

Construyendo política pública en clave de género: fortalezas y oportunidades de la cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización

Ing. Agr. Franca Bacigalupe

fbacigalupe@colonizacion.com.uy

Mag. Verónica Camors Montañez

vcamors@colonizacion.com.uy

Instituto Nacional de Colonización

Montevideo, Uruguay

Resumen

En este trabajo se plantean aspectos centrales de la implementación de la política de cotitularidad, definida en noviembre de 2014 por el Instituto Nacional de Colonización, y se analiza de qué manera contribuye a la construcción de mayor igualdad de género. Se discute acerca de la cotitularidad como política de reconocimiento y la manera en que el acceso a la tierra de las mujeres confiere mayor poder para la negociación en el ámbito doméstico y público, porque poseer bienes refuerza la posición de resguardo de las mujeres. Para ello se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias con el objetivo de construir evidencia para analizar cualitativamente y cuantitativamente la situación de productoras rurales respecto al acceso, uso y control de los bienes y recursos de la producción, en especial la tierra. Se relevaron y analizaron documentos jurídicos e institucionales, información estadística nacional y datos de adjudicaciones del INC entre 2005 y 2017, según modalidad de adjudicación, considerando la desagregación por sexo. Asimismo, se realizaron entrevistas y espacios de intercambio colectivos con mujeres cotitulares, productoras, asalariadas rurales y referentes de organizaciones rurales de manera de conocer sus historias de vida, cómo se identifican, las valoraciones que realizan sobre su experiencia y sus percepciones respecto a la implementación, efectos y oportunidades de la cotitularidad en los ámbitos privados y públicos.

Se realiza análisis de género orientado hacia el descubrimiento de fenómenos que expresan, crean o mantienen desigualdades y los mecanismos que las reproducen en diferentes contextos. Se trata de comprender las causas, problemas y las modalidades en que se expresan las relaciones de género en emprendimientos familiares y el medio rural en general, así como las dificultades del uso y control efectivo de la tierra por parte de las mujeres.

En las conclusiones se destaca la cotitularidad como un avance en materia de política pública de acceso a la tierra y desarrollo rural, que garantiza un mecanismo formal de inclusión y contribuye a mayor igualdad entre varones y mujeres, al prever una distribución más equitativa del patrimonio del emprendimiento. Las mujeres cotitulares perciben una posición de resguardo más fuerte a partir de su reconocimiento como cotitulares; sin embargo, esta posición no siempre resulta en mayor poder de negociación o en autonomía económica.

Palabras claves: cotitularidad – acceso a la tierra – resguardo - negociación-reconocimiento – autonomía

Abstract

In this paper, we discuss how co-ownership policy, defined in November 2014 by the National Institute of Colonization, contributes to the construction of greater gender equality. The co-ownership is a policy of recognition and the way in which access to land for women confers greater power for negotiation in the domestic and public sphere, because owning property reinforces the position of protection of women. To this end, primary and secondary information sources were used to build evidence to qualitatively and quantitatively analyze the situation of rural producers regarding the access, use and control of production assets and resources, especially with respect to land. Legal and institutional documents, national statistical information and adjudication data of the INC were surveyed and analyzed between 2005 and 2017, according to the award modality, considering disaggregation by sex. Likewise, interviews and collective exchange spaces were carried out with women co-owners, producers, rural wage-earners and referents from rural organizations in order to know their life histories, how they are identified, the evaluations they make about their experience and their perceptions regarding the implementation, effects and opportunities of co-ownership in the private and public spheres.

Gender analysis is conducted that is oriented towards the discovery of phenomena that express, create or maintain inequalities and mechanisms that reproduce them in different contexts. The aim is to understand the causes, problems and the ways in which gender relations are expressed in family enterprises and the rural environment in general, as well as the difficulties of the effective use and control of women's land.

The conclusions highlight the co-ownership as an advance in the public policy of land access and rural development, which guarantees a formal inclusion mechanism and

contributes to greater equality between men and women, by providing for a more equitable distribution of the assets of the community. entrepreneurship Women co-owners receive a stronger position of protection from their recognition as co-owners; however, this position does not always result in greater bargaining power or economic autonomy.

Key words

co-ownership - land access - bargaining - negotiation - recognition - autonomy

Introducción

El Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC) es esencialmente el organismo que posee y administra las tierras del Estado. Se funda en 1948 con la aprobación de la Ley 11.029, se concibe como la organización pública de referencia en materia de política de tierras en el país. Se constituye en una política social dirigida a la producción familiar, apostando a la radicación y bienestar de familias y comunidades, mediante el desarrollo de emprendimientos productivos basado en el régimen de colonias en el medio rural.

Desde el 2005, el INC transita un proceso de cambio sustantivo que impacta en la arquitectura institucional, en la población beneficiaria y en su accionar en el territorio. En este recorrido, y a través de los planes estratégicos de la institución, es posible establecer algunas referencias hacia la visibilización de las mujeres. Sin embargo, se trataban de menciones marginales que mantenían concepciones tradicionales respecto a la familia, que supone a la figura masculina como su representante y las mujeres en un rol de subordinación. El imaginario de la institución se construyó con una noción de colono como el principal y único sujeto beneficiario de la política, un ser individual y masculino, titular de la tierra, jefe de familia, productor, trabajador. La noción de familia considerada a su vez como una unidad homogénea que acompañaba a esta figura central y se beneficia a través de aquel.

Esto se explica, en parte, por el contexto social y político en el que se crea la ley que regula al INC, por las características actuales de la estructura social agraria, y, porque el vínculo contractual en las adjudicaciones familiares se establecía solamente con un/a representante del grupo familiar, y en la mayoría de los casos se correspondía con el varón. Sobre éste recaía la figura del titular de la fracción y de los bienes incorporados al emprendimiento, lo cual supone derechos y obligaciones.

En ese entonces, solamente el 12% de las arrendatarias de tierras del INC eran mujeres.

Surge la pregunta entonces, ¿qué pasa cuando éste fallece o se separa de su pareja?, ¿qué seguridad de tenencia tiene la familia en esa situación y a qué beneficios podría aspirar? ¿Cómo la institución garantiza una distribución justa de recursos al interior de la familia?, ¿Qué medidas toma para proteger a los/as más vulnerables? ¿Con qué herramientas cuentan las mujeres e hijas para reivindicar derechos de uso, tenencia y control de la tierra, entre otros recursos y bienes del sistema de producción?

Colocar la cuestión de género en la política de acceso a la tierra y desarrollo rural que lleva adelante el INC implicó su cuestionamiento, repensar la institucionalidad considerando las desigualdades de género existentes. Supuso poner el foco en los efectos desiguales que producen las acciones emprendidas desde la institución hacia la población colona según el género, que, sumado a otras desigualdades, de clase, de edad, étnico-raciales -entre otras interseccionalidades-, aumentan las limitantes para acceder a recursos y al ejercicio de derechos.

A partir del 2014 el INC comienza a incorporar la variable sexo en algunas de las bases de datos de la institución buscando disponer de información desagregada para visualizar las desigualdades entre varones y mujeres entre la población beneficiaria y propiciar acciones para contrarrestarlas.

En este sentido, se plantea la cotitularidad atendiendo a la necesidad de generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para corregir, proteger y fortalecer el acceso, tenencia, uso y control equitativo de la tierra adjudicada en arrendamiento.

La cotitularidad es una política diferenciada dirigida a la producción familiar en el marco del accionar del INC. En noviembre de 2014 se aprueba por resolución del directorio¹ y se define su implementación a partir de abril de 2015. Está dirigida a familias colonas que poseen tierra en arrendamiento y se establece con carácter de obligatoria para las nuevas adjudicaciones a unidades familiares afectadas al INC².

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 organizaciones sociales que representan a

¹ Resolución n° 29, del Acta n° 5231 de fecha 11/11/2014 del INC.

² La obligatoriedad también rige para contratos vencidos que deberán renovarse, de corresponder, bajo esta modalidad y las transferencias.

mujeres del medio rural³. Considera 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 por su sigla en inglés)⁴.

La cotitularidad conyugal considera a la familia como sujeto de derechos y obligaciones; se establece un vínculo jurídico directo con la pareja al frente del emprendimiento. Situación que le otorga a ambos miembros de la pareja mayor seguridad de tenencia, favorece el acceso a bienes y recursos de la producción, permite mayor participación en decisiones sobre la explotación y su involucramiento efectivo en el emprendimiento.

La cotitularidad como política de reconocimiento

Las modalidades de adjudicación previstas en la ley por la cual se rige el INC son la familiar y la colectiva; recientemente, desde noviembre de 2014, se agrega la adjudicación en régimen de cotitularidad conyugal.

La cotitularidad de una fracción consiste en el nombramiento de ambos cónyuges o concubinos como titulares de la tierra, siempre que los dos miembros de la pareja dediquen la mayoría de su tiempo de trabajo al hogar y/o a la explotación productiva directa, sean productores/as familiares o asalariados/as rurales y su principal fuente de ingresos provenga de la explotación productiva directa (INC, 2016).

El principal objetivo de la política es fortalecer y garantizar igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres en los emprendimientos familiares del INC.

Fomentar el derecho a la tierra de las mujeres facilita el acceso a otros bienes, recursos y servicios, amplía su horizonte de oportunidades, su perspectiva sobre sí mismas y en relación con los otros, su proyección personal y familiar, y contribuye a la igualdad real, más allá de lo formal y jurídico.

Aquí discutiremos si la cotitularidad promueve mayor igualdad en el uso y control efectivo de la tierra -y de los productos derivados de la explotación-, si contribuye a que las mujeres tengan mayor participación e incidencia en la toma de decisiones y dispongan de poder de negociación dentro y fuera del hogar. O, si más bien se trata de un título administrativo, algo externo, que tiene ciertas connotaciones personales (identidad) y

³ Por ejemplo, en la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF)

⁴ En el año 2014 se integra la Comisión Interinstitucional para cuestiones de género en el ámbito internacional convocado por el MRREE para hacer un Informe País en respuesta a las observaciones realizadas por la CEDAW y dar cumplimiento a lo solicitado por la Convención.

sociales (reconocimiento) pero no interpela las relaciones jerárquicas, de poder (patriarcales) que ocurren en los ámbitos privados y públicos.

La tierra es una fuente de riqueza, implica estatus social y relaciones de poder. En el medio rural, el acceso a recursos básicos como es el agua, la vivienda, los alimentos, entre otros recursos de subsistencia, están condicionados al acceso a la tierra y a los derechos sobre ésta (FAO, 2003).

El ejercicio pleno del derecho a la tierra implica no sólo la tenencia o propiedad, sino también refiere al uso y control efectivo de la tierra, otorga a las personas seguridad de su vinculación con el recurso y capacidad para tomar decisiones respecto a su utilización y los beneficios obtenidos de su explotación.

Se entiende por tenencia de la tierra, la relación de derecho entre las personas 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 de estudio 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, derechos de uso –a utilizarla para diversos fines-, derecho de control –a tomar decisiones sobre su uso y obtener beneficios económicos de su explotación-, derecho de transferencia –a venderla, hipotecarla o reasignar derechos de uso y de control- (FAO, 2003). Para el caso del INC todos estos derechos se enmarcan en la Ley 11.029, donde se establecen disposiciones específicas respecto a formas de tenencia y los derechos que se conceden mediante la adjudicación.

Según Agarwal 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 (1997). Las normas sociales y las percepciones individuales sobre las necesidades, sobre las contribuciones que cada miembro del grupo realiza al interés individual y familiar, juegan un papel importante en la capacidad de negociación.

Para Agarwal 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 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 (citado en Deere y León, 2000).

Estas autoras establecen que cuanto mayor sea la posibilidad de mantenerse económicamente independiente la persona fuera del hogar, mayor será su capacidad de negociar e influir en las decisiones del hogar y, por lo tanto, su autonomía económica (Deere y León, 2002; Deere, Lastarria-Cornhiel, Ranaboldo, 2011).

La “*autonomía económica se refiere a la capacidad para adquirir y controlar recursos económicos, lo que implica la posibilidad de generar ingresos propios, controlar bienes materiales y recursos intelectuales y decidir los ingresos y activos familiares*” (Guzman y Montaña, 2012, p.28). Existe una relación directa entre los ingresos personales y las situaciones de dependencia, las relaciones de poder y desigualdades entre las personas al interior del hogar.

Para Agarwal (1997) el acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales les confiere una posición de privilegio similar al hecho de tener un trabajo remunerado, porque les otorga herramientas para enfrentar la desigualdad de género en varias dimensiones⁵. La tierra es un medio de producción que permite la generación de ingresos, la capitalización y la generación de otros activos. Esto redundará en mayor seguridad económica y reduce la probabilidad de quedar sin sustento, generan estatus y ventajas sociales (citado en Deere y Doss 2006).

La titularidad de la tierra está vinculada además con el acceso a financiación, asistencia técnica, posibilidades de comercialización, así como puede impulsar la participación de la mujer en grupos, organizaciones u en 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 y en la comunidad. En un estudio realizado en una colonia del INC, se indicaba que las mujeres cotitulares tienen una posición de resguardo más fuerte en comparación con las que no lo son. La norma social habilita el despliegue de otras capacidades y la configuración de identidades positivas en relación al reconocimiento (Honneth) -la adquisición de la identidad como colona- como condición previa para la autorrealización lograda intersubjetivamente. (Camors, 2015; 2016).

⁵ Agarwal señala específicamente los derechos independientes y efectivos a una parcela privada.

Para el análisis se diferencia entre los derechos legales, el reconocimiento social de estos derechos y el control efectivo sobre la tierra, la participación en la toma de decisiones sobre la tierra y los bienes que produce.

El “control efectivo” se refiere a la capacidad *para “decidir cómo debe utilizarse y cómo manejar los beneficios que (la tierra) produce. Esto incluye el control de las decisiones relacionadas con si la tierra debe cultivarse o arrendarse [...]; sobre qué se va a producir y cómo”* (Agarwal, 1994, citado en Deere y León, 2000, p. 9).

Utilizamos la división sexual del trabajo como categoría de análisis para analizar desigualdades frente al uso y control de los recursos por parte de los géneros y explicar las inequidades existentes en las relaciones familiares. Esto supone la división de tareas a partir de la función del sexo, como criterio que legitima la creencia que las mujeres deben responsabilizarse por tareas domésticas, mientras que los hombres deben trabajar fuera. Esta división involucra un conjunto de creencias, prácticas, tradiciones y formas de comprender la vida social que se naturalizan y reproducen socialmente. Implican una concepción de carácter social y cultural del ser mujer y ser hombre; se utilizan atributos que se supone caracterizan y diferencian a hombres y mujeres para resolver la distinción biológica. Estereotipos que hablan de modelos sociales de ser hombre y mujer a partir de los cuales se atribuyen roles por sexo.

La diferenciación entre unidad productiva y unidad doméstica, entre el *trabajo* en el campo y las *tareas* de la casa, entre *lo pesado* y *lo leve* (Brumer, 2004), tiene su correlato en una baja remuneración y expresa los roles asignados y adoptados en la jerarquía familiar. El trabajo de las mujeres aparece como “ayuda” y está circunscripto al ámbito doméstico y comunitario, incluso cuando participan de actividades productivas aparecen con un rol de apoyo o colaboración. *“Entonces, la asunción de roles productivos secundarios promueve el no reconocimiento del aporte en los ingresos del hogar limitando el desarrollo personal que impacta sobre la autoestima, autoconfianza y autorrealización, en tanto se vive una situación de dependencia y escasa autonomía económica que restringe el acceso a bienes y servicios afectando así la inserción social”* (Camors, 2015, p.71).

Mientras que el trabajo de campo, vinculado a lo productivo, es masculino y está asociado a la toma de decisiones respecto a la explotación, compra de insumos, suministro de vacunas, fertilizantes, compra y manejo de maquinaria, comercialización, entre otras.

Como señalamos anteriormente, la invisibilización del trabajo de las mujeres, en cuanto a su rol productivo, las pone en desventaja en cuanto a su autonomía, económica y social, condiciona su incidencia y del poder de negociación dentro y fuera del hogar.

Metodología de abordaje

En este trabajo se plantean aspectos centrales de la implementación de la política de cotitularidad y se analiza de qué manera contribuye a la construcción de mayor igualdad de género.

Se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias con el objetivo de construir evidencia para analizar cualitativamente y cuantitativamente la situación de productoras rurales respecto al acceso, uso y control de los bienes y recursos de la producción, en especial respecto a la tierra.

Se relevaron y analizaron los documentos jurídicos e institucionales que conforman el marco normativo y político del INC, como ser las leyes 11.029 y 18.187 y los Planes Estratégicos de los últimos dos periodos de gobierno, así como convenciones internacionales suscriptas por el país, principalmente la CEDAW. Además, se trabajó con información estadística nacional (Censos, Anuarios, Atlas sociodemográficos) y los datos de las adjudicaciones del INC entre 2005 y 2017, según modalidad de adjudicación y considerando la desagregación por sexo. Por último, se realizaron entrevistas y espacios de intercambio colectivos (talleres) con mujeres colonas, productoras, asalariadas rurales, referentes de organizaciones rurales para conocer sus historias de vida, cómo se identifican, las valoraciones que realizan sobre su experiencia y sus percepciones respecto a la implementación, efectos y oportunidades que cotitularidad promueve en ámbitos privados y públicos.

Se realiza análisis de género orientado hacia el descubrimiento de fenómenos que expresan, crean o mantienen desigualdades y mecanismos que las reproducen en diferentes contextos (García Prince, 2013). Se busca comprender las causas, problemas y las modalidades en que se expresan las relaciones de género en emprendimientos familiares y el medio rural en general, las dificultades de acceso, uso y control de la tierra de las mujeres.

Las categorías conceptuales utilizadas son: Acceso a: refiere a la capacidad de usar determinados bienes tangibles e intangibles (políticos, económicos, de tiempo, productivos, etcétera); participación en: refiere a la intervención en procesos que afectan

su vida o la de otras personas; control sobre: refiere a la capacidad de decidir sobre el uso, resultado y la explotación; roles de género: son asignaciones diferenciales y desiguales de funciones sociales a hombres y mujeres, están estructuralmente vinculados a la división de trabajo por género; brechas de género: refiere al alcance cuantitativo de las desigualdades existentes en el acceso, participación y control de los recursos, servicios, oportunidades y beneficios del desarrollo social, político, económico y cultural; sesgos de género: es una visión parcial de la realidad que obedece a un determinado motivo, encubre o distorsiona, explícita o implícitamente, la interpretación del fenómeno o proceso en observación y expresa alguna inclinación en a favor de uno de los géneros en detrimento del otro (García Prince, 2013).

Análisis de datos

Las modalidades de adjudicación del INC se realizan a través de llamados abiertos; para las unidades familiares son en forma individual (un/a titular), en cotitularidad conyugal u otras formas de cotitularidades no conyugales (dos titulares).

En el cuadro 1 se presentan los datos de estas tres modalidades según año y sexo del/a titular.

Vemos que a partir del 2010 se incrementan las adjudicaciones, lo cual refleja los cambios en la política de colonización que comentamos al inicio, vinculados principalmente con la adquisición y retención de tierra en el INC, que impacta directamente en el incremento de la población beneficiaria. Sin embargo, en este nuevo escenario, entre el 2010 y 2014 solamente el 11% de las adjudicaciones se realizaba a mujeres, manteniéndose una preferencia hacia la adjudicación masculina (62,3%) bajo el régimen individual/familiar.

CUADRO 1: Adjudicaciones por año según modalidad y sexo.

AÑO	CANTIDAD ADJUDICACIONES						TOTAL
	INDIVIDUAL / FAMILIAR		COTITULARIDAD CONYUGAL	OTRAS COTITULARIDADES			
	F	M		MM	MF	FF	
2005	4	20	0	0	0	0	24
2006	0	21	0	0	0	0	21
2007	4	13	0	0	0	0	17
2008	2	8	0	2	0	0	12

2009	2	17	0	0	1	0	20
2010	5	37	0	0	0	1	43
2011	4	21	1	0	0	0	26
2012	3	31	0	1	0	0	35
2013	4	31	1	1	0	0	37
2014	4	42	2	4	0	0	52
2015	9	12	21	0	1	0	43
2016	3	5	31	2	2	0	43
2017	2	10	37	6	2	0	57
TOTAL	46	268	93	16	6	1	430
%	10,7	62,3	21,6	3,7	1,4	0,2	100

Recién a partir del 2015 la cotitularidad conyugal genera variaciones en los datos de las adjudicaciones familiares, alcanzando al 62% las adjudicaciones en este régimen, y por tanto incrementándose la cantidad de mujeres colonas (ver Cuadro 2). Además, se observa un aumento de las adjudicaciones mujeres como jefas de hogar y una reducción de las adjudicaciones masculinas en igual régimen.

CUADRO 2: Adjudicaciones según modalidad y sexo, entre 2015 y 2017.

AÑO	CANTIDAD ADJUDICACIONES						TOTAL
	INDIVIDUAL / FAMILIAR		COTITULARIDAD CONYUGAL	OTRAS COTITULARIDADES			
	F	M		MM	MF	FF	
2015	9	12	21	0	1	0	43
2016	3	5	31	2	2	0	43
2017	2	10	37	6	2	0	57
TOTAL	14	27	89	8	5	0	143
%	10	19	62	6	3	0	100

Actualmente, si bien estamos procesando la información obtenida para el periodo de estudio, podemos adelantar que se registran un total de 212 cotitularidades conyugales, dato que incluye las transferencias y confirmaciones.

Las entrevistas y talleres realizados evidenciaron que existe una percepción generalizada sobre la cotitularidad como promotora de reconocimiento social, como una medida de protección, de amparo frente a situaciones autopercibidas como de injusticia social. Surge también una clara visión de la importancia del trabajo de la mujer en lo productivo, reproductivo y comunitario. Se constata además la necesidad de revertir las desigualdades históricas, de reflexionar sobre las prácticas y construir nuevas narrativas que atribuyan valoraciones positivas, de reconocimiento hacia las mujeres.

Las mujeres entrevistadas sienten que el hecho de ser cotitulares las habilita a participar de otros ámbitos de inserción social, comunitarios, de ejercer otros roles, *de animarse a*. Además, consideran que facilita el acceso a otros bienes y servicios, como ser la obtención de créditos de apoyo a la producción, asistencia técnica, capacitaciones, etc. Señalan, que el hecho de ser titular de la explotación familiar, les confiere mayor derecho a tomar decisiones sobre el futuro de sus hijos/as, en tanto ellas contribuyen a la generación de los ingresos familiares.

En cuanto al trabajo diario, dentro y fuera del hogar, no perciben cambios, permanecen prácticas y roles asumidos tradicionalmente, sin alterarse las relaciones interfamiliares. Cabe destacar también, que, en algunos casos, destacan que la cotitularidad significó el ingreso de las mujeres al sistema de seguridad social, puesto que anteriormente, solo aportaba el titular del emprendimiento.

Conclusiones

La cotitularidad se considera un avance en la política pública de acceso a la tierra y desarrollo rural que implementa el INC. Logra dar un paso sustancial en la incorporación de la perspectiva de género, produciendo efectos significativos a nivel de la estructura institucional (lenguaje inclusivo, concebir a las familias como los sujetos beneficiarios, nuevos abordajes y formas de concebir la intervención, etc.). Se da impulso para profundizar las acciones para la reducción de desigualdades sociales y de género en la política pública de acceso la tierra.

La cotitularidad es una política de reconocimiento que garantiza un mecanismo formal de inclusión y contribuye a mayor igualdad entre varones y mujeres, al prever una distribución más equitativa del patrimonio del emprendimiento. No obstante, persiste un desacuerdo considerable entre los derechos formales de las mujeres a la tierra y su distribución y control real, brecha que difícilmente se reducirá mediante la sola acción del Estado.

Subsisten “*creencias, modos de sentir, pensar y actuar que se expresan en la vida cotidiana, valores transmitidos ancestralmente y que el sistema neoliberal fomenta y profundiza a través de la publicidad, la literatura, los medios de comunicación*” (Camors, 2015, p.75). Se requieren cambios culturales profundos para construir nuevas narrativas, acciones “*transformadoras de las prácticas en el logro de la autonomía lograda intersubjetivamente*” (Camors, 2015, p.76).

Algunas dificultades para la implementación de la cotitularidad tienen que ver con la resistencia cultural del hombre a incorporar a la mujer como cotitular del predio, puesto que se identifica como jefe del hogar y se niega a compartir ese rol junto a su esposa. Esta situación se agrava cuando el funcionariado de la institución no percibe con claridad las ventajas que tiene la cotitularidad, no es sensible al tema o no está convencido de la eficacia de esta medida en términos de igualdad de género. Asimismo, sucede que las mismas mujeres beneficiarias no comprenden las ventajas que la cotitularidad les puede otorgar.

A través de las entrevistas, se destaca que existe una consciencia sobre la importancia de la cotitularidad como promotora de mayor participación e involucramiento de las familias en los procesos productivos. Asimismo, se percibe que visibiliza y reconoce los derechos de las mujeres, refuerza la potestad de la mujer para administrar la propiedad de los bienes afectados a la producción.

Se concibe como una política que promueve mayor empoderamiento de las mujeres, del tipo social, económico y comunitario; otorga reconocimiento y refuerza la noción de responsabilidad y representación familiar compartida, así como la administración conjunta de los bienes.

Los estudios indican que las mujeres rurales que son cotitulares tienen una posición de resguardo relativamente más fuerte en comparación con las que no lo son. Pero como hemos visto, esa posición no siempre deriva en mayor poder de negociación, autonomía económica ni promueve procesos de autoestima y autorealización personal motivando la construcción de identidades positivas.

El desafío es entonces poner la mirada en aquellos factores que pueden incrementar el poder de negociación de las mujeres, sea el acceso o propiedad de bienes y recursos, a rubros de producción (primarios) para la generación de ingresos, en vínculo con los procesos de construcción de autoestima y construcción de identidades.

Bibliografía

- Agarwal, B. (1997). Bargaining and gender relations: within and beyond the household. *Feminist Economics* (3) 1 Institute of Economic Growth, University of Delhi, IAFFE.
- Brumer, A. (2004). Género e agricultura: A situacao da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. *Revista Estudos Feministas*, Vol. 12. Nº 001.
- Camors, V. (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 rural y las alternativas a las desigualdades existentes (2014-2015)*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, obtenida en 20/10/2016 desde <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/104/browse?value=Camors+Monta%C3%B1ez%2C+Ver%C3%B3nica&type=author>
- Camors, V. (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 Darré, S. *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género*. (pp. 53-82), FLACSO, Uruguay.
- Deere, C. y León, M. (2000). Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. *Tercer Mundo Editores* y UN, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.
- Deere, C. Lastarria-Cornhiel, S. y Ranaboldo, C. (2011). Tierra de mujeres: Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra. América Latina Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra *Fundación Tierra*, Bolivia.
- FAO, (2003). Las cuestiones de género y el acceso a la tierra, en *Estudios sobre Tenencia de la Tierra*. Obtenido: 17/4/2014
<http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/Y4308S00.HTM>
- García Prince, E. (2013). *Conceptos y herramientas básicas del Análisis de Género*. Material Pedagógico, FLACSO México, pp. 1-43.
- Guzman, V. y Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010) *Serie Mujer y Desarrollo*, Cepal, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Colonización (2016). Cotitularidad para el acceso a la tierra en el Instituto Nacional de Colonización, Departamento Experiencias Asociativas, Instituto Nacional de Colonización, obtenido en: 20/10/2016 desde
<http://www.colonizacion.com.uy/Documentos/Archivos/Comunicacion/Cotitularidad.pdf>

