even has a longstanding word for marital property: “*gonogini*.” Several interviewees were of the opinion that the 1974 Marriage Law formalizes what has long been customarily practiced among the Javanese.

Most husbands and wives reported that they make decisions related to marital property (such as buying, mortgaging, selling, or use) by consensus. Husbands and wives also said they usually consult with one another before making major decisions on what to do with their separate property.

Both spouses generally participate in or are at least aware of farming operations on their land. In small landowning families both husband and wife tend to work on the land together and we did not observe any social restriction that prohibits Muslim women from leaving their homes to work in the fields. In large landowning families, usually neither husband nor wife works in the fields directly; rather, the couple hires laborers, whom the husband (and sometimes the wife) supervises. Most women, even if they themselves do not supervise the field laborers, are aware of when the land is cultivated and the finances of the family’s farming operation.

B. INHERITANCE

1. Inheritance rights according to law

Inheritance in Indonesia is governed by Islamic Law in the case of Muslims and by the Civil Code in the case of non-Muslims. Because nearly all of rural Java is Muslim, our analysis is limited to Islamic Law.

⁷ *Id.* art. 36.

In Indonesia, Islamic Law has been codified in a “Compilation of Islamic Law” which is used as the basis for legal decisions made by religious courts.⁸ According to Islamic law a Muslim can bequeath up to one-third of his or her property by will.⁹ Remaining property (or all property in the case of intestacy) is governed by Islamic succession rules. When a married person dies, half of any marital property becomes the separate property of the surviving spouse, and the other half of the marital property (the deceased’s share) devolves to his or her heirs as if it were separate property per a will or the intestacy rules.¹⁰

The rules for dividing separate property are more complicated. A widower is entitled to one-half of his wife’s separate property if the couple does not have children and one-fourth if they do have children. A widow is entitled to one-fourth of her husband’s separate property if there are no children and one-eighth if there are children. If the decedent had one daughter and no sons, the daughter is entitled to one-half of the property. If the decedent had more than one daughter but no sons, all daughters are entitled to split two-thirds of the estate. However, if the decedent had any sons, the share of any daughter and any son is figured such that each son receives a share that is twice as large as each daughter’s share. In general, if, after the decedent’s spouse and children get their shares, there is still remaining property such property passes to the decedent’s parents and siblings.

If either a will or the intestacy rules are the basis for property division, the heirs must obtain an order from either a religious or civil court dividing the property. The heirs submit the order to BPN, which will then change the land book and issue new title certificates.

Heirs can agree by consensus to ignore the intestacy rules or the provisions of a will and distribute the property among themselves however they choose so long as each heir is aware of his or her actual rights under the Compilation of Islamic Laws.¹¹ Once the heirs agree, they apply to BPN to transfer the land rights into their names. The heirs must submit: (1) the decedent’s land title certificate (or in the case of previously unregistered land, a right-evidencing document, such as the *girik* (tax receipt) or a purchase and sale agreement, or a letter from the village leader stating that the decedent had been living on the land in good faith for 20 years); (2) the death certificate; and (3) a “letter of inheritance” listing the decedent’s rightful heirs.¹² Heirs obtain the “letter of inheritance” from various institutions, depending on their ethnic and religious status. For example, Muslims go to the religious court; ethnic Indonesians who are not Muslim go to the village leader; and ethnic Chinese must go to a notary. If the

⁸ There are three types of courts in Indonesia: civil, religious, and military. Religious courts only process family law cases (e.g., divorce and inheritance) for Muslims. In 1985 the Supreme Court, which oversees all three types of courts, issued a joint decision letter with the Department of Religion, which called for the codification of Islamic law based on previous jurisprudence. The Compilation of Islamic Laws was completed in 1991.

⁹ Compilation of Islamic Laws, art. 195.

¹⁰ *Id.* art. 96.

¹¹ *Id.* art. 183.

¹² Government Regulation No. 24/1961 on Registration, art. 42.

heirs wish to divide the property (rather than own the inherited property jointly) they must also submit an “inheritance subdivision deed” which describes how they would like the land to be divided. Notaries draft such deeds, and all heirs must be present when they are created. Once all of this information is submitted, BPN registers the transfer in the land book and issues new title certificates to each heir for his or her respective portion of the divided land (or one title certificate if the heirs will own the property jointly).

2. Inheritance rights in practice

During the field research it became clear that few families follow Islamic inheritance rules. Rather, most families follow traditional Javanese inheritance customs. This is legally possible under the provision mentioned above allowing heirs to reach a consensus to divide the property in any manner they choose.

This customary practice is beneficial to daughters, who inherit on par with sons. Nearly everyone interviewed stated that they follow the customary Javanese tradition of granting all children equal shares of a deceased parent’s property rather than following Islamic Law, which gives a larger share to sons. This was true even for families who considered themselves to be extremely devoted to Islam and who sent their children to religious schools. When asked why they did not follow the Islamic law of inheritance, they usually said that they follow Javanese custom instead because it is more fair. As one interviewee put it, “They are all our children.” In a few cases families did give larger shares to some children, but this was due to differing financial circumstances of the children or to one child’s decision to care for his or her parents in old age, rather than due to gender.

In other countries, such as India, daughters often do not inherit land because they live in a different village, far from their parents, and thus would not be able to access and use the land if they inherited it. Moving away from one’s family was not considered a bar to inheritance on Java. There is no custom regarding whether a married couple lives closer to the wife or husband’s family, but most said that Javanese parents tend to be emotionally closer to daughters and that daughters tend to live closer to their parents. Despite the fact that children often live in different villages from their parents, this does not prevent either sons or daughters from inheriting land. Sons and daughters who inherit land in a distant location either loan the land to a sibling to work in exchange for a portion of the proceeds, or sell the land to a relative or third party. Furthermore, they often use the proceeds from the sale to purchase land in the village in which they currently live.

It is quite common for children to receive portions of their parents’ property as a gift while the parents are still living. When deciding how to divide inherited property, families generally take into account any gifts made during life. Some such gifts are formal and the land is registered in the names of the children, while other grants are based upon informal recognition within the family (especially on land that is unregistered). When a child is granted part of his or her parents’ land (whether both

parents are living or one is deceased), the child usually still considers the land to belong to the parent(s).

Families also follow customary practices when deciding what share of property the surviving spouse will inherit. Under customary practice, a surviving spouse generally inherits all marital property and separate property if the couple's children are still young. If the children are adults and the surviving spouse is elderly, all of the decedent's property will usually pass directly to the children. It is generally understood that if the property passes to the children while one parent is still alive, the children remain responsible for caring for their surviving parent.

C. Division of Property Upon Divorce

1. Property rights upon divorce according law

According to the Marriage Law, marital property must be divided at the time of divorce "according to the parties' respective laws," which means according to the religious, customary, or civil law that governs the spouses.¹³ According to Islamic Law each spouse has the right to receive half of the marital property and each spouse retains the right to his or her separate property.¹⁴

In the case of division as the result of divorce, BPN must divide marital property in accordance with a court order. Divorcing couples often make agreements regarding how to divide marital property. Such agreements must be created by a notary and then submitted to a court for approval. BPN then registers the transfer or division based on an official decision of the court.¹⁵

2. Property rights upon divorce in practice

During the field research it was challenging to identify respondents who had actually divorced, which is not surprising since the divorce rate is fairly low: as of 1990, only 3.1% of all women in Indonesia were divorced.¹⁶ There are no figures regarding the level of informal spousal separation, but our impression during the field research was that informal separation is also fairly low. We were nevertheless able to interview several divorced or separated women and these interviews, combined with discussions with village leaders, helped us to understand how marital property is divided in practice in the villages we visited.

We learned that it is quite common for divorcing Javanese couples to transfer ownership of marital property to their children at the time of divorce, even if the children are still young. If the couple does not have children, they generally split the marital property equally. There were several cases, however, where one spouse simply

¹³ Law on Marriage, art. 37.

¹⁴ Compilation of Islamic Laws, arts. 96 and 97.

¹⁵ Government Regulation on Registration, art. 55.

¹⁶ UNITED NATIONS, *supra* note 3, at 19.

decided to leave the marriage and abandoned his or her claim to any marital property. In our small sample, we were told of two husbands and one wife who did this.

D. Multiple Marriages

Polygamous marriage is not uncommon on Java, though we are not aware of any reliable statistics. Many Javanese are reluctant to discuss polygamy with foreigners, perhaps because they perceive or anticipate disapproval of the practice. The 1974 Marriage Law promotes the principle of monogamous marriage, but permits polygamy. A husband can legally have more than one wife if his first wife is “unable to perform her duties,” “suffers from physical defects or an incurable disease,” or is infertile.¹⁷ Before he can apply to the court for permission to marry another wife, he must also obtain the approval of his current wife (or wives), give an assurance to the court that he will maintain all of his wives and children, and guarantee that he will act justly toward all wives and children.¹⁸

According to the Compilation of Islamic Laws, each wife has an equal right to property that was acquired since the time of her marriage.¹⁹ However, this is only true for legally recognized wives. Some people we interviewed reported that Javanese couples often marry in secret, without legal approval.²⁰ Such extra-legal wives do not have the right to claim a share of marital property upon divorce. Although an extra-legal wife does not have the legal right to marital property, in practice, the husband often gifts property to his extra-legal wife during the course of their relationship.

We interviewed two women who were married to men who had multiple wives. Both were widows and both married before the passage of the 1974 Marriage Law, and were thus in legally recognized polygamous marriages.²¹ Of these two interviewees, one had received one-third of her husband’s property at his death, which she passed directly to her children in equal shares. This first interviewee’s co-wife also received one-third of their husband’s property. Their husband had previously sold the remaining third. The second interviewee had been married to her husband for 37 years but did not seek to receive any portion his property because she said that she was in a good financial position and did not feel she needed the property. Both of these interviewees were too old to work the land themselves anymore, but depended on their children to support them. Others whom we asked regarding the division of property in the case of multiple marriages had little idea what rules should be followed or how property was divided in practice.

¹⁷ Law on Marriage, art. 4.

¹⁸ *Id.* art. 5.

¹⁹ Compilation of Islamic Law, art. 65.

²⁰ It is possible for Muslims to marry through a religious service without the recognition of the state. These marriages are known as “Kawin sirri.”

²¹ Any marriage that took place prior to the passage of the 1974 Marriage Law is legitimate so long as the marriage was carried out in accordance with the customary or religious law of the couple. Law on Marriage, art. 64.

IV. Reasons that Little Joint Registration is Occurring: Initial Registration of Land

This section addresses the central research question of why joint registration of marital property is not occurring in Indonesia. We begin with a description of Indonesia's registration system and the process for registering land.

Although Indonesia claims to have a title registration system, in practice it functions more like a deeds registration system. Ownership rights as listed in the land book are not conclusive evidence of ownership, but instead serve as "strong evidence" of ownership.²² BPN issues title certificates to land owners at the time of initial registration of ownership or at the time a buyer presents a transfer deed for registration.

BPN is responsible for registering land rights in Indonesia. The Basic Agrarian Law of 1960 calls for the registration of all land, but progress has been slow. Approximately 25% of land parcels in Indonesia have been registered.²³ The majority of registered parcels (62%) are located on Java.²⁴ Currently, lands are registered either sporadically (in which an individual owner takes the initiative to register his or her land) or systematically (in which BPN maps and registers an entire village). Both systems of registration are detailed below. All BPN offices conduct sporadic registration and register transactions; select offices also conduct systematic registration.

Although the registration system does not have any specific gender objectives, there are some safeguards that protect women's land rights. We describe these below, and discuss some of the seemingly gender-neutral policies that might actually harm women's interests.

A. Systematic Registration

Systematic registration is a process whereby BPN simultaneously registers all land in a village. This process is overseen at the village level by an Adjudication Committee, which consists of several BPN officials and the mayor of the village. The Adjudication Committee is responsible for certifying the validity of ownership claims, which citizens seek to register.

BPN began the systematic registration program in 1994, and as of 2000 it had registered 1.9 million parcels, or an estimated 3% of all parcels.²⁵ As of 1998, 30% of

²² Basic Agrarian Law No. 5/1960, art. 19 and Government Regulation on Registration, art. 32.

²³ It is estimated that there are 70 million parcels of land in Indonesia that qualify for registration. Approximately 17 million parcels have been registered. World Bank Asia Regional Workshop on Land Policy and Administration, Workshop materials, Comparative Study of Land Administration Systems: Indonesia Case Study (June 2002), at 14 and 24.

²⁴ *Id.* at 24.

²⁵ Between 1994, the year systematic registration started, and 2000, BPN registered 1,957,912 parcels through the project. Lutfi Nasoetion, Land Registration to Improve Security, Transparency, Governance and Sustainable Resource Management (paper presented at World Bank Asia Regional Workshop on Land Policy and Administration, June 2002), at 21.

title certificates had been issued in the names of women, 65% in the names of men, and 5% in multiple names (this last category includes both married couples registering land jointly and siblings registering inherited land jointly).²⁶ Most BPN officers interviewed during this field research estimated that 70% of land in their jurisdiction is currently being registered in the names of men, 30% in the names of women, and that under 1% is being registered in multiple names (either to husband and wife or inheriting siblings). These figures are generally estimates because BPN offices are not required to compile statistics on registration based on gender. However, some offices have taken it upon themselves to keep such statistics. As described below, one reason for the lack of joint registration is the fact that many citizens do not know that it is possible for BPN to place the names of both spouses on land documents. Land that is registered in a woman's name is usually land that she inherited from her family, and in some cases, land that she purchased with her husband.

We were told that local BPN offices propose villages for systematic registration and the central BPN office approves the village based on the twin criteria that little land has been registered in the area and that it is an area with a high volume of land transactions. However, others told us that areas with high volumes of land transactions are a low priority because BPN can make more revenue in such areas by insisting that owners register sporadically.

Once an area has been selected and approved, BPN holds "socialization" meetings in the village to inform residents of the process of registration, the fees, and the benefits. These meetings are held either during the day or at night, though more tend to be held at night because more people can attend in the evening after working hours. Attendance at day meetings is largely female, while attendance at evening meetings is largely male. Village leaders and villagers told us that even those who did not attend these meetings received the necessary information via word of mouth or through their neighborhood leader.

Although the scheduling of meetings appears to be gender-neutral on its face, the decision to hold evening meetings may actually harm women's interests. Because BPN is more likely to hold meetings only in the evening, which women rarely attend, few women receive first-hand information about the registration process and do not have the opportunity to ask questions at the meeting. However, no one specifically cited this to us as a problem.

At the village socialization meetings, BPN officials do not explain that couples can register marital property in the names of both spouses and that BPN can issue title certificates for marital property in the names of both spouses. They also do not discuss the joint property status of land purchased by married couples. When asked why these topics are not covered at socialization meetings, BPN officials gave several reasons. Some officials are afraid that providing information about the fact that both husband and wife's names can be placed on the land title certificate is not neutral and might influence

²⁶ Government of the Republic of Indonesia, Indonesian Land Law and Tenures: Issues in Land Rights (document prepared as part of the Land Administration Project (1997)), Chapter 4-22.

a couple's decision on how to register their land. Upon further discussion, several officials who initially held this opinion agreed that merely providing information about options is probably still neutral. Also, some BPN officials believe these topics are outside the scope of the meetings. As one BPN official put it, the meetings are a forum for teaching about the process of registration and not "a venue to campaign about women's rights."

Although most BPN officers are aware that more than one name can be placed on a title certificate and in the land book,²⁷ one BPN office believes that placing more than one name on a plot smaller than two hectares might violate the Government Regulation on Fixation of the Size of Agricultural Land. This Regulation provides that only one person can own a plot smaller than two hectares, except in the case of joint ownership by heirs who inherit land as a group.²⁸ Other offices did not view this regulation as an obstacle to placing the names of both spouses' on title certificates to marital property. Additionally, some village leaders involved in the Adjudication Committee stated that they did not think it was possible to place more than one name on a title certificate.

Officials who knew that joint titling is possible explained that when joint owners register land in both names an "and" is inserted between the owners' names. They were careful to point out that this should be distinguished from the practice of using the spouse's name as a further identifier of the owner, a practice that is sometimes necessary in villages in which several people share the same name. Rather than separate the name of the owner and the name of the spouse, by an "and," the official uses a dash to indicate that the spouse's name is used to identify the owner.

After the socialization meeting, BPN invites residents to fill out registration applications and to submit evidence of their land rights to a temporary BPN office set up in the village. Supporting evidence of ownership might include the *girik* document (tax receipt), purchase and sale agreement, a letter of inheritance, or oral testimony from witnesses. The application form requests the name (singular) of the applicant followed by a long line, but the form does not indicate that it is possible for the applicant to request registration in more than one name.

After the applicant submits the application and supporting evidence, the Adjudication Committee reviews the evidence to determine if it is sufficient.²⁹ If there is no documentary evidence an applicant can submit witness testimony that the applicant has lived on the land in good faith for at least 20 concurrent years. After the Adjudication Committee has reviewed the evidence and approved the application, BPN issues a *daftar isian* (completion form). BPN then publicly announces the *daftar isian* and a map of the land by posting them for 30 days. If someone objects to the applicant's claim during the announcement period, the head of the Adjudication Committee must try to settle the conflict amicably. If it cannot be solved, the Adjudication Committee suggests

²⁷ Most BPN officials know that more than one person can be listed as owners of both jointly owned marital property and also of inherited property jointly owned by siblings.

²⁸ Government Regulation in Lieu of Act No. 56/1960 on Fixation of the Size of Agricultural Land, art. 9.

²⁹ Government Regulation on Registration, arts. 23-28.

that the objecting party file a suit in court. After the announcement period expires, BPN issues a report either approving the application or stating that it is subject to an objection. Once BPN approves the application, it registers the applicant's rights in the land book and issues a title certificate.

B. Sporadic Registration

The process for sporadic registration is similar to systematic registration, but is initiated by the individual owner. Another difference is that the local BPN office reviews the sufficiency of the evidence, rather than the Adjudication Committee. The period of public announcement is also longer in the case of sporadic registration: 60 days rather than 30 days.³⁰

The application form for sporadic registration is very similar to the form used for systematic registration, and includes no indication that two or more names can be placed on the land documents. BPN officials report that when someone seeking to register his or her land approaches them, they do not explain that marital property can be registered either in the name of one spouse or the names of both spouses; they simply register the land exactly as the person requested on the application form. This is the same approach BPN takes during systematic registration.

C. Gender Objectives and BPN

Under Indonesian law both women and men have equal rights to acquire and own land. According to the 1960 Basic Agrarian Law, "Every Indonesian citizen, man or woman has equal opportunity to obtain a certain right on land to acquire its benefits and yields thereof for himself/herself as well as his/her family."³¹ More recently, the national Parliament adopted a gender mainstreaming policy, which states that gender equity principles should be followed in policies regarding agrarian reforms and resource management.³²

BPN does not appear to be actively implementing the gender mainstreaming policy. Most BPN officials we interviewed told us that the broad statement in the Basic Agrarian Law granting women and men equal rights to land fulfilled any duty BPN might have to protect women's interests. Furthermore, although BPN's informal policy of being "gender neutral" in its dealings with the public means that BPN does not actively discriminate against women, it does not mean that BPN takes into consideration how seemingly neutral policies might act to harm women's interests. For example, BPN does not consider how not providing information on how marital property can be registered results in most marital property being registered in the name of one spouse, usually the husband.

³⁰ *Id.*

³¹ Basic Agrarian Law, art. 9.

³² Resolution of the People's Consultative Assembly No. IX/2001, part 4.f: "The agrarian renewal and management of natural resources must be undertaken in conformity with the following principles: . . . to materialize a fair justice including the equality of genders in the control, ownership, usage, exploitation, and maintenance of the agrarian/natural resources; . . ."

Additionally, BPN employee training does not include gender sensitization, but does include a general discussion of the concept of marital property. Local BPN offices say they have received no gender objectives to guide the registration process. Many BPN offices were aware of the Parliament's gender mainstreaming resolution, however, individual offices have not adopted any specific policies to implement gender mainstreaming. The reason cited for not implementing such policies is that BPN is a top-down organization and that unless top management issues a regulation or policy circular, local offices cannot take it upon themselves to effect a change.

D. Findings on Registration from Interviews with Landowning Women, Men, and Families

Although everyone we interviewed on Java understands that both spouses own land purchased during marriage, most couples register marital property in the name of the husband alone. The most common reasons that interviewees gave for registering marital property in the name of the husband are: (1) that the couple was not aware that multiple names can be placed on the title certificate,³³ and (2) that it is customary to register property in the name of the husband since he is head of the family. We found that some couples had registered a portion of their purchased land in the wife's name because they had purchased several parcels of land during the marriage. When we asked these couples why some marital property was registered in the name of the wife, some said it was done for fairness reasons because the couple had already registered some land in the name of the husband. In one family in which the wife was more assertive than the husband, all marital property was registered in her name. In another case the family registered a portion of the marital property in the name of the wife because she operated a shop on that piece of land.

Despite the fact that marital property is most commonly registered in the husband's name alone, the general opinion is that the name on the title certificate for marital property is not an indication that one spouse is the owner of the property. Women and men alike feel confident that even if only one name is on the title certificate, both spouses are owners of property purchased during the marriage. Families made decisions regarding the use and disposal of marital property by consensus, and without regard to whose name the property was held.

We also found cases of couples registering marital property in the names of their children. In such cases the parents and children understood that the parents would continue to retain control over the land during their lives and would also have to approve any decision concerning use or disposal of the land.

The land registration system does not appear to infringe on women's rights to inherited land. When asked how their property is registered, most respondents said that any inherited land is registered in the name of the spouse who inherited the property. Thus all wives interviewed had their name on title certificates for land that they inherited from

³³ Many interviewees told us that they did not know that it is possible to list both spouse's names on title certificates. It is unclear whether interviewees understand that it is possible to list multiple names on title certificates for inherited land.

their family. The only exceptions were a few women who registered inherited property directly into the names of their children. We found no cases of inherited property being registered in the name of the spouse who did not inherit the property. It is the high level of inheritance of land by women that likely accounts for the 30% of landholdings being registered in the names of women.

E. Recommendations on Land Registration

BPN is registering only a very small amount of marital property in the names of both spouses. Our research findings are that citizens and land registration officials on Java generally understand and protect women's land rights; however, several policy changes could increase the frequency of joint registration of marital property and improve BPN's treatment of women clients.

We do not now recommend that BPN require the names of both spouse's to appear in the registration land book and on the title certificate for registered marital property. We are reluctant to recommend such a requirement out of concern that if BPN requires couples to register marital property in the names of both spouses, this might inadvertently create a new presumption that the land is separate property unless it is registered in the names of both spouses. This being said, in areas of Indonesia where citizens or officials do not recognize or protect marital property, a rule requiring registration of marital property in the names of both spouses might help to protect women's land rights. We recommend further research and analysis of this issue before changing the law to require registration of marital property in the names of both spouses, so that the law does not cause women to lose their current land rights in an attempt to protect them.

The recommendations that we feel confident in now making are the following:

Require BPN to inform landowners that they can register marital property in the name of both spouses during initial registration. During systematic registration BPN could provide this explanation in the socialization meeting. In the case of sporadic registration, BPN could provide this explanation at the time of application. Such a policy change should be accomplished by a change in the Registration Regulation itself.

Change the registration application forms to make it clear that citizens can apply to register joint property in more than one name. BPN uses similar application forms for both systematic and sporadic registration. BPN should modify the forms to request that applicants provide the "name or names of the landowner(s)" and to include text under the space for the name(s) that says, "Applicants may list one or more names in the case of joint property."

Alter the format and timing of the village socialization meetings during systematic registration to encourage the attendance of women. BPN currently holds most village socialization meetings in the evening because this is the time when men are most likely to attend. Women are more likely to attend day meetings. BPN should consider either holding two meetings (one during the

day and one during the evening) or encouraging couples to attend the evening meetings with their children.

Make it clear in the law that BPN can register marital property smaller than two hectares in the names of both spouses. Some BPN officials interpret a provision in the Regulation on Fixation of the Size of Agricultural Land, which forbids more than one person from owning a parcel smaller than two hectares, to mean that married couples cannot own such land jointly. The Registration Regulation should be changed to make it clear that married couples can own land jointly regardless of parcel size.

Amend the Registration Regulation to make it clear that citizens can register marital property in the names of one or more spouses. Such a provision would help to ensure that a woman is not denied her rights to marital property simply because her name does not appear on the title certificate or in the land book. Although we did not see evidence on Java that the registration of marital property in the name of the husband is resulting in the conversion of marital property into the separate property of the husband, it might help to amend the regulation to reduce the likelihood of such inadvertent conversion. The provision could be worded something like this: “Citizens may register marital property in the name of one or more spouses, and registration of marital property in the name of one spouse shall not create a presumption that the property is owned separately.”

V. Impact of the Lack of Joint Registration on Land Transfers and Mortgages

There are currently safeguards in the procedures for transferring and mortgaging land that protect women’s rights to marital property, even in cases where the woman is not registered as a joint owner. However, the procedures could be improved to provide better protection for women’s land rights during transfer and mortgage of land.

The formal registration system requires the landowner and PPAT (land deed making official) to report to BPN when the owner transfers title to registered land, and requires the landowner or mortgagee to register any mortgage of land.³⁴ Although there are no safeguards to ensure that marital property is registered in the names of both spouses at the time of initial registration, there are safeguards to protect the interests of the non-transacting spouse at the time the land is transferred or mortgaged.

³⁴ In practice, Indonesian courts recognize the validity of unregistered land transfers on both registered and unregistered land. The legal basis for this practice is not clear, however. According to Article 23 of the Basic Agrarian Law, “the right of ownership and likewise each transfer, annulment and encumbrance with that right shall be registered . . .” The courts have not interpreted this provision to mean that unregistered transfers are invalid. Moreover, the Registration Regulation does not explicitly require transfers to be registered, but does require PPATs to inform BPN of any deeds they create. See Government Regulation on Registration, arts. 39 and 40. In practice, courts are not invalidating transfers simply because they are not reported to BPN or registered.

When land is transferred or mortgaged the PPAT must prepare a transfer deed or mortgage deed.³⁵ The role of the PPAT is important because the PPAT is responsible for confirming that the party wishing to sell the land is the actual owner and checking other facts related to the transaction. PPATs must complete special training and pass an examination to ensure that they understand their responsibilities. BPN appoints a limited number of PPATs to prepare deeds within each regency. Many PPATs are also notaries. In areas where there are not enough trained PPATs, BPN can appoint the sub-district head, village head, or head of the local BPN to serve as a temporary PPAT.

Different rules apply with regard to the transfer or mortgage of registered and unregistered land. In the case of registered land, to ensure that a person attempting to transfer or mortgage land is the actual owner, PPATs must obtain a copy of the owner's original land title certificate, and must then compare the name on the certificate against the name and photograph on the person's government-issued identification. If the land is not yet registered, the PPAT can create the transfer deed without registering the transferee's ownership; however, the PPAT cannot create a mortgage deed until the underlying ownership is registered.³⁶

PPATs must also investigate whether the object of the transfer or mortgage is separate property or marital property. The PPAT does this by requiring the transacting party to state whether he or she is married and then present a personal government-issued identification card (which states marital status) and the current land title certificate (or other documentation proving land ownership), which describes the date and manner by which the land was acquired. The PPAT must compare the date of marriage against the title certificate to determine if the land was purchased during marriage. If the land was purchased during marriage, it is marital property.

PPATs we interviewed stated that they determine whether the land is marital property to avoid liability even though there is no specific legal requirement that they make such determination. However, the PPATs must use standard form deeds, which contain a safeguard that protects the interests of the non-transacting spouse. The standard form deeds contain spaces requesting the signed approval of the non-transacting spouse. However, the PPATs do not require the non-transacting spouse to sign in the presence of the PPAT and the transacting spouse may obtain this signature at home. If the party is single or if the party acquired the land by inheritance, the PPAT simply marks the line with an "x" (although some PPATs said they usually obtain the signature of the non-transacting spouse even for transactions involving separate property).

PPATs do not investigate the validity of identification cards presented by parties. When asked about cases of married persons using out-of-date or forged identification cards to transfer land without the knowledge of their spouse, no PPATs had heard that this was occurring. However, it is easy to obtain more than one identification card, and citizens must obtain a new government-issued identification card only once every 10 years.

³⁵ Government Regulation No. 37/1998 on Regulation on Land Deed Making Official.

³⁶ Government Regulation on Registration, art. 39(1) and Law No. 4/1996 on Mortgage, art. 10.

Thus, it is entirely conceivable that a married person could have an identification card stating that he or she is single.³⁷

After the PPAT verifies all background facts, the PPAT creates the transfer deed or mortgage deed. The PPAT must read out and explain the contents of any deed to the parties involved in the transfer or mortgage in the presence of two witnesses.³⁸ Despite the fact that women are joint owners of marital property, the current rules and PPAT practice do not require a woman to appear at the PPAT office at the time of the transaction. Moreover, although the form deed requires the signed approval of the non-transacting spouse, current rules and PPAT practice do not require the PPAT to witness such signature.

After the PPAT has created a transfer or mortgage deed, the PPAT must file it with BPN within seven days. BPN registers newly purchased land using the name or names as they appear on the deed submitted by the PPAT. PPATs we interviewed said that in cases where land is purchased by a married couple, they did not inform the buyers that it is possible to request registration of land in the names of both spouses, but simply placed the name or names on the deed as requested by the buyers. When a transfer or mortgage deed is presented to BPN, BPN does not investigate whether the purchased or mortgaged land is marital property, and does not require the names of both spouses to appear on deeds for land purchased or mortgaged by married couples. BPN does, however, require the deed to contain the signature of the non-transacting spouse, or an explanation by the PPAT regarding why such signature is not necessary.

Recommendations on Land Transactions

On Java, there are safeguards to protect women's land rights during transfer and mortgage of marital property. Even if the wife's name does not appear on the title certificate for marital property, PPATs nevertheless request the wife's approval of the deed to transfer or mortgage marital property. However, as with initial registration, there is room to improve current safeguards. We recommend the following:

Require PPATs to inform couples who buy land that they can place the name of one spouse or both spouses on the transfer deed. PPATs do not explain to buyers the options for how their land can be registered and titled. Thus, couples purchasing land during marriage may not be aware that they can place both of their names on land documents.

Require that both spouses be present with the PPAT when the PPAT creates the transfer deed or mortgage deed for transactions involving marital property. Currently, PPATs insist that both spouses approve transactions involving marital property; however, PPATs generally do not require

³⁷ The Government also issues "family identification" cards to families in Indonesia; however, because everyone was once single, most married people remain listed on their parents' family identification card even after they are married, and could use their parents' family card to demonstrate that they are single.

³⁸ Government Regulation on Regulation on Land Deed Making Official, art. 22, and Government Regulation on Registration, art. 38.

both spouses to appear at the PPATs office and allow one spouse (usually the wife) to sign the deed outside the PPATs office. Because both spouses jointly own the marital property, it would be better to require both spouses to be present at the PPATs office when the PPAT creates the deed and to require the PPAT to explain the transaction to both spouses.

Require PPATs to investigate and determine whether the object of the transaction is marital property or separate property. Although PPATs usually determine whether the object of the transaction is marital property or separate property, PPATs we interviewed say they make this determination to protect them from being sued in the future rather than because the law requires them to make the determination. PPATs we interviewed were fairly savvy, and we suspect that PPATs in more remote areas (and especially temporary PPATs) may not be determining the status of land that is the object of a transaction. The Registration Regulation should be changed to require PPATs to determine whether the object of a transaction is separate property or marital property.

Provide in the regulation that PPATs are financially responsible for losses to the public incurred as a result of the PPAT's negligence. The Regulation on Registration currently provides that BPN can admonish or dismiss a PPAT if the PPAT neglects his or her duties. The regulation also leaves open the “possibility” that parties who suffer losses due to the PPATs neglect may demand compensation.³⁹ It would provide more protection to the public if the regulation made PPATs legally liable to compensate the public for losses resulting from a PPAT's negligence. This would encourage PPATs to investigate background facts carefully. If a PPAT assisted one spouse to transfer marital property without the approval of the other spouse, the non-transacting spouse could hold the PPAT liable for that loss if PPAT was negligent in investigating and determining whether the land was separate property or marital property.

VI. Conclusions

Few couples who purchase land are registering the land in the names of both husband and wife despite the fact that Indonesian law provides that any property purchased during marriage is the joint marital property of the spouses. Couples have the opportunity to decide whose name should appear on the title certificate and in the registration land book at two points: when the couple applies for initial registration and when the couple transfers the land. BPN directly interacts with owners who apply for initial registration and PPATs interact with owners who are transferring their land.

BPN officials do not ask registration applicants whether land is owned separately or jointly and do not explain that it is possible for the applicant to register marital property in the name of both spouses. Nor do PPATs tell couples who are purchasing land that it is possible to list both spouses as buyers and to register marital property in the name of both spouses. Thus, some couples we interviewed did not know that it is possible to

³⁹ Government Regulation on Registration, art. 62.

place the names of both husband and wife on title certificates and transfer deeds for marital property. When asked, several landowners told us they thought it would have been a good idea to register marital property in the name of both spouses. Other property owners believe that it does not matter if the marital property is registered in the name of only one spouse because everyone knows that the property is marital property regardless of whose name is on the title certificate. Also, because the husband, as head of the family, usually attends to paperwork matters related to land, it is customary to register marital property in the name of the husband.

It is unclear how many married couples would choose to register land under the names of both spouses if they had the option of doing so. Regardless of how many couples might choose that option, at a minimum the law should require BPN and the PPATs to provide married couples with information about registration and titling options.

A more drastic regulatory change would be simply to require BPN to register all marital property in the name of both husband and wife. However, one risk of such a policy is that women whose names, for whatever reason, are not listed on land documents might find it more difficult to prove their land rights because courts might presume that property with one registered owner is separate property. Based on our research in Java, we conclude it would be better for the regulation to adopt the intermediary step of giving couples the option of registering marital property in the names of one or more spouses, and for the regulation to state that land registered in one name may nevertheless be marital property.

The time when the land rights of women are most vulnerable is when marital property is transferred or mortgaged. PPATs currently obtain spousal approval (as required by the standard deed) but the regulation could provide further protections, including a requirement that both spouses are present in the PPAT's office when the PPAT creates the transfer deed or mortgage deed.

As a final note, our research findings are limited to Java, where strong customary notions of marital property rights prevail and both women and men are likely to inherit separate property from their parents. Other areas of Indonesia have other customary practices that may not protect women's land rights at the same level that they are protected on Java. While our research thus applies to the roughly half of Indonesia's population who reside on Java, it would be useful to conduct further research on women's land rights in other areas of Indonesia to determine if further protections might be needed in national regulations to protect and enhance women's rights to land. As the systematic registration project expands to other areas of Indonesia, this additional research could be very useful in adjusting registration policies to ensure women's land rights are protected.

Annex I: Details of Interviews with Landholders

Interview #	Interviewee(s)	Religion	Marital Status	Regency
1.1	Woman (in group)	Christian	Married	Solo
1.2	Woman (in group)	Muslim	Widow	Solo
1.3	Woman (in group)	Muslim	Married	Solo
2.1	Woman (in group)	Muslim	Married	Solo
2.2	Woman (in group)	Muslim	Married	Solo
2.3	Woman (in group)	Muslim	Widow	Solo
3.1	Woman (alone)	Muslim	Married	Karanganyar
3.2	Woman (alone)	Muslim	Widow	Karanganyar
4.1	Married couple	Muslim	Married	Karanganyar
4.2	Married couple	Muslim	Married	Karanganyar
4.3	Married couple	Muslim	Married	Karanganyar
5.1	Woman (alone)	Muslim	Married	Kabupaten Blitar
5.2	Woman (alone)	Muslim	Widow	Kabupaten Blitar
5.3	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Blitar
5.4	Woman (alone)	Muslim	Married	Kabupaten Blitar
6.1	Woman (alone)	Muslim	Widow	Kota Malang
6.2	Woman (alone)	Muslim	Divorced once, Widowed once	Kota Malang
7.1	Married couple	Muslim	Married	Kota Malang
7.2	Woman (alone)	Muslim	Widow	Kota Malang
7.3	Married couple	Muslim	Married	Kota Malang
8.1	Woman (alone)	Muslim	Married	Kabupaten Malang
8.2	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Malang
8.3	Woman (w/ daughter)	Muslim	Married	Kabupaten Malang
9.1	Woman (w/ brother)	Muslim	Married	Kabupaten Malang
9.2	Woman (alone)	Muslim	Married	Kabupaten Malang
10.1	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Malang
10.2	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Malang
11.1	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Malang
11.2	Woman	Muslim	Separated	Kabupaten Malang
12.1	Married couple	Muslim	Married	Kabupaten Malang
13.1	Woman (w/ daughter)	Muslim	Widow	Kabupaten Malang
14.1	Woman (alone)	Muslim	Married	Kota Malang
14.2	Married couple	Muslim	Married	Kota Malang
15.1	Man (alone)	Muslim	Married	Kota Malang
15.2	Woman (w/ daughter)	Muslim	Widow	Kota Malang
15.3	Woman (alone)	Muslim	Divorced	Kota Malang
16.1	Woman (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo
16.2	Woman (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo
16.3	Woman (in group, husband present)	Muslim	Married	Sidoarjo
16.4	Woman (in group, husband present)	Muslim	Married	Sidoarjo
16.5	Woman (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo
17.1	Man (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo
17.2	Man (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo
17.3	Man (in group)	Muslim	Married	Sidoarjo