

## REPORTE

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

Cuarta edición – Noviembre de 2024

### Introducción

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

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

Desde la Unidad de Seguimiento y Evaluación buscamos promover y facilitar la generación de información y conocimiento sobre la política de acceso a la tierra. En este marco, nace el interés de elaborar un conjunto de reportes y documentos que constituyen ventanas desde donde observar la marcha de las políticas y proveer información útil, oportuna y fiable sobre sus características, implementación y resultados. En este caso, con foco en la perspectiva de género como insumo para la toma de decisiones y rendición de cuentas.

Es de destacar que este año se cumplen 10 años de la política de Cotitularidad, posteriormente ley de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria, por lo cual es indispensable adicionar algunos apuntes asociados a su impacto en las adjudicaciones de tierra a mujeres, y en cuanto al fortalecimiento del trabajo institucional en género.

Por otra parte, resulta importante señalar el impulso dado por el Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias (PNG Agro) el cual involucra a toda la institucionalidad pública agropecuaria y se encuentra en ejecución.<sup>1</sup> En particular, destacar uno de los compromisos asumidos por el INC de política pública en género que consistió en la realización del programa Tierra de Mujeres. Esta iniciativa definió la adjudicación de cinco unidades de producción integrados exclusivamente por mujeres.

Otro ámbito de trabajo a resaltar refiere al seguimiento, conjuntamente con la FAO, del Indicador 5.a.2 dentro de la meta de igualdad de género de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este indicador ofrece evidencia de las desigualdades de género en cuanto a la tenencia y el control sobre la tierra por parte de las mujeres.<sup>2</sup>

En este documento se proporciona un panorama general sobre las desigualdades entre varones y mujeres en torno al acceso a la tierra. La información recopilada en este reporte describe la situación de las mujeres titulares de tierra de unidades de producción familiar (en adelante UPF) en el INC para octubre de 2024. Aunado a ello se presenta información acerca de la estructura institucional y el proceso interno en relación al género abordado desde la institución.

---

1 En el marco del acuerdo con Gobierno Abierto, se puede consultar el avance de la ejecución del PNG Agro, disponible en, <https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/gu/o/PNGAGRO>

2 Para ampliar información ver el sitio de FAO

<https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/> y en el sitio de INC <https://bit.ly/4ef08or> .

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

El acceso, el uso y el control de la tierra y de la producción es clave para lograr la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, a nivel nacional y regional, las mujeres están en una situación de desventaja respecto a los varones.<sup>3</sup>

En el marco de las competencias del INC, el principal aspecto a abordar refiere al acceso a tierra, no obstante, se aplican otras estrategias de apoyo, por ejemplo, financiación para la instalación y el desarrollo de los emprendimientos y asistencia técnica, entre otras. Estas estrategias son generalmente abordadas en articulación con la institucionalidad pública agropecuaria y/o con especificidad en género.

A continuación, se presentan datos sobre el total de titulares del INC según sexo y formas de tenencia de la tierra. Tal como se muestra en las gráficas 1 y 2 la mayor proporción de titulares son varones y concentran la mayor superficie de tierra. A su vez, al desglosar la información según las formas de tenencia de la tierra, se observa que las mujeres titulares de UPF en arrendamiento representan el 39% del total de titulares y ocupan el 32% de la tierra adjudicada en este régimen. De ello resulta que las mujeres acceden a la tierra en una menor proporción, explotan menor superficie y lo hacen de forma más precaria que los varones.<sup>4</sup> Por otra parte, si bien se mantiene una importante brecha entre varones y mujeres en cuanto a porcentaje de titularidad y superficie adjudicada, es de destacar que estos valores representan una mejoría en relación a los datos reportados en 2023 y años anteriores.<sup>5</sup>

En las siguientes gráficas (1 y 2) se evidencia la brecha en cuanto a la situación de las mujeres, respecto al porcentaje de titulares y de superficie adjudicada, según sea la adjudicación en propiedad o en arrendamiento.

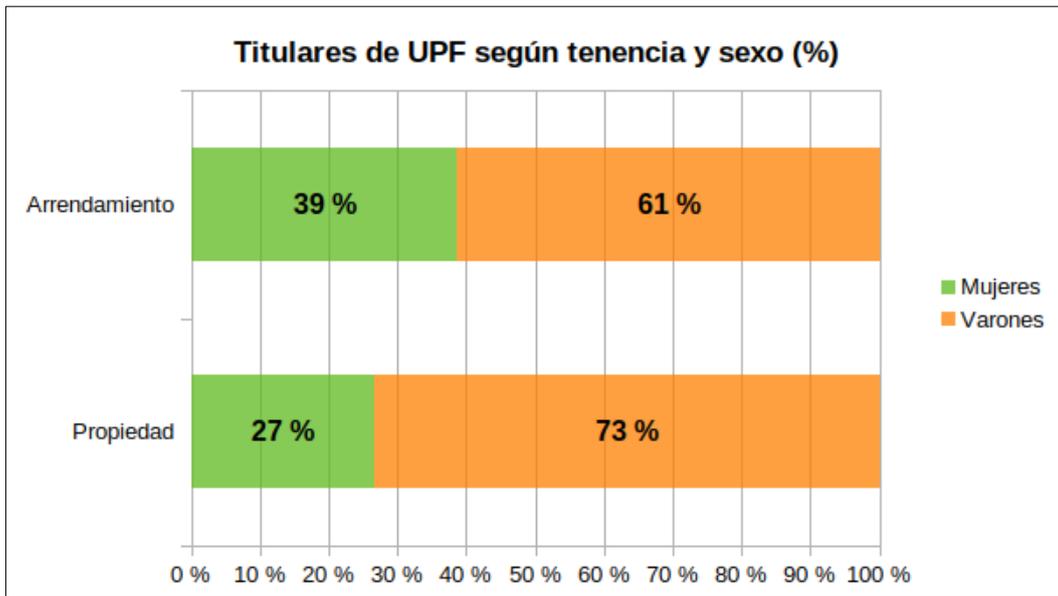
---

<sup>3</sup> En Uruguay, el 20% de las explotaciones están en manos de mujeres y ocupan el 11% de la superficie productiva total, mientras que en América Latina y el Caribe, entre el 8% y el 30% de las explotaciones están a cargo de una mujer (FAO , 2016).

<sup>4</sup> En cuanto a la situación de tenencia.

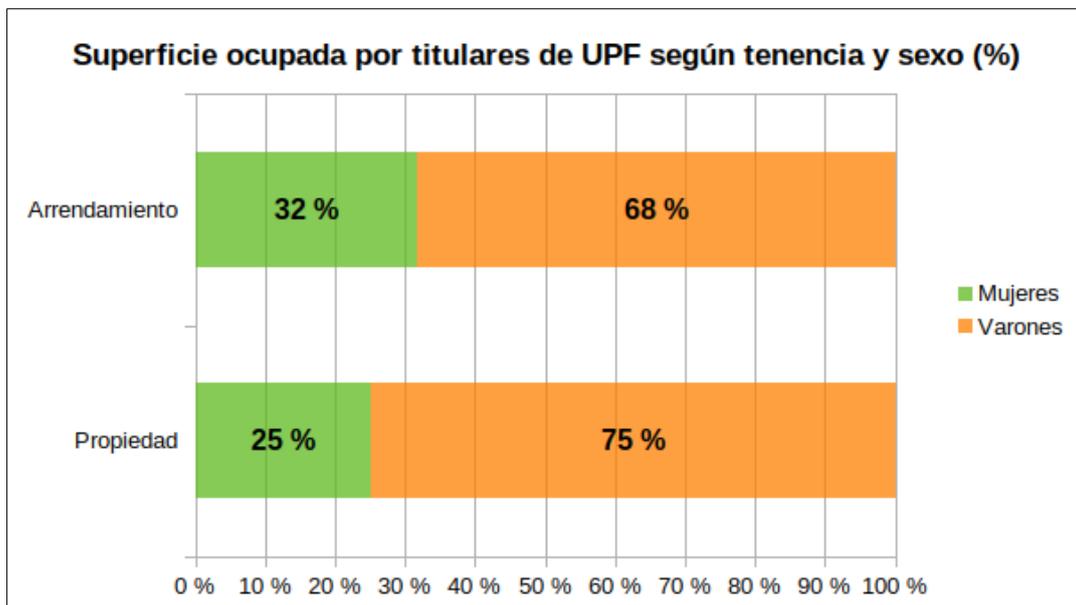
<sup>5</sup> En 2023, las mujeres titulares de unidades de producción familiares en arrendamiento representaban el 37% del total de titulares y ocupaban el 30% de la tierra adjudicada en este régimen.

Gráfica 1



INC, 2024.

Gráfica 2

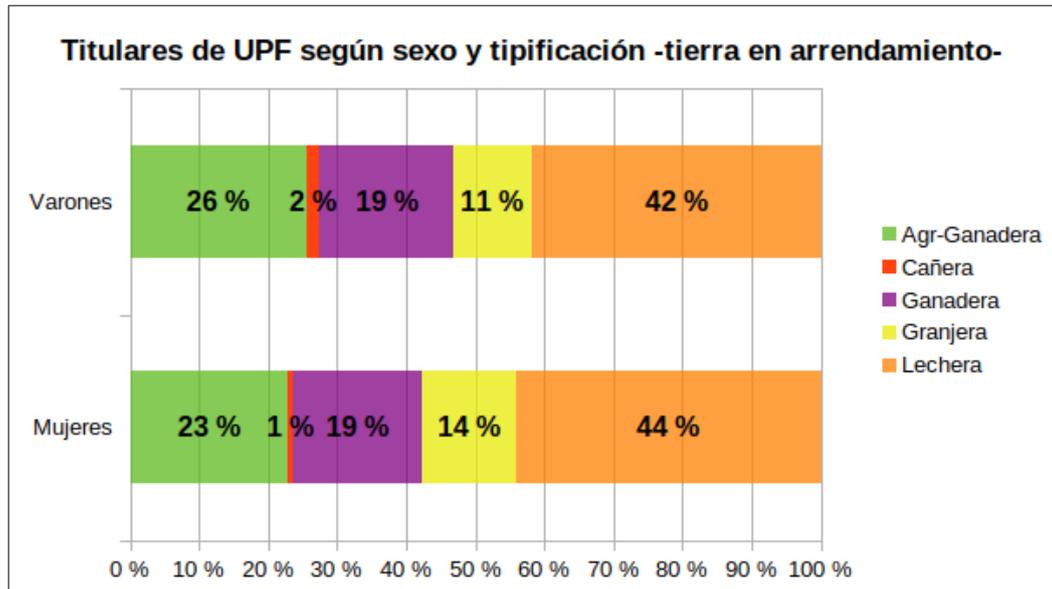


INC, 2024.

### Mujeres titulares de tierras según actividad y distribución en el territorio

Al considerar las UPF en arrendamiento según la tipificación de la tierra<sup>6</sup> y el sexo del/a titular, se observa una distribución similar de los sexos entre las diferentes actividades, con un leve predominio de las mujeres en caso de la lechería, actividad que a su vez concentra la mayor cantidad de personas (gráfica 3).

Gráfica 3



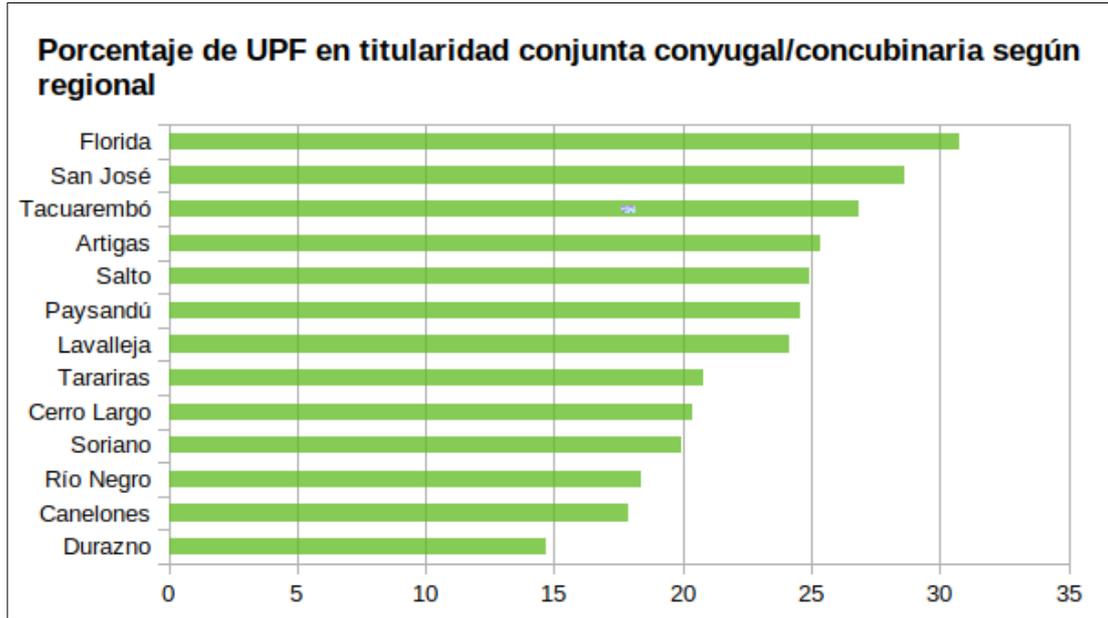
INC, 2024.

En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de las UPF en régimen de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria en relación al total de UPF según regional.<sup>7</sup> Se aprecia un mayor porcentaje de las UPF Conyugales/Concubinarias en las regionales de Florida, San José y Tacuarembó.

<sup>6</sup> En el INC las fracciones se tipifican con el fin de establecer el cálculo de la renta. La tipificación se corresponde con la aptitud agronómica de la tierra, teniendo en cuenta el entorno zonal y de la región. A cada tipificación se le asigna una canasta de productos asociados al rubro. Para el procesamiento y análisis se utiliza una tipificación simplificada y ponderada que para determinarla se toman en cuenta los tipos de producción principales que tienen asignadas las fracciones y la forma de adjudicación. Estas son: cañera, lechera, granjera, recria, ganadera, agrícola y servicios.

<sup>7</sup> El INC dispone de 13 regionales distribuidas en todo el territorio nacional que llevan a cabo la gestión local del organismo en los diferentes departamentos mediante equipos técnicos y administrativos.

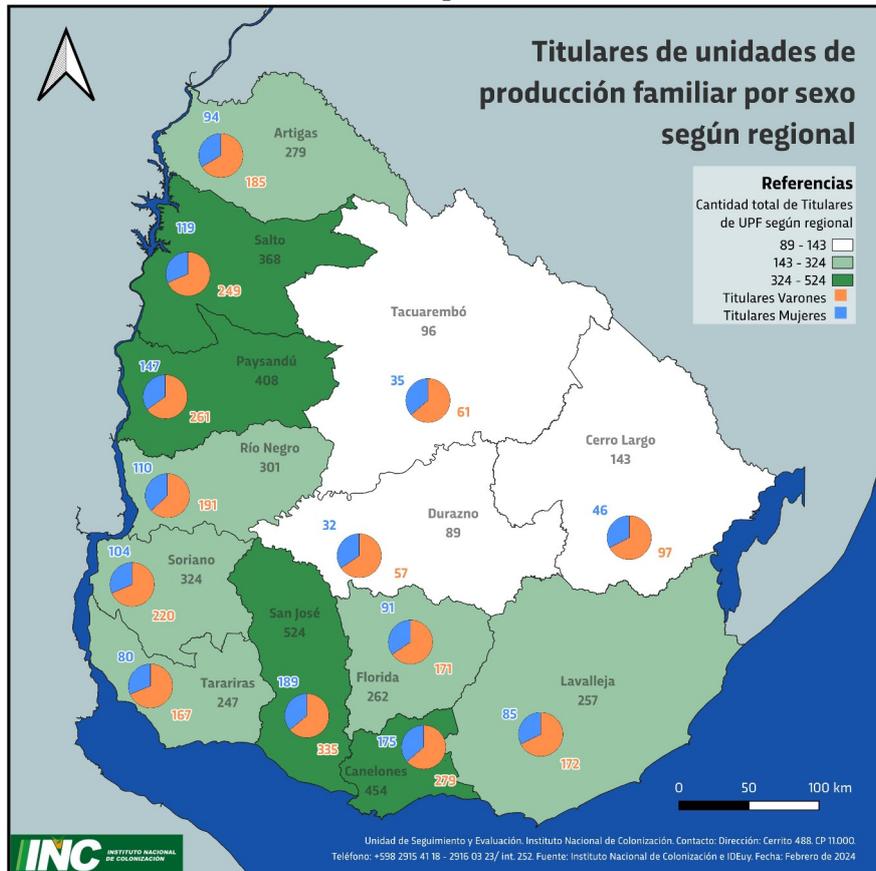
Gráfica 4



INC, 2024.

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

Mapa 1



INC, 2024.

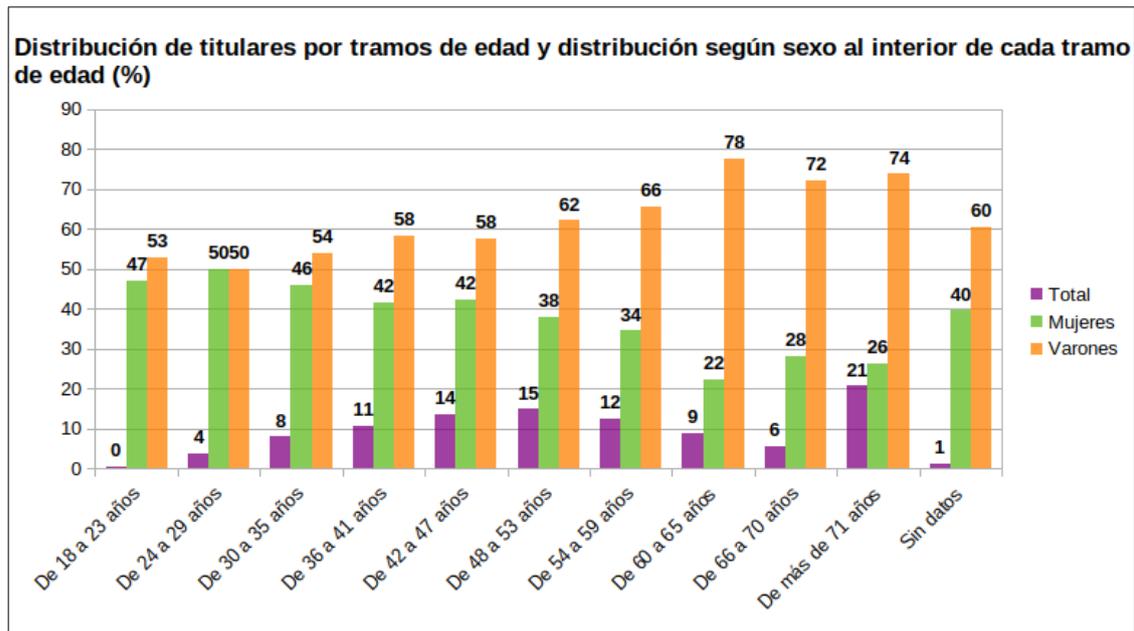
## Titularidad y edad

Si analizamos los datos por sexo al interior de cada estrato, con excepción del rango entre 24 y 29 años que concentra el 4% del total de titulares y presenta una igual distribución según sexo, las mujeres son minoría en todos los tramos de edad y esta diferencia se acentúa a medida que aumenta la edad.

Por otra parte, al analizar la composición de población según tramos de edad para el total de titulares de UPF se evidencia un notorio envejecimiento de la población. El 21% de las personas titulares de UPF tiene 71 años y más, y es el estrato que concentra mayor cantidad de personas, mientras que los estratos menores, de 18 a 35 años acumulan el 12,4% del total de titulares UPF.

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

Gráfica 5



INC, 2024

## A 10 años de la cotitularidad.

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

En 2014 el INC definió implementar la política de Cotitularidad con la finalidad de mejorar la situación de acceso a la tierra de las mujeres. Esta medida fue acompañada de una serie de modificaciones en los procedimientos institucionales respecto a la inscripción, selección y evaluación de las personas solicitantes a tierra y al proceso de seguimiento una vez realizada la adjudicación.<sup>8</sup>

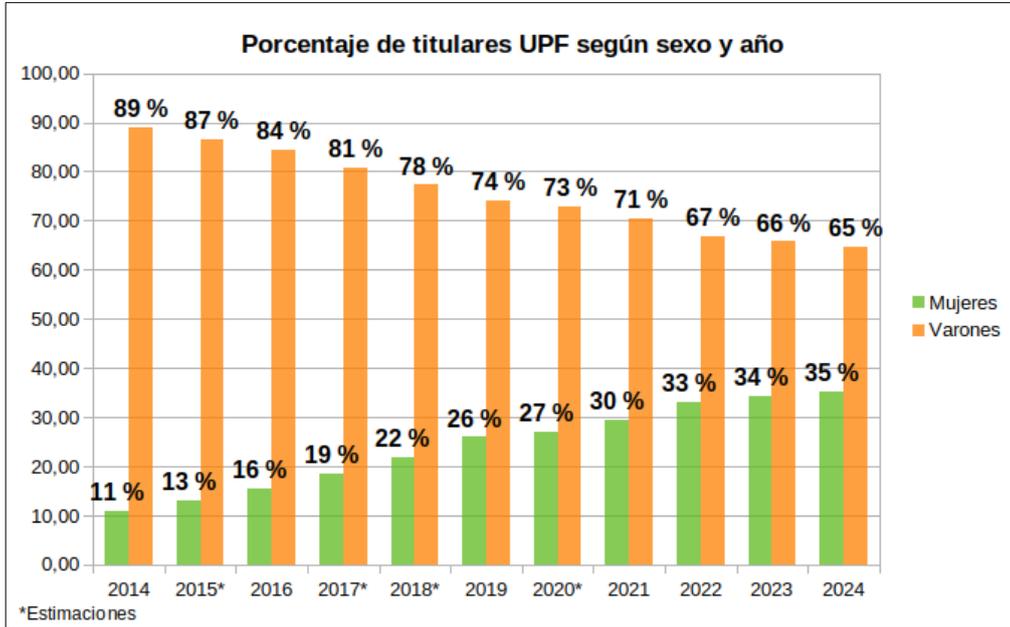
En 2019 se promulgó la ley 19.781 de Titularidad Conjunta como modificativa de la ley 11.029 en la que agrega el literal D en el numeral 3 del artículo 7, la colonización será según se régimen “*Titularidad conjunta, cuando los integrantes de la pareja constituida en uniones de hecho, civiles o matrimoniales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

Al analizar los resultados desde la implementación de la titularidad conjunta entre el año 2014 (previo a la política) y el momento actual, en términos de acceso a la tierra, se aprecia un notorio aumento en la

<sup>8</sup> Véase Resolución de Directorio número 29 del acta número 5231.

cantidad de mujeres incorporadas como titulares. Si bien este es un efecto directo de la política, se advierte que en los tres últimos años ha disminuido el impulso de la incorporación de mujeres, tal como se muestra la siguiente gráfica.

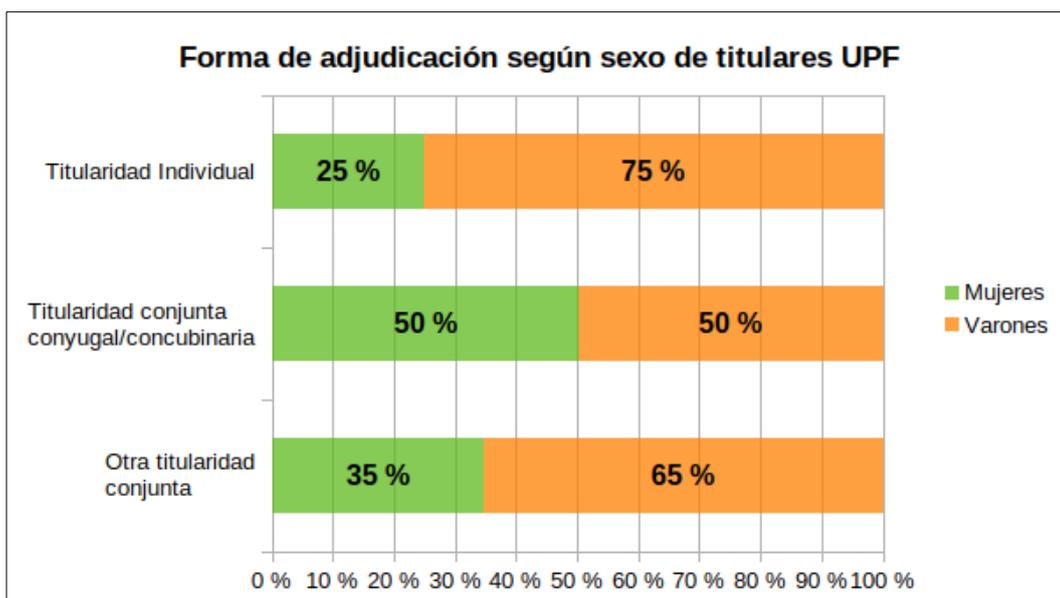
**Gráfica 6**



INC, 2024.

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

**Gráfica 7**

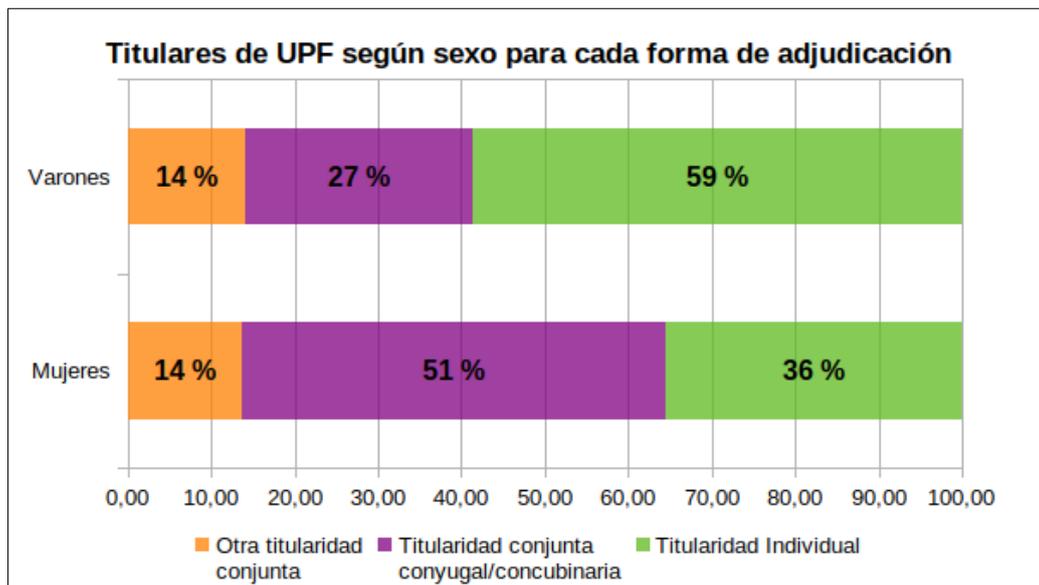


INC, 2024.

Al analizar la variable sexo en relación a la forma de acceso a la titularidad de la tierra (gráfica 8), observamos que, en el caso de los varones se registra una alta predominancia de la Titularidad Individual, que representa un 59%; en segundo lugar, la forma de acceso más frecuente para los varones corresponde a la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria que representa un 27% y por último la Otra Titularidad Conjunta con un 14%.

En el caso de las mujeres, la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria es la más significativa con un 51% y por tanto la forma más frecuente de acceso a tierra por parte de las mujeres casi duplicando el valor que tiene esta forma de acceso para los varones. La segunda forma de acceso más frecuente para las mujeres es la Titularidad Individual con un 36% mientras que Otras Titularidades Conjuntas representa el 14% de las titularidades femeninas.

**Gráfica 8**

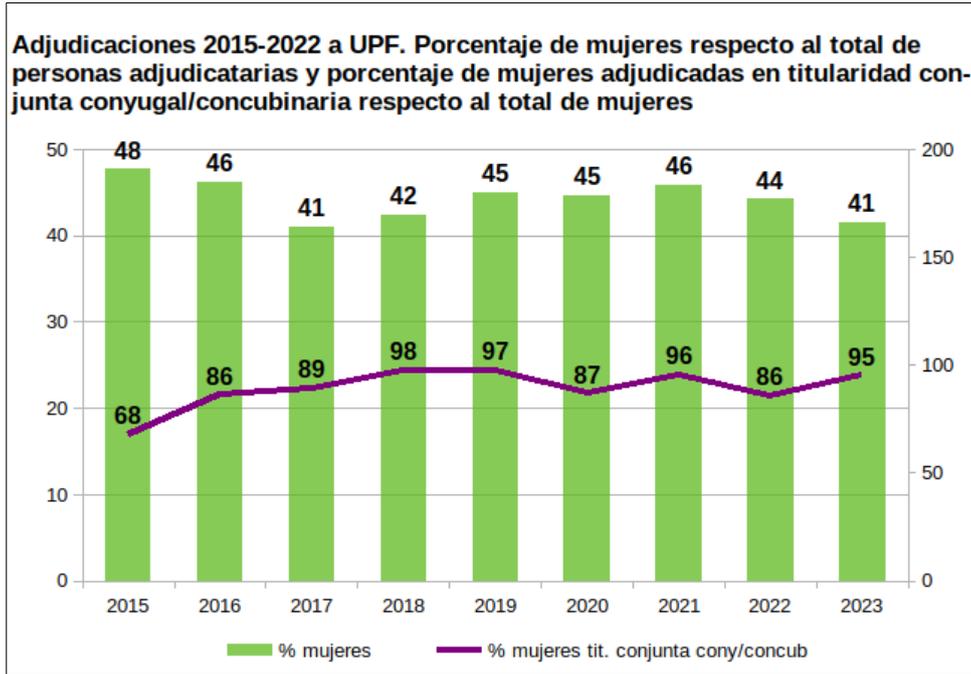


INC, 2024.

Otro elemento a tener en cuenta es el referido a las adjudicaciones. La gráfica 9 contiene información sobre el porcentaje de mujeres adjudicatarias entre los años 2015 y 2023.

En este caso, al hacer foco en las adjudicaciones de tierra mediante proceso de llamado según sexo y año de adjudicación, es claro el impulso de la política de Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria y su efecto en las adjudicaciones para las mujeres. Esta política explica más del 90% de las adjudicaciones a mujeres en promedio desde los últimos 8 años.

Gráfica 9



INC, 2024.

### El proceso interno en el INC

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

En octubre del 2015, el Consejo Nacional de Género, invitó al INC a participar de este espacio interinstitucional creado en el 2007 y modificado en 2019<sup>9</sup> para la definición de prioridades, el asesoramiento, apoyo, articulación y coordinación de las políticas públicas en materia de género. A partir de la incorporación del INC es que se consolida el trabajo en forma articulada con otras instituciones estatales y de la sociedad civil. En este sentido se destacan particularmente: la articulación con el MGAP en temas de género en general, la articulación con el BPS en relación a la tributación de los emprendimientos con Titularidad Conjunta Conyugal/Concubiniaria, la articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres – Mides) y con el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) para la realización capacitaciones al funcionariado del INC y la elaboración de un protocolo ante situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona.

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

<sup>9</sup> Ley 18.104 de Igualdad de derechos y oportunidades, del 2007 y Ley 19.846 de Igualdad y no discriminación, del 2019.

A partir de este espacio de trabajo interinstitucional, se llevaron a cabo varias actividades e iniciativas así como afianzar y fortalecer el trabajo en género en coordinación con otras instituciones y la sociedad civil.<sup>10</sup>

### **Sensibilizaciones en género para el desarrollo rural dirigidas al funcionario**

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

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

### **Violencia basada en género y generaciones en la población colona**

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

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

En 2019 mediante resolución de Directorio<sup>11</sup>, se aprobó el protocolo *Lineamientos para actuar frente a situaciones de violencia basada en género y generaciones hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes en la población colona* el cual fue actualizado en 2023<sup>12</sup>. Para su elaboración, que fue realizada en coordinación con Inmujeres – Mides y el SIPIAV, se realizaron cuatro capacitaciones a un grupo reducido de funcionarios/as del INC (30 en total). En 2021 se realizaron dos instancias de capacitación virtuales en donde se difundió dicho protocolo alcanzando a 73 funcionarios/as.

En cuanto a las situaciones de violencia basada en género y generaciones en la población colona, la gráfica 11 muestra la cantidad de casos detectados por año, los cuales se abordan en consideración al protocolo de actuación mencionado.

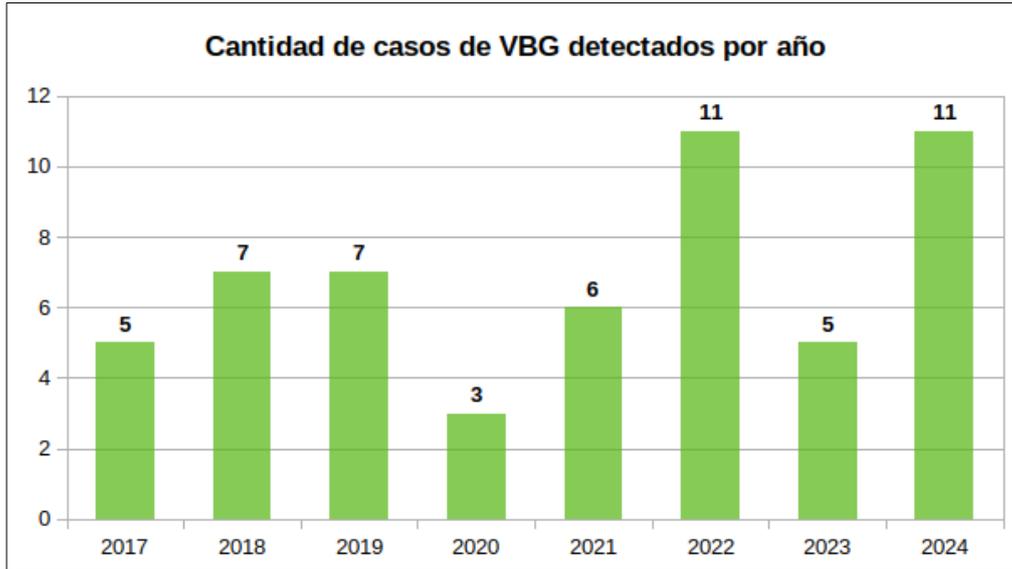
---

<sup>10</sup> Para ampliar información respecto al trabajo realizado véase INC, 2019.

<sup>11</sup> Resolución número 7 del acta número 5482 del 27/11/2019.

<sup>12</sup> Resolución número 2 del acta número 5652 del 7/6/2023.

Gráfica 11



INC, 2024.

### Estructura funcional del INC

Actualmente, el INC cuenta con un total de 265 funcionarios/as, 51% mujeres y 49% varones. En el cuadro 1 se muestra la distribución de varones y mujeres en los cargos de jerarquía. En este observamos que las mujeres están subrepresentadas ocupando un 45% de los puestos con mayor rango, mientras que los varones están sobrerrepresentados ocupando el 55% de los cargos jerárquicos. Además, dentro de estas categorías los puestos más altos (desde la presidencia hasta la gerencia) están ocupados 100% por varones mientras que las mujeres están presentes en los cargos de menor jerarquía.

Cuadro 1 – Distribución de cargos jerárquicos según sexo (%)

Cargo	Mujeres	Varones
Presidente	0,00	1,96
Vice Presidente	0,00	1,96
Vocal	0,00	5,88
Gerente General	0,00	1,96
Sub Gerente	1,96	0,00
Gerente de Área	3,92	3,92
Gerente de División	9,80	11,76
Gerente de Departamento	29,41	27,45
<b>Total</b>	<b>45,10</b>	<b>54,90</b>

INC, 2024.

Por otra parte, si analizamos los datos al interior del total de las categorías para varones y mujeres, encontramos que el 75% de las mujeres se concentra en 4 categorías: cargos Administrativos (26%), Técnicos/as Profesionales (26%), Gerencia de departamento (11%) y Jefatura Administrativa (12%). Mientras, que el 75% de los varones se concentran en 6 categorías: Técnicos/as Profesionales (23%), Administrativo, Jornaleros y Especializados/as (12% cada uno), Gerencia de Departamento (11%), y rurales (5%). En suma, estas cifras evidenciarían la existencia de segregación vertical y horizontal en el

INC. No obstante, es importante notar los cambios ocurridos en estos últimos años en cuanto al ingreso de funcionarios/as de diversas disciplinas y perfiles técnicos, en particular de mujeres.

## **Conclusión**

La información que se presenta en este reporte demuestra la importancia de implementar políticas de género para promover cambios en la dinámica de las adjudicaciones. Fomentar el acceso a la tierra de las mujeres de forma directa ha contribuido a reducir inequidades de género. A pesar de ello, se visualizan algunas tendencias que condicionan este proceso y se requieren abordar.

Uno de los resultados de la definición de la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria refiere a la incorporación de más del triple de mujeres como titulares de tierras en el INC a partir de su implementación en el año 2014, que en toda la historia del organismo. De 11% de mujeres titulares de UPF para el año 2014, en octubre de 2024 se registran 35% mujeres en esa situación. No obstante, al analizar por situación de tenencia y superficie ocupada persisten grandes desigualdades.

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

Por consiguiente, resultan evidentes las acciones realizadas para superar algunas de las inequidades identificadas en relación al acceso de las mujeres a la tierra, así como en cuanto a la estructura institucional, para dar respuesta a ello.

A 10 años de la política de la cotitularidad es notorio su impacto y potencialidad como medida compensatoria de desigualdades de género, sin embargo, y a pesar de ello, las cifras demuestran que todavía persisten brechas que es necesario cerrar.

## **Referencias**

FAO. (2016). Aumenta el porcentaje de mujeres a cargo de explotaciones agropecuarias en América Latina y el Caribe. Nota de Política sobre mujeres rurales 1.

INC. (2019). Documento 3. Acceso a la tierra desde una perspectiva de género. Unidad de Seguimiento y Evaluación, Asistencia Técnica y Desarrollo de las Colonias, Género y Generaciones. Disponible en, <https://bit.ly/4fbgZKg>