

REPORTE

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

Primera edición - abril de 2021

→ Introducción

Este reporte tiene como objetivo presentar información sobre el acceso a la tierra y sobre el desarrollo de cambios institucionales desde una perspectiva de género en el contexto de la política de colonización.

El Instituto Nacional de Colonización, 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 como fortalecer el trabajo a nivel institucional y en consecuencia la intervención en el territorio y áreas en que 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. También importa resaltar la participación del INC, en el año 2019, en la evaluación del Indicador 5.a.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en tanto ofrece evidencia de las desigualdades de género en cuanto a la tenencia y el derecho a la tierra¹.

Uno de los objetivos de la Unidad de Seguimiento y Evaluación y de la División Asistencia Técnica 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 la iniciativa 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.

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 a marzo de 2021 y presenta información acerca de la estructura institucional y el proceso interno en relación al género que ha procesado la institución.

¹ Para ampliar información ver el sitio de FAO [aquí](#) y en el sitio de INC [aquí](#)



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

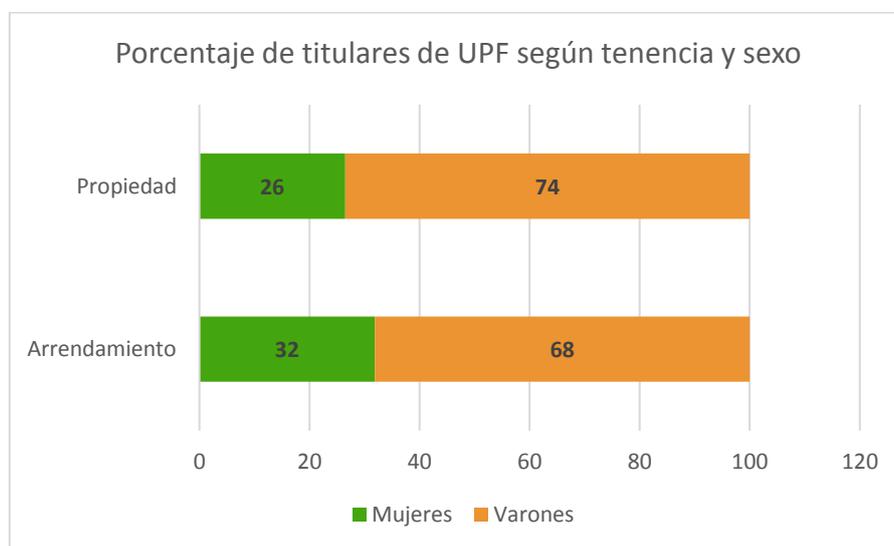
El acceso, uso y control de los recursos es clave para lograr la autonomía económica de las mujeres, puesto que en general, las mujeres están en una situación de desventaja respecto a los varones². Por esto, desde el INC en los últimos años se han desarrollado distintas acciones orientadas a disminuir 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).

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 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 32% del total de titulares y ocupan el 23% 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 precaria³ que los varones.

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.

Gráfica 1



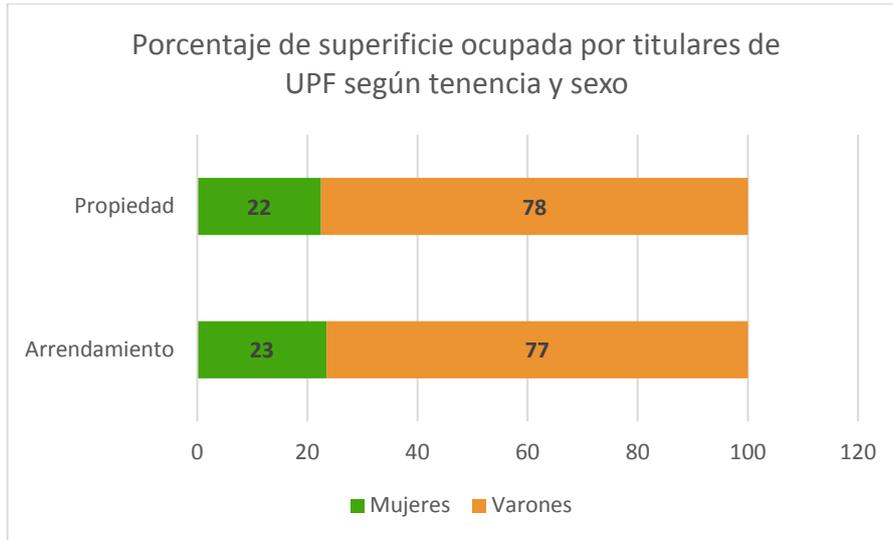
INC, 2021

² 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 de la región 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 a, 2020 disponible [aquí](#)).

³ En cuanto a la situación de tenencia.

Gráfica 2



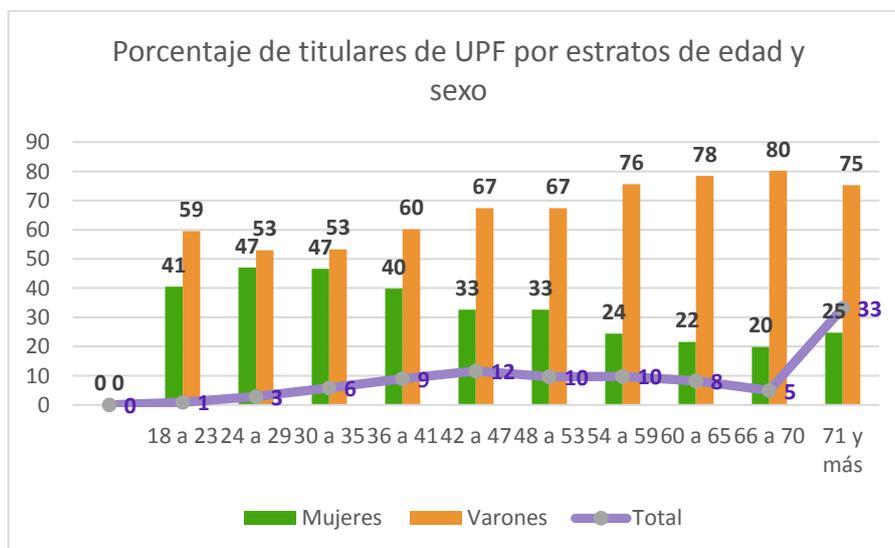
INC, 2021

En la gráfica 3 se muestra el porcentaje de titulares de UPF por estratos de edad y sexo. La línea violeta corresponde al porcentaje total de titulares de UPF por tramos de edad mientras que en las barras se observa la distribución entre varones y mujeres al interior de cada estrato de edad.

Al analizar la composición de población según sexo y edad para el total de titulares de UPF se evidencia un notorio envejecimiento de la población. El 33% de las personas titulares de UPF tiene 71 años y más, mientras que la población entre 18 y 24 años representa el 1% del total y el 10% más joven de la población se acumula entre los 18 y 35 años.

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

Gráfica 3



INC, 2021

A su vez, si observamos la estructura poblacional según edad y sexo del Registro de Productores Familiares que lleva la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DGDR-MGAP) vemos que para el año 2018 existen 36.071 personas que cuentan con la condición de “Productor/a Familiar”, de los cuales, el 44% son mujeres y más del 50% es mayor de 50 años⁴.

En este sentido, si comparamos estos datos con los presentados para el INC (gráfica 3) vemos que, en este caso, el 29,5% de titulares de UPF son mujeres y el 60% tiene más de 53 años.

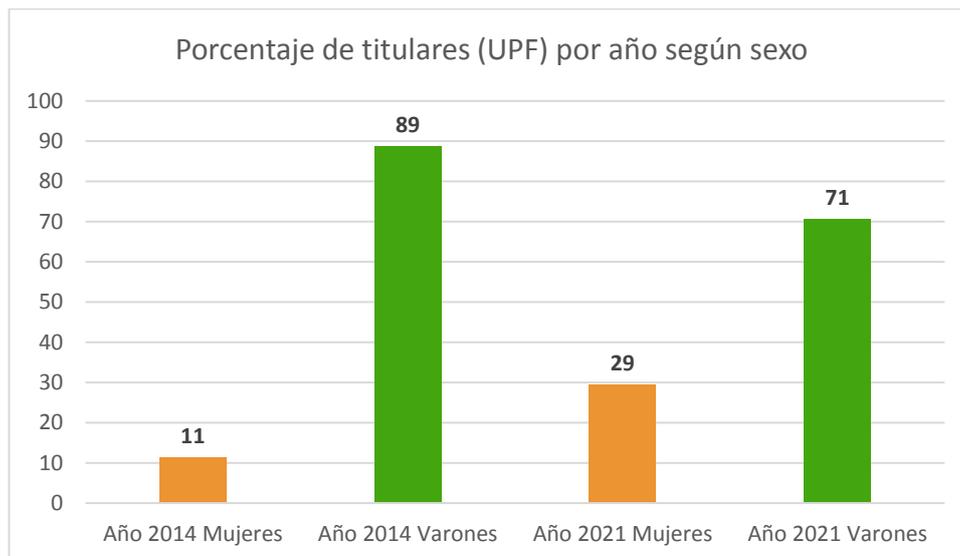
→ **Resultados de la política en el acceso a la tierra de las mujeres**

En 2014⁵, 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 n.º 19.781 de Titularidad Conjunta como modificativa de la ley n.º 11.029 en la que agrega el literal D en el numeral 3 del art. 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 4).

Gráfica 4



INC, 2021

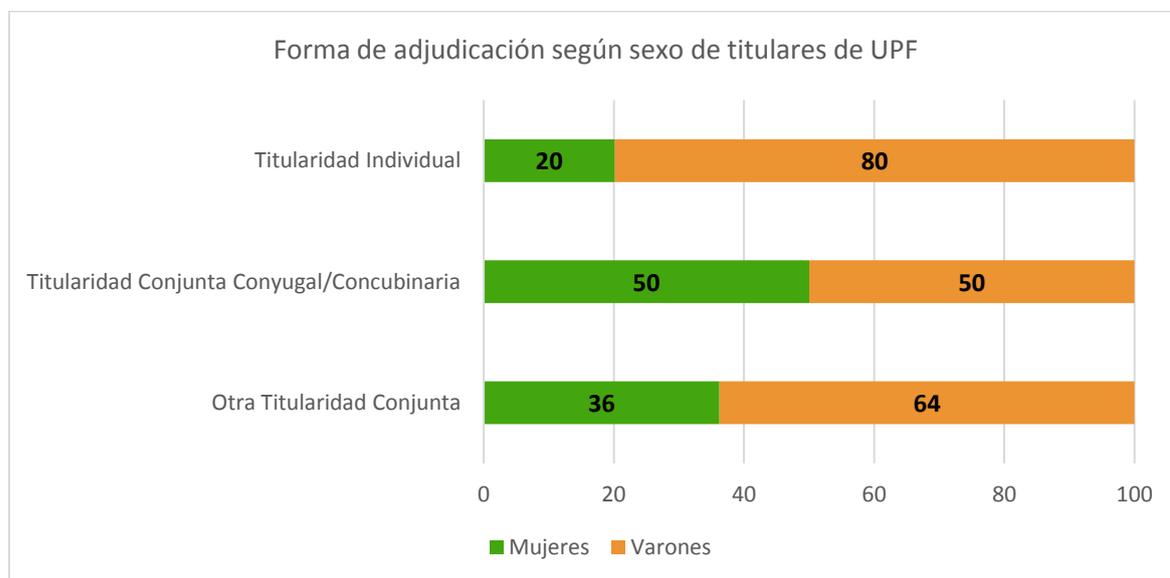
⁴ Unidades Productivas Familiares, DGDR/MGAP, Abril, 2018

⁵ Mediante la resolución de directorio n.º 29 de Acta n.º 5231.



En cuanto a las formas de adjudicación, en la gráfica 5 se aprecia que tanto la Titularidad Individual como la Otra Titularidad Conjunta, continúan siendo predominantemente masculinas, mientras que la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria está igualmente representada por varones y por mujeres.

Gráfica 5



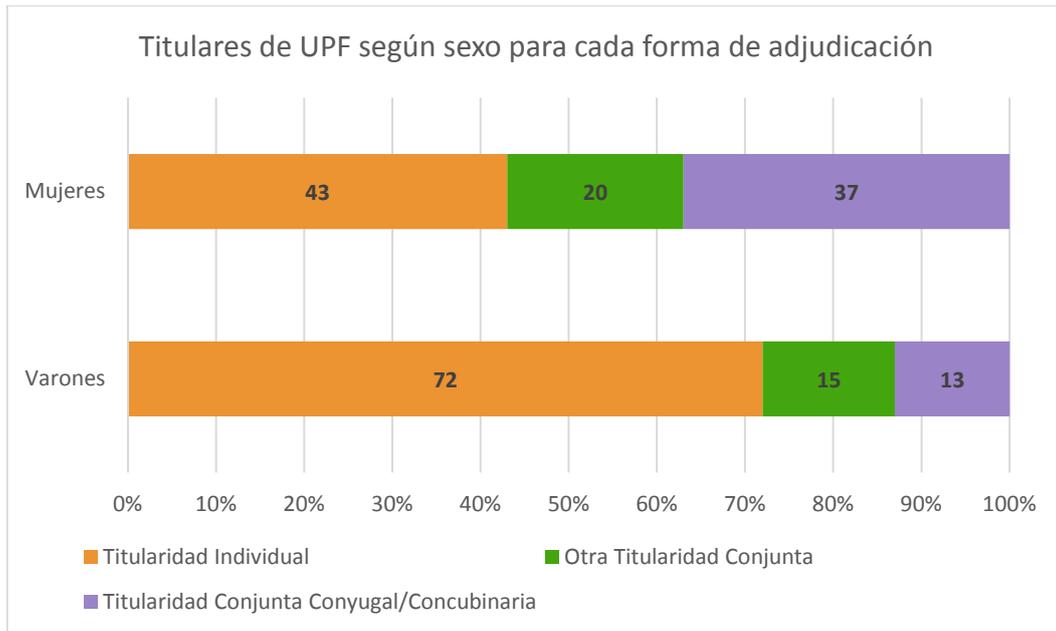
INC, 2021

Al analizar la variable sexo en relación a la forma de acceso a la titularidad de la tierra (gráfica 6), observamos que, en el caso de los varones se registra una alta predominancia de la Titularidad Individual, que representa un 72%; en segundo lugar, la forma de acceso más frecuente para los varones corresponde a Otra Titularidad Conjunta con un 15% y la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria representa un 13%.

En el caso de las mujeres, la Titularidad Individual es la más significativa⁶, pero con un menor peso relativo para el total de las mujeres (43%) que para los varones (72%). Al contrario de lo que sucede en los varones, la segunda forma de acceso más presente para las mujeres es la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria (37%), con 5 puntos de diferencia con la Titularidad Individual. Adicionalmente, los datos muestran que la forma de acceso menos frecuente para las mujeres es Otra Titularidad Conjunta (20%) (gráfica 6).

⁶ En otro estudio realizado en el año 2019 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 desagregados según el total de titulares y sexo, concluimos que el 13 % de la Titularidad Individual estaba en manos de mujeres (Por más información ver Documento 3 [aquí](#)). Por tanto, esta modalidad de adjudicación prácticamente no varió a lo largo del tiempo, sino que el motor del cambio en materia de género lo explica la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria.

Gráfica 6



INC, 2021

En suma, con relación a los resultados de la implementación de la política de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaría, podemos concluir que a solo 7 años de vigencia el porcentaje de mujeres titulares ha aumentado significativamente, lo cual se explica a partir de la puesta en marcha de esta política, y en la actualidad, ley⁷.

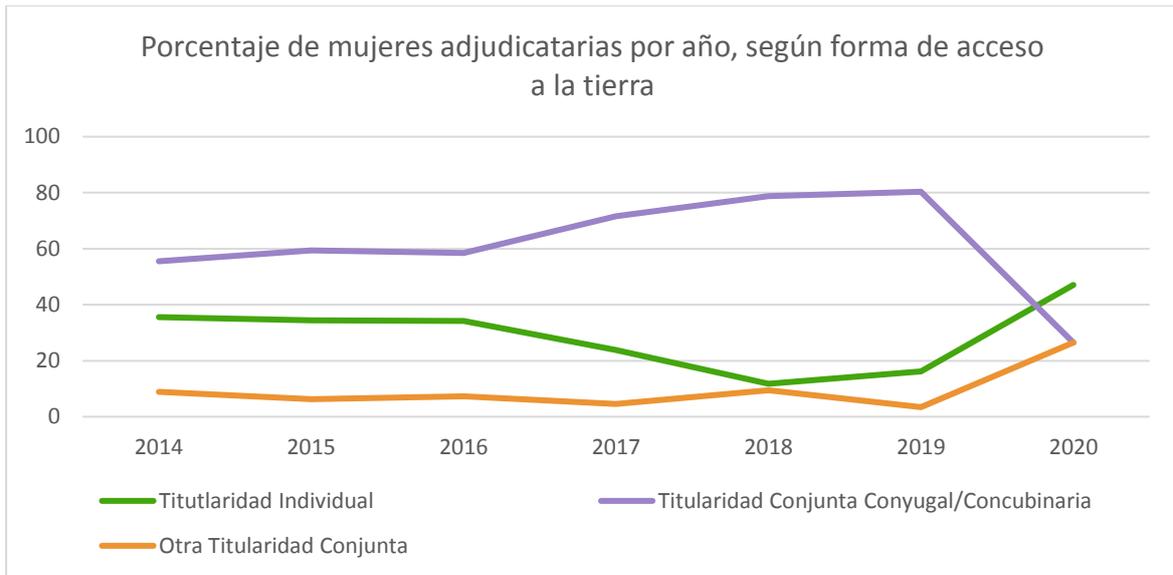
Otro elemento a tener en cuenta es el referido a las adjudicaciones. La gráfica 7 contiene información sobre el porcentaje de mujeres adjudicatarias entre los años 2014 y 2020. Las variables representadas refieren a los diferentes procesos dispuestos por el INC para la adjudicación de fracciones de tierra (sean llamados públicos, transferencias intrafamiliares, incorporación de cónyuge/concubino/a, entre otros), clasificados según los tipos de titularidad.

En este caso, es claro el impulso de la política de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaría en los primeros años de implementación, entre 2016 y 2019, y su efecto en las adjudicaciones, así como su leve caída en el último año, en el cual aumenta el porcentaje de mujeres que acceden por medio de la Titularidad Individual. Estos datos no son concluyentes y requieren un estudio específico y de más largo plazo para poder observar el peso relativo de cada uno de los procesos mencionados que intervienen en las adjudicaciones, para luego poder arribar a nuevas conclusiones respecto a la tendencia de la política⁸.

⁷ Para ampliar información sobre los resultados de la aplicación de la titulación conjunta/concubinaría en el INC ver Documento 3 [aquí](#).

⁸ Actualmente se está trabajando para incorporar un análisis por proceso que permita discriminar las formas de acceso a la tierra y estudiar si se mantienen prácticas tradicionales de relevo generacional con preferencia masculina por ejemplo o el traspaso a mujeres al fallecimiento o jubilación del titular.

Gráfica 7

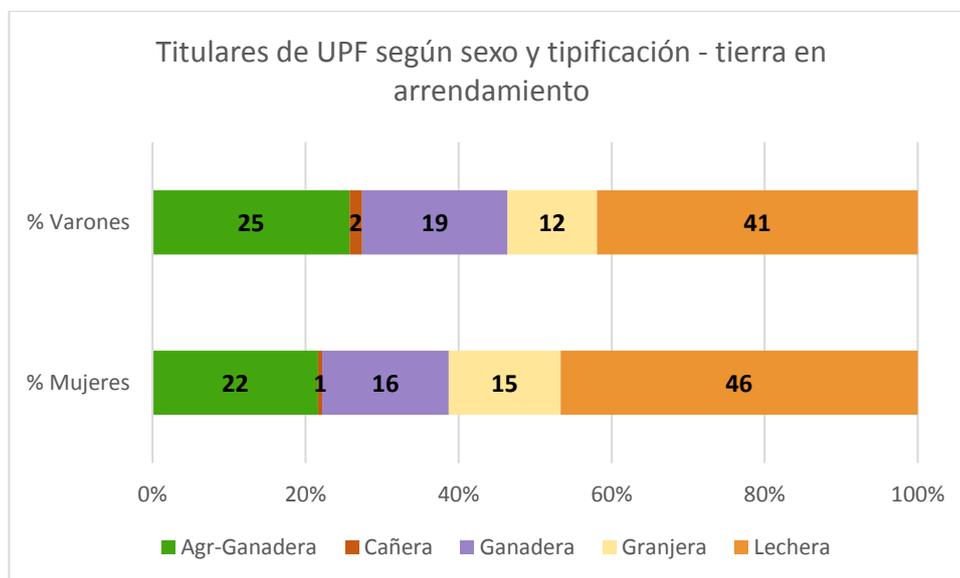


INC, 2021

→ **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 tierra⁹ y el sexo del/a titular, se observa una distribución similar de los sexos entre las diferentes actividades, con un leve predominio de la mujer en caso de la lechería, rubro que a su vez concentra la mayor cantidad de personas (ver gráfica 8).

Gráfica 8

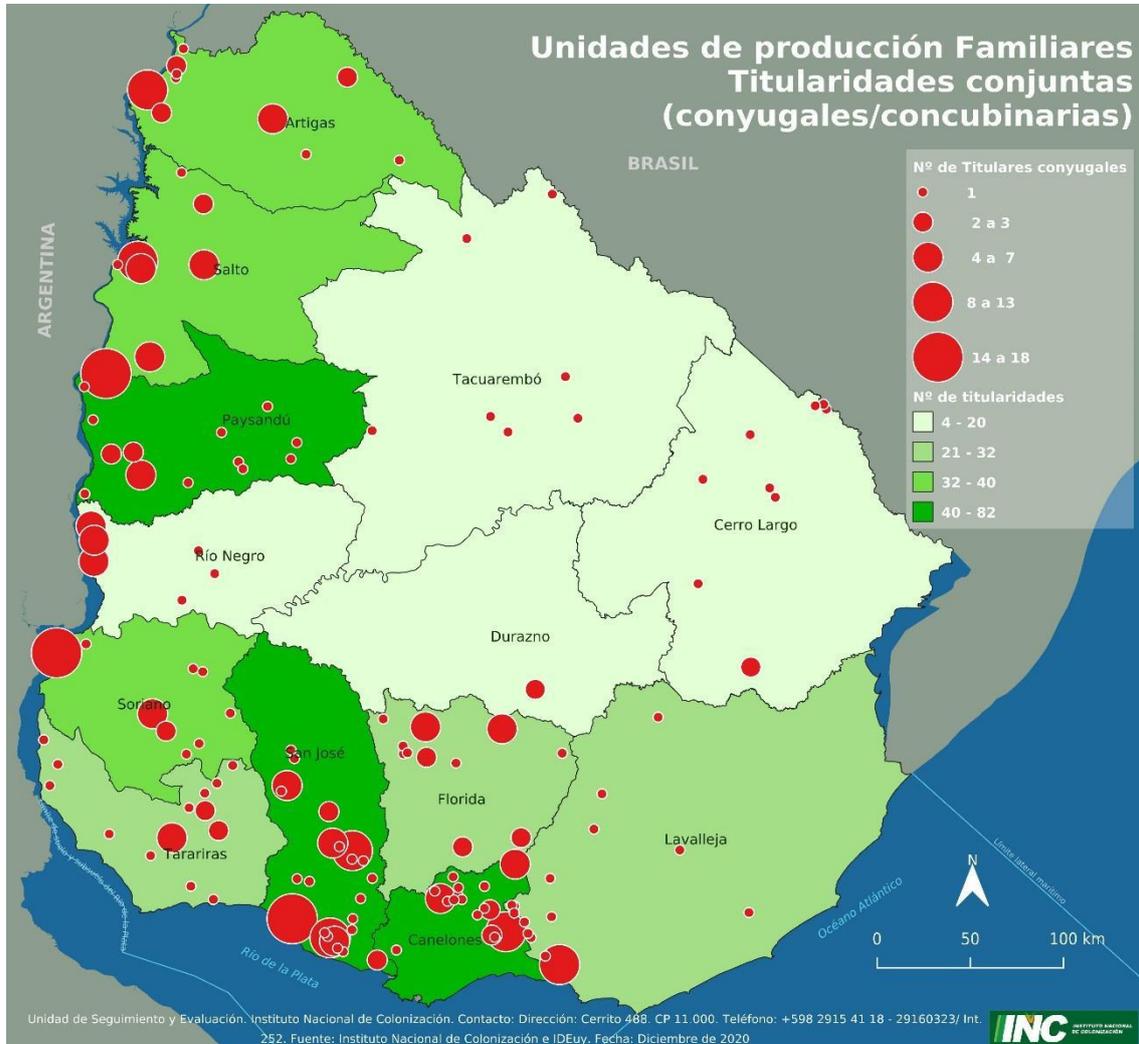


INC, 2021

⁹ 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, servicios.

En el siguiente mapa se muestra la distribución de las UPF en régimen de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria y el número total de titulares de UPF en el territorio. Se aprecia una mayor concentración de las UPF Conyugales/Concubinarias en las regionales de San José, Canelones y Paysandú.

Mapa 1



INC, 2021

→ El proceso interno del 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 implementación de la política de 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 2019¹⁰ para la definición de prioridades, el

¹⁰ Ley 18.104 del 2007 disponible [aquí](#) y ley 19.846 disponible [aquí](#).

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/Concubinaria. 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, Secretaría Nacional de Deportes, e INC. Recientemente se ha incorporado el Secretariado Uruguayo de la Lana).

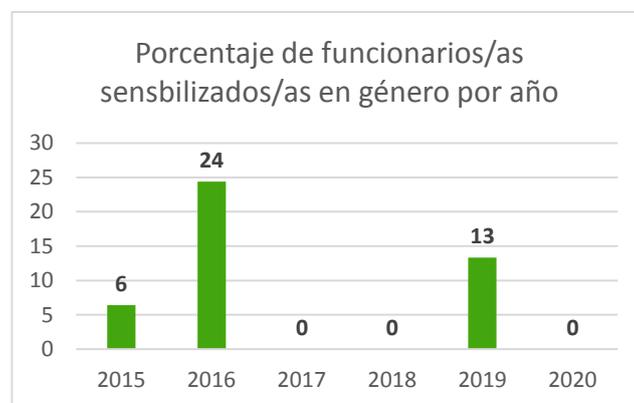
A partir de este espacio de trabajo interinstitucional, se logró afianzar y fortalecer el trabajo en género en coordinación con otras instituciones y la sociedad civil¹¹.

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 9).

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 - Universidad de la República.

Gráfica 9



INC, 2021

¹¹ Por más detalles del trabajo realizado consultar [aquí](#)

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 Directorio¹², 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 el SIPIAV, se realizaron cuatro capacitaciones a un grupo reducido de funcionarios/as del INC (30 en total).

En cuanto a las situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona, la siguiente gráfica muestra la cantidad de casos detectados y abordados por año.



Estructura funcional del INC

Actualmente, el INC cuenta con un total de 241 funcionarios/as, 53% mujeres y 47% varones. Si analizamos los cargos de jerarquía¹³ observamos que las mujeres están subrepresentadas en estos cargos, con un 38%, mientras que los varones están sobrerrepresentados con un 62%.

Por otra parte, si analizamos los datos al interior de las categorías varones y mujeres, encontramos que el 81% de las mujeres se concentra en 4 categorías: Administración (34%), Técnicos/as Profesionales (27%), Especializados/as (10%) y Jefatura Administrativa (10%). Mientras, el 80% de los varones se concentran en 5 categorías: Técnicos/as Profesionales (22%), Especializados/as (18%), Gerencia de Departamento (17%), Administración (15%) y Rurales (9%). En suma, estas cifras evidenciarían la

¹² Res. n.º 7 del acta 5482 del 27/11/2019. [Disponible aquí](#)

¹³ Se consideran las siguientes categorías: Directorio, Sec. de Directorio, Gerencia General, Subgerencia General, Gerencia de Área, Gerencia de División y Gerencia de Departamento.

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. Estos cambios han contribuido al diseño e implementación de las políticas con perspectiva de género en la institución.

→ 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 29% 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.

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. Sin embargo, las cifras demuestran que todavía persisten brechas que es necesario cerrar.

Unidad responsable: Unidad de Seguimiento y Evaluación seguimientoyevaluacion@colonizacion.com.uy y referente en género del INC Lic. Valentina Alles Div. Asistencia Técnica y Desarrollo de Colonias

asistenciatecnica@colonizacion.com.uy

Para ampliar información: www.colonizacion.com.uy

Agradecimientos: A los/as compañeros/as del INC en la colaboración en el armado de este documento.