

REPORTE

Género en el INC. Resultados de las políticas de acceso a la tierra y procesos institucionales

Segunda edición – diciembre de 2022

Introducción

Este reporte tiene como objetivo presentar información sobre el acceso a la tierra y sobre las iniciativas institucionales desde una perspectiva de género en el contexto de la política de tierra que se implementa desde el Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC).

El INC, con el apoyo de organismos públicos y de la cooperación internacional, ha venido desarrollando acciones orientadas a fortalecer el acceso a la tierra por parte de las mujeres. Así también ha consolidado el trabajo a nivel institucional y en consecuencia la intervención en el territorio y en las áreas en las cuales se desempeña.

En particular resulta de importancia destacar la definición e impacto de la política de la Cotitularidad, más tarde, la ley de la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria para las nuevas adjudicaciones a tierra (desde el año 2015). A partir de esto, se fortalece el trabajo institucional en género. En este marco, tuvo lugar la elaboración de un protocolo de actuación ante situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona.

Por otra parte, en el 2020 se inició el diseño del Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias (PNG Agro) el cual involucra a toda la institucionalidad pública agropecuaria y se encuentra en ejecución¹. El INC estableció 8 compromisos institucionales de política pública en género. Entre estos, se destaca la aprobación de 5 llamados específicos para que mujeres accedan a la tierra de los cuales dos fueron realizados y se encuentran en proceso de evaluación. Otro compromiso establecido por el INC en el marco del PNG Agro busca aportar a lo establecido en el Plan Estratégico 2020-2024 del INC el cual se propone aumentar el porcentaje de mujeres titulares de tierras mediante la incorporación de mujeres al momento de la renovación de los contratos de arrendamiento.

También importa resaltar la participación del INC, desde el año 2019, en la evaluación del Indicador 5.a.2 dentro de la meta de igualdad de género de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este indicador ofrece evidencia de las desigualdades de género en cuanto a la tenencia y el control sobre la tierra por parte de las mujeres². Desde el 2020 el INC renueva su compromiso en el seguimiento de este indicador lo cual implica un trabajo conjuntamente con la FAO para implementar una nueva medición y la iniciativa de formular recomendaciones de políticas que superen las restricciones existentes para el acceso e instalación de las mujeres en la tierra.

Uno de los objetivos institucionales es promover y facilitar la generación de información y conocimiento en temas e iniciativas sobre la situación de acceso a la tierra de las mujeres. Estos insumos son de vital importancia para el aporte al diseño, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas en esta materia. En este marco, nace el interés de elaborar un conjunto de reportes y documentos que constituyen ventanas desde donde observar la marcha de las políticas y proveer información útil, oportuna y fiable sobre sus características, implementación y resultados.

¹ En el marco del acuerdo con Gobierno Abierto, se puede consultar [aquí](#) el avance de la ejecución del PNG Agro.

² Para ampliar información ver el sitio de FAO [aquí](#) y en el sitio de INC [aquí](#).

En este documento se proporciona un panorama general sobre las desigualdades entre varones y mujeres en torno al acceso a la tierra. La información recopilada en este reporte describe la situación de las mujeres titulares de tierra de unidades de producción familiar (en adelante UPF) en el INC para el 2022. Aunado a ello se presenta información acerca de la estructura institucional y el proceso interno en relación al género abordado desde la institución.

Las mujeres acceden a la tierra en menor porcentaje que los varones

El acceso, el uso y el control de los recursos es clave para lograr la autonomía económica de las mujeres, puesto que en general, las mujeres están en una situación de desventaja respecto a los varones³. Por esto, desde el INC en los últimos años se han desarrollado distintas acciones orientadas a disminuir esta desigualdad.

En relación al acceso a recursos y dentro de las competencias del INC, el principal aspecto a abordar refiere al acceso a tierra, no obstante, existen otras estrategias de apoyo a la población colona (por ejemplo, créditos y asistencia técnica, entre otros). Estas estrategias son generalmente abordadas en articulación con la institucionalidad pública agropecuaria y/o con especificidad en género.

A continuación, se presentan datos sobre el total de titulares del INC según sexo y formas de tenencia de la tierra. Tal como se muestra en las gráficas 1 y 2 la mayor proporción de titulares son varones y concentran la mayor superficie de tierra. A su vez, al desglosar la información según las formas de tenencia de la tierra, se observa que las mujeres titulares de unidades de producción familiares en arrendamiento representan el 36% del total de titulares y ocupan el 27% de la tierra adjudicada en este régimen. De ello resulta que las mujeres acceden a la tierra en una menor proporción, explotan menor superficie y lo hacen de forma más precaria⁴ que los varones. Si bien se mantiene una importante brecha entre varones y mujeres en cuanto a porcentaje de titularidad y superficie adjudicada, es de destacar que estos valores representan una mejoría en relación a los datos reportados en 2021 y años anteriores⁵.

En las siguientes gráficas (1 y 2) se evidencia la brecha en cuanto a la situación de las mujeres, respecto al porcentaje de titulares y de superficie adjudicada, según sea la adjudicación en propiedad o en arrendamiento. Cabe recordar, tal como se hace en el Documento N°1 Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización (INC, 2022) que la aprobación de la Ley 19.899 ha introducido modificaciones en cuanto al patrimonio de tierras del INC que necesariamente se deben considerar para el análisis de las estadísticas.

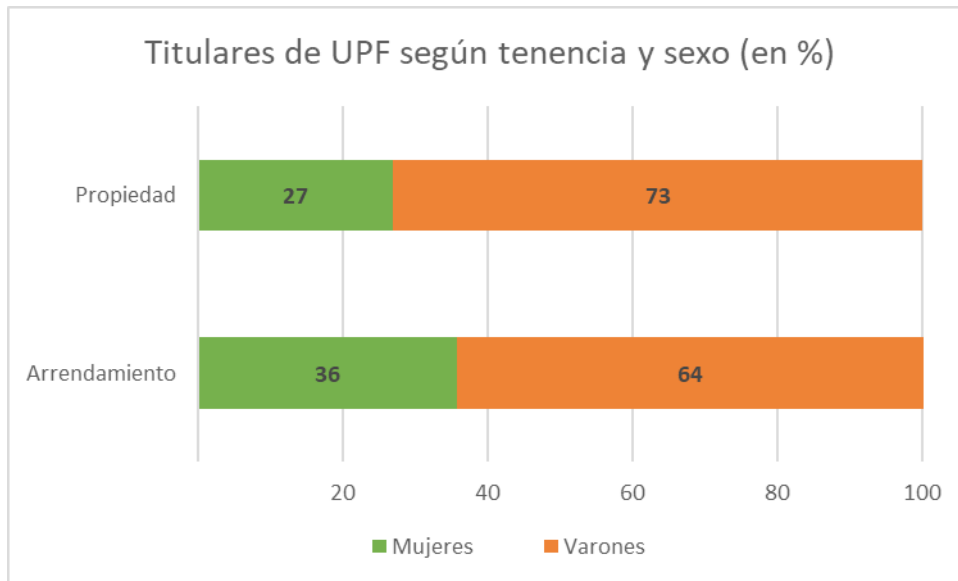
³ En Uruguay, según el último Censo General Agropecuario nacional (CGA) el 64% de las explotaciones están en manos de varones y controlan el 42% de la superficie total; mientras que el 20% de las explotaciones están en manos de mujeres y ocupan el 11% de la superficie productiva total.

En la región, según las últimas estadísticas de género y tenencia de la tierra que publica la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la mayoría de los países el porcentaje de mujeres a la cabeza de la gestión de explotaciones agrarias gira entorno al 20 y 25% en relación a los varones, con excepción de Perú (30%) y Chile (29.9%) (FAO, 2020) Disponible [aquí](#).

⁴ En cuanto a la situación de tenencia.

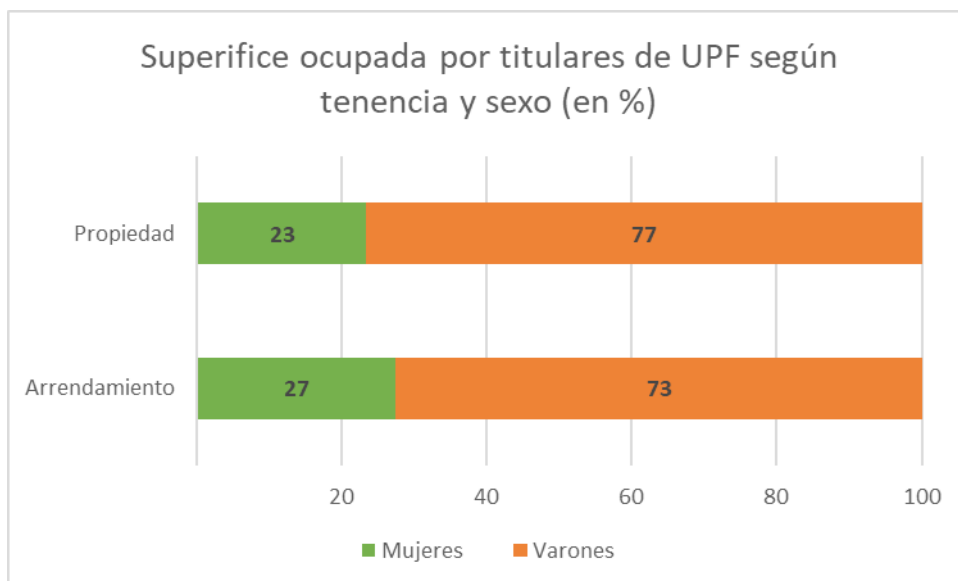
⁵ En 2021, las mujeres titulares de unidades de producción familiares en arrendamiento representaban el 32% del total de titulares y ocupaban el 23% de la tierra adjudicada en este régimen.

Gráfica 1



INC, 2022

Gráfica 2



INC, 2022

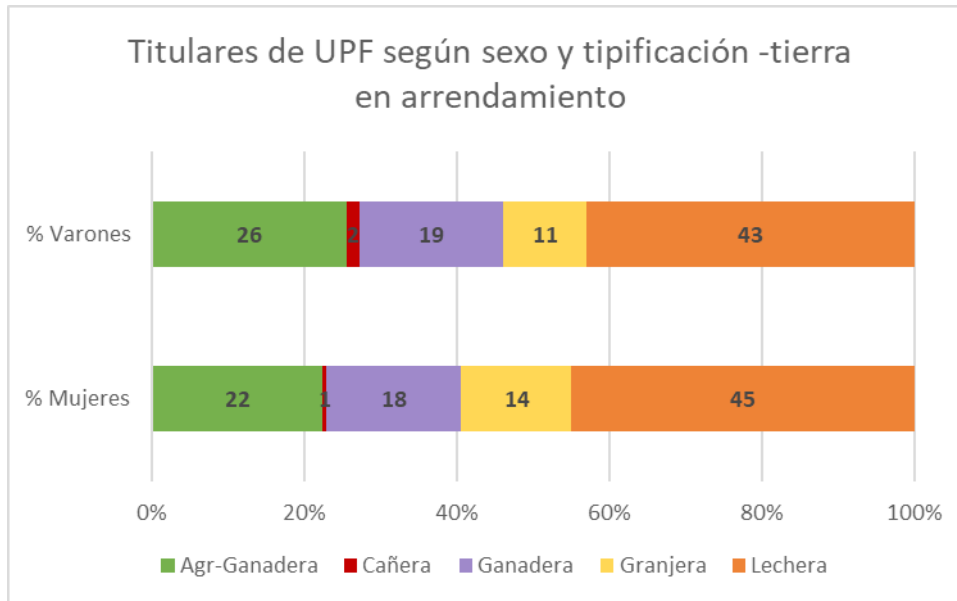
Mujeres titulares de tierras según actividad y distribución en el territorio

Al considerar las unidades de producción familiares en arrendamiento según la tipificación de la tierra⁶ y el sexo del/a titular, se observa una distribución similar de los sexos entre las diferentes actividades,

⁶ En el INC las fracciones se tipifican con el fin de establecer el cálculo de la renta. La tipificación de una fracción se corresponde con la aptitud agronómica de la tierra, teniendo en cuenta el entorno zonal y de la región, así a cada tipificación se le asigna una canasta de productos propios del rubro. Para el procesamiento y análisis se utiliza una tipificación simplificada y ponderada que para determinarla se toman en cuenta los tipos de producción principales que tienen asignadas las fracciones y la forma de adjudicación. Las tipificaciones resultantes de la simplificación serán: cañera, lechera, granjera, recria, ganadera, agrícola y servicios.

con un leve predominio de las mujeres en caso de la lechería, actividad que a su vez concentra la mayor cantidad de personas (ver gráfica 3).

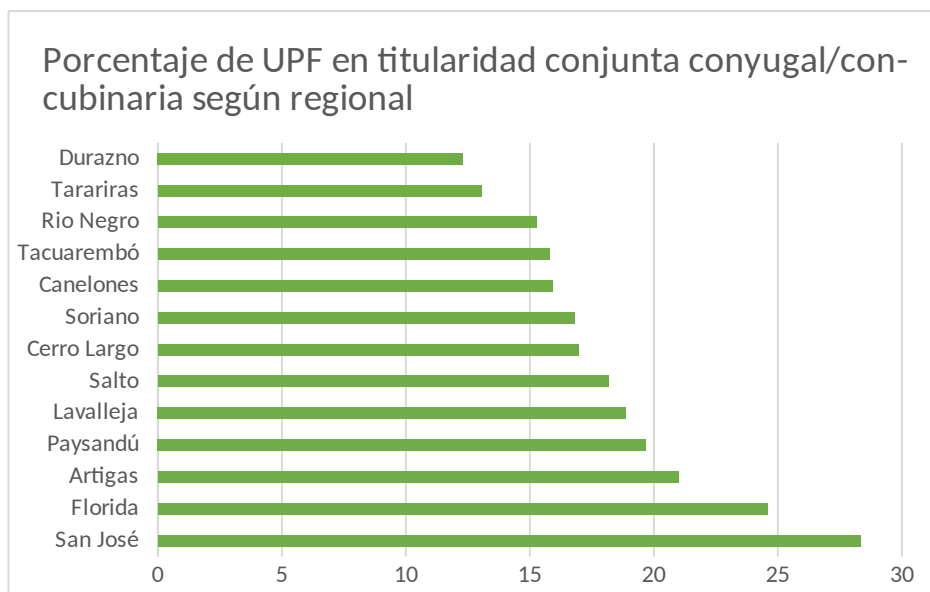
Gráfica 3



INC, 2022

En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de las UPF en régimen de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria en relación al total de UPF según regional⁷. Se aprecia un mayor porcentaje de las UPF Conyugales/Concubinarias en las regionales de San José, Florida y Artigas.

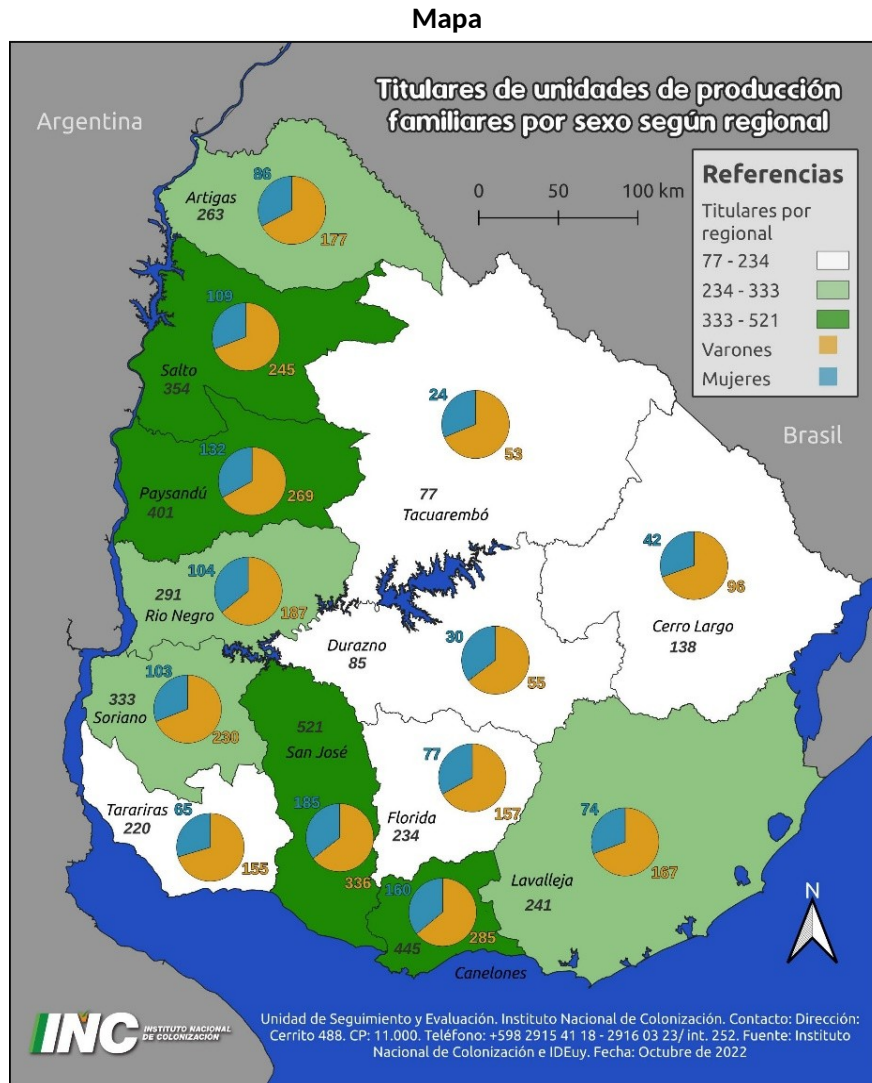
Gráfica 4



INC, 2022

⁷ El INC tiene 13 regionales distribuidas en todo el territorio nacional que gestionan a nivel local la tierra del organismo en los diferentes departamentos mediante equipos técnicos y administrativos.

La distribución de las personas titulares de las unidades de producción familiares por sexo según regional que se observa en el siguiente mapa muestra que la tendencia se mantiene a nivel territorial, en tanto los porcentajes de mujeres titulares son menores en todas las regionales.



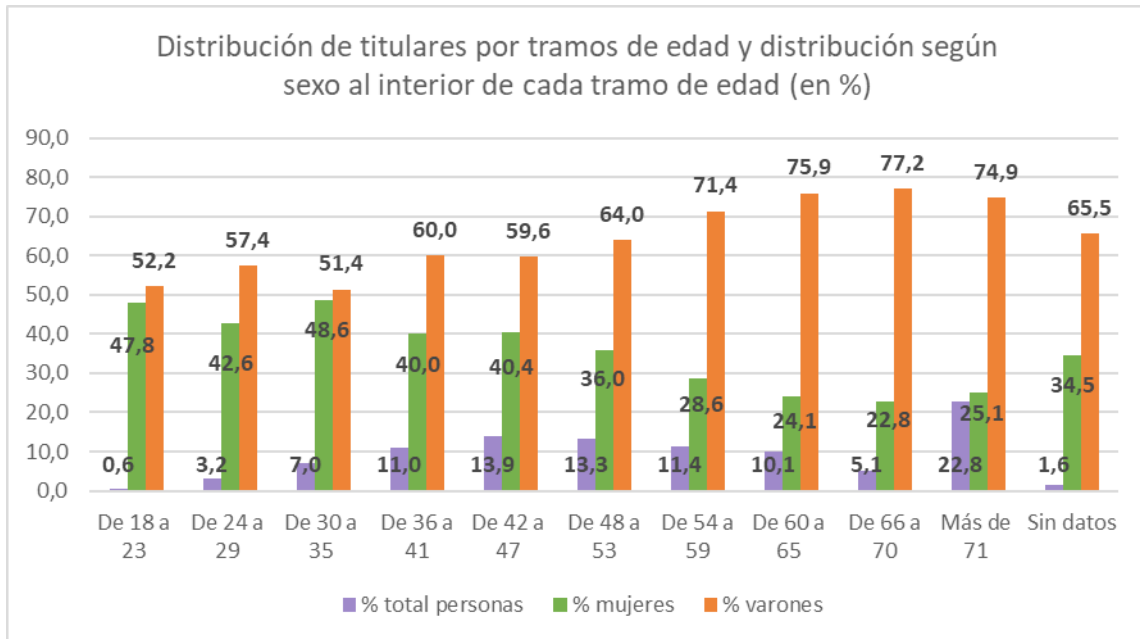
Titularidad y edad

En la gráfica 5 las barras violetas muestran el porcentaje de titulares de UPF por tramos de edad, mientras que las barras anaranjadas y verdes muestran el porcentaje de mujeres y varones respectivamente al interior de cada estrato de edad.

Si analizamos los datos por sexo al interior de cada estrato, encontramos que las mujeres son minoría en todas los tramos de edad y esta diferencia se acentúa a medida que aumenta la edad.

Al analizar la composición de población según tramos de edad para el total de titulares de UPF se evidencia un notorio envejecimiento de la población. El 22,8% de las personas titulares de UPF tiene 71 años y más, y es el estrato que concentra mayor cantidad de personas. El tramo 18 a 23 años concentra 0,6% del total de titulares de UPF y el tramo 18 a 29 años acumula el 3,8% de la población total.

Gráfica 5



INC, 2022

Resultados de la política en el acceso a la tierra de las mujeres

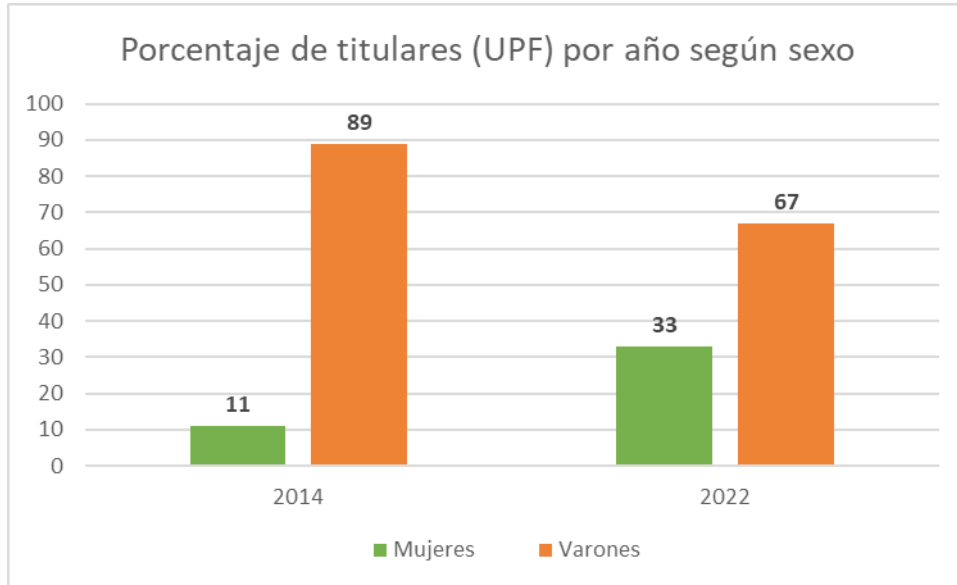
En 2014⁸, el INC definió “Implementar la titularidad conjunta en los casos de adjudicación de fracciones en arrendamiento, considerando los cambios necesarios a realizar en los procedimientos institucionales respecto a la inscripción, selección y evaluación de colonos y al proceso de seguimiento una vez realizada la adjudicación, entre otros aspectos”. Dicha resolución, se fundamenta en “la necesidad de generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para proteger y fortalecer el acceso, uso, tenencia y control equitativo de la tierra que se adjudica en arrendamiento” considerando que “[...] solamente el 11% de las parcelas tienen como adjudicatarias a mujeres”.

En 2019 se promulgó la ley 19.781 de Titularidad Conjunta como modificativa de la ley 11.029 en la que agrega el literal D en el numeral 3 del artículo 7, la colonización será según se régimen “Titularidad conjunta, cuando los integrantes de la pareja constituida en uniones de hecho, civiles o matrimoniales tengan perfil colono, ambos dediquen la mayor parte de su tiempo de trabajo al hogar, a la explotación productiva directa y la principal fuente de ingresos de la pareja provenga de la explotación productiva directa. En este caso, se deberá adjudicar el predio en régimen de titularidad conjunta.”

Si analizamos los resultados de la implementación de la titularidad conjunta entre el año 2014 (previo a la política) y el momento actual, veremos el notorio impacto que ha tenido sobre el acceso a la tierra de las mujeres y sobre las desigualdades de género que esto supone (gráfica 6).

⁸ Mediante la resolución de Directorio número 29 del acta número 5231.

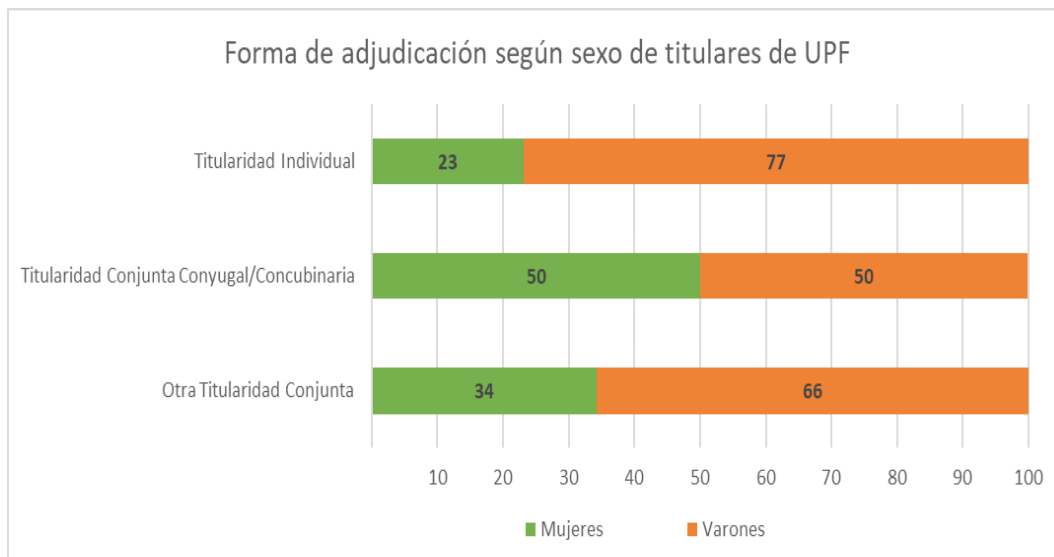
Gráfica 6



INC, 2022

En cuanto a las formas de adjudicación a UPF, en la gráfica 7 se aprecia que tanto la adjudicación mediante Titularidad Individual como la Otra Titularidad Conjunta, continúan siendo predominantemente masculinas, mientras que la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaría está igualmente representada por varones y por mujeres.

Gráfica 7



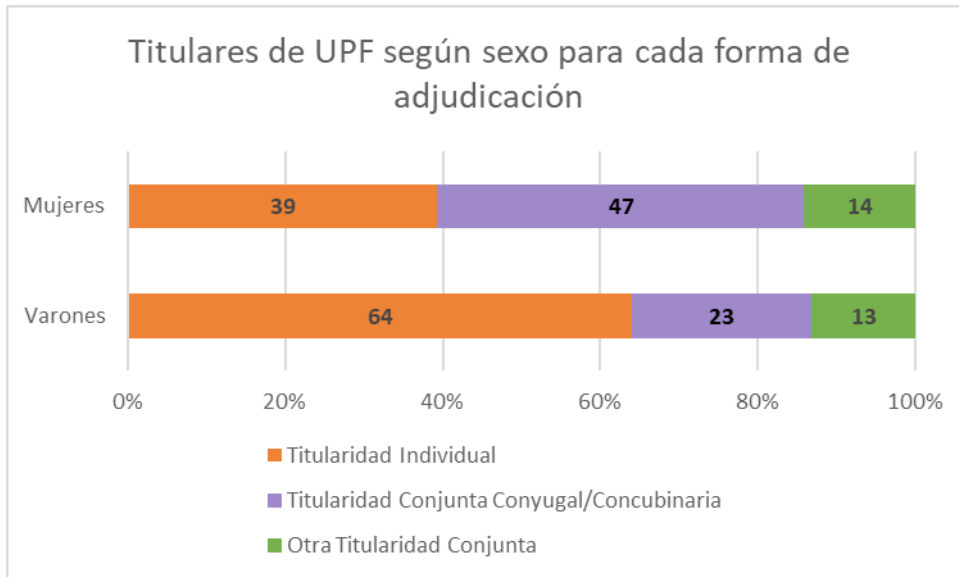
INC, 2022

Al analizar la variable sexo en relación a la forma de acceso a la titularidad de la tierra (gráfica 8), observamos que, en el caso de los varones se registra una alta predominancia de la Titularidad Individual, que representa un 64%; en segundo lugar, la forma de acceso más frecuente para los

varones corresponde a la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria que representa un 23% y por último la Otra Titularidad Conjunta con un 13%.

En el caso de las mujeres, la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria es la más significativa con un 47% y por tanto la forma más frecuente de acceso a tierra por parte de las mujeres duplicando el valor que tiene esta forma de acceso para los varones. La segunda forma de acceso más frecuente para las mujeres es la Titularidad Individual con un 39% mientras que Otras Titularidades Conjuntas representa el 14% de las titularidades femeninas.

Gráfica 8



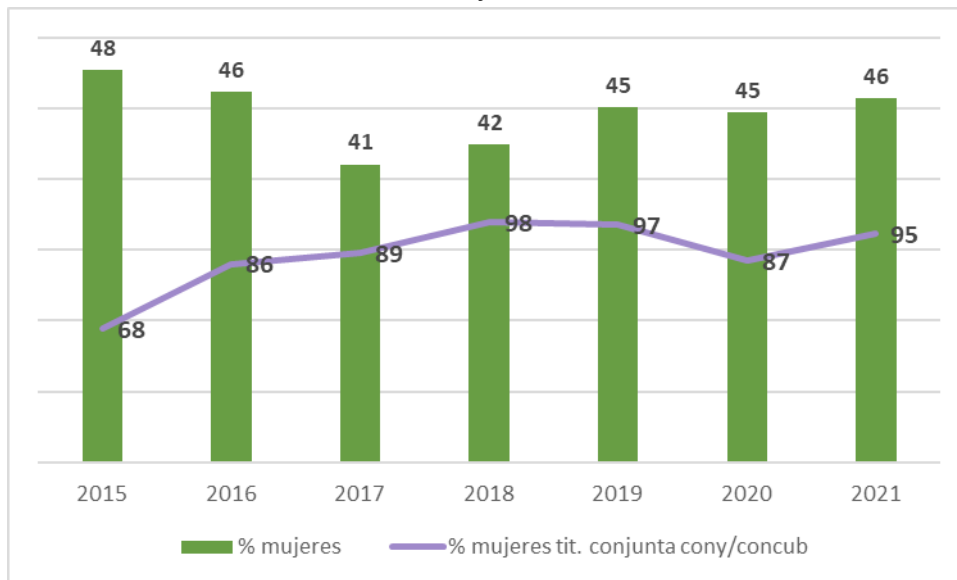
INC, 2022

Otro elemento a tener en cuenta es el referido a las adjudicaciones. La gráfica 9 contiene información sobre el porcentaje de mujeres adjudicatarias entre los años 2015 y 2021.

En este caso, si hacemos foco en las adjudicaciones de tierra mediante proceso de llamado según sexo, es claro el impulso de la política de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria y su efecto en las adjudicaciones para las mujeres. Esta política explica más del 90% de las adjudicaciones a mujeres en el INC desde su implementación.

Gráfica 9

Adjudicaciones 2015-2022 a UPF: porcentaje de mujeres respecto al total de personas adjudicatarias y porcentaje de mujeres adjudicadas en titularidad conjunta conyugal/concubiniaria respecto al total de mujeres



INC, 2022

El proceso interno en el INC

En este apartado se presenta información en relación al proceso de construcción de las políticas relacionadas al género en la institución, a partir de la titularidad conjunta. Asimismo, se muestra el vínculo entre la ejecución de estas políticas con la participación del organismo en nuevos espacios interinstitucionales, así como con los cambios en la estructura funcional del INC.

En octubre del 2015, el Consejo Nacional de Género, invitó al INC a participar de este espacio interinstitucional creado en el 2007 y modificado en 2019⁹ para la definición de prioridades, el asesoramiento, apoyo, articulación y coordinación de las políticas públicas en materia de género. A partir de la incorporación del INC es que se consolida el trabajo en forma articulada con otras instituciones estatales y de la sociedad civil. En este sentido se destacan particularmente: la articulación con el MGAP en temas de género en general, la articulación con el BPS en relación a la tributación de los emprendimientos con Titularidad Conjunta Conyugal/Concubiniaria, la articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres – Mides) y con el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) para la realización capacitaciones al funcionariado del INC y la elaboración de un protocolo ante situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona.

Por otra parte, entre las acciones a considerar por los efectos que han tenido, se destaca, la creación del Espacio de Diálogo (2015) del cual participan representantes de organizaciones de mujeres (Comisión de Fomento Rural, Red de Mujeres Uruguay, y Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay) y representantes estatales (MGAP, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Plan Agropecuario, Inmujeres-Mides, el Secretariado Uruguayo de la Lana e INC).

⁹ Ley 18.104 del 2007 disponible [aquí](#) y ley 19.846 del 2019 disponible [aquí](#).

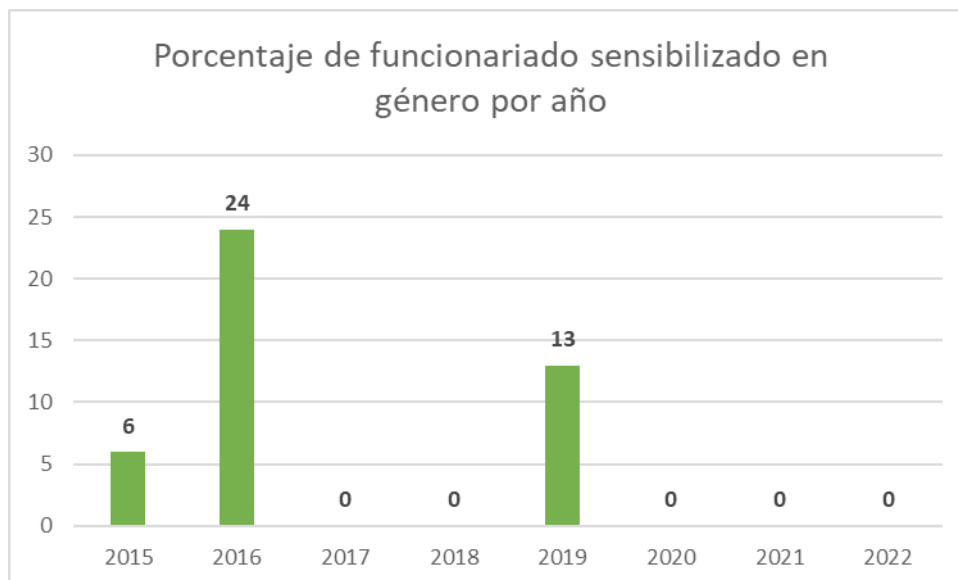
A partir de este espacio de trabajo interinstitucional, se logró afianzar y fortalecer el trabajo en género en coordinación con otras instituciones y la sociedad civil¹⁰.

Sensibilizaciones en género para el desarrollo rural dirigidas al funcionariado

En el 2015 el INC se sumó al proceso de formación en género para el funcionariado de la DGDR y la Unidad de Descentralización del MGAP en coordinación con el Instituto Plan Agropecuario y comenzó a formar en género a su funcionariado. Este curso denominado *Sensibilización en género para el desarrollo rural* estuvo dirigido al funcionariado gerencial, técnico y administrativo de todas las oficinas del país y su objetivo era “sensibilizar en la perspectiva de género a los/as técnicos/as, especialistas y profesionales que trabajan en la institucionalidad agropecuaria desde un enfoque de Desarrollo Rural, y especialmente quienes implementan y diseñan políticas”. Este curso fue realizado en el INC en 6 ediciones y se capacitó a un total de 104 funcionarios/as entre los años 2015 y 2019 (datos en porcentajes por año en la gráfica 10). Desde el 2020 no se continuó realizando en el INC.

A su vez, en el 2019 el INC financió dos becas para formación de posgrado para su funcionariado en el Diploma en Género y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

Gráfica 10



INC, 2022

Violencia basada en género y generaciones en la población colona

En articulación con el MGAP, el Inmujeres-Mides y el SIPIAV, se realizaron sensibilizaciones en violencia basada en género y generaciones al funcionariado del INC y del MGAP.

En 2017 se sensibilizó en violencia basada en género al 62% del funcionariado del INC (136 funcionarios/as) y en el 2019 a un 34 % (104 funcionarios/as).

En 2019 mediante resolución de Directorio¹¹, se aprobó el protocolo *Lineamientos para actuar frente a situaciones de violencia basada en género y generaciones hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes en la población colona*. Para su elaboración, la cual fue realizada en coordinación con Inmujeres – Mides y

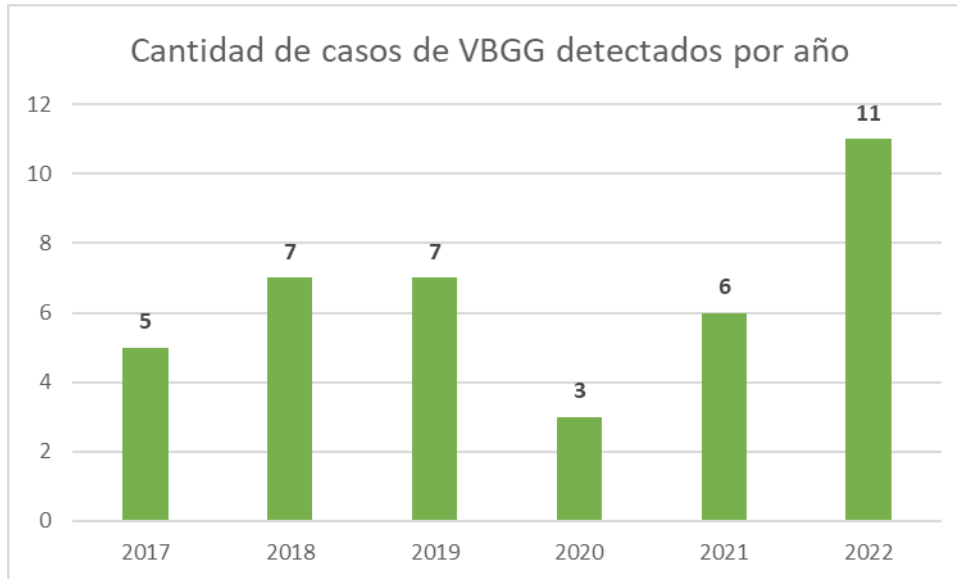
¹⁰ Por más detalles del trabajo realizado consultar [aquí](#)

¹¹ Resolución número 7 del acta número 5482 del 27/11/2019. [Disponible aquí](#)

el SIPIAV, se realizaron cuatro capacitaciones a un grupo reducido de funcionarios/as del INC (30 en total). En 2021 se realizaron dos instancias de capacitación virtuales en donde se difundió dicho protocolo alcanzando a 73 funcionarios/as.

En cuanto a las situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona, la gráfica 11 muestra la cantidad de casos detectados por año. Los datos evidencian la caída en la cantidad de casos detectados durante la pandemia de COVID en el año 2020.

Gráfica 11



INC, 2022

Estructura funcional del INC

Actualmente, el INC cuenta con un total de 267 funcionarios/as, 49,1% mujeres y 50,9% varones. En el cuadro 1 se muestran la distribución de varones y mujeres en los cargos de jerarquía. En este observamos que las mujeres están subrepresentadas ocupando un 40% de los puestos con mayor rango, mientras que los varones están sobrerrepresentados ocupando el 60% de los cargos jerárquicos. Además, dentro de este recorte, los puestos más altos (desde la presidencia hasta la subgerencia) están ocupados 100% por varones mientras que las mujeres están presentes en los cargos de menor jerarquía.

Cuadro 1

Distribución de cargos jerárquicos según sexo		
Cargo	Mujeres	Varones
Presidente	0,0	2,2
Vice Presidente	0,0	2,2
Vocales	0,0	6,7
Gerente General	0,0	2,2
Sub Gerente	0,0	2,2
Gerente de Área	2,2	6,7
Gerente de División	13,3	6,7
Gerente de Departamento	22,2	33,3
Total	37,8	62,2

INC, 2022

Por otra parte, si analizamos los datos al interior de las categorías varones y mujeres, encontramos que el 72% de las mujeres se concentra en 4 categorías: Administración (29%), Técnicos/as Profesionales (24%), Especializados/as (10%) y Jefatura Administrativa (10%). Mientras, que el 70% de los varones se concentran en 5 categorías: Técnicos/as Profesionales (20%), Jornaleros rurales (15%), Especializados/as (12%), Administración (12%) y Gerencia de Departamento (12%). En suma, estas cifras evidenciarían la existencia de segregación vertical y horizontal en el INC. No obstante, es importante notar los cambios ocurridos en estos últimos años en cuanto al ingreso de funcionarios/as de diversas disciplinas y perfiles técnicos, en particular de mujeres.

Conclusión

Uno de los resultados de la definición de la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria refiere a la incorporación de más del doble de mujeres como titulares de tierras en el INC a partir de su implementación en el año 2014, que en toda la historia del organismo. De 11% de mujeres titulares de UPF para el año 2014, en marzo de 2021 tenemos 33% mujeres en esa situación. No obstante, esta cifra, vemos que si analizamos por situación de tenencia y superficie ocupada persisten grandes desigualdades.

En cuanto a los procesos institucionales, hasta el 2014 no existía ninguna referencia al género en la institución. La incorporación de la política de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria tuvo como correlato una serie de cambios institucionales que contribuyeron, entre otras cosas, a la construcción de una línea de trabajo en género en el organismo que ha continuado hasta la actualidad y ha avanzado tanto en la profundización de la aplicación de esta política, como en la producción de nuevas políticas de género.

A modo de cierre, a través de los datos resultan evidentes los esfuerzos que se han realizado para superar algunas de las barreras identificadas en cuanto al acceso de las mujeres a los recursos, en especial la tierra, así como en cuanto a la estructura institucional, para dar respuesta a ello. Las iniciativas en relación a realizar llamados específicos de tierra para las mujeres son ejemplo de estas medidas. Sin embargo, las cifras demuestran que todavía persisten brechas que es necesario cerrar.