

La cotitularidad de la tierra

en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay



La experiencia de la implementación de la política pública entre los años 2015 y 2017





La cotitularidad de la tierra

en el Instituto Nacional
de Colonización de Uruguay

Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA), 2018



La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de
Colonización de Uruguay está publicado bajo licencia
Creative Commons Reconocimiento - Compartir igual 3.0
IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Creado a partir de la obra en www.iica.int

El Instituto promueve el uso justo de este documento.
Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF)
en los sitios web institucionales en:

<http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6953/1/BVE18040132e.pdf>

<http://www.colonizacion.com.uy>

Coordinación editorial: Clara Villalba Clavijo

Diagramación: Víctor Hugo Vidart

Diseño de portada: Víctor Hugo Vidart

Impresión: La Imprenta

Montevideo, Uruguay
2018

Prólogo	5
----------------------	---

Introducción	7
---------------------------	---

Contexto internacional y regional del acceso a la tierra para las mujeres rurales	13
--	----

Andrés Berterreche y Clara Villalba

Contexto mundial	16
Contexto regional: América Latina y El Caribe y Cono Sur	20
A manera de síntesis	30

La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización	33
---	----

Valentina Alles, Franca Bacigalupe y Verónica Camors

Introducción	33
¿Por qué es importante la dimensión de género en las políticas públicas?	37
La importancia del acceso y control de los recursos	38
Los cometidos del Instituto Nacional de Colonización	40
La puesta en práctica de la cotitularidad: el proceso interno	43
La implementación de la cotitularidad desde la perspectiva de las mujeres rurales	47
Aprendizajes	52
Propuestas de indicadores para el seguimiento y la evaluación de la política de cotitularidad	55
Bibliografía	57

Agradecimientos

- A las mujeres rurales que contribuyeron con este trabajo: Cecilia, Claudia, Cristina, Gabriela, Graciela, Karen, Karina, Katerine, María de los Ángeles, Mayra, Mónica y Silvia.
- A las autoridades del Instituto Nacional de Colonización (INC) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en especial a sus equipos de trabajo.
- A quienes desde las oficinas regionales de Florida, Lavalleja y Paysandú del INC nos facilitaron la llegada a los territorios.
- A la Unidad de Comunicación del INC por el apoyo con las fotografías.
- Asimismo, se reconoce a través de esta publicación a todas las mujeres cotitulares beneficiarias de esta política pública.

Acrónimos

AMRU Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay

BPS Banco de Previsión Social

CEDAW Convención sobre la eliminación de todas las formas discriminación contra la Mujer

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNFR Comisión Nacional de Fomento Rural

DGDR Dirección General de Desarrollo Rural

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

IICA Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INC Instituto Nacional de Colonización

INMUJERES Instituto Nacional de Mujeres

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MRREE Ministerio de Relaciones Exteriores

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MSP Ministerio de Salud Pública

OPS Organización Panamericana de la Salud

OMS Organización Mundial de la Salud

REAF Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR

RECMURIC Red Centroamericana de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas

OIT Organización Internacional del Trabajo

ONU Organización de las Naciones Unidas

UCAR Unidad para el Campo Rural, Argentina

MGAYP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Prólogo

La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW62) de Naciones Unidas definió que la principal temática de su encuentro anual (realizado en marzo de 2018 en Nueva York) fuese: «Desafíos y oportunidades en el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas rurales». Es así que una institución considerada referencia a nivel internacional en materia de derechos de las mujeres, puso el acento de esa temática en el ámbito de la ruralidad vinculando cada logro esperado con distintos objetivos de desarrollo sostenible (ODS):

El empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales y la realización de sus derechos humanos y la equidad de género son esenciales para la consecución de la agenda 2030 de desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lograr la equidad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas (ODS5) en áreas rurales alrededor del mundo está claramente vinculado con todos los otros objetivos, incluyendo el fin de la pobreza (ODS1); la erradicación del hambre, el logro de la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sostenible (ODS2); el logro total del empleo productivo y del trabajo decente para todos/as (ODS8); y las acciones de combate al cambio climático (ODS13). Estas metas y objetivos suponen un número de derechos que son esenciales para la sobrevivencia, el bienestar y la resiliencia de las mujeres y las niñas rurales, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Esos derechos incluyen el derecho a la tierra y la tenencia segura; a la alimentación y nutrición adecuada en calidad y cantidad; a vivir una vida libre de toda forma de violencia, discriminación y práctica dañinas; al más alto estándar de salud posible, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos; y a una educación de calidad y acceso a lo largo de toda la vida. (CSW62, 2018)

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) Uruguay viene participando desde 2014 en diversas instancias relativas al universo de mujeres rurales —especialmente en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) a través del Grupo Temático de Género y en el de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)— y realizando estudios sobre la condición de la mujer en la ruralidad, sean productoras o técnicas. El IICA reconoce que las mujeres rurales representan una fuerza protagónica para el desarrollo sostenible en la región y por ello trabaja en pos de apoyar transformaciones en estructuras, procesos y políticas que abran más oportunidades para las mujeres.

El Instituto Nacional de Colonización (INC), creado por la ley N° 11029 de 1948, es el ente autónomo de referencia en Uruguay en materia de políticas de tierras y es quien administra las tierras del Estado. El Instituto ha encaminado su acción a la distribución equitativa de la tierra, aplicando políticas y acciones efectivas orientadas a los sectores más vulnerables del medio rural: productores y productoras familiares y asalariados y asalariadas rurales, para asegurar la tenencia y permanencia en la tierra. Ha cumplido un papel fundamental en el desarrollo rural de Uruguay, donde la tierra debe cumplir una función social y su equitativa redistribución es concebida como una herramienta de distribución de riqueza, con importancia estratégica en la seguridad y la soberanía alimentaria.

A partir de 2005 las definiciones políticas llevaron a realizar cambios relevantes en las estructuras institucionales, en la orientación de las políticas públicas, en la construcción de espacios de diálogo y trabajo con las organizaciones sociales del medio rural y se redefinieron los roles de la institucionalidad agropecuaria uruguaya. Dos años más tarde, a través de la ley N° 18104 de 15 de marzo de 2007 «Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República», el Estado declara de interés general las actividades encaminadas al logro de la igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres, y se debieron adoptar políticas públicas que integren la perspectiva de género.

El INC innovó en materia de gestión y gobernanza de la tierra al implementar desde fines de 2014 la cotitularidad o titularidad compartida de la tenencia de la tierra para los nuevos campos arrendados a las familias rurales y, de esta manera, corrigió inequidades en el acceso, tenencia, uso y control de la tierra de varones y mujeres.

Se da respuesta a una demanda histórica de las organizaciones sociales, principalmente las de mujeres rurales, ya que se garantizó su derecho de acceso a la tierra y se visibilizó el rol de la mujer en la producción familiar, en la generación de riqueza agropecuaria y en la soberanía alimentaria.

El derecho de las mujeres al acceso a los recursos involucra varios factores, uno de ellos es la tierra. Para avanzar en la igualdad de derechos entre varones y mujeres en el acceso a los recursos aún hay mucho camino por delante para recorrer.

La cotitularidad en el INC se basó en el trabajo realizado con la institucionalidad pública, las organizaciones sociales y en los ámbitos interinstitucionales con el Instituto de las Mujeres, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la REAF, entre otros. También ha promovido la generación de otras herramientas y acciones con enfoque de género en el INC.

Uruguay como miembro del MERCOSUR participa de la REAF, un espacio de gobernanza donde la sociedad civil organizada y el gobierno se encuentran para promover y dialogar sobre el desarrollo rural. Tanto el INC (desde 2010) como el IICA (desde 2014) participan de este espacio de diálogo político en las comisiones de Tierra y Reforma Agraria y en la de Equidad de Género, donde se proponen cambios en las políticas públicas como el que se describe a lo largo de esta publicación.

El IICA junto al INC tienen el agrado de presentar este documento que surge del trabajo y esfuerzo conjunto de ambas instituciones por sistematizar la experiencia de cotitularidad en los predios otorgados por el INC en la República Oriental del Uruguay. Esta sistematización constituye sin lugar a dudas un bien público regional que puede arrojar luz sobre el resto de la realidad latinoamericana en relación a esta temática.

Alejandra Sarquis

Representante de IICA en Uruguay

Jacqueline Gómez

Presidenta Directorio del INC

Introducción

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha incorporado la dimensión de género en las políticas públicas y promovido políticas específicas orientadas hacia las mujeres rurales.

Esto evidencia que desde los Estados se están visibilizando y atendiendo las desigualdades de género existentes en diversos ámbitos de la esfera pública. Desigualdades que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres, el acceso a la tierra y a los recursos naturales y públicos de apoyo a las productoras y asalariadas rurales tales como financiamiento, asistencia técnica y tecnología.

La voluntad de los gobiernos de la región de diseñar e implementar políticas públicas específicas para las mujeres rurales ha contribuido al avance en materia de derechos y al reconocimiento del valor económico y social del trabajo no remunerado que ellas afrontan cotidianamente.

Más allá de los esfuerzos realizados, persisten resistencias por parte de los sistemas políticos y la sociedad en general para incorporar la dimensión de género.

Se plantea la necesidad de visualizar a las mujeres rurales como productoras, trabajadoras, beneficiarias de las políticas públicas y sujetos de derechos para que logren mayor autonomía económica, así como también la necesidad de valorizar su aporte a las economías familiares y locales.

En el caso de las asalariadas y productoras rurales no remuneradas subsiste el no reconocimiento por el trabajo que realizan, lo que las lleva a enfrentar importantes limitaciones en el ejercicio de sus derechos sociales y laborales. No se les reconoce el trabajo doméstico y de cuidados que recae sobre ellas, resultado de la tradicional división de roles de género que aún se mantiene vigente en nuestras sociedades.

La amplia ratificación por parte de los países de la región de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) –adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979– así como la adhesión de algunos países a su Protocolo Facultativo, evidencia la responsabilidad asumida por los Estados acerca de la incorporación de la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres.

La CEDAW establece en su artículo 14 que los Estados Partes atenderán los problemas especiales a que hacen frente las mujeres rurales y el importante papel que desempeñan en la supervivencia económica de su familia. Por lo tanto, los países se comprometen a tomar las medidas correspondientes para asegurar su participación en el desarrollo rural y sus beneficios, así como a garantizar la aplicación de las disposiciones de la Convención en respuesta a las necesidades y demandas de las mujeres que viven en zonas rurales.

En la región se hace presente una creciente reflexión y tendencia hacia la construcción de agendas institucionales y políticas que recogen el aporte de organismos internacionales (como FAO, CEPAL, IICA, OIT, ONU Mujeres, entre otros), así como también las contribuciones realizadas en los ámbitos de diálogo político regional de la REAF Mercosur y de la sociedad civil de los diversos países. Se logra así un importante nivel de participación e incidencia sobre las políticas públicas rurales orientadas a terminar con las desigualdades de género que aún permanecen.

De los desafíos pendientes acerca de la actual situación de las mujeres rurales en la región surgen tres grandes áreas de debate, reflexión y trabajo: el abordaje de la autonomía económica, el acceso a recursos y derechos, y la formulación de políticas públicas con participación de la sociedad civil.

La autonomía económica de las mujeres es la capacidad de generar ingresos y recursos propios y de disponer libremente de ellos. Para avanzar en la autonomía económica de las mujeres rurales es sustancial su inserción en la estructura productiva de cada país, tanto a nivel de las productoras familiares como de las asalariadas rurales. En este sentido, es necesario que las mujeres rurales tengan acceso y cobertura de los sistemas de seguridad social y protección social integral, de manera independiente, para garantizar su bienestar, mejorar su calidad de vida y un retiro digno; fortaleciendo así el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

Las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, en 2012 en Roma) constituyen políticas innovadoras sobre el acceso a la tierra, en un contexto actual donde las presiones comerciales sobre la tierra afectan más fuertemente a las mujeres. En América Latina el mercado es la segunda vía de acceso a la tierra por parte de las mujeres, después de la herencia. Cuando se disponen procesos de transferencia, sea a través del Estado o las comunidades, los varones son los principales beneficiarios, por lo que es necesario modificar esta práctica e invertir en una nueva generación de políticas de tierras.

Históricamente, en los países de la región las mujeres que viven en hogares pobres, áreas rurales o pueblos originarios han sido las principales responsables en la producción de alimentos y el

suministro de agua y de energía para procesar los alimentos. Han acumulado vastos conocimientos y experiencia en la producción y cumplido un rol fundamental en el sostenimiento de los sistemas de explotación tanto familiares como locales. A pesar de ello, las mujeres rurales trabajan en condiciones de desigualdad en la producción y persisten las desigualdades en el acceso y la utilización de recursos.

Medidas de política pública como es el caso de la cotitularidad de la tierra para los nuevos arrendamientos de tierras establecida en 2014 por el Instituto Nacional de Colonización (INC) promueven mayor visibilización de las mujeres y su reconocimiento como sujetos de derecho.

En cuanto a la formulación de políticas públicas para mujeres rurales, si bien se constatan avances como el mencionado, todavía es necesario generar más conocimiento para comprender los factores que dificultan y limitan el acceso de las mujeres al crédito y la financiación rural, a la tierra y otros recursos productivos, así como la participación y la toma de decisiones.

Justamente, la participación de las mujeres rurales es de vital importancia en la construcción de agendas que incluyan las diferentes formas en que estos derechos deben ser reconocidos y garantizados. Se deben hallar los ámbitos de relacionamiento entre los gobiernos, las organizaciones de mujeres y los organismos internacionales desde donde discutir y acordar los proyectos de desarrollo en los que desean ser incluidas.

Esta publicación aspira a constituir un elemento más en este amplio proceso de reflexión que se viene dando en la región y convoca a continuar y profundizar el debate en torno al lugar de las mujeres rurales en la agricultura familiar. Con esto interesa señalar la relevancia de la autonomía económica en los procesos de desarrollo rural, la necesidad de formular políticas públicas transformadoras de las desigualdades sociales y de género, así como avanzar en el acceso a derechos para lograr igualdad real.

Se estructura en 3 capítulos. El primero es el de introducción al libro, en el que se presentan los objetivos y la metodología del trabajo realizado. En el segundo capítulo se plantea la situación de las mujeres en el medio rural en tres niveles: internacional, América Latina y El Caribe y en el Cono Sur, así como se mencionan los acuerdos y convenciones que el Estado uruguayo ha ratificado en relación al tema. Este capítulo pretende ilustrar el contexto en el que se desarrolla la temática del acceso, la titulación de la tierra y el género en los distintos escenarios. El tercer capítulo presenta un marco conceptual sobre la pertinencia de la perspectiva de género en las políticas públicas y la importancia del acceso y control de los recursos para el pleno ejercicio de los derechos. Se plantean brevemente los cometidos del INC y algunas claves para comprender cómo se ha visualizado al

sujeto de política pública, sus consecuencias en el quehacer institucional y en el proceso interno de la puesta en marcha de la política de cotitularidad. Se presenta la sistematización de la experiencia de la cotitularidad a través de entrevistas realizadas a mujeres rurales y referentes institucionales y de la política pública. Finalmente, se plantean aprendizajes sobre el proceso de implementación de la cotitularidad y se esbozan indicadores para el seguimiento y evaluación de la política de acceso a la tierra y desarrollo rural en el INC.

► **Objetivos**

Esta publicación tiene el objetivo de sistematizar la experiencia de la implementación de la política de cotitularidad de la tierra en el INC entre los años 2015 y 2017.

Por otra parte, transformar esta experiencia de concreción de derechos en materia de género en el área rural en un Bien Público Regional (BPR). Este BPR favorece la democratización del conocimiento generado en la implementación de este instrumento de política pública en Uruguay en los 34 países miembros del IICA. El mismo colabora en mostrar el impacto de la implementación de esta experiencia en la inclusión y participación de las mujeres rurales contribuyendo a los diferentes ámbitos de la autonomía.

A partir de esta experiencia, interesa generar conocimiento que permita obtener lecciones para dialogar con otras experiencias registradas en otros contextos. Asimismo, pretende recuperar de manera crítica el proceso de diseño e implementación de esta política pública, tanto desde la mirada técnica y político institucional, como desde la valoración de sus resultados a partir de la percepción de mujeres rurales.

Por último, persigue también un objetivo concreto y ambicioso: comunicar y difundir las vivencias de las protagonistas acerca de la experiencia de la cotitularidad, de manera de ubicarlas en un universo más amplio desde donde retroalimentar los procesos de trabajo y repensar la política pública en Uruguay.

Metodología

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la sistematización pretende lograr mayores niveles de comprensión de los procesos de trabajo y tiene estrecho vínculo con el momento en que se halla el desarrollo de la experiencia.

El resultado esperado es lograr acercarnos a la experiencia desde una lectura crítica, ordenando e identificando los pasos dados y estableciendo líneas de acción hacia adelante.

Se propone sistematizar la experiencia de la cotitularidad de la tierra a partir de la definición política que se plasma en la resolución de Directorio del INC en noviembre de 2014¹ como primer hito vinculado con el surgimiento de la política.

La perspectiva de análisis valora la mirada institucional al contemplar la visión técnica a través de quienes estuvieron involucradas en el proceso de diseño e implementación, y la visión política por medio de una de las máximas autoridades del INC. Además, y como aspecto central, se buscó la percepción de las mujeres rurales, sean tanto colonas adjudicatarias en régimen de cotitularidad del INC como referentes de grupos u organizaciones rurales.

Por último, se consideran algunos aprendizajes del proceso de trabajo que motivan a repensar ciertas dimensiones de esta política y se propone un conjunto de indicadores para su evaluación como uno de los desafíos inmediatos que tiene la institución.

El abordaje metodológico propuesto consistió en el relevamiento y análisis de fuentes primarias y secundarias.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a mujeres arrendatarias del INC en cotitularidad conyugal o concubinaria y a mujeres referentes de grupos y organizaciones rurales y representantes técnicas o con jerarquía política que actualmente ocupan cargos en el INC.

Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de febrero del 2018 a los efectos de la presente sistematización de la experiencia. En total se realizaron 15 entrevistas: 8 a mujeres cotitulares, 4 a mujeres referentes de organizaciones y grupos rurales y 3 a representantes del INC. Todas fueron realizadas por personal del INC.

1 - Resolución N° 29 del Acta N° 5231 de sesión de fecha 11 de noviembre de 2014, del Instituto Nacional de Colonización.

El principal objetivo de las entrevistas se centró en dar cuenta de las percepciones sobre la cotitularidad de las mujeres en el medio rural. Se buscaba conocer las percepciones de las destinatarias de la política, puesto que ocupan un rol clave en tanto beneficiarias directas. Además, se consideraba pertinente recoger las percepciones de aquellas mujeres que participan en ámbitos colectivos, en el medio rural y en espacios de articulación interinstitucional. Su trayectoria, así como el lugar que desempeñan como referentes de sus grupos u organizaciones, les confiere un conocimiento acumulado que resulta muy relevante a la hora de pensar la formulación e implementación de las políticas públicas vinculadas al acceso de las mujeres a la tierra.

Por otra parte, se analizaron documentos institucionales y la normativa vigente, así como se procesó información estadística sobre las adjudicaciones en el INC.

Contexto internacional y regional del acceso a la tierra para las mujeres rurales

Andrés Berterreche², Clara Villalba³

► Introducción

La importancia de la transversalización del tema género en el tratamiento de cualquier estudio de carácter social, económico o político resulta hoy indiscutible. Si al mismo tiempo se considera la relevancia del acceso a la tierra como fuente de poder, de generación de trabajo e ingresos, de acceso a la vivienda y a otros servicios básicos, la necesidad de analizar estas temáticas se vuelve prioritaria.

La desigualdad en el acceso a la tierra a nivel de género y la seguridad de su tenencia por la vía de la formalización de la titularidad se vuelven fundamentales y cuestionan el proceso de equidad que permita la sostenibilidad en el largo plazo de una sociedad rural inclusiva y justa.

Diversos estudios han demostrado la importancia que un acceso a la tierra más equitativo y con mejor distribución tiene sobre la disminución de la pobreza y una visión más justa del desarrollo rural (Deus, A. et al., REAF, s.f).

El considerando 1 de la Declaración Final Santo Domingo (XII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y El Caribe) establece que «las mujeres rurales son responsables por más de la mitad de la producción de alimentos a nivel mundial y desempeñan un papel importante en la preservación de la biodiversidad a través de la conservación de las semillas, de la introducción de prácticas agroecológicas, y garantizan la seguridad alimentaria a través de la producción de alimentos saludables».

2 - Ingeniero Agrónomo (Forestal), Magister en Ciencias Agrarias. Consultor Independiente. Exministro de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (2009-2010). Expresidente del Instituto Nacional de Colonización (2010-2013). Exsenador suplente (2015). Docente libre de Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (UDELAR).

3 - Ing. Agr. Diplomada en Desarrollo Rural Sustentable. Especialista en Desarrollo Rural y Territorial de la Oficina IICA en Uruguay (2014 – actualidad). Docente en UDELAR (2006 – 2017) y en CETP – UTU (2002 – 2007).

Sin embargo, se está muy lejos de una relación similar en el acceso a la tierra y en su real empoderamiento.

Según Bórquez «las mujeres, en las zonas rurales más vulnerables, están a cargo de la subsistencia familiar y enfrentan condiciones desiguales de acceso, tenencia y uso de la tierra y los recursos naturales» (Bórquez, 2011: 61). La autora cita información de la Organización Panamericana de la Salud de la OMS (OPS) que «en el mundo el 50 % de los campesinos pobres de recursos son mujeres, que además asumen la principal responsabilidad de la seguridad alimentaria, su éxito en atender las necesidades cotidianas, depende de su buen manejo de los recursos limitados: bosques, tierras de cultivo y pastoreo» (OPS/OMS 2005 citado por Bórquez, 2011).

Como se expresa en el documento de la Red Centroamericana de Mujeres Rurales Indígenas y Campesinas (RECMURIC):

[...] la tierra es uno de los principales factores que condicionan las relaciones de poder. Se ha demostrado que una mujer sin tierra está más subordinada al hombre y participa menos en las decisiones familiares y comunitarias. Al no contar con bienes propios su posición de resguardo es más débil, lo que la hace más vulnerable a la violencia machista. Por el contrario, cuando las mujeres ejercen su derecho a la tierra se ven fortalecidos otros derechos, aumenta su autoestima y la aceptación social. (RECMURIC, s.f.: 10)

Adicionalmente esto tiene un íntimo impacto con la autonomía económica de las mujeres, ya que estimula no solo el ingreso sino que también promueve su participación política y social al permitirle empoderarse de aspectos que construyen la integralidad de las personas.

Si bien estos temas vienen siendo tratados profusamente desde los defensores de la equidad de género, la academia y las políticas integradas a la nueva agenda de derechos, se debe puntualizar que su desarrollo es relativamente reciente. Se puede afirmar que recién en 1994 con el trabajo de la economista india Bina Agarwal *A Field of One's Own: Women and Land Rights in South Asia* se comienza con el tratamiento generalizado del tema mujer y acceso a la tierra.

Hoy es ampliamente difundido que el acceso a la tierra por parte de las mujeres no solo es un hecho de justicia sino que posiblemente afecte positivamente la productividad y la seguridad alimentaria. Para que ello sea posible debe indisolublemente estar unido a la necesidad de su formalización en los aspectos de titulación. La cotitularidad —que se analizará profusamente más adelante— permite a las mujeres adquirir otros beneficios como su derecho a la seguridad social, a la

que muchas veces no accede cuando solo es considerada como cónyuge que colabora en las tareas reproductivas o aún productivas.

Como queda establecido en la resolución 3 de la Declaración Final de Santo Domingo «Las políticas públicas deben garantizar el acceso a la tierra y a los recursos naturales, así como a la producción, almacenamiento y comercialización de sus productos. Tales políticas deben considerar a las mujeres independientemente de su estado conyugal. Además, estas políticas deben fortalecer las diversas formas de auto organización de las mujeres.»

En aras de esa garantía hay que tener en cuenta que no alcanza con la mera titularidad legal para el verdadero uso y control efectivo de los recursos, ya que existen procesos culturales —como la organización jerárquica que prevalece en la división sexual del trabajo— que amenazan esta situación. En este sentido, como señala Bórquez (2011: 78) «El acceso a títulos de propiedad para más mujeres es un objetivo que debe complementarse con otras estrategias que permitan asegurar los derechos de las mujeres en el tiempo».

La mujer rural, muchas veces conceptualizada como ayuda al trabajo rural del hombre, se invisibiliza como protagonista del hecho productivo quedando casi exclusivamente circunscripta al trabajo reproductivo, aun siendo la titular de la unidad de producción. Es por ello que se debe diferenciar el mero hecho legal del concepto de verdadero acceso que implica el empoderamiento del uso y de las decisiones sobre ese recurso.

Las discusiones actuales sobre el peso de la titulación en el real empoderamiento de la tierra por parte de las mujeres no eclipsan la realidad de la brecha de género en el tema de la titulación, ampliamente reconocida.

Sin embargo, la ausencia de datos estadísticos fidedignos en relación a esta variable es un planteo generalizado por los investigadores representantes de la academia. Producto de la invisibilidad ya mencionada, buena parte de los censos realizados no permite establecer claramente la realidad de la mujer en la tierra, lo que a su vez retroalimenta esa invisibilidad.

A continuación se desarrolla un marco de información general sobre la brecha de género en relación al acceso y la titulación de la tierra, comenzando con una perspectiva global, para luego explorar la situación en el continente y, por último, presentar algunos datos a nivel regional del Cono Sur y en particular de Uruguay.

Contexto mundial

Las cifras globales del vínculo de la mujer y la tierra siguen siendo un factor sensible de inequidad de género. Para evidenciarlo, cabe indicar que en el mundo mil seiscientos millones de mujeres viven en la ruralidad y generan por encima del 50 % de los alimentos consumidos. A pesar de ello, apenas el 2 % de la tierra es propiedad de mujeres y el número de mujeres rurales pobres se duplicó desde 1970 (ILC, CINEP y FIDA 2010, citado por Bórquez, 2011).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en todo el mundo las mujeres apenas manejan el 18 % de las explotaciones agrícolas y reciben sólo el 10 % de los créditos y el 5 % de la asistencia técnica (FAO, 2010).

Como señala Lastarria Conhiel, 2008 (citado por Bórquez, 2011: 61) se viene dando un proceso que se ha denominado feminización de la agricultura que, por un aumento significativo de la participación en la fuerza laboral agrícola global, ha permitido una mayor visibilización.

Este aumento en el tratamiento de las inequidades existentes en el acceso de la mujer a la tierra viene siendo apoyado por una serie de medidas de organismos de carácter internacional. A nivel de las Naciones Unidas se destacan las siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por las Naciones Unidas en diciembre de 1948, en el artículo 2;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Ley N° 13751 de 10 de julio de 1969;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Ley N° 13751 de 10 de julio de 1969;
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967), en el artículo 6;
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), ratificada por Decreto-Ley N° 15164 de 28 de julio de 1981;
- Declaración de Beijing y Plataforma de Acción, resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995);
- Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat (1996);

- Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que han apoyado el derecho de las mujeres y las niñas a una vivienda adecuada, la tierra y la herencia;
- Resolución de la Cumbre Mundial 2005, que en el párrafo 58 plantea dos referencias específicas a los derechos de las mujeres a la tierra;
- Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Ley N° 19029 de 29 de diciembre de 2012.

Asimismo, un aporte importante a este respecto son las Directrices Voluntarias de Gobernanza de la Tierra (DVGTT) acordadas en el marco de la FAO el 11 de mayo de 2012; normativa no vinculante pero que promueve fuertemente los aspectos de equidad de género en cuanto al acceso a la tierra. El tercer y cuarto de los principios de aplicación de las DVGTT manifiestan:

- Equidad y justicia: reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos.
- Igualdad de género: garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres en un sentido amplio.

En este marco y para visualizar la problemática, es pertinente recordar el informe del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) «Mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales», de julio de 2009, en el que destacaba que:

En las zonas rurales, unos 200 millones de personas, que representan cerca del 20 % de los pobres del mundo, carecen de acceso suficiente a la tierra para ganarse el sustento. La mayoría de las mujeres, pese a que representan hasta un 70 % de la mano de obra agrícola, ni poseen ni controlan tierra alguna. Las mujeres rurales poseen menos del 10 % de la propiedad del mundo desarrollado y el 2 % en el mundo en desarrollo.

Asimismo, un informe de la FAO sobre género y derecho a la tierra señala:

Una comparación internacional de datos del censo agrícola muestra que menos del 20 % de los propietarios de tierra son mujeres. Esta situación es especialmente negativa en África occidental y central, así como en Oriente Próximo y en el Norte de África, donde generalmente menos del 10 % de los propietarios de tierra son mujeres. Este dato es ligeramente mejor en Asia. En África oriental y meridional, así como en algunas áreas de América Latina, las mujeres parecen tener posibilidades algo mejores de acceso a la tierra. En algunos países, hasta el 30 % de los títulos individuales sobre la tierra están a nombre de mujeres. (FAO, 2010: 1)

Tal como afirma Jacques Diouf, Director General de la FAO entre 1994 y 2011, las mujeres se enfrentan a una importante desigualdad en el acceso a los recursos productivos (FAO, 2011: 6). Esto se puede advertir en que las mujeres:

- Controlan menos tierras que los hombres, las que controlan generalmente son de peor calidad y carecen de seguridad sobre su tenencia;
- Poseen menos animales de trabajo necesarios para la agricultura que los hombres;
- Muchas veces no controlan los ingresos generados por los pequeños animales que gestionan;
- Son menos susceptibles que los hombres de utilizar insumos modernos (semillas mejoradas, fertilizantes, medidas de control de plagas y herramientas mecánicas);
- Utilizan menos crédito y, cuando lo obtienen, suelen no controlarlo;
- Tienen un nivel inferior de educación y un menor acceso a los servicios de extensión, por lo que les resulta más difícil acceder a algunos de los otros recursos, como la tierra, el crédito y los fertilizantes, así como utilizarlos;
- Debido a los impedimentos anteriores tienen menos facilidad para adoptar nuevas tecnologías.

Sin embargo, y siguiendo a Diouf:

Datos empíricos sólidos muestran que si las agricultoras utilizaran la misma cantidad de recursos que los hombres en las tierras que cultivan, obtendrían los mismos rendimientos que ellos. La diferencia de rendimiento entre hombres y mujeres ronda en promedio del 20 al 30 %, y la mayor parte de las investigaciones realizadas revelan que esta brecha se debe a las diferencias en el uso de recursos. Si los rendimientos en las tierras cultivadas por las mujeres alcanzaran los de los hombres aumentaría la producción agrícola en los países en desarrollo entre un 2,5 % y un 4 %. Un incremento de la producción de esta envergadura podría acarrear una reducción del número de personas subnutridas en el mundo del orden del 12 % al 17 %. (Diouf en FAO, 2011: 6)

Según la FAO las mujeres de las áreas rurales representan la columna vertebral del sector rural. Producen entre el 60 a 80 % de los alimentos de consumo familiar en los países en desarrollo y el 50 % en todo el mundo.

En Europa más de un tercio de la población agropecuaria son mujeres, así como el trabajo asalariado es del orden del 25 %. Sin embargo, solo el 20 % aparece dirigiendo una explotación agropecuaria, invisibilizándose como cónyuge colaboradora del titular varón. Desempeñan por ello una sobreactividad que equivale a un 36 % de un trabajo normal.

Más allá de esta información, la mayor parte de los estudios se refiere a países en desarrollo, en particular en América Latina, aunque es de suponer que esta realidad no es indiferente en los países desarrollados.

En cuanto al mecanismo más extendido para el acceso de la mujer a la tierra se puede afirmar que la herencia es la forma más difundida. No obstante, donde se ha desarrollado la agricultura empresarial de carácter típicamente capitalista, el mercado ha empezado a tener importancia y viene superando a las formas de acceso por vía familiar, la comunidad o el Estado. Del mismo modo, los procesos de reforma agraria en algunas regiones como en América Latina han sido más intensos que en otras, relativizando las formas de acceder a la tierra para poder analizar la brecha de género en la propiedad de la tierra.

En general las titulaciones individuales recaen usualmente en el varón adulto. Las mujeres demandantes de tierra en el ámbito rural que logran acceder a este recurso son a menudo mujeres solas y, muchas veces, tienen a su cargo familias numerosas.

Es por ello que desde los organismos internacionales y la comunidad en defensa de las inequidades de género se ha promovido la herramienta de la cotitulación para ir disminuyendo la brecha existente en el verdadero acceso a la tierra por parte de las mujeres.

La cotitulación permite que las unidades de producción sean administradas por ambas partes al establecer el vínculo jurídico solo entre quienes suscriben esa cotitularidad. De esta manera, también se puede evitar que los integrantes varones de un núcleo familiar tomen siempre el control de las decisiones del ámbito productivo.

Como ejemplo del mundo desarrollado, en España, la Ley 36/2003, logró eliminar las restricciones legales existentes y permitió que ambos cónyuges, dentro de una misma explotación, pudieran cotizar y, por lo tanto, ser beneficiarios de las políticas de seguridad social. De todas maneras, cuando las involucradas eran pequeñas explotaciones de carácter familiar, se constataron problemáticas difíciles de superar para poder solventar el aporte que implicaban dos afiliaciones completas. Esto lleva a que, en la práctica, la mayoría de los cónyuges colaboradores no cuenten con su propia protección social, quedando sin los derechos establecidos en la norma, generando así la información falsa de que su trabajo no sea definido como empleo.

Contexto regional

▶ América Latina y El Caribe

Cuando se pone la mirada para estudiar la brecha de género en el acceso a la tierra en la parte del mundo no más pobre pero sí más desigual, se puede constatar que las realidades presentadas anteriormente no solo no disminuyen sino que se profundizan.

A este respecto, las investigadoras Deere y León (2005: 2) plantean que la distribución de la propiedad de la tierra en América Latina según el género es extremadamente desigual, donde la mujer solo excepcionalmente representa más de una cuarta parte de los propietarios, y vinculan esta situación a cinco factores prioritarios: la preferencia hacia los varones al momento de heredar, privilegios de los hombres en el matrimonio, tendencia a favorecer a los varones en los programas de distribución de tierras tanto de las comunidades como del Estado y sesgos de género en el mercado de tierras.

Según el informe de la RECMURIC (RECMURIC, s.f: 9) en América Latina, de un total de 58 millones de mujeres rurales sólo 17 millones son reconocidas como parte de la población económicamente activa. Esto, además de la propia invisibilidad de la mujer encargada de los aspectos productivos, genera serias implicaciones cuando trata de optar por programas estatales de adjudicación de tierras o de fomento productivo.

Y esta realidad no se reduce al porcentaje de titulación femenina en el total, sino que también afecta a las características de las unidades de producción a cargo de mujeres, porque son más pequeñas y promedialmente de menor calidad productiva.

Siguiendo cifras de la FAO pueden visualizarse rápidamente las brechas de género en el acceso a recursos y servicios agropecuarios:

La proporción de explotaciones encabezadas por mujeres es significativamente superior en las explotaciones muy pequeñas (inferiores a 1 ha). En efecto, la proporción femenina en los primeros estratos de tamaño de explotación, es de 10 a 15 puntos porcentuales superior a los promedios nacionales en Ecuador, Paraguay, Brasil y Uruguay; alcanza más de 20 puntos porcentuales de diferencia en Nicaragua y Chile, y 50 puntos porcentuales en Argentina. En este último país, las explotaciones con jefatura femenina son de 12 % en promedio nacional y de 62 % en el estrato menos capitalizado de la pequeña agricultura. El tamaño promedio de las explotaciones manejadas por mujeres es siempre significativamente inferior a las controladas por hombres, con una relación que oscila entre un 35 % (Ecuador, año 2000) y un 80 % (Chile, año 2007). (FAO, 2014: 20)

Hay que tener en cuenta que el factor tierra en América Latina va mucho más allá de lo estrictamente productivo, ya que es un componente decisivo en los procesos de inclusión y, como contracara, de exclusión. Es una base para la apropiación de derechos específicos de la mujer y es un factor identitario para las comunidades campesinas e indígenas y el rol de la mujer en éstas.

Al igual que en el resto del mundo, en las últimas décadas en este continente se vienen realizando diversos esfuerzos para la disminución de la brecha de género en el acceso a la tierra. Algunas de las normas y políticas que desde el ámbito internacional se han promovido, además de las ya citadas a nivel global, son:

- La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Ley N° 15737 de 8 de marzo de 1985;
- El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) ratificado por Ley N° 16519 de 12 de julio de 1994;
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belén do Pará), ratificada por Ley N° 16735 de 13 de diciembre de 1995;
- Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Uruguay, celebrada en Montevideo del 25 al 28 de octubre de 2016.

En cuanto a las formas de acceso, Deere y León sostienen que la herencia sobresale como la forma principal, tanto para el hombre como para la mujer, pero además es el medio de mayor importancia por el cual la mujer se vuelve propietaria, mientras que para el hombre el medio relativamente más importante es el mercado. Estas autoras también refieren a que existen señales que la herencia de la tierra en América Latina tiende a ser más igualitaria, así como los programas vinculados a políticas de Estado de distribución y titulación de la tierra. Al mismo tiempo, y en contraposición, sostienen que «estas tendencias favorables se están dando en un contexto en el cual la distribución de la tierra es cada vez más concentrada y donde las transacciones del mercado son cada vez más importantes» (Deere y León, 2005: 2).

Si bien las normas hereditarias tienden a ser igualitarias con respecto a hijos e hijas, cabe preguntarse la causa del mantenimiento de la brecha de género por esa vía. Tal vez pueda explicarse por los roles de género y por la consecuente división del trabajo por género. En la medida que

culturalmente el rol productivo está asignado al hombre y el rol reproductivo a la mujer, el trabajo agrícola de la mujer tiende a ser invisible y es considerado simplemente como una *colaboración* a su cónyuge y la mujer tiene como función principal el trabajo doméstico (Woortman, 1995; Carneiro, 2001, citados por Deere y León, 2005).

Aunque la herencia sigue siendo la forma más importante de acceso, cabe mencionar que en el marco del desarrollo capitalista de la agricultura empresarial, el mercado ha tomado cada vez más relevancia en la distribución de la tierra si se compara a esta región con otras partes del mundo como África o Asia.

La ocurrencia de las más diversas formas de reforma agraria han sido desarrolladas en la historia de América Latina. Sin embargo, los investigadores han demostrado que éstas no han incidido positivamente en la reducción de la brecha de género. Deere y León, por ejemplo, estudiaron la proporción de mujeres beneficiarias en 13 programas de reforma agraria y colonización de América Latina hasta el periodo de las contrarreformas neoliberales y encontraron un valor de 11 a 12 % de títulos en manos de mujeres, adjudicando esta realidad a factores múltiples que varían en razones legales, culturales o ideológicas, estructurales e institucionales. En el mismo estudio se plantea que si bien la mayoría de las leyes de reforma agraria aparecen como neutrales en cuanto al género, al definir al hogar como beneficiario, los beneficiarios legales eran los jefes de hogar y, dadas las pautas culturales, si había un adulto varón presente en el hogar, éste sería nombrado jefe o representante de la familia.

La realidad en cada país sobre los criterios de equidad de género en relación a los procesos de reforma agraria aplicada fue variable. El primero en tomarlo en cuenta fue México recién en 1971, mientras que en Nicaragua se tomaron criterios de equidad de género desde el comienzo de su reforma agraria pero no desembocaron en medidas concretas que viabilizaran el concepto. Brasil, Honduras y Colombia fueron los primeros de la región en introducir el concepto de la cotitularidad o titularidad conjunta, aunque para los dos primeros era opcional. De todas maneras, para que esto se transformara en realidad, tuvieron que pasar varios años más.

Ya en el presente siglo también se han venido incorporando a la titulación a ambos cónyuges otra serie de países de la región, tales como: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua. En Ecuador y Perú, se circunscribió a los programas de formalización de la titulación de la tierra, con el agregado que en Perú era exclusivo para las parejas en matrimonio, quedando fuera otras formas de unión.

Sin lugar a dudas la titulación conjunta ha sido uno de los mayores avances en cuanto al combate en la desigualdad de género y el acceso a la tierra. La cotitulación refuerza el concepto de doble jefatura de hogar, le da protección y seguridad a la mujer y democratiza las decisiones.

De todas maneras, volviendo al informe de la RECMURIC la brecha de género en el acceso a la tierra ha continuado ampliándose a la luz de los datos disponibles. En Honduras las mujeres apenas poseen el 12 % de la tierra y en Guatemala el 15 % y para El Salvador la cifra es similar. En este último país muchas mujeres quedan excluidas como demandantes de tierra porque la ocupación que registra su documento oficial de identidad no es la de agricultora sino de ama de casa. Para el caso de Nicaragua la situación es algo mejor, con el 23 % de las explotaciones agrícolas manejadas por mujeres pero, al mismo tiempo, estas unidades de producción son mucho más pequeñas que las de los hombres (RECMURIC, s.f: 9-10).

En Costa Rica, según la publicación de la Fundación Tierra y otras organizaciones (2016) que compara cuatro países latinoamericanos, la adjudicación y titulación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Agrario de ese país (IDA) entregó, entre 1998 y 2001, un total de 12.892 escrituras, de las cuales 3.247 fueron otorgadas a hombres, 3.172 a mujeres y 6.073 a parejas. Esto estaría determinando una equidad entre el acceso de hombres y mujeres como titulares únicos y que el 50 % restante es entregado en forma de cotitulación a parejas.

Por su parte, en Nicaragua se reconocía el derecho de las esposas a recibir el beneficio. Por ello, el derecho estuvo limitado a las mujeres solo en su condición de parejas, no en su condición individual como sujeto de derecho independientemente de su estado civil. A su vez, la titulación mancomunada con la pareja fue un mecanismo afirmativo de inclusión social y que pretendía evitar procesos discriminatorios. Esto pudo verse reflejado en una mayor incidencia del acceso a la titulación de las mujeres que en otros países de la región (Fundación Tierra, et al., 2016).

En Guatemala, la Ley del Fondo de Tierras Decreto N° 24-99 es la primera legislación que expresamente identifica a las mujeres como sujetos de acceso a la tierra a través de créditos y asistencia técnica. Solo para tener una idea de la desigualdad establecida en legislaciones anteriores, en caso de viudez de la mujer, la propiedad se debía destinar al varón primogénito o, en su defecto, a hermanos varones del propietario fallecido. A partir del Acuerdo de Paz, la política de adjudicación del Fondo debería priorizar la adjudicación indistinta a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental. Esta Ley también estableció la obligación a emitir los títulos de propiedad a nombre de ambos miembros de la pareja, pero en la realidad la mayoría de las adjudicaciones se realizan a través de empresas asociativas o de cooperativas, cuyos socios terminan siendo casi exclusivamente hombres.

La titulación conjunta en Colombia también es una de las medidas que garantiza el derecho al acceso a la tierra a personas que cohabitaban al momento en que, por efecto de los conflictos del país, abandonaron o fueron despojadas de su parcela.

En Bolivia existen muchos factores que son causa de inequidad para las mujeres campesinas e indígenas. Entre ellos, están el peso cultural de los procesos hereditarios regidos por la costumbre, la inequitativa distribución de los roles laborales y los espacios limitados para la toma de decisión en el ámbito comunal. Si se tiene en cuenta el peso de las organizaciones sindicales campesinas en el tema de la demanda y del acceso a la tierra, es prioritario que se intensifique la participación de la mujer en este tipo de organización.

Según el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de Bolivia, se han podido constatar visibles cambios de carácter generacional en relación a las actitudes, prácticas y posicionamientos de las mujeres respecto a la tenencia de tierra. Entre las más jóvenes se puede advertir un mayor nivel de titularización de tierras, como mayor es la tendencia a priorizar la equidad de género. Al mismo tiempo, se ha podido constatar que las demandantes de tierra más jóvenes prefieren la compra, mientras que las adultas optan por el matrimonio, la convivencia o viudez para disponer de una parcela, hecho que relativiza el verdadero control sobre las decisiones de gestión de la fracción (INRA, 2003).

A partir de una revisión más pormenorizada y reciente de estas cifras del INRA, según el trabajo de la Fundación Tierra al que ya se ha hecho referencia, se puede advertir que ciertamente ha existido un avance significativo en el otorgamiento de títulos de tierra a las mujeres y que los casos de cotitularidad tienen un peso superlativo: de los 1.455.949 beneficiarios, 12 % son solo hombres, 7 % son solo mujeres, 80 % son mujer y hombre y 1 % son personas jurídicas. Desde el comienzo de este siglo la cotitularidad pasó a ser obligatoria en Bolivia.

Estos esfuerzos en la titulación conjunta han jugado sensiblemente a favor de la mujer, más allá de que la brecha sigue siendo importante por el peso relativo superior de entrega de títulos a varones cuando se considera la propiedad unitaria. Se debe tener en cuenta además que, posiblemente, las parcelas de mayor extensión y calidad productiva quedan en manos de varones.

Cono Sur

La brecha de género en cuanto al acceso verdadero a la tierra se reitera en el Cono Sur. En esta región, además, se presenta el agravante de un desarrollo más intenso del sector capitalista típico, representado por el agronegocio, con la problemática que esto acarrea. El acceso a la tierra por la vía del mercado tiene una presencia importante, con la consecuente masculinización de la propiedad de la tierra.

A esto debe sumarse que las tierras del Estado en los países de la región tienen en general un peso relativo menor, lo que lleva implícito un bajo nivel de posibilidad de reasignación de tierras desde las políticas públicas sobre tierras fiscales. Como información adicional cabe mencionar que en esta región, solo Argentina y Chile no poseen instituciones nacionales y autónomas que participen en el acceso a las tierras y la colonización planificada del medio rural. Brasil posee el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), Paraguay tiene al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), y Uruguay el Instituto Nacional de Colonización (INC).

Los procesos hereditarios de acceso a la tierra son aún la forma más importante por la que se accede a la titulación, incluso con la fuerte presencia del mecanismo de compra de tierra. Sin embargo, la herencia no solo no mejora la brecha de género sino que es un mecanismo de reproducción social de la problemática y de profundización de la dominación masculina en este ámbito.

De todas maneras, se han promovido esfuerzos concretos para contrarrestar los efectos de esta realidad. La temática ha estado permanentemente contemplada en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), organismo dependiente y asesor del Grupo Mercado Común (GMC). Por ejemplo, en este marco fueron adoptadas las Directrices para la igualdad de género en políticas públicas para la Agricultura Familiar del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (MERCOSUR/GMC/REC. N° 06/08), las que recomiendan:

1. Utilizar el concepto de transversalidad de género como una herramienta de acción para la integración de las políticas para la agricultura familiar, incluyendo acciones universales y abarcativas así como acciones afirmativas para las mujeres, teniendo especialmente en cuenta la interseccionalidad étnica y generacional.
2. Asegurar el derecho de la mujer a la tierra, revisando la normativa y la ejecución de acciones y programas.

3. Reconocer la participación de las mujeres en la economía, asegurando su acceso a recursos productivos, asistencia técnica, crédito y a mercados en igualdad de condiciones y a partir de sus necesidades específicas.
4. Promover la implementación participativa de las políticas públicas, con equidad de género y reconociendo las organizaciones sociales de la agricultura familiar.

En el marco del taller organizado por el Grupo Temático (GT) de Género de la REAF, en abril de 2014 en Montevideo, se definió priorizar las Directrices de la Agricultura Familiar y, para su trabajo futuro, las siguientes Directrices de la Política de Igualdad de Género:

- Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado.
- Participación paritaria en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder.
- Enfrentar todas las formas de violencia basada en la perspectiva de género.
- Políticas comerciales y productivas inclusivas.
- Sistemas de información.

Desde 2015 se estableció un nuevo proyecto de cooperación de la REAF que se organiza en dos ejes de trabajo: 1. Construcción de mecanismos de políticas públicas dirigidas a las mujeres de la agricultura familiar con énfasis en asistencia técnica y rural con perspectiva de género; 2. Publicaciones y estudios sobre los aspectos desarrollados en el punto anterior.

La importancia relativa de la agricultura familiar en la región presenta también dificultades ya que mayoritariamente el trabajo femenino se tipifica como *cónyuge colaborador*, en lugar de agricultora o ganadera, con los perjuicios asociados que esto conlleva.

En Argentina se desarrolló una tradición de cierta igualdad jurídica con relación a los patrimonios familiares, reforzada al adherir a tratados internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) con lo que se reconoció constitucionalmente (con la reforma a la Carta Magna en 1994) el derecho a la igualdad de las mujeres. De todos modos, cabe agregar que las definiciones de políticas sobre la tierra en términos de recurso natural en Argentina son de alcance provincial, lo que dificulta aun más poder analizar la situación nacional y desarrollar políticas globales a este respecto.

Así lo establece Silvia Ferro, de la Unidad para el Cambio Rural de Argentina, en su publicación *Género y propiedad rural* (UCAR-MGAYP / FERRO, S., 2013), donde manifiesta que: «La dispersión normativa obstaculiza enormemente la implementación de políticas de equidad de género que logren un impacto significativo en la democratización del acceso a las tierras. No se conocen leyes provinciales que contengan medidas de equiparación de género en sus políticas de colonización».

Según la investigación llevada adelante por la socióloga Karina Bidaseca para varias comunidades diferentes de la realidad agropecuaria argentina, en todos los casos, así como en todas las formas de acceso a la tierra, se puede constatar una marcada brecha de género. En algunos de estos casos la predominancia de la tenencia en manos de los hombres es muy marcada, superando el 70 %, mientras que la titulación en manos de mujeres no llega al 20% y la titularidad conjunta para ambos cónyuges apenas supera el 10% (Bidaseca, en: PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID [2011]: pp 115-153).

A modo de ejemplo sobre los efectos institucionales y reglamentarios en contra de la equidad de género para el acceso a la tierra se puede mencionar la Ley N° 5402/84 De Tierras y Colonización y Decretos Reglamentarios, para la provincia de Santiago del Estero, cuyo artículo 20 del capítulo noveno (Adjudicación) establece: «Se tomará como módulo para la adjudicación de más de una unidad económica al núcleo familiar que contare con cuatro (4) hijos de cualquier sexo, o tres (3) varones mayores de 14 años que vivan y colaboren con él. En ese caso, se podrá adjudicar tantas unidades suplementarias como veces reúna este número de hijos, a juicio de la autoridad de aplicación». Se puede reafirmar lo que manifiesta Silvia Ferro (UCAR-MGAYP / FERRO, S., 2013: 76), que esta redacción demuestra la construcción androcéntrica del universo de beneficiarios de tales medidas públicas, con la sucesión controlada por vía masculina y excluyendo a las mujeres en sus posibilidades de acceder a la gestión de las unidades de producción.

Como síntesis esta autora propone, para ir revirtiendo esta situación por la vía de la ley, la obligatoriedad de la titulación conjunta o cotitulación en los casos de adjudicaciones en venta, donaciones y toda forma de transferencia de tierras fiscales a particulares, tanto cuando se trate de parejas de hecho como de matrimonios de derecho.

Por su parte, Brasil fue uno de los países pioneros en establecer en su Constitución de 1988 que la tierra distribuida mediante la reforma agraria se podría titular a nombre de mujeres, de hombres o de parejas.

En este país, hubo un gran movimiento para la legalización de títulos, así como la acción de entrega de tierras dentro de procesos de reforma agraria desde comienzos de este siglo. Hubiera sido esperable por ello un aumento automático de la presencia de titulares mujeres ya que era un proceso nuevo e impulsado fuertemente desde las organizaciones sociales. Sin embargo, la brecha de género se mantuvo con una profunda desigualdad. Hasta el comienzo de los años 2000 apenas el 13 % de las mujeres asentadas en la tierra tenían el título del predio en su propiedad. Actualmente, casi la mitad de la población brasilera titular de tierras dentro del proceso de reforma agraria es de sexo femenino.

Esto fue posible gracias a dos normas aprobadas por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria de ese país (INCRA): la ordenanza N° 981/2003, que establecía la titulación obligatoria de los predios comprendidos en la reforma agraria para hombres y mujeres en unión estable por cualquiera de sus formas, y la Instrucción Normativa N° 38/2007, que ajusta y promueve los procedimientos e instrumentos de inscripción de candidatas al Programa Nacional de Reforma Agraria. Esta seguridad jurídica, independiente del estado civil, elevó el índice de participación en la titulación de mujeres multiplicándolo alrededor de cuatro veces.

En concordancia con el Código Civil brasileño, la ordenanza mencionada presenta adicionalmente un dispositivo que le da seguridad a la mujer en caso de disolución conyugal cuando es ella quien tiene y se encarga del cuidado de los hijos.

De todas maneras y aunque se han constatado progresos a partir de la implementación de esta normativa, todavía persisten asimetrías de género, y habrá que esperar varios años para poder evaluar si con esa medida se logrará alcanzar la paridad en la tenencia efectiva de la tierra en Brasil.

El Estado paraguayo en su Estatuto Agrario fijado por Ley N° 1.863/02, define la prioridad mayor en el orden de preferencia para acceder a lotes en posesión Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) a «mujeres, cabeza de familia».

Posteriormente se promulgó la Ley N° 5.446 de 2015, Ley agraria para fomentar la organización y desarrollo de la mujer campesina, que en su artículo 1° expresa: «La presente ley tiene como objetivo general promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales; fundamentales para su empoderamiento y desarrollo». Más allá de los esfuerzos normativos —como en la mayoría de los ejemplos y sin dejar de reconocer el avance en este sentido— el verdadero y significativo cambio hacia estas condiciones tiene factores múltiples que no siempre permiten que se haga realidad.

Por último, en referencia a la realidad de esta temática en Uruguay solo se realizará una mínima aproximación ya que será el foco de análisis del capítulo siguiente.

Las estadísticas aportadas por FAO demuestran que Uruguay presenta la misma realidad, con carencias en el levantamiento de datos por género, con bajo acceso a la tierra por parte de las mujeres, con problemas de carácter social y cultural para el empoderamiento real de aquellas que logran ser titulares. En un país con un avanzado y temprano tratamiento político de los derechos para las mujeres, el aspecto del acceso a la tierra y la brecha de género quedó relegado.

Los procesos sucesorios son aquí también la primera forma de acceso a la tierra, con los mismos problemas de masculinización que esto tiene en el resto de la región. El mercado es el

segundo factor, propio de un país donde el avance de los procesos capitalistas de producción se viene profundizando, y también tiene el mismo problema generalizado de falta de acceso a servicios financieros específicos para las mujeres.

La presencia del Instituto Nacional de Colonización (INC) como mecanismo promotor de políticas públicas para el acceso a la tierra permite alentar una realidad diferente. Sin embargo, durante varias décadas la acción de este Ente Autónomo fue casi marginal en relación al resto del sector terrateniente. Recién con los cambios políticos de la primera década de este siglo, comenzó un proceso más incisivo de crecimiento en la superficie afectada a la colonización y priorizó el acceso de productores familiares sin tierra y asalariados rurales. Aunque, de todas maneras, con una presencia menor en relación a la superficie total afectada. Las políticas de adjudicación colectiva de tierra a organizaciones paliaron en algo la brecha de género, aunque había una marcada masculinización de los titulares como consecuencia de que anteriormente la participación de las mujeres como aspirantes era menor, producto de causas multifactoriales. Algunos esfuerzos en este sentido también tenían frenos desde las limitantes formales a nivel normativo y la propia historia institucional.

Tal vez la relativamente reciente decisión de la cotitularidad obligatoria para las fracciones otorgadas por el INC sea la medida positiva a favor de la equidad de género más importante. A partir de noviembre de 2014, el Instituto definió a través de una Resolución de Directorio (Resolución N° 29, del Acta N° 5231 de fecha 11/11/2014), la implementación de la cotitularidad en las nuevas adjudicaciones de los predios en arrendamiento afectados a la Ley N° 11029 de 12 de enero de 1948 que crea el INC.

A manera de síntesis

La tierra como recurso es mucho más que la base para la producción. Tiene múltiples efectos en las relaciones sociales, culturales y simbólicas. Es fuente de derecho y de poder. Viabiliza servicios, genera beneficios, programas y políticas de Estado y permite interacciones con distintos actores privados.

En un mundo donde predominan las relaciones hegemónicas de carácter masculino el acceso a la tierra no está por fuera de este relacionamiento desigual.

A nivel global las mujeres son responsables de buena parte de la producción, además de los roles reproductivos que históricamente han tenido asignados, sin embargo, tienen una parte muy menor de la tierra, cualquiera sea la forma de tenencia considerada.

Este hecho, extendido universalmente, tiene en América Latina su correlato con una profundización inequitativa de la brecha de género.

Como se establece en el considerando 2 de la Declaración Final de Santo Domingo (XII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y El Caribe) «Las mujeres rurales de la Región, aún en medio de injusticias en cuanto a reconocimiento y retribuciones, son protagonistas, son mujeres construyendo economía nacional y comunitaria, son productoras y guardianas de las semillas nativas, constructoras de la ética del cuidado, cuidadoras de la vida en sentido integral» (FAO, 2014: 80).

Y esa importancia –que trasciende y al mismo tiempo abarca lo productivo– acerca de disponer del título sobre la tierra aparece una y otra vez como una necesidad a resolver en una realidad netamente inequitativa. En el Seminario Internacional sobre Políticas Públicas para la Mujer Rural de América Latina y el Caribe realizado en Brasilia del 19 al 20 de marzo de 2013 se manifestaba: «[...] Disponer de un título sobre la tierra significa tener una dirección física y, por tanto, acceso a partidas de nacimiento, documentos de identidad y tarjeta electoral, documentos indispensables para que las mujeres puedan ejercer sus derechos como ciudadanas y participar en los debates sobre las cuestiones de interés común [...]». Y, aun así, esto es solo parte de las implicancias que el factor tierra representa.

El hecho de plantear esta problemática desde los más diversos ámbitos (académicos, políticos, culturales, desde las organizaciones sociales, etc.) seguramente haya impulsado medidas que están tratando de disminuir la brecha. Esta realidad también es posible que haya provocado el

diálogo para lograr acuerdos entre hombres y mujeres, acuerdos conjuntos sobre las decisiones que implica el uso de la tierra. Pero también se estima que camuflan beneficios de género que terminaron siendo controlados por los hombres.

Los procesos hereditarios son los más importantes para llegar al acceso a la tierra tanto para hombres como para mujeres, seguidos —en donde se desarrollan las condiciones capitalistas para la agricultura empresarial— por el mercado. Pero en todos los casos se constata una desigualdad en cualquiera de estas formas, convirtiéndose en una expulsión indirecta de las mujeres de la tierra, con mecanismos que son menos visibles pero netamente eficaces para perpetuar y hasta profundizar esta injusticia.

Las políticas públicas han comenzado a jugar un rol que se debe intensificar y profundizar. Es necesario incluir en estas políticas todos los elementos para estimular la titulación, como lo referido a los derechos de propiedad, posesión y tenencia. El empoderamiento de la mujer debe llegar hasta su participación real en la gestión holística de la tierra.

Los avances tímidos que se vienen incorporando, y que han venido aumentando a partir de la década de 1990, deben tener un correlato en las organizaciones sociales que trabajan por la equidad y la inclusión en todos los aspectos.

La medida más común adoptada en este período ha sido la cotitularidad o titulación conjunta, que fue llevada adelante por Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua. También Bolivia y Panamá adoptaron la titulación conjunta obligatoria en los años 2000 y, a partir de 2014, lo hizo Uruguay en el marco de las adjudicaciones del INC.

Esta es una herramienta que ha demostrado buenos resultados y que se viene incrementando en su aplicación. Aun así, falta tiempo para evaluar el verdadero impacto de esta medida. Este hecho, particularmente aplicable a las políticas de acceso a la tierra desde programas del Estado, debería generalizarse e incluirse en las distintas vías de acceso a la tierra.

Reconociendo que los derechos efectivos a la tierra trascienden a los derechos legales, es indispensable que se fortalezca además toda la multiplicidad de factores (sociales, políticos, culturales y económicos, entre otros) que permitan a las mujeres el control efectivo de la unidad de producción.



Integrante del grupo ganadero Paso de los Carros, Colonia Aníbal Sampayo, Paysandú.

La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización

Valentina Alles⁴, Franca Bacigalupe⁵, Verónica Camors⁶

Introducción

El Instituto Nacional de Colonización (INC) viene implementando una estrategia tendiente a la incorporación de la perspectiva de género en la institución, en la política pública de acceso a la tierra y desarrollo rural. Desde hace varios años ha iniciado un camino comprometido con los derechos de las mujeres rurales, en consonancia con el enfoque que orienta las políticas públicas que lleva adelante el Estado uruguayo.

La definición política acerca de la puesta en marcha de la cotitularidad logra dar respuesta a una de las principales reivindicaciones históricas de los ámbitos de participación vinculados a la producción familiar y de las organizaciones sociales que representan a las mujeres del medio rural⁷ y contempla, además, una de las observaciones centrales realizadas por el Comité de Seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) ratificada por Uruguay en 1981⁸.

El INC se plantea la necesidad de generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para corregir, proteger y fortalecer el acceso, tenencia, uso y control equitativo de la tierra que se adjudica en arrendamiento a las familias de trabajadores y trabajadoras rurales.

En 2014 definió la cotitularidad para los nuevos arrendamientos de fracciones del INC, con la finalidad de superar una de las más grandes desigualdades que existen en la agricultura familiar. En

4 - Lic. en Desarrollo, Becaria de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores del Instituto Nacional de Colonización.

5 - Ing. Agr., Gta. del Dpto. de Experiencias Asociativas del Instituto Nacional de Colonización.

6 - Mag. en Género y Políticas Públicas, Gta. de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores del Instituto Nacional de Colonización.

7 - Esta es una de las reivindicaciones que surge de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF).

8 - En respuesta a las observaciones realizadas por la CEDAW y para dar cumplimiento a lo solicitado por la Convención, en 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) convoca y se conforma la Comisión Interinstitucional para cuestiones de género en el ámbito internacional para elaborar un Informe País.

el campo las mujeres trabajan directamente en la tierra para llevar adelante la explotación familiar pero, tradicionalmente, no han sido reconocidas como productoras, son relegadas de la toma de decisiones y carecen de un vínculo contractual que las ampare. De esta manera, se limitan sus derechos sociales, al mantenerse desigualdades en el acceso, distribución, uso y control de los recursos, en especial de la tierra.

La cotitularidad es una política diferenciada, dirigida a la producción familiar, que pretende fortalecer y garantizar igualdad de derechos entre varones y mujeres en los emprendimientos familiares colonos. Se orienta hacia la promoción de mayor empoderamiento y autonomía económica de las mujeres a través del acceso a los bienes y recursos. Asimismo, determina el reconocimiento de las mujeres como nuevos sujetos de derecho de la política de colonización y refuerza la noción de corresponsabilidad en la administración y control de los bienes y recursos derivados de la producción.

Además de representar un avance en términos de ciudadanía, se entiende que la cotitularidad es un pilar fundamental para el desarrollo rural inclusivo, que otorga sustentabilidad y viabilidad a los emprendimientos familiares.

Como antecedentes y para contextualizar el proceso desencadenado en 2014 a raíz de la implementación de la cotitularidad conyugal o concubinaría para las nuevas adjudicaciones de carácter familiar, se destacan algunos momentos claves en los inicios de este proceso de trabajo en el INC.

- En 2013 se aprueba un convenio con el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES-MIDES) por el cual se designan representantes para la conformación de una Comisión Especializada de Género.
- En 2014 se integra la Comisión Interinstitucional para cuestiones de género en el ámbito internacional convocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) para hacer un Informe País en respuesta a las observaciones realizadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la CEDAW.
- Durante 2015 se comienza un proceso de sensibilización con el 85 % del funcionariado a través de la realización de un curso a distancia sobre «Sensibilización sobre la perspectiva de género aplicada al desarrollo rural», desarrollado en coordinación entre INMUJERES-MIDES y la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DGDR-MGAP).
- El INC es invitado a integrar el Consejo Nacional de Género, un espacio de análisis de las situaciones que limitan la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y donde se proponen herramientas conceptuales y prácticas para revertirlas.

- Durante 2016 se profundizó el trabajo en este sentido y se llevaron adelante las siguientes acciones:
 - Participación activa en el Consejo Nacional de Género a través del Eje 4: «Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial».
 - Creación, coordinación y participación del Espacio Interinstitucional de Diálogo de Mujeres Rurales conjuntamente con representantes de la DGDR-MGAP, el INMUJERES-MIDES, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU), la Red de Mujeres Rurales, el Ministerio de trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Salud Pública (MSP).
 - Participación como institución patrocinadora del evento paralelo «Mujeres rurales, autonomía económica y seguridad alimentaria» en el marco de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 25-28 de octubre de 2016).
 - Coordinación con el MIDES, a través de la División de Violencia Basada en Género, y con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) a través del Sistema de protección contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes (SIPIAV) para la sensibilización del funcionariado, acompañamiento a situaciones de violencia basada en género en territorio y estudio y presentación de propuestas para su atención. Acompañamiento en la elaboración de un protocolo de actuación para casos de violencia basada en género y generación (actividad en curso).
 - En 2017 el INC participó del Grupo Asesor para la elaboración de la Estrategia Nacional de Igualdad y de la elaboración del proyecto de ley de Igualdad de derechos y no discriminación hacia las mujeres.
 - Con el apoyo de la oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Uruguay y en coordinación con INMUJERES-MIDES y la DGDR-MGAP se está instrumentando la realización de un estudio sobre el acceso de las mujeres rurales a recursos y cumplimiento de derechos.
 - El INC participa de la elaboración del reporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas para el Informe Voluntario Nacional del año 2018 y, específicamente, en el monitoreo del indicador 5.a.2 «Porcentaje de países en que el ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y/o el control de la tierra» del ODS 5: Igualdad de género.



Productora ganadera integrante del grupo Cabelleros, de Artigas, junto a su familia en la fracción recientemente adjudicada por el INC.

La implementación de la cotitularidad es un avance en la política pública de acceso a la tierra y desarrollo rural. Logra la incorporación de la perspectiva de género y da impulso a profundizar las acciones para la reducción de las brechas de desigualdades sociales y de género en el acceso, tenencia, uso y control de la tierra.

De manera de colocar algunos datos de referencia respecto a la situación demográfica y en relación a la tenencia de la tierra, es importante destacar que en Uruguay la población rural representa un 5,6 % de la población total (194.901 personas) y las mujeres representan el 47,5 % de la población rural (92.619 mujeres)⁹. El 18 % de las explotaciones agrícolas están encabezadas por mujeres (DIEA-MGAP, 2011). En tierras del INC, desde 2005 hasta 2015, solamente el 22,7 % de las adjudicaciones en arrendamiento se realizó directamente a mujeres, mientras que, desde la implementación de la cotitularidad, el 64 % de las adjudicaciones en arrendamiento se realizaron en régimen de cotitularidad.

9 - Elaboración propia en base a la Encuesta Continua de Hogares 2016 del Instituto Nacional de Estadística. Bases de datos disponibles en: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>, último acceso 10/04/2018.

¿Por qué es importante la dimensión de género en las políticas públicas?

Las desigualdades de género condicionan los procesos de desarrollo rural sostenible porque involucran situaciones de discriminación que atentan contra los derechos de las personas –que son parte constitutiva de estos procesos–, inhiben el crecimiento económico en tanto condicionan el acceso a bienes y recursos, lo cual produce y reproduce injusticia social. En este sentido, la igualdad de género es al mismo tiempo una cuestión de justicia social, que está arraigada en las representaciones e interpretaciones culturales (Fraser, 1997).

En la última década, las políticas de género han ido cambiando su foco desde el asistencialismo hacia la búsqueda del empoderamiento de las mujeres como forma de propender a la transformación de las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres¹⁰.

El empoderamiento es un proceso mediante el cual las personas aumentan sus capacidades para controlar su vida y tomar decisiones en relación a la economía, la participación ciudadana, las relaciones sociales, etc. Implica cambios a nivel personal y colectivo, es decir, se deben realizar cambios a nivel individual para que la persona tenga oportunidades reales y que se autoperciba como capaz o competente para tomar decisiones y participar de la vida comunitaria, y que el colectivo legitime y reconozca que esa persona tiene poder para tomar decisiones.

Los estereotipos de género afectan ambos niveles y plantean dos tipos de restricciones: intrínsecas y extrínsecas o impuestas (Kabeer, 2012). Las primeras son las normas, valores y creencias sociales que las personas internalizan, y fijan límites a lo que ellas pueden imaginar como proyecto vital. Las segundas son las que nos imponen el mercado (preferencias y prejuicios) y las instituciones estatales (regulaciones, políticas, procedimientos) que, por ser impersonales, se convierten en barreras de género cuando reflejan y reproducen ideas preconcebidas sobre la masculinidad y la femineidad, tomándolas como aspectos dados en las reglas, procedimientos y prácticas (Kabeer, 2012). Estas categorías analíticas permiten ordenar y conceptualizar los estereotipos de género, no obstante, en la cotidianidad operan de manera conjunta, son interdependientes y se retroalimentan.

La política de cotitularidad tiene el potencial de incidir en ambas dimensiones y contribuir a levantar tanto restricciones intrínsecas como impuestas. Favorece el logro del reconocimiento

10 - Para más referencias sobre la producción legislativa en Uruguay que incorpora las dimensiones de género y generación entre 2010 y 2015 consultar González, D. y Deus, A. (2015).

cultural (Fraser, 1997) de una identidad devaluada, invisibilizada, y pretende incidir en la autopercepción de las mujeres, así como en el reconocimiento por otros: pasar de ser *esposas que colaboraban* a ser *productoras*.

El no reconocimiento de las mujeres como trabajadoras conlleva que no participen de la toma de decisiones del emprendimiento, que no perciban ingresos propios y no se sientan capaces de llevar adelante una explotación, favoreciendo el sentimiento de baja autoestima y escasa autonomía económica y social. Las mujeres generalmente cuando forman parte de emprendimientos u organizaciones, no participan de las actividades sociales o productivas de las mismas, porque priorizan su rol de cuidadoras. (Camors, 2015: 35)

A su vez, la política de cotitularidad plantea cambios en los procedimientos al interior del INC que obligan a revisar su funcionamiento interno para adecuarse a la nueva política, dejando en evidencia y habilitando a corregir procedimientos que refuerzan los estereotipos de género.

A cuatro años de la implementación de la política, se plantea la necesidad de comenzar a repensar la experiencia a fin de conocer en qué grado lo que se esperaba de la política se está cumpliendo, así como sus aciertos y desaciertos, de manera de realizar los ajustes posibles.

La importancia del acceso y control de los recursos

En el medio rural, el acceso a recursos básicos como el agua, la vivienda, los alimentos, entre otros, está condicionado al acceso a la tierra y a los derechos de propiedad sobre esta (FAO, 2003).

El ejercicio pleno del derecho a la tierra implica no solo la tenencia o propiedad, sino que también refiere al uso y control efectivo de la tierra, lo que otorga a las personas mayor seguridad de su vinculación con el recurso así como capacidad para tomar decisiones respecto a su utilización y los beneficios obtenidos de su explotación. Por esto último es que se centra la mirada en aquellos sectores de la población rural que no han logrado ejercer plenamente sus derechos. Sectores que no cuentan con el reconocimiento social como aspirantes de tierras, es decir, que no están legitimados como sujetos de la política pública para participar, tomar decisiones o beneficiarse del acceso a la tierra. Más allá de que no haya impedimentos legales para ello, tampoco existe normativa vigente que visibilice y ampare a los grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica respecto a la tierra y los recursos.

Es pertinente especificar que por tenencia de la tierra se entiende a la relación de derecho entre los individuos o grupos y la tierra, definida jurídica o consuetudinariamente, y que determina la propiedad, las responsabilidades y restricciones sobre el recurso (FAO, 2003). Para el caso que nos ocupa, el tipo de tenencia es estatal, en tanto los derechos de propiedad, de uso y las condiciones conexas sobre las tierras afectadas se asignan desde el INC a través del marco jurídico que lo regula.

Se distinguen varios tipos de derechos sobre la tierra: derecho de uso, a utilizarla para diversos fines; derecho de control, a tomar decisiones sobre su uso y obtener beneficios económicos de su explotación; y derecho de transferencia, a venderla, hipotecarla o reasignar derechos de uso y de control (FAO, 2003). En el caso del INC todos estos derechos se enmarcan en la Ley N° 11029 de 12 de enero de 1948 y sus modificativas, donde se establecen disposiciones específicas respecto a las formas de tenencia y a los derechos que se conceden mediante la adjudicación de una parcela.

Según Agarwal (1997) el acceso a la tierra por parte de las mujeres se vincula directamente con su bienestar y empoderamiento, puesto que otorga poder para la negociación dentro y fuera del hogar. La propiedad de los bienes refuerza la posición de resguardo o de retirada de las mujeres.

Para esta autora, los factores que influyen en el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar son aquellos que tienden a privilegiar su posición de resguardo, en tanto refieren a la posibilidad que las mujeres sobrevivan fuera del hogar más allá del vínculo marital. Tienen que ver principalmente con la propiedad y el control de recursos, el acceso a trabajo y otras fuentes de ingreso y la posibilidad de poder acceder a otros recursos, sean económicos, sociales o comunitarios (Agarwal en Deere y León, 2000).

La titularidad de la tierra está vinculada además con el acceso a financiación, asistencia técnica, posibilidades de comercialización, y también puede impulsar la participación de las mujeres en grupos, organizaciones y otros ámbitos de inserción social o comunitarios. Disponer de un contrato de arrendamiento firmado con el INC otorga derechos respecto a la tenencia de la tierra, pero además las habilita a ocupar un lugar de reconocimiento en el emprendimiento, en el hogar, en la comunidad y con el Estado.

Los cometidos del Instituto Nacional de Colonización

El INC es un ente autónomo de alcance nacional creado y regulado por la Ley N° 11029 de 12 de enero de 1948 y sus posteriores modificaciones: Ley N° 18187 de 2 de noviembre de 2007, Ley N° 18756 de 26 de mayo de 2011, Ley N° 19231 de 27 de junio de 2014 y Ley N° 19577 de 22 de diciembre de 2017.

Es la organización pública de referencia en materia de política de tierras en el país, cuya misión es promover la radicación y el bienestar de las familias de trabajadores y trabajadoras rurales mediante la implementación y consolidación de proyectos de vida y de trabajo en el medio rural.

La colonización es un proceso en el que se conjugan múltiples componentes económicos, productivos, sociales y comunitarios, en el cual el INC adquiere tierras o las recibe –tanto en propiedad como en administración– y luego las adjudica para que familias residan y las trabajen directamente.

La política de colonización se orienta hacia la promoción del acceso a la tierra de las familias rurales en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y socioproductiva.



Pareja cotitular de una fracción de la Colonia José Artigas.

Las formas de tenencia de la tierra se expresan en el artículo 7 de la Ley N° 11029 de 12 de enero de 1948:

A) En propiedad, con las limitaciones que esta ley establece. B) En arrendamiento, con precio fijo movable o progresivo, con opción de compra o promesa de compraventa, o sin ellas. C) En aparcería, con cuota fija, variable o proporcional al producto de la explotación, con opción de compra o con promesa de compraventa, o sin ellas. D) En enfiteusis, cuando la tierra se conceda por un plazo que exceda al del arrendamiento, o en forma vitalicia, con cargo para el enfiteuta de cultivarla y mejorarla y de pagar un canon anual fijo o variable, en metálico o en especie. E) En disfrute precario, cuando la explotación se realice por un período de prueba. (Ley N° 11029, 1948)

Esta Ley también hace referencia al tipo de régimen de adjudicación:

A) Individual, cuando la explotación del predio se realice por el colono y su familia, utilizando o no personal permanente o adventicio. B) Cooperativa, cuando la explotación se realice con aplicación total o parcial de los principios de este sistema. C) Colectiva, cuando los colonos realicen los trabajos y se distribuyan los beneficios en común, sea en conducción unida o separada. (Ley N° 11029, 1948)

Algunos de los principales valores en los cuales se basa el accionar institucional refieren a priorizar familias dedicadas a la producción familiar o empleadas en establecimientos rurales y familias de mayor fragilidad social y productiva. Se valoran especialmente los procesos de organización, así como los de carácter participativo en la construcción de alternativas y el desarrollo de emprendimientos sustentables que prioricen la conservación de los recursos naturales (INC-Plan Estratégico, 2015).



Productoras ganaderas del campo Bien de Bien, en Cerro Pelado, Rivera.

El ente reafirma esta política con la aprobación de los Planes Estratégicos del INC para los periodos administrativos 2010-2014 y 2015-2019. No obstante aparecen algunas referencias a las mujeres, no existe una concepción de las relaciones de género como elemento constitutivo de las relaciones sociales y como forma primaria de relaciones significantes de poder (Scott, 1996).

En la normativa en general se utiliza un lenguaje que invisibiliza a las mujeres. Esto está mucho más presente en el texto de la Ley de fundación del INC que en los documentos posteriores, lo cual se explica en parte por el contexto histórico y cultural en el que fue elaborada. Sin embargo, en las posteriores elaboraciones, se mantiene esta visión. Se expresan las concepciones tradicionales sobre la familia, concepto que tiende de alguna manera a homogeneizar a sus miembros, ocultando las restricciones por género, generación y relaciones de parentesco que determinan las relaciones de poder y estructuran la participación en los diferentes espacios y la toma de decisiones tanto en el hogar como en el predio. (Camors, 2015: 15)

El lenguaje, así como las prácticas que se expresan en trámites y procedimientos administrativos, son campos jurídicos, normativos y culturales compuestos por ideas, valores, creencias, leyes que determinan las relaciones sociales y las formas del intercambio social (Camors, 2015). Es en este sentido que las construcciones sobre la realidad van a estar en cierta forma condicionadas por el lenguaje (Castoriadis, 1983).



Integrantes del grupo de producción ganadera Cruz de Piedra, de la Colonia Julio Castro en Cerro Largo.

El imaginario de la institución (INC) se ha construido con la figura del colono, como el sujeto beneficiario de la política. Se configura en tanto individuo, varón, titular de la tierra, jefe de familia, productor, trabajador, administrador, representante y responsable de la fracción. La política de colonización fue construida con este ideal de beneficiario, siendo imprescindible el soporte familiar para acceder a los recursos, pero sin establecer con sus miembros un vínculo contractual directo. La figura de colono presupone una familia que será beneficiaria a través de aquel, pero es él con quien se establece el vínculo jurídico-formal que luego genera diversos derechos sociales. (Camors, 2015: 16)

En los últimos años se valoran ciertos cambios a nivel de la estructura institucional y relativos a la cultura organizacional que permiten visualizar un nuevo horizonte de trabajo.

La puesta en práctica de la cotitularidad: el proceso interno

Con fecha 11 de noviembre de 2014, por Resolución del Directorio del INC N° 29 del Acta N° 5231, se resolvió: «Implementar la titularidad conjunta en las adjudicaciones 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».

Esta resolución dispuso la modificación del sujeto beneficiario de la política de tierras: pasa de ser el individuo a ser la familia, lo cual coloca a la mujer en un nuevo lugar como sujeto de derechos y obligaciones con el ente.

[...] Nosotros, el INC, trabajamos con productores familiares [...] Los sistemas de producción familiar son sistemas integrales donde lo productivo es un componente fundamental, lo reproductivo es totalmente necesario para que el sistema en sí mismo funcione y el reconocer y valorar el rol que ocupan las mujeres en ese proceso es también una obligación [...]. (Presidenta del INC, Ing. Agr. Jacqueline Gómez)

¿Qué implica la cotitularidad?

Es el nombramiento de ambos cónyuges o concubinos como titulares de la tierra cuando los dos integrantes de la pareja dedican la mayor parte de su tiempo de trabajo al hogar y/o a la explotación productiva directa y esta es su principal fuente de ingresos.

Este criterio se aplica siempre que ambos integrantes de la pareja cumplan con las condiciones para beneficiarse de la política.

La implementación de la cotitularidad implicó la adecuación de los procedimientos administrativos. Para ello dentro de la Institución se creó una Comisión de Trabajo integrada por representantes de diversas áreas. Uno de sus principales cometidos fue la realización de un protocolo sobre cotitularidad entre cónyuges o concubinos.

En este protocolo se plantea la fundamentación de la política, se define el criterio de aplicabilidad, el procedimiento de inscripción, cómo actuar ante los trámites ya iniciados y las transferencias directas, y cómo proceder frente a la ruptura del vínculo de la pareja.



Productora lechera de la Colonia L. Carriquiry, San José. Foto: Ana Casamayou.

Para la elaboración del protocolo se contó con el aporte del funcionariado, a través de la implementación de talleres en los que participaron equipos técnicos y personal administrativo de las diversas áreas de trabajo del INC en todo el país. Este proceso de trabajo priorizó la participación del funcionariado integrando a todos los servicios de la Institución a través de talleres, espacios de consultas e intercambio. En este proceso, la política tuvo algunos cuestionamientos. Entre ellos se destacan: la dificultad de comprender la pertinencia y necesidad de la política, la no visibilización y la falta de comprensión respecto a la existencia de desigualdades en el acceso a la tierra y a la vulneración de los derechos de las mujeres rurales. «[...] te das cuenta cuál es la visión en algunos funcionarios; y que no solo hay que hacer el trabajo para afuera, sino que hay que hacer el trabajo para adentro entre los funcionarios para que visualicen el derecho de las mujeres en todos los procesos.» (Presidenta del INC, Ing. Agr. Jacqueline Gómez)

También se trabajó, para elaborar el protocolo, junto con la sociedad civil a partir de entrevistas y espacios de intercambio con diversas organizaciones nacionales de mujeres rurales y de la producción familiar: Comisión de Género de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Comisión de Trabajo de la Sesión Nacional de la REAF (GT Género y acceso a la tierra), Asociación Nacional de Mujeres Rurales (AMRU) y Red de Grupos de Mujeres Rurales Organizadas.

En el marco de este proceso de adecuación de los procedimientos para la implementación de la cotitularidad, surge la necesidad de articular con otras instituciones del Estado, principalmente con el Instituto de Seguridad Social (BPS), en relación a los aportes tributarios. En este sentido, se realizó un acuerdo con el BPS a través del cual las parejas adjudicatarias en este régimen pueden optar por la aportación como contribuyente unipersonal con cónyuge o concubino colaborador, o como sociedad con dos titulares.

► **Algunos datos**

Entre los años 2005 y 2014 solamente el 12 % de las titularidades se realizaban a mujeres, manteniéndose una preferencia hacia la titulación masculina (83 %) bajo el régimen individual/familiar.

A partir del año 2015, cuando la cotitularidad comienza a implementarse, estos números se modifican. Si bien las titularidades de mujeres prácticamente no cambian, el porcentaje de varones titulares de los arrendamientos disminuye hasta un 64 %.

Actualmente, el 61 % de las adjudicaciones a familias son en cotitularidad.

Aspectos a destacar del proceso

Por definición política, los nuevos contratos de arrendamiento de predios con destino a familias se firman bajo este nuevo régimen de cotitularidad.

Esto favoreció la problematización de la dimensión de género en la Institución y, en consecuencia, habilitó por ejemplo la implementación de sensibilizaciones en perspectiva de género aplicada al desarrollo rural, e incluso que se abordara la problemática de violencia basada en género con el funcionariado.

De esta manera, se dan los primeros pasos hacia la institucionalización de la perspectiva de género. El INC empieza a visualizar la imbricación entre lo productivo y lo reproductivo en los sistemas de producción familiar y se considera la necesidad de reorientar el accionar institucional. Entre los cambios producidos se destaca la incorporación del abordaje familiar en los procesos de intervención. Por ejemplo, a través de la contratación de cargos técnicos con formación social específica en género, generación, abordaje familiar y comunitario, así como a través de articulaciones interinstitucionales de manera de potenciar las capacidades institucionales, tradicionalmente enfocadas a la producción.

*[...] algunas de las mujeres colonas han sido defensoras a muerte de la herramienta de la cotitularidad y eso le hace bien al Instituto, pero sobre todo le hace bien a las otras mujeres que se sienten fortalecidas también y con más energía y más potencialidad para poder reclamar derechos. Nos falta bastante, tenemos todavía que avanzar.
(Presidenta del INC, Ing. Agr. Jacqueline Gómez)*



Integrantes del grupo ganadero Paso de los Carros, Colonia Anibal Sampayo, Paysandú.

La implementación de la cotitularidad desde la perspectiva de las mujeres rurales

En este apartado se plantean los principales resultados de las entrevistas realizadas a las beneficiarias de la política de la cotitularidad y a las mujeres referentes de grupos y organizaciones rurales¹¹.

Lo primero a destacar es que, en términos generales, a partir de los discursos analizados, se percibe una valoración positiva de la política de cotitularidad. En las entrevistas surgen matices y diferentes argumentos sobre los motivos de esa valoración y en ellos se profundiza a continuación.

Para interpretar los resultados es necesario conocer la trayectoria de cada una de las entrevistadas. Se identifican aspectos clave que contribuyen a comprender la valoración que tienen de la política. Estos son: sus percepciones sobre las desigualdades de género, sus vivencias de situaciones discriminatorias en sus trayectorias vitales, en particular con el encuentro con el INC, y el nivel de conocimiento y comprensión de la política de cotitularidad.

La percepción sobre las desigualdades de género

Se encuentran tres grandes niveles de comprensión.

Por una parte, las referentes vinculadas a asociaciones, redes, ámbitos de participación como la REAF —en los cuales el tema de las mujeres rurales ha sido largamente trabajado— tienen mayor nivel de sensibilización con la temática. Además, son conscientes de las restricciones específicas que sufren las mujeres en general y las rurales en particular. Comprenden e identifican estas desigualdades más allá de sus propias experiencias.

[...] la que siempre se tenía que ir era la mujer, entonces siempre estaba en situación de desventaja. Ella va a pedir un crédito, no puede pedir un crédito, porque generalmente el campo estaba a nombre del marido por ende los bichos estaban a nombre del marido. Porque es más cómodo ¿viste?, porque entonces el mismo DI.CO.SE, sí sí, pero pierden derechos; derechos que muchas veces las mujeres no se dan cuenta. (Mujer referente C)

11 - Para conservar el anonimato de las entrevistadas no se mencionan sus nombres. Se hace referencia a entrevista a «Mujer cotitular» con indicadores numéricos y entrevista a «Mujer referente» con indicadores alfabéticos.

[...] sabemos que la mujer de por sí ya está invisibilizada, y la mujer rural la debemos de multiplicar por el doble o más. Es una mujer que hoy está conociendo más sus derechos, pero hasta hace un par de años atrás había cantidad de derechos que no los conocían. Entonces, qué importante es que esto, que este derecho, saber que ella puede ser titular de una fracción de campo. (Mujer referente D)

Por otra parte, en el grupo de las mujeres cotitulares se encuentran dos grandes perspectivas. La primera, abarca a las que enuncian discursos donde identifican momentos en sus vidas cotidianas o situaciones concretas en las que se sintieron discriminadas o menospreciadas. Es decir, identifican situaciones de su cotidianidad vivida con un sentimiento de discriminación por razones de género. Sin embargo, no conceptualizan el hecho como un problema, más allá de sus experiencias personales.

[...] Cuando hicimos el curso de cooperativismo nomás ahí hubo mucha cosa. Nos hicieron trabajar mucho la confianza y se notaba que los hombres no tenían ni cerca la confianza que teníamos nosotras en ellos; se notaba cuando a las mujeres nos hacían trabajar. Eran como juegos, cosas simples, pero viste, se notaba la diferencia [...]. El hecho de que ahora Colonización nos tenga en cuenta es muchísimo, en CONAPROLE no se tiene en cuenta a la mujer, en CONAPROLE vota el hombre. Ordeñamos los dos, pero el único que vota es él, las mujeres no podemos votar. (Mujer cotitular 1)

[...] a pesar de que yo era más grande, no me llamaban mucho porque yo era mujer. Después mi hermano fue haciendo cosas de tractor, entonces la que quedaba era yo, entonces me fui metiendo. (Mujer cotitular 2)

Finalmente, se identifica un grupo de mujeres cotitulares que no percibe que existan desigualdades de género en general y tampoco las identifican en sus experiencias vitales. No obstante, a lo largo de estas entrevistas se desprenden elementos de los discursos que dan cuenta de estas desigualdades. Expresan de manera explícita la división sexual del trabajo y las diferencias entre varones y mujeres en cuanto al control de recursos, pero no asumen que se trata de situaciones que impliquen una subordinación de las mujeres o que se trata de injusticia basada en el género.

Se observa entonces que las entrevistadas que demuestran mayor nivel de comprensión de las desigualdades de género tienen una mayor valoración de la política. En aquellos discursos en los que se identifican algunas situaciones de desigualdad –aunque no lo visualicen como algo estructural de la sociedad– las mujeres realizan una valoración positiva de la política, en tanto la conciben como una medida puntual que no guarda relación con un problema mayor. Mientras que, las que no identifican ninguna desigualdad de género creen que es bueno que se las incluya en la titularidad de la tierra, pero no le dan mayor trascendencia.

► **El género en el relevo generacional**

Otro aspecto vinculado a la percepción sobre las desigualdades de género se relaciona con el relevo generacional.

Desde lo vivencial, en algunas mujeres cotitulares y, desde lo discursivo, en las referentes, surge el relevo generacional como un aspecto vinculado a la cotitularidad. En este sentido, es importante destacar dos aspectos. El primero es que en Uruguay se observa una disminución sostenida de los emprendimientos de la producción familiar, lo cual representa un problema en sí mismo. El segundo refiere a que el proceso de selección y formación del hijo varón para el relevo generacional no se determina según criterios de eficiencia productiva, sino en base a la tradicional división sexual del trabajo que asigna a las mujeres el desempeño de tareas en el ámbito reproductivo (el hogar) y a los varones en el espacio productivo (el predio). «La intervención deliberada de la voluntad paterna se orienta muy naturalmente al *salteo* de las hijas desde el ángulo de las tareas preparatorias de la sucesión» (Graña, 1996: 8). Es decir, se configuran dos problemas: de sostenibilidad de la agricultura familiar y respecto a la selección del relevo que se hace en base a pautas culturales discriminatorias.

La cotitularidad viene a contribuir con un cambio en ese imaginario que visualiza únicamente a los varones como los legítimos encargados de las actividades productivas. Permitió a las beneficiarias sentir que ellas también pueden.

Esta política es un aporte para desnaturalizar algunos estereotipos de género que son parte de la ruralidad nacional y puede contribuir a un cambio cultural donde el relevo generacional sobre las hijas mujeres comience a visualizarse como una posibilidad real por parte de las familias.

► **Menosprecio como causa de falta de reconocimiento**

Otro aspecto que explica las diferentes valoraciones sobre la política de cotitularidad son las experiencias de menosprecio que han vivido, o no, las entrevistadas.

Las beneficiarias que visualizan vivencias de discriminación en sus trayectorias le otorgan un significado importante a la política. Tal como plantea Honneth (1997) en cuanto a la idea de reconocimiento y la manera cómo afecta a las personas frente a situaciones de menosprecio, al disminuir su autoestima. La cotitularidad es un reconocimiento del rol que desempeñan las mujeres en el predio y eso produce un cambio en la forma de cómo se autoperciben.

[...] a mí me da la sensación de que existo... no como la señora de, [...] no soy más que mi esposo ni tengo más que mi esposo, soy el par de mi esposo, trabajamos a la par y tenemos los mismos derechos y las mismas obligaciones como las hemos tenido siempre, pero me siento que me gané un lugarcito, que existo. (Mujer cotitular 1)

[...] también es importante, te hace sentir importante el lugar donde estás en la familia, porque viste que no he tomado la decisión yo este año voy a vender tanto ganado, pero ¿quién te dice que otro año sí lo puedo hacer o consultarle? ya que nos consultamos todo. También puedo firmar, ir yo a buscar las vacunas de aftosa. Me da un lugar, el mismo lugar para los dos. (Mujer cotitular 3)

[...] trabajábamos los dos, los mismos derechos para los dos, si teníamos las mismas obligaciones teníamos los mismos derechos. [...] Lo que yo siento es que se le dio valor a mi trabajo también. [...] Formalmente no es que cambie nada, es como más un valor personal, un reconocimiento. Porque en sí no cambia mucho legalmente... tã, si te separás Colonización los tiene en cuenta a los dos, ahí sí. (Mujer cotitular 2)

[...] yo sé que él me tendría en cuenta igual a mí, aunque yo no estuviera como cotitular. Pero al afuera no, la voz sería él, no seríamos los dos, porque él es el titular, o si hubiera que votar o lo que fuera, sería él, porque él es el titular. Por ejemplo, en CONAPROLE es así, vota el titular, no vota la pareja y trabajamos los dos en el tambo. (Mujer cotitular 2)

En cuanto a la experiencia con el INC, las que han tenido algún contacto previo y vivieron situaciones de discriminación, tienen una valoración mucho más alta aún de la política de cotitularidad que las que no tenían un vínculo previo con la Institución. Las primeras, perciben que esta institución históricamente ha tenido prácticas injustas con referencia a las mujeres y que esta política en concreto logra, en parte, comenzar a reparar esas injusticias a partir del reconocimiento que antes les fue negado.

[...] 'Usted no existe acá' ¡¿Cómo que no existo?! Todos los años que he trabajado, que he vivido en el campo, en la fracción ¿cómo que no existo? ¡la casa la hice yo! 'No, usted no existe en Colonización' me dijo. Y (la administrativa del INC) me dijo, [...] 'las leyes son así, las mujeres ante Colonización no figuran, no existen, nada más como la señora de, pero si el señor se separó o la señora se fue, a Colonización no le importa, si se le murió tampoco, acá el titular es el hombre y es el que existe. Vos podés tener 50 hijos que no importa' y ahí me dolió mucho. ¡¿Por qué?! si yo trabajaba, hacía tantos años que estaba viviendo acá, tenía 3 hijos nacidos y criados acá, había hecho una casa, la sala (de ordeño) había hecho todo y por una situación de la pareja yo no podía tener derecho a vivir. [...] Me fui muy enojada de Colonización, te soy sincera, muy enojada, echaba chispas de todos colores. (Mujer cotitular 1)

Otro aspecto vinculado a los encuentros con el INC refiere a la posibilidad de las mujeres de presentarse como aspirantes a colonas en los llamados a fracciones libres.

Al margen de la política de cotitularidad, se indagó si las entrevistadas alguna vez se postularon ellas individualmente ante el INC o si al menos pensaron en hacerlo. La respuesta general fue negativa. En los casos que sí se habían presentado a llamados, el aspirante siempre había sido su pareja y ellas ni habían imaginado la posibilidad de postularse.

Si bien cabe notar que no se trata de una práctica promovida desde el INC, en el imaginario el sujeto beneficiario de la política ha sido el varón. Tal como se menciona en apartados previos, se fue construyendo el sistema institucional, sus prácticas, procesos y procedimientos sobre la figura del colono, en la cual se alojan y confluyen varias categorías «[...] varón, titular de la tierra, jefe de familia, productor, trabajador, administrador, representante y responsable de la fracción» que determinan el accionar de la institución y de la política pública. (Camors, 2015: 16)

La imagen del colono-varón como única posibilidad está internalizada y naturalizada al punto que, las mujeres beneficiarias y algunas referentes entienden que recién con la puesta en marcha de la política de cotitularidad se abre un camino para que las mujeres puedan acceder a la tierra. Es decir, existe una creencia errónea que antes de 2015 las mujeres estaban imposibilitadas de postularse a ser colonas y que, incluso ahora, tampoco podrían aspirar a una fracción en forma individual. Entienden que esta política implica un reconocimiento de su aporte dentro del núcleo familiar, pero interpretan que la política de cotitularidad les quita la posibilidad a las mujeres de acceder en forma individual.

Este dato es de particular importancia porque interpela el quehacer del INC y la forma en que comunica y difunde sus políticas. La neutralidad del sujeto de la política pública termina teniendo, sin proponérselo, un efecto discriminador en las mujeres porque entre otros motivos, éstas –debido a factores culturales y estereotipos de género– no se sienten aludidas cuando la Institución abre un llamado a tierra.

En este sentido, una referente propone que se consideren formas de llegada más directa a las posibles aspirantes a colonas:

[...] un ámbito espectacular son las Mesas de Desarrollo. Cuando se anuncian los llamados, que se haga un énfasis especial, 'recuerden que, si hay mujeres solas, jefas de familia interesadas en anotarse, no dejen de anotarse. Hay mujeres que acceden, hay posibilidades de acceder, no dejen de consultar'. Eso es fundamental, es el primer paso, porque eso va hacer que se animen. Quizás hay 20 que no van a poder acceder igual

porque bueno... [...] Esa es una buena técnica, la difusión, que las mujeres se enteren y la Mesa es un buen ámbito porque van muchas mujeres, porque es un ámbito íntimo, porque capaz si lo pasás por la radio, la radio genera como que vos no sabés ¿esto es como para mí? ¿o es otro público? lo hallas más lejos. En la Mesa me lo estás diciendo a la cara, es para mí, es para los que estamos acá. La verdad, sería bruta herramienta, estaría bueno. (Mujer Referente C)

Más allá de los matices en cuanto a cómo se valora la política, todas las entrevistadas identifican de manera positiva que ante una eventual ruptura del vínculo de pareja, no tendrían que automáticamente abandonar el predio. Además, la mayoría manifestó voluntad de quedarse y ser las encargadas de la producción. Este dato es revelador, puesto que evidencia que aunque antes nunca imaginaron ser colonas, ahora sí lo visualizan, y en un rol de responsables del emprendimiento. Algunas por sí mismas, y otras por sus hijos e hijas, para brindarles la oportunidad de continuar en la fracción y proyectar un futuro allí.

Aprendizajes

En este apartado interesa destacar algunos de los principales aspectos que se priorizan desde la perspectiva técnica institucional y por parte de la fundamentación de la política pública, así como desde la mirada de las mujeres rurales. Estas últimas, cada una desde sus experiencias y percepciones, realizan algunas valoraciones que están en sintonía con las puntualizaciones que emergen de los discursos de carácter político institucional. Mientras que también realizan señalamientos y críticas que interesa marcar puesto que el sentido de este trabajo es justamente realizar una lectura crítica del proceso y obtener aprendizajes que permitan mejorar el accionar del Instituto.

Queda claro que uno de los grandes cambios que introdujo la cotitularidad fue la transformación del sujeto beneficiario de la política, la apertura hacia la mirada de las familias colonas. Si bien es la pareja quien ahora asume los derechos y responsabilidades conferidas por la ley como titulares de la tierra, esta disposición interpelló a la Institución sobre quiénes son las personas beneficiarias de la política de colonización y en qué ámbitos tiene injerencia. El movimiento para adecuar los procedimientos administrativos y todo el andamiaje institucional al nuevo régimen

de cotitularidad, supuso poner en tensión la forma de concebir a las familias, a sus integrantes, la asistencia técnica y la intervención.

Tradicionalmente, centrada en el trabajador rural y su familia, en el desarrollo productivo del predio, poco a poco se comenzó a valorar a las familias y sus integrantes en los espacios productivos, pero también en los domésticos. Lo cual promovió a su vez la sensibilización y formación del funcionariado, la incorporación de nuevos cargos técnicos con perfil para el abordaje familiar, la asistencia técnica interdisciplinaria concibiendo los proyectos de vida y de trabajo de las familias con una mirada más integral.

Sin duda que se trata de un proceso de cambio y que queda mucho por hacer. Interesa destacar a continuación algunas de las inquietudes que surgen de las entrevistas, y que tomamos como desafíos hacia delante.

► ***El rol de la asistencia técnica***

Los equipos técnicos en territorio son quienes tiene el trato directo con las familias y los interlocutores directos de la política de cotitularidad. En las entrevistas surgen apreciaciones contrapuestas respecto a la manera en que informan sobre la existencia de la política y si explican en forma adecuada y exhaustiva sus contenidos y procedimientos. La estrategia de difusión que se desarrolle a futuro debe tener especial consideración en la llegada al territorio, pero también en la formación y sensibilización del funcionariado y de la asistencia técnica contratada por los emprendimientos colonos, para que pueda transmitir con mayor claridad los lineamientos de la política y su pertinencia.

► ***Aporte a la seguridad social***

En cuanto a los aspectos a mejorar de la implementación de la política, una de las inquietudes que surge con más fuerza en las entrevistas a las mujeres rurales tiene que ver con el régimen de aportación a la seguridad social.

La forma de tributación más extendida de las empresas rurales familiares en nuestro país es la figura de unipersonal con cónyuge colaborador.

Por parte de las mujeres, se valora negativamente el hecho que la figura mantenga la denominación de *cónyuge colaborador* en el entendido de que *colaborador* sugiere un rol de la mujer como un *apoyo* y no como encargada en una sociedad entre iguales.

Respecto a este punto, cabe mencionar la articulación interinstitucional entre el BPS y el INC para coordinar acciones y mantener la tributación subsidiada prevista para las familias dedicadas a la producción familiar que sean a su vez cotitulares de la tierra. Esto implica que las parejas adjudicatarias de una fracción puedan optar por tributar a través de esta figura (contribuyente unipersonal con cónyuge o concubino colaborador), quedando registrado cualquiera de los integrantes de la pareja en el lugar de contribuyente directo. Asimismo, que puedan optar por la tributación como sociedad, aportando cada uno como titular.

Esta coordinación con el BPS se realizó porque la figura con cónyuge o concubino colaborador conlleva mayores beneficios sociales que la figura con dos titulares. Además, porque se entiende como condición necesaria que las mujeres tengan el derecho de ser beneficiarias directas de la seguridad social, y no a través de su cónyuge o concubino, como tradicionalmente sucede.

En este sentido, se toma en consideración una de las recomendaciones de la CEDAW que señala que las mujeres que trabajan sin remuneración deben tener garantizado el acceso a la seguridad social en forma independiente.

Difusión

Surge en todas las entrevistas el alto nivel de desconocimiento de la política de cotitularidad. Se identifican dos aspectos. Por un lado, las propias entrevistadas plantean que les gustaría conocer más sobre la política y sus motivaciones, expresando así una demanda concreta. Por otra parte, se constata desconocimiento sobre las formas de acceso a la tierra. Si bien algunas entrevistadas sienten que conocen y entienden las condiciones que establece el INC para el acceso a la tierra, manejan información equivocada. Por vía doble surge la necesidad de avanzar en mecanismos para comunicar los cometidos del INC y, en particular, sobre la política de cotitularidad.

La forma que adopte la difusión puede ser múltiple y variada: materiales audiovisuales y folletería, talleres, espacios de intercambio, encuentros, entre otros. Lo relevante es llegar a la población beneficiaria de manera clara.

► **Que la cotitularidad se haga ley**

El hecho que la cotitularidad surja por una resolución de directorio es señalado como una debilidad tanto por las referentes de organizaciones como por las referentes del INC. Se entiende que existe el riesgo que, ante un cambio en la dirección de las prioridades institucionales, el avance que implicó la cotitularidad retroceda, por lo que se propone que se convierta en ley.

Las cuestiones de género deben trascender a los gobiernos y las voluntades políticas para que efectivamente se produzca un cambio cultural.

► **Propuestas de indicadores para el seguimiento y la evaluación de la política de cotitularidad**

El seguimiento y la evaluación son etapas clave dentro del ciclo de las políticas públicas, complementarias a la planificación, al presupuesto y a la implementación. Tienen un rol central para facilitar la retroalimentación del ciclo según los avances obtenidos y programados; posibilitan la creación y utilización de información confiable para la mejora del diseño e implementación de las intervenciones; brindan insumos que mejoran la calidad de la toma de decisiones y la transparencia y favorecen la rendición de cuentas.

En este sentido, interesa compartir aquí algunos de los indicadores que se proponen para la evaluación de la política de cotitularidad. A través de estos indicadores se pretende obtener información de las distintas etapas (diseño, implementación e impacto) para poder recoger aprendizajes y realizar las correcciones necesarias en cada una de ellas.

Se incluyen los indicadores propuestos en el Sub - Eje 2.4: Políticas de género y relevo generacional del Plan Estratégico del INC para el periodo de administración 2015-2019.

Para el diseño de la política se identifican algunos indicadores a priorizar para medir los cambios en los procedimientos administrativos, en el presupuesto y en la difusión.

Entre los procedimientos administrativos se destaca:

- *Llamados y contratos sin sesgo de género.* Esto abarca los llamados a unidades de producción familiar y a unidades de producción asociativa. Entre los criterios para calificar el indicador se prioriza la utilización de lenguaje inclusivo, para identificar a las personas beneficiarias de la política.

En lo que refiere al presupuesto y la difusión se señalan:

- *Gasto asignado a la política.*
- *Plan de difusión de la política en el medio rural.* Esto implica la planificación de actividades en el territorio (talleres, encuentros) y materiales.
- *Formación del funcionariado en género y generaciones.* El énfasis se encuentra en instancias de capacitación y sensibilización, para abordar los cambios que supone la política de cotitularidad y la forma de implementarla.

Para la etapa de implementación se proponen los siguientes indicadores:

- *Grado de cumplimiento del Protocolo interno de cotitularidad.*
- *Cantidad y jerarquía de RRHH específicos para implementar la política.*
- *Porcentaje de gasto ejecutado en actividades de difusión y formación de funcionariado.*

En cuanto al impacto se propone:

- *Porcentaje de adjudicaciones en cotitularidad.*
- *Porcentaje de mujeres adjudicatarias.*
- *Tasa de aportación de colonas ante BPS.*

Bibliografía

- AGARWAL, Bina (1997). «Bargaining and gender relations: within and beyond the household.» En: *Feminist Economics* (3) 1. Institute of Economic Growth, University of Delhi, International Association for Feminist Economics (IAFFE).
- BANCO MUNDIAL (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo. Bogotá: Banco Mundial.
- BORQUEZ, Rita (2011). «Mujeres indígenas, campesinas y su organización por el acceso a la tierra», En: *Mujer Rural: Cambios y Persistencias en América Latina*, Seminario Internacional. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
- CAMORS, Verónica (2015). Política de acceso a la tierra y desarrollo rural del Instituto Nacional de Colonización en Uruguay. La situación de las productoras familiares y asalariadas rurales y las alternativas a las desigualdades existentes (2014-2015). Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México.
- CAMORS, Verónica (2016). «Hacia la construcción de una política de acceso a la tierra y desarrollo rural con perspectiva de género; atendiendo a las desigualdades existentes». En: *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de FLACSO Uruguay*. Montevideo: FLACSO.
- CAMORS, Verónica y BACIGALUPE, Franca (2017). «Construyendo política pública en clave de género: fortalezas y oportunidades de la cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización». Ponencia presentada en el XXXI Congreso ALAS Uruguay. Montevideo.
- CASTORIADIS, Cornelius (1983). *La Institución Imaginaria de la Sociedad*. Vol. I Barcelona: Ed. Tusquets.
- CEPAL (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DEERE, Carmen y LEÓN, Magdalena (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, Facultad de Ciencias Humanas.
- DEERE, Carmen y LEÓN, Magdalena (2005). «La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina», en *Estudios Sociológicos* 23-68, Ciudad de México: Colegio de México, 397 - 439.

- DEUS, Alicia; GONZÁLEZ, Diana; MALÁN, Inés; PELUSO, Irene (Sin fecha). Acceso, tenencia, uso y control de tierras con perspectiva de género. El caso uruguayo. Montevideo: REAF/PROGRAMA MERCOSUR-AECID-MGAP.
- DIEA-MGAP (2011). Censo General Agropecuario. Resultados definitivos, <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.diea.diea-censo-2011,0,es,0>, último acceso junio 2014
- FAO (1999). El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma: FAO.
- FAO (2003). «Las cuestiones de género y el acceso a la tierra». En: Estudios sobre Tenencia de la Tierra, 4. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/Y4308S00.HTM>, último acceso 10/4/2018.
- FAO (2010). «Género y derecho a la tierra: Comprender las complejidades; adaptar las políticas». [PDF]En: Informes de Política, 8, Perspectivas Económicas y Sociales. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-al059s.pdf>
- FAO (2011). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010 – 2011: Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo. [PDF]. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>
- FAO (2012). Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca. Roma. FAO.
- FAO (2014). Construyendo una agenda de políticas públicas para las mujeres rurales: Autonomía Económica, Igualdad de Derechos y Lucha contra el Hambre. [PDF]. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/019/as548s/as548s.pdf>
- FAO (2015) Las Directrices Voluntarias y su aplicación en América Latina. Editor Sergio Gómez E.. Santiago de Chile: FAO.
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE MUJERES RURALES DE ESPAÑA, FADEMUR (2006). Eficacia del Sistema de Protección Social relacionada con la igualdad de género en el sector agrario y la cotitularidad de las explotaciones. [PDF]. Madrid: FADEMUR. Recuperado de: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/097536.pdf>

- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE MUJERES RURALES DE ESPAÑA, FADEMUR (Sin fecha). La cotitularidad de explotaciones respecto al sistema de protección social y posibles alternativas. Análisis desde una perspectiva de género. [PDF]. Madrid: FADEMUR. Recuperado de: http://www.fademur.es/_documentos/LibSegSoc_2011.pdf
- FRASER, Nancy (1997). *Iustitia Inturrptia: Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*. Bogotá, Universidad de los Andes. Siglo del Hombre Editores.
- FUNDACIÓN TIERRA (2012). «Mujeres. Roles de género y toma de decisiones sobre la tierra». En: Serie Mujeres y Tierra, Cartilla N.º 3. La Paz: Fundación Tierra.
- FUNDACIÓN TIERRA (2016). Experiencias de evaluación a partir de los criterios de Género de la Global Land Tool Network en cuatro países de América Latina. Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz (CINEP/PPP), Asociación para el Desarrollo de la Mujer Negra Costarricense y NITLAPAN/UCA. Bogotá: Fundación Tierra.
- GONZÁLEZ, Diana y DEUS, Alicia (2015). Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015. Naciones Unidas Uruguay.
- GONZÁLEZ, Milagro y JIMÉNEZ, Gabriela/SULÁ BATSÚ (2015). Género y tierra en América Latina: Situación de las mujeres rurales y sus luchas por la tierra.
- GRAÑA, François (1996). La resistencia a la sucesión femenina del predio rural: el caso de los productores familiares en la lechería uruguaya. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/sites/3/2013/archivos/La%20resistencia%20a%20la%20suces%3%B3n%20femenina%20del%20predio%20rural.%20El%20caso%20de%20los%20productores%20familiares%20en%20la%20lecher%3%ADa%20uruguaya%20-%20F.%20Gr%C3%B1a.pdf> Último acceso 10/04/2018.
- HONNET, Axel (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona, Crítica / Grijalbo Mondadori.
- INC (2014): Plan Estratégico 2010-2014, Montevideo: Instituto Nacional de Colonización, <http://www.colonizacion.com.uy/content/category/26/19/149/> último acceso, junio 2014.
- INC (2015): Plan Estratégico 2015-2019, Montevideo: Instituto Nacional de Colonización, <https://www.colonizacion.com.uy/plan-estrategico> Último acceso 10/04/2018
- INC (2016). Cotitularidad para el acceso a la tierra en el Instituto Nacional de Colonización. Montevideo: Departamento de Experiencias Asociativas del Instituto Nacional de Colonización (INC).

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, INRA, Bolivia (2003). Derecho de las mujeres a la tenencia legal de la tierra. La Paz: INRA.

KABEER, Naila. (2012). Women´s Economic Empowerment and Inclusive Growth. Labour Markets and Enterprise Development. SIG Working Paper. IDRC-DFID.

LEÓN, Magdalena (comp). (1997). Poder y empoderamiento de las mujeres. Colombia: Fondo de documentación mujer y género. Editores Tercer mundo SA.

NACIONES UNIDAS (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> último acceso 10/04/2018.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID (2011). Políticas para las mujeres rurales: bases conceptuales e instrumentales. Ponencias del seminario realizado en Montevideo del 11 al 13 de abril de 2011. Montevideo.

RED CENTROAMERICANA DE MUJERES RURALES INDÍGENAS Y CAMPESINAS, RECMURIC (Sin fecha). Tierra para nosotras. Propuestas políticas de las mujeres rurales centroamericanas para el acceso a la tierra.

RIMISP (2016). Informe Latinoamericano 2015. Género y territorio. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Pobreza y desigualdad. Santiago de Chile.

SCOTT, Joan (1996). «El género: Una categoría útil para el análisis histórico». En: LAMAS, M. (Comp). El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México PUEG, 265-302 p.

UCAR-MGAYP / FERRO, S. (2013). Género y propiedad rural: República Argentina; adaptado por Jorge Arias Almonacid y Ariel Solito. 2a ed. - Buenos Aires: Unidad para el Cambio Rural (UCAR), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MGAYP).

Enlaces a las leyes consultadas

Ley N° 10449: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948>

Ley N° 18187: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18187-2007>

Ley N° 18756: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18756-2011>

Ley N° 19231: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19231-2014/4>

Ley N° 19577: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19577-2017/1>



La cotitularidad de la tierra

en el Instituto Nacional de Colonización de Uruguay