

# Documento N.º 3: Acceso a la tierra desde una perspectiva de género

## Unidad de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores

### Asistencia Técnica y Desarrollo de las Colonias – Género y Generaciones

Octubre de 2019<sup>1</sup>

---

## Introducción

Este documento es una sistematización de información acerca de la implementación de la política de acceso a la tierra con enfoque de género en el Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC).

En la primera parte se presentan los principales hitos para la incorporación de la perspectiva de género en el INC a través de las acciones, programas y apoyos destinados a las mujeres implementados en los últimos años de gestión.

A su vez, se realiza una breve caracterización de la situación de las mujeres rurales, y en particular de las colonas analizando un conjunto de variables que arrojan información respecto a la estructura agraria del INC y la dimensión sociodemográfica.

En la segunda parte, se presentan relatos de mujeres colonas que narran experiencias vitales acerca del acceso a la tierra. De esta manera se pretende reflejar algunas de las especificidades propias de los procesos que transitan desde la mirada de las mujeres.

Esta información permite visualizar la importancia del enfoque de género basado en evidencias, así como su impacto en las políticas de acceso a la tierra y desarrollo rural que lleva adelante el INC.

## Primera Parte

### 1. Principales hitos para la incorporación de la perspectiva de género en el INC

El acceso a mujeres a la tierra como titulares de emprendimientos familiares ha implicado poner en juego un conjunto de acciones, programas y apoyos destinados a mujeres, al tiempo que priorizar y otorgar mayor reconocimiento y autonomía económica a las mujeres colonas.

En este sentido se vienen implementando las siguientes acciones:

- transferencia de recursos destinados al apoyo a la participación de mujeres en actividades y encuentros de mujeres rurales,
- acceso a créditos para la financiación de infraestructura de vivienda y productiva para el desarrollo de sus emprendimientos,
- formación del funcionariado del INC en desarrollo rural con perspectiva de género
- sensibilización en violencia basada en género para abordar situaciones de violencia con la población colona

---

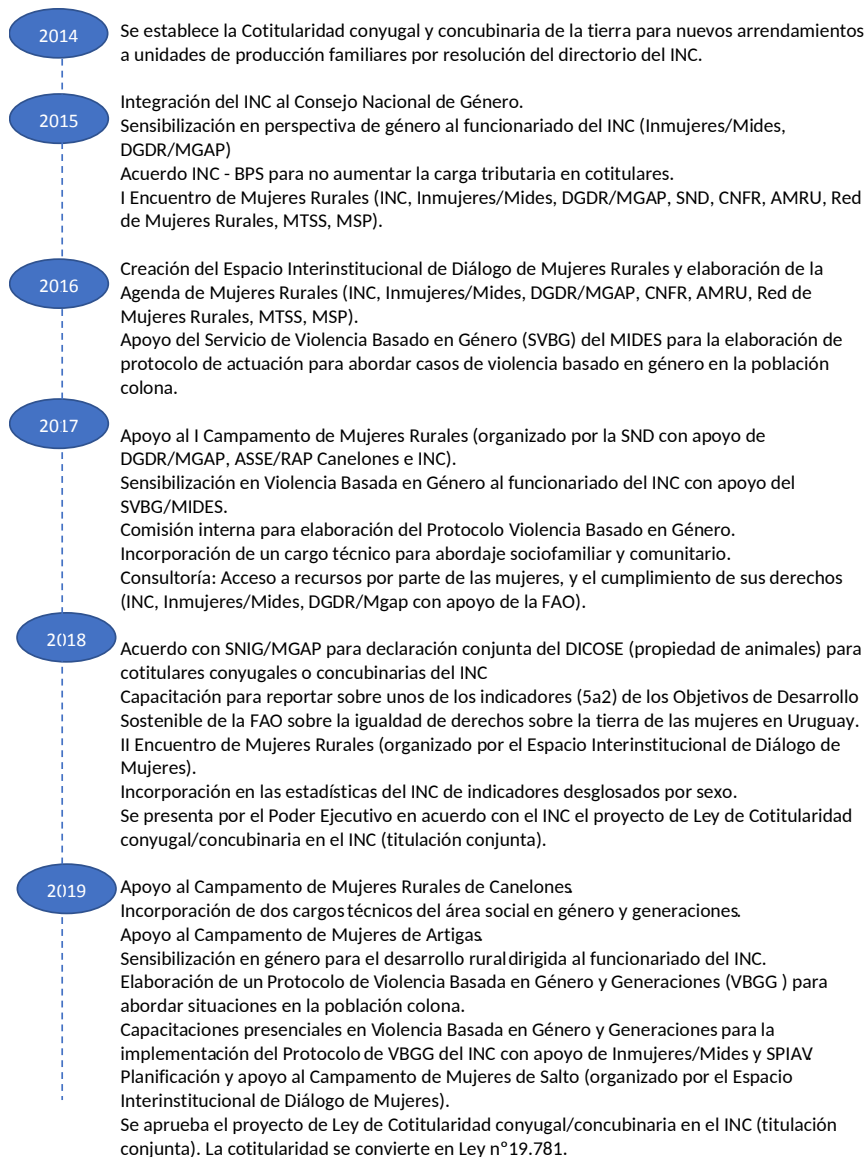
<sup>1</sup> Los datos presentados son a junio de 2019 y son elaborados a partir del procesamiento de datos de los sistemas de información del INC.

- difusión institucional a través de materiales, actividades y campañas que muestran las acciones llevadas adelante desde el INC para promover el reconocimiento y la visibilización de las mujeres.

En este contexto, se presentan los principales hitos para la incorporación de la perspectiva de género en el INC, que marcan acontecimientos importantes en la institución y son parte fundamental de este proceso.

Tal como se visualiza en la siguiente línea del tiempo del periodo 2014 al 2019, estas acciones fueron posibles gracias al fructífero trabajo interinstitucional desarrollado y al diálogo constante con grupos y organizaciones de mujeres rurales.

## Línea del tiempo



2

### <sup>2</sup> SIGLAS

Inmujeres/Mides Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio de Desarrollo Social  
DGDR/MGAP Dirección General de Desarrollo Rural/Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca

Los resultados obtenidos en los últimos años son auspiciosos y sirven de base para la presentación de la evidencia que se muestra a continuación, la cual surge del procesamiento de datos de los sistemas de información del INC.

## 1. Caracterización de la situación de las mujeres rurales y en particular de las colonas

### A nivel nacional

Según información del Censo Nacional de población del 2011, en Uruguay la población que residen en el medio rural son 175.614 personas, de las cuales el 44% (76.875) son mujeres, mientras que en el total del país son casi el 52% de la población<sup>3</sup>.

En el último Censo General Agropecuario nacional (CGA) se registran 44.781 explotaciones que representan una superficie de 16.357.298 de hectáreas, de las cuales el 63.5% de esas explotaciones está en manos de varones y ocupan el 41.6 % de la superficie total (CGA, DIEA/MGAP, 2011). Esto demuestra que, en forma mayoritaria, las explotaciones están gestionadas por varones, mientras que apenas el 19,7% son lideradas por mujeres y ocupan solamente el 11% de la superficie total, tal como se muestra en la siguiente tabla (CGA, DIEA/MGAP, 2011).

**Tabla 1**

| Número de explotaciones y superficie explotada, según sexo del productor |               |       |                      |       |
|--|---------------|-------|----------------------|-------|
| Sexo del productor   | Explotaciones |       | Superficie explotada |       |
|  | Número        | (%)   | Hectáreas            | (%)   |
| Total  | 44,781        | 100.0 | 16,357,298           | 100.0 |
| Hombres  | 28,433        | 63.5  | 6,810,170            | 41.6  |
| Mujeres  | 8,839         | 19.7  | 1,825,769            | 11.2  |
| Sin información 1/   | 7,509         | 16.8  | 7,721,359            | 47.2  |

1/ Comprende todas las explotaciones en que falta el dato, incluyendo aquellas en que el productor no es persona física, no resultando posible establecer el sexo del titular.

Fuente: Cuadro 7 del Censo General Agropecuario –CGA, DIEA/MGAP, 2011.

Según los datos del Registro de Productores/as Familiares que lleva adelante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), existen 21.206 Unidades Productivas Familiares (UPF) en todo el país a abril de 2018, que involucran a 53.031 personas, de las cuales el 47% son mujeres. Del total de personas, 36.071 se identifican como Productores/as Familiares, entre las que se registran un 44% de mujeres (DGDR/MGAP, 2018).

|            |   |
|------------|---|
| SNIG/ MGAP | Sistema Nacional de Información Ganadera/ Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca |
| SND        | Secretaría Nacional de Deportes   |
| CNFR       | Comisión Nacional de Fomento Rural  |
| AMRU       | Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay   |
| MTSS       | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  |
| MSP        | Ministerio de Salud Pública   |
| SVBG       | Servicio de Violencia Basado en Género  |
| FAO        | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura             |

<sup>3</sup><http://www.ine.gub.uy/censos-2011>

Estas unidades productivas abarcan una superficie de 1.421.165 hectáreas, con un promedio de 67 hectáreas explotadas por familia a nivel país. Se concentran, principalmente, en los departamentos de Canelones y San José (DGDR/MGAP, 2018).

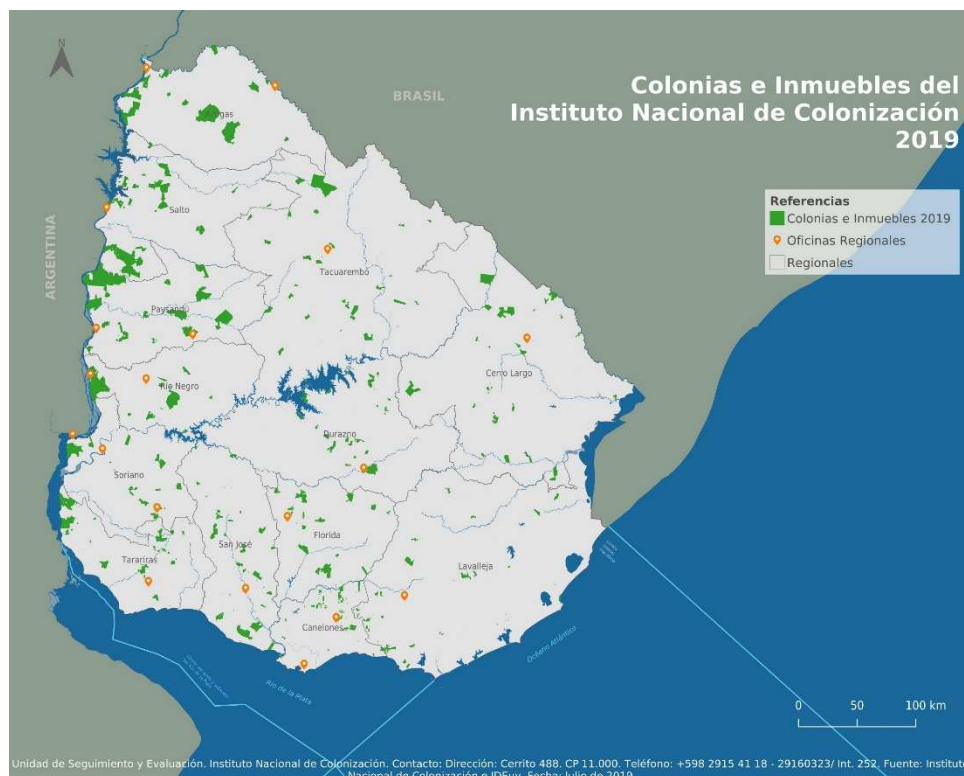
### A nivel del INC

El INC ocupa una superficie total de 610.304 hectáreas que se distribuyen en predios ubicados en todo el territorio nacional, tal como se observa en el Mapa 1.

Según los registros, más de la mitad del área afectada por el INC, el 53% de la superficie está dada en arrendamiento a unidades de producción familiares y asociativas; mientras que el 39% está en propiedad de colonos y colonas. El 8% de la superficie del INC está en proceso de adjudicación, en planificación o se trata de superficie sin fines productivos, tal como instalaciones productivas entre predios con otros usos.

Las Unidades de producción (UP) comprenden toda la tierra adjudicada a un emprendimiento familiar o asociativo, independientemente de la forma de tenencia, de la condición jurídica y de las actividades productivas que se realicen.

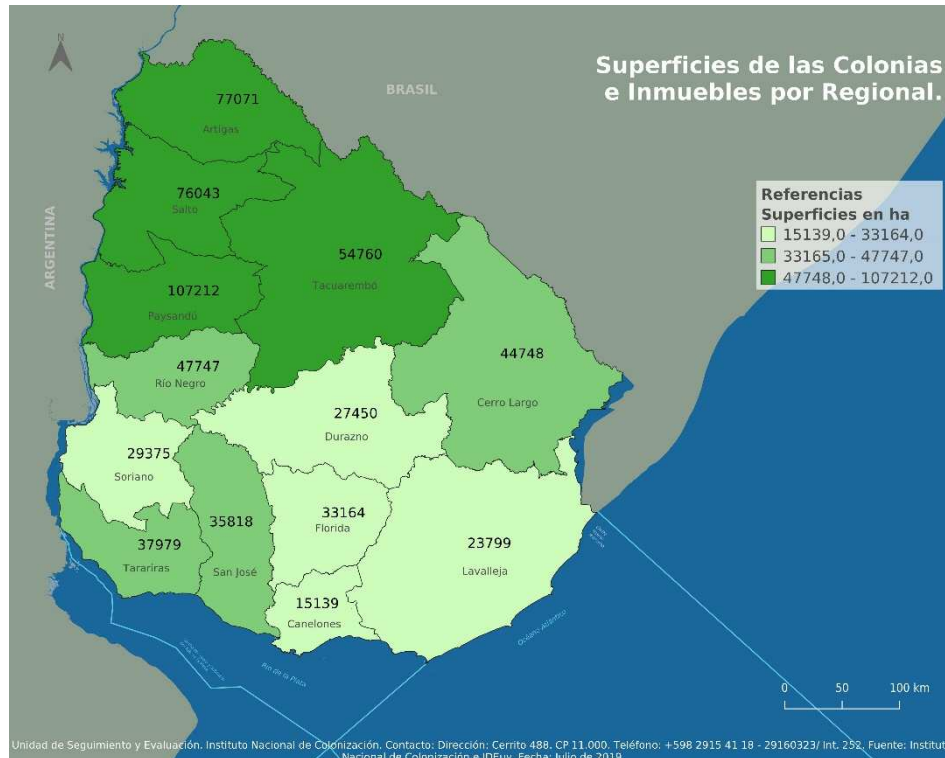
Las unidades de producción son de dos tipos, según la modalidad de adjudicación serán Unidades de Producción Asociativas (UPA) o Unidades de Producción Familiares (UPF).



**Mapa 1. Distribución de las Colonias e inmuebles del INC**

En el Mapa 2 se muestra la superficie asignada a cada una de las 13 oficinas regionales que funcionan como unidades administrativas descentralizadas en el territorio.

Se destaca una marcada concentración de la tierra en el norte del país, que se explica por las características de las formas de explotación y las modalidades de adjudicación, predominando los grupos dedicados a la ganadería como actividad principal. A su vez, en el sur y sobre el litoral del país se concentran mayor cantidad de emprendimientos familiares dedicados a la lechería<sup>4</sup>.



Mapa 2. Superficie ocupada por Colonias e inmuebles según regional

Según los registros del INC existen un total de 3.647 unidades de producción que explotan 497.976 hectáreas en todas las formas de tenencia de la tierra, existiendo diferencias en cuanto a las modalidades de adjudicación de la tierra en las unidades de producción familiares.

Los emprendimientos familiares admiten varias formas adjudicación, según la titularidad de la tierra recaiga en una o dos personas. En este sentido, cuando la adjudicación involucra a dos personas como titulares del predio se denomina cotitularidad, la cual puede ser conyugal o concubinaria u otro tipo de cotitularidad. Esta última, no requiere un vínculo de pareja entre las personas titulares. Esta información se presenta desagregada en la Tabla 2.

<sup>4</sup> Por mayor información [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy)

**Tabla 2:** Cantidad y superficie adjudicada a las Unidades de Producción Familiares y Asociativas

| Unidades de Producción Familiar (UPF) |                                      | Cantidad     | Superficie (en ha) |
|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------|--------------------|
| Unidades de Producción Familiar (UPF) | Titularidad individual               | 2.753        | 324.046            |
|                                       | Cotitularidad conyugal /concubinaria | 317          | 31.463             |
|                                       | Otra cotitularidad*                  | 312          | 35.207             |
| Unidad de Producción Asociativa (UPA) |                                      | 265          | 107.259            |
| <b>Total</b>                          |                                      | <b>3.647</b> | <b>497.976</b>     |

\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentescos o no.

Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

En la Figura 1 se muestran datos de ambas modalidades de adjudicación, las unidades de producción familiares y las asociativas. Según los datos registrados, el 93% de las Unidades de Producción en el INC son familiares y abarcan el 78% de la superficie afectada del INC, en tanto el 7% de las unidades de producción son asociativas y ocupan el 22% del total de la tierra del INC.

Las unidades de producción familiares predominan en cantidad (4.011 titulares) y superficie explotada (390.716 ha) en el INC, con un promedio de 116 hectáreas ocupadas por emprendimiento y más de 3.500 familias beneficiadas bajo esta modalidad.

Mientras que las unidades de producción asociativas son, en general, más recientes<sup>5</sup>, ocupan un promedio de 408 hectáreas por emprendimiento y registran a 2050 personas titulares<sup>6</sup>, información que surge del análisis la Tabla 2 y en la Figura 1<sup>7</sup>.

En términos generales, el acceso colectivo a tierra, dirigido a productores/as y asalariados/as rurales, beneficia a más cantidad de personas en menor superficie de tierra y constituye un ingreso complementario a la fuente principal de ingreso familiar.

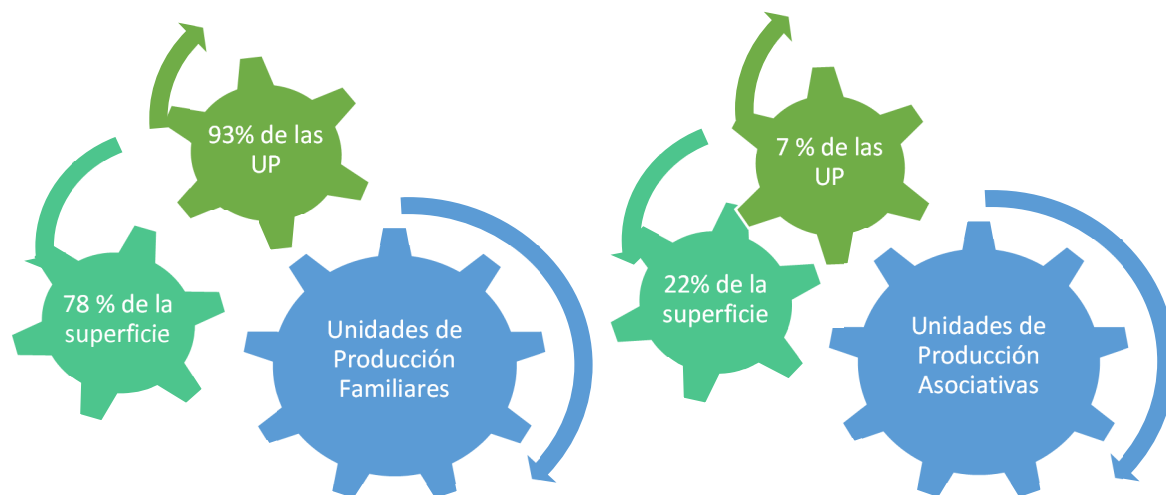
<sup>5</sup> Si bien en la Ley N.º 11.029 que crea el Instituto Nacional de Colonización se prevén las formas de organización asociativa para el acceso y gestión de la tierra, es a partir del 2005 que se diseña una política específica que promueve el acceso colectivo.

<sup>6</sup> Para mayor información sobre las unidades de producción asociativas ver [www.colonizacion.com.uy/experiencias-asociativas](http://www.colonizacion.com.uy/experiencias-asociativas)

<sup>7</sup> Para mayor información sobre las unidades de producción ver Documento N.º 1 de la Unidad de seguimiento y Evaluación de procesos colonizadores, disponible en [www.colonizacion.com.uy/datos-globales](http://www.colonizacion.com.uy/datos-globales)



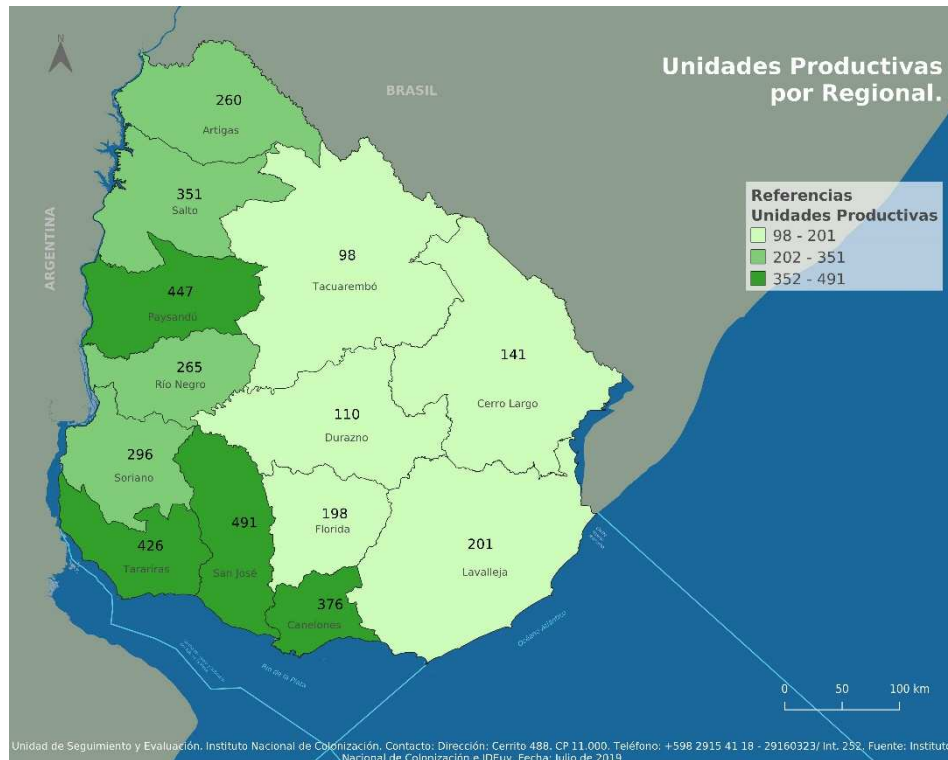
**Figura 1:** Total de Unidades de Producción del INC



Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

Si analizamos la distribución de las unidades de producción (UP) familiares y asociativas a nivel país, en todas las formas de tenencia de la tierra, arrendamiento y propiedad, se observa que la media de UP por Regional es de 282 unidades, y casi la mitad (1.740, 48%) se localizan en las Regionales de San José, Paysandú, Tarariras y Canelones. Las regionales del centro y este son las que presentan menor número, mientras que el litoral norte cuenta con valores próximos a la media (Mapa 3).





**Mapa 3. Cantidad de Unidades Productivas por Regional**

En base a los registros del INC, se aprecia que hasta el año 2014, el 11% de las explotaciones familiares en el INC tenían titularidad femenina, en tanto la única modalidad de adjudicación de tierra a familias prevista por la institución era a través de la asignación de la titularidad del predio a un integrante de la familia. Generalmente, este era el varón.

Actualmente, y producto de la implementación de la cotitularidad conyugal o concubinaria de la tierra<sup>8</sup>, se comienza a incorporar la titularidad conjunta, a priorizar la titularidad femenina, a reconocer y visibilizar así la presencia de mujeres como trabajadoras rurales.

La política de cotitularidad conyugal/concubinaria implica una nueva modalidad de adjudicación de la tierra para las unidades de producción familiar que se aplica desde el año 2015.

Esta política reconoce a ambos integrantes de la pareja como titulares de la tierra adjudicada, sean uniones de hecho, civiles o matrimoniales, ambos/as dediquen la mayor parte de su tiempo de trabajo al hogar y/o a la explotación productiva directa y la principal fuente de ingresos de la pareja provenga de la explotación productiva.

Según los datos registrados, las mujeres representan el 26% del total de titulares de tierra del INC dentro de las adjudicaciones familiares (Tabla 3, Gráfica 1) y explotan el 21% de la superficie ocupada por las unidades de producción familiares, tal como se expresa en la tabla 4 y Gráfica 2.

<sup>8</sup> Más información disponible en [www.colonizacion.com.uy/documentos](http://www.colonizacion.com.uy/documentos)



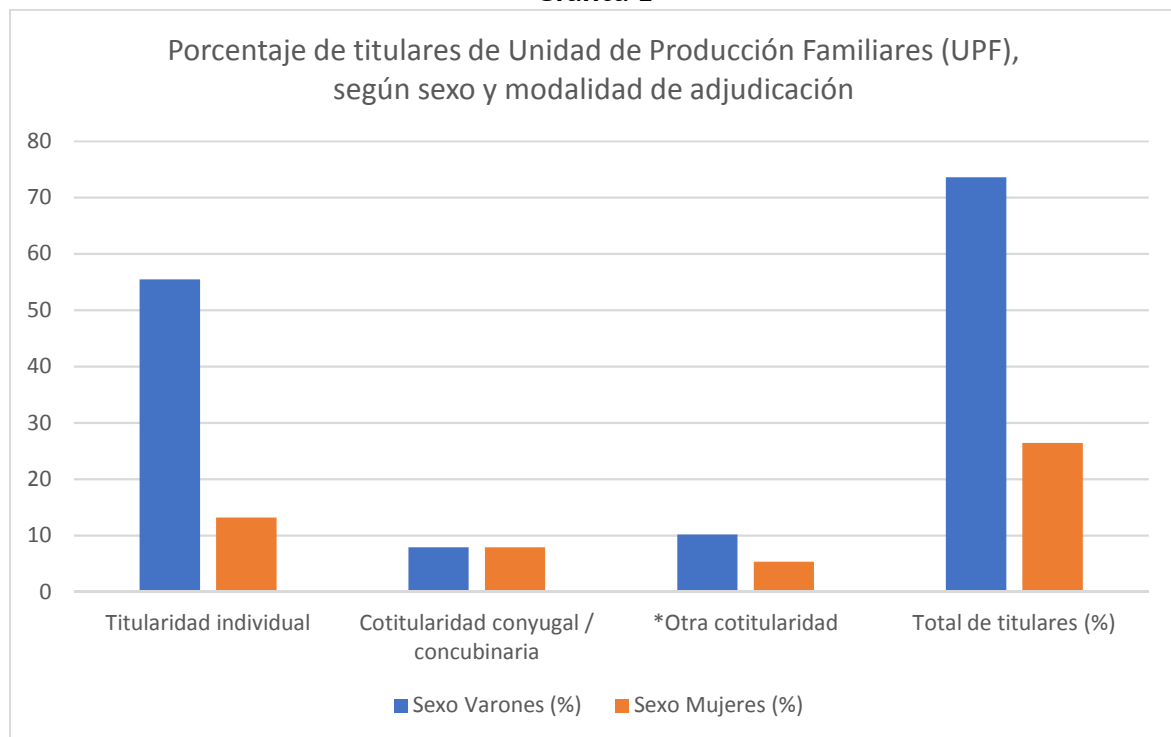


**Tabla 3:** Porcentaje de titulares de Unidad de Producción Familiares (UPF), según sexo y modalidad de adjudicación

| Tipo de adjudicación                  | Sexo        |             | Total (%)  |
|---------------------------------------|-------------|-------------|------------|
|                                       | Varones (%) | Mujeres (%) |            |
| Titularidad individual                | 55          | 13          | 69         |
| Cotitularidad conyugal / concubinaria | 8           | 8           | 16         |
| *Otra cotitularidad                   | 10          | 5           | 16         |
| <b>Total de titulares (%)</b>         | <b>74</b>   | <b>26</b>   | <b>100</b> |

\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentesco o no.  
Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

**Gráfica 1**



\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentesco o no.  
Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

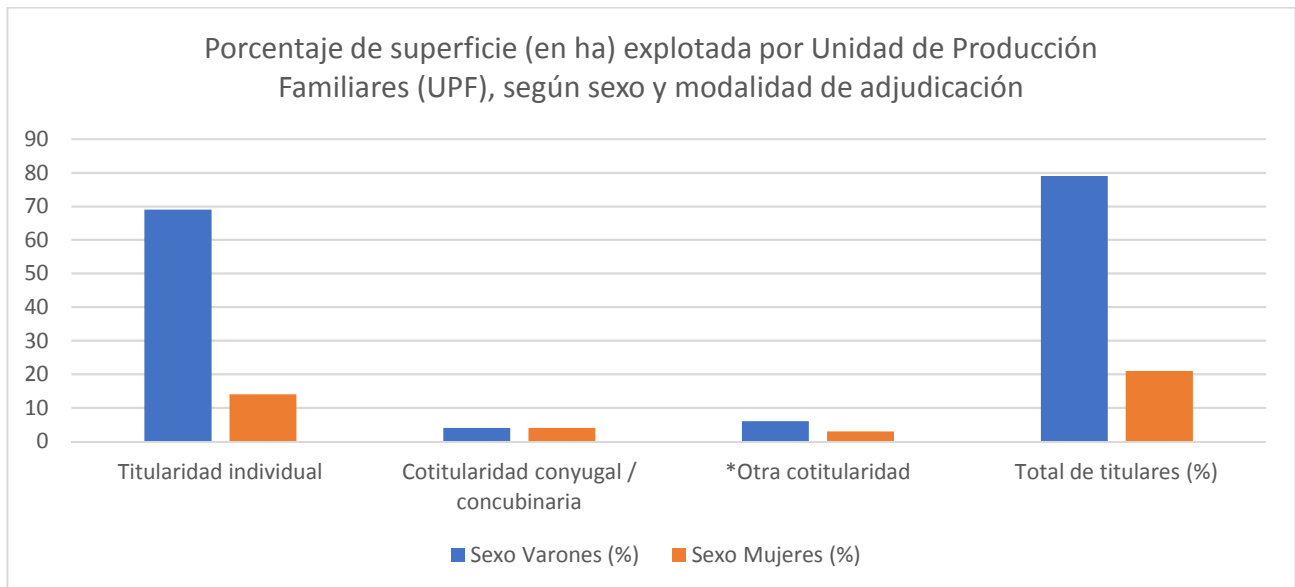
**Tabla 4:** Porcentaje de superficie (en ha) explotada por Unidad de Producción Familiares (UPF), según sexo y modalidad de adjudicación

| Tipo de adjudicación                  | Sexo        |             | Total (%)  |
|---------------------------------------|-------------|-------------|------------|
|                                       | Varones (%) | Mujeres (%) |            |
| Titularidad individual                | 69          | 14          | 83         |
| Cotitularidad conyugal / concubinaria | 4           | 4           | 8          |
| *Otra cotitularidad                   | 6           | 3           | 9          |
| <b>Total de titulares (%)</b>         | <b>79</b>   | <b>21</b>   | <b>100</b> |

\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentescos o no.

Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

**Grafica 2**



\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentescos o no.

Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

Si observamos solamente lo que sucede con la titularidad individual, es decir la adjudicación de un predio familiar a un titular, y analizamos los datos correspondientes a esta modalidad de adjudicación de las tablas 3 y 4 desagregados según sexo, podemos concluir que actualmente, el 13 % de la titularidad individual está en manos de mujeres y ocupan el 14 % de la superficie de UPF. Este análisis permite establecer un aumento de 2 puntos porcentuales respecto al año 2014 y el efecto de la cotitularidad conyugal/concubinaria para el acceso de mujeres como titulares de tierra.

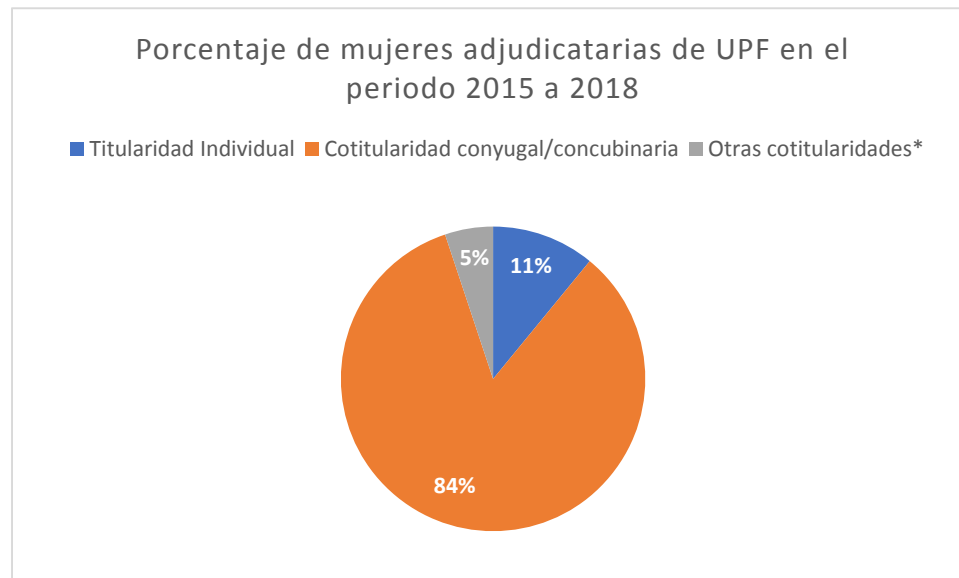
Adicionalmente, si analizamos los datos registrados en el INC para las nuevas adjudicaciones a emprendimientos familiares, luego de implementada la cotitularidad conyugal/concubinaria, entre los años 2015 al 2018, observamos que en tres años se realizaron 176 adjudicaciones e ingresaron 304 personas, 167 varones y 137 mujeres como titulares de unidades de producción familiares. Las mujeres representan el 45% de las personas adjudicatarias en este periodo. Este dato se compone



de: 115 mujeres que ingresaron como cotitulares conyugales o concubinarias, 11 como titulares individuales y 5 en la modalidad otras cotitularidades.

En este sentido podemos decir que la política de cotitularidad conyugal/concubinaria explica el ingreso del 84% (que corresponde a 115) de las mujeres titulares de tierra de unidades familiares solamente para el periodo 2015 - 2018, tal como se desprende la Gráfica 3.

**Gráfica 3**



\*Titulación conjunta otorgada a dos personas que pueden tener vínculos de parentescos o no.

Fuente: elaboración propia en base a SpagoBI (INC), junio de 2019

En términos generales podemos concluir que si bien se evidencia un importante avance en cuanto a la incorporación de mujeres como titulares de tierra de emprendimientos familiares en el INC, lo cual es correlato del reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, es claro que se conservan grandes brechas de desigualdad de género por cerrar, producidas en años de historia en los cuales las mujeres no eran reconocidas como beneficiarias directas de la política de acceso a la tierra ni como trabajadoras rurales.

En este sentido, aún resta un trabajo muy importante en relación al control efectivo de los recursos y sus utilidades por parte de las mujeres, y sobre todo de las más jóvenes, así como en los procesos de toma de decisiones y ejercicio real de derechos, que ayude a consolidar el importante trabajo realizado a nivel normativo. No obstante, esta problemática excede la competencia del INC, pero desde el trabajo interinstitucional y a partir de la incorporación de nuevas disciplinas técnicas, no sólo agronómicas, que puedan realizar un abordaje e intervención más amplia, se abre una ventana de oportunidad para profundizar en la política de tierras.

Otra consideración necesaria a realizar, es lo reciente de la política de la cotitularidad conyugal/concubinaria para el acceso a la tierra, frente a casi 70 años de historia del Instituto donde se entregaba tierra a familias en forma de titularidad individual, con las características que esto supuso en términos de relaciones género.



Por último, cabe destacar que el 13 de agosto de este año, el Parlamento Nacional aprobó el proyecto de Ley de Cotitularidad conyugal/concubinaria en el INC (titularidad conjunta), presentado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el INC en diciembre de 2018.

La ley aprobada, n° 19.781, consagra la titularidad conjunta de la pareja como forma de colonización. De esta manera se garantiza el acceso igualitario de la mujer a los derechos y obligaciones de la colonización, en particular la tierra y la vivienda.

Para el INC éste logro es un gran avance que permitirá superar algunas de las barreras identificadas en cuanto al acceso de las mujeres a la propiedad, tenencia, uso y control de los recursos y bienes.