



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



El hacer cotidiano de las políticas de tierras  
Sobre los (des)encuentros entre las burocracias estatales y las  
mujeres rurales en Uruguay

Verónica Camors Montañez

Tesis de Doctorado en Antropología  
Programa de Doctorado cohorte 2017  
Facultad de Humanidades y Ciencias de las Educación  
Universidad de la República

Directora de tesis: Dra. Susana Rostagnol (FHCE- Udelar -Uruguay)  
Codirectora: Dra. Catherine Neveu (IIAC- CNRS-EHESS - Francia)

Montevideo, marzo de 2023

# El hacer cotidiano de las políticas de tierras

Sobre los (des)encuentros entre las  
burocracias estatales y las mujeres rurales en Uruguay

Verónica Camors Montañez



Lacy Duarte, 2012. (S/T). Técnica mixta sobre papel. Fotografía adaptada tomada del Catálogo MNAV

Tesis de Doctorado en Antropología  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
Universidad de la República

*Lacy Duarte (1956 – 2015) artista uruguaya nacida en el medio rural que a través de sus obras buscaba visibilizar y reconocer el trabajo cotidiano de las mujeres rurales.*

## *Agradecimientos*

Esta investigación es el resultado de varios años de trabajo con las mujeres rurales vinculadas a las políticas de tierras del INC. Por ello, quisiera comenzar agradeciendo a aquellas mujeres que fueron parte de este recorrido. En especial, agradecer el apoyo y disposición de Estela, de Lidia, de Rosa, de Graciela, de Julia, de Irma, de Camila, de Olga, de Nancy y de Catalina. Cada una de ellas, a lo largo de estos años, me han dado espacio y dedicado el tiempo necesario para compartir experiencias, contar historias, pensar en las preguntas que les iba haciendo e intercambiar acerca de las cuestiones que iban emergiendo en el transcurso de la investigación.

Agradezco a mis compañeras de cohorte, docentes y las directoras de tesis, Susana Rostagnol y Catherine Neveu, quienes han orientado durante estos años la elaboración de la tesis y han sido muy generosas en sus sugerencias y aportes.

Susana, en particular, porque además del acompañamiento, de la confianza, de responder muy pacientemente todas mis consultas e inquietudes y haber leído repetidos borradores, es una referente académica y del feminismo.

Una mención especial, entre los docentes y colegas que formaron parte de este recorrido y contribuyeron con sus sugerencias y críticas, es para Antonio de Souza Lima, para Javier Taks y Pilar Uriarte quienes en diferentes momentos y desde distintos lugares, accedieron a la lectura y al intercambio sobre este material, aportando comentarios que me motivaron a seguir trabajando y conseguir una mejor versión.

Especialmente, quisiera agradecer a mi colega Emilia Abin, sin lugar a dudas en este texto están los frutos de nuestros intercambios. Gracias amiga, por más de 20 años de camino compartido, por el cariño y la contención a lo largo de esta travesía llena de diversas emociones que fuimos sorteando juntas.

A los compañeros y las compañeras del proyecto Ecos-Sud Udelar, no tengo más que agradecerles la posibilidad de integrar el equipo, de participar en espacios de trabajo e intercambios que me han incentivado a introducir nuevas ideas y materiales muy bienvenidos para la investigación. Este reconocimiento está dirigido especialmente a Virginia Courdin, Pedro Arbeletche, Martín Guibert y Eric

Sabourin, por nombrar solo a algunos de quienes forman parte del equipo. Esta tesis se termina de escribir disfrutando de momentos y aprendizajes en sus tierras.

Llevar adelante una investigación desde el lugar de trabajo cotidiano fue un desafío intelectual, metodológico y ético. El apoyo constante de Valentina Alles, compañera y amiga, que, con profundo sentido crítico y cariño me acompañó en el recorrido que me permitió ir superando algunos nudos difíciles de desarmar. Entre alegrías, frustraciones e indignaciones fuimos creciendo juntas y aprendiendo de qué se trata trabajar en políticas de género y tierras, dentro y fuera del INC.

Durante el trabajo de campo, también me he beneficiado del apoyo de otros compañeros y compañeras del INC. Todos ellos quedan excluidos de cualquier responsabilidad por mis errores o los malentendidos que pudieran surgir del texto. Debo un sincero reconocimiento a Ana Lía Larrosa, Leticia Peloché, Ariel Hernández, Felipe Robaina, Lorena Riera, Franca Bacigalupe, Enrique Arrillaga, Malvina Galván, Néstor Fariña y mi equipo de trabajo de todos los días, Pamela Sosa, Luis Lagaxio, Ignacio Narbono y Juan López, quienes desde diferentes lugares y miradas han estado ahí en el discurrir del hacer cotidiano de la investigación. Así también agradecer a las oficinas regionales que me abrieron sus puertas para participar de sus rutinas institucionales, hurgar en sus papeles, preguntar lo obvio e intercambiar sobre los procesos de aplicación de la política de la titularidad conjunta. En las páginas que siguen podrán reconocerse, reconocer lugares, espacios y discusiones, o quizás algunas les resulten ajenas e incluso contrarias a sus experiencias. Lo único que puedo decir aquí al respecto es que esta es mi interpretación sobre los fenómenos y no espero cubrir todas las posibles lecturas de las prácticas y procesos del (hacer del) INC.

Quisiera agradecer a las autoridades del INC y en particular a Jacqueline Gómez quien fuera presidenta del INC entre 2013 y abril del 2020. Compañera de trabajo y del compromiso político por los derechos de las mujeres rurales. Más allá de revestir el cargo como primera mujer presidenta en la historia del INC destaco la huella que ha dejado su trabajo para la institución, para la política de tierras y el haber demostrado que, con voluntad política y convicciones claras es posible emprender cambios políticos que incidan en las relaciones de género.

Por último, sin lugar a dudas debo agradecer y reconocer el apoyo fundamental de quienes forman parte del vivir cotidiano, mis amigas, amigos y mi familia. Especialmente, a Loly, a mi padre, a mi madre, a mi hermana y a mis hijos Facundo y Tomás, que siempre han estado atentos al proceso de investigación, dispuestos a escuchar y compartir. Gracias por la enorme paciencia y por sobrellevar los altibajos propios del proceso de producción.

*Este trabajo está especialmente dedicado a ellos, Facu y Tomy.*

## Tabla de Contenido

Agradecimientos .....	4
Resumen.....	9
Abstract.....	10
Introducción .....	11
“La mujer de él” .....	11
Nuevas interrogantes a partir de la aplicación de la cotitularidad de la tierra. De vuelta en el campo .....	12
El “desorden” que crea la cotitularidad. Sobre el problema de investigación .....	22
Recorridos y movimientos durante el trabajo de campo.....	29
Cuando el campo de estudio es el espacio de trabajo cotidiano.....	37
Entre desafíos éticos y respuestas (in)suficientes .....	43
Organización de los capítulos .....	46
CAPÍTULO 1. Sobre los procesos de colonización agraria en Uruguay .....	50
Sobre el término colonización, sus aperturas y sus sentidos.....	50
Los inicios de la colonización agraria.....	54
El Instituto Nacional de Colonización, una ley y una nueva idea de propiedad .....	68
La obra colonizadora y su devenir. Densidad histórica y simbólica de la colonización en Uruguay.....	77
Reflexiones finales del capítulo .....	92
CAPÍTULO 2. Vivir “las realidades de la ruralidad”. Sobre la producción familiar, las políticas de tierra y las mujeres rurales .....	95
Entre el género y la ruralidad.....	101
Sobre la Producción Familiar, las políticas de tierras y sus protagonistas.....	107
La producción familiar y sus actores en relación a los procesos de colonización ..	108
Los mecanismos de regulación de las políticas para el acceso a la tierra .....	113
Sobre la tenencia, el acceso y el control de la tierra por parte de las mujeres .....	118
Sobre el género y los derechos sobre la tierra.....	123
CAPÍTULO 3. ¿Un derecho familiar o un derecho para las mujeres?.....	134
“La familia” y “el buen colono” en la ley de colonización vistos desde una perspectiva de género.....	135
CAPÍTULO 4. Sobre los encuentros, entre las políticas y los cuerpos.....	146
(Re)configuración del campo y sus límites. Vicisitudes .....	151
Los primeros años de implementación de la política. El despliegue .....	159
Lo que se produce en los encuentros .....	167

Toda palabra es política .....	176
El poder situado del nombre .....	181
Ir más allá de la ley o de la política.....	189
CAPÍTULO 5. Descubrir el estado. La (in)certidumbre de las normas .....	196
Sobre las oficinas regionales.....	199
Sobre el poder, la autoridad y la cotidianeidad en la gestión cotidiana .....	206
Sobre las mediaciones de las burocracias. (El ethos).....	208
CAPÍTULO 6. La producción documental. Cuando hablan de las mujeres .....	213
Sobre los contratos.....	218
Sobre los expedientes.....	224
Sobre “la carpeta del colono” .....	228
Desde “la carpeta de colonización” .....	231
CAPÍTULO 7. La experiencia de la cotitularidad vivida desde la cotidianeidad de los emprendimientos familiares. Sobre el trabajo, la propiedad, el reconocimiento en clave de género.....	236
Sobre la idea de trabajo y de propiedad en los emprendimientos familiares .....	237
Sobre la formalización de las trabajadoras rurales.....	243
El caso de Camila.....	245
Las experiencias en torno al reconocimiento. ¿Expectativa normativa, política o moral? .....	247
Una mirada interseccional de las desigualdades y el rol de las políticas .....	253
Reflexiones finales.....	258
Sobre los cambios de las prácticas y procesos hacia adentro del INC.....	260
Sobre los cambios entre las mujeres rurales .....	264
Sobre los encuentros .....	267
Sobre los cambios legislativos y de las políticas .....	271
Sobre la contribución de la antropología desde dentro del estado .....	273
Referencias bibliográficas.....	276
Páginas web consultadas.....	300

## **Resumen**

Esta tesis aborda el hacer cotidiano de la política de titularidad conjunta y sus efectos en las relaciones de género constituidas en torno a la tierra. El propósito es comprender la relación entre los cambios legislativos, políticos y la experiencia de vida de las mujeres destinatarias de las políticas de tierras. Esto supone analizar las experiencias generadas a partir de la titularidad conjunta y poner foco en las interacciones situadas entre el funcionariado del Instituto Nacional de Colonización (INC) y las mujeres beneficiarias de sus políticas. El INC es un organismo público que administra las tierras estatales para la distribución, la adjudicación y el apoyo a la instalación en el medio rural. La titularidad conjunta es una política implementada desde el año 2014 que identifica desigualdades de género a superar a través del acceso a la tierra mediante la adjudicación de la titularidad de los predios a las mujeres. En el año 2019 se consagra en una ley que busca garantizar los derechos de las mujeres, dotando de mayor formalidad normativa a la iniciativa que establecía la política. En este marco, coloco la discusión sobre la equidad de género en el acceso y control de la tierra en los procesos de desarrollo rural. Así cobra relevancia también la conformación de la idea de estado en relación al INC y los modos en que se vive y significa la política y la ley de tierras desde las prácticas cotidianas. Para ello, busco captar el quehacer de la política que se despliega y construye diariamente en la administración pública, en las rutinas institucionales y en los encuentros entre el funcionariado estatal y las mujeres beneficiarias. Abordo las experiencias cotidianas que se configuran entre estos actores, atendiendo a los sentidos, las relaciones y las moralidades que comienzan a (re)definirse y circular entre estos a partir de la titulación conjunta. Por último, propongo reflexionar sobre el estado a través de las prácticas cotidianas de sus actores, sobre los (des)encuentros y (des)entendimientos generados, acerca del quehacer de la antropología desde el estado y su aporte para comprender el modo que los cambios jurídicos y políticos inciden en las prácticas sociales, y viceversa.

**Palabras claves:** políticas de tierra; ruralidad; burocracias estatales; prácticas cotidianas; desigualdades de género.

## **Abstract**

This thesis is about the everyday practices of the land co-ownership public policy and its effects on the gender relations constituted around the land. The objective is to understand the relationship between legislative and political changes in the life experience of women recipients of land policies. This means analyzing the experiences generated from co-ownership and focusing on the interactions between bureaucracies of the “Instituto Nacional de Colonización” (INC) and the women beneficiaries of its policies. The INC is a public institute that manages state land for its distribution, adjudication and support for installation in rural areas. Joint ownership is a land policy implemented since 2014 that identifies gender inequalities that must be overcome by assigning land ownership to women. In 2019, it was enshrined in a law that seeks to guarantee the rights of women, providing greater regulatory formality to the initiative that established the policy. Within this framework, I place the discussion on gender equity in access to and control of land in rural development processes. In this sense, is relevant the conformation of the idea of state in relation to the INC and the ways in which agrarian politics and law are experienced and signified from daily practices also gain relevance. For this, I seek to capture the work of the public policy-making that is deployed and built daily in public management, in institutional routines and in meetings between state officials and beneficiary women. I address the daily experiences that are configured between these actors, attending to the meanings, relationships and moralities that begin to (re)define and circulate among them from the joint titling. Finally, I propose to reflect about the state through everyday practices of its actors, on the (dis)encounters and (mis) understanding generated, about the work of anthropology from the state and its contribution to understand the way in which legal and political changes affect social practices, and vice versa.

**Keywords:** land policies; rurality; state bureaucracies; everyday practices; gender inequalities.

## Introducción

### “La mujer de él”

Gloria, vive en una colonia en el centro-norte del país. Su predio es de lechería familiar. Si bien la zona es predominantemente ganadera, coexisten predios dedicados a una diversificación productiva que abastecen a la industria local, tal como sucede en los cordones de las ciudades de diversas zonas del Uruguay.

Cuando llegábamos al predio, Gloria salía del tambo a nuestro encuentro. Tenía el pelo recogido, estaba vestida con ropa de trabajo, delantal largo, de plástico blanco y botas altas de goma, a partir de la cual supuse que estaba terminando la limpieza de la sala de ordeño. Ere evidente que hacía un rato que había terminado el ordeño. No se veían las vacas en la vuelta, ni la máquina de ordeño estaba prendida. Nos saludamos y entramos en la casa. La visita era con motivo de una reunión entre las familias que gestionan en común un campo de apoyo a la producción. El regional me había pedido apoyo para intercambiar con el grupo sobre la propuesta que presentaron para el uso colectivo del campo. Yo en ese momento me desempeñaba en una oficina en Montevideo que apoyaba el trabajo de los grupos del INC en todo el país. Una vez que estábamos todos sentados en rueda, Gloria, su esposo y el resto de los integrantes del grupo, nos presentamos. Yo era la única extraña, el resto se conocían entre sí. Cuando llega el turno de Gloria, ella se presenta como “la mujer de él”, dice señalando a su marido. Le pregunto primero su nombre y luego sobre su trabajo, qué hace. Rápidamente responde que no trabaja "Yo lo ayudo a él". Insisto en saber más de ella, las tareas que realiza. Hoy estabas saliendo de la sala, digo señalando hacia afuera. Luego de intercambiar sobre sus actividades cotidianas, le pregunto si son cotitulares del predio. ¿Nadie sabía que era eso?! (En ese momento la cotitularidad parecía ser el centro de la vida institucional en Montevideo, vaya sorpresa me llevaba en darme cuenta que aquí no había llegado mención alguna). Se miran entre ellos, miran al gerente regional. Dos parejas que también estaban allí tímidamente comentan que creen que ellos recibieron la tierra en cotitularidad. El regional despeja posibles dudas. Comenta sobre la reciente adjudicación en cotitularidad de estas dos parejas y aclara que la otra pareja, la de Gloria, hace tiempo tiene el campo, previo a la implementación de la política y de ese modo explica que no son cotitulares. No me convence su respuesta (lo cual hago evidente), puesto que justamente la política se ajustaba perfectamente a su situación. Además, desde las autoridades del INC se había insistido sobre la necesidad de difusión de la cotitularidad, así como la posibilidad de renovar los contratos anteriores en este régimen. ¿Por qué ellos no sabían? ¿Por qué el regional no les informó? ¿Cómo es que no llega a quienes tienen que llegar la política? Eran algunas de mis primeras preguntas.

Gloria, curiosa, me consulta por la cotitularidad, ¿qué es eso? pregunta. Le empiezo a contar, se trata que ambos sean titulares del predio porque si ambos trabajan y viven aquí ambos tienen derecho sobre la tierra, digo. Primero, se entusiasma, le dice a su marido "¿viste lo que ella dice?!". Me pregunta por los trámites que tendría que hacer para ser cotitular. Ella llevaba los papeles, sabía de qué le hablaba. Su marido con actitud entre protectora y posesiva, evade el tema. Muestra negación con todo su cuerpo, con su gestualidad. Mueve la cabeza negando, la agacha, revolea los ojos y mira de soslayo debajo de la boina. Sentado en un pequeño banquito al lado de la estufa, con las piernas abiertas y los brazos largos

apoyados, uno en la cintura y el otro posado sobre la estufa. Era un hombre grande, de pelo corto, negro e hirsuto. Interviene como obligado, forzando el tono para ser amable. Pregunta qué es lo que tiene que hacer, dirigiéndose al regional, al varón, al agrónomo, al funcionario y autoridad local, pareciera que buscando además de información su aprobación o complicidad. Intenta instalar una conversación entre ellos, pero no consigue nada. Si bien seguramente al regional también le fastidiaba mi intervención (me imagino se preguntaría sobre la importancia o el sentido de hablar sobre la cotitularidad cuando el tema de la reunión es sobre la organización productiva del campo colectivo y el modelo de gestión que permita articular los sistemas de producción familiares con el colectivo), no encontraba argumentos institucionales para superar aquella conversación y, finalmente, se refirió al tema. Dijo, minimizando el asunto y sin prestar mucha atención, que es un trámite que pueden ir a hacer en la regional en cualquier momento.

Al final de la reunión el marido de Gloria me pregunta "¿y por qué ahora va a hacer eso?, después de tantos años, ¿no te querrás separar? ¿me vas a dejar?" dice mirando a Gloria con recelo. Rápidamente tomo la palabra, buscando sacar a Gloria del apuro. Vuelvo a explicar el asunto, intento ser clara, salir de ese lugar de incertidumbre que colocaba a la mujer como pareja-esposa y no como sujeto de derecho. Mientras, él sigue mostrando una actitud reticente, distante, disconforme. Ella ya no dice nada, solo me mira incómoda, intentando no mirar, quizás, a esta altura también estará deseando que yo deje de hablar y que su marido olvide aquel momento. Ella, parece haber recibido el aviso de su marido, y yo me quedé repasando el momento para entender un poco más la situación. (Extracto de diario de campo, 2017).

## **Nuevas interrogantes a partir de la aplicación de la cotitularidad de la tierra. De vuelta en el campo**

En esta tesis abordo la implementación de la titularidad conjunta y sus efectos en las relaciones de género constituidas en torno a la tierra. El propósito es comprender la relación entre los cambios legislativos, políticos y la experiencia de vida de las mujeres destinatarias de las políticas de tierras. Esto supone analizar las transformaciones a partir de la titularidad conjunta de la tierra para las mujeres. Para tal fin propongo analizar las problemáticas en torno a las tierras públicas del Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC). Este es un organismo público, fundado mediante una ley en el año 1948, que administra las tierras estatales para la distribución, la adjudicación y el apoyo a la instalación en el medio rural. La titularidad conjunta es una política de tierra implementada desde el año 2014 por el INC que identifica desigualdades de género a superar a través de la

adjudicación de la titularidad de los predios a las mujeres beneficiarias de tierras. Esta iniciativa política responde a las demandas realizadas desde la sociedad civil y los organismos internacionales sobre los derechos de las mujeres a la tierra. En el año 2019 se consagra en una ley que busca garantizar los derechos de las mujeres, dotando de mayor formalidad normativa a la iniciativa que establecía la política.<sup>1</sup> En este marco, coloco la discusión sobre la equidad de género en el acceso y control de la tierra en los procesos de desarrollo rural. Así cobra relevancia también la conformación de la idea de estado en relación al INC y los modos en que se vive y significa la política y la ley de tierras desde las prácticas cotidianas.<sup>2</sup> Para ello, busco captar el quehacer de la política que se despliega y construye diariamente en el estado, en los procesos y las rutinas institucionales, en los encuentros entre el funcionariado y las mujeres beneficiarias. Abordo las experiencias cotidianas que se configuran entre estos actores, atendiendo a los sentidos, las relaciones y las moralidades que comienzan a (re)definirse y circular entre estos a partir de la titulación conjunta.

Así como en aquel encuentro Gloria entraba en contacto con la política, lo hacía el regional del INC, que si bien ya conocía la nueva disposición que promovía la adjudicación de tierra a las mujeres, ahora tenía que resolver en su hacer cotidiano cómo la aplicaba. En el encuentro, yo quería explicar en detalle lo que significaba ser cotitular, detenerme en Gloria y en su entusiasmo, en lo que se estaría imaginando respecto a tener un título de tenencia de la tierra. El regional me había dicho alguna vez que no entendía mucho qué se quería lograr con esto de la cotitularidad, que lo veía complicado. Nunca profundizamos al respecto, más que en conversaciones generales, ahora tampoco lo hicimos. En esta escena que encuentra a Gloria, con su marido, el funcionario local del INC, a la cotitularidad

---

<sup>1</sup> En adelante se emplea el término cotitularidad, titularidad compartida o conjunta de forma indistinta para hacer referencia a la política, definida por resolución del directorio del INC (del 2014) y a la Ley N°.19781 (del 2019), la cual modifica el artículo 7 de la Ley N°. 11029 (del año 1948) relativo a la cotitularidad de tierras adjudicadas por el INC.

<sup>2</sup> Advierto la utilización de minúscula para la palabra “estado”, si bien esto puede resultar familiar para quienes manejen ciertas referencias académicas, puede resultar poco común en nuestro medio.

como trámite y obstáculo, también me encuentra a mi iniciando mi trabajo de campo en el lugar donde trabajo.

El trabajo de campo transcurrió entre agosto del 2017 y enero del 2020. Este texto lo empecé a escribir a mediados del año 2020 y lo finalicé a fines del 2022. El proceso de escritura fue más extenso del que tenía previsto, pero creo que ocupó el tiempo necesario para tomar distancia del trabajo de campo y dar lugar a la reflexión.

Estos fueron/son años de retracción de las políticas de acceso a las tierras estatales, de recorte presupuestal para el Instituto Nacional de Colonización, de disminución de los apoyos para la producción familiar y otros tantos sectores con menor capital y poder económico del medio rural.<sup>3</sup> En particular, se podría decir que fueron/son tiempos en los cuales en el medio rural se acentuaron las desigualdades sociales y, específicamente, las de género. Estos años marcaron un momento decisivo para el mundo y la población latinoamericana en particular.<sup>4</sup> A las problemáticas sociales, económicas y políticas ocasionadas por la pandemia de COVID en Uruguay se sumaba un cambio de gobierno marcado por la llegada de una coalición de partidos de corte liberal que ocasiona un escenario desalentador para algunos de los sectores más vulnerables del país<sup>5</sup>. En el medio rural algunos de los cambios se hicieron sentir por los recortes presupuestales de las políticas dirigidas a la producción familiar, por las dificultades de la participación de la población rural y por la falta de algunos servicios públicos. En lo que tienen que ver con el ámbito público y su accionar a nivel local, por ejemplo, se vieron afectados todos los espacios de

---

<sup>3</sup> A partir de la Ley N°. 19996 de Rendición de cuentas y balance presupuestal del ejercicio 2020 (del año 2021) se redujo el presupuesto del INC para las inversiones en tierras y desarrollo de los emprendimientos. A su vez, en el Plan Estratégico del INC (2020-2024) se definió no priorizar la política de adquisición de tierra, que registraba en los años anteriores un promedio de 8.000 hectáreas adquiridas por año. El freno a la compra de tierras no permite dar respuesta a la demanda existente, que, según los datos del INC supera las 1.500 familias inscriptas por año a llamados a fracciones libres (disponible en [www.colonizacion.com.uy/datos-y-estadisticas](http://www.colonizacion.com.uy/datos-y-estadisticas)).

<sup>4</sup> Véase CEPAL (2021).

<sup>5</sup> Véase Brum y De Rosa (2020) sobre el efecto de la contracción en los niveles de empleo e ingresos sobre la pobreza a partir de la pandemia y Vigorito y Salas (2021) sobre los efectos de las crisis sobre la desigualdad y la pobreza en Uruguay.

participación social y apoyos vinculados a la producción familiar, tales como las Mesas de Desarrollo Rural, las actividades de intercambio y los fondos para compra de tierra, inversiones y asistencia técnica a los emprendimientos rurales.<sup>6</sup> A nivel de la institucionalidad pública agropecuaria, se redujeron a la mínima expresión las actividades presenciales en los territorios, así como la atención en las oficinas, generando cambios en cuanto a la gestión local y mayor distancia entre la población destinataria de las políticas y las instituciones. De este modo convergen situaciones que reducen aquellos espacios de encuentro locales y lo que se produce en esas interacciones cotidianas fue relegado, cuando era posible, a la virtualidad con todas sus condicionantes.

Uruguay es un país pequeño, en superficie y habitantes, y principalmente en la región en comparación con sus vecinos Brasil y Argentina. Según las estadísticas oficiales, su población total alcanza a unas 3.286.314 personas y la población rural representa el 5%. Las mujeres son el 43,8% de la población rural (76.855). La mayoría de la población se concentra en las principales ciudades departamentales y en este sentido se destaca la capital, Montevideo, con el 40 % de la población del país. (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2011).<sup>7</sup>

El debate sobre la cuestión de la tierra atraviesa a Uruguay desde etapas tempranas, antes de su conformación política como país y, después, a partir del desarrollo del puerto, que exportará la producción agropecuaria.

Tal como veremos a partir de varios estudios, hacia el siglo XX algunos cambios en las condiciones del modelo agroexportador favorecieron a colocar en el tema de la tierra la discusión sobre el modelo de país que se quería construir. La concentración de la propiedad de la tierra era considerada por algunos sectores

---

<sup>6</sup> Las Mesas de Desarrollo Rural, creadas mediante la Ley N°. 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, son un espacio de encuentro y articulación entre representantes de las organizaciones de productores/as (principalmente familiares), de asalariados/as y de jóvenes con equipos técnicos extensionistas del MGAP y actores que integran la ruralidad.

<sup>7</sup> Más allá de la definición censal sobre población urbana/rural, me gustaría aclarar que en esta tesis cuando hago referencia a mujeres rurales considero a todas aquellas mujeres que trabajan en forma remunerada o no remunerada en el sector agropecuario y/o residen en unidades de producción.

como la causa de las principales problemáticas que atravesaba el país. En ese proceso, la apuesta a la colonización agraria surge como alternativa para el desarrollo del medio rural y dar respuestas a las problemáticas sociales, productivas y económicas (Maubrigades, 2000; Moraes, 1998; Barrán y Nahum, 1978, 1993; Yaffé, 2003).

Las relaciones de género constituidas en torno al uso y la tenencia de la tierra las veremos asociadas a las estructuras de propiedad, titularidad y organización sexual del trabajo. Éstas son algunas de las principales dinámicas que históricamente han impactado sobre la producción familiar y en particular sobre las cuales se han configurado las desigualdades de género. Uno de los focos de atención de la tesis refiere al lugar de las mujeres en el proceso de la colonización agraria en Uruguay, como destinatarias, como propietarias o titulares de tierra, y, por tanto, como sujetos de derechos de las políticas de tierras. Por ello, propongo repasar el proceso histórico de la colonización agraria en Uruguay, incluso desde antes de la creación del INC. Señalar algunos rasgos característicos del proceso de consolidación de la estructura agraria, concentrada, extensiva y fuertemente vinculada al latifundio ganadero, y una agricultura familiar incipiente asociada a la necesidad de abastecimiento de alimentos a las ciudades. En este panorama busco situar a las mujeres en relación a la tierra para comprender los procesos de cambios normativos y políticos más recientes.

Uruguay cuenta con 16,4 millones de hectáreas de uso agropecuario que representan más del 90% de la superficie del país. El sector agropecuario y las cadenas agroindustriales tienen una incidencia clave para la economía nacional. Así, por ejemplo, en el 2019, el sector agroindustrial tuvo una participación de 82% del total de bienes exportados por el país. Por su parte, el alto dinamismo que ha tenido el sector agropecuario se refleja a través de la evolución del precio de la tierra, que aumenta su valor en los últimos 15 años (Uruguay XXI, 2020).

En Uruguay, al igual que sucede en los países de la región, la estructura de la tenencia de la tierra se caracteriza por una distribución desigual y alta

concentración.<sup>8</sup> De acuerdo al último Censo Agropecuario (del 2011), el 56 % de las explotaciones agropecuarias ocupan el 5% de la superficie, mientras que el 9% de las explotaciones acumulan aproximadamente el 60% (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Oficina de Estadísticas Agropecuarias [MGAP-DIEA], 2014). Este fenómeno está asociado a diversas dinámicas que tienen implicancias sobre el sector agropecuario, tales como, al incremento de capitales extranjeros que han logrado captar mayores extensiones de tierra y capital. Por otra parte, los regímenes de la tenencia de la tierra reflejan estructuras desiguales que perjudican principalmente a los establecimientos de menor escala. A su vez, al analizar los datos de tenencia de tierra a nivel de personas físicas, vemos que, en particular, los varones concentran la mayor superficie de tierra, lo cual además de lo considerado anteriormente, establece grandes desigualdades de género. El 19,7% de las explotaciones agrícolas están encabezadas por mujeres con una superficie explotada que representa el 11,2% (MGAP-DIEA, 2014). Actualmente, en tierras estatales el 33% de las unidades de producción familiares tienen como titulares a mujeres (Instituto Nacional de Colonización [INC] Unidad de Seguimiento y Evaluación [USyE], 2022a). De acuerdo a los datos presentados por el INC, esta cifra ha aumentado a partir de la aplicación de la política de titularidad conjunta de la tierra, en tanto, previo a la implementación de la política (a inicios del 2014), el 12% de las tierras estatales estaban en manos de mujeres (INC-USyE, 2021c).

En efecto, la adopción de políticas o fondos públicos para atender las limitantes que enfrentan las mujeres rurales en cuanto al acceso a la tierra, o a otros recursos, tienen incidencia en la reducción de las brechas de desigualdades. Así, por ejemplo, en la última década se evidencian avances significativos acerca de la propiedad y la distribución de la tierra en varios países de la región. Según datos aportados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2016 en América Latina y el Caribe entre el 8% y el 30% de las explotaciones agropecuarias están a cargo de mujeres. De acuerdo a estas cifras, ha

---

<sup>8</sup> Según FAO (2017) en América Latina el coeficiente de Gini respecto a la distribución de la tierra alcanza el 0.79, en Sudamérica la desigualdad se incrementa y alcanza 0.85, mientras que en Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55) es menor.

aumentado la proporción de mujeres en las explotaciones agropecuarias en Paraguay, Chile, Perú, Guatemala y Nicaragua, identificándose un incremento de hasta 5 puntos en las mediciones realizadas en estos países en años previos. Paraguay aumentó 13 puntos entre 1991 y 2008, Chile pasó de 21% en 1997 a 30% en 2007, Perú sube 4 puntos ubicándose en un 24% en el 2011, Guatemala logra el 8% en 2003 y Nicaragua aumenta 5 puntos, pasa de 18% en 2001 a 23% en 2011. Aun así, se constata que las mujeres enfrentan grandes limitantes en el acceso y control de los recursos y para el reconocimiento de sus derechos laborales y legales, o del trabajo doméstico y de cuidados que realizan, fruto de la persistencia del orden patriarcal.

En Uruguay, por ejemplo, se observa una leve disminución en la brecha de género en la tasa de empleo entre el 2006 (la cual se ubicaba en el 22,6) y el 2019 (que alcanza el 15,9) (Organización de Naciones Unidas [ONU-Mujeres], 2020). No obstante, según el lugar de residencia, la tasa de empleo femenina es más baja en localidades menores a 5000 habitantes y zonas rurales que en localidades con mayor población. Por otro lado, la distribución porcentual según condición de actividad por sexo demuestra un sesgo importante sobre la dedicación al trabajo doméstico por parte de varones (1,2%) y mujeres (11,8%) A su vez, esta brecha se incrementa en las localidades mayores a 5000 habitantes (y alcanza a 12,6% en mujeres) y asciende en las localidades menores de 5000 habitantes y zonas rurales (17%) (ONU-Mujeres, 2020).

Abordar etnográficamente estas problemáticas implicó la realización de observación participante en distintas colonias del INC, en los encuentros y en las oficinas regionales que el organismo tiene desplegadas en todo el país. Para ello, acompañé las rutinas de trabajo, las salidas a campo, las actividades y los talleres en los cuales participa el funcionariado del INC y las mujeres rurales beneficiarias o vinculadas a las políticas de tierras, así como sus espacios del quehacer cotidiano. La propuesta metodológica considera un abordaje multisituado (Marcus, 2001). Más específicamente, se orienta a seguir la expresión de la titularidad conjunta, esto supone captar los usos y sentidos situados que comienzan a circular entre los actores

desde la implementación de la política. Para indagar cómo fluyen los entendimientos acerca de la titularidad conjunta, cómo se internalizan e influyen en la cotidianeidad, fui explorando lo que sucede en los encuentros entre el funcionariado del INC y las mujeres destinatarias de las políticas. Buscaba entender lo que sucede en el estado a través de procesos concretos, captar las moralidades que emergen y se entrecruzan en estos espacios de gestión local y el modo que estas interacciones incidían en la aplicación de las políticas y las normativas. Con el fin de indagar sobre la percepción del proceso de implementación de la política de titularidad conjunta, así como de los cambios a partir de su aplicación, además de observación participante entrevisté a veinte mujeres en forma individual, en algunos casos con más de una instancia de entrevista a cada una de ellas y realicé entrevistas colectivas a grupos de mujeres. Además, de acompañar las rutinas institucionales y las salidas del funcionariado al campo, realicé cuatro entrevistas a funcionarias del INC. Mi material de campo surge así de las notas que iba tomando al final de las salidas (en general a la vuelta del campo), durante las entrevistas y a partir de las transcripciones de algunas de ellas.

En algunos casos la información estadística me permite realizar análisis y comparaciones acerca de las situaciones y los contextos que abordo, no obstante, resulta insuficiente para dar cuenta de cómo y porqué suceden ciertos procesos.

El acercamiento a las prácticas de registro, de producción documental, de circulación y archivo de algunas funcionarias del INC, motivó el abordaje de los documentos institucionales. Para ello, me propuse seguir la circulación de los documentos (Marcus, 2001), el sentido que adquieren y lo que producen las prácticas escritas, desde una perspectiva ética y moral que se plasma en valoraciones y en la construcción de diversos vínculos y relaciones entre las personas en los distintos espacios que habitan.

Entre el 2017 y el 2020 fueron los años que me trasladé al campo con mi cuaderno de notas en mano, las preguntas de investigación en mente y el propósito de documentar (Ingold, 2017). Sin embargo, es necesario apuntar que hace más de 12 años trabajo en el INC. Las experiencias que fui acumulando en estos años sirvieron

de inspiración para la elección del tema de estudio al despertar un particular interés en comprender esta dimensión del hacer cotidiano y situado de la política. A partir de la nueva política impulsada por el INC en el año 2014, que devino en ley en el 2019, y fomenta el acceso a la tierra de las mujeres me preguntaba ¿qué significaba la cotitularidad para las mujeres? ¿Era esta la política que se demandaba por parte de la sociedad civil? ¿Hay cambios en relación al género a partir de la implementación de la política? Las modificaciones políticas y normativas sobre la propiedad, la tenencia y el acceso a la tierra (y con ella a otros bienes de producción, apoyos y servicios) ¿contribuyen a producir cambios en cuanto al uso y control de la tierra? ¿Alcanza una ley para modificar las prácticas cotidianas que excluyen, en forma histórica y sistemática, a las mujeres de las oficinas públicas, de la participación y toma de decisiones en diferentes ámbitos? Mis años como funcionaria del INC, mis contradicciones y reflexiones, ese cúmulo de experiencias fragmentadas y desordenadas son los lugares de memoria que visitaré a la luz de las preguntas de investigación y en ese sentido conforman también parte de este estudio.

Por esto es importante señalar lo que sucedía en el país, en el INC y en las políticas, entre el cierre del trabajo de campo y el inicio del proceso de escritura. Si bien más que etapas separadas son partes de un mismo proceso de investigación, marco esta división para realizar las siguientes observaciones.

En el año 2020 la asunción del nuevo gobierno de coalición promueve una agenda política que establecerá nuevas reglas de juego para la agricultura familiar. Por ejemplo, mediante el mecanismo de Urgente Consideración, una Ley (N°. 19889) de 475 artículos por la vía parlamentaria buscó la aplicación de un programa de gobierno que modificó aspectos centrales en las políticas vinculadas a la producción, al acceso a tierra, la vivienda, la educación y la seguridad entre otras. Para el Instituto Nacional de Colonización la implementación de esta ley significó una pérdida en términos económicos, políticos, institucionales y sociales. Hasta el momento, se redujo alrededor de un 10% (aproximadamente 60.000 hectáreas) el patrimonio de tierras que disponía el organismo y se modificó uno de los principios fundamentales que rige las adjudicaciones de la tierra, al flexibilizar los requisitos

para la residencia en los predios. Este giro político también implicó otros cambios. Al navegar por la página web del INC, no aparecen prácticamente referencias previas a marzo del 2020. Solo títulos, etiquetas vacías, referencias a eventos, actividades e iniciativas de programas de los cuales no figura su contenido. ¿Qué pasó en la última década? Aparentemente, se borraron los contenidos de la web institucional previos a la asunción del nuevo gobierno en el año 2020. Pero, ¿se puede borrar la memoria? ¿Se puede obligar a olvidar? “Somos nuestra memoria, somos ese quimérico museo de formas inconstantes, ese montón de espejos rotos” decía Borges (2018 [1969], p. 206). Una forma de resistir al olvido y accionar en el presente es volver a escribir sobre el pasado, reconstruir lo sucedido e imaginar lo que se puede cambiar, pero, ¿cómo hacerlo sin memoria? Escribir esta tesis es también una manera de intentar frenar este olvido, o al menos, advertir a una lectura crítica sobre el presente/pasado reciente de la política de tierras mediante la reconstrucción de su hacer cotidiano.

Estas puntualizaciones también buscan hacer notar que haré referencia al INC en los términos que lo pensaba durante el proceso de la investigación. No obstante, este texto no estará ajeno a la coyuntura actual que iré describiendo (en parte) a lo largo de estas páginas. De este modo advierto que no se va a encontrar un capítulo que haga una reseña sobre el INC hoy, sobre los efectos de los cambios políticos y de las políticas a partir del 2020. A lo largo del texto se aportarán reflexiones que emergen del proceso de escritura. En este momento se entremezclan múltiples dudas e incertidumbre sobre el destino del INC, sobre si se mantendrán los recursos para sostener a la institución, la compra y adjudicación de tierras, sobre cuáles son/serán los sectores prioritarios y el rol social del INC en materia de políticas de tierras. Distintivamente, aparece una preocupación académica y laboral sobre los posibles retrocesos en los derechos apenas conquistados por/para las mujeres rurales. El devenir es incierto, es abrumador para quienes trabajamos día a día en las oficinas públicas, entre los expedientes, detrás de los escritorios y en las colonias, para/con las colonas. Más aún para quienes creemos que el ámbito público en Uruguay ha tenido y mantiene un rol en la regularización del uso de la tierra, en el ordenamiento de los territorios y en la reducción de las desigualdades de género.

## **El “desorden” que crea la cotitularidad. Sobre el problema de investigación**

Este trabajo es parte de un recorrido que inicié hace ya algunos años con la tesis de la maestría acerca del vínculo de las políticas de tierras y las relaciones de género.<sup>9</sup> En aquella oportunidad, a través de un estudio en una colonia del INC dedicada a la lechería familiar ubicada al noroeste del Uruguay, reflexionaba sobre las dinámicas identitarias, de reconocimiento y autonomía de las mujeres en articulación con la titularidad o propiedad de los recursos, principalmente la tierra (Camors, 2015). En aquel entonces trabajaba en una oficina del INC (con sede en Montevideo) que acompañaba las adjudicaciones de gestión colectiva de la tierra, pero al mismo -junto con otras funcionarias del INC- realizábamos tareas de apoyo a las iniciativas vinculadas a la política de género que recién se estaba instalando. En ese momento en el INC transitábamos los inicios de la implementación de la política de la cotitularidad, ávidas por ver los cambios que se producían en ese proceso. Festejábamos que finalmente, luego de casi 70 años de historia el INC definía una política para el acceso a la tierra de las mujeres. Si bien en la ley fundacional del INC no existían impedimentos formales para la adjudicación a mujeres, esta iniciativa era la primera modificación de la política de regulación de tierras que identificaba desigualdades de género las cuales planteaba reducir mediante la titularidad conjunta de los predios.

La investigación de doctorado era una oportunidad para continuar explorando las dificultades que encuentran las mujeres para acceder a la tierra y los efectos de la adjudicación (y la no-adjudicación) de tierra en sus relaciones y sus experiencias cotidianas, pero desde una perspectiva diferente a la investigación de la maestría. El foco de análisis ahora estaría puesto en la aplicación de la política (y luego la ley) desde una perspectiva que mirara a la conformación del INC (y de los procesos

---

<sup>9</sup> 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). FLACSO, México.

de colonización), a su hacer cotidiano, sobre el rol del funcionariado, sus prácticas, las dinámicas institucionales y lo que sucede en los encuentros con las mujeres. Si bien no me propondría realizar una etnografía del funcionariado del INC o de las burocracias en la gestión local, sí planteaba acompañar sus rutinas y acercarme a sus ideas y representaciones para captar otras perspectivas que tensionan el acceso a la tierra de las mujeres.

La ley de cotitularidad es el resultado de un proceso de construcción colectiva en el cual convergen las demandas de las organizaciones de mujeres rurales, las recomendaciones de los organismos de cooperación internacional y las agendas de las instituciones públicas referentes en políticas de desarrollo rural. Adicionalmente, a nivel nacional, es posible reconocer una serie de insumos normativos que establecen la pertinencia del abordaje de la perspectiva de género desde una mirada transversal a diferentes temáticas, que incluían referencias a las mujeres rurales.<sup>10</sup>

La reivindicación sobre la igualdad de derechos en el acceso a la tierra fue permeando distintos ámbitos de participación de la sociedad civil y de los entornos institucionales. Desde la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), ámbito con participación de la sociedad civil, este reclamo fue adoptado como uno de los temas de la agenda en políticas de equidad de género.<sup>11</sup> En especial, desde el grupo temático de Género que funciona desde los orígenes de la REAF con el objetivo de promover el fortalecimiento y el desarrollo de políticas de igualdad de género para la agricultura familiar.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Ley N°. 18104 de 2007 de Igualdad de derechos entre hombres y mujeres, Ley N°. 19580 de 2017 de Violencia basada en género, Ley N°. 19685 de 2018 de Promoción del desarrollo con equidad de género, la Estrategia Nacional para la igualdad de género 2030, decreto N°. 137/018 de 2018 y la Ley N°. 19846 de 2019 de Igualdad de derechos y no discriminación en base al género.

<sup>11</sup> La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) fue creada en la órbita del MERCOSUR en el año 2004 como órgano asesor para la elaboración de propuestas y recomendaciones sobre políticas regionales que orientan las acciones de los Estados miembros y asociados.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el 2008.<sup>12</sup>

[...] recomienda al Estado parte (Uruguay) que elabore políticas y programas integrales destinados a empoderar económicamente a las mujeres de las zonas rurales, facilitándoles el acceso a la capacitación, los recursos de producción y el capital, así como a los servicios de salud y la seguridad social (Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación con la mujer [ONU-CEDAW] 2008, p.8).

En base a los siguientes informes que fueron presentados por parte del estado uruguayo este Comité reconoce los avances alcanzados a nivel país mediante diferentes instrumentos legislativos y en materia política, y:

recomienda al Estado parte que: a) Redoble sus esfuerzos para promover oportunidades de generación de ingresos para las mujeres rurales y fomentar el emprendimiento de estas mujeres; b) Vele por que las mujeres rurales tengan acceso a la tierra en pie de igualdad con los hombres, mediante campañas de sensibilización acerca de la importancia del acceso a la tierra como factor de desarrollo; c) Garantice que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y la protección social (Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación con la mujer [ONU-CEDAW] 2016, p.14).

En este contexto, producto del diálogo entre instituciones públicas, las organizaciones de mujeres rurales y las recomendaciones en base a compromisos internacionales se coincide en la necesidad de generar los instrumentos para que las mujeres accedan a la titularidad de la tierra.

A fines del año 2014, la política de cotitularidad fue presentada por iniciativa de la presidenta del INC y aprobada mediante resolución del Directorio por unanimidad (INC, 2014). Cinco años después, en el 2019, se promulga mediante la Ley N°. 19781, también a propuesta de la presidenta del INC con el apoyo del directorio de la institución y el aval del MGAP.

---

<sup>12</sup> Uruguay la ratifica en 1981 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta ratificación obliga al país a informar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano que supervisa el cumplimiento de la CEDAW.

En este recorrido, en el cual se estaba construyendo la política de género en el INC, yo intentaba responder preguntas e inquietudes que surgían de la conjunción de intereses académicos y de mi práctica laboral cotidiana. Esta combinación fue sin duda un desafío, de difícil articulación y por momentos me colocaba en situaciones incómodas, algunas de las cuales abordaré en las próximas páginas. No obstante, las herramientas que me ofrecía la antropología me permitieron reflexionar en torno a algunas circunstancias que surgían en el transcurso de la implementación de la política y durante mi trabajo de campo.

Entre las compañeras que integrábamos el equipo de trabajo que monitorea la política de titularidad conjunta, coincidíamos que se estaban produciendo cambios jurídicos y políticos que contribuían al reconocimiento de las mujeres destinatarias de las tierras del INC como sujeto de derecho directo de las políticas (Camors 2015; 2016; Camors y Bacigalupe, 2017). Este reconocimiento se producía en un clima de efervescencia de las políticas de género a nivel nacional. En ese contexto, la cotitularidad era solo una del conjunto de políticas que se estaban ejecutando y una de las cuales impactaba directamente sobre las mujeres rurales. En el inicio de esta investigación, lo primero que me propuse fue comprender cómo vivían las mujeres el hecho de ser colonas titulares. Etnografiar desde la vida cotidiana de las mujeres acerca de cómo viven la política de tierra hacía posible abordar las representaciones y subjetividades que comenzaban a circular a partir de la política. Uno de los aspectos centrales era analizar el sentido que adquiere la titularidad (el derecho sobre la tierra en términos formales) y los efectos que produce, atendiendo al vínculo entre acceso a los recursos productivos, en especial la tierra y las relaciones de género. Las disputas históricas por la propiedad y el control de la tierra como resultado de relaciones de clases, la preponderancia u omnipresencia del estado y del ámbito de “lo público” en su rol de regulador de las estructuras de tenencia y de las formas de habitar los territorios, me llevaron a reflexionar en torno a los modos en que las políticas se articulan con lo social y lo moral, y se van configurando, en torno y a partir, de las relaciones de género y en el quehacer cotidiano.

Seguir las expresiones de la cotitularidad en diferentes espacios y lugares me llevó a identificar que en el encuentro con las mujeres se ponían en práctica distintos recursos o estrategias burocráticas (Wanderley, 2009), elecciones atravesadas por efectos y afectos (Gaztañaga, Piñeiro y Ferrero 2016; Lynch, 2012) y valoraciones morales que mediaban en los procesos de aplicación de la ley y las políticas (Graziano, 2018; Lugones, 2014). Estas prácticas parecían incidir en la configuración de un espacio en el cual se definía lo que era justo y correcto (Poole, 2012) más allá de lo dispuesto por la normativa. De este modo, era relevante entender al estado a través de procesos concretos.

Entre mis primeras observaciones aparecía que esta paulatina resignificación del sujeto beneficiario de la política de tierras como ser sexuado producía una serie de incomodidades, malestares y resistencias entre algunos actores. En los intercambios cotidianos entre el funcionariado del INC como entre los colonos (los varones titulares de predios) comenzaba a percibir que de algún modo se alteraba el orden o se creaba desorden, en el sentido de Pateman (2018). Tras la aprobación de la cotitularidad desde el INC se habían desplegado nuevas prácticas que involucraban actividades de capacitación y formación en género, intervenciones focalizadas para mujeres, líneas de financiación y asesoramiento en respuesta a demandas de mujeres para el acceso a la tierra entre otros recursos vinculados con la producción y a la vida en las tierras del INC. Esto produjo nuevas formas de relacionamiento, la incorporación de procedimientos administrativos y metodología de trabajo que involucraban ahora a las mujeres, las que se construían en torno a la nueva categoría, *la colona*. Pero, conjuntamente a la implementación de la política comenzaron a circular expresiones y prácticas que la interpelaban. Más específicamente, entre el funcionariado del INC y entre la población destinataria de la política percibía algunas prácticas y discursos a modo de cuestionamientos hacia el INC por los ajustes realizados en virtud de la nueva política. Este “desorden” que configuraba un modo de expresión de la experiencia del cambio de la política por parte de algunos actores, se enunciaba en la gestión cotidiana y parecía condicionar la aplicación de la política. ¿Por qué se configura este cambio cómo “desorden”?

¿Cómo lleva a algunos actores a buscar alternativas de aplicación? y ¿cómo lo vivían las mujeres?

Mi preocupación inicial por las formas de poder y las estructuras de desigualdad que caracterizaban las relaciones en el medio rural, en particular el acceso y control de la tierra por parte de las mujeres, me llevó a buscar respuestas en el quehacer cotidiano que me permitieran abordar lo que sucedía. Me inquietaba conocer cómo operaban estos movimientos (en el predio, en lo productivo, en lo doméstico, en relación al trabajo y a los recursos, pero también en las rutinas institucionales, en el accionar del funcionariado y en la interacción), qué alcance tenían y de qué manera incidían en la aplicación de la política. En este sentido, retomo la idea de Gupta y Sharma (2006) sobre las formas de autoridad basadas en la ley, que parecen imparciales e impersonales, pero que se encarnan en las rutinas y en la cotidianeidad de los encuentros. Así también recupero la propuesta de Butler (1990) acerca de las rutinas institucionales que hacen a la autoridad burocrática y su performatividad, configuran la imagen de estado, de poder, así como los entendimientos que circulan y generan comportamientos, formas de verse, de ver al otro.

Abordar etnográficamente las experiencias tras la titularidad conjunta en la cotidianeidad y en la (inter)acción entre las burocracias a nivel local y las mujeres rurales beneficiarias de la política de tierra, supuso la reflexión en torno a dos ejes centrales que articulan el tema de la investigación.<sup>13</sup>

En primer lugar, la ley y el estado como problema etnográfico demanda el análisis de la idea de estado y sus límites, los cuales se constituyen en sí mismos como efectos del ejercicio del poder (Sharma y Gupta, 2006). En esto, la posesión y control de la tierra se configuran como eje de inclusión/exclusión en relación a las desigualdades de género. Así también, sobre este eje me desplazaré para intentar

---

<sup>13</sup> Se utiliza el término funcionariado o burocracias para hacer referencia a las personas que forman parte de la plantilla de personal del INC y ocupan puestos estables, técnicos o administrativos, lo cual deja afuera a los que ocupan cargos políticos. En ningún caso pretende abarcar a todo el funcionariado del INC. Por otro lado, con la expresión “mujeres rurales beneficiarias de la política de tierra” se hace referencia a las mujeres que son esposas o concubinas de varones titulares (colonos) de predios del INC, a las mujeres titulares de predios del INC (colonas, en cualquiera de las modalidades posibles -en forma individual, cotitular o asociativa-) o, a las mujeres aspirantes a predios del INC. En cualquier caso, se hace referencia a las mujeres que fueron parte de este estudio.

conocer y comprender la idea de estado y cómo se expresaba en las prácticas, los gestos, las semánticas y los lenguajes que se fijan, fluyen, circulan y se expresan entre los actores.

Desde la antropología, desde diferentes perspectivas se ha puesto foco en el estudio del ámbito de la política o de las políticas públicas, en las prácticas políticas o la política como categoría de análisis (Koster, 2021). Recupero el carácter relacional de la antropología y su perspectiva analítica para abordar la acción política en la vida cotidiana (los símbolos y rituales asociados a esa acción, las tensiones y los conflictos), así como la imbricación de lo político en otras dimensiones de lo social (Gledhill, 2000; Abélès, 1992). De este modo, mirar las políticas como proceso vivo (Fernández, Quirós y Gaztañaga, 2017) y en su hacer cotidiano, lo cual la lleva a abordar la política como producción y lo que se produce haciendo (Quirós, 2011). En relación a estas perspectivas, en segundo lugar, busco responder cuestiones vinculadas al espacio entre el funcionariado público y las mujeres beneficiarias lo cual requería problematizar lo que sucedía en las interacciones que tienen lugar en la gestión local del INC, en las oficinas, en las colonias y en otros lugares de encuentro, así como a través de los documentos que circulan entre ellos. En este sentido, busco captar los modos de funcionamiento, los movimientos y efectos de los procesos políticos. Las interacciones, la aplicación de las normas y las formas institucionales producen prácticas que se crean y transforman en ese discurrir. Surgen ideas y representaciones que emergen de su entendimiento, cuya circulación, sus usos y los sentidos que adquieren para los diferentes actores, serán los puntos de atención que procuro explorar.

Así también, el trabajo de campo en espacios burocráticos requiere el abordaje de los documentos como constitutivos de las reglas, los conocimientos, las prácticas y las subjetividades de las propias instituciones (Hull, 2012) y de quienes los producen, circulan y archivan (Lowenkron y Ferreria, 2014; Stoler, 2010; Da Cunha, 2004; 2005).

Por último, estudiar la aplicación de una política de género en una institución cuyo imaginario se ha construido sobre la figura del *colono* como sujeto beneficiario de la política (Camors, 2015), demanda el abordaje desde la perspectiva feminista para

poner en el centro del análisis, desde una mirada crítica, las relaciones de poder y las estructuras de desigualdad entre varones y mujeres<sup>14</sup>. A su vez, desde una mirada feminista, se cuestiona la separación entre lo público (como espacio político de los varones) y lo privado (como espacio doméstico de las mujeres) y así también de los roles sociales asociados. El feminismo contribuye a politizar lo privado y a llevar por medio de este cuestionamiento lo personal al campo político. Aunado a esto, permite reconocer las formas en que se manifiestan las asimetrías entre varones y mujeres (que aquí tomarán la forma de “el buen colono y su familia”), visibilizar prácticas y discursos que legitiman una dominación sexista y condicionan los derechos “garantizados” (mediante las leyes y políticas) para las mujeres.<sup>15</sup>

## **Recorridos y movimientos durante el trabajo de campo**

Tal como mencioné antes, una de las preguntas iniciales de investigación giraba en torno a la implementación de la titularidad conjunta y sus efectos en la vida de las mujeres. Esta puede ser abordada como una política liderada por el INC, que identifica deficiencias a superar a través de la adjudicación de la titularidad de los predios a las mujeres beneficiarias de las tierras del INC. Pero además se consagra en una ley que buscaba garantizar los derechos de las mujeres en el marco de los procesos de colonización.

Al tiempo que intentaba comprender cómo se configuraba el poder de la titularidad conjunta sospechaba que éste no surgía de la política o la ley, sino más bien de su aplicación. Esto me llevaba a poner foco en las formas de poder que se producían en la cotidianeidad y en las relaciones de género. Estudiar esta cuestión requería indagar en las experiencias de las mujeres y el modo que operaba el INC en los

---

<sup>14</sup> Empleo la letra itálica para la palabra colono para llamar la atención sobre este término y advertir que, si bien puede resultar familiar, en este contexto adopta un significado particular.

<sup>15</sup> En este caso, las comillas para “el buen colono y su familia” se utilizan para indicar que se trata de una categoría nativa que aquí analizaré como idea de estado e indagaré cómo fue y es producida y reproducida en las relaciones que se constituyen en torno a la tierra adjudicada.

espacios locales, a través de quienes actúan en este proceso. El rol del funcionariado es fundamental por la autoridad que ejercen en el espacio local y porque son el primer nivel de contacto con la población. Igualmente, era necesario abordar las desigualdades de género sobre el acceso y control de la tierra y comprender cómo operaban las relaciones de poder en el medio rural y en la producción familiar.

Por ello, mi atención se centra en lo que se produce en el hacer cotidiano de la política que se despliega y construye diariamente en las rutinas institucionales y en los encuentros entre el funcionariado público del INC y las mujeres destinatarias. Desde esta perspectiva, centrada, por un lado, en los sentidos, relaciones y moralidades que comienzan a (re)definirse desde la implementación de la titulación conjunta, pretendo abordar cómo influyen los cambios políticos y normativos en la vida de las mujeres. Por otro lado, propongo reflexionar acerca de las representaciones y prácticas cotidianas del funcionariado público, en las relaciones y las circunstancias que median y enmarcan sus acciones en el encuentro con las mujeres, para comprender cómo inciden las burocracias en la gestión de las políticas.

Hacer referencia a lo local para situar las dinámicas y los actores que interactúan no quiere decir que se trate de fenómenos aislados, sino por el contrario, en tanto es un espacio caracterizado por el desplazamiento de procesos que se hallan influenciados por lo que sucede a nivel nacional.<sup>16</sup>

El interés de la antropología y la etnografía por el estudio de las políticas como objeto de indagación ha estado presente desde los inicios de la disciplina asociada a la organización y estructuras de gobierno, de poder y de autoridad en sociedades sin estados o con sistemas estatales en formación.

Pierre Clastres (1981; 2008) reflexiona en torno al espacio de lo político y plantea como interrogante la cuestión de la naturaleza del poder. Pone atención en la idea de Estado tal como era formulada desde la “certeza etnocéntrica” de occidente

---

<sup>16</sup> Véase Gledhill (2000) sobre la antropología y la relación entre lo local y universal que aborda en otros contextos.

problematizando su presencia/ausencia entre los grupos que estudia. Deleuze y Guattari en “Mil Mesetas Capitalismo y esquizofrenia” (2004 [1988]) toman como punto de partida los trabajos de Clastres para reflexionar sobre la formación y existencia de una forma-estado. Señalan que “[...] lo que define al Estado es el movimiento de perpetuación o conservación de órganos de poder” (Deleuze y Guattari, 2004, p. 364). “El Estado siempre ha estado en relación con un afuera, y no se puede concebirse independientemente de esta relación [...]” (Deleuze y Guattari, 2004, p. 367). Estos autores, entre otras cuestiones, interrogan las formas del estado y la cuestión del poder. A partir de la noción de máquina (como cualquier sistema de interrupción de flujos) de la guerra, ponen foco en la “exterioridad” e “interioridad” del estado para entender los procesos de interacción y coexistencia de formas que siempre están en relación.

La reflexión sobre el estado y la búsqueda de problematizar acerca de la construcción cultural y local del estado ha reunido una serie de trabajos entre los cuales se puede citar el de Philip Corrigan y Derek Sayer (2007) sobre la formación del estado inglés como proceso cultural. Esto ha implicado llamar la atención sobre los actores sociales, las prácticas cotidianas y las situaciones históricas concretas como parte de la construcción del estado. Así también el compilado por Gilbert Joseph y Daniel Nugent (2002), llamado “Aspectos cotidianos de la formación del estado. La negociación del mando en el México moderno”, reúne varias contribuciones sobre la relación entre la cultura popular y la formación del estado. Estas perspectivas dialogan con los trabajos de James Scott (1998) quien se enfoca en el estado desde las prácticas culturales cotidianas. Sus principales aportes reflexionan sobre las relaciones entre los procesos de dominación y de resistencia en pueblos del sudeste asiático. Interesado en las dinámicas entre el estado y los sujetos, advierte sobre las pequeñas resistencias cotidianas como los disparadores de posibles cuestionamientos sobre el poder. Este autor desarrolla la idea de la legibilidad como problema central en política. Señala que, en el intento de un estado de hacer legible una sociedad, con el objeto de desempeñar sus funciones clásicas de organización y control, buscará desplegar diversos dispositivos que permitan simplificar, ordenar, clasificar y controlar a la población y el entorno (Scott, 1998).

Por su parte, Abrams (2015 [1977]), propone concebir al estado ya no en su dimensión en tanto materialidad sino como idea, por medio de “las relaciones externas e internas de las instituciones políticas y gubernamentales [...] (el sistema-estado) a partir de los cuales se construye la idea estado” (Abrams, 2015, p.42). Según Abrams, esto permitiría concebir al estado como proyecto ideológico y como ejercicio permanente de búsqueda de legitimidad y de este modo desmitificar el conjunto de relaciones de dominación que supone el estado. “Las relaciones del sistema-de-estado y de la idea-de-estado con otras formas de poder deberían y pueden ser la preocupación central del análisis político” (Abrams, 2015, p.57).

Otra perspectiva para pensar la idea del estado la aporta Bourdieu quien señala que el estado se extiende mucho más allá del campo burocrático y administrativo “[...] donde luchan los agentes para regular una esfera particular de prácticas a través de leyes, reglamentos, medidas administrativas” (Bourdieu 1997, p.74). Alude a una noción de estado que se expande a las relaciones objetivas entre posiciones de poder por todo el cuerpo social (Bourdieu, 1997).

¿Qué le otorga la autoridad, el derecho y el poder a una entidad para tener mando sobre otras personas? ¿Qué hace que lo hace oficial? ¿Qué es lo que legitima el poder? (Abéles, 1997) ¿Cómo se ejerce el poder (en el sentido de Foucault)?

Para Bourdieu (1997) de la construcción simbólica surge la autoridad define al estado como “monopolio de la violencia física y simbólica legítima” (p.97), concepto que recupera de Marx Weber y lo complementa, al introducir la idea de violencia simbólica. Además, plantea que su legitimidad se establece porque dispone de los medios eficaces para imponer categorías de pensamiento. Las personas se reconocen como parte de esa construcción de sentido, por la pertenencia al campo simbólico. Para Bourdieu, la fuerza de lo estatal, de la palabra autorizada, legítima y oficial muestra ese poder creador del estado. El acto oficial mediante el gesto de los representantes administrativos del estado moviliza el capital simbólico acumulado en el campo burocrático y manifiestan el monopolio estatal de la violencia simbólica (Bourdieu, 1997).

Para Weber (2002), el estado implica el “monopolio del uso legítimo de la fuerza física y el establecimiento del orden en un territorio determinado” (p.44) El poder

del uso de la fuerza debe ser legítimo. Plantea que no hay estado sin ley. Desde la perspectiva weberiana, el mandato es externo, la obediencia es interna y el hecho que puedan hacerse confluír es una característica de las formas de dominación. La burocracia para Weber es el instrumento de dominación y el proceso de concentración de los medios administrativos sustenta el aparato estatal de dominación.

De acuerdo a Veena Das y Deborah Poole (2008) la relación entre la violencia y las funciones ordenadoras del estado son claves para abordar el problema de los márgenes y el modo en que la legitimidad emerge como resultado de la creación de límites, efecto de las prácticas estatales, que se ubican entre lo externo y lo inherente a la ley.

Estas autoras realizan una sugerente contribución al proponer explorar el estado a través de sus “márgenes”. Apuntan, entre otros aspectos, a aquellos sitios en los que la legalidad y el orden deben ser constantemente restablecidos (Das y Poole en Asad, 2008), “[...] los límites entre el centro y la periferia, lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal [...]” (Das y Poole, 2008, p.20).

La preocupación por el interés en los estados como entidades construidas que son conceptualizadas a través de dispositivos imaginativos y simbólicos surge del reconocimiento del papel central que juegan los estados en la conformación de las comunidades locales que históricamente han ocupado a la investigación antropológica (Ferguson y Gupta, 2002).

Ferguson y Gupta (2002) han contribuido a colocar una mirada etnográfica sobre las prácticas de los propios estados e interrogar las formas en que la gente percibe y experimenta al estado en la cotidianeidad y explora sus dinámicas en constante reacomodo. Así pues, han sugerido desarmar la idea de “estado” como aparato burocrático con un anclaje institucional para abordarlo como sitios de producción simbólica y cultural que son representados y entendidos de diferentes maneras. Identifican dos principios para considerar la “espacialización del estado” en relación a las percepciones de verticalidad y abarcamiento que se producen a través de prácticas burocráticas rutinarias. La primera refiere a la idea del estado por encima de la sociedad, omnipresente; y la segunda consiste en una idea que el

estado como abarcador, engloba a las familias, a las localidades, regiones (Ferguson y Gupta, 2002).

Gupta y Ferguson entre otros autores, se refieren al “estado” con minúscula a través de lo cual trabajan desde el lenguaje la idea de desarmar esa omnipresencia del estado.

Akhil Gupta, en uno de sus trabajos “Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado” (2015), se cuestiona las formas de construcción y representación de “el estado” y examina las condiciones de posibilidad o de existencia del estado en esta aldea y ofrece una argumentación que tiene como eje de indagación la corrupción como práctica cotidiana. Establece una relación entre la aparente omnipresencia del estado y esta práctica que se extiende y atraviesa la vida cotidiana de la aldea. En su trabajo de campo investiga el funcionamiento cotidiano del estado visto a través de las prácticas de la burocracia, sea en encuentros entre el estado y los campesinos por la tramitación de títulos de propiedad o en encuentros entre un sindicato campesino y funcionarios. Analiza la formación de la cultura pública a través de los discursos de corrupción mediante los medios de prensa y apuesta a explorar las formas ya “naturalizadas de representación o imaginación popular del estado”, a estudiar las “prácticas culturales mediante las cuales el estado está representado simbólicamente ante sus empleados y ante los ciudadanos de la nación” (Gupta, 2015, p.78).

Desde una perspectiva similar Michel-Rolph Trouillot (2001) sugiere que no hay un sitio específico donde encontrar al estado en tanto no tiene necesariamente una fijación institucional ni geográfica. Por ello, requiere para su estudio de estrategias etnográficas que tomen en cuenta su fluidez, “centrarse en los múltiples sitios en los que los procesos y prácticas estatales se reconocen a través de sus efectos” (Trouillot, 2001, p.2).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Estos efectos que, los entiende como fundamentos para una etnografía del estado, son “1) un efecto de aislamiento, esto es, la producción de sujetos individualizados, atomizados moldeados y modelados para su gobierno como parte de un “público” indiferenciado pero específico; 2) un efecto de identificación, esto es, un realineamiento de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas dentro de las cuales los individuos se reconocen a sí mismos como iguales a otros; 3) un efecto de legibilidad, es decir, la producción tanto de un lenguaje como de un saber para el gobierno

Bajo esta perspectiva propone ver al estado más allá que un aparato de los gobiernos nacionales, sino como conjunto de prácticas, procesos y sus efectos, no necesariamente limitado por alguna institución, en tanto “su materialidad reside mucho menos en las instituciones que en el discurrir de los procesos y relaciones de poder, para que de esta manera se generen nuevos espacios para el desenvolvimiento del poder” (Trouillot, 2001, p.5). De este modo advierte, como desafío para hacer una etnografía del estado, la necesidad de “seguir la pista de esas prácticas, procesos y sus efectos” que coincidirán o no con el espacio de las instituciones gubernamentales o nacionales (Trouillot 2001, p.10). De aquí la relevancia de observar los efectos del estado en los lugares menos obvios y atender a los encuentros con el estado en las distintas dimensiones de la vida cotidiana.

En vínculo con estas perspectivas, mi interés es abordar el estado como un conjunto complejo de procesos, de instituciones entrelazadas y tecnologías de gobierno, como las políticas, planes y programas de intervención focalizados. Se incluyen aquí, los discursos, las prácticas, las representaciones y las relaciones de poder que emergen de esta construcción y se hallan históricamente situados. En consecuencia, para estudiar el estado fue necesario reconocer los actores que intervienen y el modo en que se posicionan. Además, estas instituciones tienen una dimensión material que también es necesario considerar, como ser las oficinas, los documentos y procedimientos a través de las cuales convergen actores, relaciones de poder y mediante las que opera el poder estatal. En este sentido, me apoyo en una metodología que me permitió realizar un abordaje multisituado, que se orienta a los procesos y sus conexiones (Marcus, 2001) para lo cual procuro seguir las expresiones de la titularidad conjunta, captar las representaciones, los usos y sentidos situados que comienzan a definirse a partir de la política. En este movimiento, a través de la observación participante, busco “prestar atención a las personas”, sus expresiones y subjetividades, “aprender de ellas” y seguir los

---

y herramientas empíricas que clasifiquen y regulen colectividades; y 4) un efecto de espacialización, esto es, la producción de límites y jurisdicciones” (Trouillot, 2001, p.2).

movimientos (Ingold, 2017, p.149-150). Más específicamente, para situarme en el espacio entre el funcionariado del INC y la población destinataria de la política de tierras, participo de actividades y los encuentros, viajo a las regionales, acompaño el quehacer de las personas que allí trabajan, observo sus interacciones cotidianas, los procedimientos que realizan y presto atención en las dinámicas de la gestión local del INC.

La propuesta metodológica considera un abordaje flexible (Mendizabal, 2006) que permite ir adoptando nuevas técnicas de acercamiento con las interlocutoras, para el relevamiento de datos y para generar nuevas preguntas de investigación en función de lo que surge en el campo. Los lineamientos preliminares que orientaban el trabajo de campo, las decisiones metodológicas y estrategias se fueron definiendo y reformulando en el transcurso del proceso de estudio en atención a lo que emergía durante el proceso de estudio.

Llevar adelante una investigación etnográfica en el lugar de trabajo conlleva algunas especificidades que fueron/son objeto de reflexión y estuvieron presentes desde el inicio de mi formación doctoral. Los intercambios y debates con mis compañeras de cohorte, docentes y tutoras aportaron a la posibilidad de posicionarme en relación a las interacciones que establecía en el campo. También fue importante trabajar junto a mis interlocutoras sobre las apreciaciones a la que iba arribando en el proceso de investigación.

A continuación, compartiré algunas reflexiones en relación a las alertas metodológicas, epistemológicas y éticas sobre las cuales fui trabajando durante el trabajo de campo. Sumado a esto, una preocupación que estuvo presente a la hora de definir los ejes conceptuales del estudio era el compromiso de aportar recomendaciones de políticas y la expectativa de poder contribuir a la construcción de producciones que trasciendan los diálogos académicos.

## **Cuando el campo de estudio es el espacio de trabajo cotidiano**

En este apartado, a partir de la invitación de Althabe (2006), que realiza en el texto “Hacia una antropología del presente”, propongo discutir acerca de las investigaciones contemporáneas en lugares cotidianos, como “la ciudad, las empresas, la administración pública” (p.13). Althabe, entre otras cuestiones, plantea las dificultades y encrucijadas del trabajo antropológico para legitimar científicamente el interés por el presente y el estudio de su propia sociedad.

Durante mi trayectoria en el INC he ocupado diferentes lugares de observación-relación (Isla, 2009) respecto a la población beneficiaria (en particular respecto a las mujeres), al funcionariado y a las políticas de tierras. En este proceso fui construyendo y compartiendo elaboraciones conceptuales con mis interlocutoras que me permitieron profundizar en algunos aspectos de las reflexiones preliminares.<sup>18</sup>

Los objetivos de la investigación se orientaban a analizar la interacción entre las transformaciones políticas y normativas y los cambios en las vidas de las mujeres. Por ello, cobraba sentido conocer cómo vivían las mujeres las políticas de tierras que se formulaban desde la institución, cómo entendían que éstas aportaban a superar las brechas de género. ¿Se sentían más empoderadas y reconocidas a partir de la cotitularidad? ¿Qué expectativas tenían? ¿Cómo percibían los derechos que la política buscaba reconocer y garantizar? ¿Cómo incidía en la vida cotidiana el hecho de poseer la titularidad de la tierra? ¿Se percibían cambios en las relaciones

---

<sup>18</sup> En febrero de 2009 comencé a trabajar en las oficinas centrales del INC en Montevideo, mediante un concurso público a partir del cual ingresé al cargo de técnica social en el Departamento de Experiencias Asociativas. Se trataba de un equipo interdisciplinario que acompañaba los procesos de gestión colectiva de la tierra. En el 2014 comencé a colaborar junto con un equipo de técnicos y técnicas del INC en el diseño e implementación de la política de género, especialmente en relación a la cotitularidad de la tierra. En el año 2016 asumí el cargo de coordinación del Departamento de Experiencias Asociativas lo cual me llevó a ampliar las áreas de trabajo y de responsabilidad. En el 2018, mediante un nuevo concurso de oposición y méritos obtuve el cargo de gerenta de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Procesos Colonizadores, en el cual me desempeño hasta el momento. Ese año el INC contrata profesionales con especialización en género que comenzarán a liderar todas las acciones vinculadas a la temática lo cual me llevó a distanciarme de la gestión cotidiana de la política de género. No obstante, continúo aportando al monitoreo de la política.

de género en las interacciones con las burocracias locales, en los hogares, en los espacios de participación y en las colonias?

Estas son algunas de las interrogantes preliminares que busqué etnografiar en el marco de esta investigación. Para ello, tal como propone Lugones (2014) fue preciso “observar, estudiar, relevar, percibir y visitar caminos recorridos” (p.71) a lo largo de mi experiencia en el INC.

En una primera etapa, entre mediados del 2017 y fines de 2018, acompañé las prácticas cotidianas de algunas mujeres titulares de predios del INC, lo cual implicaba trasladarme a las colonias, estar en sus casas y compartir los espacios por los cuales transitaban en el día a día.

En las reconstrucciones etnográficas se verán diversos entendimientos que experimentan y circulan entre los actores acerca de la titularidad conjunta. Mediante estas podremos desentrañar algunas de las categorías conceptuales planteadas en relación al significado que se atribuye al acceso, la tenencia y el control de la tierra. Veremos también, en este recorrido, que emergían en forma recurrente representaciones sobre las rupturas y continuidades de las políticas de tierra, antes y después de la titularidad conjunta. Había territorios, oficinas, agentes estatales y de la sociedad civil que parecían desconocer la nueva política. Los discursos en torno a esto daban cuenta de espacios locales donde parecía debatirse el contenido o significado de lo que expresaban las políticas y de los derechos que supuestamente garantiza la ley.

A partir de estas reflexiones (y a indagar en torno a cómo circulaban estos discursos en los territorios), a inicios del 2019 reorienté el trabajo de campo hacia la observación participante en las oficinas, en los encuentros del INC en los territorios y en las rutinas del funcionariado. Si bien uno de los principales ejes de indagación estaba centrado en las vivencias de las mujeres a partir de la implementación de la política, estos espacios condensaban experiencias que ayudaba a explorar las representaciones de las mujeres en un sentido más amplio. En estos espacios locales, donde el estado llega a ser construido (Gupta, 2015), se hace evidente la presencia del poder estatal sobre nuestras vidas (Trouillot, 2001) y es posible

acceder a la formación de nociones sobre el poder estatal y los entendimientos de las personas (Wanderley, 2009).

El interés era observar, por un lado, las interacciones que se producen en el encuentro entre el funcionariado del INC y las mujeres vinculadas a la tierra; y por otro, las rutinas de administración estatal en la gestión local. El enfoque relacional del estado (Thelen, Vettters y Benda-Beckmann, 2018) aplicado a estos espacios locales permite observar mecanismos de inclusión/exclusión, identificación, evasión, reclamo y la incidencia de los distintos actores que intervienen en estos espacios en la aplicación de las políticas. A su vez, comprender estos procesos apuesta a echar luz sobre el modo en que se apropian y resignifican los contenidos de las normativas y de las políticas gubernamentales.

La observación participante entre mis compañeros y compañeras de trabajo, hizo preciso reubicar el dispositivo epistemológico. Era necesario realizar un movimiento (de extrañamiento) que me permitiera reflexionar en torno a lo que observaba. La cercanía con las prácticas y rutinas institucionales, con los procesos de trabajo y con mis interlocutores encontraba una ventaja en el acercamiento, en la confianza lograda, en el acceso a procesos, lugares y actores que a priori favorecían el trabajo de campo. Sin embargo, el desafío consistía en un ejercicio reflexivo “[...] en torno a las implicaciones epistémicas y políticas de investigaciones que, pretendiendo conocer y cuestionar fenómenos estatales, pueden también estar extendiendo su pregnancia y un accionar estatalizado” (Lugones, 2014, p.81). El riesgo de la “estatización” de la investigación requería problematizar mi experiencia como investigadora en diferentes escalas (sobre el final retomo estas reflexiones).

Para abordar el rol del funcionariado y sus prácticas en la gestión de las políticas y captar las subjetividades morales que convergen en el encuentro con las mujeres requería, por ejemplo, identificar las contradicciones y tensiones que se expresan en los discursos y las prácticas (Guber, 2004). Estar atenta para no pasar por alto lo obvio, y poder asumir una actitud crítica sobre el entramado institucional y en relación a los actores. De manera de construir la distancia necesaria que se jugaba entre la lejanía y la cercanía con las mujeres y con la institución.

Este movimiento me llevó a dedicarle mayor espacio al intercambio con mis interlocutoras sobre mis miradas, mis opiniones y tematizar los dilemas y conflictos suscitados durante el trabajo de campo. En efecto, supuso compartir las experiencias con ellas, poner en tensión los diferentes puntos de vista y confrontar perspectivas (en el sentido que proponen Balbi, 2012; Balbi y Boivin, 2008). Entre las estrategias desplegadas durante el campo apelé al trabajo con la producción documental (tal como han realizado Muzzopappa y Villalta, 2011; Barna, 2014; Lugones, 2004; 2014; Graziano, 2018, en otros contextos). Fue así que me propuse acercarme a situaciones o ideas que se materializaban y reproducían cotidianamente, las que hallaba muy difícil “entrar”, evidenciar o explorar, de otra manera.

Desde el inicio, estaba previsto trabajar con fuentes de información secundarias y para ello relevar y analizar los documentos que conforman el marco político y jurídico del INC. Más allá de esto, el último año de trabajo de campo me propuse seguir los documentos en los procesos de producción, circulación y archivo (Lowenkron y Ferreria, 2014; Stoler, 2010; Da Cunha, 2004; 2005), así como en intercambiar sobre los usos y significados de estas prácticas. Esto supuso, por ejemplo, tal como se presenta en el capítulo 6, abordar un conjunto de documentos (expedientes, resoluciones, contratos, cartas) y explorar con el funcionariado de las regionales, por un lado, y con las mujeres titulares a tierra por el otro, cuáles eran sus usos y sentidos. Ponerlos sobre la mesa, leerlos juntas, prestar atención a sus actuaciones administrativas, sus formas y palabras, escuchar sus historias, conocer que significaban para ellas, nos permitió problematizar algunas cuestiones que quizás por cercanas no lográbamos analizar críticamente. Los documentos son una parte sustancial de las rutinas de las burocracias y configuran herramientas centrales para el funcionamiento de la institución. Son también la forma más frecuente de comunicación entre el INC y la población. El movimiento de los documentos conecta cotidianamente a los diversos actores vinculados a las políticas que implementa el INC, siendo el funcionariado local central en este proceso. Además, las recurrentes referencias a las formas y dinámicas que se despliegan alrededor de la producción documental ponían en evidencia los sentidos que adquieren y el modo

en que entrelazan lo normativo, los imperativos morales y las prácticas (Barna 2014). En este proceso buscaba establecer relaciones entre lo formal, lo documentado, las prácticas y verbalizaciones de los sujetos de manera de captar el significado de las acciones y palabras para el *otro*, entender su punto de vista en una relación dialógica (Guber, 2004).

En suma, la experiencia de investigar en el lugar de trabajo acarrea diversas implicancias que requieren poner atención y mirada crítica sobre las tensiones que se producen entre la proximidad y la distancia con los espacios y actores que intervienen. En este recorrido he intentado compartir algunas inquietudes en torno a ello y destacar la importancia del intercambio con mis interlocutoras (las mujeres rurales y las funcionarias del INC) y de los encuentros (en particular con los documentos) para “superar” algunas de las situaciones que aparecían como restricciones (metodológicas, conceptuales y éticas) durante el trabajo de campo.

Ahora quisiera considerar el modo en que mi condición de género contribuyó a crear un vínculo particular con otras mujeres. Moverme en los espacios más íntimos, compartir momentos en las casas y establecer relaciones de proximidad implicó compartir mutuamente aspectos de la vida personal. La puesta en común de situaciones relativas a los cuidados de la casa, de los/as hijos/as y las relaciones de pareja nos llevaba a un intercambio más afectivo atravesado por curiosidades e indagación que eran recíprocas.

Una pregunta inevitable era ¿cómo posicionarme para hacer referencia acerca de las políticas de tierras trayendo la voz de las mujeres? ¿Cómo articular mis convicciones políticas y teóricas sobre las posibles causas de las desigualdades de género en el medio rural con lo que ellas tenían para decir? Aquí se planteaba (entre otras cuestiones) la distancia con las mujeres y sus costumbres rurales, que se expresaba (por ejemplo) en el modo que entendíamos los roles de género. En otro momento del texto intentaré reflexionar acerca del desfasaje de expectativas presente durante el trabajo de campo (Noel, 2016), por ahora solo señalaré las implicancias metodológicas que tuvo el abordaje de los espacios más íntimos con las mujeres. Particularmente se planteaban dos cuestiones que se hallan

relacionadas entre sí. Por un lado, si este conocimiento y mi posicionamiento podría influir en el desarrollo de la investigación y de qué manera. Por otro lado, si debía evitar poner en evidencia mis ideas y concepciones políticas en relación a las condiciones de género.

Las perspectivas feministas han contribuido a problematizar el modo en que se entiende la objetividad en las investigaciones etnográficas, así como el vínculo que se establece en relación a los sujetos de investigación (Abu Lughod, 2019; Harding, 2002; Haraway, 1995). Así también han propuesto que la objetividad reside en la posibilidad de construir conocimientos situados (Haraway, 1995). De este modo reivindican la naturaleza encarnada de todo punto de vista (Haraway, 1995) y las condiciones y posicionamiento sociales, históricos y políticos de la persona que investiga poniendo en evidencia su condición de género, clase, etc. (Harding, 2002; Haraway, 1995). Tal como señala Rostagnol (2016) “El conocimiento siempre será parcial, limitado y localizado, por lo que la responsabilidad del investigador se refiere a las condiciones de producción y relaciones de poder inherentes al proceso de dicho conocimiento” (p.15). En relación a esto, recuerdo un comentario de un docente con el cual intercambiamos algunos materiales preliminares de la tesis. Él me preguntaba si solo iba a entrevistar a mujeres (por ese entonces todavía no había resuelto incorporar al funcionariado así que se refería a las destinatarias de las tierras del INC). Los aportes de las lecturas de antropología feminista me permitieron abordar esa pregunta, además de considerar metodológica y epistemológicamente mi posicionamiento en el campo. De hecho, en esta investigación solamente se entrevistaron a mujeres, en tanto se buscaba comprender las maneras que ellas viven, experimentan y significan la titularidad conjunta. Cabe sin duda aclarar que los intercambios más personales con las mujeres si bien no son incluidos en la tesis, resultaron sustanciales para comprender sus representaciones y emociones. Así también lo fueron los intercambios con los varones, que, si bien no fueron entrevistados, nutrieron las reflexiones que se presentan en los capítulos que siguen. En particular, para el caso de los funcionarios del INC.

Por último, quisiera mencionar otra consideración ética que implicó el cambio de nombres y la modificación de las referencias a los lugares de manera de preservar la identidad de las personas que participaron de la investigación.

### **Entre desafíos éticos y respuestas (in)suficientes**

Anteriormente abordé las estrategias metodológicas adoptadas en el campo para moverme de uno a otro de los espacios de análisis y “saltar” algunos de los obstáculos que se fueron presentando. Resulta oportuno ahora, e incluso imprescindible, comentar los protocolos seguidos para afrontar los dilemas éticos que se presentaron en relación a los requerimientos institucionales.

La investigación realizada en el marco de la tesis de maestría (de 2015 a 2017) constituyó el primer antecedente en el que me trasladaba al campo con una propuesta de investigación siendo funcionaria del INC.

En esta oportunidad, para la tesis de doctorado, y tal como hice para la tesis de maestría, abrí un expediente en el INC para poner en conocimiento a las autoridades sobre la investigación a desarrollar y solicitar el aval institucional para la realización del estudio. ¿Esto era necesario? La respuesta a esta pregunta es no. En el INC el único procedimiento relativo a las tesis de estudio es en cuanto al régimen de licencias. Sin embargo, para mí significaba una manera de explicitar el marco en el cual iba a desarrollar la investigación, cuáles eran mis intereses de estudio y principalmente, en relación al uso de la información estadística y a los tiempos del trabajo de campo. También era una manera de informar al funcionariado, a mis compañeros y compañeras de trabajo sobre la investigación.

Sobre esto, cabe mencionar que en la tesis solamente se maneja información estadística de acceso público, y que la observación participante en las regionales y las entrevistas se realizaron en mi tiempo libre, haciendo uso de licencia laboral y recursos propios.

Por cierto, resulta necesario precisar que la respuesta del INC fue ampliamente favorable, en tanto el directorio resuelve por unanimidad (con 5 votos) conceder el aval institucional (Resolución N°. 2 del Acta N°. 5403, [INC] 2018).

Más allá de esto, lo que quiero compartir aquí es que este intento de separar roles, tiempos y espacios fue un verdadero dolor de cabeza. En el afán de no abusar de mi situación privilegiada de acceso al campo o evitar que me identificaran con el INC (con la idea que ello condicionara a mis interlocutoras y por ende la rigurosidad de mi material de trabajo), tropecé varias veces con dificultades que hacían complicado sostener mi presencia en el campo. Las reflexiones en torno a los dispositivos metodológicos utilizados para intentar producir conocimiento en un contexto de trabajo cotidiano ya las adelanté. Ahora, quizás valga la pena detenerse en los desafíos éticos que suponía mi relacionamiento con las mujeres destinatarias de las políticas de tierras.

Todas las personas entrevistadas fueron informadas previamente acerca de la investigación y les solicité su consentimiento explicitando los objetivos y alcances del estudio. En particular, señalaba que su participación era voluntaria, que la información recabada era de tratamiento anónimo y no se utilizaría para ningún otro propósito fuera de la investigación.

Sin embargo, más allá de los intentos de realizar una presentación minuciosa del proyecto de investigación y de mi condición de investigadora, este requisito ético-metodológico parecía insuficiente. Resultaba improbable pensar que este breve, aunque exhaustivo, discurso pudiera despojar a mis interlocutoras de los supuestos y representaciones que traen consigo. Por ejemplo, para ellas yo siempre era “colonización”, (más allá que con algunas, con el tiempo logramos construir un vínculo más personal desdibujando esa referencia institucional que llevaba encarnada), y parecería sobrevolar la idea que lo que hablaríamos pudiera llegar a oídos de otros/as funcionarios/as. También sucedía que en algunos casos yo sentía que no entendían de lo que les hablaba. Más allá que procuraba realizar el mayor esfuerzo posible para explicar sencilla y detalladamente el caso, no lograba certeza en cuanto a su comprensión. Asimismo, el hecho de que su participación fuera voluntaria con frecuencia parecía algo inútil de precisar, justamente por el lugar de

enunciación que ocupaba yo, por disponer de una posición con respaldo y reconocimiento institucional y porque a “colonización” se la recibe siempre.

En este punto, cabe mencionar otro de los protocolos que gestioné en relación a la consideración ética de la investigación. En este caso, se presentó una nota para solicitar el aval a la Comisión Ética de la investigación científica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La respuesta fue que el proyecto no ameritaba objeciones éticas para su aval (Expediente N°. 20020-001530-18 [Fhce-Udelar]). La única modificación solicitada fue la de aclarar, en el marco del consentimiento informado, que la entrevistada podía dejar de participar en el momento que desee, sin tener que dar explicación alguna. Traigo esto aquí para intentar ejemplificar los desencuentros entre los mecanismos de regulación institucionales con lo que sucede durante el trabajo de campo y el modo en que estos pueden entrapar el trabajo más que significar una garantía para la investigación, para la investigadora o las investigadas.

Siguiendo con la forma de presentar la investigación en el campo o en el expediente abierto en el INC, sucedía que, lo que yo había planteado que iba a estudiar en un inicio no fue exactamente lo que finalmente estudié. Es decir, tal como propone Noel (2016), en el proceso de la investigación etnográfica “[...] cuando creamos haber estabilizado nuestro objeto analítico siempre puede suceder, sin previo aviso, que el propio proceso de investigación nos obligue a reformularlo, alterarlo o desplazarlo” (p.107).<sup>19</sup> El problema que advertía entonces era la posibilidad de generar malos entendidos que pusieran en duda la rigurosidad de la investigación o mi ética como investigadora/funcionaria. Era de suponer que las preguntas y hallazgos durante la investigación llevarán a nuevas conceptualizaciones, empero, esto podría no ser comprendido para quienes son ajenos a las especificidades de la disciplina. Estaba claro que tampoco tendría sentido explicitar cada momento de ajuste o reelaboración mediante un trámite ni explicar al detalle las particularidades del método etnográfico. En consecuencia, todas estas apreciaciones atravesaban el

---

<sup>19</sup> Noel (2016) plantea que es ilusorio pensar en que la presentación, por más “prolija, sistemática y exhaustiva” que sea, la propia estrategia de investigación etnográfica puede llevarnos a tomar diferentes rumbos e incluso a su reformulación lo cual hace muy difícil explicar.

trabajo de campo, constituían las limitaciones de mi investigación y los dilemas con las cuales debía trabajar. “La imposibilidad de negar el peso de la realidad”, en los términos propuestos por Narotzky (2004, p.138) y en consideración de lo expuesto hasta el momento, intenta mostrar algunas incompatibilidades para llevar a cabo una investigación que cumpla con todos los requerimientos éticos y metodológicos previstos.

El camino elegido, tanto aquí como durante el trabajo de campo, fue el de buscar explicitar (principalmente a mis interlocutoras) lo más posible las dudas, los problemas, los dilemas e incomodidades con las que me fui enfrentado y asumir los riesgos de las decisiones tomadas.

## **Organización de los capítulos**

Esta tesis se encuentra organizada en siete capítulos y las reflexiones finales. Cada capítulo aborda un tema que encierra las interrogantes que me fui planteando durante el trabajo de campo, mientras acompañaba la implementación de la cotitularidad.

En el primer capítulo, presento los términos y conceptos que se utilizan a lo largo de la investigación para situar algunas observaciones sobre *la Colonización y el colono*, categorías analíticas y nativas que nos acompañan durante todo el recorrido y entiendo necesario precisar desde el inicio el lugar que les daré en el estudio. Seguidamente, realizo una breve reconstrucción histórica de *la Colonización* en Uruguay (compacta y tomando solo aquellos sucesos significativos a los fines argumentativos) y sobre el rol de “el estado” en el proceso de regularización del acceso a la tierra y de la vida en las colonias. Así también, presento al Instituto Nacional de Colonización, a las políticas de acceso a la tierra y en particular a la cotitularidad, de modo de introducir aspectos centrales que nos permitan adentrarnos en el tema. Este es un capítulo que reúne algunos antecedentes del hacer del INC en el tiempo por medio de los cuales se busca mostrar cómo se inserta la política de la titularidad conjunta en este devenir. La mirada histórica sobre las

relaciones de poder alrededor de la cuestión política y social de la tierra nos proporcionará algunas de las claves para abordar las diferentes aristas de las políticas en el presente.

En el segundo capítulo, busco desglosar, tematizar y conectar las problemáticas que fueron apareciendo durante el trabajo de campo y presentar así, parte de las discusiones que recorren la investigación, vinculadas a las relaciones de género y la ruralidad. En especial exploro ciertas cuestiones que hacen a las dinámicas sociales que son parte de la vida de las mujeres rurales, sobre la producción familiar, la legislación y las políticas para el acceso a la tierra por parte de las mujeres y sobre los actores que integran estas tramas. Se trata de procesos de exclusión asociados a la concentración e incremento del precio de la tierra, a la competencia por la renta y por el uso del suelo, sobre la disminución de los establecimientos y el desplazamiento de poblaciones rurales hacia las ciudades, sobre las dificultades en el acceso a la tierra y otros recursos, entre otros. Abordo a su vez, los avances de la producción legislativa nacional y la incidencia de la comunidad internacional en las políticas y en la definición de agendas, en relación a los derechos de las mujeres rurales. Esto implica discutir acerca de la idea de igualdad como consigna mundial y los modos en que esta narrativa se introduce en las políticas, en las prácticas de gobierno y en los procesos institucionales. Estas cuestiones nos llevan a explorar formulaciones que trascienden las legislaciones y las políticas, que dan cuenta de las experiencias que se producen en la vida cotidiana. Este capítulo, refleja parte del recorrido conceptual del proceso de investigación, la exploración de debates, problemáticas, dinámicas y actores que iban emergiendo durante el trabajo de campo. En los siguientes capítulos, se encontrarán las conexiones con las situaciones etnográficas.

De los capítulos 3 al 7 se ponen en común los resultados del trabajo de campo. En primer lugar, el análisis de las figuras de “el buen colono” y “la familia” asociadas al origen de los procesos de la colonización y en particular del INC, buscará aportar elementos para analizar el modo en que estas concepciones han ido construyendo la idea de estado, permeando la mirada institucional, del funcionariado y de la población beneficiaria del INC sobre el sujeto beneficiario de las políticas de tierras.

Este primer análisis, que se realiza en el capítulo 3, mostrará porque la aplicación de la ley causa “desorden” para aquellos actores (y prácticas) que han internalizado la política de tierras desde el sujeto beneficiario del “buen colono y su familia” y cómo estas ideas y representaciones inciden en la búsqueda de alternativas moralmente ambiguas en la aplicación de la política.

Esta perspectiva se continúa desglosando en el capítulo 4, pero en este se agrega una mirada sobre el paulatino proceso de transformación del campo de actuación del INC y de “el campo” como espacio de trabajo, de encuentro y lugar de intervención institucional, que se produce a partir de la incorporación de la cotitularidad de la tierra como política pública. Este enfoque nos lleva a comprender el estado desde un proceso concreto, captar lo que sucede en la gestión local y las formas de hacer política en la cotidianeidad (de las oficinas del INC, en los predios u otros ámbitos de participación), para ello (en el capítulo 5) nos movemos en los espacios de aplicación de las políticas de tierra. Los encuentros serán un eje central que muestran superposiciones de escalas espaciales, institucionales, tramas locales y también de sensibilidades y de cuestiones ligadas a las subjetividades de quienes interactúan. Por ello, me valgo también de los documentos como interlocutores, junto a los cuales construyo (en parte) el conocimiento y el argumento para describir y explicar los fenómenos. El encuentro con los documentos (en el capítulo 6), a través de los movimientos, usos y sentidos de quiénes los producen, los manipulan, los pasan o los archivan, ofrecen una dimensión de la experiencia cotidiana al ubicar discursos y prácticas en lugares y espacios vinculados a las políticas.

Por último, en el capítulo 7 la reflexión gira en torno a otras de las cuestiones que rodean a las políticas: las relaciones que se establecen en torno a la tierra y los contrastes que introduce la cotitularidad, lo cual nos lleva a reflexionar sobre cómo se vive la política en relación al trabajo, a la titularidad de la tierra y a la propiedad de los recursos.

Finalmente, se realizan reflexiones en las cuales se retoma el tema de investigación y se resaltan los principales aspectos abordados en cada uno de los capítulos. Se toma como eje lo que sucede en los encuentros entre los protagonistas del hacer cotidiano de las políticas y los cambios que producen los movimientos de la

cotitularidad en diferentes escalas. Seguido a ello, propongo algunas notas para reflexionar acerca del quehacer de la antropología desde el estado, su aporte a la comprensión del estado y sobre el modo que los cambios jurídicos y políticos inciden en las prácticas sociales, y viceversa.

A modo de cierre, me gustaría aclarar que esta es una tesis que podría ser leída como un estudio antropológico del estado a través de las dinámicas de las políticas en su hacer cotidiano, no es una investigación jurídica, ni se aborda desde la teoría del derecho. En varias oportunidades usaré una terminología jurídica que podría no ser precisa a los ojos de una especialista en la materia. El foco estará puesto en los derechos de las mujeres vinculados a la propiedad, al trabajo y a las relaciones (sociales y de género) en torno a la tierra. Por otro lado, tampoco es una investigación histórica, si bien busca mirar al pasado para comprender algunas cuestiones del presente, que se encarnan y circulan en las rutinas institucionales, entre los actores, y atraviesan la vida de las mujeres vinculadas a las políticas de tierras. La perspectiva histórica permitirá ver cómo el estado actual de las cosas es el resultado de procesos sociales y políticos que tuvieron lugar en el pasado.

## **CAPÍTULO 1. Sobre los procesos de colonización agraria en Uruguay**

Este capítulo busca situar el proceso de colonización agraria en Uruguay y la conformación *del colono* como sujeto de las políticas de tierra y de la vida en las colonias.

La primera parte de este capítulo explica cómo se hará referencia al término colonización, a la colonización agraria y a la figura de *colono*, en el contexto de esta investigación. Luego, en las páginas que siguen describo brevemente, desde una perspectiva histórica, los procesos de colonización agraria en Uruguay, desde la creación de la República (en el marco de los antecedentes de la etapa colonial y del proceso revolucionario independentista y artiguista en particular), y en especial aquellos vinculados al Instituto Nacional de Colonización. De esta manera mostraré el rol que ha jugado el estado en el proceso de regularización de la tierra y de la vida en el medio rural, a través de diversas acciones políticas, jurídicas y medidas fiscales. Sobre el final, me detendré en las políticas de tierras implementadas por el INC en los últimos 10 años, colocaré el foco en la titularidad conjunta y en los cambios que implicó en relación a las adjudicaciones de tierras.

### **Sobre el término colonización, sus aperturas y sus sentidos**

En principio, y en un sentido amplio, podría decir que colonización alude al asentamiento de una población en un territorio para el desarrollo de diversas actividades que permitan la producción y la reproducción de la vida de las personas destinatarias. De este modo, *el colono*, es el sujeto beneficiario de estas iniciativas. La colonización agraria es una actividad de fomento promovida, con mayor o menor intervención de las administraciones políticas, públicas o de gobierno, para la promoción de la producción agropecuaria. La acción de colonizar consiste en el

establecimiento de una colonia de modo de fijar en determinado territorio un lugar de residencia para quienes trabajarán la tierra.

En base a estas líneas, la colonización agraria refiere entonces a la ocupación y asentamiento de la población colona en el territorio para la realización de actividades agropecuarias.

Más allá de acordar esta posible conceptualización de la colonización agraria, en términos generales, la colonización ha admitido diversas formas de implementación. En diferentes tiempos y territorios ha habido iniciativas para afectar tierras públicas o privadas, mediante la adjudicación de parcelas en régimen de arrendamiento o propiedad, en forma individual o colectiva, para el trabajo directo o como complemento de explotaciones preexistentes. También en cuanto a lo vinculado a las tareas agropecuarias hay experiencias en diversos rubros y sistemas de explotación.

Fuera de las particularidades que alcance el proceso de colonización en un territorio determinado, podríamos decir entonces que la colonización es un hecho social, económico, político, jurídico y simbólico a la vez. Es social porque implica el establecimiento y conformación de una población en un territorio en busca de mejorar las condiciones de vida y productivas de aquellos sectores que cuentan con conocimientos y capital de explotación, pero no disponen de tierra para ocupar. Es económico, porque las iniciativas estarán orientadas al aumento y mejora de la producción agropecuaria y quizás también al desarrollo rural. Es político en tanto establece un marco de regulación del territorio y de la vida en sociedad. Es jurídico porque requiere de una normativa sobre los procesos de adjudicación, acceso y uso de las tierras y sobre la relación de los diferentes sectores sociales. Por último, es simbólico porque adquiere sentido y significado para las personas más allá de lo material. En este proceso, la intervención estatal adquiere un rol protagónico para generar políticas de regularización de las adjudicaciones, y en especial, en cuanto a las normas contractuales que vinculan a los colonos con las tierras otorgadas.

En nuestro hacer cotidiano, en el trabajo en el territorio con los diversos actores institucionales, de la sociedad civil o la población colona, el funcionariado del INC

es considerado “Colonización”. Las primeras veces que escuchaba “está Colonización”, “vino Colonización” cuando yo entraba a una reunión me resultaba tremendamente extraño. Debía de hacer un gran esfuerzo para encarnar semejante término, más porque como cualquier antropóloga que estudió la colonización en Latinoamérica es difícil concebirlo desprovisto de su carga histórica y cultural. Con el tiempo me fui acostumbrando y participé de varias conversaciones en la que mencionábamos a las personas a través de las instituciones o grupos que representaban, “está el Ministerio”, “llegó la Intendencia” entre otros. Esto me hizo ver que se trataba de una forma de personificar instituciones (e institucionalizar personas) y con ello asignar rol y responsabilidades a quienes estaban allí (en tanto, en pocos lugares del Uruguay y menos aún del medio rural, es posible encontrarse con la materialidad de la institución, como ser una oficina o escritorio). Cuando las reuniones eran interinstitucionales, incluso sucedía que las relaciones de poder asociadas a estos roles y responsabilidades podían variar según el tema del que se tratara. Cuando se trataba un tema para “Colonización” yo absorbía toda la tensión de dar respuesta al planteo, y durante ese momento la jerarquía dada por la importancia de la representación institucional. Esto se trasladaba a cada persona/institución según el tema. Circulaban las palabras, los planteos y finalizaba la reunión generalmente con un acta que se leía y se firmaba en la siguiente sesión.

Hasta ahora dijimos entonces, que *el colono* sería el sujeto beneficiario de estas políticas. El término *colono* expresa una relación específica, de carácter político, jurídico y económico con el estado, y en nuestro caso de estudio con el INC. Sin embargo, las connotaciones asociadas con esta categoría marcan una división que refleja una construcción histórica y simbólica en relación a la población colona. Por un lado, se hace referencia a los padres de familia, trabajadores y que cumplen con las obligaciones, principalmente el de pago de renta (los que son llamados en la jerga institucional “buenos colonos”). Por otro lado, aquellos que presentan un comportamiento opuesto, especialmente, los deudores o malos pagadores (los “malos colonos”). Esta conceptualización no surge estrictamente del marco político-legislativo. Tampoco implican categorías homogéneas ni adoptadas

necesariamente por la población colona, sino más bien son formas que se han construido en la interacción y desde la institución, las cuales se encuentran mediadas por valoraciones personales que se producen en los encuentros. En este sentido, tal como veremos más adelante, según un funcionario de una regional del INC, “a ojo”, solo mirando el grosor de la carpeta del *colono*, podría decir si se trata de un “buen o mal colono” y realizar apreciaciones acerca de lo que se desprende a partir de esta asociación (las cuales estarían imbuidas de toda una trama de relaciones interpersonales -atravesadas por cuestiones institucionales, sociales y culturales- entre el funcionario y *el colono*, sobre las cuales me detendré en el capítulo 5).

Desde los primeros antecedentes de colonización agraria en Uruguay se hace referencia a la necesidad de establecer a familias que pudieran residir y trabajar la tierra, sin embargo, siempre estuvo claro que el beneficiario sería el varón, el trabajador rural, el padre de familia, el “buen colono”. Estos son algunos de los términos asociados a esta imagen de *colono*, que, heredera de una tradición de larga data en Uruguay, con la creación de la ley de la colonización agraria que funda al Instituto Nacional de Colonización, se consolidará. La noción de *colono* entonces, si bien se utilizaba muy tempranamente, queda fijada como resultado de este proceso de colonización agraria con intervención estatal.<sup>20</sup> Es en este proceso que adquiere centralidad, especificidad técnica, jurídica, política y legitimidad institucional. En efecto, se sustentará en un discurso que da cuenta de un explícito interés del sujeto (sexuado) al que se busca beneficiar. La tenencia de la tierra será adjudicada al *colono* y, como veremos, uno de los ejes de las desigualdades de género que abordaremos en las páginas que siguen. Esta idea de subjetividad enraizada en la figura de ser *colono* la abordaré en relación al ser *colona* con el

---

<sup>20</sup> Si bien en nuestro continente la figura de “colono” se puede asociar a la de Cristóbal Colón, navegante reconocido por su llegada al continente americano en 1492, lo cierto es que desde la Antigua Roma se emplea el término para hacer referencia a aquellas personas que, a cualquier título, cultivan la tierra a cambio de un pago en relación a la producción que obtenían. Esta expresión “colono” fue adquiriendo otros sentidos a lo largo de la historia y en cada territorio, pero en general asociada a las personas que cultivaban la tierra agrícola (Enciclopedia jurídica, 2020).

propósito de comprender la relación entre los cambios legislativos, los políticos y las relaciones de género constituidas en torno al uso de la tierra.

Por último, cabe volver a mencionar que la población colona no se suscribe estrictamente a lo definido en términos jurídicos, puesto que el término también refiere a la autopercepción, que implica el auto reconocimiento que realiza una persona de pertenecer a una familia o comunidad colona.

## **Los inicios de la colonización agraria**

Para comenzar a introducirnos en el tema del proceso de colonización agraria, propongo hacer un breve apunte para ubicar algunos procesos en relación a las luchas por la tierra en la región de manera de contextualizar la particularidad del proceso que tuvo lugar en Uruguay, el cual abordaré en el siguiente apartado.

En este sentido, podríamos comenzar con la situación en América Latina, en donde la cuestión de la posesión de la tierra era similar desde la época colonial hasta mediados del siglo XX. En las zonas rurales predominaba el sistema latifundista, grandes extensiones de tierras dedicadas a la ganadería extensiva o con los cultivos y plantaciones características de cada zona.

En muchos países de la región los conflictos por la tierra se centraron en el acceso y redistribución de tierras agrarias en contextos de creciente concentración mediante la conformación de latifundios. La desigual distribución de la propiedad de la tierra fue motivando procesos de organización de las poblaciones campesinas y generando escenarios propicios para el desarrollo de reformas agrarias. En el marco de procesos revolucionarios surgieron varias reivindicaciones en relación a la tierra que dieron inicio a movimientos a favor de reformas. Más allá del temprano caso mexicano que se produjo a partir del año 1910, las iniciativas y acciones reformistas en relación a las tierras agrarias en Latinoamérica fueron impulsadas entre las décadas del 1950 y 1970: Guatemala en 1952, Bolivia en 1953, Cuba en 1959, en Chile, Perú y Brasil en la década del 1960 al 1970 y en Nicaragua en 1979

(Chonchol, 2003; Alegrett, 2003). Si bien algunas tuvieron mayor alcance y otras fueron muy rápidamente detenidas, es claro el clima que se estaba viviendo en la región en ese entonces y los reclamos sobre la tenencia de la tierra en favor de quienes la trabajan.

En efecto, en el contexto latinoamericano, las luchas por la tierra han sido una constante en los procesos de organización y desarrollo de los territorios. En general, la conflictividad asociada a los usos, ocupación y redistribución de las tierras se inscriben en problemáticas más amplias vinculadas a los proyectos políticos e intereses económicos sobre los territorios. A su vez, estos conflictos se fueron actualizando y lo cierto es que estos procesos no lograron acabar con la concentración de la tierra ni superar las condiciones de marginalidad y pobreza de las familias rurales que no poseen tierras o que les son insuficientes.

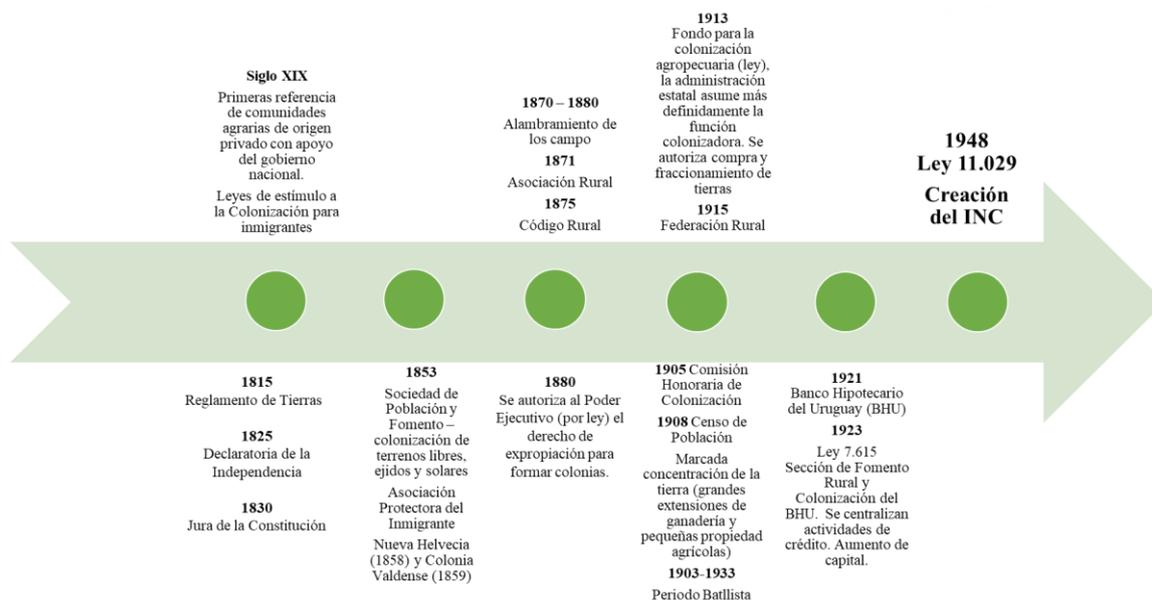
En Uruguay, las iniciativas vinculadas con el derecho de propiedad, de uso y la redistribución de tierras agrarias tienen sus primeros antecedentes a nivel nacional a comienzos del siglo XIX con el Reglamento de Tierras de 1815 y sobre mediados de siglo a partir de experiencias de colonización privadas.<sup>21</sup> Durante el siglo XIX coexistieron distintos criterios para el acceso a la tierra y de los recursos, así como se superpusieron distintas formas de tenencia de la tierra (Duffau, 2022). En la figura 1 se muestran algunos hitos en relación a las formas de regulación de las tierras de uso agropecuario que tuvieron lugar en Uruguay entre principios del siglo XIX y mediados del siglo XX. El esquema solo muestra aquellos acontecimientos más significativos a los efectos del argumento que desarrollaré y a modo de guía para acompañar la lectura del capítulo.

---

<sup>21</sup> “El Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus hacendados” fue promulgado por José Artigas en el año 1815, el cual se llegó a aplicar hasta la invasión portuguesa en 1816. Los cometidos del reglamento eran la distribución de tierras y el fomento de la producción ganadera, el poblamiento de la campaña mediante las poblaciones más desfavorecidas, para que puedan trabajar y habitar el campo. Al mismo tiempo, de esta manera se lograría establecer la organización de los territorios rurales y el orden interno. Según Duffau (2022), esta política de tierras transformó la disputa por los campos en una lucha política y así el concepto de propiedad (“que en la colonia se destacó en su faz económica o legal”), convirtió en una idea principalmente política (p.271).

**Figura 1**

*Línea de tiempo sobre algunos momentos claves en relación a las políticas de tierras en Uruguay entre inicio el Siglo XIX y mediados del Siglo XX*



A lo largo del siglo XX, la afectación, organización y entrega de tierras, así como la selección de los beneficiarios, las inversiones de infraestructura y servicios básicos para la instalación tuvo lugar en un proceso de creciente intervención del estado, que buscaba llevar adelante iniciativas para la regularización de la tierra. En contraste con los procesos de lucha social por la tierra en la región, entre las particularidades del caso uruguayo se puede destacar que fue mediante una ley que se busca proponer una reforma agraria en el año 1948. Esta ley fue el resultado de un largo proceso de discusiones esencialmente políticas, de otras leyes que le antecedieron y de medidas fiscales, así como de negociación entre los partidos políticos y organizaciones rurales, la cual estuvo condicionada por la interrelación de intereses que pretendían disminuir las presiones y conflictos rurales.<sup>22</sup> Otro rasgo a destacar de la ley del '48 refiere al sistema de propiedad, estructura y forma de organización que propuso la colonización agraria en Uruguay. En este sentido, se reconoce una tendencia orientada a mantener la propiedad de la tierra por parte del estado, beneficiar a trabajadores rurales y sus familias en régimen de

<sup>22</sup> Para ampliar sobre el problema de la propiedad de la tierra en Uruguay, previo a la conformación del INC, véase Duffau (2022).

arrendamiento, establecer una organización en colonias (comunidades rurales) y la creación de un marco político y jurídico que permitiera su regularización.

Estas cuestiones nos llevan a abordar la colonización agraria en Uruguay y repasar algunos de los acontecimientos y las representaciones que fueron permeando las discusiones previas a la ley de colonización y dieron origen al Instituto de Colonización. Con riesgo de proporcionar una mirada simplificada de buena parte de la historia del Uruguay asociada a los procesos de colonización agraria y de las políticas de acceso a la tierra, en el próximo apartado describiré algunos momentos que tuvieron lugar entre mediados del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, hasta la creación del INC. De esta manera mostraré el modo en que el campo burocrático fue adquiriendo mayores atribuciones en relación a las iniciativas para controlar el uso de la tierra y regular la vida en el medio rural. Esta perspectiva permitirá más adelante comprender el rol asumido por el INC hacia la seguridad y estabilidad mediante las políticas de regularización de la tierra y las representaciones simbólicas asociadas a la institución y a su accionar.

### *La colonización agraria en Uruguay*

La historia de la colonización agraria en Uruguay comienza mucho antes de la ley que busca reformar la estructura agraria y crea el Instituto Nacional de Colonización. Los primeros repartos de tierra, la fundación de nuevos poblados, el establecimiento de inmigrantes, leyes y medidas fiscales, la distribución de tierras entre los pobladores de la campaña y la instalación de colonias en diferentes puntos del país son parte de los procesos que le anteceden.

A continuación, repasaré algunos de los principales aspectos previos al nacimiento del INC y que hacen al proceso de la colonización agraria con mayor presencia estatal y a la construcción de la institución en tanto administración pública con carácter de ente autónomo. Sobre el final, propongo prestar atención a la figura de “servidor público” puesto que tendrá un rol de interfaz en este proceso (asociado al

hacer cotidiano y a los procesos institucionales) que comienza a gestarse en este periodo.

Tal como se ha mencionado (figura 1), hacia mediados del siglo XIX se registran las primeras referencias de conformación de comunidades agrarias de origen privado con apoyo del gobierno nacional. Conjuntamente, se aprueban un conjunto de leyes de estímulo a la colonización para inmigrantes europeos (Murás, 1983). Principalmente se trataba de población proveniente de Europa, desplazada por motivos económicos, a causa del crecimiento demográfico o a consecuencia de cuestiones religiosas.

En este periodo, en el año 1853, se crea la Sociedad de Población y Fomento con la concesión de colonizar terrenos libres, ejidos y solares en los núcleos urbanos del interior del país. Se funda a su vez la Asociación Protectora del Inmigrante y se establecen incentivos, exoneraciones de derechos y habilitación de puertos a las empresas de colonización extranjeras a través de legislación específica acerca de la colonización (Rial y Klaczko, 1981; Muras, 1983).

Dos localidades ubicadas en el litoral oeste del Uruguay, Colonia Valdense (1859) y Nueva Helvecia (1858), son buenos ejemplos de algunas de las colonias fundadas en este periodo que se mantienen actualmente (Murás, 1983; Morón, 1946).

Ya entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, adquieren relevancia las transformaciones tecnológicas y productivas, así como los cambios políticos, sociales e institucionales que favorecieron la fuerte concentración de la tierra en régimen de propiedad privada como la principal forma de tenencia de ciertos sectores. Entre 1830 y 1912 el área de tierras de propiedad pública pasa de más del 80% al 15% para cada año mencionado (Duffau, 2022, p.80).

La consolidación de las formas capitalistas de producción en el medio rural (en el sentido que plantean Piñeiro y Moraes, 2008), asociado con el alambramiento de los campos, la introducción del ovino, el mejoramiento del ganado, el inicio de la urbanización, el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación (Ferrocarriles), la comercialización mediante los frigoríficos y reformas

institucionales vinculadas a la regularización de la campaña (Código Rural y organización de la policía rural) son algunos de los rasgos que configuran la sociedad rural de comienzos de siglo (Barrán y Nahum, 1993; Barrán, 1995; Piñeiro y Moraes, 2008). En particular, el alambramiento de los campos es un elemento sustantivo en el proceso de delimitación y defensa de la propiedad privada (Piñeiro y Moraes, 2008; Maubrigades, 2000) y un indicador potente en la consolidación del modo de producción capitalista.

Las actividades económicas que predominaban, vinculadas al sector agropecuario, principalmente giraban en torno a la ganadería extensiva y la actividad comercial asociada al puerto de Montevideo (Yaffé, 2003). El aumento de la producción de carnes y lanas para la exportación contribuyó a la inserción de Uruguay en el comercio internacional. Posteriormente, la producción rural también propició el desarrollo del comercio interno y las industrias nacionales (tal es el caso de la frigorífica y textil) (Moraes, 1998).

Las disputas por la tierra producían gran conflictividad social entre propietarios y hacendados sin títulos y entre ocupantes, no poseedores de tierra y el estado. Sumado al alambramiento de los establecimientos se imponía la regularización de títulos de propiedad y el registro del ganado, lo cual conducía a la necesidad de establecer la propiedad privada de los sectores dominantes. Entre estos, principalmente los latifundistas que disponían de poder político y económico, ejercían gran presión sobre los pobladores de la campaña que no poseían tierra. A su vez, estos sectores constituían la fuerza de trabajo de las estancias ganaderas (Yaffé, 2003).

Entre los sectores dominantes, el interés en el mejoramiento del ganado (las posibilidades que abría la incorporación del ovino a las estancias de diversificación productiva y nuevos mercados) y la difusión del alambramiento de los campos, había gestado la necesidad o conveniencia de una organización que defiendiera sus intereses. En este contexto en el año 1871 se había fundado la Asociación Rural, agremiación que buscaba asegurar la propiedad privada y el orden del medio rural de manera de establecer el uso exclusivo de sus tierras, sus pasturas y su ganado

(Barran y Nahum, 1993). “Los dueños de la tierra” que defendían la estructura latifundista de la propiedad de la tierra (Barrán, 1968).

Asociada a estos intereses, otra de las reformas de la época ya mencionada, era la aprobación del Código Rural, en el año 1875, como garante de la propiedad a través, por ejemplo, de la obligatoriedad de alambrar los campos, y de la marcación del ganado<sup>23</sup>.

Estos hechos reflejaban el interés de los grandes y medianos estancieros sobre la regularización de la situación de la campaña y en particular en la consolidación de la propiedad privada y la búsqueda de establecer estabilidad en el medio rural (Maubrigades, 2000).

“El amparo de la propiedad privada [...] solo podía lograrse a través del Estado moderno”. La búsqueda de seguridad y orden también fomentó otras disposiciones (caminería, comunicaciones, educación básica) que daban las condiciones mínimas “para transformar al país primitivo del estanciero caudillo en el país moderno del estanciero empresario” (Barrán, 1968, p.22).

Por otra parte, este modelo de propiedad privada establecerá restricciones y procesos de exclusión social sobre aquellos sectores sin tierras o aquellas que no podían asumir los costos y las disposiciones que se imponían a partir del alambramiento. Moraes (1998) de modo muy elocuente describe esta situación y sus consecuencias:

Desde el punto de vista social, la ganadería fue base de sustentación, durante muchas décadas, de un segmento fundamental de la clase dominante del país y, en el extremo opuesto, responsable del despoblamiento del campo durante el siglo XX y de importantes procesos de pauperización rural (p.36).

En 1890, la crisis económica lleva a que algunos sectores políticos montevideanos cuestionen el modelo productivo y busquen alternativas a la desocupación, pobreza y de las tierras improductivas. La ganadería extensiva y el latifundio eran

---

<sup>23</sup> Según Barrán (1968) “en el periodo latorrista (1876-1880), el militarismo sentó las bases definitivas del principio de autoridad, creando una estructura de poder que fue, en esencia, la del Estado moderno y centralizado [...] tal hecho repercutió sobre todo alentando la modernización de nuestra campaña” (p.22).

considerados como los causantes de las dificultades productivas, la despoblación, la migración a las ciudades y la miseria rural (Jacob, 2016, Maubrigades, 2000). El reparto de tierras y medidas tendientes al fomento de la producción agraria parecían contribuir a resolver la situación. El gobierno buscaba con la agricultura y la granja el asentamiento de la población en el campo, favoreciendo a la organización de los territorios y atrayendo a inmigrantes (Jacob, 2016), pero su desarrollo requería tierras, capitales y financiación. En esos años se promulgan un conjunto de leyes y decretos desde el poder Ejecutivo que evidencian el interés del gobierno en asumir un rol más protagónico en la regularización de la situación de la tenencia de tierra (Morón, 1946). Las medidas consistían en la promoción de la formación de colonias agrícolas, la expropiación de tierras como disposición para su redistribución y el impulso a la colonización en base a familias de origen nacional. De este modo se buscaba solucionar un problema social de desocupación, pobreza y del desplazamiento de las estancias por el alambramiento de los campos (Murás, 1983). No obstante, se mantenía el apoyo a la colonización privada, siendo, para algunos, quizás uno de los motivos del fracaso de varias de las acciones emprendidas. Según Morón (1946), el problema fue:

[...] que no siempre se ajustaron a la ley y disposiciones reglamentarias; por otro lado, la intervención del Estado era muy relativa, primando, sobre todo, los intereses particulares que especulaban con la colonización. Y conjuntamente, se careció de preparación y de dirección técnica adecuada para esos problemas, y se persistió en el error de no conceder toda la importancia necesaria al factor hombre, al elemento colono (p.41).

Las colonias que se establecieron en esa época fueron en el marco de operaciones que combinaban la instalación de vías férreas y comunidades, o a partir de concesiones a empresas privadas (que tenían el amparo de la legislación y apoyo financiero del gobierno a través de diferentes mecanismos para el fraccionamiento de tierras fiscales o para la instalación de colonos en tierras particulares) (Murás, 1983).

Un dato interesante para visualizar la situación en términos de las actividades económicas productivas sobre la tierra, lo aportan Piñeiro y Moraes (2008) a través

del Censo de Población del año 1908. En este se muestra que los predios ganaderos representaban el 57,6% y ocupan el 94,9% de la superficie productiva, mientras el 42,4% de los predios eran agrícolas y la superficie que alcanzan correspondía al 5,1% del total del área productiva del país.

Es claro que la estructura de la propiedad agraria se caracterizaba por una marcada concentración de la tierra. Predominaban las grandes propiedades de ganadería extensiva de vacunos y ovinos, que convivían con pequeñas propiedades agrícolas con baja inversión, cuya base de organización del trabajo era la mano de obra familiar (Moraes, 1998; Piñeiro y Moraes, 2008).

En torno a la tierra se configuraban formas de organización y de uso de los recursos que expresaban desigualdades sociales y por ello los planes de colonización, incentivos crediticios y medidas fiscales que propuso el batllismo (Jacob, 2016) eran una solución para superar las problemáticas sociales asociadas.

En cuanto a la situación poblacional en Uruguay un dato relevante a considerar es que, según el Censo de 1908, se registraban 1.042.686 habitantes en todo el país, de los cuales el 29,7% se concentraba en Montevideo. El 49% de la población eran mujeres y el 17,4% estaba integrada por extranjeros (INE, s.f).

Los inmigrantes, principalmente de origen europeo, también buscaban insertarse en la estructura productiva y ejercían presión sobre la disponibilidad de tierras, en un contexto que se estaba planteando la necesidad de diversificación productiva y propiciaba la formación de colonias agrícolas (Morón, 1946).

De esta manera, a inicios del siglo XX, comienza a configurarse una nueva visión de la cuestión de la tierra en la cual el campo burocrático y administrativo (como expresión de una determinada concepción política y económica) va adquiriendo un rol más notorio en la promoción e instalación de colonias y en la regulación de prácticas vinculadas a otros espacios sociales. En especial, el rol del estado, frente al problema de la regularización de la tierra, parecía configurarse en torno a la idea

de seguridad y estabilidad en el medio rural que buscó construirse a través de un conjunto de medidas legales.<sup>24</sup>

Si bien todavía se estaban transitando las consecuencias de las guerras civiles (y de los recientes enfrentamientos entre facciones políticas), ya se había iniciado un proceso de fortalecimiento de la figura estatal que consolidaba la democracia política, de reforma social y mejora económica. De este modo plantea se constituye una nueva forma de relacionamiento entre la sociedad civil y el estado. (Barrán, 1995).<sup>25</sup> Esta concepción se desarrolla a partir de 1904 desde el batllismo gobernante.

El batllismo, es el sector dentro del Partido (político) Colorado que gobernará en Uruguay en las primeras décadas del siglo XX.<sup>26</sup> Su propuesta considerada reformista profundiza el proceso de expansión del poder estatal, en lo funcional y organizativo, que ya se había iniciado hacia fines del siglo XIX (Yaffé, 2003).

En el período batllista (1903-1933), se crean planes de colonización, incentivos fiscales, apoyos para la financiación, promoción de la educación e investigación en agronomía. Según Jacob (2016) “el conjunto de medidas buscaba utilizar al Estado para subdividir las grandes propiedades, pasar a la explotación ganadera intensiva y desarrollar la agricultura y la granja” (p.135). La agricultura y la granja como instrumentos políticos del batllismo contra los ganaderos conservadores.

En este período la administración estatal interviene directamente en la colonización a través de la Comisión Honoraria de Colonización que se crea en el año 1905. A su vez, dispondrá de recursos financieros para la expropiación de tierras destinadas

---

<sup>24</sup> Véase Duffau (2022) quien aborda con mayor detalle los conflictos en torno a la propiedad como idea de “orden”, sus fundamentos legales y políticos, así como el modo en que el estado “buscó llevar adelante una construcción jurídica sobre la tierra” (p.271).

<sup>25</sup> Barrán (1995) establece un conjunto de aspectos que demuestran estos cambios. La industrialización de la producción de carne tuvo consecuencias políticas ya que los propietarios de la tierra tenían mayores intereses en colocar sus productos en el mercado. Demuestra a su vez, la creciente intervención estatal a través de la gestión financiera del estado (con la creación del Banco República, Hipotecario y de Seguros) e industrial (mediante servicios de energía eléctrica, telefonía, etc.). Desde el punto de vista social señala los cambios en cuanto a la legislación laboral y otras medidas sociales reformistas.

<sup>26</sup> José Batlle y Ordoñez gobernó el Uruguay en dos periodos, entre 1903 y 1907 y entre 1911 y 1915. Luis Batlle Berres retoma las ideas de Batlle y Ordoñez en sus presidencias entre 1947 y 1951 y en el primer colegiado de 1954 a 1958.

a la colonización en el litoral del país. Posteriormente, la compra, la expropiación y el fraccionamiento de tierras con destino a la colonización, con beneficios impositivos y préstamos con financiamiento para incentivar la explotación de las tierras (Morón, 1946).

En 1913 a partir de la ley que crea un fondo para la colonización agropecuaria, la administración estatal asume más definidamente la función colonizadora. Esta ley autoriza al Poder Ejecutivo a la emisión de un empréstito para la compra, expropiación y fraccionamiento de tierras (Murás, 1983; Morón, 1946).<sup>27</sup>

La reacción conservadora a las iniciativas reformista del batllismo (principalmente en oposición a lo que se entendía como intentos de injerencia del estado y su imposición de impuestos a la tierra) propició un conjunto de reacciones, entre ellas, la fundación de la Federación Rural. Esta organización gremial, creada en el año 1915, agrupaba a las Sociedades Rurales del interior del país en defensa de los intereses de los ganaderos. Entre sus ideas, entendían que la ganadería debía ser el rubro principal, pero aceptaban la industrialización de base agraria (Jacob, 2016).

En este año también se funda la Comisión Nacional de Fomento Rural. Esta gremial de alcance nacional nucleará a los productores familiares a través de las Sociedades de Fomento Rural y algunas Cooperativas Agrarias que se extendían por todo el país. Se trataba de una organización muy vinculada a todos aquellos procesos asociados a mejorar las condiciones de vida de pequeños y medianos productores del medio rural a través de las organizaciones de base (Piñeiro y Moraes, 2008).

En el año 1921, a los efectos de fomentar la colonización se autoriza al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), principal institución financiera dedicada al crédito hipotecario, a otorgar préstamos para la compra de tierras a las poblaciones rurales

---

<sup>27</sup> La ley habilita al estado a vender tierras fiscales a crédito hipotecario a los colonos en tanto “autoriza al P. E. para emitir un empréstito de colonización por valor de quinientos mil pesos, para compra y fraccionamiento de tierras con destino a colonización agropecuaria' (art.2). Busca con ello, indudablemente, eliminar por competencia a las empresas colonizadoras que en poco o nada contemplaban los intereses de los colonos, y que por lo mismo — y debido especialmente a los plazos perentorios para la devolución del préstamo — llevaban al fracaso a la mayoría de los intentos colonizadores” (Morón, 1946, p.42).

que se instalarán y trabajarán directamente los predios y se comenzarán a delimitar la extensión de los predios (Morón, 1946).<sup>28</sup>

En el año 1923 la Ley N°. 7615 crea la Sección de Fomento Rural y Colonización del BHU con autonomía económica y financiera para la incorporación de tierras y planes de desarrollo (Morón, 1946; Murás, 1983).

En esta época se va configurando la promoción e institucionalización de la colonización, con financiación, con procedimientos y requisitos para las adjudicaciones, así como con fuerte apoyo a la diversificación productiva para la incorporación de la agricultura y de población inmigrante europea (Morón, 1946). De este modo, se va configurando también la colonización a partir de medidas jurídicas.

El plan batllista para el agro, dirigido hacia pequeños y medianos agricultores y ganaderos, no tuvo éxito por diversos motivos y no logró modificar la concentración de la tierra, que era el centro del cambio (Jacob, 2016).

En estos años y hasta la creación del INC (1923-1948), se centralizaron las actividades de crédito para la colonización agraria y se va aumentando el capital de la Sección Fomento Rural del BHU. A su vez, se amplía la cantidad de hectáreas que podrían adquirir los colonos (de 75 a 300 ha), se aprueban medidas para incentivar financiación para la compra de ganado, la realización de mejoras y de exigencias para la población colona. En esta etapa se registra un avance significativo del accionar de la colonización lo cual se evidencia, según Morón (1946) a través de las 200 mil hectáreas colonizadas (Morón, 1946).

Este avance se refleja también en el ámbito público. Un conjunto de documentos elaborados en la década del 30 y 40 evidencia la preocupación de los sectores políticos y sociales en los problemas del medio rural: escasez de población en el territorio, problemas de distribución de la tierra (alta concentración, latifundio/minifundio) y su uso improductivo, así como la importante desocupación

---

<sup>28</sup> “El Banco podrá otorgar en préstamo hasta el 85 % del valor de cada lote, que no podrá ser mayor de setenta y cinco hectáreas. En lo que respecta a la expropiación de tierras, se da preferencia a los predios no explotados directamente por sus propietarios o que no sean destinados a la agricultura y a los mayores de quinientas hectáreas" (Morón, 1946, p.42).

y pobreza rural (Murás, 1983). La ley de colonización y la creación del INC son resultado de este proceso que abordaré en el siguiente apartado.

Previamente, me parece importante introducir un apunte que, si bien se aleja de la discusión sobre la cuestión de la tierra y el origen de la institución pública que regularizará su uso, guarda relación con el nacimiento de lo público-estatal y la forma de relacionamiento entre el estado y la sociedad que mencionaba anteriormente. Sugiero prestar atención a la construcción de la figura de “servidor público” como un actor que comienza a habitar y representar el ámbito público.

Caetano (2016a) ubica en estas primeras décadas del siglo XX el momento en que la sociedad pudo completar su primer modelo de configuración nacional:

La sociedad uruguaya ambientó en esta nueva etapa la acción de diversos productores de imaginario colectivo, que focalizaron su tarea en la integración del adentro, lo que pudo asociarse en el plano simbólico con la experiencia histórica del primer batllismo y con las políticas públicas de signo reformista aplicadas por entonces (p.56).

Un factor clave a considerar en este proceso es lo que Caetano llamó “la forja de la cultura estatista” que expandía, con y desde el aparato estatal, un modelo integrador de la sociedad. En este imaginario colectivo integrador, que plantea Caetano (2011; 2016a), se asocia la idea de lo estatal con lo público y lo coloca en un lugar de prioridad. Así también sobresale la importancia de los partidos políticos y del cumplimiento de las normas del consenso ciudadano, que define como la “exaltación del legalismo” (p.58).<sup>29</sup> La sociedad depositaba en la ley un conjunto de expectativas y demandas cuyo poder alcanzaba diversos aspectos de la vida de las personas y llevaba a creer que la acción parlamentaría podía resolver prácticamente todo. A través de algunos ejemplos, Caetano (2010; 2011) demuestra este culto a la legalidad que reflejaba el alcance otorgado a la ley, y como su primacía simbólica iba penetrando en el imaginario social y en la vida cotidiana de

---

<sup>29</sup> Entre 1910 y 1939 ubica el “Centenario”, según Caetano (2000), un período fundamental en la consolidación de los modelos de nación y ciudadanía predominantes en el Uruguay contemporáneo.

las personas.

Tal como señala Caetano, en este proceso de consolidación de un modelo de nación y de ciudadanía, reformista, de base estatista, y de predominio de lo público sobre lo privado, aparece una moral pública vinculada a la construcción de ciudadanía (Caetano, 2000; 2010; 2016a). Se hace explícita la necesidad de construir un perfil de ciudadano de acuerdo al modelo de país que se proyectaba.

En este proceso de “estatización de la idea de lo público y el establecimiento de una relación de primacía de lo público sobre lo privado” (que plantea Caetano, 2011, p.110), también se gestará una forma de hacer y de concebir la función pública, que impregnará un modo de deber ser del servidor público. El crecimiento del estado requería de una cantidad importante de trabajadores en los más diversos servicios, coexistiendo la figura del funcionario tradicional fuertemente identificado con el burócrata con aquel que trabajaba en fábricas, la salud, la educación, etc. Las normas de conducta pública y la estabilidad en la función pasaron a estar garantizadas en la constitución o en el estatuto del funcionario, lo cual va configurando un tipo de relación entre el funcionariado con la administración estatal que intentará romper con el sistema de ingresos y ascensos asociados al clientelismo político que antecede. “El funcionario público al servicio de la Nación” según establece la legislación, ilustra el modo en que en esa imagen de servidor público se condensan algunos aspectos de la cultura estatista que señala Caetano, de la primacía por las leyes y las normas y de la fuerte preocupación institucionalista, que se verá plasmada en los actos administrativos y prácticas rutinarias.

Es necesario considerar la dimensión de esta configuración para analizar la gestión de la política, entre las oficinas públicas, el funcionariado y los documentos institucionales. De esta manera, explorar los modos en que algunas de las prácticas gestadas en el nacimiento del INC y en su contexto histórico-social, han quedado incrustadas en las rutinas institucionales, encarnadas en su funcionariado y fijadas en los documentos que circulan. Desde esta perspectiva, y a través de la observación de las prácticas, propongo acercarnos a las relaciones que se generan en el encuentro

con la población beneficiaria. Previo a ello, volvamos al momento de creación del INC.

## **El Instituto Nacional de Colonización, una ley y una nueva idea de propiedad**

Resulta interesante detenerse ahora en algunas de las discusiones en las cuales se inscribe el debate sobre la cuestión de la propiedad de la tierra y en particular sobre el INC como el mecanismo para asegurar los cambios que se entendían necesarios realizar. En relación a esto, considerar las voces de los sectores que se manifestaban a favor y en contra de la implementación de las iniciativas trazadas por el nuevo organismo. Esta perspectiva proporcionará una mirada situada sobre las relaciones de poder que instala la ley, las representaciones asociadas a sus cometidos y los actores que intervienen.

Durante la década de 1940 se fueron consolidando algunas iniciativas de reformas legislativas que reflejaban ciertas preocupaciones sobre la cuestión social de los sectores gobernantes, que ya se habían iniciado años anteriores, y se expresaban ahora en políticas específicas:

Iniciativas como las jubilaciones para todos los funcionarios públicos (1940), el régimen de reparaciones por accidentes de trabajo (1941), las leyes de los Consejos de Salarios y de Asignaciones Familiares (1943), la creación del Consejo Nacional de Subsistencia (1947) y del Instituto Nacional de Colonización (1948), entre otras podrían citarse, resultan emblemáticas de ese retorno de las políticas reformistas (Caetano, 2016b, p.46).<sup>30</sup>

Las reformas aplicadas mostraban el avance del estado con intervención en la

---

<sup>30</sup> Este “retorno” o “nuevo impulso reformista en las políticas públicas” que advierte Caetano (2016b) ya se estaba manifestando durante la presidencia de Baldomir (1938-1943), avanzará durante la de Amézaga (1943-1947) y se consolidará en la de Tomás Berreta (1947) y la de Luis Batlle Berres (1947-1951). En este sentido se deja atrás un periodo de políticas liberales y retiro del Estado entre el primer batllismo, en la década del '20, y los gobiernos de la década del '40.

economía y promoción de derechos sociales.

El gobierno de Juan José Amézaga (1943-1947), representó un buen avance en materia de seguridad social y legislación laboral (Jacob, 1984). Entre la normativa aprobada en este periodo es de destacar la Ley N°. 10783 (1946) de Derechos Civiles de la Mujer que consagra la igualdad de derechos civiles entre hombres y mujeres, abolió la incapacidad legal de la mujer casada e igualó los derechos del padre y de la madre en relación con sus hijos menores de edad.

Recordemos que el tema de los derechos de las mujeres ya estaba instalado en la agenda política desde principios de siglo, y hacía más de una década (en el año 1932) se había consagrado el derecho al sufragio para las mujeres.

Tal como se describe en el apartado anterior, una de las preocupaciones de parte del sector político de la época era la situación social en el medio rural y la estructura agraria: el régimen de propiedad y tenencia de la tierra por la alta presencia de latifundios/concentración, la inestabilidad de los arrendatarios y la necesidad de establecer planes de colonización para incentivar formas de producción que favorecieran la radicación en el medio rural. Varios partidos presentaron proyectos de ley para atender la pobreza y el despoblamiento del medio rural, el nivel de vida de los trabajadores, los sistemas de producción, la subdivisión de los latifundios y las alternativas de planes de colonización (Moraes, 1998).

Emilio Frugoni, legislador del Partido Socialista, en la exposición de motivos de su proyecto de Instituto de Colonización y Reforma Agraria presentado en los años '40, señala:

El país entero sufre de esta parálisis de la economía campesina y de ese enrarecimiento del aire social en las poblaciones de una campaña en que la tierra inculta sobra, pero falta el trabajo y la existencia se arrastra en una vegetativa indigencia de recursos, de estímulos y de oportunidades, con el exponente descorazonador de los ranchos miserables, de los agricultores abatidos por la pobreza, de las peonadas nómadas de las estancias, de los niños descalzos y famélicos, de los ancianos mendigantes, de las mujeres cargadas de gurises que arrastran sus harapos en los pueblos de ratas, de los hombres sin trabajo y sin hábitos para el mismo, irremediabilmente sumidos en la abyección de la pereza (en Morón, 1946, p.55).

Otros sectores se organizaban y movilizaban por la situación laboral. La Federación Agraria Nacional, en relación a la agremiación de asalariados del campo, que ya habían realizado movilizaciones en reivindicación de salarios y mejora de las condiciones de trabajo (Jacob, 1984).

Por su parte, el movimiento ruralista en oposición a las reformas batllistas y al proyecto de ley de colonización, veía que las iniciativas adoptadas ponían en riesgo a los propietarios rurales y a los intereses de los privados (Jacob, 1984).

Así como vimos en el apartado anterior, en las primeras décadas del siglo XX (en un contexto de conflicto con los sectores ganaderos) adquiere mayor consolidación la intervención directa del estado en la colonización a través de la promulgación de leyes que establecen diferentes mecanismos y fuentes de financiación para la expropiación, el establecimiento de límites de extensión de la superficie a otorgar, la compra y fraccionamiento de tierras y la creación de la Sección de Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En este proceso, se ensayan disposiciones técnicas sobre el fraccionamiento, destino y formas de explotación de los predios a adjudicar, así como modalidades de préstamos a los colonos, modelos para la conformación y organización de las colonias y sus áreas adyacentes (acceso a servicios públicos, sociales, mercados, etc.) (Morón, 1946).

Asimismo, el impulso a la colonización y protagonismo del estado en temas relativos al sector agropecuario se evidenciaba a partir de la creación y desarrollo de organismos de enseñanza terciaria, tales como: Granjas escuelas teórico-prácticas (1877), Chacras experimentales (1905), Escuela de Veterinaria (1905), Escuela de Agronomía (1906) (Murás, 1983).

Los debates sobre la cuestión de la tierra se plasmaron en la aprobación de la Ley N°. 11029 del año 1948 a través de la cual se crea el Instituto Nacional de Colonización. En relación a esto, hay dos antecedentes a resaltar. En primer lugar, en 1945 tuvo lugar el Primer Congreso Nacional de Colonización organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural en el departamento de Paysandú (en el litoral norte de Uruguay). La iniciativa demostraba la complejidad política y social que había alcanzado la colonización, los intereses que ponía en tensión, así como el

nivel de organización y atención de la sociedad civil frente al tema. Entre los principales cometidos del congreso se buscaba discutir el régimen de la colonización agraria con diversas organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas del país. Según uno de los documentos elaborados con motivo de la preparación del congreso, la cantidad y contenido de las leyes y medidas existentes en materia de colonización reflejan improvisación y escasa planificación (Morón, 1946). Entre las críticas planteadas en este documento, se señala el conjunto de leyes de colonización y de recursos económicos dispuestos, y se advierte que:

[...] como resultado, tenemos: menos del 1 % de la superficie total del país ha sido colonizada por el Banco Hipotecario; menos del 0,5% del total de agricultores del país han sido beneficiados. Y han transcurrido treinta años de colonización directa por el Estado (Morón, 1946, p.48).

Como se mencionó antes, la colonización agraria en Uruguay es anterior a la ley que funda su organismo rector. En este sentido, es resultado de una acumulación histórica que llevaba varias décadas de experiencias de colonización agraria, de iniciativas propuestas y entre las cuales algunas se desarrollaron y otras que fracasaron. Sin embargo, la ley y creación de la institucionalidad de colonización significó un punto de encuentro entre los sectores implicados.

Justamente, el segundo antecedente a destacar es la discusión parlamentaria en torno a las iniciativas de reforma agraria y las alternativas de formas y planes de colonización, las cuales fueron acompañadas por otras discusiones sociales y políticas en diversos ámbitos.

Desde el senado se crea la “Comisión Especial de Reforma Agraria” para “dar mayor unidad y desarrollo a la obra colonizadora” (Informe y proyecto de Ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y Discusión Parlamentaria, República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948, p.61). Esta comisión realiza un informe sobre la colonización en Uruguay en el cual establece que, considerando las diversas formas de colonización, la superficie adquirida con estos fines, con intervención directa del estado, asciende a 203.507 hectáreas (República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948, p.70). Señalaba que la

importancia y complejidad adquirida de la función colonizadora justificaba la creación de un nuevo organismo público que se encargara del tema. Además, había un patrimonio importante que administrar que requería para su planificación incorporar aspectos técnicos y jurídicos a la actividad que hasta el momento era mayormente administrativa y financiera. En esos momentos, se aspiraba que la colonización fuera más allá que la adjudicación de tierras para la producción y asentamiento de familias en el medio rural. Se buscaba crear proyectos más amplios que contemplaran un conjunto de componentes que permitieran el desarrollo de emprendimientos productivos a escala local (Morón, 1946).

Los principales motivos expuestos en el debate parlamentario referían a la necesidad de superar la crisis de la producción tanto ganadera como agrícola y mixta, atender la creciente demanda de consumo interno de la población, resolver el problema de escasez de población en el medio rural -que genera a su vez otras dificultades económicas y sociales-, solucionar aspectos relativos a la estructura de la propiedad de la tierra (alta concentración, dificultades de acceso a la tierra, migración a las ciudades, situación de pobreza). Los cambios propuestos iban en dirección de realizar “una racional subdivisión de la tierra”, mejorar las prácticas productivas, introducir capital, mediante el crédito principalmente, y aumentar la participación y cantidad de trabajadores. Por otra parte, se planteaba la necesidad promover estrategias de planificación de la colonización frente a la escasez de tierras públicas, plantear alternativas financiación y resolver la lentitud de la adjudicación de tierras que llevaban a varios actores a reclamar contra la eficiencia de la administración (República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948).

El espíritu de la ley de la colonización, según informa la comisión al senado, era facilitar el acceso a la tierra:

[...] al que tenga aptitud y voluntad para trabajarla, mejorar los sistemas de explotación, asociar labranza y la ganadería para darles la posibilidad de expansión y respaldo recíproco, de incorporar más capital y más labor a la unidad productora, de hacer posible una mayor y mejor producción de riqueza con la participación del más elevado número de trabajadores (República Oriental del Uruguay, Cámara de

Senadores, 1948, p.62).

Esto implicaba, entre otras cuestiones, la idea de democratizar la tierra y sus recursos para quienes las puedan trabajar y habitar.

Entre los sectores políticos y sociales, si bien había cierto consenso en la necesidad de definir un proyecto de ley de colonización, existían matices que mostraban las diferentes visiones ideológicas y políticas sobre el acceso y distribución de tierra, el rol de la administración estatal, la financiación, las disposiciones respecto a los beneficiarios, entre otros. Uno de los temas centrales de discusión giraba en torno a la propiedad privada de la tierra. La senadora del Partido Comunista Julia Arévalo, planteaba la necesidad de profundizar lo propuesto en cuanto a las expropiaciones de tierra, realizar una reforma agraria que suponga la subdivisión y distribución racional de la tierra y combatir al latifundio improductivo:

Es absurdo, decía, que un bien natural como es la tierra se haya convertido por el despojo del gran latifundio en la base más firme del privilegio y del monopolio privado. No puede admitirse porque es una injusticia indignante que existiendo tierras laborables y brazos que pueden y desean trabajarlas, haciéndolas producir riquezas incorporables al acervo común, permanezcan infecundas a causa del egoísmo especulativo y antipatriótico de unos pocos terratenientes que se enriquecen fabulosamente [...] (en República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948, p. 151).

Por otra parte, el senador del Partido Nacional Independiente Gustavo Gallinal, en su intervención en este debate señala su conformidad con la moderación y prudencia de la norma respecto a la propiedad de la tierra:

[Esta ley] no introduce -constato el hecho- ninguna innovación en el régimen de la propiedad del suelo. He oído que se agitan instituciones y personas echando a rebato las campanas, pretendiendo difundir por la campaña del país, una sensación de alarma por la sanción de este proyecto, como si él fuera un instrumento de arbitrariedad por medio del cual el Estado invasor pretendiera avasallar derechos legítimos (en República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948, p. 173).

En la misma línea, el senador Carlos Manini Ríos también acordará acerca de que esta ley no atenta contra la propiedad privada, sino que por el contrario es más

cautelosa que otras que le antecieron (en República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948).

Sobre este asunto es interesante considerar el aporte de Morón (1946) quien señala que:

Es muy común confundir el concepto de seguridad en la tenencia de la tierra, con el otro de la propiedad de la tierra, quizás porque la propiedad sea el sistema más seguro de tenencia. Sin embargo, no es correcto asimilar un concepto a otro. Un arrendamiento en especiales condiciones jurídicas, podría ser considerado un bien seguro sistema de tenencia de tierra; por otro lado, la propiedad de la tierra donde ella fuera factible de ser suprimida, no proporcionaría, por supuesto, ninguna seguridad en la tenencia (p.89).

Por este motivo sugería hablar de seguridad en la tenencia más que en propiedad de la tierra, puesto que, si bien el concepto la incluye, no lo hace de manera exclusiva. Además, señalaba, lo central del proyecto de colonización, era darle al productor la seguridad suficiente sobre los recursos para que desarrollara su explotación, lo cual se aseguraba con la seguridad de la tenencia (Morón, 1946).

En efecto, ya en estos debates aparecía uno de los principios básicos de la colonización agraria del Uruguay que establece el usufructo de la tierra para quien la trabaja y no, necesariamente, su propiedad.

Esta discusión sobre la cuestión de la propiedad de la tierra enfrentaba también a las organizaciones rurales que siempre se mantuvieron atentas y activas en los debates sobre la colonización agraria. Mientras que la Comisión Nacional de Fomento Rural se mostraba a favor de la necesidad de una reforma agraria, la Asociación y la Federación Rural eran opositoras. Cada una de las organizaciones defendía los intereses de los sectores que las representaban. Por ejemplo, la Federación Rural históricamente rechazaba la intervención del estado en el trabajo agropecuario y defendía la iniciativa privada. Se pronunciaba en contra de los impuestos al campo y planteaban que el proyecto de colonización implicaba una apropiación del estado de la propiedad privada (Jacob, 1984).

Otro tema planteado en diferentes momentos durante la discusión parlamentaria refiere a la situación social en el medio rural, en particular a los rancharíos, y da

cuenta a su vez del alcance proyectado de la ley.

El senador Gallinal señala que ni esta ley ni la acción de la institución que crea van a dar solución total al problema de los rancheríos, no obstante, reconoce que se han buscado fórmulas:

[...] que permitan al Instituto de Colonización, ejercer, también, alguna acción redentora en lo que se refiere a esos núcleos de rancheríos y desalojados. El rancherío, hasta cierto punto, y me refiero puramente al aspecto técnico de la misma, sería un peso muerto para la aplicación de la ley. El habitante del rancherío no está habilitado para ser un buen colono: hay que arrancarlo a su rutina y a sus vicios o males, endémicos, convertirlo a él y a sus hijos en hombres preparados para el trabajo y para la vida, regularizar su vida familiar, redimirlo moral y cívicamente (en República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948, p.176).

Este es solo un ejemplo que busca reflejar la concepción sobre el poder de la ley en cuanto a la posibilidad de atender diferentes aspectos de la vida de las personas. Se formulaba una ley con una mirada amplia, superadora desde lo “material y moral” (República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 1948) de la vida en la campaña, y con un organismo rector con claras disposiciones sobre ello.

Un artículo de esta ley es bien elocuente a este respecto:

El Instituto colaborará con las reparticiones públicas pertinentes, dentro de las colonias, en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que establecen la obligatoriedad de la concurrencia de los niños a las escuelas, pudiendo en caso necesario organizar servicios especiales de locomoción. Igualmente prestará esta colaboración en la aplicación de las leyes relativas a la higiene pública, a la Policía Sanitaria Animal o Vegetal, y a la Previsión y Asistencia Sociales, procurando que se aseguren buenas condiciones de vida y trabajo a los peones rurales y contemplando la posibilidad de convertirlos en productores independientes, teniendo en cuenta su buena conducta, laboriosidad y competencia (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029, artículo 24).

El debate público acerca de la nueva institución también circulaba en la prensa mediante diversas apreciaciones acerca de la situación de la colonización en el país. En la sección Cartas de los lectores del Semanario Marcha del año 1949, figura una nota en la cual se discutía sobre el éxito o fracaso del Instituto de Colonización a través de opiniones sobre la financiación, las estrategias que debería seguir una

reforma agraria y alternativas para el proceso de subdivisión de la tierra (figura 2). En esa misma publicación, bajo el titular “Suerte y verdad de la Colonización” se informa sobre el proceso de interpelación que transcurría en ese momento en el parlamento. La interpelación estaba dirigida al ministro de Ganadería y Agricultura, “en la que se enjuicia a la ejecutoria del Instituto de Colonización hasta el presente”. El presidente del ente, el Sr. Rubio, fue el encargado de dar información en respuesta a las dudas planteadas por los legisladores sobre la provisión de empleos públicos, sobre el escaso fraccionamiento de tierras en poder del ente y sobre la adquisición y posterior adjudicación de un campo en el departamento de Artigas, al norte del país.

Figura 2  
Notas de prensa sobre el Instituto Nacional de Colonización



Tomado de Semanario Marcha, 1949.

La nota citada, realizando algunas apreciaciones sobre la situación del Instituto:

Batlistas y Herreristas están dispuestos a sostener al Instituto, producto típico de la fenecida Coincidencia, que recluta allí sus supervivientes. Lo atacan los

socialistas, y, sin mucha vehemencia, comunistas e independientes. Hay en el abrumador planteamiento que el Sr. Rubio dio al asunto [...] cierta sensación de tedio contagiado al Parlamento. El mismo presidente [...] ha confesado, expresa y tácitamente, el derrumbe de muchas ilusiones que otros (no él) alentaron al nacer la Ley 11029. Esta confesión se ha deslizado, sin tocarla, sobre la curtida piel política del Parlamento” (Semanao Marcha, 1949, p.4).

En este proceso en el cual las políticas de tierras van consolidando su forma institucionalizada mediante acciones jurídicas, políticas y fiscales, el Instituto de Colonización, en términos discursivos, aparece como una herramienta transformadora al introducir nuevas formas de organización de las explotaciones rurales. Sin embargo, la oposición de los sectores de grandes propietarios del agro, sumado a la falta de recursos financieros dificultó la implementación de las iniciativas que se habían fijado. Esta situación se agudizará en los años siguientes y luego tendrá momentos de mayor bonanza, estableciendo de esta manera el discurrir del INC.

## **La obra colonizadora y su devenir. Densidad histórica y simbólica de la colonización en Uruguay**

La bibliografía sobre la historia del Instituto de Colonización establece diferentes momentos o etapas según las políticas impulsadas, los partidos de gobiernos, la incorporación y venta o habilitación de tierras, entre otros aspectos que dan cuenta de la dinámica de la acción colonizadora a través del tiempo (Vasallo, 2001; Toledo, 2011; Juncal, 2021). A los efectos de esta investigación encuentro necesario solo recuperar algunos momentos y algunas de las principales acciones del INC para describir su obra y mostrar su densidad histórica y simbólica. En especial, identificar las iniciativas implementadas en diferentes etapas del INC, vinculadas a las formas de adjudicación de tierras, aportará al análisis acerca de los cambios que introduce la titularidad conjunta como política de acceso a la tierra. Así también, me centraré en el INC entre los años 2005 y el 2019 periodo en el cual se registran definiciones políticas claves que marcaron la reactivación de la política de tierras y

del INC como institución. De este modo, buscaré presentar el escenario en el que se define la política de titularidad conjunta y el alcance de las modificaciones que propone en el hacer cotidiano de los procesos de adjudicación de tierras.

En primer lugar, cabe considerar que el INC es un instituto de tierras de carácter público, nacional y autónomo que lleva adelante políticas para el acceso a la tierra y desarrollo rural. Esta jerarquía y autonomía se le otorga en el año 1948 con la aprobación de la Ley N°. 11029, a partir de lo cual se concibe como el organismo público de referencia en materia de política de tierras en el país.

Según la ley se entiende por colonización “el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural” (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029, artículo 1°). Tal como se mostró anteriormente, esta ley surge en respuesta al latifundio extensivo que se buscaba resolver a través de la “racional subdivisión de la tierra”. También busca lograr el orden y la seguridad en el medio rural mediante “la radicación y bienestar del trabajador rural”. Sobre las figuras de “la familia” y el “buen colono” que aparecen asociadas a estos términos, me referiré en el capítulo 3, en tanto indagaré el modo que estas figuras está ligadas a un entramado de cuestiones (jurídicas, históricas, morales y simbólicas) que serán interpeladas en el hacer cotidiano de la titularidad conjunta. Sin embargo, me interesa ahora hacer una puntualización acerca de este artículo de la ley. En particular, en relación a “el conjunto de medidas a adoptarse” y en cuanto a la relevancia puesta en lo político-administrativo que cabe a esa función ordenadora que se otorga al estado. Esta ley funda un organismo rector de la política de tierras y lo coloca como pieza central de todo el proceso. La ley, en sus 155 artículos demuestra el peso administrativo dado a la colonización y la centralidad a la rectoría política. Así, por ejemplo, el espacio de la participación de “los colonos” en el proceso de la colonización, sería a través de un representante (político) de las organizaciones rurales de carácter nacional en el directorio.

Quizás a partir de esta configuración se pueda explicar (al menos en parte) la omnipresencia del estado por intermedio del INC concentrando el poder de “la colonización” y estableciendo todo lo que se puede hacer en la tierra y en las colonias.

Sigamos con las iniciativas implementadas en diferentes momentos del INC a los efectos de mostrar su densidad histórica y simbólica, a través de su hacer.

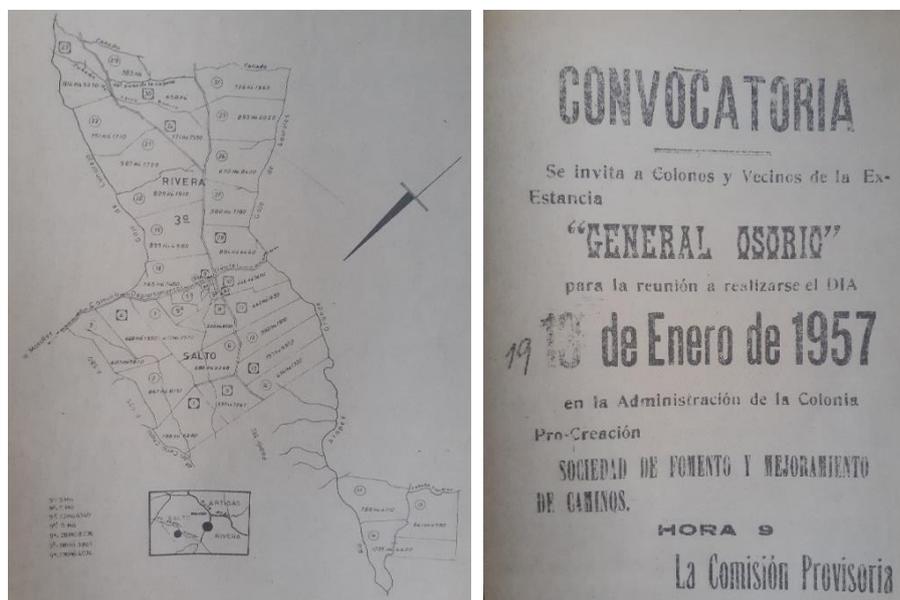
El Instituto Nacional de Colonización tiene en el ámbito nacional un papel protagónico importante, como es el de facilitar la tierra a quienes deseen y estén en condiciones de trabajarla. Su obra, a través de los años de su creación (33) ha pasado por momentos de auge, y también por período de estancamiento (INC, 1981, s/p).

Con esas palabras, el presidente interventor del Instituto de Colonización de la época, el Ing. Agr. Walter Arias, abre la publicación conmemorativa de los 25 años de la colonia Aparicio Saravia:

La estancia Gral. Osorio, estaba formada por lo que hoy es la Colonia Aparicio Saravia y 9.000 Hás. más; y fue propiedad, a partir de la guerra de la Triple Alianza, del General Brasileño antes nombrado. Por sucesión pasó a propiedad de su única hija, Manuela; a ésta a su vez, le sucedieron Gabriel, Francisco, Francisca y Cipriano, hijos de la citada Manuela y el Dr. Mascarenhas [...] Podríamos definir la estancia Gral. Osorio como una estancia modelo en la zona. Sus 30.000 Hás. dedicadas a la ganadería extensiva, estaban bien divididas, con alambrados que, en algunos casos, hasta hoy perduran. Inmejorable infraestructura para trabajos de campo, bretes, baños, galpones, corrales, todo de buena calidad [...] Cinco puestos en primera instancia (después vendieron 9.000 Hás. al Sr. Albornoz) quedando con cuatro puestos estratégicamente ubicados y unidos por teléfono interno al casco de la Estancia. La población bovina era, según datos, de 10.000 animales, y los ovinos, 25.000. Las instalaciones para el personal eran amplias y de buena calidad. Los propietarios pagaban lo mismo, por las leyes vigentes y el tratamiento era de tipo paternalista para aquellos que por su comportamiento y trabajo se destacaban. Se habla de un personal estable de 40 a 50 personas, aumentando en la esquila. Su estrato social estaba así formado: Propietarios (nacionalidad brasileña) 5 (tres residentes en R. Janeiro). Se dice que ninguno tenía familia, pues eran solteros. Empleados: 50 efectivos. Familias residentes de los empleados 5 en los puestos y 2 en el casco, total: 7 familias” (Laurenz y Muslera, 1981, s/p).

**Figura 3**

*Plano de fraccionamiento de la colonia Aparicio Saravia y convocatoria a una actividad de “pro creación” de la colonia*



Tomado de INC, 1981.

En otro momento de la publicación se menciona las adjudicaciones realizadas desde el INC luego del fraccionamiento de la estancia que se observa en la figura anterior. Eran unas 30 fracciones donde se asentarían las familias de colonos arrendatarias, además de unas fracciones destinada a la escuela pública, la sub comisaría y otra de mayor área para la Sociedad de Fomento Rural de Masoller, que agrupa gremialmente a los colonos. En total se registraban unas 155 personas beneficiarias de aquellas tierras (Laurenz y Muslera, 1981).

La historia de esta colonia es similar a la de muchas otras colonias del INC. Antiguas estancias principalmente ganaderas, de miles de hectáreas, de propietarios extranjeros o tierras pertenecientes de las elites nacionales, que a través del accionar de la administración estatal fueron subdivididas y entregadas a trabajadores rurales y sus familias. En muchos de estos emprendimientos funcionaba al inicio una comisión encargada de liderar el proceso de organización de la colonia de manera de llevar adelante la instalación en el devenir de la colonia. En la figura 3 (derecha)

se muestra un anuncio con motivo de una reunión en la colonia, entre colonos, vecinos de la zona, una sociedad de fomento y representantes del INC.

Este modelo político de adjudicación de tierras públicas fue central en el desarrollo de la colonización, y, si bien sufrió importantes momentos de crisis y discrepancias en cuanto a su legitimidad, se mantuvo hasta fines del año 2019.<sup>31</sup>

Tal como repasamos anteriormente, la ley de colonización y la creación del INC, si bien surge como alternativa que intenta laudar las disputas por la tierra a través de su regularización, como modelo político, tuvo que defender su legitimidad y sostenibilidad con diversos actores que tenían intereses en las tierras. Mientras que las elites políticas y económicas, los latifundistas, las gremiales y los trabajadores del campo mantendrán durante décadas sus intereses en tensión, los modelos en disputa siguieron vigentes y se fueron alimentando de otros conflictos sociales y políticos. Un ejemplo de ello fueron las diversas iniciativas de sindicalización que ocurre en la década del '50 en Uruguay y las luchas por la tierra de los años '60-70.<sup>32</sup> En este periodo, la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) marchó desde el norte del Uruguay hacia Montevideo (la capital) en reclamo de las leyes laborales y sociales y de la expropiación del latifundio. El sindicato se había creado en 1961, y al año siguiente emprendía la primera de cinco marchas que tendrán lugar en los años siguientes (1962, 1964, 1965, 1968 y 1971). Estas manifestaciones marcarían la acción sindical y política, en un periodo de gran movilización en Uruguay (Merenson, 2009, p.72).

Otro hecho a destacar de la época fue la instalación de la Unidad Cooperaria N° 1, "Cololó" (año 1960), en la colonia Instrucciones del año XIII, en el departamento de Soriano, hacia el litoral oeste del país. Se trata de una experiencia transformadora para el agro uruguayo que promovía la gestión asociativa de la tierra y los recursos. Este fue el primer emprendimiento que planteaba la posibilidad de vivir, producir

---

<sup>31</sup> El gobierno que asume en marzo del 2020 define que el INC no compraría grandes extensiones de tierra y centra sus esfuerzos en la mejora de la calidad de la colonización. Véase INC (2020).

<sup>32</sup> El Sindicato Único de Peones de Tambo (SUPT) (1953), el Sindicato Único de Arroceros (SUDA) (1956), el Sindicato Único de Obreros Rurales (SUDOR) (1957) y Unión de Regadores y Destajistas de El Espinillar (URDE) (1959) (Riella y Mascheroni, 2019).

y comercializar en forma asociativa en tierras del INC. En sus inicios contó con el apoyo de la Comisión Nacional de Fomento Rural y fue posible gracias a las políticas de expropiación de tierras y de financiamiento para la adquisición del capital necesario para producir. Emblemática desde sus comienzos y hasta el día de hoy que continúa vigente, dio lugar a concebir otro modelo de colonización, alternativa a la tradicional adjudicación individual y que apostaba al fortalecimiento de la agricultura familiar mediante la gestión colectiva de los recursos.

Los años que siguen pasarán de momentos de importante incorporación de tierras al INC a periodos de escasa actividad. Luego de los años de la dictadura cívico militar (1973-1984) avanza un modelo neoliberal que encontrará las condiciones coyunturales necesarias para su implementación, consolidándose en la década siguiente.

Durante el gobierno de Jorge Batlle Ibañez (entre 2000 y 2004), se dio una profunda crisis económica a nivel nacional, en la cual el INC estuvo reducido al mínimo su operativa. Lejos de comprar tierras, instalar y desarrollar colonias, estaba disminuyendo su patrimonio y atribuciones. Mantenía una gestión exigua, e incluso presentaba dificultades para su funcionamiento en términos económicos. En estos años algunos sectores manifestaban su oposición a la existencia del organismo mediante diferentes acciones orientadas a su cierre.<sup>33</sup>

En la campaña política electoral para la elección de representantes nacionales que tuvo lugar en el 2004, el INC como proyecto político ocupará un lugar de división entre los partidos políticos que defendían modelos antagónicos sobre la cuestión del acceso a la tierra, los destinatarios, los mecanismos de financiación, participación y apoyos y el rol de la administración estatal en esto. El Frente Amplio es el único partido que manifiesta interés de llevar adelante una política de tierras. Entre sus lineamientos programáticos considera la situación de la tenencia de tierras, acciones para evitar la concentración y la necesidad de regular el uso de la tierra, así como

---

<sup>33</sup> Para ampliar véase acta de discusiones parlamentarias (Cámara de Senadores, 2000).

potenciar el desarrollo de emprendimientos a través del INC, como estrategia para resolver las problemáticas de la producción familiar.<sup>34</sup>

En los tres periodos del gobierno del Frente Amplio (2005 a 2019) con diferencias en cada uno de sus tres mandatos, se impulsó una política activa de adquisición y distribución de la tierra, la reestructuración del propio Instituto a través de su profesionalización y el estímulo a las estrategias asociativas para facilitar el acceso a la tierra a productores/as familiares y asalariados/as rurales.<sup>35</sup>

En el periodo 2005-2019 se registran algunas definiciones políticas claves que apuntaron a promover la reactivación de la política de tierras, así como el apoyo a las áreas de colonización las cuales son sustanciales para entender los procesos que se comienzan a configurar en relación con la titularidad conjunta.

Algunos hechos que demuestran el impulso dado a la política de tierras en este periodo surgen de la mano de la aprobación de las leyes que generan recursos económicos y nuevos marcos jurídicos para la adquisición y la redistribución de tierras, así como proponen nuevos mecanismos para frenar la concentración y promover la colonización. Algunos ejemplos los aportan: la Ley N°. 18064 del 2006 que establece un impuesto sobre las transmisiones patrimoniales de inmuebles rurales de 500 hectáreas o más con índice de productividad igual o superior a la media nacional; la Ley N°. 18187 del 2007 que establece la obligación para los organismos públicos de ceder las tierras productivas bajo su administración al INC para que éste los incorpore al proceso de redistribución, así como establece la creación de fideicomisos u otros procedimientos para financiar la compra de tierras y el apoyo de otros organismos públicos para la instalación de vivienda, electrificación y apoyos a reinstalación y desarrollo; la Ley N°. 18876 del 2011 que establece la creación de un impuesto a la concentración de inmuebles rurales; la

---

<sup>34</sup> Para ampliar véase acta del IV Congreso Extraordinario “Héctor Rodríguez”, 20 y 21 de diciembre de 2003.

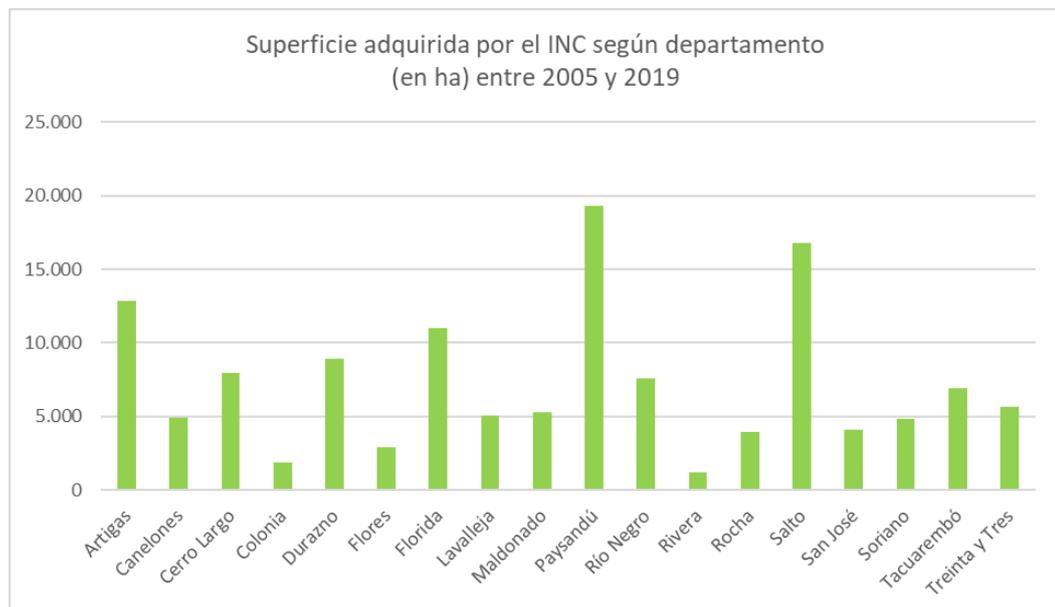
<sup>35</sup> Véase los Planes Estratégicos del INC para cada período (2005-2009, 2010-2014, 2015-2019) (INC, 2005; 2011; 2015a).

Ley N°. 19231 del 2014 que crea un fondo para la adquisición de tierras y la Ley N°. 19781 relativo a la cotitularidad de la tierra adjudicada por el INC.

Resultado de este proceso legislativo y de las acciones políticas vinculadas, el INC adquirió 120.000 hectáreas entre el 2005 al 2019 (un 20% de la superficie ocupada por el INC hasta el año 2019) y dispuso de presupuesto para realizar inversiones para mejorar las condiciones de producción y de la vida en las colonias.

En el siguiente mapa (figura 4) se visualiza el total de la tierra administrada por el INC entre 1948 y 2019. La evolución en la compra de tierras refleja el dinamismo alcanzado por la institución en este periodo. Así también, tal como muestra el gráfico 1, la distribución en el territorio muestra la iniciativa de adquirir tierras en todos los departamentos de Uruguay, a excepción de la capital, Montevideo e incluso en zonas con menor presencia del INC.

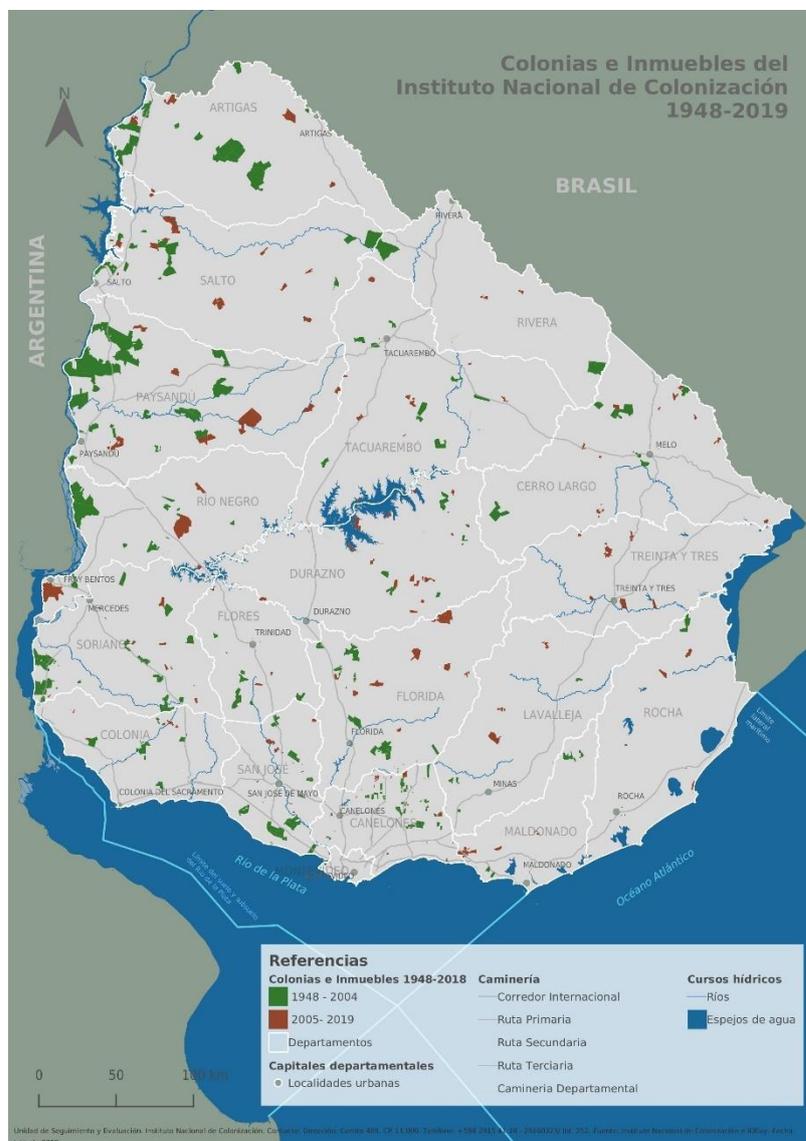
**Gráfico 1**



Tomado de INC, 2020.

**Figura 4**

*Mapa de colonias e inmuebles con detalles de adquisiciones entre 2005 y 2019*



Mapa de Colonias e inmuebles del Instituto Nacional de Colonización entre 1948 y 2019. Tomado de INC, 2020.

La perspectiva asumida a nivel político y normativo implicó la definición de un nuevo modelo colonizador que prioriza el mantenimiento del patrimonio de tierras del INC y la adjudicación mediante arrendamiento. De esta manera se buscaba conservar la propiedad de la tierra del estado. En vínculo con esto, se defiende el enfoque social de la política de tierra lo cual supone el usufructo para quien la

trabaja, con prioridad a familias con niños en edad escolar, pequeños productores familiares y asalariados rurales que trabajen en grupo (Uruguay, 2007b, Ley N°. 18187, artículo 13).

El Plan Político del INC del periodo (2005-2010) ponía énfasis en los sectores sociales con mayores dificultades a considerar a la hora de disponer de recursos para la implementación de las políticas de tierras, entre los cuales priorizaba: a) Los trabajadores rurales desocupados y aquellos con condiciones de vida por debajo de la línea de la pobreza. b) Los productores endeudados y los pequeños productores con problemas de escala o inestabilidad de tenencia. c) Los productores colonos con dificultades socio-económicas (INC, 2005).

Por su parte, con la premisa de la adjudicación de tierra como pieza central del desarrollo rural, el INC llevó a cabo un proyecto de modernización y de reestructura institucional mediante la profesionalización de sus recursos humanos, la modernización de su infraestructura y sus procesos técnicos y administrativos. La crisis que había atravesado la institución en los años previos al 2005 había afectado al organismo en aspectos vinculados a la estructura organizativa, administrativa y operativa pero también había impactado en las colonias. En este entonces, se identificaban graves problemáticas legales, productivas, sociales y financieras que comprometían el desarrollo del proyecto colonizador (INC, 2005).

Para hacer frente a esta situación, y en el marco de los principales ejes estratégicos en materia de política de tierras, se priorizó el apoyo al desarrollo de las colonias y su población beneficiaria, la creación de nuevas áreas de colonización mediante la incorporación de tierras y la promoción de las experiencias asociativas.

Las estrategias de gestión colectiva surgen y se afianzan como herramienta para el acceso a bienes y recursos de quienes no logran acceder en forma individual o familiar a la tierra. Esta política fomenta algunos cambios en la política de acceso y uso de la tierra orientados hacia la inserción de los sectores que quedaban excluidos del mercado de tierras. Sectores que disponían de escaso capital de explotación o no lograban competir por el precio de la tierra para acceder a un predio. Se trata de la implementación de experiencias colectivas que apelaban a una

redistribución más equitativa de la tierra, de los apoyos productivos y procesos de trabajo a través de una mejor utilización de los recursos.

Los emprendimientos asociativos, si bien son centrales en el texto de la ley del INC desde su fundación, fueron priorizados y constituyen parte de una política activa de tierras en este periodo.<sup>36</sup>

Por otra parte, a partir del año 2014 se definirán algunas iniciativas orientadas a la implementación de políticas con perspectiva de género. La política de cotitularidad modifica la forma de acceso a la tierra de los nuevos otorgamientos para las unidades de producción familiares en arrendamiento mediante la priorización de la titularidad conjunta conyugal/concubinaria de la tierra.<sup>37</sup>

La política de cotitularidad fue concebida 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” (Alles et al, 2018, p.33). Esta iniciativa busca generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para superar una injusticia histórica que deja en una situación de desventaja a las mujeres que viven y trabajan en predios del INC. Esta política, de vocación afirmativa en favor de las mujeres, busca impactar en materia de igualdad de género a través de la adjudicación de la titularidad de las tierras a las mujeres.

De acuerdo a las definiciones institucionales, la política de cotitularidad y el registro conjunto en tierras del INC han configurado un mecanismo formal de inclusión de las mujeres como beneficiarias directas de la política de acceso a la tierra, en tanto se considera un conjunto de insumos que permitieron establecer el marco institucional y legal para la implementación de la política.

---

<sup>36</sup> En el numeral 3º del artículo 7 se define la colonización según su régimen: “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” (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029).

<sup>37</sup> La obligatoriedad respecto a la adjudicación en cotitularidad también rige para contratos de arrendamiento vencidos que deberán renovarse, de corresponder, bajo esta modalidad, así como para las transferencias. Véase Resolución N°. 29, del Acta N°. 5231 del 11 de noviembre de 2014 del Instituto Nacional de Colonización. Previamente al 2014, la ley fundacional de colonización establecía la titularidad individual (cuando la explotación del predio se realice por el colono y su familia), cooperativa o colectiva (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029).

Estos insumos consistieron en:

1) Modificar procedimientos institucionales respecto a la inscripción, selección y evaluación de colonos y del proceso de seguimiento una vez realizada la adjudicación;

2) Designar un equipo de trabajo para que avance en la implementación de la cotitularidad, que deberá analizar las diferentes situaciones que podrán surgir a partir de las modificaciones y generar una propuesta con el fin de aplicarla a todas las adjudicaciones (Resolución N°. 29 del Acta N°. 5231 [INC], 2014).

Adicionalmente, el INC autoriza modificaciones al procedimiento de inscripción de aspirantes a tierras y la elaboración de materiales de difusión de la política de cotitularidad. Posteriormente, se introducen modificaciones en los contratos de arrendamiento a las Unidades de Producción Familiar (Resolución N°. 15 del Acta N°. 5267 [INC], 2015b) y se aprueba un procedimiento que busca ordenar los nuevos administrativo y técnicos vinculados a la nueva política de tierras, el Protocolo de Cotitularidad (Resolución N°. 1 del Acta N°. 5302 [INC], 2016).

La nueva política en el año 2019 adquiere carácter jurídico a partir de la aprobación de la Ley N°. 19781 que incorpora un nuevo literal en el numeral 3° del artículo 7° de la ley fundacional del INC, cuya redacción es el siguiente:

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 (Uruguay, 2019a, s/p).

La innovación que aporta esta ley se refiere al establecimiento de la obligatoriedad de la aplicación de la titularidad conjunta para las nuevas adjudicaciones a tierra.

En términos generales, la normativa se propone generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para proteger y fortalecer el acceso, uso, tenencia y control equitativo de la tierra que se adjudica en arrendamiento a las familias de productores y asalariados rurales (Resolución N°. 29 del Acta N°. 5231 [INC], 2014). A su vez,

propone corregir desigualdades de la Ley N°. 11029, principalmente desde la perspectiva de género, fortalecer y garantizar la igualdad de hombres y mujeres, tanto cuando se trate de parejas de hecho, civil o matrimonios (Resolución N°. 29 del Acta N°. 5231 [INC], 2014). En la exposición de motivos de la Ley N°. 19871 señala la necesidad de promover una mayor visibilización de las mujeres y su reconocimiento como sujetos de derecho (Uruguay, 2019a, Ley N°. 19871).

En el siguiente cuadro se detallan las principales medidas desarrolladas en la aplicación de la política en cada uno de los procesos de adjudicación de un predio del INC.

**Cuadro 1**

*Medidas desarrolladas en las etapas del proceso de adjudicación*

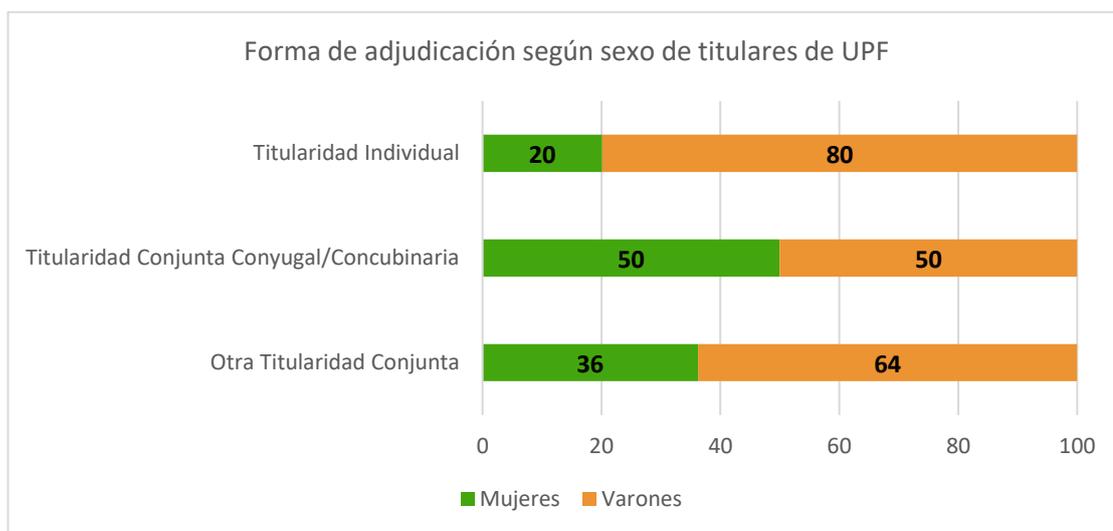
<b>ETAPA</b>	<b>Medidas</b>
<b>Adquisición de la tierra</b>	Sin medidas
<b>Planificación del predio a entregar</b>	Sin medidas
<b>Apertura de llamado a aspirantes</b>	Sin medidas
<b>Difusión de llamados</b>	Sin medidas
<b>Inscripción de aspirantes a llamados</b>	Se informa sobre la política de titularidad conjunta, se analiza si se cumplen los criterios para aplicar la política. Se realizan dos inscripciones separadas, una por cada integrante de la pareja
<b>Estudio de adjudicación (evaluación de postulaciones por parte de equipos técnicos del INC)</b>	Si dentro de las 10 inscripciones mejor puntuadas hay personas individuales, se verifica que no haya una pareja, que cumpla con el perfil, y no esté inscrita. Si se detecta una situación así, se inscribe a la pareja y se la incorpora al listado.
<b>Resolución sobre adjudicación del predio por parte del Directorio del INC</b>	Se firman contratos con dos titulares.
<b>Instalación de la pareja en el predio</b>	Todas las comunicaciones institucionales se deberán notificar a ambas partes de la pareja. Se incorporan datos de ambas partes en los sistemas de información del INC. -Ambas partes de la pareja tienen el derecho indemnizatorio sobre las mejoras que van incorporando
<b>Confirmación (firma de contrato a 10 años)</b>	Se aplica la normativa del INC (Ley N°. 11029 y modificativas). Para los contratos previos a la implementación de la política, se evalúa si se cumplen los criterios de aplicabilidad, en caso que se cumplan se informa a la persona titular y se promueve la inclusión de la pareja en el contrato.

Adaptación propia en base a Alles (2020).

Por otro lado, si se observan los datos de las adjudicaciones de tierras del INC resulta que la mayor proporción de titulares de la tierra para las Unidades de Producción Familiares (UPF) son varones, representan el 72% de los/as titulares y concentran el 74% de la superficie (INC-USyE, 2021a).

El INC entrega la tierra en arrendamiento a Unidades de Producción Familiar y Asociativa. Para las familiares, admite titularidades individuales, conjuntas conyugales/concubinarias u otras titularidades conjuntas las cuales no implican vínculo de pareja entre sus titulares. De acuerdo a esto, la Titularidad Individual y la Otra Titularidad Conjunta, son predominantemente masculinas, mientras que la Titularidad Conjunta Conyugal/Concubinaria está igualmente representada por varones y por mujeres (gráfico 2).

**Gráfico 2**



Tomado de INC-USyE (2021c).

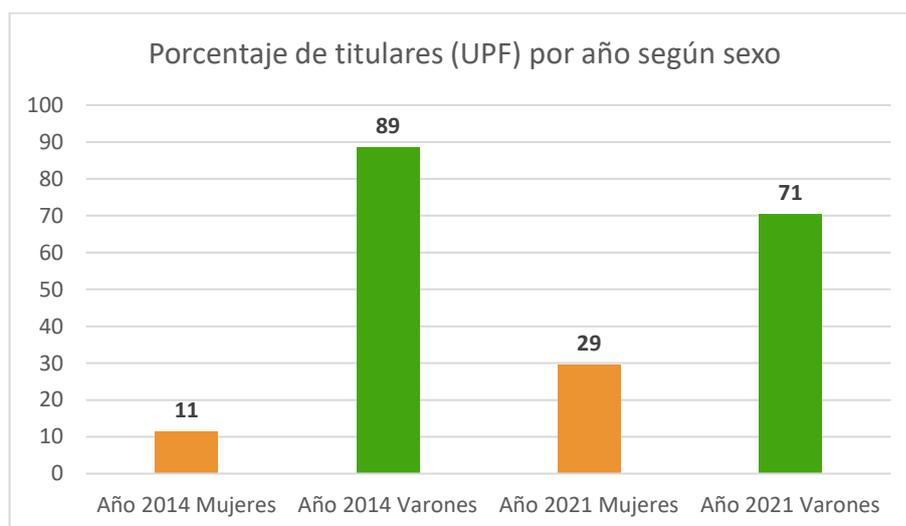
Según la información del INC, el 14,8% (560) de las Unidades de Producción familiares son adjudicaciones en titularidad conjunta conyugal/concubinaria y ocupan unas 67.268 hectáreas en todo el país (INC-USyE, 2021c).

En las regionales en las cuales se refleja mayor concentración de estas unidades de producción son San José (20%), Paysandú (11%), Canelones (11%) y Salto (9%). Por otra parte, el 48% tienen tipificación lechera, mientras que el 20% se

corresponde a agrícola-ganadera, el 18% a ganadera y el 11% a granjera (INC-USyE, 2021c)<sup>38</sup>.

Es importante considerar la evolución de la titularidad de la tierra según sexo del titular para dimensionar la incidencia de la política de la cotitularidad de la tierra en relación al universo de la población beneficiaria para la institución. De acuerdo al INC, el número de mujeres titulares de tierras aumentó significativamente desde la instrumentación de esta política. En el año 2014, previo a su implementación se registraba un 11% de mujeres titulares de tierras en el INC, mientras que en el año 2021 las mujeres son el 29% de las titularidades (INC-USyE, 2021c) (gráfico 3).<sup>39</sup>

**Gráfico 3**



Tomado de INC-USyE (2021c).

---

<sup>38</sup> La tipificación se fija de acuerdo con la aptitud agronómica de la fracción, además se considera el entorno zonal y de la región. A cada tipificación le corresponde un valor de canasta que se compone de productos propios del rubro. Es decir que: cada fracción tiene una tipificación y cada tipificación tiene una canasta (Véase <https://www.colonizacion.com.uy/-como-se-calcula-la-renta->)

<sup>39</sup> Para ampliar información véase INC-USyE (2021c).

## ***Reflexiones finales del capítulo***

En este capítulo se han desplegado un conjunto de cuestiones vinculadas al hacer de la colonización agraria en el Uruguay y más específicamente del INC, a los efectos de dar contexto y sentido a lo que sigue después.

Se propuso un acercamiento a los procesos de la colonización agraria e iniciativas vinculadas con las políticas de tierra, al modo que fue configurándose la estructura de la tenencia de la tierra en Uruguay, los actores e intereses en disputa, así como la reflexión en torno a la ley de colonización y los debates asociados a la creación del INC. Este recorrido, que comienza en el siglo XIX (desde la creación de la República, en el marco de los antecedentes de la etapa colonial y del proceso revolucionario independentista y artiguista en particular) y muestra una estructura agraria con variedad de formas de acceso a la tierra y a los recursos, con una marcada concentración de la tierra vinculada a la actividad ganadera y una producción marginal relacionada con un modo de subsistencia familiar, que agrupa la mano de obra y la producción de alimentos para el consumo de las ciudades. A grandes rasgos, en ese periodo, la situación social se podría caracterizar de la siguiente manera. Por un lado, los sectores dominantes -con poder económico y político- propietarios de la tierra, del ganado, que transitan un proceso de tecnificación y concentración de la tierra. Por otro lado, los trabajadores rurales, pequeños propietarios o sin tierra, desplazados por la lógica de producción dominante, en un proceso de formación de rancharíos, marginalización y de crecimiento de la pobreza social. En este contexto, en un proceso marcado por los conflictos, se destaca el rol de las gremiales rurales, la centralidad de los partidos políticos y (desde las primeras décadas del siglo XX) el rol del estado que se fue consolidando en la regularización de la redistribución de la tierra e instalación de familias productoras en el medio rural. A lo largo del capítulo, se pone énfasis en el papel que ha jugado el estado en el fortalecimiento de su función social en relación al ordenamiento del territorio, al uso de la tierra y los recursos. Asimismo, con respecto a la generación de políticas sociales para la promoción de estrategias de financiación y desarrollo de las comunidades rurales. Este rol del estado, que

lleva adelante iniciativas para resolver el problema de la tierra se consolidó durante el batllismo y podríamos decir que se materializará con el surgimiento del INC. La colonización y el fomento de la pequeña producción agropecuaria (huerta, granja, etc.) constituyó parte del enfrentamiento económico-político del batllismo versus los conservadores ganaderos.

Vimos que las formas institucionales y los mecanismos legislativos impulsados para “dar respuesta” a las problemáticas vinculadas con la tierra, eran parte de la confrontación de intereses económicos en juego con sus correlaciones políticas y sus consecuencias sociales. Esta tensión, que se muestra a lo largo de la historia (y que aún está presente) encuentra al estado, y en particular al INC, como actores parte de los conflictos.

En busca de generar una estructura jurídica para mantener la estabilidad y seguridad en la campaña, y de asegurarse su lugar de poder, en un contexto de expansión de las funciones del estado, los sectores políticos negocian un marco político-normativo (la Ley N°. 11029 de creación del INC y de colonización de tierras) dirigido hacia la regularización de la tierra y de la vida en el campo, alterando (en parte) el esquema de producción económica agropecuaria.

Por otra parte, se advierte que hay aspectos de esta configuración (contenidos en los debates públicos de la época) que se fueron internalizando en la población. Tal como plantea Caetano (2016a) la combinación de algunos elementos gestados en esta época, están asociados a esta expansión de lo público sobre lo privado, a la exaltación del poder de la ley sobre diferentes dimensiones de la vida lo cual ha implicado también la aplicación de ciertos principios de la moral pública a la vida privada.

De este modo, al prestar atención al “servidor público” en tanto figura de interfaz que comienza a gestarse se busca comenzar a abrir algunas preguntas vinculadas al modo en que las instituciones públicas que se estaban creando, el funcionariado público, los procesos burocráticos y las rutinas institucionales podrían haber absorbido estas ideas. ¿Qué imágenes, representaciones y moralidades se han configurado sobre los sujetos beneficiarios, sobre la idea de estado, la relación estado/sociedad, y las políticas que se estaban construyendo?

En definitiva, quedó demostrado que en la historia del Uruguay siempre existió presión sobre la tierra, en tanto factor de poder económico y político. En este sentido, (y sin pretensión de exhaustividad), se delinearon algunas de las dimensiones acerca de las disputas sobre la tierra como telón de fondo para reflexionar en torno a los cambios y lo que significan, en las relaciones de género tras la aprobación de la cotitularidad.

En relación al contexto de la implementación de esta política, cabe destacar que tienen lugar en una etapa (2005-2019) refundacional de las políticas de acceso a la tierra y del propio INC como institución pública: por el volumen de tierras que ingresaron al organismo, por el presupuesto destinado, por el posicionamiento económico, social y político del INC en el medio rural y en el mercado de tierras, por los cambios a nivel de la estructura de funcionamiento, de los procesos burocráticos, su transparencia y en relación a la organización institucional, por el viraje en la concepción de los sujetos beneficiarios de las políticas y por el alcance de su accionar en los territorios.

Este proceso político y de las políticas de tierra implementadas en la órbita del INC se debe mirar en diálogo con las políticas de desarrollo rural y con el conjunto de procesos y de actores que intervienen. Esta perspectiva será introducida en el siguiente capítulo en el cual, al mismo tiempo, buscaré situar y describir algunas de las dinámicas que son parte de la vida de las mujeres rurales aspirantes o beneficiarias de tierras del INC y porque la tierra también es un factor de autonomía económica y de reconocimiento.

## **CAPÍTULO 2. Vivir “las realidades de la ruralidad”. Sobre la producción familiar, las políticas de tierra y las mujeres rurales**

En el año 2021, mi trabajo de campo ya había finalizado, sin embargo, traigo un encuentro que tuve con Rosa puesto que condensa algunas de las cuestiones con las que dialoga la tesis que permiten situar y mostrar las dinámicas sociales de las cuales las mujeres son parte. Éstas, en términos generales se refieren a la producción familiar, a las políticas de tierras y de desarrollo rural desde una perspectiva de género y un enfoque de derechos.

A mediados de año recibo la invitación para participar en un evento que reunía a mujeres para intercambiar sobre los feminismos desde sus diferentes miradas y trayectorias. A partir de la integración del grupo de mujeres invitadas y sus recorridos (se trataba de mujeres políticas, académicas, periodistas y activistas de clase media montevideana), supuse que mi participación aportaría la perspectiva de las mujeres rurales (luego la coordinadora del evento confirmaría que le interesaba que compartiera mis apreciaciones y experiencias sobre género y ruralidad). La idea que tenía en ese momento era que el perfil del grupo de convocadas dejaba afuera a las mujeres rurales -si bien no creo que buscara ser representativo de todos los colectivos de mujeres ni agotar su variabilidad- yo no me sentía del todo cómoda en ocupar ese espacio, en tanto ellas lo podían hacer directamente. No había posibilidades de ofrecer traslados (dado que la actividad era en Montevideo) pero una de las ventajas que nos dejó la pandemia era permitírnos utilizar algún recurso de la virtualidad para la participación de alguna mujer rural. Fue así que contacté a Rosa para pensar con ella la manera que podíamos hacer. Ella es asalariada rural en una estancia en el litoral de Uruguay, produce y trabaja en un campo del INC y además ha adquirido un lugar de notoriedad como referente de su comunidad (y más allá de ésta) a partir del trabajo social que realiza. Le conté sobre las características de la actividad y sobre el grupo de mujeres convocadas. Luego de varias conversaciones resolvimos grabar un video en el cual ella diera su visión

sobre las mujeres rurales, acerca de las políticas públicas en el medio rural y del trabajo por los derechos de las mujeres que lleva adelante.

- ¿Qué son las mujeres rurales o quiénes son las mujeres rurales? Porque a veces hay una equivocación de conceptos quizás desde algunas instituciones se considera mujeres rurales a las productoras rurales, y si, son mujeres rurales, pero no son las únicas, quizás de otras instituciones se considera mujeres rurales a las asalariadas rurales, que también son mujeres rurales. Quizás desde mi percepción particular, que he compartido con otras mujeres, mujer rural es la que vive las realidades de la ruralidad, la que vive en la ruralidad, produce y trabaja en la ruralidad. Se puede ser productora rural, se puede ser asalariada rural, se puede ser habitante rural, vivir en un pueblo y no tener ni cinco hectáreas de campo y ni tener un trabajo remunerado, porque no hay, en el interior no hay trabajo para las mujeres, en un pueblo hay solo un trabajo rentado para las mujeres que es ser la cocinera de la escuela y es uno. No está resuelto el tema de los cuidados entonces alguien se tiene que hacer cargo de los hijos, de los abuelos, de los enfermos, que es una tarea que te toca a las mujeres y que no se le remunera [...] Para ser mujer rural hay que vivir las realidades de la ruralidad y no es lo mismo que ser una empresaria rural, tener una empresa rural [...] no se viven las realidades de la ruralidad, ni las necesidades ni vicisitudes. A mí me gusta dejar claro esto porque a veces queremos unificar y decir todo es la misma cosa y no es la misma cosa, las realidades son distintas. Las mujeres rurales somos una minoría como otras ciento que hay en el mundo que no ostentamos ni el poder económico ni el poder político, por tanto tenemos que luchar todos los días por nuestros derechos, eso sin duda que es así y tenemos realidades específicas de ser mujer rural como las distancias geográficas, como por ejemplo si una asalariada rural sufre violencia doméstica y está en un establecimiento rural y el juez decreta el distanciamiento seguramente la que se va a tener que ir es la mujer, porque el varón es el que trabaja en el establecimiento y es la mano de obra más interesante para el patrón entonces ella el mismo día no solamente deja la casa, el trabajo, el lugar de residencia, todo y las distancias siempre son largas. Las distancias siempre son largas para llegar a una asistencia médica, no hay acceso a estudiar, no hay acceso a trabajar porque no está resuelto el tema de los cuidados. Son realidades bien particulares que vivimos las mujeres rurales. Eso no implica que estemos separadas o divorciadas del resto de las mujeres que luchan por sus derechos en el resto del mundo. Separada con ninguna y unidas con todas es la única forma que tenemos para pelear esta lucha. Si nos dividimos seguirá reinando el poder que actualmente ostenta la mayoría de los privilegios en el país y en el mundo [...] Me preguntaba Verónica si yo he visto algunos cambios respecto a esto de los derechos de las mujeres y en realidad mentiría si dijera que no ha habido ninguno pero la realidad es que son muy pocos, son muy tenues y quienes hacen los cambios y están en los centros de poder se auto mienten creyendo que han cambiado mucho más de lo que han cambiado, porque las cosas de fondo no han cambiado y porque hoy por hoy hablar de género y juventud es políticamente correcto entonces está en todos los proyectos, está en todos los discursos, en todas las políticas, pero si se pasa el cernidor de fondo que se haya hecho queda muy poco [...] Es así, se lucha contra el poder, porque el problema de las relaciones de género es que son relaciones de poder y quien ostenta el poder si tiene la posibilidad de repartirlo no va a querer tener que competir por él, entonces le conviene que las

cosas queden como están y muchas veces se mira para el costado. Los desafíos que quedan para adelante es seguir luchando y reclamando, pegando en el clavo y no en la herradura, seguir haciendo ver las injusticias, la falta de derechos. Hay gente que aún hoy no lo comprende, no lo ve, dice ¿no sé de qué se quejan? Entonces creo que queda mucho camino por andar.<sup>40</sup>

Me valgo del relato de Rosa para abordar “las realidades de la ruralidad” y el lugar que ocupa acceder a la tierra en este contexto.

Tal como ella propone, y haciendo uso del género como categoría de análisis, es posible captar las dimensiones que hacen a las desigualdades que existen en el medio rural.

Siguiendo a Rostagnol (2008), colocar:

las relaciones de poder en el centro del análisis [...] permite observar los procesos complejos a la vez que fluidos a través de los cuales se construyen social y culturalmente los diferentes tipos de masculinidades y feminidades, así como las modalidades en que las relaciones de poder se estructuran en jerarquías de género (p.33).

Mi preocupación inicial se centraba en el abordaje de las relaciones de género para develar las formas en que viven, experimentan y significan las mujeres la desigual distribución del poder en torno a la tierra y en la gestión de las políticas de tierras. Tal como propone Ortner (1984), estudiar las transformaciones que conducen a cambios en las relaciones de poder hace preciso abordar la relación dialéctica entre estructura y agencia. Las interrogantes que se abren en este sentido tienen que ver con el impacto del sistema en las prácticas y de las prácticas en el sistema, y en su interrelación.

Las primeras preguntas de investigación me llevaron a explorar estudios que abordan el género y la ruralidad, tanto desde las ciencias sociales como en particular desde la antropología. En especial, recuperar algunas contribuciones que enlazan las cuestiones relativas al acceso y la propiedad de la tierra con las relaciones género, desde miradas comparativas y regionales. Para abordar los aspectos

---

<sup>40</sup> Transcripción de video presentado en *Ágora cósmica: Feminismos. Accionar*, que tuvo lugar en *Cósmica*, feria de arte y cultura contemporánea en Tribu, en Montevideo, en noviembre de 2021.

concernientes a las relaciones y los procesos de constitución de las desigualdades que se intersectan en la ruralidad, fui repasando algunos estudios desarrollados desde las ciencias sociales en torno a la producción familiar, al acceso, la propiedad y control sobre la tierra y a las relaciones de género. Si bien el trabajo de campo luego tomó otro rumbo (hacia la aplicación de la política, las prácticas cotidianas en las rutinas institucionales y lo que sucedía en los encuentros entre las burocracias del INC y las mujeres), estos trabajos (que serán reseñados en las próximas páginas), me permitieron delimitar las coordenadas para situar y comprender las dinámicas sociales de las cuales las mujeres vinculadas a las políticas de tierra son parte. Así también, abordar el análisis de las políticas desde las perspectivas de lo que significan para las mujeres.

La igualdad de género se define como la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y las niñas y niños. Mientras que la equidad de género se define como la imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado, pero se considera equivalente en lo que se refiere a derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], s/f, p.105-106).

Las desventajas en materia de acceso a la educación que menciona Rosa se pueden traducir luego en falta de capacitación, así como las dificultades de acceso a trabajo en menor autonomía económica de las mujeres. Entre las problemáticas que “se viven en la ruralidad” Rosa destaca los roles de género asociados a los cuidados familiares que expresan las desigualdades de género y dan cuenta de un sistema de género basado en características sexuales para identificar las pautas culturales (sexistas) que regulan las relaciones sociales.

La definición que propone Rosa sobre “ser mujer rural” -que incluye a las productoras, a las asalariadas rurales y a las mujeres que viven en el medio rural sin recibir remuneración por el trabajo que realizan y marca una separación de clase con las empresarias rurales- es parte de esta concepción que mira las relaciones de poder (y las posibilidades de acceso a los recursos socio económicos en este caso) para comprender los lugares asimétricos que ocupan las personas en la sociedad.

En este sentido, la producción familiar es la forma de organización del trabajo familiar en emprendimientos en los cuales se encuentran imbricadas la unidad de producción y la unidad doméstica/reproductiva (formas de organización que se oponen a las de los emprendimientos empresariales). Es justamente este trabajo no remunerado (doméstico) e invisibilizado que menciona Rosa que en general es concebido “de apoyo” y permite evidenciar el lugar de segregación donde es ubicado. La producción familiar ha sido la población objetivo de las políticas de desarrollo rural (al menos durante el periodo de estudio de esta investigación).<sup>41</sup> Para estos emprendimientos el acceso a la tierra es un factor determinante para la sustentabilidad productiva, económica y social de la explotación. En particular, tal como veremos más adelante, la tenencia segura sobre la tierra juega un papel determinante para la supervivencia de las mujeres fuera de la pareja y para afrontar situaciones de violencia basada en género.

Rosa también trae la relación del género en las políticas públicas y el modo en que ha ganado terreno e introdujo algunos cambios, si bien, desde su percepción han sido más bien discursivos y “tenues”.

La cuestión sobre el abordaje del género desde las políticas públicas es un tema central para dimensionar la visibilidad que ha adquirido a lo largo de los años y las diferentes concepciones asumidas por las políticas públicas. A riesgo de simplificar demasiado el tema podría decir que a partir de los años '70 las políticas públicas introducen la cuestión de género para abordar las desigualdades y los efectos negativos que estas suponen para las mujeres. Estas políticas tienen lugar en un contexto mundial que introducía en las agendas de los países el interés por la situación de las mujeres y consideraba diferentes arreglos institucionales específicos para canalizar acuerdos que dieran lugar a la implementación de políticas. Entre las estrategias de desarrollo con perspectiva de género se destaca el enfoque Mujeres en Desarrollo (MED) y el enfoque Género en el desarrollo (GED).

---

<sup>41</sup> Actualmente, el gobierno, a través del MGAP, ha impulsado el Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias destinado a “las mujeres rurales y del agro” que busca incluir a todas aquellas mujeres que viven y/o trabajan en el medio rural, abarcando de este modo a técnicas, profesionales, empresarias, además de productoras rurales o trabajadoras sin remuneración.

El primero da centralidad a las mujeres y colocan su atención en la exclusión de las mujeres de los procesos de desarrollo como problema a revertir para lograr un desarrollo más eficiente. Una de las críticas que recibe este enfoque es que busca la integración de las mujeres en los proyectos sin proponer cambios en las relaciones de poder. El enfoque GED apunta a las relaciones entre mujeres y varones partiendo del problema de las desigualdades de poder como causa de los problemas de desarrollo y la (no) participación de las mujeres en los procesos. De este modo, pone atención en los roles asignados según sexo, en la división de los espacios públicos y privados, en las diferencias en la toma de decisiones, en los ingresos, entre otros aspectos sobre los cuales se basa para denunciar las desigualdades de género construidas socialmente.<sup>42</sup>

Tal como mencionaba Rosa, en las políticas existe el riesgo de quedarse con propuestas que avancen en lo discursivo pero que no logren cambios en la redistribución del poder. Por ello, para el análisis, es preciso tener en cuenta las concepciones sobre el género que incorporan las políticas públicas de manera de comprender la relación que se establece entre las mujeres y el estado y, en consecuencia, el tipo de políticas que se formulan (sus limitaciones, alcances y perspectivas de cambio, el modo que integra los intereses y necesidades de las mujeres, así como las posibilidades de su participación en el diseño de las propuestas). Retomaré esta cuestión a lo largo de la tesis en tanto en ella subyace una de las interrogantes iniciales que buscaba comprender qué significaba para las mujeres ser cotitulares de la tierra y porque la titularidad de la tierra es vista como un factor de autonomía económica y de reconocimiento.

Estos apuntes configuran el punto de partida de este capítulo que tiene el objetivo de desglosar y conectar las problemáticas que fueron apareciendo durante el trabajo de campo y presentar así parte de las discusiones que recorren la investigación vinculada a la aplicación de una política de tierra y género.

---

<sup>42</sup> Para ampliar véase León (1996) y García Prince (2008).

En las páginas que siguen, para introducirnos en el tema, presento una revisión acerca de las contribuciones que abordan las relaciones de género y ruralidad en diferentes contextos.

## **Entre el género y la ruralidad**

En Uruguay, el campo de Estudios de Género viene ganando centralidad en el debate académico desde hace ya varios años. El principal antecedente es la Red Temática de Género en la Universidad de la República que desde hace un par de décadas promueve diversas contribuciones desde distintas disciplinas para estimular la investigación y la extensión en vínculo con los estudios de género.

Asimismo, cabe destacar la creación del Programa Género, Cuerpo y Sexualidad, en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, el cual es coordinado por la Dra. Susana Rostagnol. Entre los trabajos pioneros en estos ámbitos se encuentran diversas investigaciones abordando el tema de trabajo sexual, salud sexual y reproductiva, la situación de las mujeres e inequidades de género, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, la violencia contra las mujeres, entre otros.

En relación a estos estudios, se identifican dos referencias a mencionar desarrolladas en áreas rurales. En primer lugar, el estudio realizado por Valeria Grabino (2007) sobre las identidades de género en relación a las prácticas y significados sobre la salud sexual y reproductiva entre productoras y productores rurales de una colonia del INC al sur de Uruguay. Por otro lado, Mariana Viera (2012) realiza un estudio comparativo de dos colectivos de mujeres rurales para indagar en su carácter “rural” y conocer qué espacio tiene en estas agrupaciones la búsqueda de la constitución de un sujeto “mujer”.

Por otra parte, recientemente (año 2021) se creó el Centro de Estudio Interdisciplinarios Feministas en la Udelar que tiene como objetivo consolidar los estudios feministas en la universidad para el desarrollo de conocimiento desde un enfoque interdisciplinario.

Estas iniciativas demuestran el trabajo acumulado, el modo en que se ha ido consolidando los estudios de género en varias áreas de las ciencias humanas y sociales y su contribución en la generación de conocimiento.

Rostagnol (2014) presenta un análisis del vínculo entre las representaciones y prácticas del aborto voluntario y las relaciones de género desde la antropología feminista. Más allá de la distancia temática con esta investigación, este trabajo echa luz sobre los procesos de cambios y reflexiona sobre la manera en que algunas modificaciones normativas, políticas o sociales impactan en las relaciones de género y viceversa. Traigo esta reflexión porque una de mis preocupaciones durante el trabajo de campo era comprender las formas de poder que intervienen en la vida cotidiana, en especial el modo en que se expresan en las relaciones sociales, y los cambios que trae la titularidad conjunta en las relaciones de género, ¿cómo cambia la vida cotidiana una nueva ley? ¿Es posible transformar las relaciones de género por medio de las políticas o leyes? Son algunas de las preguntas que recorren la investigación.

En esta dirección, considero las perspectivas que definen al género como construcción social y forma primaria de relaciones de poder (Scott, 1996). Así también, propongo abordar el género como concepto, perspectiva de análisis y campo de estudio. Scott se refiere al género como elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos (Scott, 1996:23). Esta perspectiva considera las diferencias existentes entre varones y mujeres, las interrelaciones que se producen entre ellos y los distintos roles socialmente construidos que se les asignan. En este sentido el género estructura la organización social y todas las relaciones sociales (Segato, 2003; Rubin, 2013; Lamas, 2013; Ortner y Whitehead, 1981; Scott, 1996; Rostagnol, 2014). Gayle Rubin (1986) plantea el sistema sexo-género como matriz heterosexual a través de la cual separa una dimensión biológica del sexo con una dimensión simbólica y las ubica en la estructura de relaciones sociales. Para Sherry Ortner y Harriet Whitehead (1981) hay estructuras de prestigio que se entretajan con elaboraciones culturales en torno al género. Las fuentes de prestigio, que se sustentan en creencias y asociaciones simbólicas, se vinculan con el control de los recursos

materiales, el poder político entre otros aspectos dominados por los varones en la esfera pública.

Por otra parte, algunas investigaciones han realizado aportes a los estudios de género y ruralidad en diálogo con la producción, el trabajo y la autonomía de las mujeres desde las disciplinas sociales y agrarias. Las que lo hacen desde una matriz disciplinaria de la sociología rural ponen atención en la situación de las mujeres rurales a partir de reflexiones comparativas entre diferentes países (Chiappe, 2005; Courdin, Dufour y Dedieu, 2010). Así también analizan los cambios en el sector agropecuario uruguayo desde una perspectiva histórica para indagar acerca de las repercusiones en la población rural, particularmente en las relaciones de género y la situación de las mujeres rurales (Chiappe, 2002). Por otra parte, algunas contribuciones abordan la sucesión en el medio rural y colocan al género como elemento central para reflexionar sobre la preferencia masculina en el relevo generacional, la cual se ampara en las tradiciones familiares (Gallo y Peluso, 2012; Graña, 1996).

Otros estudios se han abordado, con diferente énfasis, las transformaciones en el medio rural y su impacto en la producción familiar a partir de los cambios en el mercado de trabajo, en el acceso a los recursos y servicios vinculados a la producción en un contexto de descomposición de las formas familiares de producción (Piñeiro y Moraes, 2008; Piñeiro, 2010; Rossi et al., 2008; Rossi, 2010; Riella y Mascheroni, 2017; Arbeletche, 2020). Principalmente estos estudios aportan conceptos y análisis desde los distintos actores sociales sobre los cambios en el uso y tenencia de la tierra y los procesos de concentración que se vienen dando en estos últimos años, así como los cambios a niveles de las políticas y las repercusiones en las dinámicas de la producción familiar.

La búsqueda por reflexionar en torno a las tensiones y los conflictos que se producen a partir de las transformaciones en el medio rural han llevado a algunas autoras a integrar en el análisis la perspectiva de género como una dimensión central para explicar estos procesos (Florit, 2014; Mascheroni, 2016, Carámbula y Rodríguez 2015; Vitelli y Borrás, 2014).

Por otro lado, algunas de las contribuciones que abordan el campo social agrario ponen de manifiesto la cuestión del acceso a las tierras y los conflictos asociados a los procesos colectivos en tierras de colonización (Carámbula et al., 2014). Estas lecturas buscan comprender como se insertan los trabajadores y las trabajadoras de sectores subordinados del medio rural en estos procesos de gestión asociativa con regularización estatal y algunas llaman la atención en las formas en las que se expresan las desigualdades de género en los procesos colectivos (Ingold, 2014).

Desde el campo disciplinar de la antropología y la ruralidad algunos estudios proporcionan elementos sobre los procesos de reconversión productiva en los productores familiares (Taks, 2000), sobre los conceptos de alienación y trabajo en predios familiares lecheros (Taks, 2001) o sobre las formas de vivir y significar la ruralidad y ser joven desde ese contexto (Castelli, 2017). Otros aportes han puesto foco en los procesos de desarrollo y extensión rural desde abordajes interdisciplinarios en el marco de proyectos de intervención en el medio rural producidos desde la Universidad de la República (Camors, Fabreau y Giancola, 2005a; Camors, Fabreau y Giancola, 2005b; Camors, González, Fabreau, Santos, Giancola y Meerhoff, 2006; Tommasino, González, Grabino, Luengo y Santos, 2006a; Tommasino, González, Grabino, Luengo, Meerhoff, y Santos, 2006b).

De los estudios que ponen en relación género y ruralidad en clave antropológica, y más allá de mi tesis de maestría (Camors, 2015), es interesante sumar a esta revisión el trabajo de Kristi Anne Stolen (2004) en el campo argentino en los años 70. Stolen coloca la discusión de las desigualdades de género en las localidades rurales que estudia explorando las estructuras de poder y autoridad, la división sexual del trabajo y la sexualidad en la vida de la localidad. Resulta novedoso el abordaje de las transformaciones en las relaciones de producción, propiedad y utilización de la tierra y la organización del trabajo a nivel local, con los cambios políticos y económicos que sucedieron en la región. Desde este marco, el trabajo etnográfico pone atención en la intersección de las transformaciones socio-económicas y los cambios en las relaciones y percepciones de género.

Por otra parte, los trabajos de Deere (2002; 2012), Deere y León (2000; 2001; 2005), Deere, Lastarria-Cornhiel y Ranaboldo (2011), proponen discutir las causas y conflictos en torno a las desigualdades de género asociadas a la propiedad y el acceso de las mujeres rurales a la tierra en los diferentes países de la región. Proporcionan una lectura sobre los cambios en las prácticas y normas legales, cómo dialogan entre sí y los impactos en los derechos de las mujeres sobre las tierras. Adicionalmente, reflejan la necesidad de incluir a las mujeres en los datos y censos para mostrar información desagregada por sexo sobre la distribución de la propiedad de la tierra (Deere y León, 2005; León, 2011). Estas autoras han realizado estudios sobre los derechos a la tierra de las mujeres rurales en más de doce países latinoamericanos, generando reflexiones comparativas de las realidades de los distintos países, haciendo foco en la autonomía económica, propiedad y control de la tierra, así como en las posibilidades de negociación de las mujeres en el interior de la familia y la comunidad.

En vínculo con estas temáticas relativas al acceso y propiedad de la tierra desde una perspectiva de género, rescato dos contribuciones que llaman la atención al rol de las políticas públicas y a lo legal como aspectos centrales a considerar. El primero fue elaborado por Carmen Deere y Magdalena León (2000; 2005) y se trata de una investigación sobre el proceso de implementación de políticas públicas de género en países latinoamericanos, demostrando los mecanismos legales, institucionales y culturales que acaban por excluir a las mujeres de la propiedad y control de la tierra. Proponen cinco factores que contribuyen a esta desigualdad:

[...] 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 la tierra tanto de las comunidades como del Estado, y sesgos de género en el mercado de tierras [...] (Deere y León, 2005, p.398).

El segundo estudio muestra diferentes formas en que se adquiere la propiedad legal de la tierra y cómo interviene el género, variando por ejemplo en cuanto a las prácticas de herencia y en los diferentes contextos tanto políticos como geográficos.

Sostiene que la mayoría de las discusiones sobre los modelos de negociación dicen poco acerca de las relaciones de género más allá de las familias, y sobre los vínculos entre el poder de negociación dentro y fuera del hogar: en el mercado, la comunidad y el estado (Agarwal, 1994).

Estos trabajos demuestran que el derecho a la tierra aumenta el poder de negociación para las mujeres rurales, tanto en el interior de las familias como en la comunidad. Pero, además, establecen que existen otras dimensiones que pueden interferir este proceso como ser el acceso al empleo, así como el acceso a otros recursos y apoyos del estado (Brumer, 2004; Barbosa y Lerrer, 2016; Ferro, 2008).

Enlazada con esta mirada regional y comparativa, la producción de referencias teóricas, diseño y monitoreo de indicadores, guías metodológicas y estudios de campo ha tenido una fuerte conexión con diferentes organismos internacionales ligados a los países en favor de la promoción de los derechos de las mujeres. Los estudios auspiciados por la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) acerca de la situación de las mujeres rurales en América Latina y África, desde enfoque comparativos, han puesto en evidencia las limitaciones institucionales, culturales y jurídicas existentes en varios países de la región (FAO, 1999; Vitelli, 2004). Entre sus contribuciones se destacan aquellas que reflejan la importancia de la cuestión de género en el acceso a la tierra y el rol de las organizaciones de desarrollo y de los profesionales que trabajan en vínculo con la administración de la tierra (FAO, 2003). Además, existe una vasta acumulación conceptual y metodológica para la implementación del análisis de género aplicado a las políticas públicas e instituciones, así como diversas herramientas para la investigación y el trabajo de campo (FAO, 2012, 2013).

Esta revisión de contribuciones que, si bien no pretende ser exhaustiva, muestra los estudios más significativos y relevantes a los efectos de la argumentación y permite incursionar en los tópicos que aborda la investigación relativos al género y la ruralidad, y en especial, a las cuestiones vinculadas con la producción familiar y a las políticas de tierra.

Tal como mencioné antes, en los siguientes apartados buscaré conectar algunas discusiones que hacen a las dinámicas sociales que son parte de la vida de las mujeres rurales vinculadas a la producción familiar y sus protagonistas, a las políticas para el acceso a la tierra, a la tenencia y al acceso por parte de las mujeres y acerca de los derechos sobre la tierra. Advierto que no se encontrarán conclusiones al cierre de cada apartado, puesto que las reflexiones se ubicarán sobre el final del capítulo.

## **Sobre la Producción Familiar, las políticas de tierras y sus protagonistas**

Varios estudios, desde diferentes ángulos, han mostrado que los procesos de concentración y aumento del precio de la tierra (tanto en las compraventas como a nivel de los arrendamientos), la competencia por el uso del suelo, la expansión de la agricultura empresarial y las innovaciones tecnológicas asociadas, son fenómenos que ejercen presión y cambios en la estructura agraria, en sus actores y en sus dinámicas (Piñeiro y Moraes, 2008; Piñeiro, 2010; Oyhantçabal y Narbondo, 2018; Arbeletche y Gutiérrez, 2010; Arbeletche y Guibert, 2018; Arbeletche, 2020). Estas dinámicas han evidenciado procesos de exclusión hacia la producción familiar. Por ejemplo, la aparición de nuevos actores con lógicas empresariales asociados al incremento de la competencia por los recursos, por la renta, por los mercados (entre otros), que condiciona las posibilidades de acceso e incide en la sostenibilidad de los emprendimientos de menor escala provocando la disminución de la cantidad de explotaciones.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Arbeletche (2020) advierte una problemática asociada con la expansión del agronegocio y la disminución de productores familiares en algunos rubros de explotación en particular. “En el caso de la lechería que compite por los suelos de mayor aptitud productiva, las altas rentas que paga la soja obligan a los productores familiares, en su gran mayoría arrendatarios, a abandonar su producción. En el caso de la ganadería, la forestación con contratos de arrendamiento de largo plazo o compra de tierra actúa sobre los productores criadores, básicamente familiares. Tal desplazamiento de la producción familiar atenta sobre la sostenibilidad de actividades básicas del sistema agroalimentario” (p.125).

Más específicamente, los estudios sobre la producción familiar en Uruguay hace décadas vienen demostrando diversos aspectos críticos, que enfrenta el sector, vinculados a la sucesión generacional, a los procesos de diferenciación y de descomposición de la producción familiar (Piñeiro, 1985; 1991; Piñeiro y Moraes, 2008; Rossi et al. 2008; Rossi, 2010; Cardeillac, 2019).

Sin embargo, no se ha abordado el rol de las políticas de tierras como mecanismo para generar procesos de desarrollo rural en la producción familiar y su contribución (y limitantes) para dar respuesta al problema de acceso a la tierra e incidir en los fenómenos generales y locales asociados a estos procesos de expulsión de la producción familiar. En relación a esto, surge también la necesidad de problematizar acerca de cómo responden estas políticas a los procesos de exclusión y discriminación hacia las mujeres. En este sentido, se suman procesos de diferenciación social y de género. Para identificar la incidencia que pueden implicar estas políticas en relación a la situación de las mujeres, en el contexto de la producción familiar, a continuación, repasaré brevemente las instituciones públicas vinculadas a las políticas de tierra y de desarrollo rural, así como a las organizaciones rurales y grupos que demandan tierra. En el próximo apartado, describiré las iniciativas en materia de políticas de regulación y acceso a la tierra, y seguidamente, la titularidad de la tierra como factor que contribuye a la autonomía económica y reconocimiento de las mujeres.

### ***La producción familiar y sus actores en relación a los procesos de colonización***

La planificación de la colonización, la adjudicación de tierras, los apoyos a la instalación y el seguimiento a los emprendimientos son llevados adelante por el INC en articulación con un conjunto amplio de actores de diversa índole (públicos y privados) que actúan a escala nacional y local. Estos, confluyen en los territorios aportando financiación, asistencia técnica, capacitación, transferencia tecnológica

y facilitando así el acceso a recursos y servicios para la producción que requieren para trabajar en la tierra adjudicada a la población beneficiaria.

A nivel nacional, las referencias centrales en materia de instituciones que llevan adelante las políticas para el desarrollo del sector agropecuario son el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de la Leche (INALE), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y el Instituto Plan Agropecuario (IPA).

Por otra parte, Uruguay cuenta con una amplia trama de organizaciones del medio rural que realizan acciones gremiales, sociales y cooperativas en favor de la producción familiar. Estas agrupan y representan a los/as productores/as de todo el país, entre las que se destaca a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), las cooperativas agrarias, la Red de agroecología, la Asociación de Mujeres del Uruguay (AMRU), la Red de Grupos de Mujeres Rurales, entre otras.

Los/as productores/as familiares trabajan mayoritariamente con mano de obra familiar, están insertos/as en el mercado en tanto son propietarios/as o arrendatarios/as de tierra, comercializan su producción, adquieren tecnologías y compran productos e insumos para el desarrollo de sus sistemas de explotación. A través de diferentes mecanismos acceden a financiación, a programas de capacitación, de asistencia técnica y tecnologías que incorporan en sus emprendimientos en pos de su desarrollo.

Desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en articulación con la institucionalidad pública agropecuaria, se llevan adelante políticas diferenciadas dirigidas a la producción familiar. Su cometido es facilitar el acceso a la vivienda e infraestructura productiva, la asistencia técnica y capacitación de los/as productores/as, de sus emprendimientos y de las organizaciones que integran, así como apoyar el financiamiento de las inversiones, la comercialización y los procesos organizacionales.

Este organismo rector en políticas para el sector agrario (MGAP), define mediante

la categoría Productor o Productora Familiar a aquellas personas físicas que gestionan directamente una explotación agropecuaria y/o realizan una actividad agraria y cumplen con los siguientes requisitos en cuanto a: que la contratación de mano de obra asalariadas no debe superar a dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornadas zafrales, la superficie predial no debe superar las 500 hectáreas CONEAT 100, debe residir en el establecimiento o en una localidad a menos de 50km de distancia del mismo y lo generado en la explotación agropecuaria debe ser la principal fuente de ingresos familiares, estableciéndose un límite monetario para lo percibido fuera de la explotación<sup>44</sup>.

De acuerdo al Registro de Productores Familiares que lleva el MGAP<sup>45</sup>, hay inscriptas 21.426 Unidades Productivas Familiares que involucran a 37.502 productores/as familiares, de las cuales el 44% son mujeres (valor que incluye a todas las personas que integran el hogar, independientemente de su titularidad). En total, estas unidades productivas explotan una superficie de 1.464.489 hectáreas, con una superficie predial promedio de 68,4 hectáreas, que varía según los rubros de producción y las zonas.

Por otra parte, el universo de grupos y organizaciones rurales, que representan a la producción familiar y demandan acceso a la tierra, comprende a gremiales y sindicatos del sector agropecuario, a cooperativas agrarias, a sociedades de fomento rural y otros grupos de producción cuyos/as integrantes realizan algún tipo de gestión asociativa de los recursos.

La Comisión Nacional de Fomento Rural nuclea a las Sociedades de Fomento Rurales y otras formas asociativas y es una de las organizaciones más representativa de la producción familiar y está regida por la Ley N°. 14330. En particular, desde su rol gremial y de fomento al desarrollo del sector, ha venido señalando la necesidad de implementar políticas públicas diferenciadas que atiendan las

---

<sup>44</sup> Véanse los requisitos expuestos en la resolución y sus excepciones según lo dispuesto por el artículo 311 de la Ley N°. 19355 de Presupuesto Nacional del ejercicio 2015 a 2019, del año 2015.

<sup>45</sup> Véase MGAP-DGDR Registro de Productores Familiares Agropecuarios. Recuperado en 5/2022 <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tramites-y-servicios/servicios/registro-productores-familiares-agropecuarios>

problemáticas de la agricultura familiar. Según la Comisión Nacional de Fomento Rural, en todo el país se registran más de 88 entidades de base que abarcan alrededor de 15.000 productores/as vinculadas a esta organización<sup>46</sup>. En tierras de colonización se registran un total de 16 Sociedades de Fomento Rural y 20 Cooperativas Agrarias, entre otras organizaciones similares entre las cuales se registran diferentes modalidades de acceso y gestión de la tierra.

La Mesa Coordinadora de campos de recría nuclea a unos 14 campos en todo el país, de los cuales 12 ocupan tierras propiedad del INC. En total explotan unas 17.000 hectáreas y son administrados por las gremiales locales. Se trata de organizaciones que nuclean productores para brindarles diferentes servicios y recursos para la producción entre las cuales se ubica el acceso al campo de recría. Todos los productores usuarios de estos campos son beneficiarios indirectos del INC y generalmente se trata de productores familiares (INC, 2018).

En cuanto a los grupos arrendatarios del INC, la organización del trabajo y la gestión colectiva de los recursos se ha dirigido principalmente a asalariados/as rurales y productores/as familiares con restricciones de capital o escala de explotación, sin tierra o inestabilidad en la tenencia.<sup>47</sup> De esta manera estos colectivos han apostado a la mejora de las condiciones de producción, incorporar una fuente de ingreso alternativa, aumentar el capital, así como insertarse en las redes del territorio. Esto último facilita el acceso a otros recursos y servicios vinculados a la producción (maquinaria, capacitación, asistencia técnica, fuentes de financiación, comercialización, entre otras) pero también en relación a distintas dinámicas comunitarias y sociales.

La composición de los grupos adjudicatarios del INC, en cuanto a la ocupación principal de sus integrantes, es variada. No obstante, en su mayoría concentra a asalariados rurales de la ganadería –varones, cuya principal fuente de ingreso

---

<sup>46</sup> Disponible en <http://www.cnfr.org.uy/>

<sup>47</sup> Para ampliar sobre los procesos de colonización desde la perspectiva de los emprendimientos asociativos y de los trabajadores/as rurales véase (Camors et al., 2018; Toledo, 2011; Merenson, 2009; Oyancabal y Carámbula, 2011; Courdin, 2020; Camors, 2018; Camors y Bacigalupe, 2017).

proviene de un empleo en empresas privadas agropecuarias-, sin tierra y con cierto capital de explotación (principalmente ganado) y a productores/as familiares con restricciones de escala y/o capital (Camors y Bacigalupe, 2017; Camors, 2018).

En los últimos 15 años han aumentado significativamente los emprendimientos asociativos en el INC. Solo entre los años 2010 y 2020 ingresaron el 89,3% del total de emprendimientos asociativos ganaderos registrados en tierras de colonización, que constituyen el 53% del total de emprendimientos asociativos arrendatarios (INC, 2021b). En este proceso, las formas asociativas han adquirido mayor complejidad, y dar cuenta de esta realidad escapa a los fines de este trabajo. Sin embargo, se podría decir que los diferentes componentes asociativos involucran la gestión asociativa de rodeos de animales (de propiedad individual y colectiva), de infraestructura y áreas comunes (para la producción, de residencia y de trabajo), la comercialización, asistencia técnica, entre otras. Quizás, entre las diferencias que podríamos trazar entre los grupos y las organizaciones que acceden a la tierra del INC, cabe destacar que aquellos siguen una lógica de gestión de los recursos más del tipo familiar que empresarial, a lo cual se asocian decisiones y formas de producción, estrategias de planificación e inversiones.<sup>48</sup>

Los procesos de colonización asociativos generan contradicciones y nuevos desafíos para los/as trabajadores/as rurales que integran estos colectivos. Así también, desde la gestión política es preciso reflexionar y abordar.

En otro lado he sugerido (Camors, 2015) que los emprendimientos que conjugan alguna modalidad de trabajo y de vida asociativos han promovido la integración de mujeres y jóvenes en los procesos de desarrollo que tienen lugar en las tierras del INC. Sin embargo, esta afirmación requiere mayor conceptualización desde la política pública si se busca alguna incidencia en la modificación de las relaciones de género y generacionales.

Persiste una brecha de género en la integración de los grupos, en los cuales en promedio casi un 80% de sus titulares son varones. No obstante, la participación a

---

<sup>48</sup> Para ampliar estas discusiones véase referencias en nota la anterior.

nivel familiar habilita espacios de participación para las mujeres, éstas no son reconocidas formalmente en el INC, sea como titulares de la tierra, sea en los sistemas de información (Alles, 2021) o en las líneas de trabajo que prioriza la institución. Considero necesario entonces interrogar algunas de estas cuestiones a la luz de las desigualdades que se producen a la interna de los emprendimientos respecto a la titularidad del grupo, al acceso y el control sobre la tierra y otros recursos derivados de la producción, respecto a la participación, la toma de decisiones y a los ingresos que se perciben.

Precisamente, estudios recientes (Alles, 2021) muestran que la principal restricción para la inserción de las mujeres en los grupos surge al momento de su conformación para el acceso a la tierra. Esta situación se acentúa posteriormente, al momento de la adjudicación en arrendamiento. Esto, sumado a lo expuesto anteriormente, demuestra el rol que podrían jugar las políticas afirmativas en la superación de las brechas de desigualdad de género.

### ***Los mecanismos de regulación de las políticas para el acceso a la tierra***

Las estadísticas sobre las dinámicas del mercado de tierras y la variación de los precios indican que para el año 2021, el monto total de las operaciones de compraventa de tierras para uso agropecuario se mantuvo por encima de los 810 millones de dólares, con un valor promedio por hectárea de USD 3.499, resultando un 6% mayor al valor del año 2020 (MGAP-DIEA, 2022).<sup>49</sup> Sin embargo, según los datos publicados de los últimos 10 años es posible concluir que en términos generales se ha mantenido el precio promedio alcanzado en el año 2021, con periodos de alza y baja en los precios y valores de comercialización (MGAP-DIEA, 2022).

---

<sup>49</sup> Según se aclara en el Informe de “Compraventas Año 2021” el registro comprende las operaciones efectivamente realizadas para superficies iguales o mayores a 10 hectáreas (MGAP-DIEA, 2022).

Por otro lado, al analizar los datos de la comercialización de tierras según escala de superficie se observa que los predios menores a 100 hectáreas concentran el mayor número de operaciones (70%) y menor superficie vendida (14%) con respecto a los mayores a 1000 hectáreas que explican el 44% de la superficie vendida, mientras que las operaciones no superan el 4% del total (MGAP-DIEA, 2022).

La valorización de la tierra está asociado a un uso más intensivo y nuevas dinámicas productivas y actores (Arbeletche y Guibert, 2018) que se han beneficiado de un conjunto de regulaciones que han favorecido los procesos de concentración<sup>50</sup>.

Por otra parte, uno de los mecanismos para intervenir en el mercado de tierras, y regular los procesos de concentración de la tierra, fue llevada adelante por el INC mediante la aplicación del artículo 35 de la Ley N°. 11029. Originalmente, este artículo establecía una de las vías de adquisición de la tierra del INC que implica la sustitución del comprador. Esto supone que todo propietario, antes de enajenar un campo de una extensión superior al equivalente a 1000 hectáreas CONEAT 100 debía ofrecerlo en primer lugar al INC, el cual tendría preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago.<sup>51</sup> La falta de cumplimiento de este ofrecimiento establecía la nulidad del negocio. En el año 2007 a través de la Ley N°. 18187 de Colonización de tierras se modifica y se dispone que la normativa regirá para la enajenación de campos de una extensión igual o superior al equivalente a 500 hectáreas de CONEAT 100.

En el año 2017, la aprobación de la Ley N°. 19577 amplía el derecho de preferencia del INC mediante la extensión de la obligatoriedad para algunas transacciones de predios. La obligatoriedad del ofrecimiento se extiende a aquellos campos con una extensión igual o superior a las 200 hectáreas de índice CONEAT 100 ubicados en los departamentos de Florida, Colonia, Maldonado y San José; para los campos ubicados en Canelones cuando la extensión sea igual o superior al equivalente a 100

---

<sup>50</sup> Los fideicomisos forestales y de tierras agrícolas-ganaderas son buen ejemplo de los nuevos actores que emergen y se posicionan abarcando grandes superficies de tierra con proyectos de gran escala en términos de productividad e incorporación de tecnología.

<sup>51</sup> CONEAT es el nombre que se le otorga a un índice de productividad en base a un sistema de clasificación de suelos que permite conocer la productividad de cada padrón, establecer comparaciones y evaluar los campos en diferentes zonas del país. El valor promedio en Uruguay es 100.

hectáreas CONEAT 100; y para las enajenaciones de campos en todo el territorio nacional de superficie igual o superior al equivalente a 200 hectáreas CONEAT 100 cuando sean linderos a padrones afectados por la ley (N°. 11029) que regula el accionar del INC.

La estrategia política planteada se orientaba a captar aquellos negocios que las propias características y dinámicas de los territorios impedían la adquisición de inmuebles, prioridad para la administración estatal de ese entonces. En la exposición de motivos de la ley que introduce esta modificación se expresa el aporte del “sistema de colonización” a la producción nacional, al trabajo y bienestar del trabajador rural y su familia. Se señala que en los departamentos propuestos existe demanda de tierras y limitantes de escala de producción, pero el INC no logra acceder a campos en estas zonas en tanto las fracciones superiores a 500 hectáreas son escasas o inexistentes (República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, 2016). Este mecanismo jurídico permite la captación y adquisición de campos en zonas con baja presencia del INC y la implementación de la política de tierras orientada a atender a la demanda. Adicionalmente, permite frenar algunos procesos de desplazamiento de productores familiares en zonas donde no pueden competir por los recursos, promover nuevos rubros de producción, modalidades de gestión e innovaciones tecnológicas al disponer de predios de escalas mayores que acompañen las necesidades y dinámicas de los principales sistemas de producción de dichos territorios. Por ejemplo, planificar predios para la producción en granjera u hortícola en zonas tradicionalmente ganaderas o lecheras, promover ampliaciones de área o instalar campos de recría y de forraje en zonas lecheras con restricciones de superficie de explotación, e incluso introducir mejoras tecnológicas a través de sistemas de riego en áreas ya colonizadas.

Los ofrecimientos de tierra recibidos por el INC a través del artículo 35, entre los años 2010 y 2020, alcanzan una superficie de 1.364.149 hectáreas. De acuerdo a los datos del INC se hizo opción a compra de 24.898 hectáreas en el periodo mencionado (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [Agesic], 2021).

Según la información registrada, la implementación de este mecanismo dio lugar a la adquisición de importantes extensiones de tierra en territorios con baja presencia del INC o con demanda de tierra. Una vez adquirida la tierra, se instrumenta la planificación y con ella el fraccionamiento y acondicionamiento para la instalación de numerosas familias con el objetivo de regular los procesos de concentración de la tierra y propiciar la transformación del paisaje rural al incorporar nuevas dinámicas productivas y sociales.

El INC dispone de otras dos vías para la adquisición de tierras, compra directa y expropiación.

En este sentido, una de las estrategias políticas seguidas por el INC (principalmente entre el 2010 y 2019) consistió en la recompra de antiguas fracciones vendidas en colonias del instituto a los efectos de su reincorporación al sistema de colonización. De esta manera se buscaba redimensionar los proyectos de colonias existentes incluyendo la planificación de áreas con destino a la ampliación de predios, incorporación de campos de apoyo colectivos u otras áreas de uso en común para la gestión colectiva de los recursos.

La política de tierra se nutría de este mecanismo buscando atender la demanda de tierra, frenar procesos de concentración de la tierra y como alternativa para mejorar las condiciones de producción y reproducción de la vida en las colonias del INC.

Los dispositivos de financiación para la compra de tierra y acondicionamiento de las colonias dependen de los recursos propios del INC y de los ingresos obtenidos mediante las leyes N°. 18064 (año 2006) y N°. 18876 (año 2011). La primera crea un impuesto adicional sobre los inmuebles rurales, el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP). El artículo 6 (Ley N°. 18064) establece que lo producido por este adicional es destinado al INC, utilizado para la adquisición de tierras y para cubrir (hasta un 10% de lo recaudado) gastos de las mejoras necesarias para su adjudicación. Por otro lado, la Ley N°. 18876 crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR). En el artículo 14 establece que lo recaudado en rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), que en su conjunto excedan por un titular las 2.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente, es destinado para la enajenación

de inmuebles y lo recaudado por tal concepto para las políticas de desarrollo del INC. El aporte de estas leyes se estimaba en 20 millones anuales para la compra de tierra (La diaria, 2021a).

En la rendición de cuentas del año 2021 (Ley N°. 19996) los fondos previstos para el INC mediante estas dos leyes se reasignaron para la creación de un fondo de financiación de asentamientos urbanos que gestionaría el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda. De este modo, a partir de una definición que se inició desde el Poder Ejecutivo<sup>52</sup>, que luego contó con el apoyo de los legisladores que conforman los partidos de gobierno<sup>53</sup>, se afecta presupuestariamente el INC mediante la pérdida de posibilidad de compra de tierras, impidiéndole de este modo cumplir con su misión original. Particularmente, se afecta la posibilidad de ejercer el derecho de prelación que dispone el ente por ley mediante el cual puede incidir en los procesos de concentración de la tierra.

Por esos momentos, la discusión parlamentaria, así como en otros ámbitos sociales y políticos fue intensa. En una de las sesiones parlamentarias de la cámara de diputados que recibía a diferentes delegaciones, el vicepresidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche de manera muy elocuente decía lo siguiente:

En la lechería tenemos una debilidad grande y el alto porcentaje de tierras arrendadas. Más del 50 % del área que se maneja en lechería es arrendada y si tenemos en cuenta que las cerca de 800.000 hectáreas se destinan a esta actividad y que más de 100.000 hectáreas pertenecen al Instituto Nacional de Colonización podemos decir que entre 250.000 y 300.000 hectáreas están arrendadas a privados, con toda la inseguridad que eso genera. Entonces, el Instituto Nacional de Colonización es fundamental (República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes, 2021, p.2).

La enorme preocupación expresada en este testimonio fue acompañada por actores de otras gremiales y organizaciones rurales en la misma sesión parlamentaria. Si bien no pretendo reseñar aquí el proceso de discusión, quisiera compartir a través

---

<sup>52</sup> “Gobierno evalúa destinar recursos de Colonización para erradicación de asentamientos en Rendición de Cuentas” (La Diaria, 2021a).

<sup>53</sup> “Gobierno y senadores blancos lograron fórmula para asentamientos: se usan fondos del INC pero se asegura compra de tierras” (La Diaria, 2021b).

de sus palabras la preocupación que generaba la pérdida o paulatino debilitamiento del INC como la principal herramienta para el acceso a la tierra de la producción familiar.

En este punto, cabe señalar que la actual administración del INC ha definido reducir el presupuesto del ente para la compra de tierras y priorizar la adjudicación e inversión en los campos que ya se encuentran bajo su administración. Las principales prioridades se orientan a la mejora de la gestión y la infraestructura en las áreas ya colonizadas en periodos anteriores. Esto supone levantar restricciones productivas, sociales, ambientales y de mejoras fijas (caminería, electrificación, acceso a fuentes de agua, viviendas, etc.) en las colonias del INC a través de intervenciones focalizadas (INC, 2020).

Conforme a ello, el INC en el año 2021 compró en total, en todo el país, 44,9 hectáreas. Sin embargo, las adjudicaciones mantienen los niveles de años anteriores, en tanto se realizaron sobre tierra adquirida en periodos previos, que queda libre producto de la propia dinámica de los procesos de colonización. En el 2021, se adjudicaron 11.713 hectáreas, que representan 62 fracciones, 49 de las cuales fueron destinadas a Unidades de Producción Familiares (UPF) y 13 a Unidades de Producción Asociativa (UPA) (INC, 2021a).

En una nota el semanario *Búsqueda* considera uno de los efectos de este cambio político. En el año 2021 unas 240.000 hectáreas que representan 172 negocios de compraventa de tierras, y cumplen con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley N°. 11029, fueron negociados entre privados, de las cuales el 45% fueron adquiridas por sociedades anónimas y fideicomisos (*Búsqueda*, 2022).

### ***Sobre la tenencia, el acceso y el control de la tierra por parte de las mujeres***

En varios estudios Deere (2002) y Deere y León (2000; 2001; 2005) reflexionan acerca de los avances alcanzados en Latinoamérica respecto al acceso a la tierra de

las mujeres mediante la distribución y titulación del estado y su importancia para la igualdad de género. Atribuían estos logros a la adopción en varios países de medidas específicas de inclusión de las mujeres en relación a la tierra. En particular señalaban la aprobación de legislación con disposiciones para la adjudicación, la titulación conjunta obligatoria o la priorización de mujeres jefas de familia y de grupos de mujeres.

Así también, señalan la titularidad de la tierra como factor que contribuye a la autonomía económica y empoderamiento de las mujeres rurales. La noción de empoderamiento se concibe como proceso para mejorar las condiciones de autodeterminación, es decir, de hacer elecciones vitales estratégicas, lo cual requiere la posibilidad de tomar decisiones y de autonomía (Kabeer, 1997). Las conceptualizaciones sobre los procesos de empoderamiento en el medio rural, en general destacan la propiedad de los recursos para la producción, en especial la tierra, el control sobre el uso y los destinos de la explotación, así como de los bienes involucrados, el acceso a un empleo remunerado, y la posibilidad de acceder a otros beneficios tales como líneas de créditos, proyectos para inversiones, transferencia tecnológica, capacitaciones o asistencia técnica. Por otra parte, la autonomía económica constituye la posibilidad para adquirir y controlar recursos económicos, lo cual es central para la generación de ingresos propios y tomar decisiones sobre los ingresos y activos familiares (Guzmán y Montaña, 2012).

Desde los años '90 varios países de América Latina han tomado medidas para reducir las desigualdades de género en la propiedad de la tierra. Entre los cambios legales y los procesos de redistribución de la tierra que se han implementado para mejorar las condiciones de acceso de las mujeres se encuentra la titulación conjunta a la pareja. Esta medida fue adoptada por Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, desde el año 2000 también por otros países como Panamá y Bolivia, que desde el inicio establecieron la titulación conjunta de forma obligatoria (Deere y León, 2005; Deere, 2012).

No es posible extenderme aquí sobre los contextos, disposiciones y resultados obtenidos para cada uno de estos países tras la titulación conjunta, no obstante, quisiera destacar dos aspectos presentes en la mayoría de las experiencias.

En primer lugar, cuando la disposición tiene carácter obligatorio y/o se aplica conjuntamente con medidas afirmativas como la priorización de las mujeres jefas de hogar, el porcentaje de mujeres beneficiarias es mucho mayor respecto a los países que no cuentan con estas disposiciones (Deere y León, 2001).

En segundo lugar, y en parte en relación con lo anterior, se destaca el papel central que ha jugado en este proceso, por un lado, los organismos de cooperación internacional, al brindar asistencia técnica, capacitación y a través de sus acuerdos vinculantes con los estados al generar compromisos que garanticen el acceso de las mujeres a la tierra. Por otro lado, las organizaciones rurales en cuanto a su efectiva incidencia en la promoción de acciones legales con perspectiva de género, así como la sostenida defensa para su aplicación (Deere y León, 2001).

Las desigualdades de género respecto a la propiedad de la tierra se han asociado con prácticas que establecen un sistema que privilegia al varón, sea a través tradiciones o prácticas culturales vinculadas al matrimonio, la herencia, estrategias de distribución de la tierra a nivel comunitario, programas de redistribución de tierras estatales o a partir del mercado de tierras. Según los estudios de Deere y León en diferentes países de la región, la forma de adquisición de tierra relativamente más frecuente para las mujeres es generalmente la herencia, para los varones lo es el mercado o los programas estatales de titulación individual.<sup>54</sup>

No obstante, en los procesos de relevo generacional suelen mediar prácticas y acuerdos familiares que actúan en el acceso y control de la tierra.

Diversos estudios en relación a la agricultura familiar en Uruguay, demuestran que los mecanismos de herencia privilegian predominantemente al varón, y señalan que

---

<sup>54</sup> Deere y León realizan estudios comparativos a partir de varios países de América Latina y plantean que en términos generales la herencia constituye la forma principal por la cual las mujeres obtienen la propiedad de la tierra para el caso de Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú (Deere, 2012; Deere y León, 2001).

la transmisión hacia las mujeres ocurre generalmente en casos de ausencia de una figura masculina en la sucesión familiar (Graña, 1996; Malán, 2008; Gallo y Peluso, 2013).

De acuerdo a la normativa en Uruguay, tras el fallecimiento del titular de los bienes tiene lugar el proceso sucesorio para disponer sobre el destino de la propiedad y posesión de los bienes. Según la legislación, éstos pasan de pleno derecho a sus herederos sin diferencia entre hijos e hijas. Sin embargo, este proceso de transmisión generacional está mediado por prácticas familiares que suelen pautar el control diferencial de varones y mujeres a la tierra, el cual se sustenta sobre un orden de género que determina inequidades que afectan a las mujeres (Ferro, 2008).

Desde 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contemplan en varios de sus indicadores los aspectos de tenencia sobre la tierra y conforman un marco adicional de referencia para el monitoreo y la evaluación del desempeño de los estados sobre sus legislaciones y políticas en materia agraria. Entre las metas propuestas para el logro de sus objetivos, define emprender acciones para avanzar en la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas. En este marco, entre otras acciones busca:

[...] emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales (Naciones Unidas [ONU], 2015, s/p).

Este indicador considera un conjunto de aproximaciones (proxies) que permiten abordar algunas de las principales restricciones que enfrentan las mujeres a la hora de garantizar la protección y seguridad de sus derechos a la tierra. En su conjunto, monitorean los avances en las disposiciones basadas en buenas prácticas o medidas innovadoras incluidas en los marcos jurídicos y normativos en favor de la igualdad de género en la propiedad y el control sobre la tierra. Los resultados de la medición de este indicador, realizada en Uruguay en el año 2019 a cargo de la FAO con el apoyo del INC, evidencian niveles medios de garantías de igualdad de género en la

propiedad y/o control de la tierra, al contar en la legislación primaria y secundaria con 3 indicadores presentes (de los 5 que se evalúan).

Los datos disponibles de los 36 países relevados indican que las disposiciones legales no protegen adecuadamente los derechos de las mujeres sobre la tierra. Casi la mitad de los países incorporaron el registro conjunto en sus leyes y un alto porcentaje de países garantizan los derechos de las mujeres sobre la tierra en la gestión de los bienes conyugales y en los derechos sucesorios. Entre los 14 países que llevaron a cabo este proceso de evaluación en el 2019, Uruguay ocupa un nivel medio en la clasificación junto a Suiza, Eslovaquia e Italia (FAO, 2021). Las dificultades que presenta Uruguay para mejorar su grado de protección son principalmente dos. Una está relacionada con la ausencia de recursos económicos destinados para fomentar la propiedad y control de la tierra por parte de mujeres, y la otra consiste en el establecimiento de cuotas obligatorias para incluir mujeres en las instituciones públicas que se ocupan de la tierra. Avanzar en estas medidas proporcionaría una base más sólida para el desarrollo de políticas orientadas a brindar mayores garantías en cuanto a la igualdad de oportunidades y al acceso a derechos y recursos.

En suma, de los diagnósticos e insumos políticos y normativos se desprende que asistimos a un proceso de mayor visibilización y reconocimiento de las mujeres rurales. El camino recorrido por varios países de América Latina hacia la adopción de diferentes medidas para la incorporación de las mujeres rurales como beneficiarias directas de las políticas, ha contribuido a registrar mejores condiciones normativas que garantizan mayor igualdad de género para el acceso a la tierra, los recursos y servicios vinculados a su explotación. Sin embargo, todavía persisten grandes obstáculos para alcanzar la equidad (Lastarria-Cornhiel, 2011). En diversas investigaciones surgen evidencias que permite constatar la permanencia de resistencias culturales que limitan la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión de las organizaciones rurales, en sus propias comunidades y familias, así como en las instituciones que llevan adelante las políticas (Deere, 2011; Camors, 2015).

## **Sobre el género y los derechos sobre la tierra**

La tierra es una fuente de riqueza, implica estatus social, económico y relaciones de poder. El acceso a recursos y necesidades básicas como es el agua, la vivienda, los alimentos, entre otros, generalmente están condicionados por el acceso a la tierra y a los derechos sobre la misma.

Desde esta mirada, el INC podría considerarse la puerta de entrada a un conjunto de recursos que se despliegan a partir del acceso a la tierra.

El derecho a la tierra implica el acceso y la tenencia formal, pero además podría significar su control, lo cual es clave para la participación en la toma de decisiones del emprendimiento y las posibilidades de negociación de las mujeres. De acuerdo con Agarwal (como se citó en Deere, 2012):

[...] la proposición básica de la teoría de la negociación es que entre más probable sea que el individuo tenga posibilidades reales fuera del hogar –como su propia vivienda o un terreno para construirla– mayor será su capacidad de negociar e influir en las decisiones del hogar, y, por lo tanto, su autonomía económica será mayor. En este sentido, la implicación fundamental de la autonomía económica es la posibilidad de poder salir de una relación conyugal insatisfactoria, además de la posibilidad de poder escoger desde el principio si casarse o no, o entrar en una unión (p.17).

Desde esta perspectiva, los derechos sobre la tierra suelen otorgar a las personas mayor seguridad respecto a su vinculación con los recursos y con el entorno, en particular para participar y tomar decisiones respecto a la explotación o al hogar.

Cuando utilizo el término tenencia de la tierra hago referencia a la relación de derecho entre las personas o grupos y la tierra, definida en forma jurídica o a través del derecho consuetudinario, y que determina la propiedad, las responsabilidades y restricciones sobre el recurso (FAO, 2003). Es posible distinguir varios tipos de derechos sobre la tierra. Derechos de uso, a utilizarla para diversos fines, derecho de control, que refiere a tomar decisiones sobre su uso y obtener beneficios económicos de su explotación, y, por último, derecho de transferencia, a venderla, hipotecarla o reasignar derechos de uso y de control (FAO, 2003).

Para el caso de estudio el tipo de tenencia es público o estatal, en tanto los derechos de propiedad, de uso y las condiciones conexas sobre las tierras afectadas se asignan desde el INC. Se trata de un marco de regulación basado en la legislación nacional el cual prevé la existencia de tierra adjudicada en propiedad o mediante un contrato de arrendamiento. En cualquier caso, se aplican un conjunto de disposiciones jurídicas que limitan el régimen de propiedad y de uso. Cuando el INC otorga el derecho a usufructo de la tierra lo hace mediante un vínculo contractual con un plazo establecido el cual será renovable, de cumplirse con las normas establecidas. La titularidad de la tierra obliga a la explotación del predio y al pago de una renta determinada según las características y actividad productiva, lo cual lo estipula la administración. La obligación de residencia y trabajo directo si bien están definidas en la Ley N°. 11029, y reflejan el objetivo de la ley en cuanto a la instalación de comunidades rurales, éstas fueron flexibilizadas a partir de la aprobación de la Ley N°. 19889 de Urgente Consideración (del año 2020).<sup>55</sup> Cabe señalar que esta situación podría provocar un debilitamiento de las formas de regularización y pertenencia que constituyen el fundamento del accionar del INC.

Adicionalmente a los derechos sobre la tierra, los bienes y recursos vinculados a la explotación también están amparados en el marco regulatorio del INC. Desde la administración se establecen disposiciones específicas respecto a las mejoras a introducir en los predios (alambrados, viviendas, galpones, electrificación, caminería, infraestructura para el manejo del ganado), al uso y derechos sobre estas, así como a las formas de explotación en la parcela.

En caso de fallecimiento del titular del contrato de arrendamiento el texto legal establece la posibilidad de transferencia de la titularidad a la viuda o a uno de sus hijos “siempre que se comprobara la idoneidad y capacidad de trabajo de alguno de los nombrados” (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029, artículo 103). Para los/as colonos/as propietarios/as, podrán sus sucesores continuar con la explotación, en caso de acuerdo entre los mismos (Uruguay, 1948, Ley N°. 11029, artículo 104),

---

<sup>55</sup> En el artículo 354 se exime de la obligación de residencia en el predio si los colonos tienen diez años residiendo en él y hubiesen cumplido con las inversiones previstas en su plan de producción, o por razones de enfermedad.

aplicándose la legislación nacional en materia de derecho sucesorio.

Dos aspectos es preciso considerar aquí. En primer lugar, que en la ley (N°. 11029) no está contemplada la separación o divorcio de la pareja, y, la explicación a esto nos lleva a la segunda cuestión, que el contrato que vincula al titular con la tierra es personal. Por tanto, lo que determina el destino del predio es la conducta de la persona titular o su voluntad, en tanto sobre ésta recae el cumplimiento de las obligaciones y la posibilidad del INC de rescindir el contrato y disponer del bien en caso de constatare incumplimientos. Al no generar derechos para la pareja o los/as hijos/as se produce un vacío jurídico que los deja sin amparo legal para reclamar la permanencia en el predio (que es dónde generalmente se ubica la vivienda) y en la producción.

Esta situación cambió a partir de la titularidad conjunta conyugal/concubinaria siempre y cuando la tierra sea adjudicada en este régimen.<sup>56</sup> La titularidad conjunta otorga el derecho de uso sobre la tierra en forma directa a ambos integrantes de la pareja, lo cual garantiza la seguridad de tenencia del recurso, y brinda la posibilidad de decidir sobre su uso y su administración.<sup>57</sup> Ahora bien, el control efectivo sobre el manejo de la tierra y el destino de la producción no necesariamente se determinan a través de derechos legales, sino que dependen del reconocimiento social de estos derechos en el marco del sistema de género rural.

En este punto es interesante la contribución de Agarwal (1994) que advierte la diferencia entre propiedad y control. Señala la necesidad de poner particular atención en los factores que subyacen a la brecha persistente entre los derechos legales de las mujeres y su propiedad real de la tierra, y entre la propiedad y el control (p.1455). Por otra parte, plantea que para mejorar el acceso de las mujeres a los bienes inmuebles por derecho propio es necesario explorar múltiples canales, tales como la familia, el estado y el mercado. Especialmente indica que el acceso grupal de mujeres podría ser clave para incentivar a mujeres que no tienen los

---

<sup>56</sup> Véase cuadro número 1 (primer capítulo).

<sup>57</sup> Incluso se establecen mecanismos para abordar situaciones de disolución de la pareja en otros procedimientos incluidos en el “Protocolo Interno Sobre Cotitularidad de Cónyuges o Concubinos” (INC, 2015c).

medios suficientes o no reúnen las condiciones económicas o sociales para hacerlo en forma individual (Agarwal, 2007). También plantea la necesidad de la acción colectiva de las mujeres para superar estos obstáculos y los aspectos que necesitan un enfoque específico para la política y la acción (Agarwal, 1994).

En relación a esto último, resulta clave resaltar el rol que vienen desempeñando los grupos y movimientos de mujeres y feministas en cuanto a su incidencia en la promoción de políticas de igualdad de género. Al mismo tiempo, considerar el lugar de los organismos de cooperación de carácter regional e internacional, los ámbitos que promueven y los compromisos que suscriben con los estados, en su contribución a la promoción de cambios institucionales y legislativos.

A continuación, se presentan algunos avances de la producción legislativa nacional y la incidencia de la sociedad civil en la definición de políticas y de agendas, en relación a los derechos de las mujeres rurales. Recordemos lo enunciado en la Introducción respecto a que la ley de cotitularidad es el resultado de un proceso de construcción colectiva en el cual convergen las demandas de las organizaciones de mujeres rurales, las recomendaciones de los organismos de cooperación internacional y las agendas de las instituciones públicas referentes en políticas de desarrollo rural.

Sobre el final, se discute la idea de la igualdad como consigna mundial y los modos en que se introduce en las políticas públicas, prácticas de gobierno y narrativas institucionales.

### *El avance político y legislativo en Uruguay*

En los últimos años se han venido realizando diferentes esfuerzos tendientes a la incorporación de la perspectiva de género en la legislación y en las políticas públicas para reducir algunas brechas de desigualdad (Camors, 2021b).

Los estudios sobre la producción legislativa con equidad de género entre 2010 y 2020 (Deus y González, 2015; Rainaldi, 2020), permiten visualizar los avances,

pero también identificar debilidades y construir una agenda de mejora a través de las recomendaciones que señalan. En este marco, se hace referencia a las leyes que proponen mejorar las condiciones de desigualdad social con enfoque de derechos. La Ley N°. 18104 del año 2007 de Declaración de interés general la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, aborda diferentes dimensiones de la desigualdad de género, constituye un aporte significativo hacia la autonomía de las mujeres y marca quizás el inicio de este proceso, a partir del cual se han generado leyes que han obtenido notoriedad a nivel nacional e internacional. La nueva legislación ha promovido aspectos claves para el logro de mayor igualdad, para el mayor reconocimiento y justicia de género al enfocarse en la eliminación de formas de discriminación que van contra derechos sexuales reproductivos, que favorezcan la parentalidad, la lactancia materna y los sistemas de cuidados, entre otros aspectos.<sup>58</sup> La Ley N°. 19781 (del 2019) de titularidad conjunta es parte de este proceso. Esta ley incorpora la interseccionalidad género y ruralidad, permite el acceso a la tierra por parte de las mujeres en forma directa, favorece la eliminación de los estereotipos de género sobre el rol de la mujer en las actividades productivas y como titulares de tierra. Además, es una iniciativa que intenta dar respuesta a una de las observaciones realizadas por el Comité CEDAW sobre la baja proporción de mujeres rurales titulares de tierras. Sin embargo, su alcance está restringido a las tierras afectadas por el INC. A su vez, tal como veremos, en su implementación, aparecen algunas prácticas y procesos que tensionan los derechos que pretende garantizar.

---

<sup>58</sup> Me refiero a la Ley N°. 18426. Ley sobre salud sexual y reproductiva (2008); Ley N°.18246 Ley de Unión Concubinaria (2008); Ley N°.18987 Ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo. Ley del aborto (2012); Ley N°.19161 Subsidio por Maternidad y Paternidad en el sector privado (2013); Ley N°.19167 Regulación de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida (2013); Ley N°.19353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2015); Ley N°.19530 Salas de Lactancia Materna. Instalación (2017). Ley 18987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo, la Ley N°.19075 de Matrimonio Igualitario. La Ley N°.19580 (2017) que crea el Sistema de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres. Ley N°. 19846 (2019) que refiere a la Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento, Ley N°. 19685. Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género.

Por su parte, la Ley N°. 19846 (del 2019) que refiere a la Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento, incorpora el enfoque de interseccionalidad respecto a la desigualdad de género y de discriminación múltiple. Menciona a las mujeres rurales con énfasis en el fortalecimiento de la autonomía económica mediante el acceso y control de la tierra y a otros bienes de capital, a recursos productivos, financieros y a asistencia técnica, en busca de garantizar la participación igualitaria de las mujeres en las actividades económicas (Uruguay, 2019b, Ley N°. 19846, artículo 7).

Otra referencia central la aporta la Ley N°. 19580 (del 2017) cuyo objetivo es garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género. También se destaca el enfoque de interseccionalidad y la inclusión de representantes de la sociedad civil del ámbito rural, así como del INC, en el Consejo Nacional de Género. No obstante, un problema de esta ley es que no prevé presupuesto para la implementación del Sistema Interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres, lo cual se transforma en un obstáculo para su implementación, principalmente en las zonas rurales, lo cual condiciona el efectivo goce del derecho que busca garantizar.

A nivel sectorial, cabe destacar la Ley N°. 19685 (del 2018) de Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal que modifica las normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género. Esta ley busca promover mecanismos de reservas para las compras de alimentos por parte de las organizaciones habilitadas e integradas por mujeres.

Por otra parte, una última anotación a considerar respecto a las leyes promulgadas en este último periodo legislativo (2015 a 2019) es, tal como lo afirma Deus y Gonzales (2015), que ha habido notorios avances en cuanto al reconocimiento de la igualdad de diferentes grupos históricamente discriminados, no obstante, es también cierto que:

[...] el principio de no discriminación de género continúa sin ser consagrado y definido en forma explícita en la Constitución como lo requieren los instrumentos internacionales que el país ha ratificado. Sin perjuicio de ello, las normas que reconocen derechos humanos pueden ser consideradas de rango constitucional, por aplicación de los artículos 72 y 332 de la Constitución (p.55).

En definitiva, más allá de la existencia de estos instrumentos y su contribución en materia de igualdad de género, queda pendiente considerar la distancia entre las leyes y su aplicación. ¿Qué sucede en los espacios de encuentro cuando se produce la implementación? ¿Cómo son experimentadas y vividas en el hacer cotidiano por sus protagonistas? Desde esta perspectiva, en los próximos capítulos, abordo algunas reflexiones en relación de la ley de cotitularidad.

### *La igualdad como consigna y estrategia política*

Los organismos e instrumentos de la cooperación internacional suelen contribuir a la elaboración de las agendas de derechos al trasladar a los estados estrategias de superación y los avances alcanzados por el sistema internacional para compensar desigualdades, así como abordar algunas de las discusiones ya saldadas en otros países (Goetz, 2007).

El empoderamiento, el acceso a ingresos propios, el control del uso de los recursos, la posibilidad de tomar decisiones, el goce de derechos, la igualdad de género y una vida libre de violencia para las mujeres, son los temas centrales de diversos instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Entre los compromisos internacionales, ratificados por Uruguay, se destaca la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (1979, CEDAW). La CEDAW reconoce la igualdad de derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres, incluyendo el derecho a la educación, al empleo, entre otras actividades. Los estados que ratifican la CEDAW se obligan a consagrar la igualdad de género en la legislación del país, suprimir aquellas disposiciones que resulten discriminatorias y promover nuevas disposiciones que contemplen la protección y no discriminación contra las mujeres. Este instrumento

articula la responsabilidad del estado con el desarrollo de una doctrina jurídica de no discriminación hacia las mujeres, que define de manera precisa (Faccio, 2009). Específicamente, amplía el concepto de la responsabilidad del estado y la extiende a todas aquellas prácticas que involucren a cualquier persona, organizaciones o empresas (artículo 2). De acuerdo con esto, el estado incorpora elementos antes no contemplados en su rol de garante de derechos, como ser la justicia de género. Este concepto sirve también de argumento para que otros grupos u organizaciones reclamen y asuman acciones en este sentido.

Conforme al texto de la CEDAW, los estados deberán tomar medidas concretas contra la discriminación. Si bien esta Convención carece de mecanismos viables para lograr el cumplimiento de las leyes (Goetz, 2007), a través del Comité realiza recomendaciones generales a partir de los informes país que le son presentados.

Una de las recomendaciones que plantea el Comité de la CEDAW en el año 2008 (en referencia al artículo 14 de la Convención sobre las mujeres rurales y sus derechos), insta a Uruguay a elaborar políticas y programas destinados al empoderamiento económico de las mujeres rurales, facilitándoles el acceso a la capacitación, los recursos de producción y el capital, así como a los servicios de salud y la seguridad social (CEDAW, 2008). Tal como lo vimos en la Introducción en relación a la cotitularidad, en el año 2016, respecto a las mujeres rurales, el Comité valora y reconoce los esfuerzos alcanzados por parte del estado uruguayo, sin embargo, advierte su preocupación sobre algunas áreas. De las observaciones que realiza sobre los informes periódicos de Uruguay, recomienda promover oportunidades de generación de ingresos para las mujeres rurales, que tengan acceso a la tierra en pie de igualdad con los hombres y se garantice que disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y a la protección social (CEDAW, 2016). Estos ámbitos de intercambio, y en particular las recomendaciones mencionadas, resultaron clave para poner en marcha acciones a nivel institucional y generar voluntad política hacia la definición de la política de cotitularidad de la tierra.

Otro actor relevante en materia de cooperación internacional, para Uruguay, es la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Para el caso de las políticas de acceso de las mujeres a la tierra, la colaboración entre el INC y la FAO en el monitoreo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, permitió avanzar en dos sentidos. Por un lado, la FAO apoyó la elaboración de un diagnóstico sobre los principales avances y propuestas con perspectiva de género para el acceso de las mujeres rurales a recursos y el cumplimiento de sus derechos (año 2018).<sup>59</sup> Por otro lado, del trabajo conjunto resultó la posibilidad de implementar la evaluación del marco legal de igualdad de derechos de las mujeres a la propiedad y/o control de la tierra en Uruguay.<sup>60</sup> La incorporación de los derechos de las mujeres a la tierra, como un objetivo específico dentro del ODS 5, demuestra el interés a nivel internacional de la propiedad y el control de la tierra por parte de las mujeres para el logro de otros objetivos de desarrollo. Bajo esta perspectiva, el INC enmarca el trabajo para el fortalecimiento de capacidades técnicas, la asignación de recursos y herramientas concretas para poner en marcha acciones sustentadas en el respaldo internacional que otorga la FAO.

A modo de cierre, quisiera destacar que en este capítulo se ha mostrado que la legislación, así como las políticas de tierras y desarrollo rural, han evidenciado sus limitaciones en cuanto a la regulación y generación de las condiciones necesarias para el acceso, el control, la sostenibilidad de los recursos y el desarrollo de la producción familiar, y en particular para atender las desigualdades de género. Asegurar formas de instalación de las poblaciones en los territorios rurales implica en principio instrumentar dispositivos de acceso a los recursos, pero además generar

---

<sup>59</sup> Uno de los productos de este trabajo fue la elaboración de una “Guía que presente las políticas, programas y herramientas disponibles para el acceso de las mujeres rurales al acceso a recursos y servicios” (Cardeillac et al., 2019).

<sup>60</sup> Se trata de una medición en el marco del indicador jurídico (5.a2) que evidencia el porcentaje de países en los que los marcos legales garantizan a las mujeres iguales derechos sobre la propiedad y control de la tierra. Este indicador permite medir los progresos hacia el logro de la meta 5.a de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas (ONU) que busca llevar adelante reformas para el igual acceso de las mujeres a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y control de la tierra y otras formas de propiedad, servicios financieros, herencia y recursos naturales, de acuerdo con las leyes nacionales (FAO, 2021).

estrategias que faciliten el uso y control. Desde la perspectiva de género esto ha sido insuficiente.

Al detenernos en los distintos actores que son parte de la producción familiar en vínculo con la política de tierras, y en base a los diagnósticos e insumos producidos en relación a estos, vimos que la sostenibilidad de estos emprendimientos será posible si cuentan con la tenencia segura de la tierra, políticas de regulación y legislación que garantice los derechos sobre los recursos y la existencia de otros apoyos para canalizar diferentes necesidades para la producción y reproducción de la vida.

Las formas de relaciones que se construyen sobre estos ejes será clave para dar cuenta de las posibilidades de uso y control que se disponga sobre los recursos. Hacia el final del capítulo, al presentar algunas aristas de la producción legislativa nacional y la incidencia de los actores que la integran en las políticas y en la definición de agendas, asociado a los derechos de las mujeres rurales se ha evidenciado la relevancia de estos instrumentos. Sin embargo, más allá de considerar el valor político y programático de estos y otros instrumentos para el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas de género, sugiero no olvidar la pregunta que planteaba en el inicio, desde dónde se define qué es lo justo y correcto, ¿cuál es el papel de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, del estado y de la cooperación internacional para alcanzar o promover la igualdad de género?

A la hora de su implementación, ¿se debería establecer un nivel mínimo de acceso y goce de derechos para las mujeres y un conjunto de políticas públicas necesarias para reparar las desventajas históricas y nivelar las oportunidades entre hombres y mujeres? ¿Alcanza valerse de las estadísticas nacionales y establecer algún “nivel básico necesario” para determinar el grado de justicia de género de una sociedad en relación a un tema? ¿Qué sucede con los sesgos y estereotipos culturales los cuales atraviesan las relaciones, elecciones y prácticas cotidianas? ¿Cómo resolver la tensión entre la igualdad de jure y de facto? O, dicho de otro modo, ¿de qué manera garantizar lo dispuesto por la ley, incluso después de la ley, en la cotidianeidad, en todas las esferas de la vida? ¿Cómo generar herramientas que abarquen todas las

formas en las cuáles se experimentan las injusticias, según sea el hogar, la comunidad (incluye el mercado) y el estado?

Estas cuestiones nos llevan a explorar el vínculo entre la ley y la vida cotidiana o entre la idea de justicia y la de moralidad. Indagar en los espacios en los cuales se debate el contenido o significado de lo que expresa la ley, de los derechos que supuestamente garantiza. ¿Son espacios político-institucionales, estatales o que funcionan al margen del estado?, (en el sentido de Poole y Das, 2008). ¿Qué consecuencias o efectos tiene en la vida cotidiana de las mujeres?

Para comenzar a explorar estas interrogantes, en el próximo capítulo propongo analizar la idea de “el buen colono y su familia”, en tanto se ha convertido en el marco referencial de las políticas de acceso a la tierra y las prácticas cotidianas que tienen lugar entre sus protagonistas. De este modo indagar qué expresa esta idea en las dinámicas de locales y cómo es producida y reproducida en las relaciones de género que se construyen en torno a la tierra adjudicada.

### **CAPÍTULO 3. ¿Un derecho familiar o un derecho para las mujeres?**

La implementación de la cotitularidad significó una mejora en materia de los derechos formales de las mujeres sobre las tierras estatales. El efecto de esta igualdad formal de las mujeres no puede comprenderse sin considerar la historia de la propiedad de la tierra, de la colonización agraria en Uruguay, y en particular la historia del INC (tema del capítulo 1). A su vez, la situación de las mujeres en la ruralidad (tematizada en el capítulo 2) y los cambios en relación a los derechos de las mujeres en relación al acceso a la tierra quedan demostrados al analizar y comparar los datos del número de mujeres titulares de tierra (antes y después de la cotitularidad), de las adjudicaciones a mujeres del INC y al explorar el conjunto de políticas e iniciativas desde una perspectiva de género que fueron desplegadas a partir de esta política en el INC. Sin embargo, esta es una parte del problema y no resuelve la tensión que plantea la ley. De este modo, cabe la pregunta si este derecho que garantiza la cotitularidad es en relación a las mujeres o es en relación a las mujeres en tanto integrantes de una familia. Según la exposición de motivos de la ley de titularidad conjunta se busca “corregir la inequidad de género en el acceso, tenencia, uso y control de la tierra entre varones y mujeres” y establecer un vínculo directo con la mujer que trabaja junto a su marido/cónyuge en el predio. La exposición de motivos plantea que en la ley de colonización:

mantiene la concepción del colono como sujeto individual, vulnerando los derechos propios del cónyuge, generalmente quedando la mujer desprotegida frente a distintas situaciones. Se entiende necesario corregir este aspecto a través de una ley, considerando que la política de Colonización está enfocada a beneficiar a las familias rurales, siendo necesario fortalecer y garantizar igualdad de derechos entre varones y mujeres, tanto cuando se trate de parejas de hecho, matrimonios, unión civil [...] (Proyecto de ley para consagrar por ley la cotitularidad en la adjudicación de tierras del Instituto Nacional de Colonización, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP], Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2019, s/p).

De acuerdo con esto, y con la idea de mujer-familia-producción que subyace, se plantea la interrogante acerca de qué representa la figura de “la familia” para las políticas de acceso a la tierra y en particular, por qué aparece en el argumento de la

ley. O, dicho de otro modo, qué idea de mujer y de familia está planteada en la ley de colonización y qué propone la cotitularidad al respecto. Este capítulo reflexiona sobre la idea de “la familia” y “el buen colono” en la ley de colonización buscando aportar elementos para analizar el modo en que estas concepciones han ido permeando la mirada institucional, del funcionariado y de la población beneficiaria del INC sobre el sujeto beneficiario de las políticas de tierras. Este primer análisis mostrará porque la aplicación de la ley causa “desorden” para aquellos actores (y prácticas) que han internalizado la política de tierras desde el sujeto beneficiario del “buen colono y su familia” y cómo estas concepciones sobre el estado inciden en la búsqueda de alternativas moralmente ambiguas en la aplicación de la política. Esta perspectiva la continuaré desglosando en los siguientes capítulos (cuatro y cinco) para explicar la idea de estado y las formas en que se expresan.

### **“La familia” y “el buen colono” en la ley de colonización vistos desde una perspectiva de género**

Alguien dijo que detrás de cada gran hombre está la mano de una mujer. La Historia de la Humanidad está llena de hermosos episodios en que la mujer está presente junto a su esposo: el generoso, el héroe, el sabio ... alentándolo en las horas amargas o compartiendo sus glorias. Más cerca aún, en la Historia de nuestra Patria vemos a la mujer, sencilla criolla, curando a los heridos en Las Piedras, siguiendo a su esposo en el Éxodo o en el destierro, siguiendo al esposo héroe, a su compañero gaucho, a su compañero indio. Y en esta sencilla y real historia de nuestra Colonia Aparicio Saravia no podría estar ausente la mujer, pues ella contribuyó a forjarla. Un grupo de colonos, los más antiguos, los primeros que llegaron a estas tierras casi vírgenes, ya vinieron con su compañera y quizás con sus primeros retoños a lanzarse a esta gran aventura [...] Después llegó otro grupo, la mayoría solteros [...] Soñando con esa compañera que tanta falta le hace [...] El amor fue llegando a cada uno. Y por ese motivo más entusiasmo, ahora tendría que construir una casita para los dos. [...] Luego fueron llegando los pichones [...] pasan los años, los chicos crecen y tienen que empezar a ir a la escuela. Si bien hay una en la Colonia, a muchos les quedaba muy distante, debían mandarlos solos, a caballo, siempre pensando en el peligro que acechaba [...] ¿Qué se podría hacer? [...] a casi todas las esposas de colonos nos ocurrió lo mismo. También estaba el problema de algunas esposas maestras que debían ejercer lejos de la casa [...] Ya no daba para más. Un día él mismo lo decidió con tristeza: la madre con sus hijos al pueblo, a darles educación y él se quedaba sólo como al principio [...] Tal vez la Colonia nos haya reprochado esa emigración casi masiva de las esposas con sus hijos. Pero esa deuda se la pagaremos si Dios quiere con el aporte cultural y espiritual que a través de estos años de alejamiento habrían

adquirido nuestros hijos [...] Tengo fé en que ese sacrificio que hoy hacemos, tendrá su recompensa (INC, 1981, s/p).

Este es un fragmento de una nota de una revista publicada en los años ochenta con motivo de la conmemoración del aniversario de una colonia ubicada al norte del país. La autora, una persona referente de la localidad, Teresita Rehermann de Albístur comienza de esta manera un breve homenaje a “La mujer del colono”, título de la nota en la cual relata la contribución de las mujeres a la construcción de la colonia Aparicio Saravia.

En la crónica destaca los inicios de la colonia, la llegada de las familias y de los hombres solteros. Señala el lugar de la mujer en la casa, en la educación de los hijos y el sacrificio de dejar la casa y al marido para trasladarse al pueblo para que los hijos continúen sus estudios, puesto que, según apunta, las distancias no dejaban alternativas.

La idea de sacrificio recorre el relato y es concebido como un esfuerzo que se impone a la vida de las familias, de las mujeres y de los hombres, en busca de un beneficio posterior para la familia.

En nuestro medio, resultan habituales este tipo de relatos que son destacados a modo de historias de vida ejemplificantes. Historias que ponen en valor la idea de que mediante el sacrificio se conquistan beneficios mayores, un tipo de culto al esfuerzo centrado en el individuo. Este tipo de relatos suelen construirse a partir de hechos o acciones cotidianas y también mediante actos o hazañas que buscan transmitir una suerte de valoraciones positivas sobre el modo de comportamiento socialmente aceptado y establecer así las cuestiones morales a seguir.

Balbi (2017) sugiere que:

[...] la moral es una parte constitutiva de la producción de la vida social [...] la moral puede ser caracterizada como un tejido, siempre en hechura -esto es, necesariamente incompleto y cambiante-, de conocimientos y prácticas referidos a la deseabilidad y obligatoriedad relativas de los cursos de acción y las relaciones sociales que, al tiempo que responden a estos, los configuran y reconfiguran sobre la marcha (p.15)

En este caso, uno de los rasgos centrales del relato se configura en torno a lo deseable en relación a la situación de la mujer, que la sitúa al lado del marido, en la familia y en la colonia. Esta es una manera en la cual se va construyendo y reafirmando lo que es “normal”, en el sentido de lo bueno, lo valorado, lo asociado a cuestiones morales consideradas deseables y obligatorias, los cuales se ligan a modos de comportamientos que tienen lugar en las familias y en la sociedad.

“Tengo fe en que ese sacrificio que hoy hacemos, tendrá su recompensa” sostiene Teresita sobre el final del relato (INC, 1981, s/p). En esta representación del sacrificio se reafirma la creencia en algo superior en relación al esfuerzo personal y en vista a un beneficio futuro. La búsqueda de la fe como valor para movilizar creencias y acciones que de otro modo no tendría sentido o fortaleza para realizarlas.

En relación a estas historias que conmueven a través del ejemplo, Noel (como se citó en El Clarín, 2016) plantea que:

Las acciones de esa clase son premiadas justamente porque son “normales”. Las sociedades, para transmitir las virtudes que consideran valiosas, requieren de personas o casos que funcionen como ‘ejemplo’ y que encarnen uno o más de los principios morales que se consideran valiosos. Así se transmite colectivamente la idea de qué es lo bueno, y lo valioso públicamente, como una manera de decir: “Así es como hay que comportarse” (s/p).

El relato de Teresita es tan solo uno de otros varios ejemplos en los cuales desde el INC se configuran discursos moralizantes que se desplazan en torno a las relaciones esperadas del *colono*, su familia y la tierra. Se colocan algunas cuestiones morales de la vida social, vinculado a lo deseable, lo valorado y lo legítimo, asociados a determinados actores. En otras notas de la misma publicación son los hombres, sean colonos o profesionales agrónomos, quienes cuentan historias sobre sus acciones “virtuosas” en relación a los sistemas productivos de los establecimientos, sea sobre el mejoramiento genético o la cantidad de ganado o de pasturas que han logrado producir por hectárea.

Otro modo de construir estos relatos moralizantes es mediante las imágenes, las fotos que se eligen tomar, las escenas que se entiende valioso mostrar. Comparto

dos fotografías que figuran en antiguas publicaciones del INC. En la primera de ellas (figura 5) se observa parte de una comitiva reunida en una colonia ubicada en el litoral del país con motivo de una gira de las autoridades del INC. En ella aparece un grupo de hombres que posan vistiendo sus trajes formales. Algunos de saco, pantalón, camisa y corbata, mientras que otros visten la típica bombacha de campo y camisa. El pie de foto indica que se trata de una reunión de colonos con integrantes de la Sociedad Fomento de la colonia.

### **Figura 5**

*Fotografía tomada en una gira de autoridades del INC por las colonias*



Tomado de la Biblioteca del INC (s.f).

En la fotografía siguiente (figura 6), en una casa ubicada en la misma colonia, se observa detrás del alambrado, una familia de colonos que saluda. Siguiendo procesos similares que los mencionados anteriormente, estas imágenes funcionan como ejemplos, que colocan a los protagonistas según los lugares, las actitudes y los roles entendidos deseables o “normales”, con connotaciones morales socialmente situadas (Balbi, 2017). Por un lado, el espacio ‘público’, de trabajo y de reunión es acaparado por los hombres, entre colonos (titulares, representantes de sus predios) y referentes de la organización de la zona. Por otro lado, la familia en

la casa, el hombre y la mujer-esposa-madre aparecen con niños alrededor y ella lleva puesto un vestido.

**Figura 6**

*Fotografía tomada en una gira de autoridades del INC por las colonias*



Tomado de la Biblioteca del INC (s.f).

En relación a estas historias de los inicios de las colonias del INC en Uruguay, a juicio de Lidia la colonia donde ella vive se construyó con mucho sacrificio de los colonos fundadores. Ella se crio en la colonia Antonio Rubio, al norte del país, fundada en el año 1956, a partir del fraccionamiento de grandes estancias ganaderas. Cuando llegaron sus padres, todo era muy precario, dice, y tuvieron que construir la colonia desde cero, con el sacrificio de todos los colonos: los caminos, los puentes, las casas y los galpones. Incluso recuerda las gestiones realizadas por las familias colonas, y otros vecinos, para la llegada de la luz eléctrica a la zona.

Su madre era de origen ruso y su padre criollo, oriundo de Río Negro (departamento sobre el litoral de Uruguay), en donde se conocieron y casaron. El padre se anotó para una fracción del INC y en el año 1956 se le adjudicó una parcela en esta colonia. “Aquello era todo campo. La escuela se hizo con mucho sacrificio de los colonos, antes era en el casco de la antigua estancia”. Lidia empezó la escuela a los 7 años, porque le quedaba lejos, tenía que atravesar los campos para llegar, y, si

bien señala que su padre “tenía conducción no podía llevarme y traerme todos los días y tampoco quería que yo fuera a caballo”.

Cuando Lidia relata sus memorias sobre su pasado lo hace desde una retórica del sacrificio. La representación sacrificial del trabajo en el campo, y en particular de la vida en el campo, va configurando una identidad a través de la narración (en el sentido de Arendt, 2013 [1958]). Como un hilo que recorre sus experiencias de vida, a través de sus relatos fragmentados, la idea de sacrificio deriva en la composición de una trama que asocia legitimidad a sus acciones, las dignifica y da lugar a un auto reconocimiento como mujer rural.

Siguiendo en los orígenes del instituto, entre los documentos que realizan aportes previos al proyecto de ley de colonización, Morón (1946) señala que “en la explotación agraria el ambiente familiar es el clima perfecto, de la vida social y la fuente de las más sagradas satisfacciones para el colono” (p.214). Esta frase condensa la densidad simbólica dada a la familia del *colono* en la época en la cual se funda el INC. En ella se conjugan varios aspectos. Por un lado, la necesidad histórica y consensuada de todos los actores de la época -a nivel social y político- de llevar el orden y la paz a la campaña, de regularizar el acceso y distribución de la tierra, de organizar los territorios rurales. Frente a los problemas que podían traer los “vicios de los hombres solteros”, la familia aparece como un “ambiente perfecto” en relación *al colono* (y sus necesidades).

Es así que, enraizada en la idea de “la familia” se va construyendo la imagen deseable para el desarrollo de los emprendimientos y la vida en las colonias.

La idea de “la familia” era un atributo del *colono*, que se deriva a la tierra-producción-trabajo (a partir de lo cual se desprenden otros conceptos relativos a la producción familiar, el trabajo familiar, la unidad de explotación familiar), a las relaciones en torno a esto y a su vez era leída en clave moral (en relación al *colono* y a la colonia). Era concebida como la base para la creación de los vínculos de las personas en los territorios, en pos de la estabilidad, la seguridad y el arraigo necesario para la vida en el campo.

La figura de “la familia” está presente en la ley de colonización (N°. 11029 del año 1948) en varios momentos, por ejemplo, en relación al sujeto beneficiario de la política, en relación a la tierra que se entrega, al trabajo en el predio o del “sustento” familiar. Es evidente que, tal como se mencionó anteriormente (capítulo 1) si nos situamos en el contexto de la elaboración de la ley lo que se buscaba era fomentar la producción de la familia y su asentamiento en el territorio para su “sustento” y el desarrollo de poblaciones en el medio rural (lo cual se asociaba a la idea de orden, seguridad y estabilidad que se entendían imprescindibles para superar la situación -principalmente- económica y social que atravesaba la campaña). En un artículo (número 7) de la ley (N°. 11029) se define la colonización “individual cuando se realice por el colono y su familia”, en el artículo (número 12) que se establecen los criterios de fraccionamiento de las tierras del Instituto, se señala la relación entre el tamaño de la explotación y la viabilidad de que la labor sea realizada por “el colono y su familia”. Al definirse los criterios que darán prioridad en la selección de las personas colonas se expresa “que posean familia, de preferencia si ella es apta para colaborar en el trabajo del predio” (artículo número 60). Así como en otros momentos se hace referencia al “sustento familiar”, el cual debe estar previsto en el sistema de adjudicación, lo mismo que los servicios en la colonia, que deberán considerar las necesidades para el desarrollo de la familia (lo cual supone la existencia de escuelas, por ejemplo). La ley menciona que se “prestará su atención a la cultura de la mujer y a su preparación para el hogar; a la fundación de clubes de niños y jóvenes, bibliotecas, etc., procurando ofrecer a los colonos medios de superación espiritual y sanos esparcimientos”. Esta idea de “superación espiritual” parecería combinar cuestiones vinculadas con lo que plantea Balbi (2017) de “la moral como fenómeno del orden de la cognición y como aspecto de la producción de la vida social por sujetos socialmente situados” (p.9).

En consecuencia, al beneficiar “al trabajador rural” (tal como señala el artículo 1 sobre lo que se entiende por “la colonización”), para la época, se estaba beneficiando a la familia (y a un tipo específico de familia conformada por un matrimonio heterosexual con hijos), aunque claramente, no se establecía ningún vínculo directo con las mujeres.

Del análisis de estas fuentes documentales resulta el modo en que se va construyendo la imagen moral del *colono*, del “buen colono y su familia”. Un proceso de “apropiación y movilización” (en el sentido de Noel, 2013) de un conjunto de representaciones asociadas al ser *colono*<sup>61</sup>. Todo lo que se aleje de esta construcción de sentido en torno al “buen colono”, será visto como condenado al fracaso y será sancionado de alguna manera.

Ciertamente, no hay que perder de vista, el modo en que la ley que regula la tierra y las formas de habitar deseables o condenables sobre esta, contribuye a la configuración de la figura del *colono*, en un sentido, tanto jurídico como ético.

Al impulso de esta normativa, y en este proceso fundacional de la colonización asumida enteramente desde el estado, se comienza a delimitar un marco de referencia que permea los modos de vida individuales y colectivos. En consecuencia, se incorporan en las prácticas institucionales disposiciones y conceptos asociadas a lo moralmente deseable y obligatorio (Balbi, 2017).<sup>62</sup> Ambas categorías de obligación y deseabilidad “deben ser entendidas como productos de procesos sociales, de modo que puede entenderse a la moral como un producto de la acción humana que es socialmente situado y provisional por definición” (Balbi, 2017, p.14) Estas, a su vez, darán lugar a otras formas, prácticas y representaciones que movilizan discursos y relaciones sociales que impactarán en los espacios públicos y privados de la vida cotidiana.

---

<sup>61</sup> Noel propone un análisis centrado en los recursos y los repertorios morales en la configuración de las prácticas sociales e indaga cómo estos son apropiados y movilizados por los actores a lo largo de sus vidas. “[...] el comportamiento social -y por añadidura el moral- no debe interpretarse como si surgiera de la aplicación mecánica de reglas internamente consistentes y jerarquizadas que los actores seguirían de acuerdo con un procedimiento, sino que resulta de la movilización de ciertos recursos apropiados activamente a lo largo del proceso siempre inacabado de socialización, en formas socialmente disponibles que los actores ponen en juego de manera igualmente activa en el transcurso de la vida social, de modo relacional e interpelando y siendo interpelados por otros, en orden a procurar fines diversos en escenarios específicos. Los recursos a su vez, son transformados en este proceso, en la medida en que sus usuarios articulan, rearticulan, crean, destruyen y transforman las modalidades habituales -los repertorios- en los que éstos aparecen, se adquieren y circulan en forma siempre dinámica, y a veces novedosa” (Noel, 2013, p.21).

<sup>62</sup> Recupero la propuesta de Balbi sobre el análisis que realiza de las relaciones entre intereses y moral, en el cual sugiere que la moral forma parte de las formas de conocimiento mediante los cuales “percibimos, entendemos e intentamos concretar nuestros intereses” (Balbi, 2017, p.9).

En este sentido, asociado a la construcción del *colono* aparece la figura de “la familia”, ambas creadas desde la ley para crear una forma de colonización, la moralmente deseable y obligatoria (en el sentido de Balbi, 2017). La figura de “la familia” asumirá una atribución importante en relación al “sustento” necesario para que tenga lugar la producción y la vida en las tierras de colonización. La dimensión o forma más pública de lo privado, entre *el colono* y el INC, es la familia, en tanto aparece como un atributo necesario e inseparable del *colono*, “un modo de existencia” (en el sentido de Bourdieu, 1997). En el discurso familiarista de la ley, se concibe a “la familia” como la creadora de vínculos sociales, encargada de los cuidados del hogar, la “base” para la vida del *colono*. Por un lado, es considerada dependiente y secundaria, pero al mismo tiempo es parte constitutiva del vínculo entre el titular de la tierra y el INC.

Según Radcliffe-Brown el matrimonio podría ser la forma institucionalizada de resolver una situación de orden social. Desde la antropología clásica, en particular para el estructural-funcionalismo, el parentesco era una de las instituciones que organiza la sociedad, de allí la relevancia del estudio de la estructura y sus funciones. Para Radcliffe-Brown, los sistemas de parentesco cumplen con la función de formar grupos, clasificar y jerarquizar las relaciones sociales y establecer derechos y obligaciones. De este modo, “un sistema de parentesco y matrimonio puede considerarse como un arreglo en el que las personas pueden vivir juntas y cooperar entre sí en una vida social ordenada [...] (1950, p. 3 [traducción propia]) La “unidad básica” del sistema de parentesco es la familia (elemental, constituida por una pareja e hijos de ambos) (Radcliffe-Brown, 1950).

Recuperando la crónica de Teresita o el relato de Lidia, se entendía que las mujeres se insertaban en “la colonización” mediante la unidad familiar, lo cual suponía la condición del matrimonio, “la mujer del colono” e hijos que colaboren.

Entendida en estos términos, la cotitularidad introduce una modificación (jurídica) cuando distingue entre cónyuges y concubinos, establece la posibilidad de que las parejas cotitulares no sean casadas. Sin embargo, más allá de esta cuestión legal, no dice nada al respecto de las relaciones de poder (asimétricas) que existen entre varones y mujeres, asumiendo que la pareja será “la unidad sujeto de derechos y

obligaciones” (MGAP-MEF, 2019). Incluso, la resolución de directorio que establece la política de cotitularidad se fundamenta en “la responsabilidad familiar compartida” y la posibilidad que brinda en cuanto a “la representación de la familia” (INC, 2014). En este contexto, volvemos a la pregunta acerca de si la cotitularidad, ¿interviene sobre un derecho familiar o un derecho para las mujeres? ¿Cómo y quién interpreta esto? ¿Qué sucede en la práctica, en el hacer cotidiano de aplicación de la política? ¿Cómo lo viven las mujeres? ¿Qué sucede en el encuentro entre el funcionariado del INC y las mujeres? En este proceso y en vínculo con las acciones, relaciones y formas institucionales, ¿cómo se configura la moral?

En los capítulos siguientes veremos el modo en que la nueva normativa de la titularidad conjunta de la tierra interrogará -si bien quizás no directamente - algunas de las cuestiones morales fundacionales de la colonización, desde la institución que crea (el INC). Más que respuestas concluyentes sobre los efectos de la cotitularidad indagaré en los problemas, las circunstancias y situaciones que plantea como una realidad en contradicción con las normas que circulaban entre los actores (en relación al sujeto beneficiario de las políticas) pero también, sobre el espacio que deja entre la ley y su aplicación, entre la idea de estado y su expresión en procesos concretos así como las respuestas que resultan según los modos en que los actores experimentan el cambio que trae la política.

Por un lado, tal como veremos, beneficia directamente a la mujer, la vincula al estado mediante un contrato de arrendamiento por la tierra y sus mejoras, le confiere cierto poder de decisión (mediante un conjunto de procedimientos que la requieren), incide en las posibilidades de negociación a la interna del hogar y garantiza la posibilidad de mantener el sustento del hogar más allá del vínculo de pareja. Por otro lado, descentra la figura de jefe de familia (en términos del lugar de proveedor que genera ingresos y cuidado de los hijos), el hombre ya no será únicamente quien canalice todos los beneficios de ésta y otras políticas, el propietario de los bienes y recursos asociados a la titularidad de la tierra y del ganado. Sin embargo, hay espacios del hacer cotidiano en los cuales se da lugar a dinámicas que ponen en tensión las formas de aplicar las políticas. En esta línea argumentativa, intentaré

mostrar los efectos, las tramas y modos en los cuales se expresan estos movimientos en la vida cotidiana, mediante los encuentros entre las colonas y las burocracias estatales priorizando una mirada a escala local.

## CAPÍTULO 4. Sobre los encuentros, entre las políticas y los cuerpos

En el capítulo precedente señalaba que durante el proceso de fundación y conformación del INC no se consideraron a las mujeres como sujeto de derecho, ni fueron contempladas en las estructuras jurídicas institucionales (no era vinculante). La cotitularidad produce un nuevo sujeto que asume dimensiones institucionales, jurídicas y políticas, las mujeres titulares de tierras, *la colona*. En este sentido, esta política, por un lado, abre interrogantes acerca de los efectos que generan estos cambios en la vida de las mujeres, y, por otro lado, sobre las formas que la experimenta el funcionariado del INC. Entre las primeras observaciones realizadas durante el trabajo de campo pude advertir un paulatino proceso de (re)configuración del campo de actuación del INC y del campo como espacio de trabajo, de encuentro y lugar de intervención institucional, que se produce a partir de la implementación de la cotitularidad de la tierra. Para indagar más a fondo en este proceso me acerqué a los movimientos de los actores, las tramas y relaciones, las prácticas y las representaciones que aparecen y circulan dentro y fuera de la institución, en los espacios de encuentro entre el funcionariado y las mujeres destinatarias de las políticas de tierras.

En los encuentros cotidianos con el funcionariado en las oficinas regionales del INC, en los predios u otros ámbitos de participación que constituyen los espacios de aplicación de la política, observo ciertas maneras de hacer cotidiano que muestran superposiciones de escalas espaciales, institucionales, tramas locales y también de sensibilidades y de cuestiones ligadas a las subjetividades de quienes interactúan. Se expresan entendimientos, representaciones, usos y sentidos situados que se internalizan (e incorporan en las dinámicas cotidianas) y muchas veces parecerían condicionar el acceso de las mujeres a los derechos, en tanto en algunos casos se reproducen prácticas y discursos que legitiman desigualdades de género.

Antes de adentrarnos en este asunto quisiera introducir algunas conceptualizaciones acerca de cómo abordaré el estudio del ámbito de las políticas, o de las políticas

públicas, de manera de situar el análisis el cual se propone comprender lo que estaba ocurriendo en relación a la aplicación de la cotitularidad.

### *Sobre las políticas y sus (inter)acciones*

Las políticas podrían ser definidas como un conjunto de acciones que buscan resolver problemas de interés común, generalmente complejos y que requieren financiación. Se montan en estructuras administrativas y formas de poder establecidas, que son parte de las dinámicas del estado, y otorgan legitimidad a las acciones de los gobiernos para cumplir sus objetivos político-programáticos. Una de las definiciones clásicas de estas políticas las presenta como el conjunto de acciones sistemáticas que tienen cierta permanencia, estructura, estabilidad y representan el modo en que el gobierno realiza las funciones públicas y atiende los problemas públicos (Aguilar, 2012). Este enfoque destaca la noción de proceso de las políticas y su potencial como recurso analítico para abordar su tiempo histórico, sus contextos institucionales y los espacios sociales en los cuales se insertan y actúan. Se enfatiza en el ciclo de las políticas, desde la identificación y definición del problema a atender hasta las etapas de implementación y de evaluación de las políticas. No obstante, lejos de aplicarse de un modo lineal, las políticas implican ambigüedad, tensiones y conflicto (Shore, 2010) y son apropiadas creativamente por las personas (Poole, 2012).

Hace unas décadas atrás Shore y Wright (1997) señalaban que estas contribuciones eran parte de un nuevo campo de investigación antropológica, “la antropología de la política” que implica indagar cómo funcionan las políticas como instrumentos de gobernanza y por qué a veces no funcionan según lo previsto.

Chris Shore (2010), al analizar el aporte de la antropología al estudio de las políticas públicas, propone que este reside en indagar las maneras ambiguas y disputadas en que son enunciadas y recibidas, buscando captar lo que producen, las relaciones que crean, sus efectos, incluyendo los no deseados.

De este modo, podríamos decir que las políticas alojan las posibilidades de nominar, de significar y de llevar a cabo acciones que afectan todo lo que somos y hacemos, son un tipo de performance (Shore, 2010) ¿Qué sentido tienen para las personas? ¿Qué movilizan las políticas? ¿Cuáles son las formas de legitimidad? ¿Qué subjetividad construyen a través de sus acciones? ¿Cómo interactúan las manifestaciones de las políticas con otras dinámicas de la vida cotidiana? Son algunas de las preguntas que se abren al considerar esta perspectiva.

Siguiendo con la propuesta de Shore, la reflexión crítica sobre los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas las políticas, las racionalidades que expresan, y el rol social que cumplen son aspectos centrales para comprender lo que significan (Shore, 2010). Se recupera esta idea que las políticas se constituyen en instrumentos de organización de las sociedades que buscan reflejar maneras de pensar sobre el mundo y actuar en él, incluso en los ámbitos más íntimos y privados de la vida. Shore ilustra esto a través de ejemplos que muestran cómo los efectos de las políticas de regulación se extienden sobre comportamientos y responsabilidades vinculadas con las relaciones familiares, sexuales, sociales, respecto al ejercicio de la ciudadanía, entre otros aspectos (Shore, 2010).

En este marco, resulta relevante preguntarse respecto a cuáles son los efectos de las políticas, y sobre los modos en que transcurren en diferentes sitios, adoptan distintas formas, dentro y fuera de los espacios institucionalizados o de las burocracias estatales (Trouillot, 2001; Gupta y Ferguson, 2002). Así también, lejos de considerarlas como parte de una racionalidad burocrática coherente, son ambiguas y alojan múltiples significados (Shore, 2010), por ello es preciso indagar acerca de los modos en que sobrepasan las formas y dinámicas institucionales, dan cuenta de las relaciones de poder que crean, legitiman o cuestionan, y de las formas sociales que promueven.

En esta tesis veremos que las políticas de tierras y género son parte de procesos amplios y complejos en los cuales intervienen un conjunto diverso de actores, prácticas y espacios en los cuales se despliegan, se producen y transforman y en este discurrir, se busca captar las experiencias de sus protagonistas. Se trata de

evitar restringir el análisis a las instituciones o agentes que representan a las políticas, o a la “coherente racionalidad burocrática”, para interrogar a la política, lo que significa y sus efectos, mostrar las relaciones entre los actores, las prácticas y discursos que tienen lugar en el campo de acción de los procesos políticos y cómo estos a la vez se interrelacionan.

De este modo, para abordar las políticas en sus múltiples entendimientos y significados dados por los actores se aborda la acción política y su imbricación en otras dimensiones de lo social (tal como muestra Abélès, 1997; NUAP, 1998; Balbi y Boivin, 2008; Das y Poole, 2008, Gaztañaga et al., 2016; Canelo, 2016; entre otros), o como proceso vivo (NUAP, 1998; Quirós, 2004; Fernández Álvarez et al., 2017).<sup>63</sup>

Una serie de etnografías que abordan temáticas de la antropología de la política han abierto un campo de interrogantes que hacen a las relaciones relativas a las prácticas y a los procesos políticos. Frederic (2004) y Balbi (2007), desde diferentes contextos etnográficos, pero mediante un abordaje procesual y situacional, buscan comprender fenómenos políticos poniendo en relación moral y política.<sup>64</sup> Desde el estudio de “la política como proceso vivo” (Fernández Álvarez et al., 2017) algunas contribuciones buscan captar los procesos de organización colectiva y movilización social con foco en las prácticas y dinámicas cotidianas, más específicamente en la experiencia de vida de las personas.<sup>65</sup> Siguiendo estos aportes, que ponen en juego

---

<sup>63</sup> El Núcleo de Antropología da Política (NUAP) propone examinar la política vivida, enfatizando la etnografía y, por tanto, aspectos del tejido social en su conjunto (1998). En esta línea promueven reconocer que la política está imbricada en el tejido social, a partir de principios que atraviesan toda la sociedad, lo que problematiza las fronteras entre los dominios sociales; y proponen pensar el Estado y la política en los términos en que son pensados y vividos por las poblaciones nativas (NUAP, 1998).

<sup>64</sup> Balbi (2007) analiza la construcción de identidades peronistas en torno al valor moral de lealtad, que concibe como un parámetro y un medio del comportamiento de los peronistas y eje de la categoría nativa de política. Por su parte, Frederic (2004) propone una etnografía en la cual muestra como es hacer política desde la perspectiva de los actores (en el contexto de la Argentina de la década del '90), en la cual la moral emerge como reguladora de los conflictos políticos.

<sup>65</sup> Entre estos estudios, Quirós (2011) desde una mirada relacional propone comprender la trama de vínculos entre peronistas, piqueteros, vecinos y funcionarios del gobierno en el Gran Buenos Aires, en donde distintos actores se disputan el poder de movilización y adhesión política. En este proceso identifica diferentes modos de pensar, hacer y vivir la política que demuestran la complejidad de las formas en el hacer cotidiano. Gaztañaga (2013; 2017) ha abordado temáticas en torno a las políticas públicas, agencias estatales, políticos profesionales, militancia y procesos electorales. Entre sus trabajos propone la noción de trabajo político en relación a la producción social de la política. En

un enfoque relacional para el estudio de las prácticas políticas Fernández Álvarez (2016) destaca la centralidad analítica de las experiencias de vida de las personas que se involucran en la acción colectiva, e invita a realizar una mirada de la política de la cual hacen parte emociones y afectos. De este modo, aporta a una conceptualización de la política como un hacer juntos/as que se construyen, (re)definen y negocian en el “transcurrir”, bajo diferentes formas, tensiones y controversias.

Por otra parte, algunas de estas perspectivas etnográficas sobre la política ponen énfasis en el modo en que se producen los encuentros entre el estado y las poblaciones procurando capturar aquello que emerge en las interacciones y los modos que estas se inscriben en otros procesos de la vida cotidiana (Wanderley, 2009, Gupta, 2015). Así, la propuesta de Fernanda Wanderley (2009) acerca de las prácticas estatales y el modo que éstas limitan el ejercicio de la ciudadanía (en los encuentros de la población con las burocracias estatales en Bolivia), permite explorar los sentidos de igualdad y desigualdad que emergen en las interacciones que transcurren en las oficinas encargadas de los documentos de identificación civil. Entre sus observaciones considera la desigualdad como experiencia situada en espacios de encuentro cotidiano a través de las cuales se establecen relaciones sociales y de discriminación, basada en género, clase y etnia.

Tomando como foco lo que se produce en los encuentros, en el hacer cotidiano de las políticas de tierras (y sus efectos), en las páginas que siguen recorro el proceso de implementación de la cotitularidad para indagar en estos movimientos entre la cotitularidad, entre los actores en interacción en diferentes espacios y momentos.

---

una aproximación al análisis de procesos en relación a la acción de militantes y políticos peronistas, pone en discusión el trabajo político como categoría nativa e indaga acerca de lo que entienden por trabajar en política y el valor que le atribuyen. Una de sus preocupaciones es avanzar en la producción de teoría etnográfica y reivindica la posibilidad de producir conceptualizaciones sobre la acción política en términos de lo que sería una teoría de la causalidad. Por su parte, Fernández Álvarez ha investigado sobre prácticas colectivas y procesos de organización gremial en el marco de la economía popular. En “La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada” (2017) analiza las prácticas de política y trabajo colectivo desarrollados por sectores subalternos. Al interrogar la cotidianeidad de los procesos políticos explora cómo es posible desarrollar en la práctica formas creativas de lucha y trabajo.

En este capítulo (y en los próximos) destaco algunas de las cuestiones discursivas, gestuales y morales que van quedando ligadas al hacer cotidiano de la política, que hacen a la idea de estado, se expresan y circulan entre los actores y tensionan el acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos para la producción, la participación y la toma de decisiones.

Sobre el final del capítulo me desplazo hacia el 2019, el último año de la gestión política del gobierno del INC de ese entonces, que coincide con el cierre del periodo de este estudio. Mediante una mirada cuyo centro es el hacer político-institucional, abordo las dinámicas de nombramiento de las colonias en el INC, la narrativa que propone y sus connotaciones políticas y simbólicas. Nuevamente aparece el poder en el centro de la escena y en el acto de nombrar se evidencia una búsqueda de autoridad mediante usos simbólicos de la política. Finalmente, me concentro en algunas formas y espacios en los cuales se experimenta la política por parte de las mujeres, para conocer los usos, sentidos y efectos que aparecen en sus vidas. Se muestra el lugar que ocupa el conocimiento normativo (de las leyes y las políticas) y el modo en que se transforma en el conocimiento necesario para accionar, movilizar cuestiones, construir agendas, generar relaciones sociales.

### **(Re)configuración del campo y sus límites. Vicisitudes**

La implementación de la cotitularidad produjo cierto desplazamiento de las funciones tradicionales del INC (aquellas que están descritas en el primer capítulo). En este proceso se entrecruzan aspectos políticos, institucionales y jurídicos que ponen en tensión discursos y prácticas cotidianas.

“A cada persona desde su lugar de trabajo le cambia su tarea y esto genera muchas preguntas que la idea es poder resolver y que vayamos respondiendo entre todos”, enfatizaba una técnica del INC en una actividad con el funcionariado sobre los cambios en los procedimientos a partir de la cotitularidad. Una de las definiciones de la dirección del INC, para dar respuesta a las inquietudes (en principio de tipo administrativas), fue la conformación de una comisión de trabajo entre el

funcionariado y la realización de talleres (internos) a los efectos de ajustar los procesos de implementación (acordar criterios y revisar procedimientos principalmente). En los talleres se plantearon resistencias por parte de algunos de los funcionarios bajo el argumento de “no meterse en los asuntos de la familia de los colonos” y, en términos generales, aparecía con fuerza la discusión sobre la pertinencia de la política más que sobre la estrategia (técnica-administrativa) de implementación. Las funcionarias que en aquel entonces nos encontrábamos involucradas en el proceso de la política (yo en particular por mi formación en género y políticas públicas era requerida para dar asesoramiento y participar en algunos espacios), vivíamos con entusiasmo que por primera vez la institución convocaba a intercambiar sobre las políticas de tierra desde una perspectiva de género. En cambio, para otros era una pérdida de tiempo, iban obligados pensando que lo más provechoso sería realizar talleres sobre sistemas de riego, suelos o vinculados a la producción. Lo que subyace es una discusión sobre la idea de estado, y en caso concreto, sobre la misión del INC y su alcance.

Cabe agregar aquí que la política se implementó “de pronto” (a mi modo de ver), es decir, no se estaban realizando acciones afirmativas en el INC ni tenían lugar iniciativas que fueran antecedentes para pensar en formular una política en términos de acceso a la tierra para las mujeres. Los antecedentes que recoge la política como justificación, son externos (que reflejan el acumulado a nivel legislativo y político a nivel nacional, así como las reivindicaciones en espacios de participación por parte de organizaciones rurales o grupos de mujeres), pero no surgen del accionar del INC.<sup>66</sup> Con esto quiero dejar planteado que si bien fue muy bienvenida la política por diversos sectores (externos, pero también a nivel de parte del funcionariado) sugiero que su rápida ejecución quizás fue una de las causas de las tensiones que se generaron en el hacer cotidiano (y que serán abordadas en este y los siguientes capítulos). Tal vez era el momento político para plantear la política (desde la perspectiva de la presidenta del INC, por ejemplo), pero su (in)definición pasaría

---

<sup>66</sup> Véase el capítulo 1, exposición de motivos del proyecto de ley de titularidad conjunta (MGAP y MEF, 2019) y Resolución de directorio N°. 29, del Acta N°. 5231 (INC, 2014).

por alto algunas cuestiones.

La aplicación de la política implicó un movimiento hacia fuera del predio, de lo productivo, del ámbito de lo público, del *colono*, cuestiones que transcurren en los márgenes simbólicos de la administración estatal (INC). Sitios en los cuales no había estado presente el INC, que no alcanzaba su mandato, autoridad o poder, por lo cual quedaban fuera de las funciones tradicionales asumidas por la institución. Estos sitios, eran espacios no reglados, sin procedimientos definidos y que carecían de disposiciones institucionales que establecieran formas de comportamiento o de actuación. En ellos se daba lugar a formas y prácticas que quedaban en los márgenes, o “entre los cuerpos, la ley y la disciplina” (Das y Poole, 2008, p.25).

Con el paso del tiempo comencé a observar que alrededor de la cotitularidad aparecían relaciones, cuestionamientos, discrepancias que se condensaban en algunos discursos y algunas prácticas. Se producían encuentros y desencuentros, apropiación y rechazo de quienes mediaban cotidianamente, más aún quienes estaban en contacto directo con la población. Estas cuestiones, al mismo tiempo, impactaban en el acceso a los recursos por parte de las mujeres y (re)producían formas de desigualdades basadas en el género.

En particular, me centré en este movimiento de continuidad y transformación de las prácticas y procesos políticos en torno a la cotitularidad. Ello supuso identificar los modos en que se iban corriendo las fronteras que se habían fijado en la institución como su habitual ámbito de acción, como su especificidad política y técnica. En ese corrimiento, los límites internos de la institución (aquellos definidos por el quehacer cotidiano a través de los procesos de intervención) por momentos se volvían difusos o difíciles de establecer y entender, frente a los requerimientos que imponía la nueva política. Así entonces, resultaba desafiante identificar las formas que se creaban en estos movimientos y el modo que entraban en tensión con las situaciones anteriores.

La aproximación teórica metodológica propuesta para pensar estas cuestiones consideraba abordar “el estado” sin fijeza institucional ni geográfica, como campo abierto, en tanto conjunto de prácticas y de procesos, (Trouillot, 2001), cuyos

límites rebasan a las instituciones. De esta manera, el interés reside en estudiar las prácticas, las representaciones y los sentidos en la cotidianeidad, así como los efectos que se producen en las interacciones entre las personas; procesos que desbordan los sitios donde lo estatal se hace visible (o se encuentra en su materialidad) (Sharma y Gupta, 20016; Gupta, 2015, Trouillot, 2001).

Sigo a Trouillot (2001) quien plantea conceptualizar al estado en más de un nivel, de manera de abarcar sus múltiples procesos, en tanto “su materialidad reside mucho menos en las instituciones que en el discurrir de los procesos y relaciones de poder” (p.5).

Con estas ideas en mente me propuse analizar el conjunto de prácticas y sentidos que emergen a la luz de la cotitularidad, las cuales fueron resignificando y reformulando el campo de acción del INC. Conjuntamente a ello, buscaba explorar lo que esto representaba para el funcionariado público, con quienes las mujeres vinculadas a las políticas de tierras interactúan diariamente.

Al indagar sobre las representaciones que se generaban alrededor de la política de la cotitularidad notaba que algunas situaciones daban lugar a diversos malestares y controversias en las dinámicas cotidianas. En particular ocurrían expresiones de disgusto o quejas informales, volcadas en los pasillos o reuniones de trabajo entre el funcionariado del INC. Estas se enunciaban en relación a los nuevos procedimientos (impuestos a partir de la cotitularidad), a las formas que adoptaba el acompañamiento técnico o la intervención en los territorios que implicaban los modos de accionar cotidianos de la institución. Discrepancias que mostraban diferentes maneras de entender al estado y sus competencias, a la política de tierras y a sus destinatarios, así como en relación a los modos de interactuar entre éstos.

Entonces, este devenir de la cotitularidad, con su materialidad tomando el suelo institucional ¿cómo eran percibidos estos procesos de cambio por el funcionariado del INC? ¿Qué implicaba el “desorden” que crea la cotitularidad en la cotidianeidad?

“Es así” dice Gianola (regional del INC de una localidad de Uruguay), en referencia a la política de cotitularidad, “pero no podés hacerlo así”. Se refería específicamente al modo que desde la administración política del INC se dispuso

completar un formulario de inscripción de solicitantes para una fracción (el cambio implicaba registrar a las dos personas que integran la pareja -en cotitularidad- y no solamente a una -como titular individual-).<sup>67</sup> Luego señala que las normas se crean desde Montevideo:

allá sentados en Casa Central les parecerá lógico, pero después hay que estar acá y hay muchas cosas que se supone que tendríamos que hacer, si se quiere hacer como ellos dicen, es impracticable [...] Nosotros hacemos propuestas y mandamos a Montevideo, pero no nos dan pelota (Extracto de diario de campo, 2019).

Si bien aquí coloco el énfasis en una de estas expresiones discrepantes lo cierto es que varios de los procesos institucionales y prácticas cotidianas se estaban viendo afectadas, y debiéndose adecuar, a las disposiciones que instalaba la cotitularidad. Me refiero a las transferencias familiares de predios, los procesos de inscripción para las adjudicaciones a fracciones libres, las líneas de créditos para la financiación de mejoras a incorporar a los predios o las modalidades de asistencia técnica, las actividades de capacitaciones, los contratos y notificaciones, los registros de las personas en los sistemas de información, entre otros tantos procesos y rutinas institucionales que, tarde o temprano, se convertían en foco de atención y ajuste a la luz de la cotitularidad.

Los malestares existentes entre el personal estatal respecto a cómo opera el INC, o cómo debería operar, sus funciones, el alcance del quehacer institucional, también involucraba diversas representaciones acerca de qué es el estado y cómo debe actuar. Uno de los debates que recuerdo entre el funcionariado giraba en torno a si es el INC, en tanto institución pública cuya misión es “la radicación del trabajador rural” en la tierra, puede y debe intervenir en asuntos fuera de lo predial.

Tal perspectiva fue apareciendo cada vez con mayor frecuencia y explicitación, transformándose en una preocupación recurrente entre una parte del funcionariado respecto hasta dónde llegaba la intervención técnica en los territorios, en las colonias, con las poblaciones, ¿dónde se trazaba el límite del espacio de trabajo

---

<sup>67</sup> Véase cuadro número 1 donde se detallan las principales medidas desarrolladas en la aplicación de la política en cada uno de los procesos de adjudicación de un predio del INC.

técnico? Los malestares que emergen en la cotidianeidad del quehacer institucional son estructurantes en cuanto a las prácticas de las burocracias estatales y se constituyen en afirmaciones del estado. Veremos que su forma de enunciación, su producción y reproducción da lugar a la construcción de subjetividades que se expresan en las interacciones.

En palabras de un funcionario del INC “de la cocina para dentro problema de ellos”, “yo ahí no me meto”. Aquí aparece de nuevo la idea de familia a través de “la cocina” como metáfora y en particular del lugar de la mujer. Esta expresión delinea parte de un momento inicial de la cotitularidad, pero ha logrado perdurar como una categoría de refugio para aquellos que no encuentran espacio para moverse fuera de lo común.

La implementación de la política convocaba a una mirada técnica que desbordaba los sitios conocidos, se advertía entonces (por un sector del funcionariado) que, si desplazaba el abordaje de lo predial, del sistema productivo, de la renta, hacia lo privado, a lo doméstico, a las relaciones intrafamiliares, a las mujeres, los/as hijos/as, se corría el riesgo de perderse en el proceso de intervención.

Por ejemplo, históricamente, la asistencia técnica del INC involucraba a profesionales del área agraria o veterinaria, mayoritariamente varones, que, si bien en su mayoría con perfil de extensión rural, en general estaban acostumbrados a actuar desde el conocimiento técnico productivo. No se consideraban las ventajas de incorporar a todos los integrantes del hogar en el asesoramiento técnico, como posibles tomadores de decisiones o de valorar aspectos externos a lo productivo para mirar el emprendimiento en forma integral. El ojo estaba puesto en la asistencia técnica predial y productiva, que encontraba al titular de la fracción, el *colono*, el productor, el varón, como su principal depositario e interlocutor en algunos casos. Hace algunos años que se plantea la discusión, en diversos ámbitos vinculados a los proyectos de desarrollo rural, sobre la participación y toma de decisión de mujeres y jóvenes en los predios. En el INC esta discusión se presenta con mayor claridad cuando se abren nuevas líneas de trabajo e intervención en la institución a propósito de la política de la cotitularidad y del abordaje en género a nivel institucional. Conjuntamente con la implementación de la política, se despliegan otras acciones

que contribuyeron a introducir nuevas miradas en el abordaje técnico en territorio. Ligado a ello, una de las preguntas que surgía era acerca de las necesidades de inclusión de otros profesionales en los equipos técnicos para abordar situaciones que escapaban a lo estrictamente productivo. ¿Cuál es el saber legítimo y necesario para intervenir? Los técnicos de perfil agrario habían construido su legitimidad en la tarea de asesoramiento alrededor de su saber profesional, de su conocimiento/dominio técnico que ahora (frente a estas nuevas temáticas) lo percibían limitado o al menos insuficiente.

Juntar los papeles, agarrar la camioneta, salir de la regional hacia el campo para llegar al predio al encuentro *del colono*. Entablar una conversación cordial, sobre el tiempo tal vez, preguntar lo justo sobre la familia, buscando un diálogo entre casual y formal, para pasar al tema central, de la producción, de las mejoras, dejar notificaciones de resoluciones por algún trámite pendiente, o hablar sobre la renta, más cuando son deudores, se atrasan o tienen algún crédito que saldar. En esta rutina, ¿hay lugar para imaginarse otra forma de hacer? ¿De qué manera redificar los modos de vinculación en el encuentro? ¿De qué manera salir y trascender lo común? Cabe preguntar *al colono* ¿cómo es la distribución del trabajo (del remunerado y el no remunerado)? ¿Participan las mujeres en el trabajo predial? ¿Y de la toma de decisiones? ¿Quién es el titular de los bienes (tierra, animales)? Estos son algunas de las tantas cuestiones que la política de la cotitularidad parecía reclamar para empezar a visibilizar, reconocer y comprender, pero la institución, su funcionariado, los colonos y las mujeres, ¿estaban preparados o dispuestos a ello?

En los últimos años en el INC se propició una importante profesionalización a través del ingreso de técnicos de campo y en particular la inclusión de profesionales sociales. A su vez se realizaron instancias de capacitación dirigidas hacia todo el funcionariado técnico, en temáticas de género aplicado al desarrollo rural o capacitaciones en violencia basada en género para entender y derivar las situaciones que se planteaban en la población colona. Sin embargo, más allá de los esfuerzos institucionales vale considerar la perspectiva de los equipos técnicos de campo provenientes principalmente de disciplinas agrarias. Entre ellos surgían dudas

(lógicas a mi entender) a la hora de abordar complejidades sociales, en tanto no cualquier disciplina, (incluso las de perfil social), disponen de las herramientas adecuadas. Los técnicos agrarios, no saben qué hacer y ciertamente, tampoco están formados para ello, lo cual genera miedos, incertidumbres y, según las individualidades, posiblemente también resistencia y evasión.

En términos analíticos, la categoría de límite o frontera me ha permitido abordar este proceso y abarcar la multiplicidad de elementos que convergen en la discusión que se comenzó a dar a la interna de la institución (entre el funcionariado, en las decisiones, alrededor de los procesos), y los modos en que se trasladaban a los encuentros con las colonas.

Si bien no hay una única versión o representación, en tanto las prácticas y los procesos no son homogéneos, busco hacer notar el modo en que se fue dando una progresiva (re)configuración del campo de acción institucional al incorporar a las mujeres como sujeto de derecho, beneficiarias directas de la política mediante un vínculo formal y jurídico con el INC. ¿Por qué lo planteo en estos términos? Por qué en la implementación de la cotitularidad comienzo a identificar un conjunto de referencias que permiten observar el modo en que el sistema institucional, los procesos y relaciones adoptan nuevas formas, expandiendo y transformando su accionar para abarcar ahora a las mujeres. Esto propiciará un conjunto de cambios vinculadas a la adquisición de nuevas funciones, roles, áreas de intervención y líneas de trabajo.

El fluir de la política de la cotitularidad, a través de la institución, producía y superponía interrogantes a las relaciones dentro y fuera del INC. Como hilo que recorre esas disputas, la cotitularidad demostraba además capacidad para colarse entre otros espacios, hasta ahora no habitados por el INC.

Si bien, no podemos sobredimensionar este proceso de cambio institucional puesto que recién vemos algunos movimientos en esta dirección, a los efectos del análisis, su conceptualización en estos términos, me ha permitido examinar más detenidamente los mecanismos que han incidido en el proceso.

A continuación, seguiré aportando a la reconstrucción de la trama del proceso de

implementación de la política de cotitularidad de la tierra entre los años 2015 y 2019. De este modo, intentaré poner en relación los cruces entre los actores que intervienen y los efectos que fui alcanzando a percibir a través de los encuentros entre la política, la institución y sus prácticas, el funcionariado y las colonas.

## **Los primeros años de implementación de la política. El despliegue**

Durante los primeros años de implementación de la política de la cotitularidad de la tierra el INC atravesaba una etapa que podríamos caracterizar de auge (más aún si se establece cualquier comparación con la situación actual). Eran tiempos en que el INC había afianzado su modelo de gestión política institucional. Disponía de la orientación política y respaldo económico necesario para la compra de campo, lo cual le permitía avanzar en la satisfacción de la demanda de aspirantes a tierras y disponer también de recursos para impulsar el desarrollo de los proyectos colonizadores que se proponía implementar.<sup>68</sup>

El acceso a la tierra como problema político a nivel nacional estaba en la agenda de la institucionalidad pública rural, integrada y encabezada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Principalmente, en relación a la política de tierras y desarrollo rural, su accionar es a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural (DGDR), organismo rector de las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de contribuir al desarrollo en el medio rural. El MGAP y el INC, en articulación con el resto de la institucionalidad agropecuaria, serán actores públicos estratégicos y aliados claves para pensar, promover e implementar recursos y acciones concretas para construir políticas en materia de

---

<sup>68</sup> El aumento de superficie de tierra del INC fue un compromiso político del gobierno del Frente Amplio ya desde el 2005. En el año 2007 se promulgó la Ley N°. 18187 que obligaba a transferir al INC las tierras estatales aptas para la colonización. En el año 2010 uno de los compromisos asumidos en la campaña política del Frente Amplio se refería al aumento del patrimonio de tierras del INC en 100.000 ha para todo el periodo de gobierno. Este compromiso de campaña fue incorporado en el Plan Político del INC 2010-2015. Entre 2005 y 2019, se incorporaron por compra de tierra unas 120.000 hectáreas (véase figura 4 y gráfico 1).

acceso a los recursos y desarrollo de la producción, para dar respuesta a las problemáticas que afectan a la producción familiar.

Inauguraciones de nuevas colonias, diversas actividades de intercambio, encuentros de grupos de colonos y colonas, celebraciones por el día del *trabajador rural*, de la *mujer rural* o de *las juventudes rurales* son algunas de las diferentes actividades que encontraban una y otra vez en los territorios a los equipos técnicos y autoridades institucionales, con la población colona y sus comunidades. El INC, a través de estas acciones estaba manifestando una nueva modalidad de hacer política.<sup>69</sup> Se priorizaba la participación social, la llegada a los territorios, estar allí y participar, el encuentro cara a cara, la movilización de recursos para atender algunas de las cuestiones de interés institucional las que incorporaba a su agenda política.

Esas instancias se aprovechaban desde las autoridades del INC para realizar intervenciones públicas, generar materiales audiovisuales, gacetillas de prensa y apariciones en los medios de comunicación nacionales y locales con el propósito de difundir sus acciones, sus programas de gobierno, los lineamientos políticos y los resultados alcanzados.<sup>70</sup>

Un amplio conjunto de iniciativas y actividades se desplegaron quizás desde la administración del INC desde los años que se buscaba reflatar a la institución, y adquirieron mayor frecuencia y notoriedad en los años siguientes.<sup>71</sup> Entre el 2005 y el 2014 el INC realizó importantes cambios en la estructura institucional, en cuanto a la población beneficiaria y en su accionar en el territorio. La nueva colonización, como nueva forma de hacer política y como definición de un nuevo proyecto político, implicó modificaciones en las estrategias de adjudicación de tierras y la creación de diferentes instrumentos para su implementación, gestión y monitoreo. En este sentido, se promovió mantener las tierras en propiedad del INC y no fomentar la venta a los adjudicatarios; se realizó un relevamiento y análisis de la

---

<sup>69</sup> Sobre las funciones establecidas en la ley de creación del INC y los cambios que introduce la cotitularidad véase el capítulo 1.

<sup>70</sup> El registro audiovisual en el canal de YouTube del INC entre 2015 y 2019 es buen ejemplo de este esfuerzo político institucional del INC en mostrar la inversión económica, el accionar desplegado en los territorios y la orientación política. Disponible en [https://www.youtube.com/channel/UCtyKzXWfYxAgfNuF\\_maIMLO](https://www.youtube.com/channel/UCtyKzXWfYxAgfNuF_maIMLO)

<sup>71</sup> Sobre el proceso histórico del INC y su periodo de crisis entre 2000 y 2004 véase el capítulo 1.

situación de la población colona (Censo) y se instrumentaron acciones que priorizaban el control de residencia y trabajo directo en el predio. Así también, se redefinió el perfil de la población objetivo del INC lo cual supuso cambios en los mecanismos de selección de colonos/as, creándose una nueva metodología de evaluación y procedimientos para lograr mayor transparencia de los procesos. A nivel de la planificación de las colonias, se aumentó el patrimonio, fomentándose la adquisición de tierra y se trabajó para mejorar la forma de adquisición, estudiando el territorio, priorizando zonas estratégicas según la demanda existente y se comenzó a definir el destino a dar de los predios a partir de proyectos socio-productivos (Camors, 2015).

A mediados de este periodo (sobre el 2008-2009) se consolidan nuevas políticas del INC, principalmente las referidas a la gestión asociativa de los recursos, como una de las principales innovaciones en gobernanza de la tierra y desarrollo rural.

En este contexto, en el año 2014 se incorpora en el INC la política de la cotitularidad de la tierra, que suma acciones y nuevos actores sociales para la atención de las cuestiones de género.

Tal como mencioné anteriormente (véase capítulo 1), el acceso a ingresos propios, el control del uso de los recursos, la capacidad de poder elegir, tomar decisiones y la participación de las mujeres eran los temas centrales de diversos instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos (Camors, 2021a). La integración de ámbitos regionales tales como de la Reunión de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), el trabajo en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ONU)<sup>72</sup>, de las Directrices Voluntarias de la FAO que promueven la “Gobernanza Responsable de la tierra, la pesca y los bosques”<sup>73</sup>, de la Política de

---

<sup>72</sup> Aprobada en el año 2015 que propone objetivos y metas que conjugan las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. En particular interesa resaltar el objetivo 5 que establece a través de una de sus metas la necesidad de “Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales” (Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015, s/p).

<sup>73</sup> La REAF toma las Directrices Voluntarias de la FAO que promueven la *Gobernanza Responsable de la tierra, la pesca y los bosques* con respecto a todas las formas de tenencia: pública, comunal, indígena, consuetudinaria e informal. Se trata de un documento donde se estipulan principios y

Igualdad de Género del MERCOSUR<sup>74</sup> (RMAAM) así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) entre otros, han orientado el accionar del INC y han sido parte del entramado que se fue construyendo en torno a la política de cotitularidad.

En este escenario, a nivel nacional, el Consejo Nacional de Género (CNG) sería una figura clave para el desarrollo de la política de género en el INC, proporcionándole respaldo político y orientación técnica al organismo.

Previamente a introducirme en el proceso de implementación de la cotitularidad, y para entender cómo llegó el INC hasta aquí, es necesario añadir información que permita acercarnos al escenario en el cual comenzaba a moverse la nueva política.

En primer lugar, es preciso considerar que en el Plan Político Estratégico del INC para el período 2015-2019 se define (por primera vez) como uno de los ejes estratégicos las Políticas de género y relevo generacional, en el marco de las cuales se busca:

priorizar y promover la inclusión de mujeres colonas como titulares y en cotitularidad en las fracciones del INC, promoviendo la igualdad de derecho entre hombres y mujeres; priorizar la cotitularidad en los colonos que accedieron al arrendamiento previo a la definición de implantación de cotitularidad (INC, 2015a, p.20).

El Plan Estratégico es el principal documento institucional orientador de las políticas del INC, en el cual se trazan los ejes estratégicos sobre los cuales se definen las acciones a priorizar en el periodo.

Este Plan considera como antecedente, por un lado, “el enfoque político que orienta el gobierno, propugna un equilibrio igualitario de géneros en la colonización y en

---

normas internacionalmente aceptados para las prácticas responsables de la gobernanza de la tenencia que constituyen un marco que los estados pueden utilizar a la hora de elaborar sus propias estrategias (FAO, 2012). Entre los principios de aplicación de las Directrices la igualdad de género es uno de ellos.

<sup>74</sup> La Política de Igualdad de Género del MERCOSUR surge como resultado del compromiso político asumido por los estados parte como un instrumento para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas del MERCOSUR con el propósito de “profundizar un proceso de integración que trascienda la dimensión comercial” (RMAAM, 2014, p.7).

las condiciones de vida y trabajo” y, por otro, la política de cotitularidad (INC, 2015, p.40).

Adicionalmente, un actor que ya señalé antes y requiere presentación es el Consejo Nacional de Género<sup>75</sup>. Se trata del ámbito desde donde se definen las prioridades para las políticas públicas de género, se coordinan acciones, se elaboran propuestas y se vela por el cumplimiento de la normativa nacional en pro a la igualdad y no discriminación en base al género. Es un espacio integrado por las altas jerarquías de los diferentes organismos del estado (ministerios, empresas públicas, entes autónomos, entre otros organismos estatales), la Universidad de la República y por representantes de la sociedad civil organizada. El INC define su integración en este espacio en el año 2015 a través de una resolución del directorio del organismo (N°. 20 del Acta N°. 5281).<sup>76</sup>

En el año 2017 productoras familiares y asalariadas rurales organizadas fueron invitadas a participar de los grupos de trabajo del CNG de cara a la elaboración de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 (ENIG) aprobada por parte del CNG y por el Poder Ejecutivo, a través del Decreto Presidencial (N°. 137/2018). Este documento, que apuesta a orientar las acciones estatales en materia de igualdad de género en el corto plazo, “se sustenta en un enfoque de derechos humanos y desarrollo sostenible, entendiendo la igualdad de género como un elemento intrínseco de las sociedades inclusivas y paritarias”. Asimismo, la ENIG expresa que desde la administración estatal se “deberán definir e implementar políticas públicas que combatan las desigualdades, avanzando en la distribución de la riqueza y redistribuyendo bienes y recursos económicos y culturales” (CNG, 2017, p.21). Por otra parte, representantes de organizaciones de mujeres rurales participaron de instancias de intercambio para la elaboración de la Ley de Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones. En el articulado de esta ley se incorpora la

---

<sup>75</sup> Creado por el artículo 8° de la Ley N°. 18104, del 2007, como organismo interinstitucional para la definición de prioridades, el asesoramiento, apoyo, articulación y coordinación de las políticas públicas en materia de género y modificado por el artículo 15 de la Ley N°. 19846 de desigualdad y no discriminación, en la cual se modifica su integración y sus cometidos (Uruguay, 2019b, Ley N°. 19846).

<sup>76</sup> En el año 2019 la integración del INC en el CNG quedará establecida mediante la Ley N°. 19846 de igualdad y no discriminación entre mujeres y varones.

dimensión de ruralidad como una interseccionalidad asociada a las desigualdades de género, así como, se modifica la integración del CNG, que pasará a incluir la participación de organizaciones de mujeres rurales y de representantes del INC. Adicionalmente, dentro de los lineamientos generales introduce un artículo orientado hacia el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales mediante el acceso y control de la tierra y a otros bienes de capital, a recursos productivos, financieros y a asistencia técnica, a través de mecanismos dirigidos a garantizar la participación igualitaria de las mujeres en las actividades económicas (Uruguay, 2019b, Ley N°. 19846, artículo 7).

Ambos procesos, la elaboración de la ENIG y del proyecto de Ley de Igualdad, contaron con participación de representantes del INC en las instancias de intercambio y formulación, lo cual fue aprobado por resolución de directorio del organismo (Resolución N°. 23 del Acta N°. 5352 [INC], 2017).

Otro hecho a considerar en este periodo, es el acuerdo entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el INC para la elaboración de una publicación que sistematice la experiencia de la política de la cotitularidad en los predios entregados por el INC entre los años 2015 y 2017. La propuesta, a instancias del IICA, planteaba el interés de difundir la política, en tanto “bien público regional que puede arrojar luz sobre el resto de la realidad latinoamericana a esta temática” (Gómez y Sarquis, 2018, p.6).

Este tipo de iniciativas muestran la dimensión que estaba adquiriendo la política de la cotitularidad en Uruguay y en relación a la cooperación regional e internacional. Podría señalar también el modo en que era construida como una buena práctica a aplicar en otros contextos. En este sentido, Lugones y Tamagnini (2019) proponen pensar las “buenas prácticas” como formas de gestión que se tornan una fórmula de gobierno cuya dimensión política se tienden a invisibilizar bajo el supuesto carácter “técnico”:

las BP [buenas prácticas] se tornan una fórmula de gobierno efectiva/eficaz cuando su dimensión política se invisibiliza; cuando (a)parecen tan “natural” que pasa desapercibida; y cuando se proyecta en los inexpugnables lenguajes de la gestión, la técnica, la ciencia, las virtudes morales y/o los derechos humanos (p.277).

Por otra parte, en estos años, se movilizaban e incentivaba la llegada de los equipos técnicos del INC a los territorios, en articulación con otras instituciones públicas, con la finalidad de convocar a las mujeres con propuestas dirigidas a mujeres.

Muchas de estas actividades implicaban apoyo económico para la realización de intercambios entre grupos de mujeres, para la participación en actividades de recreación, ocio y tiempo libre, o en instancias de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnologías. En conjunto con esto, los grupos de mujeres con representación nacional, tales como la Red de Grupos de Mujeres Rurales, Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay, así como las referentes que integran la Comisión Nacional de Fomento Rural entre otros grupos de mujeres nucleados a estas organizaciones o que actúan en forma independiente, se integran a estos y otros espacios de participación, volcando sus demandas y reivindicaciones. En este proceso que priorizaba la participación social, la presencia interinstitucional en los territorios y el trabajo articulado con la sociedad civil organizada, se recuperan y colocan en la agenda pública algunas de las restricciones o problemática identificadas por las propias mujeres rurales.

Un buen ejemplo de esto tuvo lugar en el marco de la conmemoración del Día Internacional de las Mujeres Rurales, el 15 de octubre del 2015 con la realización en la ciudad de Young de un Encuentro Nacional de mujeres rurales, coorganizado y convocado por instituciones públicas y la sociedad civil.

La actividad tuvo como eje de trabajo la elaboración de un diagnóstico participativo con mujeres rurales de todo el país que actualizara la agenda política de las instituciones en relación a las problemáticas vinculadas a las mujeres rurales. Entre las acciones priorizadas por las mujeres rurales se evidencia la necesidad de realizar abordajes interinstitucionales y en coordinación entre las instituciones estatales y la sociedad civil. De esta actividad resulta la Agenda Nacional “Voces de Mujeres Rurales Organizadas” (MGAP-DGDR et al., 2015), documento que busca sintetizar lo intercambiado en el Encuentro y orientar la canalización de prioridades y demandas que surgieron en este.

Los resultados del trabajo reflejan que las mujeres rurales perciben las desigualdades de género, que acceden en menor medida al trabajo, a la salud, a la tierra, a la asistencia técnica, a los espacios de participación, a los apoyos a la producción, así como a espacios de ocio y tiempo libre.

Fruto de este diagnóstico se inicia un proceso de trabajo que implicó una serie de presentaciones del documento en diversos ámbitos. El documento aparece como una hoja de ruta para la administración del momento y para la sociedad civil una plataforma de demandas, una herramienta para encontrar elementos comunes y trabajar en la incidencia, un insumo para orientar acciones a profundizar.

Para el INC, este Encuentro Nacional fue el primer gran evento de estas características, luego de la instalación de la política de la cotitularidad. Fue también motor de otros encuentros que se daban a nivel local y que el INC comienza a apoyar y participar con mayor protagonismo. El documento significó una herramienta de trabajo para dialogar con las mujeres, revisar el quehacer institucional, orientar las políticas, una herramienta de trabajo en la cual se evidencian pistas para pensar prácticas y propuestas para revertir las desigualdades de género que atraviesan el medio rural.

De manera de dar continuidad al trabajo realizado, dar difusión al documento y sus propuestas, así como promover y monitorear las acciones que se desarrollen en ese marco, se define conformar un espacio de coordinación entre las instituciones estatales y la sociedad civil que organizaron el encuentro. Es así que se genera el Espacio de Diálogo de Mujeres Rurales, ámbito de coordinación e intercambio entre la sociedad civil organizada y representantes de diversas instituciones públicas.<sup>77</sup> En los años siguientes, este Espacio asumirá un rol en la organización de los encuentros de mujeres rurales y marcará la agenda de las actividades y propuestas.

---

<sup>77</sup> El Espacio de Diálogo actualmente está conformado por representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Plan Agropecuario (IPA), el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), la Secretaria de Deportes, Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU) y la Red de Grupos Mujeres de Rurales (RGMR).

## Lo que se produce en los encuentros

Para Irma<sup>78</sup> “con tanto taller, con tanto hablar de desigualdad de las mujeres nos dejan débiles y nos marginan. Por qué seguimos haciendo taller, taller y hablando de lo mismo” se pregunta. “¿Cuáles son los resultados de todo eso?” Para Silvia<sup>79</sup> los encuentros han adquirido una relevancia cada vez más importante en los territorios y para las mujeres:

Para nosotras el 15 de octubre es día de fiesta y en los otros encuentros, en los campamentos nosotras nos juntamos, compartimos experiencias, conocemos otras mujeres y a ustedes les queda un enorme trabajo, ahí tienen insumos y no todas fueron a decir que en mi zona la paso bárbaro, ahí salieron cosas. Por eso es importante salir al territorio a escuchar y ver la realidad que es muy diversa y muy complicada. En todos esos ámbitos que uno anda vos ves de todo.

Una de las cuestiones que destaca es la información que circula en esos espacios:

saber de primera mano cómo son las cosas, quien accede a la tierra, cómo son los procesos de selección, que se adjudica a quien. Por qué para saber que no queda en el discurso de la cotitularidad necesitamos tener información y saber cómo reclamar (Extracto de entrevista, 2018).

Más allá de las dinámicas de los eventos que tienen lugar en los territorios, de las temáticas que abordan o sus cometidos, me interesa destacar algunos rasgos distintivos que muestran cierta tendencia hacia la escenificación de ideales morales y políticos. Al situar la mirada en las prácticas y procesos políticos en los territorios vemos un entramado complejo de actores, de espacios de intersección y de articulación y de ideas que conforman el escenario político (Abélès y Badaró, 2015) del INC. Por medio de estas acciones, que conjugan ideas, imágenes, actores y espacios se produce y adquiere visibilidad el INC. Abélès y Badaró (2015) proponen la noción de montaje para abordar el estudio de la práctica política y explorar a través de estos fragmentos diseminados que producen una forma visible.

---

<sup>78</sup> Productora rural e integrante de un grupo de producción en la zona sur de Uruguay.

<sup>79</sup> Productora rural del sur de Uruguay e integrante de la directiva de una organización rural de carácter nacional.

Estos autores, sugieren un carácter fragmentario, disperso y heterogéneo de las instituciones, los actores, las prácticas y las ideas asociadas al poder.

La lectura de los trabajos de Marc Abélès invitan a visitar algunos conceptos que evidencian que los sentidos del poder y de la vida política desbordan las formas institucionalizadas e irrumpen en la vida social. En base a uno de sus trabajos etnográficos situado en el parlamento francés (Abélès, 2000) analiza el sistema político, el parlamento como espacio social específico, y el tratamiento parlamentario de temas concretos siguiendo el proceso de elaboración de leyes y su discusión. Entre sus trabajos se incluye “Los encantos del poder” (2015) que presenta junto con Mauricio Badaró. Estos autores desarrollan un conjunto de reflexiones sobre la política, los dilemas y desafíos de la práctica etnográfica sobre los estudios del poder que buscan “captar las dimensiones paradójicas del poder”, esas multiplicidades y flujos vitales, inmanentes a diferentes niveles, ámbitos y escenarios de la vida social” (Abélès y Badaró, 2015, p.13).<sup>80</sup>

Volviendo a los encuentros que se producían en las tierras del INC, éstos movilizaban a un conjunto amplio de personas, grupos, organizaciones, instituciones, actores sociales y políticos. Eran eventos importantes que se inscribían en las rutinas de las instituciones que trabajan con mujeres rurales en los territorios. Implicaban una puesta en escena del estado, que ponía a disposición sus equipos técnicos, financiación y logística para desplegar acciones que se materializaban en esos espacios, pero cuyas repercusiones (como veremos más adelante) desbordarían esos encuentros. En esta confluencia de actores, se actualizan acuerdos, se negocia, se establecen relaciones y se reafirman vínculos políticos. De allí la importancia dada por diversos actores de participar en esos

---

<sup>80</sup> Otra perspectiva sobre las expresiones del poder en su dimensión simbólica y escénica que consideran las relaciones entre los rituales y la formación del estado, la ofrece Clifford Geertz (2011) en su obra titulada “Negara” en donde propone abordar la cultura de Bali mediante el estudio de la política. Mientras que la cultura la entendía como una estructura de significación representada en símbolos, históricamente transmitida, que daba forma a las experiencias y a comportamientos, la política sería el escenario donde se desenvolvían públicamente estos sistemas de significación.

eventos, más allá del interés (o no) en las actividades lo relevante parecía ser sostener la presencia.

Como otros eventos de esta naturaleza, se trata de espacios de intercambio entre participantes, que combinan lo festivo con espacios de talleres donde se abordan temáticas de interés. En general se establecen acuerdos para incorporar las demandas que colocan los grupos y organizaciones de mujeres y, por otro lado, desde las instituciones presentan los proyectos a través de los cuales apuestan a canalizar las problemáticas planteadas.

A su vez, son instancias en las cuales se dispone un momento para la participación de las autoridades políticas de las instituciones que, a través de su oratoria, buscan presentar y mostrar los logros y avances alcanzados en los programas vinculados a las mujeres. Estas mesas de autoridades en general han buscado incluir el discurso técnico experto que, a través de diferentes herramientas estadísticas, indicadores y encuestas buscan mostrar un efecto de legitimación de la intervención política. En esta perspectiva que propone Abélès y Badaró (2015) de escenificación de la transparencia política, que se orienta a encuadrar y justificar las acciones políticas, operan principalmente en el plano moral, llevando al centro de la escena la exposición de datos y porcentajes como algo esencial a expresar.

En estos eventos hay sitios para la instalación de puestos para la exhibición y venta de productos típicos elaborados por las mujeres, se realizan presentaciones musicales para amenizar el evento y las instituciones colocan stands con materiales para difusión de sus programas.

En general, hay un intento por parte de los equipos técnicos institucionales dirigido al intercambio bajo la modalidad de trabajo en grupos de discusión (o talleres) y mayor interés por parte de las mujeres de disfrutar de las propuestas lúdicas y del encuentro en sí mismo. Sobre esta tensión se organizan los programas y se disponen los tiempos. Se intentan conciliar ambos intereses y superar la discusión más conceptual (y política) que subyace acerca de la pertinencia que el INC, como organismo cuya especificidad es la política de tierras, financie este tipo de actividades para mujeres (justamente porque la mayoría de sus beneficiarios directos no son mujeres).

Entre esos años tuve la oportunidad de participar de diversos encuentros conmemorativos del día de las mujeres rurales en varias localidades del país desde mi rol como funcionaria del INC. A su vez, por ese entonces me encontraba definiendo mi tema de investigación de doctorado. La coincidencia de estos procesos me situaba en un lugar de acceso privilegiado a muchos espacios que luego se convertirían en los sitios donde ubicaría algunas de mis preguntas de investigación. En la siguiente fotografía (figura 7) me encuentro presentando la política de la cotitularidad con un equipo de compañeras del INC en el marco de un Encuentro de Mujeres Rurales en una localidad del litoral norte de Uruguay. Sobre la pared del fondo se pueden ver los paleógrafos que testimonian el trabajo grupal en los talleres. Allí estábamos en “plenaria” para realizar una puesta en común de los intercambios en cada grupo. La consigna era que una mujer representara a su grupo y explicara lo que hablaron y registraron en los talleres. Al cierre, las moderadoras hacían una síntesis de la actividad y luego me pidieron que presentara la política de cotitularidad como una iniciativa novedosa que estaba promoviendo el INC. Fue en estos encuentros que comencé a pensar la cotitularidad como problema de investigación y mis participaciones en estos encuentros ya no serían (solamente) parte de una rutina de trabajo. Transitar por estos espacios y reflexionar sobre las cuestiones que allí se producían se convirtieron en parte del proceso de investigación.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Los dilemas éticos y las estrategias metodológicas que esto supuso fueron abordadas en la Introducción.

**Figura 7**

*Presentación de “la cotitularidad” por parte del INC en Encuentro de Mujeres Rurales, 2017*



A continuación, compartiré algunas situaciones/expresiones que aparecieron en el marco de un encuentro que tuvo lugar en el año 2017, el cual resultó un antecedente que dio impulso a otros encuentros de este tipo. Se trata del Primer Campamento de mujeres rurales que tuvo lugar en una zona balnearia del este de Uruguay.

Durante una semana, mujeres rurales de todo el país participaron de talleres, de espacios de intercambio en los cuales compartían experiencias de vida, historias, saberes y se abordaban temas de interés (sobre la situación de las mujeres en relación al trabajo, a la violencia basada en género, entre otros). Así también se generaban propuestas para el disfrute de espacios de recreación y de tiempo libre.

La iniciativa buscaba promover espacios de convivencia, intercambio y ocio para las mujeres rurales, quienes presentaban esta inquietud como una de sus principales demandas.<sup>82</sup>

Este fue el primero de varios campamentos dirigidos a las mujeres rurales que se desarrollaron entre 2017 y 2019 en diferentes lugares del país, gestados desde

---

<sup>82</sup> Las dos principales demandas planteadas en la “Agenda de las mujeres rurales” (MGAP-DGDR, et al, 2015) eran de ocio y de salud. Más específicamente, se buscaban generar medidas que permitan el acceso a actividades de tiempo libre y mejorar las condiciones de acceso a la salud en los territorios.

ámbitos de participación de grupos de mujeres y con apoyo de varias instituciones públicas.

Una mañana, en una colonia del litoral del Uruguay, nos disponíamos a empezar la reunión semanal. Aquella reunión en la cual acordamos tratar los temas de interés colectivo para las personas que habitan en la colonia. Usualmente, se buscaba alcanzar algún nivel de acuerdo sobre el uso de la sala de ordeño colectiva (que compartían entre los cinco tambos) y sus gastos, sobre la rotación y los tiempos de trabajo de cada uno (se turnaban para el uso de la sala), sobre la circulación del ganado (el recorrido entre el predio individual/familiar y la sala colectiva), sobre el estado de los caminos, de la infraestructura colectiva o sobre la asistencia técnica. Así también se colocaba información sobre los proyectos y las actividades que había en la zona, entre otros asuntos. Antes de empezar la reunión, cuando ya todas las parejas estaban sentadas en rueda (estaba acordado en el reglamento del grupo que participara por lo menos un integrante de la pareja, pero frecuentemente ocurría que asistían ambos), ya pasado ese momento inicial cordial de llegada y saludo, tomo la palabra para hacer una “invitación a las mujeres”. Inmediatamente luego de pronunciar esas palabras, interrumpe Catalina con gran entusiasmo, “Si es irnos de vacaciones ya te digo que sí” (Se ríe ella y algunas otras de las mujeres, mientras que adhieren con simpatía los varones). Si justamente eso, le contesto, “Pero solo si es a la playa y solas” agrega una mujer, “con todo pago” agrega otra de las mujeres y así se suceden otros comentarios más del mismo estilo e igual ánimo. Entre comentarios y risas de las mujeres, cómplices entre ellas de aquel reclamo colectivo (que parecía no estar dirigido hacía mí, sino a sus maridos seguramente o quizás a quien quiera escucharlas. O, tal vez, solo decir en voz alta frente a otros/as significaba un momento de liberación). Rápidamente, y con énfasis, afirmo que es así, que se trata de irse de vacaciones, “solo mujeres, invitadas por el INC, el MGAP entre otras instituciones con las que estamos trabajando”, y enseguida paso a explicar con mayor formalidad las características del encuentro, los criterios para seleccionarlas y las condiciones previstas. Entre ellas destaco la disposición de permanecer una semana sin sus hijos e hijas, puesto que debían ir solas. Mientras

que las mujeres escuchaban atentas, los maridos, empezaron a realizar diferentes comentarios, algunos en tono bajo y de broma y otros sin poder ocultar el malestar. Me parece que la burla que transmitían en sus breves acotaciones provenía de la sospecha acerca de la invitación, probablemente había alguna condición que más tarde podrían aprovechar para evitar la salida de sus mujeres. Mucho tiempo después alguno de los maridos confesó que en ese momento no creyó que fuera cierto, porque el INC las invitaría a un campamento a las mujeres se preguntaba. La invitación no terminó allí, sino que se trató de un proceso colmado de intercambios, y esta sería solamente la primera conversación que tendríamos al respecto. Durante la reunión varias veces se volvió sobre el tema, ese día más tarde y en las siguientes instancias de encuentro y reuniones también. Finalmente, fueron al campamento las cinco mujeres invitadas.

En aquel momento yo pensaba lo difícil que hubiera sido para sus maridos frenar aquel viaje. El INC las invitaba (y yo encarnando nuevamente aquella imagen de la institucionalidad), allí, en la colonia, a ellas, y ese gesto parecía dejar poco espacio para la negociación. Al mismo tiempo, en ese momento me preguntaba ¿cómo lo hablarían en el hogar? ¿Qué otras conversaciones, negociaciones, acuerdos traerían este viaje? ¿Cómo resolverían ellas la salida de la casa? Quizás era mucha presión sobre algunas de las mujeres, y tal vez, de alguna manera las estábamos forzando a situaciones que no estaban preparadas para enfrentar. Seguramente, no sería la primera vez que el estado a través de sus dispositivos presiona sobre las prácticas. En otros momentos también lo hace al establecer procesos de formalización para la participación, la adjudicación y la adquisición de la titularidad de la tierra (que implica procesos de tramitación como empresas rurales o sacar personería jurídica con estructuras de organización ya definidas en las cuales las personas deben acomodarse). En este sentido, todo el tiempo se definen desde la administración estatal cuestiones para el acceso que condiciona, obliga y dispone formas, plazos, tiempos entre varios requisitos que caen sobre las personas. No obstante, al mismo tiempo, en ese movimiento hay una apertura de posibilidades, las mujeres tenían la oportunidad de disponer de tiempo libre, de salir a disfrutar. Esto da lugar a la imaginación, a pensarse de otra manera y a poder decidir.

A las mujeres les resultaba increíble el hecho de pasar unos días sin hacer nada decían, y se referían a las tareas domésticas y de cuidados. Las posibilidades de irse de vacaciones son reducidas para las trabajadoras rurales y los espacios de encuentro y sociabilidad en el medio rural están generalmente dirigidos a los varones o a las familias.

Una de ellas me contaba que nunca se había ido sola a ningún lugar. Antes de casarse, había logrado programar un paseo con una amiga, pero el día de la salida, con el bolso ya pronto sobre su cama, su padre sin explicación mediante, le dijo que no podría ir.

El tema de cuidados sin duda era la primera barrera. El problema de alejarse del modelo cultural que funciona a nivel familiar y comunitario que coloca a la mujer centrada en el hogar, la familia y la comunidad. Tendrían que resolver dejar las tareas domésticas y de cuidados en manos de otras mujeres y enfrentarse así a una posible desaprobación afectiva y social.

Una vez en el campamento, aparecían y se repetían relatos acerca de todas las tareas, acuerdos y negociaciones que motivaron la salida de la casa. Dejar camisas planchadas, comida almacenada en el freezer, madres, hermanas e hijas mayores a cargo de los hijos entre tantas otras tareas desplegadas por otras tantas mujeres intentando que “no se note que te fuiste”.

Julieta<sup>83</sup>, que acompañó desde el INC varios encuentros de mujeres en los últimos años señala que luego de este primer campamento, quedó la idea instalada tanto entre las instituciones como entre las colonas, de una apertura, la posibilidad de hacer actividades diferentes.

Señala que los problemas a la interna del hogar se han reeditado en cada evento, pero sostiene que ha ingresado en el imaginario de las mujeres el derecho al ocio y a la recreación. Algo que era inconcebible pasó a ser concebible y posible demandar como necesidad. El derecho a decidir pasar tiempo de disfrute fuera de la casa pasó

---

<sup>83</sup> Julieta es profesional de las ciencias sociales. Trabaja en las oficinas centrales del INC en Montevideo, pero su tarea la lleva a viajar a todo el país para apoyar el trabajo de los equipos regionales. Hace menos de 5 años que trabaja en el INC.

a ser algo posible. Los grupos y las organizaciones de mujeres comenzaron a reclamar a las instituciones públicas apoyo para financiar estas actividades, como respuesta de las necesidades de las mujeres.

Julieta establece una comparación entre los encuentros de mujeres con aquellos dirigidos específicamente a mujeres jóvenes y advierte algunas diferencias a escala generacional. En referencia a las actividades realizadas con foco en las mujeres jóvenes (“lideresas”), “hay algo generacional que va cambiando. Se las nota más plantadas en los discursos, en la política, en los derechos”. Menciona que las mujeres jóvenes, si bien tenían hijos pequeños, los habían dejado con sus parejas o a cuidado de otras mujeres de la familia y eso, según ella, lo vivían con mayor “naturalidad”. Además, trae expresiones que aparecen en los discursos de las jóvenes que reivindican la necesidad de apoyos productivos concretos. Hace una rápida comparación entre los encuentros dirigidos a lideresas y los encuentros de mujeres rurales de convocatoria general y sugiere que las demandas de las jóvenes están asociadas a la producción y al trabajo no a cuestiones de salud, ocio y tiempo libre como las que surgen de los espacios de las mujeres rurales. A su vez advierte que, en cualquiera de los espacios convocados desde las instituciones, se llega a las mujeres que están vinculadas a las organizaciones o a ámbitos de participación promovidos por instituciones públicas y la sociedad civil. Sostiene que son muy pocos, prácticamente inexistentes y quizás en algunos territorios, que participen mujeres que no están insertas en estas redes.

En este recorrido vemos que, para un conjunto de actores que promueven este proceso político (las autoridades de las instituciones del gobierno, el funcionariado de las instituciones públicas), los encuentros son espacios que visibilizan las políticas de tierra y género que se venían implementando. Hay una tendencia a encuadrar y justificar las acciones políticas mediante la producción de estas formas visibles de actos que reafirman el compromiso político y de reconocimiento hacia las mujeres rurales. Tanto porque comunican ideas y mensajes que intentan instituir una forma de hacer política como por el contenido de las acciones políticas que buscan legitimar. A la vez, en estos espacios se actualizan apoyos de distintos

actores, se producen ideas e imágenes que demuestran apertura social, participación ciudadana y la apuesta a un accionar político que desde lo local busca alcance nacional. Estos encuentros pueden leerse como espacios que contribuyen a dar forma y contenido a la política, la dotan de sentido y aportan a los procesos de institucionalización. Como los actos de montaje que sugieren Abalés y Badaró (2015) cada encuentro puede pensarse también como un modo de consolidar la estabilidad política (de la política) y legitimar su poder.

Por otra parte, estos espacios mostraban una nueva forma de hacer política y esto era percibido por las mujeres que comenzaron a usar, para disfrutar del espacio de intercambio, para construir sus agendas de reivindicaciones y reclamar acciones concretas. En lo que sigue, privilegiaré la asociación entre el proceso de formación de la política y su dimensión discursiva, para la cual recurriré a diferentes fuentes periodísticas en prensa escrita a nivel local y nacional, además de las observaciones participantes realizadas durante el trabajo de campo. Luego, en el último apartado, me ocupo de abordar la perspectiva de las mujeres en relación a este proceso político desde una mirada productiva y creativa de la política (Gaztañaga, 2014, Balbi, 2015, Koberwein, 2014), que busca poner en tensión lo viejo y lo nuevo que trae la política al crear nuevas relaciones entre los actores, nuevas formas institucionales y vínculos entre las mujeres, el funcionariado, el INC y a nivel local.

## **Toda palabra es política**

Ya he señalado que en el año 2015 el INC se encontraba en el inicio del proceso de diseño e implementación de la política de cotitularidad. Igualmente, he intentado exponer el modo en que esto se expresaba en acciones políticas concretas, por ejemplo, a través de los encuentros en los territorios que ponían en interacción a diversos actores.

Si miramos las políticas como “herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad” tal como propone Shore (2010, p.32) colocar el foco en los discursos de las autoridades institucionales permite

acercarnos a lo que piensan y los sentidos que se ponen en juego estos actores, así como las estrategias que utilizan para accionar y legitimar sus decisiones. El hecho de enfocarnos en los usos del lenguaje y los discursos se transforma en una vía de acceso a la función política, a lo que significan y condensan las políticas. En efecto, esta perspectiva permitirá explorar cuáles son los sentidos, los entendimientos que se desprenden y circulan en torno a los dichos de las autoridades y lo que se crea y (re)produce a partir o a través de las políticas.

En los discursos pronunciados por las autoridades del INC se expresaban las representaciones políticas e ideológicas, las formas en que ven e imaginan la realidad, lo que esperan crear, en tanto parte del diseño involucra lo que quieren ver. Veamos lo que sucedía en ese entonces a través de distintos medios de comunicación. En una reiteración casi ritual, en cada actividad, nota de prensa o presentación pública, la presidenta del INC (primera mujer en la historia en asumir el cargo) formula la política, le da contenido, la amplía (al ir más allá de lo escrito y de lo definido en su programación), la redimensiona. Mediante los discursos se expresa la dimensión performativa de la política. Las expresiones en la praxis política son una forma de hacer política, de legitimación y de esta manera captar adhesiones y mayor impacto.

Esa es una herramienta de política diferenciada, dirigida a la producción familiar que pretende corregir desigualdades de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en los emprendimientos. Además, promueve mayor empoderamiento de las mujeres, autonomía económica y reconocimiento social, aseveró la presidenta de Colonización.

Es algo que parece administrativo, pero fue un cambio importante en el acceso a los derechos femeninos, pues permitió acceder a otras herramientas disponibles como, por ejemplo, créditos financieros que brinda el Ministerio de Ganadería, expresó.

Informó, además, que es una herramienta disponible para todos los contratos nuevos con el instituto. En tanto, aquellos que fueron firmados años pasados pueden modificar su régimen de tenencia, con respeto por los derechos adquiridos (Presidencia Uruguay, 2016).

Al hacer referencia a principios de justicia, derechos, igualdad entre varones y mujeres se busca fijar posiciones políticas. Sin embargo, sus significados no suelen explicitarse o se tematizan a través de conceptos que debilitan sus sentido y alcance e incluso a veces evidencian cierta contradicción. ¿Qué ocurre en la aplicación de

las políticas? En los desplazamientos discursivos prevalece cierta tensión propia de las dinámicas de inclusión/exclusión. El uso de estas categorías establecidas e inscriptas en los discursos políticos, ¿cómo permean las prácticas cotidianas? “Con la inserción de la cotitularidad hacemos justicia valorado a los dos integrantes por igual reflejándolo en un contrato de arrendamiento” (señalaba la presidenta del INC en el Seminario Brecha, 2015, p.18). ¿Quiénes son los actores más aptos (en términos morales) para definir qué es la justicia e igualdad para las (otras) personas? Si se considera a las políticas, como instrumentos de poder en virtud del cual se imponen, se abre la pregunta acerca de los modos en que modelan aspectos de la vida de las personas.

En los fragmentos tomados de medios de prensa oficiales y de divulgación masiva a nivel nacional se refleja el alcance de estos discursos y las expectativas puestas en la política de la cotitularidad desde la administración estatal. Por otra parte, en los discursos se observa un énfasis en el logro compartido de la política de la cotitularidad, el aporte de otros organismos públicos y de las organizaciones sociales en el proceso de construcción de la política.

En una nota de prensa, se menciona a la DGDR (MGAP) y el rol del Instituto Nacional de las Mujeres Inmujeres (MIDES). También se destaca el aporte de las organizaciones sociales, en particular de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur, que aunaron esfuerzos para “corregir la inequidad con respecto al acceso a la tierra” por medio de la incorporación de la figura de la “cotitularidad de los predios”, destaca la nota en base a los documentos del INC que refieren a la cotitularidad (Rómboli, 2015, s/p). La relevancia de esta mención estriba en mostrar otra dimensión de este ejercicio de legitimación política, en este caso al colocar el foco en la articulación institucional que inserta a la política de cotitularidad en un contexto más amplio de políticas de alcance nacional.

Se llegó a ello luego de un trabajo muy importante con la Dirección General de Desarrollo Rural y con Inmujeres en el Consejo Nacional de Género, dos organismos que nos han ayudado bastante en la implementación de estas políticas”, explicó Gómez [presidenta del INC] a La diaria. Añadió que en ese proceso se basaron, además, “en los aportes de organizaciones sociales”. Hasta la creación de la

cotitularidad, apuntó, “el otro no existía” administrativamente ante el INC [...] (Martínez, 2017).

Más adelante retomaré algunos de aspectos que aparecen aquí tales como la idea de que la política viabiliza la existencia burocrática-administrativa de las mujeres para el estado, lo cual se expresa a través del contrato y profundizaré un poco más en el modo en cómo lo viven las colonas.

Ahora, me interesa detenerme en una idea que se expresa en el discurso. Se establece que la política de la cotitularidad no supuso dificultades en cuanto a su implementación, tanto por parte de la población colona como en cuanto al funcionariado. En varios momentos y relatos aparecen inquietudes y apreciaciones contrapuestas asociadas a la implementación de la política. Las dudas surgen en relación al incremento de los aportes a la seguridad social, a la pérdida de beneficios sociales (subsidios, cobertura de salud, de desempleo) o al aumento de las tributaciones a nivel del emprendimiento productivo, entre otros (Alles et al, 2018). Estas problemáticas, se apartan del discurso oficial, se colocan fuera del debate y no se da lugar al desacuerdo.

La nueva figura “ha sido recibida sin ninguna dificultad por las familias” que provienen del medio rural y tienen antecedentes de producción por ser productores familiares o asalariados rurales. Tampoco han existido dificultades en la confirmación de colonos”, apuntó Gómez. Tras un período de precariato de dos años, los colonos son confirmados con la rúbrica de un contrato por diez años. “Si la familia tiene condiciones de cotitularidad, el INC lo plantea. Tampoco hemos tenido dificultades en esto”, indicó. El de la cotitularidad de la tierra “es un cambio cultural en el que hay que avanzar y trabajar. Como institución pública también tenemos obligaciones en cuanto a generar condiciones de derecho”, señaló Gómez. “Lo planteamos como una obligación, y cuando las familias no están de acuerdo tienen que argumentar el porqué, algo que permita tener claridad de que existe una imposibilidad” para la cotitularidad (Martínez, 2017, s/p.).

En efecto, sacar del discurso la posibilidad de resistencia o conflicto trae consigo una idea acerca del buen funcionamiento de lo político (como sistema) asociado al establecimiento de acuerdos, en tanto consenso social. En este sentido, el discurso también desempeña un papel vehiculizador al transmitir una idea de racionalidad (políticas y burocrática), estabilidad (institucional) y aprobación social. Sin

embargo, siguiendo a Foucault, (y en este contexto de los sistemas políticos occidentales) donde hay poder, hay resistencia, y esto son dos elementos necesarios para el desarrollo de la democracia.

En este acercamiento al problema podríamos decir, en primer lugar, que los discursos ocupan un lugar clave para los actores involucrados en el proceso de construcción de las políticas, tienen una dimensión performativa. Se despliega un relato que contribuye al mantenimiento del poder y la autoridad. Los actores que colocan conceptos de manera despolemizada, tienden a clausurar los debates. Al presentarse como categoría dadas, acordadas o resueltas, con certeza fija, dicen más acerca de los modos que se utilizan para legitimar las decisiones de las autoridades que del sentido u orientación de las propias políticas.

Por un lado, la política se presentaba con claridad y determinación como una simple operación técnica, un trámite común, accesible para cualquier persona que podría realizar sin asumir mayor costo ni complicación. Pero, por otro lado, se presentaba como un avance en derechos para las mujeres, que lograba alcanzar mayor autonomía y superar así relaciones de inequidad.

Al mismo tiempo se busca inscribir esta política en la narrativa que se construía desde el gobierno nacional acerca de las políticas de género. En el año 2019 con motivo del día internacional de las mujeres (8M) se establece como frase de la campaña de comunicación del poder ejecutivo “Igualdad de género, política de Estado”.<sup>84</sup> Esta frase sirvió de paraguas bajo el cual se ubicaron varias instituciones con sus políticas, entre ellas la de cotitularidad, que con la sola enunciación parecían quedar definidas como una de las “políticas de Estado”. Así, determinar su pertinencia (al enmarcarse en iniciativas que buscan resolver un problema de carácter nacional) y su convergencia (con las acciones que se desarrollan en otros sectores del país) asociadas con las condiciones políticas y sociales en las cuales se

---

<sup>84</sup> “Nunca antes de 2005 los ministros de los poderes ejecutivos rindieron cuentas sobre los temas de las mujeres y la violencia. Sin un Estado que, junto con los movimientos, levante la mano y firme, no se logra igualdad. Se trata de no dar ni un paso atrás y de seguir trabajando por la justicia social”, expresó la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, en el acto “Igualdad de género, política de Estado” (Presidencia Uruguay, 2019, s/p)

producían.<sup>85</sup> Otra lectura posible a esta forma de presentar la política tiene que ver con el interés de dar continuidad o permanencia de las acciones políticas. Al ubicar una política como un simple trámite administrativo parecería situarse en una cuestión (tan menor y rutinaria) que no se modificaría con el cambio de gobierno. En cualquier caso, al enunciarse como “política de Estado”, buscan un resultado similar: enunciar la importancia de la permanencia en el tiempo (si acordamos que estas políticas -llamadas de Estado- podrían definirse como aquellas que trascienden los cambios de gobierno y marcan el camino del país más allá de periodos electorales). En estos términos, el desafío que estaba planteado (acerca de la continuidad y su alcance) se pretendía resolver con la consagración de una ley. En el próximo apartado veremos otros usos del lenguaje para fijar las acciones políticas en una nueva temporalidad situada, mediante el poder de dar nombre a las colonias.

## **El poder situado del nombre**

“Porque el nombre es la cosa – dijo con voz suave, tímida, ronca -, y el verdadero nombre es la verdadera cosa. Conocer el nombre significa controlar la cosa” (Le Guin, 1975, s/p).

Nadie quedó sin desnombrar y, sin embargo, qué cerca de ellos me sentí cuando vi a alguno nadar o volar o trotar o reptar frente a mí o sobre mi piel, o acecharme en la noche, o caminar un rato a mi lado durante el día. Parecían más cerca ahora que cuando sus nombres se interponían entre ellos y yo como una clara barrera: tan cerca que mi miedo a ellos y su miedo a mí se convirtieron en el mismo miedo. Y la atracción que muchos de nosotros sentíamos, el deseo de olerlos mutuamente, sentir o rozar o acariciarnos mutuamente las escamas o la piel o las plumas o el pelaje, saborearnos mutuamente la sangre o la carne, calentarnos mutuamente... esa atracción era una sola con el miedo, y no podía distinguirse le cazadore de la presa, ni le comensal de la comida.

---

<sup>85</sup> La adhesión a la campaña regional mujeres rurales (#mujeresconderechos), es también una manera de visibilizar los logros y desafíos que enfrentan las mujeres rurales, pero al tiempo es una estrategia para adoptar un marco más amplio de acción e incidencia (nivel práctico y discursivo), superador de la escala local donde se inscribe esta política. Véase FAO (s.f.)

Ese era el efecto que más o menos buscaba. Era un poco más poderoso de lo que me había imaginado, pero ahora no podía, sinceramente, hacer una excepción conmigo misma. Con resolución, aparté la ansiedad, fui a verlo a Adán y le dije:

-Vos y tu papá me prestaron esto; en realidad, me lo dieron. Me sirvió mucho, pero ya no parece encajar. ¡Pero muchas gracias! La verdad me sirvió mucho (Le Guin, 2020[1985], s/p).<sup>86</sup>

Nombrar es un acto de poder. Desnombrar es un acto de rebeldía. Esta es la ruptura con el orden establecido que plantea Le Guin (2020) en el cuento de Eva. Este relato está basado en una historia bíblica de Adán y Eva, pero, en la cual Le Guin da un giro que cambia el discurso al narrar el modo en que los animales, y Eva, deciden deshacerse de los nombres originalmente dados por Adán. Le Guin expone la autoridad de aquel que nombra, y sobre el discurso masculino hegemónico presente en el modo que se establece el orden de los seres y se los clasifica a través de los nombres. En el texto la figura de Eva puede ser considerada como una transgresora al oponerse a la disposición dada y a través de este acto liberarse de quien nombra. La mención a Jonathan Swift, Thomas Eliot y Carl Linneo en otra parte del relato nos muestra el modo en el cual las relaciones de género impregnan cualquier discurso, en este caso el científico. Los tres tienen en común que son hombres, son reconocidos y en algún momento tuvieron el poder de nombrar. En particular Linneo es recordado como “el gran hombre que puso nombre y apellido a los animales y a las plantas”. Eva, es la mujer en la historia que se los quita, al desnombrar a las criaturas y a ella misma, se libera.

¿Qué fetiche tiene el acto de nombrar? Dar el nombre, así como bautizar a un recién nacido como símbolo del nacimiento de una nueva vida, pura y aceptada por dios, tiene valor sagrado, que se expresa en este acto de poder (en el sentido de Foucault). Nuevamente aparece el poder en la escena mediante el despliegue de una estrategia simbólica.

Veamos como Abélès se refiere a la sacralización de las prácticas cuando analiza la organización y funcionamiento de las campañas electorales en Francia. Plantea que:

---

<sup>86</sup> Nombre original del texto “She Unnames Them” publicado en 1985 en la revista “The New Yorker”.

A través de los símbolos y los rituales el poder político comunica ideas y mensajes, delimita y consagra espacios propios, inscribe sus acciones en una temporalidad histórica que muchas veces toma la forma de un pasado mítico o, por el contrario, intenta marcar una ruptura histórica para instituir una nueva temporalidad (en Abélès y Badaró, 2015, p. 84).

Reconstruir la historia de la colonización agraria en Uruguay a través de los nombres dados a las colonias nos da una perspectiva sobre la conformación histórica y social del país. A su vez, a través de los nombres de las colonias asignados en cada periodo de gobierno, en cada momento histórico, es posible acercarse a los valores y las ideas que se buscaban transmitir bajo aquellos nombres dados.

Desde las primeras experiencias, las colonias recibían nombres asociados al origen inmigrante de sus pobladores, (colonia San Javier es un claro ejemplo de ello), a referencias de los territorios en los cuales se conformaban (colonia Paysandú, Arroyo Malo, La Concordia podrían ser otros ejemplos) o, a personalidades reconocidas. Estas personalidades generalmente estaban vinculadas al agro, a la política o al propio INC. La colonia Benito Nardone recibe el nombre de una figura pública nacional, periodista y político muy vinculado a los temas del medio rural. Presidente de la República (más específicamente del Consejo Nacional de Gobierno) entre 1960 y 1961. La colonia Baltasar Brum, recuerda al abogado, diplomático, político y presidente de Uruguay entre 1919 y 1923. La Colonia Aparicio Saravia, en homenaje al militar y caudillo del Partido Nacional. Era una figura con mucho apoyo y reconocimiento (principalmente) en el medio rural. A su vez, en la zona donde se ubica la colonia, en el norte del país, en los departamentos de Salto y Rivera, tuvo lugar el enfrentamiento histórico entre los dos partidos políticos tradicionales del Uruguay, el partido Blanco y el Colorado, que se disputaron el poder desde los inicios de la vida política del Uruguay. Un último ejemplo. La Colonia Emilio Frugoni, quien fuera un reconocido abogado, poeta, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y el primer diputado socialista en Uruguay.

La relevancia que adquieren muchos de estos personajes no puede comprenderse sin tener en cuenta los procesos de mitificación asociados a la historia política y social del país, en relación por ejemplo a los valores democráticos, vinculados a la construcción nacional o a la justicia social que se reconocen en cada época.

En el año 2005, el primer campo adquirido por el INC en el primer periodo del gobierno a cargo del partido político Frente Amplio llevó el nombre de colonia Liber Seregni (líder fundador del Frente Amplio). Este fue el inicio de una larga lista de colonias que fueron bautizadas por las autoridades políticas del organismo que buscaba evidenciar, mediante el acto de nombrar, el cambio político. Principalmente, hacían alusión a personajes o sucesos relacionados con la cultura y la educación popular y rural (Juan José Morosoli, Maestro Rubén Lena, Misiones Pedagógicas Maestro Miguel Soler, Eliseo Salvador Porta), así como también en relación a figuras políticas de izquierda y luchadores sociales (Julia Arévalo de Roche, Raúl Sendic, Liber Seregni).

En este periodo, se retoma la estrategia simbólica de instituir a través del nombre. Eran tiempos en los cuales se fundaba una nueva colonización enraizada en una concepción política de base social, con priorización de nuevos sectores sociales y nuevas formas de gobernanza de la tierra. Incluso, se otorgó la posibilidad de depositar en la población colona el acto de nombrar a sus colonias. Una de estas colonias, se llamó “La Redota”, puesto que, según la historia local, por allí pasó el recorrido de José Gervasio Artigas en marcha hacia el Ayuí en el año 1811, el “Éxodo del Pueblo Oriental” o también conocido como “La Redota” (acontecimiento político de relevancia para la historia del país).

Por otra parte, uno de los efectos de la cotitularidad de la tierra fue la asignación de nombres de mujeres a 16 colonias del INC. Hasta el año 2019, en el INC había alrededor de 380 colonias e inmuebles de las cuales solamente dos llevaban nombre de mujer, la colonia Blanca Berreta y la colonia Julia Arévalo de Roche. La primera era hija de Tomás Berreta y esposa de Luis Alberto Brause, ambos denotados políticos y reconocidas figuras públicas de una época. Julia Arévalo de Roche fue una política uruguaya, representante del Partido Comunista que, entre sus logros,

se destaca su participación en la organización de asalariados rurales y el trabajo por los derechos de las mujeres.

“HOMENAJE A MUJERES QUE HAN INFLUIDO EN LA HISTORIA DEL URUGUAY. DENOMINACIÓN DE COLONIAS DEL INC CON SUS NOMBRES, EN EL MARCO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N.º 19.781”.

Este es el encabezado de la resolución 11 de acta 5474 de 2 de octubre de 2019. Así la administración estatal manifiesta su reconocimiento público institucional hacia las mujeres. En la exposición de motivos señala que en el marco de la ley de titulación conjunta:

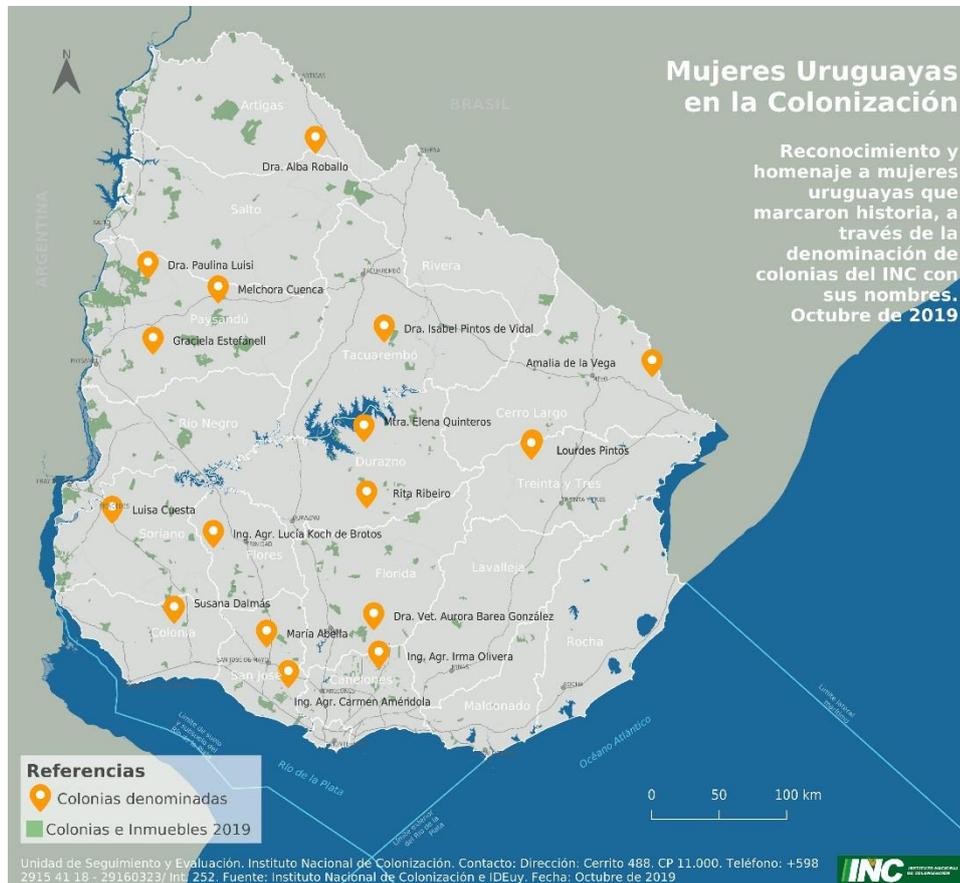
se entiende oportuno homenajear a mujeres que han aportado a la construcción de una sociedad más igualitaria, más justa y que distribuya riqueza, a mujeres que han cumplido un rol fundamental dejando huella en la lucha por los derechos humanos, en la defensa de la democracia y la lucha contra la dictadura; mujeres que han abierto oportunidades y camino en la academia, en la extensión rural de la producción familiar, en la actividad política, en la construcción de espacios de participación, y la lucha por los derechos de las mujeres, por medio de diferentes obras, acciones y/o logros, mujeres trabajadoras, luchadoras sociales por una vida mejor de justicia y de paz contra el hambre y la miseria (INC, 2019, s/p).

Seguido a ello, en la misma resolución, figuran los 16 nombres de las mujeres y se señala, para cada una de ellas, una breve referencia a su contribución en la lucha en el acceso a derechos de las mujeres. Por último, luce en la resolución la votación por unanimidad del directorio y los 16 inmuebles que recibieron los nombres de estas mujeres.

Situadas en todo el país, en varios departamentos, como mojones que marcan los territorios, aparecían las colonias que tomaron “nombres de mujeres que lucharon por los derechos de todas las personas” (dijo la presidenta del INC al El Telégrafo, 2019): Melchora Cuenca, Graciela Estefanell, Dra. Paulina Luisi, Alba Roballo, Irma Olivera, Amalia de la Vega, Susana Dalmás, Elena Quinteros, Rita Ribeiro, Lucía Koch, Aurora Barea González, Carmen Améndola, María Abella, Doctora Isabel Pintos de Vidal, Lourdes Pintos y Luisa Cuesta (figura 8).

**Figura 8**

*Mapa con las denominaciones de mujeres en las colonias del INC*



Tomado de INC, 2019.

Hacía ya tiempo que se comentaba la posibilidad de asignar nombres de mujeres a las colonias del INC. La idea nos seducía a todas. Llamaba la atención también de los grupos de mujeres y de las representantes de las organizaciones rurales vinculadas a las políticas de tierras.

En el año 2019 estaba finalizando el mandato del gobierno. El clima político partidario, de cara a las próximas elecciones, vaticinaba una posible derrota de la izquierda en Uruguay. Luego de 15 años en el gobierno nacional, la coalición multicolor que le hacía oposición aumentaba su fuerza. El fin del periodo de gestión, sumado a esta coyuntura política electoral desfavorable para las autoridades de turno del INC, parecía dar impulso a la concreción de algunas últimas acciones que todavía parecían estar en “el debe”. Esta sería una de ellas.

El hecho de nombrar no se daba por necesidad burocrática, puesto que en realidad muchas colonias (o inmuebles, que consisten en un predio o un conjunto de predios) no llevan nombre, sino, solamente un número, INM.123 por ejemplo, lo cual alcanza a los efectos de su tramitación, de su vida en un sentido estrictamente administrativo. En este acto de nombrar había una retórica de autoridad. Adquiría valor como aquellos papeles con membrete, sellados y firmados, que circulan por la institución. De esta manera, se fijaba su existencia. Tal como señalan Abélès y Badaró (2015) “los símbolos constituyen herramientas centrales en la construcción del poder” (p.84). Esta iniciativa constituía parte de la autoridad política de la cotitularidad y se enmarcaba en la gestión de la política de tierras de denominar a sus inmuebles. Configura una demostración pública de reconocimiento y de visibilización de las mujeres. A su vez, puede ser leída como una estrategia simbólica de mayor alcance (performático).

La designación se acompañó de varias ceremonias que tuvieron lugar en diferentes tiempos y lugares. En estos espacios se continuaba gestando un discurso político que daba argumento al nombramiento:

A través de la designación de estas colonias, planteamos que exista un sitio de memoria que lleve a que los pobladores rurales conozcan la historia de las mujeres que han batallado por la libertad, por generar una vida más justa, que distribuya la riqueza con paz y justicia (Presidencia Uruguay, 2020)

La presidenta del INC, Jacqueline Gómez, señaló que la elección de los nombres (por ejemplo, Luisa Cuesta para el inmueble N° 701 de Soriano y Elena Quinteros para el N° 1009 de Durazno), es “simbólica” y busca “reflejar el trabajo y la lucha de todas por esa ley que reconoce el papel fundamental que cumple la mujer en la producción familiar rural”. Gómez afirmó que es “muy importante” que las instituciones vinculadas con la política agronómica reconozcan que las mujeres “tampoco somos iguales entre nosotras, que hay diferencias que también tienen que ser tomadas en cuenta por la política pública, como la edad, la identidad étnico-racial, las condiciones socioeconómicas o el territorio donde vivimos”. Por último, adelantó que el INC “seguirá trabajando para brindar oportunidades a los productores familiares y los asalariados rurales y avanzar en derechos para los jóvenes y las mujeres. Es una definición política que hemos tomado y el camino que vamos a seguir” (La Diaria, 2019, s/p).

### Figura 9

*Conferencia de prensa convocada por el INC con motivo de la denominación de colonias con nombres de mujer*



*Nota: En la mesa según orden de aparición (de izquierda a derecha) Cristina Revetria secretaria general de Comisión Nacional de Fomento Rural, Mónica Peña, titular de Unidad de Producción Familiar del INC, Mariella Mazzotti directora de Inmujeres, Jacqueline Gómez, presidenta del INC, Alberto Castelar, subsecretario del MGAP, Norma Carugno directiva de la Red de Grupos de Mujeres Rurales. Torre Ejecutiva, Presidencia de la República, Montevideo, 2019.*

Eva, protagonista del cuento de Le Guin, buscaba transformar a través del lenguaje, al cambiar el orden establecido da un giro a la historia original. La historia de designación de nombres de mujeres en el INC también se presenta como un suceso novedoso, desafiante, que busca fijar con el nombre las acciones en una nueva temporalidad, así como señalaban Abélès y Badaró en relación a los símbolos y los rituales del poder político. Es una forma de retomar una tradicional práctica institucional y política para resignificarla desafiando los mandatos de género. No parece una acción con sentido único, sino más bien un gesto de reivindicación, una reacción a la legitimización de la dominación masculina, a 70 años de historia masculinizada, a cientos de colonias con nombres de hombres. Es también parte de la gestación de la política, un acto de poder y estrategia para desplazar hacia el espacio local la política de género. Cabe la pregunta acerca de si en otro contexto

político mantendrán los nombres de mujeres las colonias o ¿será que vendrán otros que las desnombrarán? También surge la interrogante sobre cómo viven y lo que piensan las mujeres acerca de estos usos y discursos que traía la política (lo novedoso) de la cotitularidad, tema que abordaré de las próximas páginas.

## **Ir más allá de la ley o de la política**

Hacia mediados del 2018, Silvia comenta su opinión respecto de la cotitularidad:

¿Realmente es como el título que le puso Colonización? ¿Está funcionando o funciona a medias y es el título nomas? Porque la palabra es muy amplia pero después hay que ver cómo se da en la casa, porque no es fácil cuando el colono es el colono y después le dan la oportunidad a la mujer para que sea cotitular y siempre ha sido él. Capaz que hay que profundizar más en el tema y ver si realmente estamos logrando el objetivo con la política. Yo creo que está buenísimo que se trabaje a nivel institucional, con los grupos de mujeres y las organizaciones en todo el país, pero me parece en el momento de concretar cosas y darle esa herramienta a las mujeres hay que hilar muy fino para que el impacto sea verdadero. Implica muchas cosas y tengo mis dudas que de tan buenos resultados. Hay trabajo para hacer y siempre depende el lugar que te toque, el técnico o la técnica de ese territorio, digo hay trabajo para hacer ahí también porque no en todos lados funciona de la misma manera, no digo que tenga que funcionar igual pero ahí hay un punto muy importante a trabajar. Falta tener un buen vínculo en el territorio, no solo un técnico y un productor (...) En el discurso te aplaudo, pero en lo real, no es lo mismo. No hay duda que ha cambiado, pero necesitamos algo más concreto. ¿Realmente con eso las empoderamos a las mujeres? No es solo tirarle eso hay que hacer cosas más concretas (Extracto de entrevista, 2018).

Según Irma:

siempre tenemos el mismo problema con Colonización. Hoy ha tenido un cambio. Hace años acá ni pensar que una mujer pudiera acceder, ni en colonización ni, de cualquier manera. Ahora dicen que nos dan la cotitularidad, pero para mí es la titularidad porque en una empresa siempre hay un titular o dos, porque siempre nos están denigrando con la palabra que nos dan, tenemos que ir atrás, como ayuda o como otra cosa. Decimos que vamos a trabajar por la desigualdad, por la equidad y por todo eso, pero son palabras que van quedando. Si nosotros decimos que somos cotitulares de una empresa, pero ¿qué quiere decir? Que mañana salga un campo de colonización ahí en Coquin y que yo pueda ir sola a presentarme y decir bueno yo soy fulana de tal con mi sacrificio tengo 60 cabezas de ganado y preciso que colonización me de 30 hectáreas entonces yo lo puedo conseguir, pero con la

cotitularidad no me sirve a mi si se lo dan a mi marido, firme o no firme yo es lo mismo, casada con o sin papeles, me van a tocar las deudas, la responsabilidad la voy a tener igual.

Luego continúa comentando un artículo de prensa sobre las nuevas adjudicaciones de tierras dadas a mujeres desde el INC:

¿En qué ha cambiado?, si ha cambiado esto, leyendo toda la nota parece que sí, pero quiero saber si yo ahora me puedo presentar como fulana a un llamado a tierra, o tengo que esperar que esté mi marido para anotarme como cotitularidad. Siempre fuimos colaboradoras, ¿por qué nos ponen cotitular, siempre tenemos que tener un hombre al lado? (Extracto de entrevista, 2018).

Los desplazamientos discursivos de algunos de los actores involucrados en el proceso de formación de la cotitularidad contribuyen a comprender la inteligibilidad específica dada a la política desde la administración estatal. Poner atención en el modo en que los distintos actores movilizan los discursos permite explorar la complejidad del proceso en torno a las políticas para pensar desde los aspectos que interactúan en la cotidianeidad de la implementación y dar cuenta sobre los usos de las políticas y los contenidos que las personas le asignan. Por ello resulta necesario ampliar la perspectiva para considerar otros actores que se interrelacionan, influyen y definen los contenidos de las políticas. En consecuencia, me concentro en algunas formas y espacios en los cuales se experimenta la política por parte de las mujeres, para conocer los usos, sentidos y efectos que pueda tener en sus vidas.

A mediados del año 2019 se consagra la política de cotitularidad en ley. Se escribe y se promulga formalmente superando, de esta manera, algunos de los reclamos señalados por parte de los grupos de mujeres y organizaciones rurales que advertían necesaria que la política adquiriera carácter de ley.

Este es uno de los aspectos que se destaca en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado en el Parlamento. El origen de la política surge de la demanda de la sociedad civil a través de organizaciones y ámbitos de participación de la producción familiar. Así también, figura entre sus fundamentos la necesidad de

legislar para corregir la inequidad de género en el acceso, la tenencia y el control de la tierra por parte de varones y mujeres (MGAP-MEF, 2019). Más específicamente, en este documento se destaca que se modifica uno de los artículos de la ley que da origen al INC (Artículo 7 de la Ley N°. 11029) en tanto aquella establece el régimen de adjudicación individual, cuando la explotación de la tierra la realiza “el colono y su familia”. Señala, que esta concepción *del colono* como sujeto individual vulnera los derechos del cónyuge, y deja así generalmente a las mujeres desprotegidas frente a distintas situaciones. Se establece en el texto citado que es necesaria la ley para fortalecer y garantizar la igualdad de derechos entre varones y mujeres que la política de cotitularidad considera.

Durante el trabajo de campo aparecieron algunas expresiones en relación a los espacios donde se debatía el poder y autoridad de la ley de titularidad conjunta. Para pensar desde los aspectos que interactúan en la cotidianeidad de la implementación y dar cuenta sobre los usos de las políticas y los contenidos que las mujeres le asignan, traigo a continuación un intercambio que surge en uno de estos encuentros de mujeres rurales. Este tenía lugar en una localidad del litoral norte de Uruguay, en medio de una actividad de taller en la cual me encontraba participando. En esta oportunidad no me tocaba moderar sino acompañar el desarrollo del taller.

El tema del taller era trabajo remunerado y no remunerado. Las moderadoras hicieron una breve introducción a la temática y luego propusieron algunas preguntas disparadoras al tiempo que ordenaban el intercambio y registraban en papelógrafos los aportes que se realizaban desde las mujeres. Eran alrededor de 20 mujeres de variadas edades, en general mayores de 40 años, productoras y asalariadas rurales de la zona.

Una de las mujeres, Rosa, tomaba la palabra para intervenir en repetidas oportunidades. En cada momento citaba alguna ley o política del periodo reciente para resaltar los beneficios en materia de derechos para los/as asalariados/as rurales y productores/as familiares y hacía mención a campañas políticas recientes. En esos

años, desde el gobierno nacional se estaba priorizando el empleo rural<sup>87</sup> y Rosa parecía conocer de memoria la normativa que la enunciaba como resultado de todos los derechos conquistados por las mujeres trabajadoras. Los recitaba una a una conjuntamente con las leyes y políticas que les decía a las otras mujeres del taller había que nombrar en caso de que no fueran reconocidos por los patrones. Demostraba manejar mucha información e interés al respecto de las condiciones de trabajo y de vida de las trabajadoras rurales. En una de sus intervenciones, en un tono entre animado y divertido, comenta que siempre le increpan “Vos estás llena de leyes” cuando la escuchan hablar en similar tono acerca de los derechos conquistados por lo/as trabajadores/as rurales. Ella se ríe. Disfruta que se le reconozca ese lugar de saber y tener la posibilidad de transmitirlo hacia otras mujeres.

En aquel entonces Rosa era una referente en su localidad, asalariada en una estancia extensiva ganadera, integrante de un grupo de colonos/as y una mujer que dedicaba horas de trabajo a la comunidad. Su actividad estaba orientada a la mejora de las condiciones de la educación, la salud, el acceso al trabajo y a los recursos vinculados a la producción por parte de la población de la zona. Hacía tiempo que venía planteando sus inquietudes en diferentes espacios de participación, en tanto percibía situaciones de injusticia social y desigualdad de género hacia las mujeres que viven y trabajan en el campo. En los testimonios de Rosa se evidencia una gran acumulación, de saber, de tiempo de trabajo, de participación social, que demuestra haber capitalizado y volcado en la organización de la comunidad, así como en el trabajo con las mujeres. Ella identifica el primer taller en el cual participó por la REPEM (Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe)

---

<sup>87</sup> Entre los años 2013 y 2014 se realizó una campaña de publicidad de Trabajo Rural, con énfasis en la difusión de los derechos y obligaciones de los trabajadores asalariados rurales. Entre estos derechos, la campaña abordaba la limitación de la jornada laboral, el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva, el acceso y las condiciones de salud laboral. La campaña sobre Trabajo Rural "Los derechos de los trabajadores rurales asalariados no son paye, son ley", que tuvo una primera instancia de difusión durante el año 2013 y fue reemitida años siguientes previo al feriado pago y no laborable para los trabajadores rurales del día 30 de abril. La campaña fue elaborada por el MTSS conjuntamente con IMPO y significó un hito en cuanto al avance del gobierno en este tema.

como el inicio de su actividad por la defensa de los derechos de las mujeres (en el año 2011).

Los grupos de colonos/as, las Mesas de Desarrollo Rural, la REAF, las organizaciones rurales, los encuentros y ámbitos de participación en los territorios son espacios de intercambio, de formación, de experimentación y donde se produce la circulación de información. Tal como se ha mostrado, en estos espacios, según su carácter situacional, circula información al tiempo que se gesta una trama de relaciones personales, de compromiso social entre los actores que movilizan conceptos que nutrirán las agendas y las demandas. En ello vemos como “la ley es experimentada en la vida cotidiana” tal como sugiere Poole (2006, p. 19), en este caso en espacios donde confluyen intereses y entendimientos que ligan las prácticas cotidianas en relación a las normativas. Aquí aparecen dos cuestiones interrelacionadas, el conocimiento acerca de los derechos y las leyes mediante las cuales se manifiesta la importancia que le otorga a lo jurídico, como ámbito formal y como argumento para basar las demandas sociales. En este contexto, este tipo de información parece ser valorada como el conocimiento necesario para realizar algunas acciones de visibilización y de reivindicación. En estos espacios, se establece una especie de acuerdo inicial, entre quienes asisten a los talleres acerca de las problemáticas comunes a debatir, y en este caso, se toma para la intervención el contenido de las normas. Lo que me parece interesante resaltar aquí es el lugar que ocupa el conocimiento normativo en la interacción. El conocimiento es información que de este modo se transforma en el recurso necesario para accionar, movilizar cuestiones, construir agendas, generar relaciones sociales. Lo “novedoso” no es la existencia de talleres o encuentros de mujeres que trabajen sobre las problemáticas que las atraviesan, sino el modo en que ese conocimiento es capitalizado, en este caso por Rosa que se apropia de un lenguaje para construir su propia narrativa.

Así las cosas, vemos la multiplicidad e interrelación de dimensiones que involucran a la cotitularidad, los efectos que se producen y las formas en que se expresan en experiencias distintivas de mujeres.

Varios actores definían a esta política como algo nuevo, en tanto garantiza un

derecho, permite el acceso a recursos y porque distorsiona o cuestiona la idea de estado o la forma en que ciertas cuestiones fueron concebidas originalmente en el estado, causa “desorden” decíamos al inicio. Lo cierto es que descentra al sujeto de derechos y sale de las formas institucionalizadas de hacer política y, en este proceso se producen dinámicas que dan lugar a otros procesos y relaciones. Rosa nos muestra esta dimensión del cambio como algo que se construye con otros, en el intercambio.<sup>88</sup>

Sin duda, y quizás desde la perspectiva de Irma y Silvia, hay incertidumbre acerca de si una política o una ley puedan dar respuesta a las problemáticas de las productoras rurales. La adjudicación de la tierra crea un conjunto de relaciones, produce vínculos y la circulación de valores (materiales y morales) asociados a esa entrega. Para Irma, la cotitularidad parecía ser una adjudicación-con, lo cual no implicaba un reconocimiento ni un logro de mayor autonomía. Por otro lado, en los encuentros más cotidianos en las regionales o en los predios se reproducen desigualdades o se ponen en práctica estrategias que condicionan el acceso de las mujeres.

En el capítulo que sigue, abordaré más en profundidad lo que sucede en estos espacios de encuentro. Para ello ahondaré acerca del proceso de reconfiguración del accionar de la institución a partir de ciertas formas y prácticas que se van (des)haciendo y (re)construyendo con la incorporación de las mujeres como beneficiarias directas. En este proceso en el cual la política de la cotitularidad de la tierra y luego la ley, deviene con su materialidad, se producen aberturas y la

---

<sup>88</sup> Algunos autores han abordado con mayor profundidad el análisis de las situaciones que se crean y las relaciones que se producen en diferentes contextos etnográficos, que presentan en términos de creatividad social, sea en relación al cambio social (Koberwein, 2014), como un aspecto de los procesos de producción social (Balbi, 2015) el cambio como algo principalmente social e interactivo (Barth, 1967). Balbi propone la noción de creatividad social como herramienta de análisis desde el punto de vista del estudio etnográfico del cambio social. Reflexiona sobre la creatividad social como producto y parte integrante de procesos de producción social y pone atención tanto en sus condiciones de posibilidad como en sus efectos (Balbi, 2015). Entre sus conceptualizaciones considera los aportes de Frederik Barth (1967) preocupado en la naturaleza social de la creatividad, de sus determinantes y de sus efectos. Rescata de Barth la noción interaccional de la creatividad y señala que “cualesquiera sean sus fundamentos, medios y alcances en cada caso en particular, no pueden sino ser resultados de la compleja interacción de los factores que, en el tiempo y el lugar correspondientes, concurren para producir la vida social” (en Balbi, 2015, p.28).

(re)definición de las fronteras simbólicas del INC. Tal como sugiere Asad (2008) “los límites del estado, como así también su morfología interna, varían de acuerdo a las diferentes maneras en las que se determina la membresía y la inclusión, el adentro y el afuera, la ley y la excepción” (p.54).

## **CAPÍTULO 5. Descubrir el estado. La (in)certidumbre de las normas**

En este capítulo me sitúo en el espacio entre el funcionariado del INC y la población destinataria de la política de tierras, en particular las mujeres. Para ello, participo de actividades, de encuentros y de talleres en los territorios; viajo a las regionales, acompaño el quehacer de las personas que allí trabajan, observo sus interacciones cotidianas y presto atención en las dinámicas de la gestión local del INC. Mi intención es mostrar los modos en que en estos espacios las prácticas y procesos políticos (re)configuran las rutinas institucionales e incluso tensionan el acceso de las mujeres a los recursos y a sus derechos como productoras y titulares de tierras.

Cada vez que llego a la oficina regional, Rodrigo, uno de sus funcionarios, me espera con un cuento. Él es agrónomo de profesión, es joven, y lleva algunos pocos años en el INC. Acepta el trabajo que tiene que hacer, pero no por ello deja de manifestar sus puntos de vista que en general expresan cierta disconformidad con las formas de hacer dispuestas por la institución. En esta oportunidad comentaba sobre los problemas de uno de los emprendimientos asociativos que gestionan tierra del INC. Identificaba a la pareja de uno de los integrantes de este emprendimiento como responsable de los conflictos en el funcionamiento y organización del grupo, pues “andaba haciendo lío en el grupo por el tema de los animales del marido (...), sabes cuál es, la que ustedes decían que había que anotar porque tenía perfil de colona cuando se presentaron a la fracción individual, ¿te acordás?”

El cuento venía de comentarios que circulaban en el pueblo sobre la situación de la pareja. “Ya no le debe interesar quedarse en el campo así que se acabó el problema del grupo. Ahora, quédate tranquila que en cualquier momento vuelve, eh”, advertía Rodrigo. En otra oportunidad habíamos intercambiado puntos de vista acerca de si ella tenía “perfil colono”, que es el término (institucional) con el cual se designa a aquellas personas que reúnen los requisitos formales para ser consideradas beneficiarias del INC, cuya base es la ley de colonización y el Plan Político vigente.

Siguiendo Trouillot (2001) las prácticas y los procesos del estado producen lenguajes, formas de clasificación, de regulación y la producción de límites. Tal como señalan Das y Poole (2008), el poder del estado se experimenta tanto en los márgenes territoriales y conceptuales, como en los cuerpos. En este proceso en el cual la cotitularidad deviene política y se materializa en procesos institucionales se produce cierta (re)definición de las fronteras simbólicas del INC. Este es otro aspecto que nos ubica entre lo externo y lo inherente a la ley (Das y Poole, 2008). Das y Poole (2008) proponen conceptualizar los márgenes del estado como las periferias, como los espacios y prácticas a través de los cuales continuamente el estado es experimentado a través de la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras, y como “el espacio entre los cuerpos, la ley y la disciplina”, como el poder soberano del estado es ejercido sobre los cuerpos (p.25). La antropología de los márgenes, como señalan las autoras, es una manera de pensar críticamente al estado como espacio. Los márgenes implican una dinámica de visualización, más que de territorialización, dejan ver relaciones, son especiales (pero no fijos), son supuestos necesarios del estado, donde éste refuerza su poder y al mismo tiempo es cuestionado. Plantean reflexionar acerca de “cómo las prácticas y políticas de vida en estas áreas moldean las prácticas políticas de regulación y disciplinamiento que constituyen aquello que llamamos ‘el estado’” (Das y Poole, 2008, p.19).

Por su parte, Poole (2012) apuesta a explorar los cambios en las formas de la autoridad y la fuerza que son atribuidas a la ley y los efectos de estos procesos en espacios políticos en Perú. Señala, los modos en que la ley incide (da forma) a la vida política a nivel local a través de su posibilidad de establecer sanciones, pero pone énfasis en las formas en que ofrece aberturas para el desarrollo de entendimientos alternativos sobre las normas.

La política de cotitularidad se monta en una institución fundada en una ley, es una institución altamente jerarquizada y normativizada, históricamente masculinizada centrada en la producción de la tierra y cuyo sujeto destinatario era el *colono*. En esta figura de jefe de familia (en el sentido de proveedor del sustento del hogar), de productor, de trabajador, se canalizaban todos los beneficios de las políticas, en

tanto propietario de los bienes y recursos asociados a la titularidad de la tierra y del ganado. Siguiendo a Foucault (2002) las relaciones de poder operan sobre los cuerpos (tendrá una acción disciplinante sobre la vida de las personas), y se establece en los ámbitos cotidianos.

Por otra parte, Jacques Derrida (1997) aporta algunos otros elementos para profundizar en esta relación entre la ley (o el derecho) y la violencia. En el texto "Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad" que surge de una conferencia que realizó en el año 1989 plantea que sin violencia no hay ley, ni derecho:

[Las] leyes [...] no se obedecen porque sean justas sino porque tienen autoridad [...] [que] solo reposa sobre el crédito que se les da. Se cree en ellas, ése es su único fundamento. Este acto de fe no es un fundamento ontológico o racional. Y de todas formas todavía queda por pensar lo que quiere decir creer (Derrida, 1997, p.9).

Para Derrida (1997) “el derecho es siempre una fuerza autorizada, una fuerza que se justifica o que está justificada al aplicarse, incluso si esta justificación puede ser juzgada, desde otro lugar, como injusta o injustificable” (p.3). Entonces, establece una relación inicial entre el derecho y la ley en la cual la fuerza de la ley es la violencia ejercida por la autoridad que permite su aplicación.

Sin embargo, en la gestión local de la aplicación de la cotitularidad, se generan ambigüedades y tensiones que de algún modo hallan respuestas radicadas en formas de creatividad burocrática. El chisme que trae Rodrigo me hace pensar en el modo que él aplicará la política. El estudio acerca del estado y sus efectos también ha puesto atención en los afectos, en los sentimientos y emociones que emergen cuando los individuos o grupos están involucrados con los procesos que vivencian. Así a través de los afectos es posible abordar los procesos políticos y mostrar el modo en que las personas experimentan procesos locales como experiencias objetivas y emotivas (Gaztañaga, Carreras y Ferrero, 2016), o en contextos de gestión local en la interacción entre individuos y prácticas administrativas (Lynch, 2012). Lynch (2012) pone en relación los afectos, las historias, los chismes, las memorias, lo normativo y lo establecido por la administración estatal local y

demuestra el modo en que la vida política está atravesada por procesos afectivos. Tal como sugiere Lynch (2012) reconocer los elementos afectivos que aparecen en las interacciones, en los cuentos o gestos, que dan forma a las relaciones y median en las dinámicas estatales, fue parte de mi recorrido metodológico.

En las páginas que siguen interrogo las formas que asume la gestión local de la política de la titularidad conjunta en las prácticas y procesos que tienen lugar en las regionales del INC y muestro el modo en que estas prácticas hacen al poder estatal y constituyen formas de hacer política.

## **Sobre las oficinas regionales**

“Entre el pensamiento y la palabra hablada existe una fisura en la que puede penetrar la intención, el símbolo puede ser abstraído y la mentira admitida en la existencia” (Le Guin, 1974 [1967], s/p).

El Instituto Nacional de Colonización en diciembre del 2020 empleaba a 289 personas que desempeñaban distintas tareas en todo el país y son quienes configuran el funcionariado del organismo. El 52% del funcionariado son varones y representan cargos jerárquicos, técnicos de campo y tareas operativas rurales. El 48% son mujeres que desempeñan principalmente tareas técnicas y administrativas. La amplia mayoría del funcionariado son cargos públicos a los cuales se accede mediante concurso de oposición y méritos. Así, en tanto funcionariado público estatal, la regulación de sus funciones está previstas en el régimen público general nacional.

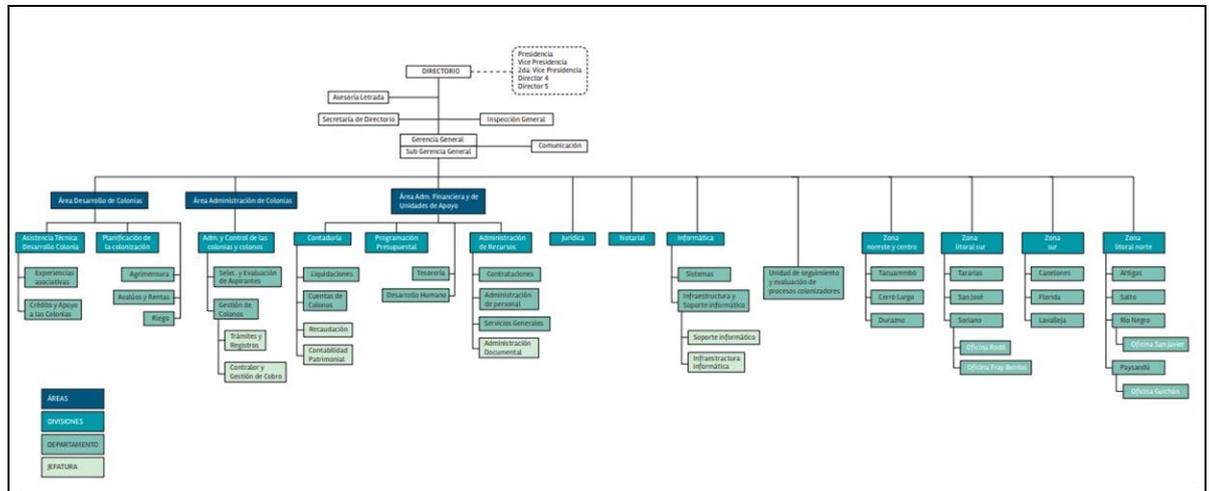
El INC cuenta con una oficina central que funciona a modo de sede en Montevideo (capital de Uruguay) y trece oficinas regionales distribuidas en las principales ciudades y puntos estratégicos del país. Generalmente, se localizan en centros urbanos cercanos a las colonias del INC en los territorios, lugares accesibles, de tránsito, donde confluyen servicios de salud, de educación, locales de venta de insumos agropecuarios u oficinas públicas.

Cada una de estas oficinas tiene asignada la administración, gestión y supervisión de un determinado territorio. En cada oficina regional coexiste personal administrativo y técnico, éste último de perfil principalmente agronómico, y son quienes interactúan cotidianamente con la población destinataria de las políticas de tierra. Estas oficinas constituyen el primer nivel de atención de la población y es donde se inician, canalizan y derivan a otras áreas del organismo los trámites y gestiones de los territorios.

Las regionales pueden ser concebidas como pequeñas unidades descentralizadas que llevan adelante el quehacer cotidiano y están orientadas a la aplicación de las políticas y normativas dispuestas por el organismo a escala local. Por otra parte, estas unidades, incorporadas en una densa trama organizacional y jerárquica, cuentan con una jefatura regional, una administrativa, un equipo técnico y personal administrativo. Cada funcionario/a en su rol y a la vez en su conjunto, tienen un campo de acción establecido. Sus tareas las desarrollan con límites espaciales y técnicos medianamente precisos, lo mismo en cuanto a las decisiones que toman y al funcionamiento de la oficina. Si bien cada regional es diferente entre sí, las rutinas institucionales mantienen dinámicas de trabajo e interacciones similares en cada una.

Por su parte, en la oficina central en Montevideo se concentra la actividad financiera, la relativa a la administración de las tierras del INC y es donde se alojan los equipos técnicos especializados que dan soporte para el andamiaje de esta estructura organizacional. En la siguiente figura (10) se observa la representación gráfica de la estructura organizativa de la institución que opera en la sede central, en la cual se muestran las relaciones jerárquicas entre las diferentes oficinas que la componen.

**Figura 10**  
Organigrama del INC



Tomado de INC, s.f.

Hasta marzo del 2022, el INC administraba una superficie de 620 mil hectáreas que conformaban comunidades rurales o colonias distribuidas por todo el país. Las tierras de colonización cubrían alrededor del 4% de la superficie agropecuaria en el país (INC-USyE, 2021a). De acuerdo a esto, se registraban más de 3.464 Unidades de Producción Familiares que ocupaban 395.573 hectáreas con más de 4000 titulares de tierras.<sup>89</sup>

Tal como vimos en el capítulo 1 el cometido del INC es facilitar el acceso a la tierra para el desarrollo de la población rural que no puede acceder por otras vías. La adjudicación de una parcela se produce en el marco de un llamado público y está sujeta al cumplimiento de un conjunto de requisitos que debe de cumplir la persona aspirante a tierra (“el perfil colono” que supone condiciones personales y de su familia, la trayectoria en el rubro de producción, el capital de explotación que dispone, etc.). Por otro lado, una vez adjudicada la tierra, el arrendamiento está condicionado a seguir ciertas normas principalmente respecto a la residencia y trabajo directo en la tierra. Adicionalmente a estas, existen otras obligaciones

<sup>89</sup> Estas cifras varían tras la aprobación de la Ley N°. 19889 (de Urgente Consideración), que según datos publicados por el INC la superficie afectada tras la implementación de esta ley supone una disminución del 10% de la tierra ocupada por el INC (INC-USyE, 2022a).

previstas en la normativa vinculadas al pago de la renta y a ajustarse a los fines de la colonización.

Existen diferentes modelos socio-organizacionales para las colonias del INC. Estos modelos varían según los tipos de adjudicación (familiar o colectiva), los fines productivos (lechería, ganadería, granjera, etc.) o las modalidades gestión de las parcelas (por ejemplo, en cuanto a la gestión asociativa de los recursos).

Las colonias del INC generalmente se constituyen como espacios colectivos en los cuales se sitúan las viviendas de las familias y las áreas de trabajo con la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas. A su vez, las colonias generalmente disponen de predios cedidos por el INC para el funcionamiento de las escuelas o de otros espacios comunitarios. La disposición de las viviendas, como de otros espacios, puede ser nucleada o dispersas en las parcelas que componen la colonia. La gestión de los espacios colectivos, si bien generalmente está a cargo de los titulares de los predios, cuenta con apoyo de la institución en la cual es central el rol de las oficinas regionales.

En una conversación con Estela le pregunto acerca de las regionales y su funcionariado.<sup>90</sup>

”Si vos tenés que describir o explicarle a alguien que no sabe nada del INC qué es una regional para vos, o, a que vas a la regional, ¿qué dirías?”, le pregunto.

Voy a hablar con Pérez [el jefe administrativo], él es que te soluciona, el que le pone ganas. Él hasta estuvo viendo acá en la colonia. La regional funciona para lo que la necesitamos, querés saber la renta levantas el teléfono y en 10 minutos te dicen que debes cuanto, las cuotas, todo lo que quieras. Funciona como tiene que funcionar me parece. Cartas que quieras enviar, pedidos que son necesarios, que en general se tratan de llevar, pero también se hace escaneo y se manda y cuando se puede se lleva el original, siempre hay apertura para esas cosas, con el tema de las distancias que no son fáciles de superar porque a veces estás acá con el tambo y no podés ir, son 100 km que quedan y a veces los caminos no están buenos. Cuando se reparó un alambrado se sacaron fotos se mandaron, cuando teníamos

---

<sup>90</sup> Estela tiene alrededor de 45 años. Es adjudicataria del INC en el régimen de titularidad conjunta de la tierra. Hace más de 10 años que gestiona el predio del INC junto a su marido. Con ellos viven sus hijos pequeños. Se dedica a la lechería en una colonia ubicada al oeste de Montevideo. También participa de algunos grupos para la gestión colectiva de los recursos para la producción y de una organización de productores lecheros de la zona.

que entregar aquel campo y ver la pradera llamamos al regional directamente, porque con el tiempo te vas dando cuenta con quien hablar cada tema, quien puede tomar decisiones, por ejemplo, cuando es cuestión de decisiones hablamos con Ramiro [el gerente regional], porque sabemos que las decisiones las toma él, aprendes a moverte. Luego los que vienen a traerte las resoluciones son Ramiro y Pedro [el técnico de campo], que primero te llaman por teléfono y te avisan, te notifican, y cuando vienen por otra cosa te la traen la documentación y eso queda acá. [Señala un rincón donde hay un escritorio lleno de papeles, de carpetas y arriba una estantería colmada de otras tantas] (Extracto de entrevista a Estela, 2020).

Estela muestra los múltiples matices que atraviesan las relaciones y dan forma a la gestión local. Al observar y seguir los detalles se hacía evidente el rol cotidiano que desempeña la regional y sus empleados en las cuestiones que ocurren entre el predio, en la colonia o el área de influencia que alcanza a la zona. La primera impresión era que todo funcionaba de un modo esperado. Cada trámite tenía su proceso dispuesto, una forma de circulación y de comunicación establecida, sea telefónica, mediante una carta, un registro, una notificación o una visita, así como una persona identificada para cada gestión. Pude ver también el modo que esta gestión estaba incorporada en sus rutinas de trabajo prediales. Por ejemplo, una parte de hacer el alambrado del predio era sacar la foto y enviarla a la regional para que se “le tome la mejora”.

Estas oficinas, “las regionales” (como se las llama), son los sitios receptores de la población colona en el territorio y, a la vez, de la población rural con interés en acceder a la tierra. Son lugares de referencia, a los cuales se acude usualmente a realizar algún trámite, solicitar información o asistencia vinculado a los predios del INC.

Encima o al lado de la puerta de entrada a la oficina regional hay una chapa metálica hecha en bronce o blanca esmaltada que lleva grabado o pintado en negro el nombre de la institución y de la oficina. También en la puerta asoma un escudo y las banderas oficiales, las que por ley deben colocarse en las puertas de todas las oficinas públicas, símbolos materiales de autoridad: la bandera de Uruguay (el pabellón nacional), la de Artigas (prócer nacional) y la de los Treinta y Tres Orientales (símbolo nacional sobre la libertad y la independencia). Pasada la puerta

usualmente asoma un mostrador que se extiende a lo largo de la habitación y determina el espacio dispuesto para la circulación de las personas, límite entre el funcionariado y la población. La disposición de los escritorios en la oficina acata la organización de la jerarquía institucional y revela otra dimensión de la escenificación del poder (Abélès, 1997). Primero el personal administrativo junto con los armarios archivadores, más atrás o en otra sala el personal técnico, y más atrás aún (y generalmente en un despacho aparte) el/a gerente/a regional, la máxima autoridad de la oficina y de las tierras que administra el INC en la zona.

La atención al público en las oficinas está en su mayor parte a cargo del personal administrativo, ubicados en la primera línea, generalmente tras el mostrador que se extiende a lo largo y hace de “barrera”, atajando a quienes entran. “Tenés que ponerlo adelante, así no te pasa la gente a la oficina” recuerdo que enfatizaba un funcionario veterano de la institución que hablaba con otro, un joven regional que estaba armando una nueva oficina local.

La coordinación se realiza desde la “Casa Central” (sede del INC en Montevideo), donde se definen e imparten los lineamientos políticos, así como las disposiciones técnicas y administrativas a implementar. No obstante, el flujo de trabajo cotidiano funciona bajo la órbita del/a gerente/a regional y del/a jefe/a administrativo/a. Igualmente, el recorrido de los expedientes, trámites, documentos, va y viene desde las regionales y Casa Central, no entre ellas. Sería parte de otro estudio abordar esta dificultad histórica de las regionales para interactuar, para atravesar sus fronteras sin por ello perder su autoridad. A su vez, sería otro capítulo indagar en las problemáticas institucionales de larga data asociadas a las disputas y tensiones que se construyen y se extienden en torno a las regionales versus Casa Central, lo cual podría leerse como una re edición más específica de la rivalidad general que existe entre el llamado “interior” del Uruguay y Montevideo. Estas y otras forman parte de las tradicionales situaciones antagónicas que caracterizan el fluir cotidiano de la institución y del hacer de su funcionariado.

En la regional, Rodrigo, protestaba mientras ordenaba papeles en carpetas. Si bien parecería su actitud frecuente frente al trabajo, en este caso su molestia venía a

causa de su visita a una colonia para firmar documentación en relación a la adjudicación de predios a familias que estaban en proceso de instalación en la colonia.

Ximena, la administrativa de la regional, desde mayo le había preparado todas las carpetas, una por fracción, con la documentación necesaria para la firma bien ordenada en cada una de las carpetas. Cuando “salió” la resolución de adjudicación, los llamó a los colonos y volvió a reorganizar los documentos. No se habían podido firmar aún por varios temas que atrasaron y obstaculizaron la instalación en la colonia. Rodrigo dice quejándose que el hecho que firmen no va a cambiar nada, van a seguir sin tener agua para tomar. A su modo de ver ese problema no se soluciona así. “Con qué cara voy a que firmen esto, a decirles que ya son colonos”, protestaba con cierta ironía. El malestar parecía ser con Montevideo, con los funcionarios de Casa Central, y en particular con las autoridades.

Al rato sale con las cinco carpetas abajo del brazo. Era pasado el mediodía, un día de verano de fines de diciembre. En las conversaciones que siguieron pude confirmar que el descontento que manifestaba Rodrigo parecía tener que ver con la dinámica de trabajo entre Montevideo y la regional. Hay una idea que circula, por esta regional, pero en general se repite en otras oficinas, que desde Casa Central pareciera desconocerse la realidad en la que viven los colonos, sus problemas cotidianos, así como el trabajo de la regional, quienes tienen que dar la cara, enfrentarlos a ellos y sus problemas, conociendo los tiempos de las burocracias, las distancias y la frialdad con la que gestionan los trámites. Rodrigo, como otros técnicos de las regionales, siente que su lugar es incómodo, que es injusta la situación en la que él queda parado, pero más injusta es la situación de los colonos. “Quién les va a hacer el pozo?!, yo se los voy a pagar, de mi bolsillo”, dice cerrando la puerta de la oficina (Extracto de diario de campo, 2019).

## **Sobre el poder, la autoridad y la cotidianeidad en la gestión cotidiana**

Al principio, un tiempo que se ubica en los comienzos de la historia del INC pero que todavía está presente en algunas regionales, parte del personal residía en las oficinas. En general se disponían viviendas en el exterior, pero hubo (y aún hay) casos de funcionarios que viven dentro de las oficinas, más bien en habitaciones contiguas. Quizás una de las razones era la ventaja logística que significaba estar cerca de las colonias, sin perder tiempo de traslado era sumamente beneficioso para el cumplimiento del servicio. Más aún en las etapas iniciales de la colonización, que encontraba en la planificación, la construcción y desarrollo de las colonias la urgencia de vastas decisiones que habría que tomar sobre aspectos que requerían una supervisión directa y cercana. Por otra parte, este modo de vida institucional señalaba una forma de relación entre los colonos y los funcionarios de la regional que no es parte de una historia residual del INC, sino que se cuele aún hoy en día en los relatos y modela y atraviesa las relaciones.

Nunca antes se había visto tan entreveradas a la autoridad y la vida, tan trenzadas que a veces podía parecer que la autoridad y la vida habían permutado sus sitios. Qué significaba ese poder se pregunta K, personaje de la obra de Kafka (1976 [1926]), en la cual muestra sus intentos por acceder a las misteriosas autoridades de un castillo que gobierna el pueblo al cual ha llegado a trabajar como agrimensor (p. 63).

Las situaciones que observaba cotidianamente en las oficinas, los intercambios que se producían entre el funcionariado local, colonos y colonas, sea a través de diversas necesidades burocráticas o de procesos de asistencia técnica, expresan algunas de estas dimensiones que entrelazan la autoridad, el poder y la cotidianeidad de los actores que circulan en torno a los trámites. Se establece cierta relación de poder asociada a las estructuras institucionales, con la figura del funcionariado mediante como representante de la autoridad estatal a nivel local. Formas de autoridad basadas en la ley, que parecen imparciales e impersonales, pero que quedaban encarnadas en las rutinas y cotidianeidad de los encuentros (Gupta y Sharma, 2006).

La estructura de la autoridad burocrática depende de la recreación repetitiva de las prácticas cotidianas. Estas prácticas iterativas son performativas (Butler 1990) en lugar de ser un reflejo externo de un estado coherente y delimitado "núcleo" en realidad constituye ese mismo núcleo (p.13, traducción propia).

Desde esta perspectiva, en la gestión local, estas performances derivan de las rutinas en las cuales un trámite, un documento, o un simple comentario o gesto absorben el poder estatal (mediado por el funcionariado), y dan forma a las relaciones políticas y sociales. Estas dinámicas generan efectos en las estructuras estatales y en la propia gestión local mediante entendimientos que circulan y generan comportamientos y formas de verse, de ver al otro.

Gupta señala que el estado se hace visible en prácticas localizadas, cotidianas, que surgen del diálogo intersubjetivo. “Examinar las prácticas cotidianas, incluidas las prácticas de representación, y las representaciones de la práctica [estatal] [...] nos ayuda a llegar a una comprensión históricamente específica e ideológicamente construida de ‘el estado’” (Gupta, 2015, p.130) En referencia a las áreas rurales en el marco de su trabajo etnográfico en la India, señala que los funcionarios y las instituciones oficiales a nivel local son “el sitio donde la mayoría de la gente entran en contacto con ‘el estado’ y es allí donde muchas de las imágenes sobre el estado se forjan” (Gupta, 2015, p. 76).

Bajo esta mirada abordo la trama de relaciones y procesos que se producen fruto del intercambio intersubjetivo en los encuentros entre el funcionariado del INC y las mujeres vinculadas a las políticas de tierra. Es en el marco de esos encuentros, sea a través de una persona, un documento, una acción concreta, que la idea de “el estado” se va configurando en el imaginario de las personas.

## **Sobre las mediaciones de las burocracias. (El ethos)**

Una de las disposiciones de las autoridades a nivel central del INC a partir del año 2015 establecía que todos los nuevos contratos se debían firmar en cotitularidad y las actuaciones que derivan de las rutinas institucionales debían realizarse con ambos titulares. Sin embargo, en las regionales, al menos durante los primeros años de implementación de la política, esto no siempre se cumplía de este modo.

Al analizar la distribución de las titulaciones conjuntas en los territorios y explorar posibles causalidades en el contexto de cada regional, pude observar ciertas variaciones que podrían explicarse (al menos en parte) a este espacio que queda entre lo estipulado por la normativa (y las disposiciones institucionales del poder central), frente a las acciones y criterios adoptados en los ámbitos locales.

Si bien existe un conjunto de procedimientos administrativos de relativa claridad que ordenan los procesos en relación a los trámites, hay un espacio que no se alcanza a reglamentar, ligado a las prácticas cotidianas y que se expresa en el encuentro cara a cara a nivel local. En esos encuentros locales se transmitía el discurso institucional, las nuevas disposiciones que surgían a partir de esta política, pero a la vez, en el encuentro, se desprendían las valoraciones, gestos, rutinas burocráticas del funcionariado actuante, que se articulaban con las de la población colona, lo cual en algunos casos condicionaba la aplicación de la política.

Con los técnicos, terminas muy en la individualidad señala Julieta al relatar situaciones en las cuales la correcta aplicación de la ley en la gestión local estaba atada a la disposición del funcionariado de una regional. “Hasta cuando estamos de acuerdo estamos en desacuerdo” exclama, porque aun cuando se aplican los procesos administrativos de la forma debida, garantizando los derechos de las mujeres, emergen expresiones, prácticas y cuestionamientos que reflejan ese espacio de disputa que evidencia resistencia. Así como propone Wanderley (2009) para Julieta aquí se ponen en práctica distintos recursos o estrategias burocráticas, que dan cuenta de evasiones que inciden en la configuración de un espacio en el cual se define lo que es justo y correcto (Poole 2012).

En una conversación con Sofía acerca de la política de la cotitularidad<sup>91</sup> ella plantea dos cuestiones. Por un lado, ese poder regulador y ordenador que ejerce la administración estatal a través de las normas que dispone y entiende debe acatar (seguramente por la autoridad de la ley). Por otro lado, coloca la incertidumbre y con ella un espacio de acción, un margen quizás (Das y Poole, 2008), entre la ley y su hacer cotidiano.

[...] las mujeres cuando no aparecen, es porque él [marido] es un jodido, sino, más allá que muchas se criaron en campaña o como amas de casa en general son parejas y cuando gestionan algo lo gestionan como grupo familiar. No hemos visto que se genere un plus [la cotitularidad] para las mujeres, pero no sabemos cómo lo viven las mujeres y tampoco hemos tenido casos de separación o violencia basada en género. “Y cuánto más tengo que pagar preguntan” [las mujeres]. En las inscripciones en los llamados, ahí si se nota el cambio más grande. En los llamados, si la pareja tiene perfil tienen que inscribirse los dos. Luego en la confirmación, ya me he comido un par, pero se cumple porque hay que cumplirlo, como norma. Yo puedo tener diferente criterio, pero siempre predomina la resolución, el documento escrito [...] Si está bien o mal [la política] lo defino cuando lo tengo claro, pero en realidad no me sale defender algo con lo cual no estoy de acuerdo (Extracto de entrevista, 2019).

Sofía, explicaba algunos de los motivos que la hicieron dudar, y no firmar, contratos en cotitularidad, los cuales derivaron en adjudicaciones en régimen de titularidad individual (y firma de contrato) con el productor. Algo que, si bien al principio ella entendía como un descuido (que se había “comido un par” de este tipo de trámites), luego asumió:

que no valía la pena dilatar el trámite y hacer todo el papeleo de nuevo para incluirla a ella. Ya habrá tiempo. Si marcha todo bien [en referencia a la pareja], cuando se le haga el contrato definitivo la ponemos a ella también.

Sin embargo, la norma no establecía requisitos al respecto de que el funcionariado de la regional opinara sobre “si marchaba bien la pareja”, ni que definiera (según su criterio) cuál era el mejor momento para incorporar a la cónyuge como titular

---

<sup>91</sup> Sofía es ingeniera agrónoma, funcionaria de una de las oficinas regionales del INC. Tiene alrededor de 50 años y hace menos de 5 años que trabaja en la institución.

del predio. Su actuación revela una forma particular del quehacer institucional que se reitera en otras regionales y muestra valoraciones morales, que derivan en decisiones que limitan el acceso a derechos por parte de las mujeres y legitiman desigualdades de género. Surgen expresiones de duda o sospecha sobre la pareja o si la mujer es realmente digna o merecedora de la titularidad. Aparecen expresiones de desconfianza o de miedo que esconda algo, que haya un motivo oculto detrás de su postulación. La ley específicamente incorpora a parejas (concubinas) que no están casadas, pero, ¿es esa la evidencia necesaria para garantizar la confianza en la pareja? ¿Un documento que certifique la unión de la pareja, el matrimonio, por ejemplo, daría tranquilidad a la funcionaria para la firma del contrato?

Aquí las rutinas cotidianas estaban atravesadas de contenidos históricos y sociales, impregnados por moralidades y representaciones sobre lo que es legítimo y lo oficial, cruzado por prácticas y relaciones de poder que desbordan las tramas institucionales.

En otra oportunidad, al consultar por qué motivo no se convoca a la mujer titular para realizar una recorrida de rutina al predio (en cotitularidad), otro funcionario, agrónomo de una regional responde que la mujer no conoce el campo y “lo que podemos hacer en una hora nos llevaría tres”. Otra vez aparecen apreciaciones del funcionario que define en su actuación el alcance de la política. En este caso, no vacila, no hay lugar a dudas, solo certezas y decisiones construidas en base a valoraciones morales que determinan la exclusión de la mujer. En un mismo movimiento ella pierde la posibilidad de decidir, ¿pero no estaba garantizada por la ley?

Escenas como éstas podría citar muchas y fue justamente la repetición de estas prácticas, que transcurrían en tiempos y lugares diversos, las cuales me llevaron a indagar acerca del modo en que se iban construyendo las decisiones que se adoptaban. Observaba algo así como apreciaciones fundadas en interpretaciones de los procedimientos administrativos que respondían a valoraciones morales e intervenían en las interacciones y en cierto sentido definían lo que era justo y correcto. Así como plantea Graziano (2018) son valoraciones morales que median

en los procesos de aplicación de las disposiciones legales -que demuestran que las políticas no son lineales ni con una racionalidad uniforme tal como señala Shore (2010)- o son procesos afectivos que ponen en tensión lo normativo (Lynch, 2012).

Por último, quiero subrayar con especial atención, que, en estos escenarios cotidianos, donde se juega gran parte de la política, se cuelan diversas versiones y representaciones que dan cuenta de estos movimientos de cierres y aperturas que el estado ofrece a través de sus políticas. En los años que sigo de cerca el quehacer cotidiano del funcionariado local también he podido ver el modo en que se involucran plenamente con la población. Personas de distintos lugares y trayectorias que conocen las problemáticas de la producción familiar, se muestran sensibles y comprometidas con la implementación de políticas focalizadas al sector y buscar la mejor manera de atender sus necesidades. En estos encuentros, como mediadores entre las políticas y las destinatarias, buscan acercar la política a la población. En el caso de la política de la cotitularidad, brindar información para incorporar a las mujeres como titulares y buscar estrategias para incluirlas. Tal como menciona una mujer narrando una de esas situaciones en las cuales “por costumbre” va su marido a inscribirse a un llamado a tierra, y es el funcionario local quien le comenta de la cotitularidad, entonces:

lo inscribió solo a él primero y al otro día fui yo. (...) Las instituciones, mismo el instituto nos está dando el lugar a las mujeres (...) cuando Martínez nos dijo, dijimos sí, ¿por qué no? Y ahí mismo nos dijeron que yo podía firmar.

En este capítulo se mostró el lugar que juegan las sensibilidades individualidades, las burocracias y sus formas de hacer política en las interacciones cotidiana, sus valoraciones morales parecen ocupar ese espacio entre la ley y su aplicación al interpretar el contenido de la norma y actuar según sus representaciones (sobre el estado y los sujetos beneficiarios). Aquí aparece la referencia a la firma, al trámite, al contrato y a otras formas documentales en sus procesos de producción, circulación y archivo (Lowenkron y Ferreria, 2014; Stoler, 2010; Da Cunha, 2004; 2005). En el siguiente capítulo mostraré que estos documentos estatales, que

emergen como piezas claves durante el trabajo de campo, dan cuenta que las prácticas y procesos hacen a la legibilidad de la población y de quienes los producen, al tiempo que (sus lenguajes y usos) producen efectos y procesos afectivos sobre la vida de las mujeres.

## CAPÍTULO 6. La producción documental. Cuando hablan de las mujeres

La forma es el modo o manera de documentar y dar a conocer la voluntad administrativa. Los actos administrativos se documentarán por escrito cuando la norma lo disponga expresamente o la importancia del asunto o su trascendencia jurídica así lo impongan (Decreto 500/991, Artículo N°. 27, 1991).<sup>92</sup>

Colonización es una institución de trámites, señala Sofía y también expresa el agobio que le produce tener tantos expedientes en “la bandeja de entrada”.<sup>93</sup> Sofía, como muchas otras técnicas del INC, gusta del campo, de trabajar con la gente, de salir y recorrer los predios. Me muestra su escritorio, de madera de roble oscuro, su espacio de trabajo lleno de papeles a su alrededor, apilados a los lados del monitor de la computadora. Mira más allá. Hacia un lado, se detiene un instante en una cartelera completa de anuncios de llamados a predios libres, papeles blancos con letras negras pequeñas, agarrados con alfileres, algunos algo caídos y otros superpuestos. En otra pared, que recorre el largo de la oficina, se recuestan una serie de ficheros de metal, de color gris oscuro (bastante nuevos para el común del mobiliario institucional), dispuestos unos sobre otros, colmados de documentos en su interior y con pequeñas plantas encima (un intento frecuente por parte del personal de “dar vida” al espacio de trabajo).

¿Qué cambia para la regional la cotitularidad? le pregunto. “Ellas tienen que firmar la documentación. Se habla con ellas, hay otra consideración”. En cambio, para Ximena, administrativa de la regional, “la única diferencia es el número de colono, los casos que es individual tienen un número y en las cotitularidades tienen dos, que son las dos cédulas”. Sin embargo, hablando de los papeles que circulan en la regional, agrega otro aspecto. “Además, todo tiene que estar firmado por los dos al inicio, luego las notificaciones pueden estar firmadas por cualquiera de las dos”.

---

<sup>92</sup> Disposiciones sobre los procedimientos administrativos y disciplinarios que regulan la actividad en la Administración Central.

<sup>93</sup> Los expedientes en el INC, como en tantas otras instituciones públicas en Uruguay, ya no circulan en su formato papel, sino que son parte de una plataforma tecnológica para la gestión de procesos.

La producción documental ocupa un rol central en el estado, y en particular en el INC. Lo que está escrito se asume por parte de los actores como verdad material, es legítimo y oficial. A su vez, la producción documental da cuenta del quehacer institucional y conduce la toma de decisiones, aunque, tal como vimos, ésta siempre estará atravesada y mediada por quienes llevan a cabo cotidianamente las rutinas estatales.

Algunos estudios recuperan la idea de los documentos estatales como campo de indagación en sí mismos (Muzzopappa y Villata, 2011; Lugones, 2004; Lugones y Tamagnini, 2019). En este sentido, los documentos permiten observar a la administración estatal (Lugones, 2014) así como el acercamiento a las rutinas, a las narrativas y a las formas institucionales, en sus procesos de producción, circulación y archivo (Lowenkron y Ferreria, 2014; Stoler, 2010; Da Cunha, 2004; 2005). Antes que, sobre el contenido, estos documentos permiten dar cuenta sobre los procesos que constituyen el mismo acto de documentar (Vianna, 2014; Lugones, 2004). Aquí también, me valgo de los documentos como interlocutores, junto a los cuales construyo el conocimiento. El encuentro con los documentos y lo que significa para quiénes los producen, los manipulan, los pasan o los archivan ofrecen una dimensión de la experiencia cotidiana al ubicar discursos y prácticas en sus condiciones de producción. La relectura de algunos documentos junto con sus protagonistas me permitió captar relaciones, comportamientos, formas de poder, contradicciones y los modos en que transitan los actores los procesos.

Diversas investigaciones han llamado la atención sobre el valor de los documentos como instrumento de poder de las burocracias estatales (Da Matta, 2002) y como medio para comprender las formas en que se organizan y relacionan las personas entre sí. Los documentos estatales son constitutivos de reglas burocráticas, ideologías, conocimientos, prácticas, subjetividades, objetos, resultados, incluso de las organizaciones mismas (Hull, 2012). Tal como propone Hull, seguir el papel permite reconstruir desde una perspectiva etnográfica el modo en que diversos actores ponen en juego sus intereses, entendimientos y representaciones. En este

sentido, retomo el trabajo de Lowenkron y Ferreria (2014) quienes a través de investigaciones policiales sobre delitos de trata de personas y sobre procedimientos administrativos relacionados con personas desaparecidas realizados por la Policía Civil de Río de Janeiro, ponen foco en las interacciones entre los documentos y los que son documentados. Por otra parte, Muzzopappa y Villalta (2011) en base a sus investigaciones etnográficas, discuten acerca de los recaudos metodológicos a considerar al proponerse la revisión de documentos producidos por distintas agencias estatales en Argentina. Otra de las aristas de estas etnografías documentales la propone Grazziano (2018) quien analiza las expresiones escritas en determinados documentos de la burocracia judicial. Bajo esta mirada, es posible dar cuenta el modo en que las expresiones escritas dan cuenta de las prácticas institucionales y muestran evaluaciones morales que emergen en la cotidianeidad de las interacciones entre los agentes judiciales y los casos de personas jóvenes acusadas de delitos.

Otras contribuciones que indagan en los registros documentales procuran comprender las representaciones y moralidades que operan en las dinámicas institucionales a partir de la construcción de determinadas categorías sociales y las tensiones y disputas en torno a ellas (Lugones, 2014; Vianna, 2014). En esta perspectiva, algunas contribuciones buscan explorar el modo en que la producción escrita de los equipos estatales se relaciona con sus prácticas y sentidos, permitiendo legitimar su accionar cotidiano (Barna, 2014).

Así también, varios autores han destacado la importancia de los documentos como instrumento de poder de las burocracias estatales (Da Matta, 2002), como una forma de control y legibilidad por parte del poder estatal (Scott 1998; Trouillot, 2001; Foucault 2002) y de las representaciones y moralidades que operan en relación a las expresiones escritas (Lugones, 2014; Barna, 2014; Graziano, 2018; Vianna, 2014).

Para Bourdieu (1997) una de las formas de poder que ejerce el estado es a través de los nombramientos y certificados de distinto tipo:

Al anunciar con autoridad lo que un ser, cosa o persona es en realidad (veredicto), en su definición social legítima, es decir, lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser, el ser social que tiene derecho de reivindicar, de profesar, de ejercer (por oposición al ejercicio ilegal), el Estado ejerce un verdadero poder creador [...] (p. 114).

Desde esta perspectiva fui construyendo mi punto de partida para abordar la producción documental del INC que buscará dar cuenta de los efectos que producen entre quienes circula. La firma de un trámite, recibir una notificación, que figure un nombre en un contrato, el registro de la cédula en el sistema de información, parecían configurar ese vínculo institucional. Cada uno de estos aspectos daba forma a las relaciones, contribuían a fijar la existencia de las personas en el sistema, producían una trama y se establecían derechos. En torno a estos movimientos se despliegan otras prácticas, representaciones, valores y sentidos entre los actores que se ponen en interacción.

Con estas ideas en mente busqué explorar en los diferentes documentos emitidos por el INC, lo que representan y las relaciones que se producen a través de éstos, entre quienes los formulan y quienes se dirigen. Al indagar en la producción documental del INC, me interesa bucear en el modo en que los documentos, al decir de Das y Poole (2008), “se encarnan en formas de vida a través de las cuales ciertas ideas de sujetos y ciudadanos empiezan a circular” (p.31) y en este devenir observar si tienen el poder o la fuerza, para transformar las relaciones (en el sentido de Poole, 2012).

En una visita a un predio de ganadería familiar en el noreste del Uruguay, conversando con una colona acerca de la historia de la colonia y de su llegada a aquellas tierras, me muestra una placa de bronce, apoyada en una base de madera con una frase grabada que recordaba los cincuenta aniversarios que su marido residía allí, en la colonia. Esta placa, puesta como adorno en el borde de madera que sobresale encima de la estufa, en el centro de la habitación, constituye un gesto de reconocimiento institucional en el cual solo figura el nombre de su marido. Sin embargo, orgullosa cuenta que ella también reside allí, junto con él, desde hace 50

años. A los 17 años se casaron y se fueron a vivir juntos al predio que aún hoy habitan.

Otra escena. Otro gesto institucional que surge con motivo del aniversario de una antigua colonia localizada en el norte del país. En una de las paredes centrales del salón principal de una antigua casona que oficia de sede de la organización de fomento de la colonia, observo colgado un cuadro que lleva los nombres de aquellos primeros pobladores colonos. Según cuentan las mujeres de la colonia, este cuadro fue entregado desde el INC como homenaje a sus fundadores. Se trata de una madera gruesa e importante que lleva incrustada una placa de bronce grabada por cada una de las parcelas que conforman la colonia. Cada una de las placas lleva la inscripción del nombre del que fuera su titular original. Ellas entienden que los nombres de las mujeres no aparezcan en el reconocimiento, ellas no eran titulares, “eran las esposas de” me explican las mujeres, hijas y nietas de aquellos hombres. “Nosotras no existíamos acá” dicen al tiempo que relatan sus historias de vida, viejas anécdotas, a partir de los nombres que aparecen en las placas.

Estos usos de las expresiones escritas simbolizadas en gestos de homenajes son formas de ilustrar algunos de los modos a través de los cuales la institución legitima ese accionar cotidiano. Reflejan el modo en que las mujeres fueron/son invisibilizadas como sujetos de derechos. En estas escenificaciones no figuran como protagonistas, no son nombradas, entonces, ¿no tienen derecho o no están autorizadas a ser/ejercer? (en el sentido de Bourdieu).

Al compartir estas interpretaciones y preguntarles cómo se sienten ellas ¿qué les parece esto? Las mujeres de mayor edad se ríen, le quitan importancia y lo entienden como cosas del pasado e igualmente se sienten parte de esta trayectoria que hacen referencia las placas. Dicen estar incluidas en el reconocimiento institucional, puesto que a través de los nombres de sus abuelos, padres o esposos ellas pueden contar sus historias. Tal vez en las más jóvenes aparecen algunas nociones que dan cuenta de cierto cuestionamiento al mencionar la exclusión, sentir que quedan fuera, o que no existían en tanto no eran visibilizadas.

Ahora bien, si, en términos analíticos trazamos este eje de inclusión/exclusión y colocamos estas prácticas institucionales y representaciones veremos que sobre este

se cruzan cuestiones morales y temporalidades. Las formas de inclusión/exclusión se expresan en un tiempo presente, pero refieren a un tiempo pasado, lejano (y esto sucede tanto en términos materiales como morales). Si la exclusión es parte del pasado ¿por qué es ahora que se entrega la placa que excluye? Cuando le pregunto a los funcionarios de la regional sobre esto señalan que sería imposible saber quiénes eran las esposas, antiguamente solo se registraba el nombre del *colono*. ¿Hubiera sido mejor poner familia? me pregunta el funcionario quizás en un intento de demostrar interés y comprensión acerca de mi consulta. Estos gestos parecen mensajes materializados que encarnan ese poder del estado (y su poder de nombrar y fijar a través del nombre). Muestran esas prácticas reiteradas performativas que señalaba Butler y expresan formas de hacer política.

Este capítulo aborda las formas documentales desde una mirada relacional. Se trata de un encuentro con los documentos que busca interrogar qué dicen, qué contienen, cómo funcionan (los contratos, los expedientes y los archivos), y qué significan para las personas que los escriben, los ordenan, los pasan y los guardan. Sobre el final del capítulo comparto la relectura de los documentos que integran “la carpeta del colono”, junto el funcionariado del INC en sus rutinas cotidianas, ligada a otros procesos institucionales y permeada de valoraciones. Luego, junto a las colonas me propuse la relectura de “la carpeta de colonización”, para conocer qué significan esos documentos para ellas, sus experiencias en torno a ellos y las historias que atesoran.

## **Sobre los contratos**

En el INC, como en otras instituciones públicas, los archivos ocupan un lugar central. Las formas documentales nos muestran formas de trabajo y horas dedicadas a estos actos administrativos que reflejan modos de comunicación e interpretación de los procesos. Así también dan cuenta de las fuentes de información, de las evidencias que apoyan la toma de decisiones y las estrategias argumentales que se utilizan para cada tema. El lugar que ocupa el archivo en la vida institucional, las

lógicas para archivar, lo que se archiva y los usos que se le dan fueron parte de mi campo. ¿Qué se almacena en el INC y de qué manera? ¿Cuáles son los lugares físicos para archivar? ¿Cuál es la información relevante que debe ser incorporada en los procesos documentales? En esta perspectiva toma relevancia la pregunta sobre el modo en que los documentos mencionan a las mujeres. ¿Qué sucede cuando los archivos hablan de las colonas? Los archivos, son abordados como objeto, como lugares de producción de conocimiento y sitios de etnografía (Stoler, 2010).

Comencemos con el caso de los contratos de arrendamiento que el INC firma con las personas adjudicatarias de los predios. Un documento institucional central, principalmente porque genera otros documentos, siendo el punto de partida para el acceso a otros bienes, recursos y derechos.<sup>94</sup>

Así como Da Matta (2002) sostiene que ocurre con otros documentos que refieren a la identidad formal, a través del contrato se materializa el lugar que ocupan las personas titulares en el sistema institucional, determina derechos y deberes, marca límites y establece relaciones de poder, autoridad y prestigio. La firma del contrato determina la titularidad de la tierra dada por la institución y con ella nace esta categoría mediante la cual se establece un vínculo entre el INC y sus beneficiarios/as: tradicionalmente denominado *el colono*. Como tal, el contrato determina pertenencia formal y jurídica, establece relaciones de poder, materializa derechos y crea vínculos sociales. Adicionalmente, es símbolo de estatus. El contrato dotará de prestigio a la persona que lo firme entre los integrantes de una familia, entre los miembros de un grupo, de una organización o de una comunidad. Una de las interrogantes que apareció rápidamente en el campo era respecto a los beneficios que implicaba para las mujeres la firma del contrato. Desde el discurso político institucional parecía evidente su contribución hacía el avance en la igualdad

---

<sup>94</sup> Da Matta (2002) al analizar el significado cultural de los documentos en Brasil sostiene que “hay documentos centrales y periféricos de la misma manera que hay diversos grados de ciudadanía” (p. 58). Asimismo, entiende que los documentos más importantes son los que generan otros documentos, que establecen el punto de partida de la vida cívica de cualquier brasileño, como es el caso del certificado de nacimiento (Da Matta, 2002). En términos analíticos trazo aquí una comparación con respecto a lo que sucede, en el marco de la relación de los/as productores familiares con la tierra, con el contrato de arrendamiento en el INC.

de derechos entre varones y mujeres.<sup>95</sup> Sin embargo, para las colonas, la existencia de la titularidad conjunta de la tierra a pesar de ser vista como una ventaja relativa, recién resultaba indudable para quienes habían vivido la disolución de un vínculo de pareja o el fallecimiento del titular. Es decir, frente a situaciones en las cuales se ponía en juego la posibilidad de resguardo (en el sentido dado por Agarwal, 1994; 1997), de sobrevivir fuera del hogar conyugal y se cuestionaba la autonomía económica de las mujeres. En estos momentos cobraba mayor relevancia el hecho que la titulación confiera derechos respecto a la tierra (y sus mejoras) y coloque en un lugar de reconocimiento formal y social a su titular. En particular, esta idea se materializaba a través del contrato, en tanto vínculo jurídico en el cual se basa el respaldo legal e institucional entre el INC y sus beneficiarias.

En una de las conversaciones con Estela aparece el tema de las mujeres que ya no están en la colonia donde ella vive. Una colonia que tiene apenas unos 10 años, ubicada hacía el norte de la cuenca lechera de Uruguay en la cual viven más de veinte familias, en su mayoría las personas titulares de los predios son varones, promedian unos 40 años de edad y se dedican a la producción lechera. Estela hacía referencia a aquellas mujeres que no eran titulares y se fueron de la colonia por motivos relacionados a la ruptura del vínculo de pareja. Si bien Estela señala que no le da trascendencia a “eso de la cotitularidad”, que le parece que no tiene peso eso de querer figurar en los papeles, cuando le pregunto a acerca de la situación de estas mujeres comenta lo siguiente:

[...] eso fue feo, Miriam se fue y ahora está peleando hace casi dos años para tener lo que es de ella, y es difícil, y a ella le gustaba el campo, trabajaba mano a mano con él, lo que lograron lo lograron juntos de la nada, ella tomaba decisiones, ella venía a las reuniones, sin embargo, el día que decidió irse por sus motivos, se quedó sin nada, no había espacio legal en el que ella estuviese incluida. Ahí es importantísimo, tiene que estar, hay muchísimos casos que son injustos, más allá de los gustos de cada uno, bueno si nos los querés, las vacas, por ejemplo, bueno vendelas, pero son tuyas porque vos hiciste que estuvieran, trabajaste todos los días por eso. Como decíamos la otra vez en la otra entrevista, hay una cuestión de gustos también, hay mujeres que no les gusta ese trabajo duro, pero bueno, es tuyo, y es un capital, es dinero [...].

---

<sup>95</sup> Véase la Resolución N°. 29 del Acta N°. 5231 (INC, 2014).

Lo que aquí estaba planteando era justamente el valor del contrato como punto de partida, el cual establece un vínculo formal y legal con la institución. En efecto, ese contrato habilita la inclusión de sus titulares como sujeto de derecho, en el sentido de lo que permite ser, hacer y reclamar. La relación que se construye en torno al contrato, como documento que regula las relaciones (además de derechos y obligaciones), parece determinante, pero no solo en términos jurídicos, sino también a escala social, personal y afectiva. Más adelante volveré sobre este aspecto ligado al contrato que refiere a la posibilidad de decidir, e incluye una dimensión material pero también una dimensión subjetiva, y el modo en que contribuirán al reconocimiento en una trama compartida.

En otra conversación, con varias mujeres de una de las primeras colonias del INC en el litoral norte del país, Lidia, una mujer de más de 65 años cuenta su experiencia al momento de ir a plantear a la oficina local del INC el destino de la fracción tras el fallecimiento de su padre. Lidia era hija de un *colono* titular, provenía de una de las familias fundadoras de la colonia. Sus padres eran inmigrantes, que, desde la década del 50, después de casados, habitaron en la colonia durante unos 30 años y tuvieron dos hijas, Lidia era una de ellas. Lidia se casó con un hijo de *colono* también y vivieron en la fracción de sus suegros durante muchos años. Era una colonia que provenía de una antigua estancia de ganadería extensiva, que se fraccionó en un lote de parcelas familiares. Según relata Lidia, en aquel momento eran familias grandes de las cuales muchos se casaron entre familias de las colonias. Por eso ella dice que se repiten muchos apellidos y la siente “familiar” a la colonia. Su padre plantaba, tenía algo de agricultura y ganadería. Su esposo ordeñaba y enviaba a la ciudad la leche, a una de las primeras plantas de industrialización del país.

Cuando murió su padre en los años '80 la fracción quedó para su esposo, porque su hermana era casada con un hijo de *colono* y su marido ya había heredado un predio.

En esa época o la perdíamos la fracción o se la daban a mi esposo [...] porque éramos dos hermanas. Las mujeres en esa época no figuraban, viste. Cuando falleció mi padre, vamos al instituto [...] la fracción tenía una pequeña deuda mi

padre se enfermó [...] pero bueno nos hicimos cargo de la fracción trabajando para pagar la deuda [...] Nosotros entramos como colonos en el año '82, todo ese trámite lo hicimos juntos.

Al volver a consultarle sobre por qué queda su esposo como titular de la fracción, otra muchacha joven que estaba junto a ella acota, “por qué antes no existíamos. Antes era impensable”.

Continúa Lidia:

Porqué en esa época la mujer no trabajaba en un banco, no trabajaba nada, mi esposo me hizo un poder con un escribano para que yo hiciera todos los trámites [...] si había que firmar un papel del instituto, de BPS<sup>96</sup> [...] el me dio una autorización, yo hacía todos los trámites y el quedaba acá [...] la fracción estuvo siempre a nombre de él. A mí nunca se me ocurrió que la mujer fuera titular [...] lo que sí, si venía un comprador, un repartidor, yo decía que era la señora de fulano de tal [...] yo nunca me sentí ni menos ni más que él, en ese sentido nosotros trabajamos juntos, si bien él era el titular de la fracción, el titular de DICOSE<sup>97</sup> [...] alguien venía y preguntaba cuál es el titular? el titular no está, yo me daba mi lugar, nunca me cuestioné en ese sentido [...] y era la fracción de mi padre.

Años después Lidia y su marido se presentan nuevamente en la oficina local del INC para solicitar el traspaso de la fracción a ella, porque su marido se decide jubilar. Era el año 2010, años antes de la política de la cotitularidad de la tierra. “Ahí no hubo ningún problema de traspaso de fracción, eso fue todo en el día, señala. - Y ¿qué les parece que cambió? “Empezar a ser visibles las mujeres, a existir” (exclama la muchacha joven).

Luego de esta entrevista me dirigí a chequear la documentación institucional de manera de rastrear un posible cambio en la normativa. Sin embargo, el relevamiento documental permite constatar que no se registran nuevas disposiciones normativas específicas acerca de las posibilidades de transferir la tierra a las mujeres o en cuanto a la titularidad femenina, entre la década del '80 y el año 2010.

---

<sup>96</sup> Banco de Previsión Social.

<sup>97</sup> Declaración jurada anual de existencia de ganado, tenencia y uso de suelo ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En suma, tal como vimos en el capítulo anterior en las dinámicas de la gestión local en las regionales del INC vemos que existen modalidades situadas de aplicación de las políticas que constituyen formas de hacer política en la cotidianeidad. Éstas se ubican más allá de las políticas y las leyes y condicionan el acceso de las mujeres a la titularidad de la tierra.

Al tiempo volví a hablar con Lidia con el interés de profundizar en esa etapa de su vida y su recuerdo acerca de sus padres, la vida en la colonia, el pasaje de la tierra a su esposo y la situación de las mujeres.

Cuando venimos para acá teníamos de todo un poco pero después nos tiramos para la lechería, hicimos quesos y ahora somos remitentes de leche a CONAPROLE<sup>98</sup>. Yo siempre estuve involucrada en los trabajos del campo, me gusta, me gustó siempre. También me gustó involucrarme en las comisiones. Mi esposo trabajaba y antes, bueno, las mujeres no eran visibles, por la misma sociedad, no las veías en ningún lado, ni en el Banco República, ni en el instituto, no veías mujeres, no tenían poder, mujeres empresarias [...] hubo un mejoramiento en ese sentido, en el mundo entero pasó eso [...] El hombre era el que gestionaba los créditos, era el titular, mi madre no hubiera podido sola, no podía sacar un crédito, pagar la renta [...] Si yo me divorciaba él me podía dejar sin nada, [se ríe], pero no era culpa de él o de Colonización era un tema de la sociedad, era todo así. En la época que estaban los hombres, nosotras teníamos hijos chicos, y que íbamos a hacer, quienes se iban a quedar con los gurises. No era que no queríamos participar. En esa época la mujer era para la casa, pero también era multiuso, porque si tenías que ir al corral ibas, volvías a cocinar y había mucha gente que trabajaba, había que cocinarles también, había mucha mano de obra [...] se hacía agricultura [...] El trabajo de la mujer como que nunca se vió, porque vos cocinás, fregas, limpiás las casa y al ratito está todo para hacer [se ríe] (Extracto de entrevista, 2020).

El relato de Lidia brinda detalles de las relaciones en el hogar y la división sexual del trabajo en la colonia de acuerdo a las valoraciones sociales de la época respecto a los varones y a las mujeres. Ella describe cambios en las relaciones de género que las asocia a cambios sociales más amplios. En estas temporalidades, según sus expresiones, las relaciones de género parecen haberse adaptado a otros cambios sociales y se recrean en función de otros procesos sociales. Aunado a esto surge una pregunta acerca de qué transformaciones (sociales, políticas o económicas) podrían

---

<sup>98</sup> Cooperativa Nacional de Productores de Leche. Principal industria de lechería de Uruguay.

desafiar (en el sentido de promover cambios o cuestionar) las relaciones de género. Esta perspectiva de análisis la retomaré en el próximo capítulo en relación a la intersección entre trabajo y propiedad (ambos atributos que aparecen asociados al ser hombre) y las relaciones de género.

## **Sobre los expedientes**

Los expedientes se imponen en la institución. Antes apilados unos sobre otros en estanterías, sobrevolando los escritorios, colocados en las paredes del fondo y en lo alto del primer piso del edificio central del INC en Montevideo. Nada más parecido a los archivos de los muertos, guardados como en el cementerio, en nichos. Son “los papeles de aquellos que ya no viven”, señala Saramago (2017[1997]) al describir la oficina del Registro civil en su novela “Todos los nombres”. O tal vez sea solamente un área documental que ahora resulta obsoleta.

Todo parece girar en torno a los expedientes. El fluir del trabajo, de la toma de decisiones, los usos del tiempo. Aprender a trabajar con expedientes rebasa el trabajo específico entre la forma y la escritura. Sin embargo, saber hacer una elevación, utilizar la terminología adecuada, colocar esas frases mágicas, “pase por corresponder” o “archívese sin perjuicio” las cuales en esas páginas cobran un sentido sorprendente. Ese dominio demuestra el arte y el poder de la palabra escrita, que parece condensar un poder pequeño (allí perdida en una hoja de uno de tantos expedientes) pero al mismo tiempo tiene la posibilidad de influir en la toma de decisiones y cambiar el rumbo de los procesos.

Yo aprendí a trabajar con los expedientes. Me enseñó Mario, un viejo funcionario de la institución durante mis primeros años en el INC. Nos sentábamos en un escritorio de roble oscuro, como la mayoría de los escritorios, cada uno de un lado de la mesa con un expediente abierto frente a mí. Aquellos de papel amarillento, cocidos con hilos en los lomos, sellados y firmados, con algunas de sus páginas escritas a mano y sobre los lados. Ahora son digitales, sin embargo, guardan algunos de los usos de antaño, que se remontan a las épocas del papel.

Saber trabajar con expedientes significa conocer las palabras, los procesos y las jerarquías, así también las tareas y funciones de cada sección y los caminos que recorren. Pero, además, el dominio de los documentos requiere conocer lo que sucede en torno a su circulación, las dinámicas y lógicas institucionales en las cuales se inscriben. La actuación en el expediente muchas veces debe acompañarse de una llamada a la oficina a la que se envía el trámite, o incluso de una conversación más personal, frente a frente, que permita explicar todo lo que por alguna razón no se expresa en el obrado. Por esto, los expedientes admiten varias lecturas y entendimientos, con momentos de pausas o de ciertos saltos que solo se explican volviendo sobre las personas que firman las actuaciones.

Los expedientes constituyen repositorios de conjuntos de documentos e informes que narran la historia del INC, de sus autoridades, del funcionariado, de las tierras, de la vida de los/as colonos/as y de sus entornos. Existen distintos tipos de expedientes clasificados según los asuntos que traten, sean de estudios de adjudicación, solicitudes del funcionariado, destinos a dar del predio, garantías, planes y proyectos, asuntos con otros organismos, calificaciones, entre otros.

Los informes son tal vez elementos centrales de los expedientes de los colonos, entre parte constitutiva y razón de ser. Más allá de las formas que adquieran, el hecho de informar constituye el acto administrativo central en la vida de la institución. ¿Quiénes escriben los informes? ¿Qué sucede cuándo en los informes se habla de las mujeres y *las colonas*?

Los informes, así como las percepciones que intervienen en la elaboración de informes permiten conocer a quienes los producen (Graziano, 2018). Lugones (2004) advierte que las marcas en los escritos (como el subrayado) da cuenta de quienes intervienen y de su relevancia en el proceso.

Los expedientes desplazan las opiniones y valoraciones de quienes escriben los informes más allá de las oficinas. Se produce una circulación que trascienden los espacios de trabajo inmediatos, los vínculos cotidianos de los equipos técnicos. Incluso, en el marco de las rutinas administrativas, los expedientes se envían a otras instituciones, y a través de estos se establecen diálogos e intercambios entre organismos.

De este modo, los expedientes revelan el accionar de la institución. Reflejan las formas de hacer institucionales, las rutinas, las dinámicas de trabajo y los modos de organización, los recorridos de los trámites y de los documentos que expresan las maneras de pensar de la institución.

La imbricación de lo productivo y lo doméstico en los sistemas de producción familiares deja un lugar de encuentro entre las decisiones relacionadas con la explotación y las vinculadas al hogar. Sin embargo, previo a la política de cotitularidad, la institución parecería que no mediaba en ello. Al menos no estaba planteado desde los procesos de intervención técnica-institucional y tampoco se manifestaban expectativas al respecto desde la población.

En una conversación, Julieta, una de mis interlocutoras y funcionaria del INC, compartía conmigo algunas de las dificultades con las que se topaba diariamente en las dinámicas que se despliegan en la interacción con el funcionariado y la institución en el marco de la aplicación de política de género. En este espacio de encuentro entre lo productivo y lo relacionado al hogar y sus integrantes. Cotidianamente, sea en dispositivos de intervención para abordar situaciones familiares, socio comunitarias, de violencia basada en género o realizar informes sobre el perfil de las mujeres para acceder a la tierra u otros recursos, ella observa una superposición de acciones formales y de valoraciones morales.

Para Julieta la dificultad estriba en el hecho de intentar informar en el marco de las pautas institucionales, en términos del “buen y mal colono”, pero en referencia a las mujeres, lo cual es más complejo aun cuando se trata de parejas o esposas de colonos, es decir cuando no son titulares de la tierra.

Si tiene baja productividad lo decimos sin ningún problema, o si tiene deudas. Y, es más, son elementos de peso para considerar que es mal colono. Lo vinculado a las relaciones de hombres y mujeres no se puede decir.

[Le pregunto] -Entonces, ¿cómo desde ahí informar si es un buen o mal colono?

-Lo que necesitamos es deconstruir ese concepto e incorporar otros elementos para que cuando entran las relaciones de género no solamente se vea desde la moralidad. Me encuentro con cosas que pensaba que no existían [...] tenemos que desarmar el tema desde donde nos podemos meter, porque claro, pertenece el ámbito privado, a la familia. Castro [regional del INC] me ha dicho en ese tema no nos podemos

meter. Vos le podés pedir detalles absolutos de la producción [...] cuál la madera que usó, dónde la compró y cuánto le salió y eso está super validado, porque esa es el área de competencia, después de lo que pase de la puerta para adentro, yo no tengo nada que ver, te dicen” (Extracto de entrevista, 2020).

Nuevamente aparece el tema de la evidencia y los argumentos que fundan las decisiones. Algo que parecía estar resuelto cuando se trata de los procesos institucionales (tradicionales), vinculados del binomio colono-fracción, pero que ahora quedan desafiados a la luz de la titularidad conjunta. Tal como señala Lugones (2004) en las actuaciones de los expedientes se producen “verdades administrativas con impacto en el mundo social” y se presenta una versión de las personas implicadas (p.6).

El relato de esta funcionaria gira en torno a los casos que le ha tocado abordar, en los cuales está en cuestión la adjudicación de la tierra para las mujeres, y en general involucran situaciones de violencia basada en género. En estas situaciones emergen tensiones y negociaciones sobre dónde recae la competencia y la responsabilidad técnica-institucional, sobre la circulación de la información, de los entendimientos que se desprenden y el accionar de los equipos técnicos y administrativos del INC y de las diversas instituciones con las cuales se articula el trabajo.

La limitada respuesta institucional que ella percibe, las relaciones de cercanía entre el funcionariado local y la población colona, de la mano de las relaciones de poder masculinizadas y machistas que operan en los territorios (alianzas entre varones), parecerían poner un manto de duda a los casos que ella gestiona y la necesidad recurrente de evidencia para superar las incertidumbres y asegurar las decisiones. Se produce una necesidad de disponer de una verdad material. Esta evidencia no es más que uno o varios informes, documentos, sentencias judiciales, u otro papel de alguna de las instituciones públicas (especializadas) que intervienen en los procesos buscando dar mayores garantías a las decisiones. Estas situaciones configuran problemáticas que atraviesan el quehacer cotidiano de los dispositivos de gestión estatal que abordan las cuestiones de género. En el relato de Julieta, sobresale la angustia sobre el modo en que se gestionan las cuestiones de género a nivel institucional. Los aspectos que enfatiza refieren a que se trata de una institución

dedicada históricamente al agro en el marco del binomio colono-fracción, y desde el hacer de su funcionariado se establece un límite en la intervención (el no meterse en los asuntos familiares) que tensiona el acceso de las mujeres a los recursos puesto que, en el proceso que interviene la política, es en la familia.

Dos cuestiones surgen de la experiencia de esta funcionaria. Por un lado, expresa una valoración positiva en cuanto al rol asumido por el INC, señala que parecería que el aparato estatal se hizo presente en la vida de las mujeres. Aparece como interlocutor y lugar de acción, se configuran espacios y surgen expectativas. Julieta cree que las mujeres empiezan a percibir que el INC, así como otras instituciones públicas tradicionalmente dedicadas al agro desde una orientación productiva, ahora las reconocen, las ven y se abre un espacio para que hagan llegar sus demandas. En su relato destaca diferentes situaciones en las cuales los equipos técnicos territoriales del INC se comunican con las colonas frente a una situación planteada en relación al predio (situaciones nuevas, promovidas por la política de cotitularidad). En esas comunicaciones, el funcionariado y la institución a través de sus procedimientos y autoridades, tienen en cuenta la perspectiva de las mujeres, se las considera, se habla de lo que ellas esperan, sus expectativas, son escuchadas, visualizadas. Así también, las mujeres se dirigen al INC, llaman, escriben notas, tramitan solicitudes, demandan sus derechos.

Por otro lado, se presentan espacios de disputa donde intervienen subjetividades, atravesadas por malestares, angustias, miedos y ambigüedades que condicionan en la práctica lo dispuesto por la política. En estos contrastes se desplaza la política.

### **Sobre “la carpeta del colono”**

En las regionales, según Ximena, las carpetas de los colonos se buscan a la hora de trabajar:

[...] si vas a trabajar con el inmueble [...] [la] fracción 7 lo primero que haces es llevártela para tu escritorio [...] cada vez que tenemos que hacer algo primero vamos a la carpeta del colono, porque en general está todo acá [...] Yo cuando

llegué que no entendía nada ni sabía nada, pero ahí entendí que fulano tenía problemas, entonces se fue y volvió, la historia, la historia del colono, y pidió refinanciación porque se quedó sin trabajo, la historia, es documentación, pero al mismo tiempo es la historia, lo podés leer ahí [...] El colono no viene mucho acá, a no ser algún caso en particular. Se ven los técnicos cuando salen al campo, se comunican por WhatsApp, pero sobre todo en época de pago de renta y con los arrendatarios y después casos particulares que los manejan los técnicos. Yo hablo con ellos para decirles lo que tienen que pagar. Las solicitudes y cartas llegan por correo, las traen los técnicos, los colonos o vienen por colonización por expediente o resolución (Extracto de entrevista, 2019).

Le pido a Ximena que me cuente acerca de los archivos de los/as colonos/as y me muestre alguna de esas carpetas dispuestas en los archivadores metálicos a lo largo de la oficina. El carácter construido (Lugones, 2004) de estos archivos era lo que me propondría abordar y de este modo acercarme a las formas de producción y archivo. “Cuando yo llegué [como funcionaria a la regional] estaban todas escritas a mano, eran de diferentes tamaños y colores, ahora quedaron todas así”, señala orgullosa hacía el fichero que aparentaba estar muy bien organizado, todas las carpetas son del mismo tamaño, forma y color (y demuestra su trabajo de organización de los documentos). Una grande puede ser una vieja, pero puede ser una nueva que tiene muchos trámites y queda gorda la carpeta. En otra oportunidad algún funcionario de la regional dirá que las carpetas “gordas” reflejan colonos problemáticos, y esto (generalmente) implica casos de endeudamiento.

En estas carpetas se guardan diversos tipos de documentos. Son documentos originales, advierte, en tanto tienen firma y sello. Esto (explica) los hace oficiales y valiosos. A medida que va pasando uno a uno los documentos que encuentra dentro de la carpeta, los enumera. Contratos antiguos, escritos a máquina de escribir y contratos nuevos, documentos de refinanciación de la deuda, intimación de pagos, inventarios de mejoras, “todo tipo de cartas, solicitudes, cualquier recibo de pago”. La carpeta *del colono* puede contener carpetines con los procesos o trámites vinculados señala y pone un ejemplo. “Colonización recibe la tierra es un proceso”, “Colonización entrega la tierra es otro”. Cada uno es un capetín. Hacer un alambrado en la fracción también puede ser un capetín que se inicia con una nota *del colono* solicitando autorización a la regional. La carpeta *del colono* la arma el

personal administrativo, los carpetines los puede armar cualquiera de los/as funcionarios/as de la regional.

Esto es el documento firmado, el original, las carpetas son lo más valioso que tenemos, es más, en las carpetas yo te voy a mostrar una grande, vieja, que hay cosas que vos decís ya no, esto no lo vas a precisar, sin embargo, es una de esas cosas que conservas. Es la información que tenemos. Lo que tengo en la computadora es esto sin firmar, que no tiene ninguna validez.

En la regional tienen un archivo con la documentación en papel, otro archivo con la misma documentación escaneada y un tercer archivo en el sistema de gestión de información institucional al cual se puede acceder de cualquier usuario electrónico del INC. Los documentos del primer archivo, tiene un sello que indica que hay una copia subida en este último sistema.

En el INC, así como en tantas oficinas públicas, el poder y la autoridad del papel firmado y sellado otorga al portador plena convicción de lo que es oficial, la certeza de lo indispensable para llevar adelante la tarea.

Las carpetas están ordenadas cronológicamente y guardadas en archivadores de tonos metálicos, en los cuales se colocaban según sus años el lugar que le toca.

Según Ximena, los documentos tienen números asignados. Cada documento se supone que tiene que tener un número que lo individualiza. “Ahora vamos 1100 documentos que hizo la regional en lo que va del año”, dice. Al parecer no hay otra explicación en relación a la numeración de los documentos. “Ni siquiera sabemos que es el 32”. Se eligen número de una planilla electrónica y se pintan de amarillo a medida que se usan. La única regla es reiniciar el conteo año a año. Vinculado a esto de los números aparece una mención en relación a los cambios a partir de la política de la cotitularidad, “la única diferencia es el número de colono, los casos que es individual tienen solo un número y si es cotitular tiene dos”.

## Desde “la carpeta de colonización”

Luego de varias idas y vueltas logré coordinar una nueva visita a la casa de Estela. Me parecía importante compartir con ella algunas de mis ideas y reflexiones. Aprovecho quizás mi relación con ella, la confianza y el cariño de muchos años. El tiempo que hace que nos conocemos y haber compartido diferentes momentos quizás ayudó a generar una relación más estrecha y frontal que con otras colonas. Incluso, hace años, fui con mis hijos a pasar el día a su casa. En aquella oportunidad, coincidía la realización de la asamblea anual de la sociedad fomento de la colonia y el festejo tradicional de fin de año. Si bien esta visita significó trasladarme con mi auto a la colonia y pasar casi todo el día en el campo, dejó un recuerdo familiar, afectivo, que hasta el día de hoy está presente en nuestras historias. “Qué edad tienen tus hijos?”, “te acordás cuando vinieron acá?, le tenían miedo al chanco, recuerda Estela (porque ni para mí ni para mis hijos parecía divertido montar semejante animal embarrado).

Aquel día llegué a las 9.30 de la mañana. Era sábado. Hacía mucho calor, ese calor de principios de enero. Corría un aire pesado. Había mucha claridad que se reflejaba en el piso de balastro, en los nylon de las reservas y las chapas de los galpones. Olor seco, a polvo seco. Ella sale a recibirme junto a su hijo pequeño. Lo primero que hacemos es hablar de él, de lo grande que está. Mira a lo lejos, hacia el campo y señala a su marido. Subido al tractor parecía estar moviendo los fardos para llevarles comida a las vacas.

Entramos a la casa hablando de los perros que nos acompañan, que saltan y ladran alrededor y adentro seguimos hablando de los gatos. Los perros no entran, los gatos sí. El niño interviene, me muestra sus juguetes y damos una vuelta por la casa mientras cuenta los arreglos que han hecho desde la última vez que fui.

Según veo, antes que yo llegara, ella estaba sentada en la mesa de la cocina registrando las caravanas de las vacas para organizar un pedido.

Nos sentamos a la mesa. ¡Aire acondicionado prendido! Seguimos hablando, nos “ponemos al día” dijera ella a la vecina, “la señora de García” a quien enseguida

salimos a buscar a la ruta. Volvían de pasar unas vacaciones en las termas junto a su hija que cumplía 15 y el ómnibus las dejaba allí. En ese breve viaje hablaron de otra vecina de la colonia, “la que dejó a [el marido] y se quedó sin nada”, buen ejemplo para pensar en la cotitularidad comenta Estela riéndose.

Cuando volvemos a la casa nos ponemos a hablar del tema que me llevó allí. En eso llega el marido, “las dejo hablar cosas de mujeres” dice como tanteando a ver cómo se ubica. Se hace el mate y se sienta a jugar con el niño que seguía alrededor nuestro entretenido con sus juguetes. Me ofrece mate mientras escucha lo que hablamos, en silencio, entre el mate y el juego del hijo. Ella habla de la misma manera, esté o no esté él. Todo lo referido al predio habla en primera persona, pero por momentos, en referencia a la participación o la toma de decisiones lo incluye y habla de los dos. El marido interviene en la conversación cuando ella lo incluye. Me parece que él cuando se da cuenta que el tema no es “de mujeres” se acerca. Encuentra espacio, supongo se sentirá cómodo. Viene a la mesa con nosotras y continúa cebando mate, pero ahora sentando a mi lado.

La conversación giraba en torno a la regional del INC, el funcionariado y los documentos que circulan.

Le pregunto, “¿Vos tenés una carpeta donde guardás esos documentos? ¿Me la mostrás?”

“Si de mi fracción tengo dos, te voy a mostrar la primera, pera que le saco el polvo”, dice Estela.

En un rincón de la sala, sobre una mesa había una torre de papeles y carpetas. Agarra una que estaba en un costado, “a mano”, y la trae a la mesa sacudiéndole el polvo. Lee, “resolución de fecha del 18 de febrero de 2010, acá es cuando nos entregaron el campo. Pero acá esto es para la reunión cuando nos dieron la toma de posesión”. Cuando ella trae la carpeta del INC surgen anécdotas, recuerdos. Entre los dos reconstruyen la historia con ayuda de los documentos que van apareciendo en la carpeta ordenados con cierto criterio cronológico. Enseguida él cuenta una anécdota de cuando vinieron a ver la fracción y se imaginaban que les podía tocar la que justamente les tocó. Se nota emoción, risas y cariño en el relato.

“La carpeta la lleva yo”, dice Estela mientras pasa los documentos. De manera quizás entreverada para quien no conoce los términos propios a las rutinas institucionales, Estela va contando lo que aparece en la carpeta. Lee sus títulos, las fechas y hace comentarios cargados de afectos y emociones. Más allá de entender el hilo de sucesos, al transcribir esta conversación busco mostrar el modo en que se trenza la vida entre los papeles del INC.

Estela: [...] estos son los vales de los dineros que nos prestaron para la casa. Esta es una notificación de deuda de renta o de pago o de algo de eso [lee la notificación], esto 2012 también [...] 23 de marzo de 2010 ah esta es la entrega, están entreverados...cuando nos dijeron que en un año íbamos a estar todos acá, [risas], pozo para provisión de agua, esto debe ser [...] acá dice [...] diciembre de 2010, ah estos son los créditos individuales para hacer los pozos, pero a mí el instituto no me dio, debe ser alguna cosa que me la trajeron una resolución que había para hacer el pozo pero yo lo hice por el ministerio el pozo...acá tengo la ley, se ve que se resolvió algo y puse la ley acá, tengo un librito con todas las leyes que también tengo.

- ¿Por qué la tendrás allí? ¿Han leído las leyes relacionadas al INC? [pregunto].

- Si alguna que otra cosa hemos leído [responde entre risas].

- Yo me acuerdo que una vez estabas hablando de algo y me respondiste algo así como si van a aplicar todo lo que dice la ley mira que hay algunos capítulos que [...] [le pregunto].

- Si y también cuando los festejos del reglamento, si van a aplicar la de Artigas, nos faltan una cantidad de hectáreas [dice riéndose].

[Sigue con la carpeta]. Mira esta es cuando me tomaron los datos en la regional. El otro día le dije a [el regional], vos fuiste el que me tomaste los datos. [...] Esta es la notificación de una de estas resoluciones, mira acá está firmada [señala].

- ¿Y cuando les traen estas notificaciones las leen? [pregunto].

- Y sí, sí, hay que firmarlas [exclama] Yo soy muy de leer sí. A nosotros en lo particular nos han traído muy pocas resoluciones, estas etapas fueron muy de papeleo pero después no, alguna vez por la renta, pero no nos han notificado en nada en particular, con la fomento más así al principio sí, pero ahora estamos en una fase que ya tenemos todo más armado y no necesitamos tanto de la parte de colonización, de la parte administrativa porque ya está marchando entonces no se da tanto de estas cosas [...] estos son todos los que se presentaron...acá está la resolución de los que no tienen prioridad...acá dice quienes vinimos cuando hicimos la última preselección, este es el inventario de la fracción [...] se resuelve...visto y considerando...notificación por cedulón, modificación de garantías, ah estos es [...] [lee toda lo que dice la resolución], era por eso, pedimos igual no teníamos nada que perder [...] ah esto es la luz y no me acuerdo que otra cosa más de incorporación de mejoras [...] estos son vales, por la casa, por el tambo, vales, vales, vales...ahí está el valor del pozo, esto es el proyecto de agua. Te acordás que me lo mandaron para atrás [...].

[Cuando le pregunto acerca de la utilidad de guardar estos papeles, si los consultan y si es así en qué situación ella lo ve comenta la siguiente]

Como un recordatorio, es importante guardarlo, alguna vez para sacar algún costo de algo o alguna fecha del que se hizo tal cosa se mira. Y la de la fomento también. Esa se mira bastante más, se va para atrás y se sacan muchas cuentas (Extracto de entrevista con Estela, 2020).

Se hace notar aquello que comentaba la funcionaria administrativa de la regional, acerca de la historia de vida de los colonos vista a través de los documentos. Mientras que, para aquella, la carpeta se toma del fichero para trabajar y gestionar las cuestiones ligadas al colono-fracción, para Estela es un registro de su actividad, de su trayectoria productiva predial, pero también recorre su vida al entrelazarse con momentos familiares e íntimos. Es a la vez una fuente de insumos para tomar decisiones productivas prediales, es la contracara de cada obra realizada en el predio, de algunos momentos claves y también la carpeta conforma un bien de resguardo, que es mejor tener y guardar.

De este modo, el encuentro con los documentos estatales, como interlocutores en el trabajo de campo, permitió mostrar la manera en que ellos forman parte de la trama de vínculos que se establecen entre las personas y nos permiten dar cuenta de sus experiencias en relación con las políticas, pero más allá las cuestiones normativas. Al seguir la circulación de estos documentos se visualizaron diversos usos, formas y dinámicas que se despliegan a su alrededor. En particular, existen procesos que operan y tienen que ver con una dimensión más intersubjetiva que (circula junto con estos documentos) da cuenta de los sentidos que adquieren y el modo en que entrelazan lo normativo, los imperativos morales y las prácticas (Barna 2014). Tal como dijimos antes, la cotitularidad colocó a las mujeres en los documentos, puso en juego controversias acerca de cómo argumentar (y que evidencia utilizar) cuando se trata de *las colonas*.

En el próximo capítulo, nos desplazaremos hacia otra de las cuestiones que rodeaba a la política: las relaciones que se establecen en torno a la tierra y los contrastes que introduce la cotitularidad, lo cual nos lleva a reflexionar sobre cómo se vive la

política en relación al trabajo, a la titularidad de la tierra y la propiedad de los recursos.

## **CAPÍTULO 7. La experiencia de la cotitularidad vivida desde la cotidianeidad de los emprendimientos familiares. Sobre el trabajo, la propiedad, el reconocimiento en clave de género**

La noción de titularidad, de trabajo, la posibilidad de establecer un contrato, el derecho a la tenencia de la tierra y la propiedad de los recursos, son ejes que se enuncian como estructurantes y que organizan las relaciones sociales en torno a la tierra. Sobre estas ideas en la primera parte del capítulo abordo las experiencias de las mujeres que habitan en tierras del INC, a la luz de las observaciones que surgen durante el trabajo de campo y en diálogo con las contribuciones propuestas por Honneth (1997, 2009) y Fraser (1996).

La idea de ser reconocida por el INC (que expresan las mujeres trae la política de cotitularidad), de ser considerada como mujer rural, como trabajadora, productora y titular de los bienes, me llevó a explorar cómo se sentían y se pensaban las mujeres, cómo experimentaban estos movimientos ligados a la política y cómo incidía en sus vidas. Por otro lado, también surgía la oportunidad de revisar cuestiones vinculadas a la política. Acerca del modo que desde la política se comprendía las problemáticas y necesidades de las mujeres, y el valor que consideraba tenían para los procesos de colonización. Por último, para entender estas cuestiones parecía relevante indagar sobre el modelo socio productivo en el cual se aplicaba esta política, las formas de organización del trabajo y el lugar que ocupa el hecho de tener la titularidad de los recursos. La política pretende modificar la tenencia de la tierra (que puede incidir en la propiedad del ganado y otros recursos productivos vinculados a la explotación familiar, así como en el acceso a otros bienes y servicios), lo cual desde la formulación de la política llevaría a “avanzar en derechos” y “lograr mayor autonomía para las mujeres” que habitan en tierras del INC. En las próximas páginas intentaré reflexionar sobre estas ideas y las preguntas que se abren acerca del modelo sobre el cual se organizan los emprendimientos y cómo se configuran las relaciones y se plantea la distribución del poder.

Por otra parte, esta política (a través de los discursos de las autoridades del INC y el modo que fue documentada en resoluciones, planes políticos y el proyecto de ley que le dio origen, y que abordamos en los capítulos anteriores) demuestra una preocupación respecto a la situación de las mujeres y el reconocimiento de las desigualdades de género que atraviesan al medio rural y en particular condicionan el acceso a la tierra. Por ello, sobre el final del capítulo abordo, desde una perspectiva relacional, la manera en que los múltiples ejes de diferenciación social se convierten en ejes de desigualdades (Jelin, Motta, Costa, 2020) que pueden aumentar o reducirse a partir de la implementación de políticas. Más específicamente, la pregunta que planteo es, cómo afecta la política a las distintas mujeres según su edad, su lugar de residencia, su nivel de estudios o sus recursos socioeconómicos y, si en la formulación de la política se atendieron estos aspectos (que en general aparecen entrelazados). Lo que apunta la política es al acceso a la tierra de las mujeres mediante la adjudicación-con. Desde la política se interpreta que la adjudicación a un varón supone la no-adjudicación a una mujer y esto se traduce en un problema de desigualdad de género. Sin embargo, ¿la adjudicación-con lo resuelve? Sugiero que esta perspectiva no problematiza sobre los procesos de producción de las desigualdades y no articula la desigualdad entre varones y mujeres con otras desigualdades de edad, clase, etc.

### **Sobre la idea de trabajo y de propiedad en los emprendimientos familiares**

Tal como surge de trabajos anteriores (Camors, 2015; 2021a), en los establecimientos familiares predomina el trabajo a cargo de las personas que integran el hogar, con baja contratación de mano de obra. Si bien, tanto el varón como la mujer aportan su fuerza de trabajo en el emprendimiento, el varón frecuentemente será identificado como responsable y quien tomará las decisiones. A su vez dispondrá del uso y control de los medios y definirá sobre los resultados de la producción. En este sentido, es posible sostener que la organización del

trabajo, en las unidades de producción familiar, se divide en términos de tareas para varones y tareas para mujeres.

A partir de observaciones en las dinámicas diarias en emprendimientos familiares en las colonias del INC es posible apreciar que la división del trabajo según sexo mantiene generalmente la expresión tradicional del patrón cultural por el cual los varones son los responsables del trabajo de campo y las mujeres las encargadas del cuidado y reproducción del hogar, así como llevar adelante tareas de “apoyo” o “ayuda” a la producción (ambas nociones relacionales que dan cuenta del vínculo a la interna del hogar).<sup>99</sup> No obstante, esto ha ido cambiando y cada vez están más presentes las tareas compartidas, o cuya distribución no se realiza en base al sexo. De igual modo, predomina la división sexual del trabajo como un eje estructurador de las relaciones sociales y ésta explica, en parte, las inequidades existentes en las relaciones en el hogar.

Stolen ha sugerido (2004) que las formas de organización sexual del trabajo se traducen en relaciones jerárquicas que se trasladan más allá del hogar y condicionan el acceso a las mujeres a otros espacios y roles. Bajo esta perspectiva, la asignación de tareas que impone a los varones el trabajo productivo (espacio público) y a las mujeres el trabajo reproductivo (espacio privado) favorece un trato diferencial entre las personas dentro y fuera del hogar.

En relación a esto, recuerdo una colona con un hijo varón que orgullosa contaba que ya estaba saliendo a ayudar al padre en las tareas del campo. A los 13 años arreaba el ganado en la moto, llevaba y traía las vacas a la sala de ordeño y acompañaba al padre en otras actividades prediales. Esto era visto como la posibilidad de sustituirlo en el futuro o en caso que el padre tuviera que salir a realizar otras actividades fuera del establecimiento. Por otro lado, las dos hijas menores se quedaban con ella en la casa. La del medio, de 10 años, ayudaba en las tareas domésticas, tanto en la limpieza y la preparación de la comida como en el

---

<sup>99</sup> Esta división involucra un conjunto de creencias, prácticas, tradiciones y formas de comprender la vida personal y social que se naturalizan y reproducen socialmente, al tiempo que establece una estructura jerárquica que atraviesa todas las relaciones al interior del hogar, pero también se reproducen fuera de este.

cuidado de la hermana menor, de unos 3 años. Al hablar sobre sus hijos (tal como hacemos todas las madres creo yo), se colaban emociones, afectos y valoraciones sobre las formas de relacionarse con cada uno de ellos, atravesadas por sus expectativas y deseos sobre las tareas que realizarán en el futuro.

Algunas de las reflexiones planteadas por Stolen (2004) a partir de su trabajo en el campo argentino apuntan al modo en que:

[el] trato diferencial se convierte en la base de las formas de restricción en la práctica, tales como las diferencias en intereses y habilidades, en las cuales, a su vez, determinan entre otras cosas oportunidades de heredar tierras y convertirse en chacareros en el futuro. El acceso desigual hacia el aprendizaje de habilidades y la educación en general, es uno de los mecanismos por los cuales la división sexual del trabajo se tornó un sistema poderoso de restricción social (p.164).

Asociado a esto podríamos decir que la organización sexual del trabajo es una de las categorías centrales para entender la configuración del sistema de género en el contexto rural. No obstante, durante el trabajo de campo surge que la titularidad de la tierra (el derecho a su uso mediante un contrato con el INC) o la propiedad de la tierra (la posesión y posibilidad de disponer, dentro de los límites legales de la ley de colonización) también configuran ejes que estructuran y organizan las relaciones sociales en torno a la tierra.

Las mujeres que recibieron tierra mediante la titularidad conjunta asocian la idea de ser titular de la tierra y “empezar a existir” a la idea del trabajo, “ahora trabajo”. Al indagar en estas expresiones, sobre cómo eran agenciadas por diversas mujeres y sobre las posibles relaciones entre estas categorías aparecieron otras, tales como, la propiedad de los animales (“tener el DICOSE”), la participación en ámbitos institucionales, de organizaciones y de grupos de producción, así como la asistencia a remates y ferias (para compra y venta de animales); contar con el beneficio de la seguridad social y el FONASA<sup>100</sup>, acceder a la titularidad de la matrícula de CONAPROLE, de la cuenta para la compra de insumos productivos o la tarjeta del banco. La pregunta que me hacía entonces era ¿cómo se unían estas categorías que

---

<sup>100</sup> Fondo Nacional de Salud, es el ente financiero encargado de recaudar, administrar y distribuir el dinero que el Estado tiene destinado a la salud en Uruguay.

daban cuenta de dimensiones productivas, financieras y sociales ¿Qué las ligaba? ¿Qué representaciones crean? ¿Qué se imaginan?

En una colonia en el litoral oeste del país, me acerco a dos mujeres que estaban en un galpón conversando, una, con delantal de plástico blanco, parada detrás de una antigua mesa de madera despintada, desgastada, con la parte de superior (la mesa propiamente) de mármol blanco. La del delantal blanco empuñaba uno de esos cuchillos de hoja larga y filosa y sobre la mesa distribuía abundantes trozos de carne cruda que iba cortando y apilando hacia un lado. Hacia el otro lado de la mesa, desechaba los desperdicios en una gran tarrina azul. La otra mujer conversaba parada desde la puerta, recostada sobre el marco de metal, mientras miraba a las hijas jugar en el patio del fondo de su casa, que delineaba el frente de este galpón. El galpón también oficiaba de garaje donde guardaban el auto, la moto y la maquinaria. En una de sus paredes, sobre un rincón asomaban bien dispuestas en una especie de estantería un montón de herramientas. Sin embargo, este día el galpón era el lugar donde preparan la carne para congelar y conservar comida durante varios meses, luego de la faena. A pesar del gran tamaño del galpón, el olor a carne cruda y sangre fresca estaba impregnado en el aire. Las moscas sobrevolaban más allá de la mesa y la tarrina. La mujer que manipulaba y cortaba la carne tenía sus manos cubiertas de sangre y restos de carne pegados entre sus dedos. Su tarea la desenvolvía con gran habilidad, mientras conversaba.

Hablaban de cuestiones de la colonia, la que estaba en la puerta muy animada cuenta que acaba de firmar el contrato en cotitularidad por la fracción que había sido adjudicada hace dos años a su marido y donde vivía junto a él y sus hijos. “Ahora si voy a tener que ir a trabajar, no me queda otra” dice entre risas y sigue con otros comentarios en relación a otras formalidades vinculadas al contrato.

Ellos son tamberos, arrendatarios de un predio de unas 100 hectáreas. En ese momento tenían ganado de carne, parte del predio arrendado para la agricultura y ordeñaban alrededor de 40 vacas en una sala que compartían con otros vecinos y vecinas. Ir a trabajar era ir a la sala, a ordeñar las vacas o hacer la limpieza después del ordeño, o, era ir al campo, a encargarse del pasto y de recorrer los animales. En

este tambo, ambos hacen el ordeño, pero según dicen, ella lo ayuda a él, porque a veces ella tiene que quedarse con las hijas o salir a hacer algún mandado, así que el que queda fijo es él. Cuando el marido tiene que salir, contratan a un peón para que haga el ordeño. En general, es algún hijo de algún vecino de la colonia.

La otra mujer, detrás de la mesa, es cotitular de la fracción y habla de su experiencia en relación a los trámites que van a tener que hacer (la otra). Lo cuenta con fastidio, privilegiando las quejas y dejando muy poco espacio para otros detalles. Llenar papeles, ir de una oficina a otra, que te pidan hacer gestiones que ni se sabe para qué son. Era como una conversación que circulaba sin ninguna conclusión, pero lograba mostrar el disgusto del proceso. Sin embargo, ella misma declara que siempre se ocupó de los trámites (incluso antes de ingresar al INC como cotitular), porque a su marido no le gusta y en cambio ella aprovecha esas vueltas para andar por el pueblo. Particularmente les preocupa la inscripción en la seguridad social, la posible modificación de la tributación y pérdida de los beneficios sociales, que en general reciben a través del aporte del marido/titular. El tema del acceso al sistema de salud aparece como una de las principales inquietudes.

En estas representaciones es posible rastrear la idea de trabajo y la de propiedad asociadas al cuerpo sexuado, como atributos del hombre, lo cual determina una exclusión de las mujeres.

Pateman (1995), en relación al lugar del trabajo del hombre y su participación política más amplia en relación al “Estado de bienestar”, plantea que la contribución del hombre es parte de una construcción social como individuo y en tanto tal es propietario de su persona.

El trabajador es el hombre que ofrece como parte del contrato [sexual] una parte específica de propiedad en su persona; a saber, su fuerza de trabajo; y, como propietarios, todos los hombres pueden ser incorporados en un pie de igualdad como ciudadanos del Estado de bienestar (p.25).

Pateman sostiene que la contribución que se le demanda a la mujer es una cuestión que atañe a lo privado, a los cuidados, a las tareas domésticas y reproductivas (lo

cual queda demostrado en la ley de colonización y en la figura de “el buen colono y su familia”, tal como vimos en el capítulo 3).

Según esta perspectiva la idea de trabajo implica a su vez una idea determinada sobre el cuerpo y en relación a la posibilidad de entregar su fuerza de trabajo y su tiempo como su contribución (parte del contrato sexual en términos de Pateman). En este marco, la no incorporación de las mujeres al espacio político se sustentaba en su exclusión del espacio público.

De este modo sugiero que la ubicación de las mujeres en la esfera pública es parte de los cuestionamientos que trae la cotitularidad de la tierra. Si bien las mujeres mantienen sus roles vinculados a las tareas domésticas y de cuidados, aparecen menciones (enunciadas en los documentos sobre la política y en el hacer cotidiano de las mujeres) que desafían su incorporación en otros espacios, antes “propios” de los hombres. Incluso, esto puede ser favorecido por ese descentramiento que plantea sobre la idea del hombre como jefe de familia (único con la capacidad de proveer el sustento del hogar). En otro lado (Camors, 2015), había analizado el vínculo existente entre el grado de involucramiento de las mujeres en la esfera productiva con la situación de tenencia de la tierra. Una de las conclusiones a las que arribaba en ese estudio era que, las mujeres titulares de la tierra tenían mayor nivel de involucramiento con lo productivo, lo cual valoraba a través de los intereses que manifestaban en los temas productivos, en el nivel de participación (en relación a la asistencia técnica, a proyectos prediales o en espacios de incidencia) y de la toma de decisiones sobre el emprendimiento. Sobre el final de esta primera parte, a través de la experiencia de Camila, mostraré el modo en que algunas de estas categorías se conectan en el hacer cotidiano (en su relación con su pareja, con su hijo, con sus vecinos y vecinas, con el trabajo en el predio, en su vínculo con el funcionariado del INC) y sobre las interrogantes que ella plantea a partir de “ser cotitular”.

Previo a ello, veremos algunas referencias al sistema de aportación rural y sus modificaciones luego de la titularidad conjunta de la tierra a los efectos de comprender la naturaleza de las inquietudes mencionadas por las mujeres en relación al trabajo. Esta perspectiva pretende ilustrar el ámbito de las políticas entre las cuales se introduce la cotitularidad.

## *Sobre la formalización de las trabajadoras rurales*

El contrato de arrendamiento de tierra del INC requiere de la inscripción de sus titulares en el Banco de Previsión Social (BPS). En el año 2015 cuando se aprueba la cotitularidad, una de las mayores preocupaciones entre las colonas, era que ante BPS los dos integrantes de la pareja tributaban como titulares y de este modo entendían se duplicaba el aporte (patronal) y perdían el beneficio del acceso a la salud a través de FONASA. Luego de un proceso de trabajo interinstitucional, entre BPS e INC, ambas instituciones acordaron un mecanismo de excepción, opcional, mediante el cual se brindaba la posibilidad que los cotitulares (del contrato) se registren ante BPS bajo la figura de empresa unipersonal con cónyuge colaborador/a. De esta manera, se mantenía el mismo sistema de tributación anterior a la cotitularidad, más allá que el contrato de arrendamiento por la tierra estuviera a nombre de ambos. Este acuerdo, netamente administrativo, daba una solución parcial al prever una figura que no aumentara la carga contributiva del emprendimiento y mantener los beneficios de cobertura de salud. No obstante, al mismo tiempo tensionaba la supuesta autonomía de las mujeres conquistada mediante la política. Mantenía el sistema de tributación mediante el cual las mujeres quedaban en un lugar secundario, de apoyo, y accedían al beneficio de la seguridad social a través de su marido/titular.

En Uruguay, la figura de cónyuge colaborador se crea en los años '40 para la inclusión del cónyuge titular de una empresa que realiza aportes a la seguridad social en la rama de actividad tipificada como Industria y Comercio. Décadas más tarde se introduce esta figura en el régimen de aportación Rural a los efectos de garantizar la cobertura de seguridad social a la cónyuge del titular del emprendimiento familiar. Específicamente se menciona a las mujeres que participaban de hecho en la dirección o administración del establecimiento familiar pero no pueden administrar sus propios bienes ni los gananciales.

En la aportación rural, las empresas realizan un aporte básico sobre la tierra, determinada por el número de hectáreas índice de productividad CONEAT, multiplicadas por una tasa de contribución (Unidad Básica de Contribución) con

acrecimientos cuando se integran con más de una persona como titular con actividad. La figura de cónyuge colaborador/a adquiere derechos jubilatorios a través del pago de un 10% de acrecimiento sobre el aporte básico sobre la tierra. Su existencia, en tanto se cumplan algunos requisitos, no modifica el beneficio de la afiliación mutua (FONASA).

Los datos de evolución histórica del número de personas activas registradas bajo la figura de cónyuge colaborador y el porcentaje según sexo, evidencia que esta está constituida mayoritariamente por mujeres, las cuales representan a más del 81,3% de las personas en este régimen (Santos, 2016).<sup>101</sup>

Se desprende de lo anterior la connotación sexista y conservadora hacia las mujeres de la figura de cónyuge colaborador, más aún cuando está asociada a una modalidad de aportación por la tierra que se arrienda en titularidad conjunta. No cabe duda que esta figura implica el reconocimiento de derechos jubilatorios y cobertura de salud, sin embargo, no contribuye al reconocimiento del trabajo que realizan las mujeres en el emprendimiento familiar. Este, desde el punto de vista formal, mantiene su configuración de empresa individual, colocando en el centro el trabajo remunerado, lo que le permite al hombre ejercer su rol de protector y proveedor familiar. Por su parte, las mujeres, mantienen su rol asociado a la “ayuda” (en relación al emprendimiento productivo) y a lo doméstico o reproductivo. No aportan a la seguridad social y no tienen derechos como trabajadoras, sino como complemento del trabajo del marido/titular. A su vez, este sistema de aportación no favorece que las mujeres accedan (al menos desde lo formal) a otros recursos, bienes y servicios, a su participación en otros ámbitos fuera del emprendimiento y a la toma de decisiones.

De todos modos, cabe señalar que la política de la titularidad conjunta otorga la posibilidad de que cada integrante de la pareja se beneficie directamente. Este es el cambio sustancial en términos de género propuesto por el INC mediante la

---

<sup>101</sup> El dato refleja la evolución de cónyuges colaboradores de Industria y Comercio y Rural. En el estudio se refleja que estos contribuyentes son principalmente mujeres y el tipo de aportación y mayormente rural (Santos, 2016, p.48)

adjudicación-con. Esto es así, tanto para aquellas mujeres que no estaban dentro del sistema de seguridad social como para aquellas que figuraban como colaboradoras y ahora podían reclamar su incorporación como titulares. Sin embargo, dado los costos de tributación se sigue optando por el sistema de titular con cónyuge colaboradora.

Lo cierto es que, en este proceso, se renuevan varias discusiones acerca de la formalidad del empleo rural, la necesidad de políticas diferenciadas y la modificación de la legislación vigente que permitan adecuar la normativa a la nueva realidad del sector.

### *El caso de Camila*

Camila vive desde el año 2012 en un establecimiento ganadero en una colonia en el norte del país junto a su marido y su hijo pequeño. Inicialmente, la parcela fue adjudicada en forma individual a su marido. Se había presentado a un llamado, resultó beneficiario y la adjudicación provisoria se realizó a su nombre, en titularidad individual.<sup>102</sup> Sin embargo, al cabo de dos años, al momento de la confirmación como arrendatario del predio ya estaba vigente la disposición respecto a la titularidad conjunta. Fue a raíz de la renovación del contrato que desde el INC se le informó al titular que debía firmar también su pareja, en “cotitularidad” le dijo un funcionario administrativo de la oficina local, ya que ambos residían allí y reunían las condiciones dispuestas por el INC para ser beneficiarios/as (el “perfil colono”). Esto implicaba la incorporación de ella como titular del predio.

Antes estaba para acompañarlo a él, era la ama de casa, había reuniones con los del INC que nunca me involucraba, era más bien el apoyo [...] antes no me asomaba al corral, ahora voy [...] he aprendido mucho, no sabía de animales, la fecha de las vacunas, pero todavía no salgo a caballo [...] he aprendido a atajar, a embretar, a poner animales al tubo y estar medio alerta para alcanzarle alguna cosa. Siempre

---

<sup>102</sup> La adjudicación provisoria o en disfrute precario refiere al período de prueba, entre la toma de posesión de la tierra y la suscripción de un contrato de arrendamiento con plazo (en general de 10 años renovables).

lo ayudo porque él es solo y hay cosas de hombre que no lo hago, agarrar así animales no lo hago, que tal vez hay mujeres que lo hacen, pero yo no me veo [...] Trabajo así físico es él [...] yo a veces lo ayudo en lo que puedo [...] Capaz me falta más confianza o es que no he intentado (Extracto de entrevista 2019).

Sobre la posibilidad de imaginarse titular para Camila:

Si la mujer fuera titular, déjame pensar [...] desigualdades hay [...] pero ¿por qué es siempre el hombre el titular?, ¿es por qué es el jefe de la casa?, la toma de decisiones las tomamos los dos, nos sentamos en la mesa y hablamos [...] pero en los papeles, ¿por qué? ¿Por qué es el que trabaja, el que tiene que traer la plata y porque las mujeres priorizan más la casa que el trabajo? [...] quizás con miedo del que dirán, ay se fue a trabajar y dejó al esposo y a los hijos [...] uno siempre piensa lo que van a decir los demás entonces ya no das ese paso que deberías dar y ya te estancas y siempre estás pensando ay me voy a trabajar y queda el esposo que tiene que atender la casa.

¿Y eso está mal visto? [le pregunto]

Y tiene que estar, ¡está sí! [señala animada] (Extracto de entrevista, 2019).

En este caso Camila enuncia algunas situaciones a través de las cuales demuestra cierta asignación de tiempo a tareas con la tierra y con los animales. Manifiesta también que transita por un proceso que la ha llevado a ir ganando confianza para imaginarse en escenarios que antes concebía improbables. En su conversación prevalecía el tono emocional, personal que matiza con preguntas que reflejan esa tensión o constreñimiento sobre el asumir tareas o roles nuevos o fuera de lo socialmente establecido.

Las representaciones sobre la cotitularidad en relación al trabajo, a la participación y a la toma de decisiones, como apertura hacia el ejercicio de incorporar roles o lugares nuevos, me llevaron a explorar más detenidamente el modo que estos movimientos se expresan en las prácticas cotidianas de las mujeres y dan lugar a relaciones sociales que se constituyen en torno a la tierra.

En el apartado siguiente retomaré el caso de Camila para explorar cómo se sentían las mujeres a partir de la cotitularidad, cómo se enlazaba (y se expresaba en el hacer cotidiano) esta idea de confianza, de animarse, de sentirse más segura, o, dicho de otro modo, qué aportaba la política a nivel de la subjetividad.

## **Las experiencias en torno al reconocimiento. ¿Expectativa normativa, política o moral?**

En los primeros tiempos de implementación de la política empecé a notar en los relatos de las mujeres (quizás de manera más evidente en aquellas como Camila que están menos involucradas o más alejadas de “lo productivo”), expresiones vinculadas a animarse a asumir otros roles, ocupar otros espacios y la posibilidad de aprender otras tareas. “La cotitularidad te habilita, te reconoce, te animás”, desde realizar el ordeño, y no solo limpiar la sala, darle de comer a los animales, a hacer la recorrida por el predio. La idea de que esto “también es mío” parecía motivar una relación más cercana en relación a las prácticas vinculadas con el trabajo agropecuario. De igual modo, esto se veía con las actividades asociadas a la participación en espacios de reunión con equipos técnicos de las instituciones públicas que brindan apoyo, con el técnico que asesora el emprendimiento, en organizaciones o grupos de producción, entre otras actividades.

“Porqué viste que no he tomado la decisión yo este año voy a vender tanto ganado, pero quién dice que otro año si lo puedo hacer”. Surge a su vez la idea de disponer de mayor seguridad, de un espacio para tomar decisiones, poder firmar los papeles, hacer trámites, representar a la familia, “me da un lugar “, “te da lugar frente a otras cosas”. Algunas mujeres destacan a su vez cierto “clima social” que acompaña estos procesos, “ahora hay un cierto cambio de mentalidad. [Las mujeres] se interesan por temas que antes eran de hombres, por ejemplo, lo ves en los cursos, de esquila, de inseminación, ahora también van mujeres” (Extracto de entrevista colectiva, 2019).

Camila señala que ve otras mujeres que se animan “Se ponen las botas, el bombachín y se suben al caballo [...] si hay que curar un animal van y lo curan” pero ella todavía no, aunque cree que quizás con el tiempo lo podría hacer (Extracto de entrevista, 2019).

Las vivencias, las percepciones y las afectividades permean los discursos de cada mujer de diferente manera, pero en la mayoría es posible percibir algunos cambios

que han experimentado a partir del acceso a la tierra, sea en su situación a nivel personal, en su rol en el establecimiento como fuera del hogar.

Yo al menos no me lo esperaba, es un cambio radical, yo no iba a los corrales, a las reuniones, como que ahora me socializo más, porque él [su marido] es más sociable, yo no sé si porque el hombre es así, agarra enseguida el trato, yo no, porque no conozco me pongo en mi lugar, no estoy acostumbrada, pero si viene la gente del INC ahora intercambiamos ideas, digo lo que pienso antes los saludaba sí pero no conversaba [...] ahora me socializo más que antes, que antes no lo hacía, fui aprendiendo, incluso voy a la oficina si tengo que ir y hablo con ellos [...] lo ayudo en todo lo que puedo [al marido] en los corrales a darle de comer a los terneros, antes no salía para nada. Como cambiaste me dice él [...] cambios en mí un montón, me siento cómoda y satisfecha, antes yo no sentía que podía intervenir ahora intercambio ideas con el asistente técnico de acá [...] una se siente más segura, que conoce, como que confiás un poco más en vos [...] la gente me pregunta si me adapté (Exacto de entrevista, 2019).

Se asocia la idea de tener la titularidad conjunta de un predio con la posibilidad de adquirir mayor independencia económica. Tener “su parte” del predio o del ingreso del hogar les permite resolver sobre sus gastos, “darse ese gustito sin consultar a nadie”. Generalmente se trata de gastos que los sienten personales y están asociados a lo doméstico, a la casa, a los/as hijos/as, a su cuidado personal o para realizar actividades recreativas.

A su vez, se manifiesta un fuerte vínculo entre la política de titularidad conjunta, la tenencia de la tierra, la propiedad de los bienes asociados a ella y el mayor grado de resguardo frente a la disolución de la pareja.<sup>103</sup>

Por otro lado, sienten la posibilidad de participación en diversos ámbitos de incidencia y representación del emprendimiento familiar. La titularidad de la tierra habilita un “lugarcito” para tomar decisiones, producto en parte del reconocimiento social y jurídico que conlleva el título de propiedad o contrato para el uso de la tierra.

---

<sup>103</sup> En esta línea diversos estudios en poblaciones rurales relacionan la tenencia o propiedad de la tierra de las mujeres con una posición de negociación más fuerte dentro del hogar y la comunidad, al tiempo que consideran que el hecho de poseer bienes refuerza el lugar de resguardo de la mujer, la posibilidad que las mujeres subsistan fuera del hogar más allá del vínculo marital, logrando así mayor autonomía (Agarwal 1994; Deere y León 2005; Camors 2015).

Esta apertura de la política, y el despliegue de otras prácticas asociadas a ello, gesta un sentimiento de realización personal, de algo logrado que lleva a asignar tiempo y asumir roles por fuera de lo doméstico. La posibilidad de decidir y de participar promueven también un sentimiento de mayor protagonismo en el emprendimiento productivo, y viceversa.

Bajo esta perspectiva, la política de la titularidad conjunta estaba incentivando representaciones ligadas a la autoconfianza, el autorespeto, la autonomía tanto económica como social. Ponía en juego valores compartidos, intersubjetivos, que podrían lograrse y perderse y motivar la construcción de identidades (en el sentido de Honneth, 1997).<sup>104</sup> De esta manera, pensarse como productora, inscribirse en llamados como solicitante a tierra, buscar financiación, asistir a capacitaciones productivas, reivindicar sus derechos, entre otras cuestiones que parecía gestarse a partir del contrato seguro de la tierra. Así también, ir perdiendo el miedo al “qué dirán” porque hay un reconocimiento normativo que las impulsa a ocupar otro rol. Podría decir con Honneth (2009) que es una manera de ganar prestigio social en el sentido de valoración social e individual en un contexto de valores comunes y una praxis común.

Ahora bien, el vínculo contractual directo con el INC que otorga derecho de uso por la tierra es importante, pero no (necesariamente) suficiente para generar otros cambios, por ejemplo, en cuanto a la modificación de los roles de género asociados a la organización del trabajo en la explotación familiar.

En el capítulo 6 se ha demostrado que el papel del contrato es fundamental en tanto lleva a cierta redefinición de las relaciones sociales, institucionales, políticas, jurídicas y simbólicas. El modo en que a partir de la firma de un contrato por la tierra las mujeres comienzan a experimentar cambios en sus relaciones da cuenta de su importancia. Sin embargo, tal como he mencionado en otros sitios (Camors,

---

<sup>104</sup> Tomo algunos aspectos de Honneth (2009) para pensar la relación entre cierto grado de seguridad personal, derechos adquiridos y concedidos intersubjetivamente para el logro de autorrealización y reconocimiento y con ellas el despliegue de otros procesos que transcurren en la interacción y motiva la construcción de identidades positivas (Honneth, 1997).

2015, 2016), sucede que hay cuestiones (patriarcales) internalizadas que no es posible desmontar solamente mediante el modo contractual y que desbordan el ámbito administrativo-formal de la cotitularidad.

A menudo, este reconocimiento conjuga dimensiones normativas y sociales al tiempo que produce movimientos vividos en diferentes niveles, entre lo personal, lo familiar y comunitario. Determinar hasta qué punto la norma social habilita el despliegue de otras posibilidades y la configuración de identidades en relación al reconocimiento recíproco, en el sentido que propone Honneth (1997) nos lleva a explorar el papel que juegan la autoconfianza, autorespeto y autoestima social, concebidas como condición previa para la autorrealización lograda intersubjetivamente.

En Honneth (1997) el concepto de eticidad es autorrealización positiva, o sea las condiciones de reconocimiento son las condiciones necesarias para la autorrealización individual. “Los diferentes modelos de reconocimiento representan las condiciones intersubjetivas que necesariamente hemos de pensar si queremos describir las estructuras generales de una vida lograda” (p. 209). El autor describe las condiciones necesarias para la autorrealización, lo que sería la identidad. El reconocimiento recíproco, dependiente del contexto histórico social, alojado en la vida social, es el núcleo normativo que define las condiciones intersubjetivas que aseguran la integridad personal de los sujetos: dedicación emocional (cuidado amoroso, atención afectiva) que genera autoconfianza; reconocimiento jurídico que genera autorrespeto (a través del derecho por lo tanto sujetos autónomos, el derecho no viene de afuera sino del reconocimiento como persona, porque se le tiene afecto y se le reconoce como persona con derechos y obligaciones), la adhesión solidaria, o sea valoración de la estima social en un horizonte común de objetivos y valores, que al compartirlos se estima valioso al sujeto, por lo que entonces aumenta su autoestima social (Honneth, 1997).

Para Fraser la justicia exige redistribución y reconocimiento, ninguno por sí solo es suficiente. Redistribución y reconocimiento como componentes de la justicia, cada una implica un concepto distinto de la injusticia: la redistribución se basa en injusticias socioeconómicas y el reconocimiento en injusticias culturales. Según

Fraser, cada una además planea soluciones diferentes. Mientras que desde la redistribución se propone la reestructura político-económica, el reconocimiento se orienta a soluciones dirigidas a cambios culturales o simbólicos, los cual sugiere revalorizar identidades no respetadas, valorar positivamente, transformar patrones sociales de representación, interpretación y comunicación para cambiar las identidades (Fraser, 1996, 2001).

Fraser (1996) desarrolla un concepto “bidimensional de la justicia, que pueda acomodar tanto las demandas de igualdad social como las de reconocimiento de las diferencias” (p.27).<sup>105</sup> En su concepción teórica elabora un enfoque integrado de las dos alternativas, redistribución y reconocimiento, de manera de abordar las dos dimensiones de la justicia social. Su propuesta teórica se orienta a concebir el reconocimiento como un problema de justicia. En consideración del concepto bidimensional de justicia, argumenta que ninguno de los dos se puede reducir al otro, ambas son perspectivas y dimensiones distintas de la justicia. El núcleo normativo del concepto de justicia para Fraser es la noción de “paridad de participación” (condición objetiva). “Según esta norma, la justicia exige sistemas sociales que permitan que todos los miembros adultos de la sociedad interactúen unos con otros en pie de igualdad” (Fraser, 1996, p.31). Para ello tiene que haber distribución de los recursos materiales para garantizar la participación; y que los sistemas institucionalizados de valores culturales tengan el mismo respeto para quienes participan de manera de garantizar la igualdad de estima social (condición intersubjetiva).

Sin embargo, Honneth tiene quizás una concepción más amplia de la justicia, en tanto la conceptualiza como garantía de calidad de las formas de reconocimiento social. Requiere de distribución de derechos y bienes, pero, además, de otras formas de reconocimiento, de autoconfianza, autorespeto y autoestima, logradas como fruto de la interacción intersubjetiva (en Fascioli, 2011).

---

<sup>105</sup> Fraser emplea el concepto de grupos bivalentes como aquellos que comparten los dos tipos de injusticias, tienen sus raíces en el estatus social y en la estructura económica. El sexo lo concibe como una colectividad bivalente. Abarca, a la vez, dimensiones económicas y dimensiones culturales evaluativas. Para la comprensión del carácter de la injusticia de género se necesita prestar atención al mismo tiempo a la distribución y al reconocimiento (Fraser, 1996).

Para Honneth “la justicia es entendida [...] como garantía de la calidad de las formas de reconocimiento mutuo –amor, derecho y estima– en las distintas esferas de la vida social “(Fascioli, 2011, p.54). La experiencia de reconocimiento vivida en estos tres niveles existenciales daría lugar a la construcción de identidad personal que se genera intersubjetivamente.<sup>106</sup> El logro de la autorealización positiva depende de la ayuda de otros en la interacción, puesto que se trata de presupuestos que no están al alcance del sujeto individual. Este reconocimiento surge de una valoración positiva que se configura sobre objetivos colectivamente compartidos, para lo cual se basa en el concepto de “comunidad mínima” para referirse a la condición previa a la autorealización; caracterizada por una intersubjetividad práctica que comparten colectivamente valores superiores (Honneth, 2009).

Asimismo, el autor entiende que la autonomía es siempre intersubjetiva, a su vez se puede lograr y perder, y es concebida como criterio de justicia. Bajo la perspectiva de Honneth, el reconocimiento se logra al producirse en una praxis común que valora los bienes y derechos otorgados/logrados lo cual podría dar lugar a una concepción de la redistribución como una forma específica de reconocimiento.

Es interesante el cuestionamiento de Fascioli (2011) respecto a la consideración de Honneth acerca de la justicia distributiva, en tanto señala que aquel no profundiza en los problemas de la distribución.

La base informacional que propone Honneth para evaluar la injusticia –la referencia a niveles de reconocimiento vulnerados– tiene la ventaja de que permite dar cuenta de todas las formas de injusticia de una forma unificada, pero deja

---

<sup>106</sup> Honneth sostiene que existen tres esferas básicas de reconocimiento. La esfera del amor, se desarrolla cuando se cubren las necesidades básicas en el entorno familiar. Cuando no es así, se bloquea el desarrollo de la autonomía personal y se deteriora la autoestima. La esfera de reconocimiento aparece cuando el sujeto entiende que tiene los mismos derechos que los demás y es merecedor del mismo respeto. Implica ser sujeto de derechos y deberes. En esta esfera se genera una identidad compartida, la del derecho, se cohesionan los individuos como miembros de una sociedad determinada. El tercer nivel surge cuando se alcanza respeto a la singularidad personal y, en más o menos grado, prestigio social. Supone alcanzar reconocimiento social, que se reconozcan las contribuciones positivas en el ámbito del trabajo o de la sociedad. (Honneth, 1997). A estas formas de reconocimiento Honneth opone tres formas que implican la ausencia de identidad personal y menosprecio: violación, desposesión y deshonor. Las tres esferas de reconocimiento recíproco que Honneth propone abren paso a diferentes formas de autonomía y de logro de la identidad personal. Las personas lograrán la autonomía en tanto cuenten con la posibilidad de la afirmación personal, fruto de la aprobación del entorno social (1997).

cuestiones relevantes de la justicia distributiva sin resolver [...] resulta bastante imprecisa al momento de considerar aspectos internos de la justicia distributiva (p.64).

Para las mujeres la política de la cotitularidad otorga reconocimiento que se expresa a través de la norma, su materialidad fija la existencia, al nombrarlas las incluye y en ese movimiento produce legibilidad (Poole, 2006; Scott, 1998.). Las mujeres, enuncian que la política de la cotitularidad va más allá de lo estrictamente normativo, en tanto convoca una sensibilidad moral acuciante en estos contextos. Era "algo oficial, no lo vivíamos hasta que me tocó a mí, la señora de...la señora de...así somos todas. Antes no existíamos, ¡ahora existo!", exclamó una mujer que recientemente asumía la titularidad de la tierra.

Ahora intentemos pensar estas miradas considerando lo que planteaba Rosa (en el capítulo 2) sobre las mujeres rurales y cómo estas viven "las realidades de la ruralidad". ¿Por qué no todas las mujeres rurales percibirán de la misma manera la cotitularidad? Antes había introducido una explicación en relación al grado de involucramiento con lo productivo. Pero, ¿qué más hay? Rosa introduce cuestiones de clase, cuestiones de accesibilidad, en relación a los cuidados del hogar, a la violencia basada en género. Lidia traía una diferencia en cuanto a lo que pasaba antes (cuando ella era chica y en relación a los roles de género) y lo que pasa ahora (sobre ello véase el capítulo 3 y 6). Para Estela la edad de las mujeres permite (en parte) explicar las distintas necesidades que se plantean. Estas cuestiones, que fueron apareciendo a lo largo de la investigación, las abordaré en el próximo apartado con la finalidad de explorar cómo es la experiencia de la cotitularidad desde una perspectiva interseccional.

## **Una mirada interseccional de las desigualdades y el rol de las políticas**

La vida en el medio rural generalmente está marcada por el aislamiento, las largas distancias, la lejanía con los centros urbanos y servicios, la dependencia de los

escasos medios de transporte públicos, entre otras dificultades de accesibilidad. Estas restricciones cuando se asocian a limitantes económicas, condicionan la participación de las mujeres en diferentes ámbitos. Es más común que se queden en sus casas, cuidando de sus familias y restrinjan sus espacios de sociabilidad. En situaciones extremas de marginación económica y social, “el hombre de la casa”, se transformará en una pieza central sobre la cual gira la dinámica familiar, social y productiva.

Este es el caso de Adriana que no maneja ni auto ni moto. Esto la imposibilita de salir de la casa sola, en tanto vive en una colonia y su fracción está a unos kilómetros de la ruta por donde pasa el único ómnibus que la lleva al pueblo. Tampoco puede llevar al hijo a la escuela, ni acercarlo a la parada a esperar el ómnibus. De eso se ocupa su marido o pasa una vecina que vive más lejos por el camino de la colonia y lo levanta para dejarlo en la ruta. Parada en la cocina, con un bebé sostenido en su cadera dice que, en cuanto al trabajo en el predio, solo ayuda con la quinta, prefiere no andar fuera de la casa. Trae papeles que va sacando de carpetas apiladas en el mueble de la cocina y le dice a la técnica de la regional, “fíjate acá si está lo que necesitas”. Fue una visita “de rutina” en la cual la funcionaria de la regional llevaba una notificación (es la manera en que la institución comunica sus resoluciones a los colonos) y aprovechaba para hacer alguna consulta. El marido no estaba.

Según Olga ha dejado de participar de las reuniones o grupos con otras familias productoras porque no pueden ir los tres en la moto. Desde que nació su hijo ella prefiere quedarse. Dice que su marido sale más obligado, por su trabajo y porque es más fácil. “Él ya anda afuera”.

A juicio de Rosa existen dos grandes limitantes para las mujeres rurales, y que afectan distintivamente a las asalariadas. Una, es en relación a los cuidados y la otra asociada a las situaciones de violencia basada en género. Si bien reconoce los avances en materia de las políticas gubernamentales de los últimos tiempos, asegura que estas políticas no llegan al medio rural. Al menos no del modo que se sostiene desde las políticas se contribuye a garantizar derechos y avanzar en mayor igualdad para las mujeres. Recordemos lo que planteaba (citado en el capítulo 2):

Si sos una asalariada rural y sufrís de violencia doméstica y el juez decreta el distanciamiento, seguramente la que se tenga que ir es la mujer, porque el varón es el que trabaja en el establecimiento y es la mano de obra más interesante para el patrón. Entonces ella el mismo día tiene que dejar su hogar, tiene que dejar su trabajo, el lugar de residencia y todo y siempre las distancias son largas para llegar a una asistencia médica, no hay acceso para estudiar, no hay acceso para trabajar porque no está resuelto el tema de los cuidados, son realidades bien particulares que sufrimos las mujeres que vivimos en el medio rural [...] mentiría si dijera que no ha habido algunos cambios, pero la realidad es que son muy pocos y quienes hacen los cambios y están en los centros de poder se auto mienten creyendo que han cambiado mucho más de lo que han cambiado, porque las cosas de fondo no han cambiado [...] es difícil, se lucha contra el poder, porque el problema de las relaciones de género son relaciones de poder y quien ostenta el poder le conviene que las cosas sigan como están y muchas veces se mira para el costado.<sup>107</sup>

En las generaciones de mujeres mayores es más frecuente el no reconocimiento de estas problemáticas y la persistencia de identidades asociadas a modelos de género tradicionales.

Una tarde conversando con Estela, recordábamos un encuentro de grupos de colonas que se dio en la colonia. Un grupo de colonas que funciona hace unos años se había propuesto visitar otros predios de colonización para intercambiar experiencias. En este caso tenían en común que pertenecían a colonias lecheras. Si bien, en la colonia de Estela no funciona un grupo de mujeres en términos formales, motivadas por el interés que generaba el encuentro entre mujeres de diferentes colonias, se propusieron convocar a todas las mujeres de la colonia para participar del intercambio.

Estas mujeres tenían esa cultura de que el marido era el que decidía, sobre todo en la parte de decisiones, porque trabajar trabajaban a la par del marido, en establecimiento chico las mujeres trabajan a la par del marido, después para fuera el marido dice que trabaja él pero adentro sabe que trabaja la mujer [...] estas mujeres tenían 15 años más que nosotras en promedio y nosotras ya cuando vinimos para acá, con los treinta y pocos años que teníamos de promedio todas, ya teníamos otras mentalidades respecto a quien tenía que tomar decisiones o quien hacía esto o lo otro.

Ellas veían eso, que cómo nosotras no nos habíamos conformado como grupo de mujeres que porque no necesitábamos ese espacio. Y nosotras no necesitamos ese espacio para luchar contra algo o para tener algo que hacer distinto, no lo

---

<sup>107</sup> Véase capítulo 2, nota 40.

sentíamos, y ellas lo sentían por eso, para formar parte de algo donde ellas pudieran hacer, resolver y lo que sea, lo tomaban por ahí, tenían la necesidad de ese espacio, y nosotras no, nosotras ya venimos a las reuniones, venimos todas, no le damos importancia, pero notábamos eso de la edad, nosotras todas éramos más jóvenes y ya vinimos acá más jóvenes. En ese ejemplo me parece que se da mucho. Acá las dos parejas más mayores que hay las mujeres no toman tantas decisiones, en la interna yo no sé si se pelean por quien toma las decisiones, pero lo que se ve es que él va decide y ella se queda en la casa (Extracto de entrevista, 2020).

Como muestra Estela la diferencia generacional es un elemento a considerar para comprender las formas de participación, relacionamiento e intereses de las mujeres. Por ejemplo, en el caso de Camila, de Adriana y de Olga, todas son mujeres menores de 30 años que accedieron a la tierra en los últimos años. Sin embargo, cabe notar que integran establecimientos y colonias ganaderas y residen en zonas rurales más alejadas de los centros urbanos. Aquí surgen otros componentes que confluyen y enmarcan el complejo entramado de interseccionalidades que se entrecruzan e inciden en las desigualdades. Género, edad, clase social, lugar de residencia, son algunas de las múltiples categorías que configuran desigualdades específicas y se insertan en estructuras sociales más amplias que nos permiten acercarnos a una comprensión más integral de las desigualdades. Desde esta perspectiva interseccional, podemos ver la manera en que los múltiples ejes de diferenciación social se convierten en ejes de desigualdades (Jelin, Motta y Costa, 2020) que aumentan o se reducen por las políticas implementadas.

De acuerdo a estas consideraciones, “las dinámicas de las desigualdades deben considerarse desde una perspectiva multiescalar y relacional, centrando la atención en las interdependencias entre los fenómenos en diferentes niveles: desde las tendencias históricas globales hasta las negociaciones locales” (Jelin, et al., 2020, p.18). Por esto, cuando pensamos en políticas que busquen revertir desigualdades de género, es preciso ampliar la mirada, concentrarse en cómo se construyen las desigualdades y realizar propuestas políticas que atiendan el conjunto de aspectos entrelazados que se configuran socialmente y conforman desigualdades.

A modo de cierre, me gustaría volver a algunas cuestiones que rodean a la política y han sido abordadas en el capítulo. En primer lugar, la cotitularidad podría estar

rompiendo ese “equilibrio” patriarcal (que se mantiene en el orden de género rural) al correrse de la noción de “ayuda”, de “apoyo”, de “la mujer de él” hacia la idea de “ahora trabajo” y construir una idea de persona -de ser individual como mujer sujeto de derechos-, más allá de “la familia”. En segundo lugar, se mostró que el reconocimiento que otorga la norma gesta relaciones y remite a nuevas formas de experiencia (va más allá de lo estrictamente normativo), en tanto convoca una sensibilidad moral acuciante en estos contextos. El tercer aspecto refiere a las experiencias de la cotitularidad atravesada por las vidas de mujeres que experimentan las dinámicas de la ruralidad desde distintas situaciones, lo cual podría explicar los diferentes modos en que perciben los movimientos que plantea la política. Por último, enfatizar que la adjudicación-con no resuelve las desigualdades de género, puesto que más allá de sumar mujeres como titulares de predios, no atiende el conjunto de procesos que causan desigualdades. Se podría plantear que esta no es la vocación de la política que solo se ocupa del acceso a la tierra “de generar estructuras institucionales y jurídicas eficaces para proteger y fortalecer el acceso, uso, tenencia y control equitativo de la tierra que se adjudica en arrendamiento a las familias de productores y asalariados rurales” (INC, 2014, s/p.). Sin embargo, en su argumento plantea un horizonte más amplio que el acceso y la tenencia, el del uso y control de la tierra. Para lograr esto, sin duda hay que reflexionar en torno los procesos de producción de las desigualdades y mirar las desigualdades entre varones y mujeres en relación con otras desigualdades. En este sentido, parece que la política requiere actualización, para que incorpore nuevas dimensiones para avanzar en lo que se propuso.

## Reflexiones finales

Esta investigación nace de una preocupación inicial sobre la implementación de la titularidad conjunta y sus efectos en las experiencias de vida de las mujeres, que me llevó a abordar la idea de estado, así como diversas prácticas y procesos que se producían a partir de la política en la cotidianeidad. En ese recorrido, me fui centrando en los encuentros entre el funcionariado y las mujeres beneficiarias para captar su hacer cotidiano, que se despliega y construye diariamente en diferentes espacios. El foco estuvo puesto en las experiencias que se configuran entre estos actores a través de la gestión local de la política, atendiendo a los sentidos, relaciones y moralidades que comienzan a (re)definirse y circular (entre ellos) a partir de la titulación conjunta. Los encuentros con los documentos me permitieron mirar al estado desde los usos y sentidos que emergen diariamente, así como seguir las formas en que se desplazan los documentos, fue componiendo esa trama de relaciones y ese fluir del poder que me propuse abordar. El estudio de los efectos de la cotitularidad vista de este modo es también una manera de acercarme a los orígenes de las desigualdades de género en este contexto.

La política de titulación conjunta conyugal/concubinaria ha sido incorporada en la institución como una modalidad de acceso a la tierra, una adjudicación-con. Esta investigación ha demostrado que, durante su implementación, se han impulsado un conjunto de iniciativas favorecedoras en materia de equidad de género para las mujeres beneficiarias. Entre sus logros podríamos destacar que aumentó el número de mujeres titulares de tierras. La proporción de mujeres titulares si bien es aún baja en el INC, ha crecido sostenidamente a partir de la titularidad conjunta. Además, la política les confiere un lugar de visibilidad y reconocimiento a las mujeres como productoras y sujeto de derecho de los apoyos que brinda el INC, al tiempo que supone una apertura para el acceso a otras políticas sociales y de desarrollo rural. Ahora bien, esto no se puede confundir con el logro de la igualdad. El acceso a la tierra no basta si realmente no es posible tomar decisiones y capitalizarse o si las mujeres no se presentan a los llamados a tierra o no se conciben como beneficiarias

de las políticas. Tal como se ha demostrado hay cuestiones más profundamente incorporadas que no es posible desmontar solamente mediante la política de acceso a la tierra y que incluso desbordan el ámbito administrativo-formal que pretende garantizar la titularidad conjunta. Por ello si pensamos en políticas que busquen revertir desigualdades de género para realizar propuestas políticas que las atiendan, es preciso incorporar una mirada interseccional, para identificar el conjunto de categorías que forman las desigualdades. No es suficiente para ello una política de acceso a la tierra, sino que deberíamos pensar quizás en una política que considere las necesidades específicas de las mujeres. Las mujeres como productoras principales deberían tener coberturas sociales establecidas que le permitieran, por ejemplo, licencia por maternidad. Así también contar con un sistema de cuidados para que no recaiga (solamente) en las mujeres esta tarea. Los requisitos de acceso a la tierra deberían basarse en criterios comunes, por ejemplo, en una formación básica (tal como capacitación en gestión predial según rubro a desarrollar) accesible para cualquier persona interesada. En definitiva, señalo algunos componentes que una política de instalación en la tierra debería considerar para superar algunos de los obstáculos identificados vinculados a brindar medios para el trabajo, la participación y la toma de decisiones. De lo contrario se continuará afectando profunda y distintivamente las posibilidades de uso y control de la tierra y otros recursos por parte de las mujeres. Por último, señalar que disposiciones de estas características no son resorte exclusivo del INC, sino que debieran situarse a otra escala y a su vez cubrir a los emprendimientos de producción familiar a nivel general.

Desde el inicio de este texto llamé la atención sobre el cambio que traía la cotitularidad. Primero a través de la idea de “desorden” ligado a la resignificación del sujeto beneficiario de la política de tierras como ser sexuado, que producía una serie de incomodidades, malestares, evasiones y resistencias entre algunos actores. La política de cotitularidad se monta en una institución fundada en las figuras de “el buen colono y su familia”, con una organización fuertemente jerarquizada y normativizada, históricamente masculinizada centrada en la producción de la tierra

y cuyo sujeto destinatario era *el colono*. Conjuntamente a la implementación de la política de cotitularidad comenzaron a circular expresiones y prácticas que la interpelaban y configuraban este “desorden” que expresa la experiencia del cambio de la política por parte de algunos actores. Con ello aparecen dos circunstancias que me llamaron la atención y refieren a lo que sucedía en el hacer cotidiano y el modo en que ciertas prácticas y procesos condicionaban la aplicación de la política. ¿Por qué se configura este cambio cómo “desorden”? ¿Cómo lleva a algunos actores a buscar alternativas en la aplicación? ¿Cómo lo vivían las mujeres? ¿Alcanza una ley para modificar las prácticas cotidianas que excluyen, en forma histórica y sistemática, a las mujeres de las oficinas públicas, de la participación y toma de decisiones en diferentes ámbitos? Estas son algunas de las interrogantes abordadas sobre las cuales reflexionaré a continuación volviendo sobre los principales aspectos que han resultado de su análisis.

La presentación se organiza en cuatro apartados, cada uno de los cuales encierra reflexiones sobre estas preguntas poniendo el acento en las relaciones de poder que tensionan las prácticas en la cotidianeidad. Sobre el final, realizo algunas apreciaciones sobre el quehacer de la antropología desde dentro del estado, con la finalidad de problematizar su contribución.

### ***Sobre los cambios de las prácticas y procesos hacia adentro del INC***

En este recorrido, un primer punto a considerar se refiere al proceso histórico en torno a la regularización de la tierra, que tal como hemos visto, ha favorecido a la reducción de la cantidad de tierras públicas, administradas por el estado. Esta búsqueda de instalación de la propiedad privada de la tierra (en forma total y exclusiva) principalmente por parte de ciertos sectores económicos y políticos, se renueva hoy en día a la luz de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (más conocida como la LUC). Esto demuestra la vigencia de aquella concepción que describo en el primer capítulo centrada en la concentración individual (de la tierra, de los recursos y del poder) como única forma de concebir la posesión de los

bienes. Entiendo que, en el marco de la ley de colonización, lo que subyace es una tensión entre la idea de propiedad (que supone la posesión y la posibilidad de decidir), la de uso de la tierra (que refiere al derecho de trabajar y habitar a cambio del cumplimiento de obligaciones) y respecto al modelo agro productivo que se pretende instalar (que desborda lo estrictamente agropecuario y tiene derivaciones políticas, económicas y sociales a nivel país).

Si observamos el lugar de las mujeres en la conformación del INC y de las políticas de tierras en Uruguay, desde una perspectiva histórica podrían comprenderse (al menos en parte) las tensiones iniciales en la implementación de la titularidad conjunta. Dicho de otro modo, al repasar la historia de las disputas sobre la tierra, sobre la propiedad y sus dimensiones políticas, económicas, sociales, institucionales y simbólicas desde una mirada de género vemos que durante el proceso de fundación y conformación del INC no se consideraron las necesidades específicas de las mujeres como sujeto de derecho. Tampoco fueron contempladas en las estructuras jurídicas institucionales creadas para regularizar y formalizar las relaciones en torno al uso de la tierra (no era vinculante). En efecto, la política de tierras y la vida institucional estaba montada bajo esta perspectiva que establecía una imagen hegemónica sobre el sujeto político asociado a “el buen colono y su familia”. Su conformación como idea, es anterior a la creación del INC, sin embargo, éste la toma de hecho, como algo dado y lo incorpora en toda la trama de formas y relaciones en torno a la tierra. Incluso, esta idea se inserta en el binomio colono-fracción (para utilizar un término más preciso siguiendo las convenciones de la institución), pilar sobre el cual giran todos los procesos institucionales.

Hay que destacar que esta normativa crea un nuevo derecho en base a la titularidad compartida cuyo fundamento se encuentra en el marco jurídico de las políticas de tierra y se basa en la noción de beneficio social de la tierra. Esto es, la tierra para quien no la puede comprar ni arrendar a precio de mercado, pero sí puede trabajarla y habitarla.

Las disposiciones legales y políticas a partir de la definición de la titularidad conjunta producen un nuevo sujeto que asume dimensiones institucionales, jurídicas, políticas y simbólicas: las mujeres titulares de tierras, *la colona*.

Asociado a esto, del análisis de las fuentes bibliográficas y documentales, así como del trabajo de campo, se desprende una construcción de sentido sobre “el buen colono y su familia” que abordo en el capítulo 3. Se trata de un conjunto de representaciones vinculadas al ser *colono* que contribuyen a la configuración de una imagen moral *del colono*. Un proceso de apropiación, internalización y circulación (en el sentido de Noel, 2013) de prácticas y discursos que permearán las relaciones entre los actores vinculados con la tierra. Todo lo que se aleje de esta construcción de sentido será sancionado, rechazado o al menos cuestionado de alguna manera y en alguna parte del proceso.

Al impulso de la normativa que deriva del proceso fundacional del INC, se delimita un marco de referencia sobre el sujeto beneficiario el cual estará conformado por leyes, políticas, procedimientos administrativos, resoluciones de directorio, planes y programas. Ligado a ello se asocian un conjunto de representaciones e ideas asociadas a lo moralmente deseable y obligatorio (Balbi, 2017) del “buen colono”, las cuales se incorporan en los discursos y las prácticas institucionales. En estas, la idea de familia aparece como un atributo necesario e inseparable *del colono*, un modo de existencia (en términos de Bourdieu, 1997). Entiendo que esta idea se funda en la necesidad de garantizar la moral *del colono*, de aquel hombre, trabajador, que desde la clase gobernante se apostaba a instalar para trabajar y vivir en el campo. De este modo, acompañado de su familia, se favorece ciertas formas de organización del trabajo y de las relaciones sociales que desde la creación del INC se asumían necesarias para el buen funcionamiento de la colonización (de la vida en colonias y su desarrollo).

La familia es una categoría importante desde los orígenes del proceso de la colonización agraria. Constituía la figura a través de la cual el estado miraba a las mujeres en tanto esposas y madres. Se entendía que aseguraba la base moral de la colonización, era creadora de vínculos, y encargada de la reproducción de la vida, del mantenimiento de los cuidados domésticos y parte constitutiva del vínculo entre el titular de la tierra y el INC. Pero al mismo tiempo es una categoría secundaria, (in)definida en relación *al colono*. Los efectos de esa configuración acerca de la idea de familia, en relación a la idea de *colono*, permearán el sentido atribuido a las

mujeres como titulares de tierras. La puerta de entrada de *la colona* a la vida institucional y política será la figura de “la familia”, la cual se interpone a la noción de las mujeres como sujeto de derecho. Incluso hoy en día vemos que, se ha extendido una práctica que “confirma en cotitularidad” al varón, aunque originalmente se tratase de una adjudicación en titularidad individual a una mujer. Es decir, luego del periodo de prueba que atraviesa toda adjudicación, se debe resolver su confirmación (la continuidad en el predio que da lugar a la firma de un contrato de arrendamiento), por lo cual se realiza un informe técnico que evalúa “el estado de explotación y ocupación de la fracción”. En caso que la entrega de la tierra haya sido a una mujer, si ésta está en pareja y reúne las condiciones (recordemos “el perfil colono” y lo que establece la ley), “los servicios técnicos” recomiendan la adjudicación en cotitularidad y el directorio lo avala. Esta situación demuestra que la adjudicación-con es importante pero principalmente para incorporar a todas aquellas mujeres que viven y trabajan en predios del INC y han quedado invisibilizadas, sin derechos sobre la tierra, ni sobre los bienes, las mejoras y la producción. Sin embargo, ¿cómo es utilizada en la práctica? En algunas situaciones, es también la puerta de entrada de los varones, puesto que se prioriza la idea de “familia”.

Estas cuestiones fueron abordadas en el capítulo cinco, donde vimos lo que sucede en el hacer cotidiano de la aplicación de la política. Observamos rutinas institucionales que expresan prácticas y discursos que tensionan el acceso de las mujeres y sus derechos como productoras y titulares de tierras. De manera recurrente, en los espacios de gestión cotidiana de la política, entre las disposiciones legales y su aplicación, emergen procesos que demuestran el lugar que juegan las dinámicas individuales y la mediación de las burocracias en la implementación de las políticas.

Mientras la cotitularidad deviene ley y se materializa en procesos institucionales se produce cierta (re)definición de las fronteras simbólicas del INC. La densidad histórica y simbólica de la normativa encuentra en esta figura *del colono*, el jefe de familia, el productor, el trabajador y legítimo beneficiario, el lugar para canalizar todos los apoyos de las políticas, en tanto poseedor de la tierra, propietario de los

bienes y de los recursos asociados a la titularidad de la tierra y del ganado. En este escenario, se produce una tensión entre lo que dice la ley (lo formal) y las valoraciones que introducen quienes participan (los usos cotidianos).

Observamos que en la gestión de la cotitularidad se generan ambigüedades y tensiones que encuentran respuestas radicadas en formas de creatividad burocrática (evasiones, chismes, u otras estrategias). En estos espacios, atravesados en la práctica por el encuentro de subjetividades aparecen aspectos no formales o normativos, que dan forma a las relaciones sociales y configuran (en parte) la gestión. En efecto, son formas que de cierto modo hacen y delimitan las relaciones y establecen maneras de hacer política en la cotidianeidad.

Actualmente, cuando miramos las políticas de género y desarrollo rural construidas en los tres últimos años vemos que se corre el riesgo de sumar nuevos elementos a estos espacios de gestión de las políticas que limiten el acceso de derechos de las mujeres. Por un lado, se perciben expresiones conservadoras (a nivel político y que se plasman en las políticas y proyectos de ley) que en este contexto encuentran espacio para manifestarse. Por otro lado, se adiciona el desgaste del funcionariado, que trabaja en condiciones cada vez más precarizadas frente al desarme de algunas políticas públicas (principalmente por la reducción de presupuestos que cerró programas de financiamiento y de intervención en el medio rural).

### ***Sobre los cambios entre las mujeres rurales***

En el inicio de este texto (capítulo 2) introduje algunas consideraciones acerca de las problemáticas que atraviesan a la producción familiar y en relación al acceso a la tierra y al desarrollo rural. Describo algunos de los procesos de exclusión asociados a la concentración e incremento del precio de la tierra, la competencia por la renta y por el uso del suelo, la disminución de los establecimientos y el desplazamiento de poblaciones rurales hacia las ciudades, entre otros. Principalmente, abordé el rol de las políticas públicas (de tierra y desarrollo rural), de la legislación y de la cooperación regional e internacional en relación a los

derechos de las mujeres rurales. Al reconstruir el escenario en el cual tienen lugar las dinámicas que son parte de la vida de las mujeres rurales, las explicaciones de Rosa acerca de lo que significa “ser mujer rural” y “vivir las realidades de la ruralidad” echan luz para pensar cómo las mujeres experimentan los movimientos que propone la política de cotitularidad.

En este recorrido, se ha mostrado que la legislación, así como las políticas de tierras y desarrollo rural, evidencian limitaciones para la regulación y generación de las condiciones necesarias para el acceso, el control, la sostenibilidad de los recursos (principalmente la tierra) y el desarrollo de la producción familiar, y en particular para atender las desigualdades de género. Si bien han demostrado avances en la incorporación del enfoque de género (lo cual se refleja en el conjunto de políticas, leyes y ámbitos de participación que proponen mejorar las condiciones de desigualdad social con enfoque de derechos), resulta necesario indagar en las condiciones de aplicación de estas iniciativas y lo que sucede en estos espacios para poder valorar sus resultados.

Respecto a las leyes y políticas de tierra, más allá de considerar el valor político y programático de los instrumentos descritos y su contribución a la igualdad de género, planteo dos interrogantes: una refiere a los actores y ámbitos en los cuales se define qué es lo justo y correcto, ¿cuál es el papel de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, del estado y de la cooperación internacional para alcanzar o promover la igualdad de género? Y la otra refiere a la implementación, a los espacios en los cuales se debate el contenido o significado de lo que expresa la ley, de los derechos que supuestamente garantiza y los efectos en la vida cotidiana de las mujeres. ¿Son espacios político-institucionales, estatales o que funcionan al margen del estado?, (en el sentido de Poole y Das, 2008). ¿Qué sucede con los sesgos y estereotipos culturales que atraviesan las relaciones, elecciones y prácticas cotidianas? ¿De qué manera garantizar lo dispuesto por la ley en la cotidianeidad, en todas las esferas de la vida?

Tal como vimos en el capítulo 7 las desigualdades de género en relación a la tierra se observan en la cotidianeidad, en los usos de los espacios, en las tareas que se

realizan (en los predios y en los ámbitos domésticos y de cuidados) y en los vínculos con los equipos técnicos de las instituciones. Para explorar la experiencia de la cotitularidad vivida desde los emprendimientos familiares, -tomando como punto de partida la idea de la organización sexual del trabajo como una de las principales categorías para entender la configuración del sistema de género en el contexto rural-, me concentro en aquellas prácticas y representaciones asociadas a la idea de “trabajo”. Desde luego, el interés era explorar cómo eran agenciadas por las mujeres las posibilidades de participación, de toma de decisión, las relaciones y todas aquellas cuestiones que se enunciaban como cambios a partir de la cotitularidad. Así pues, en estas representaciones es posible rastrear la idea de trabajo y la de propiedad asociadas al cuerpo sexuado, como atributos del hombre, lo cual determina la exclusión de las mujeres. En este contexto, la no incorporación de las mujeres al espacio político se sustentaba en su exclusión del espacio público. La pretensión de equidad formal que trae la titularidad conjunta, a partir del reconocimiento de las mujeres como trabajadoras y titulares de tierra, interpela este principio y la separación público-privado (vinculada a la organización sexual del trabajo). La ubicación de las mujeres en la esfera pública es parte de los cuestionamientos que trae la cotitularidad de la tierra. Si bien las mujeres mantienen las responsabilidades vinculadas a las tareas domésticas y de cuidados, aparecen menciones que desafían su incorporación en otros espacios, antes propios de los hombres. Un aspecto central en este sentido se vincula con el poder de negociación que adquieren las mujeres dentro y fuera del hogar, de incidir en las decisiones y de poder sobrellevar la disolución del vínculo conyugal, lo cual es determinante frente a situaciones de vulnerabilidad económica o de violencia basada en género. Estos aspectos conectan directamente a la cotitularidad de la tierra con la autonomía económica.

## *Sobre los encuentros*

En el capítulo 4 propongo que uno de los cambios que se producen a partir de la implementación de la titularidad conjunta de la tierra es un paulatino proceso de (re)configuración de la gestión del INC. Esto lo observamos a través de las formas de actuación y de los discursos enunciados desde las autoridades políticas, en cuanto a los procedimientos administrativos (sus contenidos y lógicas), a la intervención técnica y al funcionariado en la cotidianeidad de sus dinámicas de trabajo.

En primer lugar, al poner foco en los discursos de las autoridades institucionales nos acercamos a lo que piensan y los sentidos que se ponen en juego, así como las estrategias que utilizan para legitimar sus decisiones. En este acercamiento los discursos ocupan un lugar clave para los actores involucrados en el proceso de construcción de las políticas, en particular para la presidenta del INC que era la principal cara visible de la política. Así también surge con claridad la dimensión performativa de los discursos y el modo que son utilizados para legitimar las decisiones. Se colocan conceptos de manera despolemizada, y se presentan como categorías dadas, acordadas, resueltas o con certeza fija, lo cual busca clausurar posibles críticas. En el discurso, la política se presentaba con claridad y determinación, como una simple operación técnica, un trámite común, accesible para cualquier persona que podría realizar sin asumir mayor costo ni complicación. Pero, por otro lado, se presentaba como un avance en materia de derechos para las mujeres, que gracias a ésta lograban alcanzar mayor autonomía y superar así relaciones de inequidad de género existentes. Desde este lugar, se buscaba inscribir esta política en la narrativa que se estaba construyendo desde el gobierno nacional acerca de las políticas de género como “políticas de Estado”.

A través del recurso literario que ofrece Úrsula K. Le Guin (2020) intento señalar este movimiento performativo de la cotitularidad que se enmarcaba en la gestión de la política de tierras de denominar a sus inmuebles. El proceso que describo configura una demostración pública de reconocimiento y de visibilización de las mujeres. A su vez, puede ser leída como una estrategia política simbólica que busca

dejar un mensaje (y una acción política) inscrita en un espacio físico y en un tiempo histórico.

Al ampliar la perspectiva de análisis vemos otros actores que se interrelacionan, influyen y definen los contenidos de las políticas. Las formas y espacios en los cuales se experimenta la política por parte de las mujeres (los usos, sentidos y efectos que tiene en sus vidas) es posible abordarlo a través de los encuentros y los ámbitos de participación en los territorios. Estos son espacios de intercambio, de formación, de experimentación y donde se produce la circulación de información entre las mujeres. En estos espacios, según su carácter situacional, circula información al tiempo que se gesta una trama de relaciones personales, de compromiso social entre los actores que movilizan conceptos que serán usados para nutrir sus agendas y elevar sus demandas. Los encuentros son valorados en sí mismos, como espacios de intercambio, de participación, de visibilidad y protagonismo público para las mujeres. En estos años se percibe el trabajo acumulado que se va sedimentando a partir de la participación en estas instancias. Aquí aparecen dos cuestiones interrelacionadas. Por un lado, la referencia constante por parte de las mujeres a los derechos conquistados mediante disposiciones legales. Es un modo de manifestar la importancia que se otorga a lo jurídico, como ámbito formal y como argumento para basar la demanda de los cambios en las relaciones sociales. Por otro lado, en este contexto, disponer de esta información (y usarla) parece ser valorado como el conocimiento necesario para realizar algunas acciones de visibilización y de reivindicación de la situación de las mujeres. Dicho de otro modo, existen problemas sociales a resolver, que son reconocidos por un conjunto de actores que comparten un contexto de referencia, y en este caso, se toma para la acción el contenido de las disposiciones legales y de las políticas. Esta información, usada de una manera determinada en estos espacios, se transforma en el conocimiento necesario para movilizar conceptos, construir agendas y generar nuevas relaciones sociales (que se traducen por ejemplo en nuevos espacios de participación entre el estado y la sociedad civil).

Por otro lado, el encuentro con los documentos me permitió observar al estado desde los contratos, los expedientes y los archivos (recordemos “la carpeta del colono” y “la carpeta de colonización”). En el capítulo 6, a través de las formas documentales puede advertir diversas prácticas y sentidos que circulaban junto con aquellos papeles. Uno de los ejes de análisis se refería al modo en que los documentos exceden los usos formales y normativos lo cual daba cuenta de las representaciones y significados que se producían ligados a ellos.

La producción documental ocupa un rol central en la administración estatal, y en particular en el INC. Lo que está escrito se asume por parte de los actores como verdad material, es legítimo y oficial. A su vez, la producción documental da cuenta del quehacer institucional y es parte de los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, tal como vimos, ésta siempre estará atravesada y mediada por quienes llevan a cabo cotidianamente las rutinas estatales.

Un primer aspecto a considerar refiere a los efectos que producen los documentos entre quienes circula. El vínculo institucional entre el INC y quien posee la tierra se expresa mediante la firma de un contrato. Esto implicará otros tantos trámites, notificaciones y registros que incorporan a la(s) persona(s) (mediante su nombre, su cédula o su firma) en el sistema institucional. A su vez, se generarán informes, resoluciones y expedientes para documentar todos los detalles de los procesos de adjudicación de la tierra. En torno a estos movimientos se despliegan otros actos administrativos y técnicos (pago de renta, instalación en la fracción, solicitudes de permisos, de créditos, el desarrollo de la producción, etc.) que darán lugar a valores y sentidos que emergen entre los actores que se ponen en interacción. Cada uno de estos momentos dan forma a las relaciones, contribuyen a visibilizar y reconocer al sujeto beneficiario y a establecer sus derechos.

Los contratos de arrendamiento que el INC firma con las personas adjudicatarias de los predios dijimos que son un documento institucional central, principalmente porque genera otros documentos, siendo el punto de partida para el acceso a otros bienes, recursos y derechos. Sin embargo, tal como señalamos en el capítulo 6, la gestión cotidiana pone en tensión el derecho de las mujeres garantizado por la ley, en cuanto se formulan mediaciones burocráticas que condicionan su acceso a los

recursos.

Por otra parte, en el INC, como en otras instituciones públicas, los archivos ocupan un lugar central en la vida institucional. Existen procedimientos (escritos, como de uso y costumbre), que establecen lógicas para la circulación de los documentos para su posterior archivo, lugares físicos y formas de lo que se almacena y de qué manera.

Los documentos nos muestran formas de trabajo y horas dedicadas a estos actos administrativos que reflejan modos de comunicación e interpretación de los procesos. Así también dan cuenta de las fuentes de información, de las evidencias que apoyan la toma de decisiones y las estrategias argumentales que se utilizan para cada tema. Al indagar acerca de la información relevante que debe ser incorporada en los procesos documentales nos encontramos que la evidencia es central como argumento *sine qua non* para fundar la toma de decisiones. Una fotografía de un alambrado, un informe o documento de otro organismo público, un certificado notarial, una declaración jurada, entre otros, conforman la variedad de evidencia que otorga la certidumbre necesaria para la administración.

Bajo esta perspectiva tomaba relevancia la pregunta sobre el modo que los documentos mencionan a las mujeres y lo que sucede cuando los archivos hablan de las mujeres en relación al uso de la tierra y a la propiedad de los medios de producción. Observamos que la evidencia para dar cuenta de los procesos tradicionales vinculados al binomio colono-fracción no necesariamente se correspondían a los requeridos para tomar decisiones a la luz de la titularidad conjunta o la titularidad femenina de la tierra. Estas situaciones configuran problemáticas que atraviesan el quehacer cotidiano de los dispositivos de gestión estatal que abordan las cuestiones de género. Se produce una necesidad de disponer de una verdad material, de evidencia que avale la toma de decisiones en un espacio cargado de valoraciones morales, de vacíos normativos y dinámicas personales. Otra vez se demuestra que la aplicación de la política estaba determinada por el espacio de encuentro entre el estado y la población.

## *Sobre los cambios legislativos y de las políticas*

En esta investigación se abordó el rol estratégico de la tierra para las mujeres rurales. Una preocupación general que recorre este estudio buscaba comprender la relación entre los cambios legislativos, los políticos y la experiencia de vida de las mujeres destinatarias de las políticas de tierras. La preocupación era explorar el potencial de las políticas y dispositivos legales para transformar los roles de género. Para ello me propuse analizar los cambios a partir de la titularidad conjunta para las mujeres y sus efectos en las relaciones de género constituidas en torno a la tierra. En este recorrido, se evocaban representaciones sobre las rupturas y continuidades de las políticas de tierra. Bajo esta perspectiva de análisis observamos que la cotitularidad se manifiesta como una forma diferente de entender la relación entre la administración estatal y los sujetos beneficiarios de la política, en particular las mujeres, lo cual implica a la vez un quiebre con el sistema anterior que excluía a las mujeres del acceso a la tierra. Los procesos de implementación de la política están creando relaciones sociales, formas institucionales y situaciones nuevas al incorporar dimensiones diferentes, que pueden poner en tensión y entrar en conflicto con las formas establecidas previas a la cotitularidad. Este es parte del carácter desestabilizador de la política, al descentrar el lugar del tradicional beneficiario y colocar a las mujeres como sujeto de derecho propicia la generación de espacios de experimentación y de producción en los cuales se va gestando la posibilidad de movilizar conceptos y acciones.

La titularidad conjunta ha promovido una redistribución de los recursos y el reconocimiento de las mujeres como titulares de tierra (y todo lo que de ello se desprende). Por otro lado, ha gestado cambios en las relaciones de género que desbordan los vínculos con la administración estatal. Sus efectos han demostrado un carácter innovador hacia las relaciones de género constituidas en torno a la tierra. Al moverse sobre el eje titularidad, propiedad y trabajo, ha introducido ciertas prácticas y discursos que tienen potencial para redefinir las estructuras y las relaciones de género. Los cambios producidos en las identidades de las mujeres al lograr el acceso y control de los recursos, al disponer de la tenencia y uso de la

tierra, promueve la posibilidad de participar y tomar decisiones. En algunos casos hemos visto que produce cambios en la organización del trabajo productivo y reproductivo. Estos cambios son parte de las formas en que se configuran (paulatinamente y en la cotidianeidad) nuevos modelos de género. Sin embargo, existen limitantes, estructurales y en la gestión cotidiana de las políticas, que seguirán dejando atrás a algunas mujeres y para quienes, la titularidad conjunta, solo implicará un cambio discursivo, “tenue”, al decir de Rosa. Del trabajo de campo se desprende la heterogeneidad de situaciones y miradas sobre la política, su implementación y sus efectos, así como la diversidad de experiencias de las mujeres vinculadas a la tierra del INC. En este panorama observamos la incidencia de las dinámicas personales, las subjetividades y moralidades en los espacios de gestión de las políticas y sus ecos en la vida cotidiana de las mujeres.

Por otra parte, existe un desafío más general que tiene que ver con las formas de regularización de los emprendimientos de producción familiar, es decir, la definición de figuras (legales o formales) que consideren un enfoque interseccional de modo de atender sus particularidades y necesidades específicas. Aunado a esto, sería preciso articular la cotitularidad con programas sectoriales vinculados a las formas de tributación, de cobertura de seguridad social, de organización del trabajo, de ingreso, de participación y mecanismos de toma de decisiones que contemplen las necesidades específicas de sus integrantes, y en particular que tiendan a superar los patrones de género que configuran las desigualdades en el medio rural.

Esto es importante porque demuestra el conjunto de aspectos que es necesario mover para promover cambios a nivel de políticas públicas. Por otro lado, tal como hemos argumentando, demuestra el rol de las políticas y disposiciones legales en relación en los cambios socioculturales, lo cual pone de relieve los lugares de la política y lo que se juega en las prácticas cotidianas.

Por último, en cuanto a los cambios interpuestos a partir de instrumentos legislativos y de política pública, repasamos a lo largo de la tesis las modificaciones introducidas en los últimos años (desde el 2020). Bajo un discurso que criticaba las adjudicaciones de tierras y la gestión del INC, se promovieron cambios en las políticas de colonización respecto a su marco regulatorio (a partir de la LUC, Ley

Nº. 19889) al habilitar tierra fuera de la afectación de la ley de colonización y al flexibilizar las obligaciones de residencia y de trabajo directo de las personas titulares (también dispuestas en la Ley Nº.11029). A esto, se le suman cambios a nivel presupuestal (mediante dos leyes, una de Rendición de Cuentas -Ley Nº. 19996- y otra de Presupuesto Nacional -Ley Nº. 19924-) se establece una reducción de los recursos para compra de tierra e inversiones. Por último, se resaltaron cambios en la orientación de los recursos (hacia la mejora de la calidad en las colonias) y del sujeto beneficiario (establecidos en el Plan Estratégico 2020-2024). Una pregunta que queda abierta es cómo se viven estos nuevos cambios legales y políticos en los espacios de encuentro y los efectos que producen en el quehacer cotidiano.

### ***Sobre la contribución de la antropología desde dentro del estado***

Los dilemas de orden principalmente metodológicos y éticos de hacer antropología en los espacios de intervención laboral ya fueron abordados al inicio (en la Introducción) de la tesis cuando mencionaba la implicancia en la que me situaba durante el trabajo de campo (en el sentido de Althabe y Hernández, 2004). La exigencia ética e intelectual fue constante para elaborar mi presencia, y, tal como mencioné anteriormente, ocupó un lugar fundamental el diálogo con mis interlocutoras. Intercambiar sobre mis ideas y contradicciones nutrió mi mirada y contribuyó a desnaturalizar las situaciones cotidianas.

Ahora bien, la pregunta que quisiera abordar es ¿qué puede aportar la antropología desde dentro del estado? Al utilizar la palabra “dentro” por un lado, hago referencia a ese entramado del cual somos parte quienes trabajamos en la institución (INC), que en términos materiales supone una oficina, un contrato de trabajo, integrar una jerarquía y recibir un salario por desempeñar un conjunto de tareas definidas. Por otro lado, intento plantear esta idea de hacer etnografía desde los lugares que habitamos cotidianamente. En el contexto de esta investigación, el desplazamiento

fue más bien intelectual que físico y cultural (aunque tal como mostré anteriormente mi urbanidad no nos situaba en el mismo sistema de relaciones con las mujeres rurales). Si bien me trasladé al campo (en tanto ruralidad) y a las oficinas regionales, en general se trataban de espacios cotidianos para mí. No obstante, al “estar ahí” haciendo observación-participante, me convertía en un “personaje externo [...] reposicionado en el adentro” (Althabe y Hernández, 2004, p.83). De cualquier modo, el mayor esfuerzo fue aprender otras formas de mirar, observar y comprender las cosas que habitualmente me rodean, sin recurrir (en primera instancia) a mi conocimiento interno sobre ellas, sino primero buscar incorporar el punto de vista del otro. Sin embargo, también debo decir que este conocimiento interno fue una ventaja a la hora de moverme por el campo, en particular para abordar los documentos estatales. El punto de equilibrio de la implicancia sería ser consciente del sesgo que se introduce. O, dicho de otro modo, tener una actitud reflexiva (cuasi de vigilante permanente) del rol que se ocupa en el tiempo y espacio y en relación a los otros. Justamente, cuando me daba cuenta que el funcionariado no me iba a hablar “mal” de la política de cotitularidad, abordar los documentos que producían, pasaban, entregaban y archivaban, me permitió acceder a un conjunto de prácticas, representaciones, uso y sentidos que no se enunciaban (seguramente por el rol que yo ocupaba en la institución en relación a la política o por mi mirada de género), pero estaban allí, circulando junto a los papeles. Lo mismo en el caso de las mujeres cuando les preguntaba por la relación con el funcionariado o la regional, salvo excepciones producto de muchos años de confianza, en general no expresaban sus puntos de vista sobre mis compañeros y compañeras de trabajo. Leer con ellas documentos, “la carpeta de colonización”, ir repasando uno a uno y en voz alta los papeles, dio paso a contar historias a las que de otro modo no lograba acceder. En otras palabras, sugiero que, hacer antropología desde dentro del estado es posible y permite capitalizar el conocimiento interno de los espacios, los procesos, las reglas, las dinámicas y las formas de hacer política en la cotidianidad, así como el acceso privilegiado a la información, al funcionariado, a las mujeres beneficiarias y a los espacios de encuentro. Sumado a esto, quisiera destacar la posibilidad de aportar conocimiento o la oportunidad de aplicar el conocimiento producido en el

contexto de la investigación. Los roles que desempeño (y he desempeñado) en el INC me han permitido participar de espacios de incidencia, así como la realización de recomendaciones y generar propuestas de trabajo que incorporan las reflexiones producidas en el marco de la investigación. Aquí hay un punto de tensión que es necesario considerar. Es decir, abordar etnográficamente las prácticas y procesos que rodean a la política de cotitularidad, ha permitido observar al estado desde las tramas de relaciones y experiencias de sus protagonistas, desde el corpus documental producido y en relación al rol que tenemos en el hacer cotidiano. En particular, este modo de mirar podría contribuir a mejorar las condiciones de acceso a derechos de las mujeres. Si consideramos las políticas relativas a las relaciones de género como propuestas de cambio social se hace necesario abordar ese espacio de gestión que articula lo formal y lo que sucede en los encuentros cotidianos. Pues, tal como se ha demostrado, los cambios tienen más que ver con las formas que hacemos las cosas en la cotidianidad. Aquí también hay una preocupación por el estado, por su rol y su accionar, y una oportunidad de comprometernos con lo que hacemos desde dentro del estado. Sin embargo, lo planteo en términos de tensión en tanto me pregunto hasta dónde involucrarnos y profundizar lo dicho. ¿Cómo abordar las diferencias que existen entre las interlocutoras y las instituciones o entre los objetivos académicos y los intereses de las mujeres rurales?

## Referencias bibliográficas

- Abu-Lughod, L. (2019). ¿Puede haber una etnografía feminista? En: Caicedo, A. (ed) *Antropología y feminismo*. Asociación Colombiana de Antropología Colección Cuadernos mínimos, (2), pp. 15-48.
- Abélès, M. (1992). Anthropologie politique de la modernité. *L'Homme*, tome 32(121). Anthropologie du proche. pp. 15-30.
- Abélès, M. (1997). La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. (153), Antropología - Temas y Perspectivas: I. más allá de las lindes tradicionales.
- Abélès, M. (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacobs.
- Abélès, M. y Badaró, M. (2015). *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología política*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Abrams, P. (2015 [1977]). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En: Abrams, P. Gupta, A., Mitchell, T. (Ed.). *Antropología del Estado*. pp.17-70. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Agarwal, B. (1994). *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agarwal, B. (1997). Bargaining and gender relations: within and beyond the household. *Feminist Economics* (3) 1, pp.1-51.
- Agarwal, B. (2007). Women and Property: Reducing Domestic Violence, Enhancing Group Rights. En: *People y Policy, Special paper*, issue 8, July-September, pp. 1-4.
- Aguilar, L. (2012). Introducción. En: Aguilar, L. (2012) (comp.) *Política pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, pp. 17-61. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Alegrett, R. (2003). *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*. FAO, Roma. Recuperado de <https://www.fao.org/3/j0415t/j0415t00.htm#Contents>
- Alles, V. (2021) *Inserción de las mujeres en los grupos adjudicatarios del INC*. Informe sin publicar. INC, Montevideo.
- Alles, V. (2022). *Memoria final: La Política de Titularidad Conjunta en el Instituto Nacional de Colonización*. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo.
- Alles, V., Bacigalupe, F. y Camors, V. (2018). La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización. En: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Instituto Nacional de Colonización (IICA-INC) *La cotitularidad de*

*la tierra en el Instituto Nacional de Colonización en Uruguay. La experiencia de la implementación de la política pública entre los años 2015 y 2017*, pp. 33-57. Montevideo: La Imprenta.

- Althabe, G. (2006). Hacia una antropología del presente. *Cuadernos de Antropología social*, (23), pp.13-34.
- Althabe, G. y Hernández, V. (2004) Implicación y reflexividad en antropología. *Journal des anthropologues* 98-99, pp.15-36.
- Arbeletche P. y Guibert, M. (2018). Las dinámicas agropecuarias del siglo XXI en Uruguay. *Revista Pampa*, (18), pp. 179-202.
- Arbeletche, P. y Gutiérrez, G. (2010) Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. *Revista Pampa*, (6), pp. 113-138.
- Arbeletche, P. (2020). El agronegocio en Uruguay: su evolución y estrategias cambiantes en el siglo XXI. *RIVAR*, 7(19), pp. 109-129.
- Arendt, H. (2013 [1958]). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado? *Cuadernos de Antropología Social* (27), pp. 53–62.
- Balbi, A. (2007). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Balbi, A. (2012). La integración dinámica de las perspectivas nativas en la investigación etnográfica. *Intersecciones en Antropología*, 13(2), pp.485-499.
- Balbi, A. (2015). Creatividad social y procesos de producción social: hacia una perspectiva etnográfica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, XIII(XVIII), pp. 9-29.
- Balbi, A. (2017) Moral e interés. Una perspectiva antropológica. *Publicar*. Año XIV(XXIII), pp. 9-30.
- Balbi, A. y Boivin, M. (2008) La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), pp. 7-17.
- Barbosa, M. y Lerrer, D. (2016). O Gênero da Posse da Terra: um estudo sobre o poder de negociação de mulheres titulares de lotes via reforma agrária. *Revista Brasileira de Sociologia*, 04 (08), pp. 243-274.
- Barna, A. (2014). No hay como la palabra escrita para defender lo que uno hace: Usos de la producción documental en la gestión cotidiana de la niñez en el municipio de La Matanza. *Intersecciones en Antropología*, (15), pp. 153-165.

- Barth, F. (1967) On the study of social change. *American Anthropological Association*, pp.661-669.
- Barrán, J., P. (1995) *El nacimiento del Uruguay moderno en la segunda mitad del siglo XIX*. RAU. Recuperado de <https://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>
- Barrán, J., P. (1968) *Latorre y el Estado uruguayo*. Enciclopedia Uruguay 22, pp.22-39. Montevideo: Editores Reunidos.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1978) *Historia Rural del Uruguay Moderno; Tomo VII: Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle (1905-1914)*, Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Barrán, J., P. (1993). *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Borges, J., L. (2018 [1969]). *Elogio de la sombra*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (2014) *Sobre el Estado*. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Barcelona: Anagrama.
- Brum, M. y De Rosa, M. (2020). *Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay*. Departamento de Economía, Udelar. Montevideo. Recuperado <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/24083>
- Brumer, A. (2004). Género e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. *Revista Estudos Feministas*, 12(1), pp. 205-227.
- Butler, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nueva York: Routledge.
- Caetano, G. (2000). Lo privado desde lo público. Ciudadanía, nación y vida privada en el Centenario. *Sociohistórica*, (7) pp.11-51.
- Caetano, G. (2010). Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista. *Iberoamericana*, X(39), pp.161-176.
- Caetano, G. (2011). *La República batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. (2016a). La vida política. En: Caetano, G. (Dir.) *Uruguay. Reforma social y democracia de partidos*. Tomo II 1880-1930. pp. 35-78. Montevideo: Ed. Planeta.

- Caetano, G. (2016b). La vida política. En: Caetano, G. (Dir.) *Uruguay. En busca del desarrollo entre autoritarismo y la democracia*. Tomo III – 1930/2010, pp.37-113. Montevideo: Ed. Planeta.
- Camors, V. Fabreau, M. y Giancola, C. (2005a). *Sobre la indeterminación de la idea de 'Desarrollo Local' en un proyecto de Desarrollo Local*. Trabajo presentado en VI Reunión de Antropología del MERCOSUR. 'Identidad, Fragmentación y Diversidad', Montevideo.
- Camors, V. Fabreau, M. y Giancola, C. (2005b). *Una ciencia social entre dos disciplinas agrarias*. Trabajo presentado en VI Reunión de Antropología del MERCOSUR. 'Identidad, Fragmentación y Diversidad', Montevideo.
- Camors, V. González, M. Fabreau, M. Santos, C. Giancola C. Meerhoff, G. (2006). Antropología y Desarrollo: algunas experiencias a partir de tres casos de intervención en el medio rural uruguayo, *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: Montevideo.
- 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) FLACSO, México.
- 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. (Comp.) *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género*. pp. 53-82, Montevideo: FLACSO.
- Camors, V. (2021a). Políticas de tierras y mujeres rurales. Cambios y persistencias. En: Instituto Nacional de Colonización (INC) *70 años del Instituto Nacional de Colonización*. pp. 39-60. Montevideo: INC.
- Camors, V. (2021b). El Estado y sus efectos. Etnografía del encuentro entre las burocracias locales y las mujeres rurales en Uruguay. En: *12° Congreso Argentino de Antropología Sociales (CAAS), La Plata*. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/133355/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/133355/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Camors, V. y Bacigalupe, F. (2017). Construyendo política pública en clave de género: fortalezas y oportunidades de la cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización. *XXXI Congreso ALAS*, Montevideo.
- Camors, V. (2018). Acceso colectivo a la tierra: la experiencia con un grupo colono. 2° *Seminario Técnico Ganadería Familiar y Desarrollo Rural*, Dom Pedrito.

- Camors, V. Moraes, C. y Orozco, M. (2018). La política de tierras asociativa del Instituto Nacional de Colonización: reflexiones a partir de experiencias intergrupales. *X Congreso ALASRU*, Montevideo
- Carámbula, M. et al. (2014). *El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio, Bella Unión*. Montevideo: Letraene Ediciones.
- Carámbula, M. y Rodríguez L. (2015). Las olvidadas de la tierra: asalariadas rurales del Uruguay. *Clase y género en cuestión. Agrociencia Uruguay*. 19(2), pp.93-100
- Cardeillac, J. (2019). *Las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 desde una perspectiva de la estructura agraria: descomposición de la producción familiar, acaparamiento de tierra por centralización de capital y polarización*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo. Recuperado <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23281>
- Cardeillac, J. et al. (2019). *Guía de políticas, programas y herramientas para las mujeres rurales en Uruguay*. FAO, Montevideo. Recuperado de [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy)
- Castelli, L. (2017). *Una etnografía de Pueblo Gallinal. Juventudes rurales y vínculos generacionales: entre el desarrollo agroindustrial, MEVIR y las transiciones a la adultez*. CSIC, Udelar. Montevideo: Biblioteca plural.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf)
- Chiappe, M. (2002). Las mujeres rurales del Uruguay en el marco de la liberalización económica y comercial. *Serie Investigaciones, 144*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay. Recuperado de [www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion\\_52.doc](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_52.doc)
- Chiappe, M. (2005). *La situación de las mujeres rurales en la agricultura familiar de cinco países de América Latina*. ALOP. Montevideo. Recuperado de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1356yentidad=Texto syhtml=1>
- Chiappe, M. y Espasandín, N. (coord.) (2014). *El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión*. Montevideo: Letraene Ediciones.
- Chonchol, J. (2003). La reforma agraria en América Latina. En: *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*, CIDES-UMSA, Plural editores, CLACSO, pp. 205-222
- Consejo Nacional de Género (CNG), (2017). *Estrategia Nacional para la igualdad de género 2030*. Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social

(mides), Montevideo. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/1941#>

- Costa, Teixeira, C. y de Souza Lima, A. (2010). Antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? En: Martins, C. y Duarte, L. (org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil* Antropologia. pp. 51-96, São Paulo: Anpocs,
- Costa Teixeira, C., Rodrigues Castilho, S. y Souza Lima, A. (2014). Etnografando burocratas, elites, e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas. En: Costa Teixeira, C., Rodrigues Castilho, S. y Souza Lima, A. [org] *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. pp.7-33. Río de Janeiro: Contra capa.
- Costa Teixeira, C. y Rodrigues Castilho, S. (2020). *Etnografia de una Instituição: entre pessoas e documentos*. Río de Janeiro: Aba Publicaciones.
- Courdin, V., Dufour, A. y Dedieu, B. (2010). Las mujeres en las explotaciones familiares lecheras: análisis de situaciones francesas y uruguayas. *Agrociencia Uruguay*, 14(1) [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S230115482010000100008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S230115482010000100008&lng=es&nrm=iso)
- Courdin, V. (2020). Acceso a tierra de ganaderos familiares: análisis de la acción colectiva en el Litoral Norte uruguayo. *Agrociencia*, Uruguay. Recuperado de <http://agrocienciauruguay.uy/ojs/index.php/agrociencia/article/view/350>
- Clastres, P. (1981). *Investigaciones en Antropología Política*. Barcelona: Gedisa.
- Clastres, P. (2008). *La sociedad contra el Estado*. La Plata, Argentina: Ed Terramar.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). *La formación del Estado inglés como revolución cultural*. Lagos, M. y Calla, P. (comp.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuadernos del Futuro 23. PNUD, La Paz. pp.39-74.
- Cunha, Gomes da, O. (2004). Tempo imperfeito: uma etnografia no arquivo. *Mana, Estudos de Anthropologia Social*, 10(2). pp. 287-322.
- Cunha, Gomes da, O. (2005). Do ponto de vista de quem? Diálogos, olhares e etnografias dos/nos arquivos. En: *Estudos Históricos*,(36), pp. 7-32.
- Da Matta, R. (2002). A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade Brasileira. *Anuário Antropológico Tempo Brasileiro* (99), pp. 37-64.
- Das, V. y Poole D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), pp.19-52.

- De Sena, A. y Mona, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenida emoción. Lecturas sociológicas de las políticas sociales*. En: De Sena, A. (Comp.) pp. 9-19. Argentina: Estudios Sociológicos Editora.
- Decreto 500/991. (1991). Aprobación del procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la Administración Central. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/500-1991>
- Deere, C. (2002). ¿Qué diferencia resulta de la perspectiva de género? Repensando los estudios campesinos. *Umbrales, Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo*, (11), pp. 163-188.
- Deere, C. (2012). Tierra y la autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación. *Revista ANTHROPOLOGICAS*, 23(1).
- Deere, C. y León M. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Ciudad de México, México: Tercer Mundo Editores.
- Deere, C. (2001). ¿De quién es la tierra? Género y programas de titulación de tierras en América Latina. *HUMANITAS*. Portal temático en Humanidades, Cuadernos del Cendes / Año 18(48), pp. 43-69.
- Deere, C. (2005). La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXIII (2), pp. 397-439.
- Deere, C. y Doss, Ch. (2006). The gender asset gap: what do we know and why does it matter? *Feminist Economics* 12 (1-2), pp.1 – 50.
- Deere, C., Lastarria-Cornhiel, S. y Ranaboldo, C. (2011). *Tierra de mujeres: Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. Bolivia: Fundación Tierra.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2004 [1988]). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.
- Derrida, J. (1997). *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*. Madrid: Tecnos.
- Deus, A. y González, D. (2010). *Análisis Legislativo: derechos de las mujeres rurales y equidad de género*. Proyecto PIONDA, Mides-Inmujeres, Montevideo.
- Deus, A. y González, D. (2015). *Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015*. Naciones Unidas, Uruguay.
- Deus, A., González, D., Malán, I. y Peluso, I. (2013). *Acceso, tenencia, uso y control de tierras con perspectiva de género. El caso uruguayo*. REAF/MERCOSUR-AECID-MGAP, Montevideo.

- Duffau, N. (2022). *Breve historia sobre la propiedad privada de la tierra en el Uruguay (1754-1912)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- El Clarín (7 de marzo de 2016) *Héroes anónimos: historias que conmueven y educan a través del ejemplo*. Recuperado de [https://www.clarin.com/sociedad/heroes-anonimos-historias-conmueven-ejemplo\\_0\\_4kLWknr2l.html](https://www.clarin.com/sociedad/heroes-anonimos-historias-conmueven-ejemplo_0_4kLWknr2l.html)
- El Telégrafo, (8 de octubre de 2019) *Colonias del INC llevan el nombre de 16 mujeres, tres de ellas en Paysandú*. Recuperado de <https://www.eltelgrafo.com/2019/10/colonias-del-inc-llevan-el-nombre-de-16-mujeres-tres-de-ellas-en-paysandu/#:~:text=Presidenta%20del%20INC%2C%20Jacqueline%20G%C3%B3mez,Estefanell%20y%20doctora%20Paulina%20Luisi>
- Enciclopedia jurídica (2020). *Colonato*. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/colonato/colonato.htm>
- Faccio, A. (2009). La Carta Magna de todas las mujeres. En: Ávila, R. Salgado, J. y Valladares, L. (Comp.) *El género en el derecho*. pp. 541-559. Ecuador: Ensayos críticos.
- Fascioli, A. (2011). Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento. *Areté, Revista de Filosofía*, XXIII(1), pp. 53-77.
- Fernández Álvarez, M., I., Gaztañaga, J. y Quirós, J. (2017). La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(231), pp. 277-304.
- Fernández Álvarez, M. I. (Ed.) (2016). *Hacer juntos(as): dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva*. pp. 33-58. Buenos Aires: Biblos.
- Fernández Álvarez, M. I. (2017). *La política afectada: experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada*. Buenos Aires, Argentina, Protohistoria ediciones.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), pp. 981–1002.
- Ferro, S. (2008). *Género y Propiedad Rural*. Buenos Aires: Proinder.
- Florit, P. (2014). *Reforma del Instituto Nacional de Colonización ¿Qué hay de nuevo para el género?* (Monografía de egreso) Diploma en Género y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso del College de France, año 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Foucault, M. (2002). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fraser, N. (1994). Las luchas por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Propuestas 3, Documentos para el debate. Entre Mujeres*. pp. 1-18.
- Fraser, N. (1996). *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género*. Conferencia impartida en el congreso internacional en Santiago de Compostela.
- Fraser, N. (1997). *Justitia Interrupta*. Santa Fé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona, España: Ed Herder.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gallo, I. y Peluso, M. (2012). Pactos de sucesión: hombres, mujeres y herencia en el campo uruguayo, en Turbio, M. y Marcheroni, P. (Comp.) *Miradas sobre la Sociología Rural*, Documentos de trabajo, Nueva Serie (29), pp. 37-50. Departamento de Ciencias Sociales, Salto: Udelar.
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, equidad, mainstreaming de género. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador.
- Gaztañaga, J. (2013). Trabajo político: hacia una teoría etnográfica desde las relaciones causales y la importancia de las acciones. *Alteridades*, 23 (46), pp. 111-126
- Gaztañaga, J. (2014). El proceso como dilema teórico y metodológico en antropología y etnografía. *Publicar en antropología y ciencias sociales*, Año XII(XVI), pp. 35-38
- Gaztañaga, J. (2016). La política del valor y la política del significado: tendiendo puentes. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (24), pp.111-130.
- Gaztañaga, J. (2018). Obras, fotos y trabajo político: aportes antropológicos sobre su producción social. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. (60), pp. 81-99.
- Gaztañaga, J., Piñeiro, J. y Ferrero, L. (2016). Afectos y efectos de Estado: procesos políticos en torno a la creación de infraestructura, planificación urbana y turistificación. *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), pp. 125-153.
- Geertz, C. (2011) *Negara. El Estado-teatro en el Bali den siglo XIX*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Gledhill, J. (2000). *El poder y sus disfraces*. Barcelona: Bellaterra.

- Goetz, A. M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación. En: Mukhopadhyay, M. y Singh, N., *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*, pp. 13-47. Bogotá: Wayol ediciones.
- Gómez, J. y Sarquis, A. (2018). Prólogo. En: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Instituto Nacional de Colonización (IICA-INC) *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización en Uruguay. La experiencia de la implementación de la política pública entre los años 2015 y 2017*. pp.5-6. Montevideo: La Imprenta.
- Grabino, V. (2007). Construyendo identidades de género: prácticas y significados sobre salud sexual y reproductiva entre productoras y productores rurales de la Colonia Fernández Crespo - San José (INC). Proyecto de iniciación CSIC 2004.
- Graña, F. (1996). La resistencia a la sucesión femenina del predio rural: el caso de los productores familiares en la lechería uruguaya. *Revista de Ciencias Sociales* (8), Udelar, Montevideo.
- Graziano, F. (2018). Qué, cómo y cuánto se escribe en los documentos de la burocracia judicial para “menores”, en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Etnográfica*, 22(3), pp. 531-553.
- Guber, R. (2001). *La etnografía método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Gupta, A. (2015[1977]). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En: Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. *Antropología del Estado*. pp. 71-134. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gupta, A. y Sharma, A. (Ed.) (2006). *The Anthropology of the State. A reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Guzman, V. y Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010) *Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Haraway, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Harding, S. (2002). ¿Existe un método feminista? En: Bartra, E. (Comp.), *Debates en torno a una metodología feminista*. pp. 9-34. México: PUEG-UAM.
- Honneth, A. (1992). Integridad y desprecio. Motivos básicos de una concepción de la moral desde la teoría del reconocimiento. *Isegoría*, (5), pp. 78-92

- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica / Grijalbo Mondadori.
- Honneth, A. (2004). Recognition and Justice. *Acta Sociológica*, 47(4), pp.351-364. [http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/downloads/st\\_2010\\_17\\_1.pdf](http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/downloads/st_2010_17_1.pdf)
- Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: FCE.
- Hull, M. (2012). Documents and bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41(1), pp. 251-267. <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Instituto Nacional de Colonización (IICA-INC) (2018). *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización en Uruguay. La experiencia de la implementación de la política pública entre los años 2015 y 2017*. Montevideo: La Imprenta
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (1981). *Revista Colonización, 1956-1981. Bodas de plata de la colonia Aparicio Saravia*, INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2005). *Plan político para el periodo 2005-2009*. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2011). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Colonización para el periodo 2010-2014*. Resolución N°. 22 del Acta N°. 5056 de junio de 2011, pp.1-32, INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2014). *Resolución N°. 29, Acta N°. 5231 de 2014*, INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2015a). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Colonización para el periodo 2015-2019*. Acta N°. 5263, pp.11-40, INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2015b). *Resolución N°. 15, Acta N°. 5267*. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2015c). *Protocolo Interno Sobre Cotitularidad de Cónyuges o Concubinos*. Recuperado de <https://www.colonizacion.com.uy/documents>
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2016). *Resolución N°. 1, Acta N°. 5302*. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2017). *Resolución N°. 23, Acta N°. 5352*. INC, Montevideo.

- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2018). *Resolución N°. 2, Acta N°. 5403*. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2020). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Colonización para el periodo 2020-2024*. Acta N°. 5511, pp.1-36. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización (INC) (2022). *Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en el Uruguay*. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE), (2018). *DOCUMENTO 2. Estrategia de intervención en lechería*. INC, Montevideo, pp.1-7.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2020). *DOCUMENTO 1. Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización*. pp. 1-11. INC, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2021a). *DOCUMENTO 1. Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización*. Setiembre, INC, pp.1-13. Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2021b). *DOCUMENTO 4. Estrategia de apoyo a la ganadería*. INC, pp. 1-21. Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2021c). *Reporte. Género en el INC. Resultados de las políticas de acceso a la tierra y procesos institucionales*. Primera edición. INC, pp. 1-11. Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2022a). *DOCUMENTO 1. Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización*. INC, pp. 1-13, Montevideo.
- Instituto Nacional de Colonización -Unidad de Seguimiento y Evaluación (INC-USyE) (2022b). *Reporte. Género en el INC. Resultados de las políticas de acceso a la tierra y procesos institucionales*. Segunda edición, INC, pp.1-12. Montevideo.
- Ingold, T. (2017). ¡Suficiente con la etnografía! *Revista Colombiana de Antropología*, 53 (2), pp.143-159.
- Ingold, M. (2014). Género y generaciones. En: Chiappe, M. y Espasandín, N., (Coord.) *El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio, Bella Unión*, Letrañe, Montevideo, pp.170-194.
- Isla, A. (2009). *Los usos políticos de la identidad. Criollos, indígenas y Estado*. Buenos Aires: Ed. Libro de la Araucaria.

- Jacob, B. (1984). El ruralismo en el marco de la estrategia conservadora. *Hoy es Historia*, abril-mayo 1984, año I,(3), pp. 15-24.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2016). El proceso económico. En: Caetano, G. (Dir.) *Reforma social y democracia de partidos. Tomo II – 1880/1930*. pp.131-187. Montevideo: Ed. Planeta.
- Jelin, E., Motta, R. y Costa, S. (2020). *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Joseph, G. y Nugent, D. (comp.) (2002). *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Ediciones Era.
- Juncal, A. (2021). Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020). *Praia Vermelha*, 31(1), pp.134-157.
- Kabeer, N. (1997). Empoderamiento desde abajo: ¿Qué podemos aprender de las organizaciones de base? En León, M. (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santa fé de Bogotá: TM Editores.
- Kafka, F. (1976 [1926]). *El castillo*. Madrid: Valdemar.
- Koberwein, A. (2014). Aportes para una etnografía comparada de la creatividad y el cambio social. *Publicar* - Año XII(XVI), pp. 83-102.
- Koster, M. (2021). Political Anthropology. En: Pedersen, L.; Cliggett, L. (Ed.), *The SAGE handbook of cultural anthropology*. pp.330-347. London: Sage.
- La Diaria (8 de octubre de 2019). *Se promulgó la ley que consagra la cotitularidad de las parejas en la adjudicación de tierras del Instituto Nacional de Colonización*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/10/se-promulgo-la-ley-que-consagra-la-cotitularidad-de-las-parejas-en-la-adjudicacion-de-tierras-del-instituto-nacional-de-colonizacion/>
- La Diaria (29 de junio de 2021a). *Gobierno evalúa destinar recursos de Colonización para erradicación de asentamientos en Rendición de Cuentas*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/6/gobierno-evalua-destinar-recursos-de-colonizacion-para-erradicacion-de-asentamientos-en-rendicion-de-cuentas/>
- La Diaria (5 de octubre de 2021b). *Gobierno y senadores blancos lograron fórmula para asentamiento: se usan fondos del INC pero se asegura compra de tierras*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/gobierno-y-senadores-blancos-lograron-formula-para-asentamientos-se-usan-fondos-del-inc-pero-se-asegura-compra-de-tierras/>

- Lamas, M. (comp.) (2013 [1996]). *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. Programa Universitario de Estudio de Género, México.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2011). Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina. En: Deere, C. Lastarria-Cornhiel, S. y Ranaboldo, C. *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.
- Laurenz, J. y Muslera, O. (1981). Colonización. Un aporte al desarrollo nacional. *Revista Colonización, 1956-1981. Bodas de plata de la colonia Aparicio Saravia*, Montevideo: INC, s/p.
- Le Guin, U. K. (2020 [1985]). *Ella los desnombra*. Recuperado de <https://notasyapostillas.wordpress.com/2020/01/20/ella-los-desnombra/>
- Le Guin, U. K. (1975). *El poder de los nombres*. Recuperado de [http://www.alconet.com.ar/varios/libros/e-book\\_e/El\\_poder\\_de\\_los\\_nombres.pdf](http://www.alconet.com.ar/varios/libros/e-book_e/El_poder_de_los_nombres.pdf)
- Le Guin, U. K. (1974 [1967]). *Ciudad de ilusiones*. Madrid: Minotauro.
- León, M. (1996). Mujeres, género y desarrollo. En: Guzmán L. y Pacheco, G., (Comps.) *Estudios básicos de Derechos Humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- León, M. (2011). La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. In *Du grain à moudre. Genre, développement rural et alimentation*. (Dir.) C. Verschuur. 189-207. Actes des colloques genre et développement. Berne: DDC-Commission nationale suisse pour l'UNESCO; IHEID, Genève.
- Lowenkron, L. y Ferreira, L. (2014). Anthropological perspectives on documents Ethnographic dialogues on the trail of police papers. *Vibrant-Virtual Brazilian Anthropology*, 11(2), pp. 75-111.
- Lugones, M., G. (2004). La trayectoria de un *corpus* y su problematización. En: Seminario *Quando o campo é o arquivo: etnografias, histórias e outras memórias guardadas*. Fundação Getulio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação (CPDOC) / Laboratório de Antopologia e História, Rio de Janeiro
- Lugones, M., G. (2014). (In)credulidades compartidas: expedientes para observar administraciones estatales, en: Rodrigues Castilho, S., de Souza Lima, A. y Costa Teixeira, C., [org] *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. pp.71-84. Río de Janeiro: Contra capa.
- Lugones, M. G. y Tamagnini, L. (2019). Un panorama sobre la Fórmula Buenas Prácticas (Córdoba, Argentina, Siglo XXI). En: Costa, C., Teixeira, Lobo, A. y Abreu, L. (Org.) *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. pp. 263-278. Río de Janeiro: ABA, Publicaciones.

- Lynch, J. (2012). Reconfiguraciones del poder y la gestión local: afectos y tensiones que reinventan al Estado. *Anthropologica*, 30(30), pp. 151-168.
- Malán, I. (2008). *El proceso sucesorio en la lechería familiar*. (Tesis de grado) Universidad de la República, Montevideo.
- Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11 (22), pp. 111-127.
- Martínez, E. (3 de enero de 2017). 68% de los nuevos arrendamientos rubricados por Colonización fue en régimen de cotitularidad. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/68-de-los-nuevos-arrendamientos-rubricados-por-colonizacion-fue-en-regimen-de-cotitularidad/>
- Martínez, S. (23 de abril de 2015). Colonización implementa política de género. Lo tuyo es mío también. *Semanario Brecha*, pp.18-19.
- Mascheroni, P. (2016). *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Mujeres rurales: trabajo y acceso a recursos productivos*. Dirección de Planificación, OPP. Montevideo.
- Maubrigades, S. (23-25 de agosto de 2000). *Intentos de Reforma Agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 y 1915*. Primeiras Jornadas de História Regional Comparada. Fundação de Economia e Estatística del gobierno del Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En: Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.
- Merenson, S. (2009). Las marchas de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas La producción ritual de una formación discursiva. En: *Anuario de Antropología Social*, pp.71-88. Montevideo.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Oficina de Estadísticas Agropecuarias (MGAP-DIEA) (2014). *Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos*. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Montevideo.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Oficina de Estadísticas Agropecuarias (MGAP-DIEA) (2022). *Serie “Precio de la tierra” Compraventas Año 2021*. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Montevideo. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/diea-presenta-resultados-operaciones-compraventas-ano-2021>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP-DGDR) et al. (2015). *Encuentro nacional. Voces de mujeres rurales organizadas: Construyen una agenda nacional. Documento síntesis*, en línea.

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP-DGDR) (s.f) Registro de Productores Familiares Agropecuarios. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tramites-y-servicios/servicios/registro-productores-familiares-agropecuarios>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Ministerio de Economía y Finanzas (MGAP- MEF) (2019) *Proyecto de ley para consagrar por ley la cotitularidad en la adjudicación de tierras del Instituto Nacional de Colonización*, Exposición de motivos, Montevideo.
- Moraes, M. I. (1998). Estado de la cuestión agraria en el Uruguay y fuentes para su estudio. En: *América Latina en la Historia Económica*, 5(10), pp. 35-50.
- Morón, I. (1946). *Problemas de la colonización en el Uruguay*. Anales de la Universidad de Montevideo, apartado de la entrega núm. 157, Montevideo.
- Murás, O. (1983). *La colonización agraria en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología y Historia*, 47(1) pp. 13-42.
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1999). *El acceso de la mujer rural latinoamericana a la tierra*. Servicio de la mujer en el desarrollo, Dirección de la mujer y la población, Departamento de desarrollo sostenible, Servicio de tenencia de la tierra, Dirección de desarrollo rural, Roma. Recuperado de [www.fao.org/gender](http://www.fao.org/gender)
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2003). Las cuestiones de género y el acceso a la tierra. *Estudios sobre Tenencia de la Tierra*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/Y4308S00.HTM>
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Guía para mejorar la Igualdad de Género en las Cuestiones Territoriales* (IGETI) en Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas 3, División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW), pp.1-43. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/016/me282s/me282s.pdf>
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013). *Construyendo una Agenda de Políticas Públicas para las Mujeres Rurales: Autonomía Económica, Igualdad de Derechos y Lucha contra el Hambre*. Recuperado de <https://www.fao.org/3/as548s/as548s.pdf>
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (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. Recuperado de <https://www.fao.org/3/as107s/as107s.pdf>
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017). *América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra*. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/>
- Naciones Unidas, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (s.f.) *Plataforma de conocimiento sobre agricultura familiar. Campaña Regional #Mujeres Rurales, mujeres con derechos*. Recuperado de [www.fao.org/family-farming/detail/es/c/472923/](http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/472923/)
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Naciones Unidas (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicador 5.a.2. Recuperado de <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/5a2/es/>
- Naciones Unidas (ONU)-Mujeres (2020). *El aporte económico de las mujeres en Uruguay*. Montevideo.
- Naciones Unidas (ONU)-CEDAW (2008). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Uruguay. 42º período de sesiones.
- Naciones Unidas (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay*. Aprobado por el Comité en su 64º período de sesiones.
- Narotzky, S. (2004). Una historia necesaria: ética, política y responsabilidad en la práctica antropológica. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXV(98), pp. 107-145.
- Neveu, C. (2011). Just being an ‘active citizen’? Categorization processes and meanings of citizenship in France. En: J. Newman y E. Tonkiens (Dir.), *Active citizenship. Responsibility, participation and choice*, Amsterdam University Press.
- Neveu, C. (2016). Un projet d’émancipation à l’épreuve de sa mise en pratiques. *La Revue du MAUSS*, (48), pp. 163-176.
- NUAP – Núcleo de Antropología da Política (1998). Uma Antropología da política: rituais, representações e violência projeto de pesquisa. Cadernos do NuAP 1. Recuperado de <http://nuap.etc.br/en/category/nuap-working-papers/>
- Noel, G. D. (2013). De los Códigos a los Repertorios: algunos atavismos persistentes acerca de la cultura y una propuesta de reformulación”. En: *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 3(2), pp. 2-30. [https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecs\\_v03n02a04](https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecs_v03n02a04)

- Noel, G. D. (2016). Verdades y consecuencias. Las interpelaciones éticas en las lecturas nativas de nuestras etnografías. *Avá. Revista de Antropología*, (28), pp. 101-126.
- Ortner, S. (1984). Theory in Anthropology since the Sixties. En: *Comparative Studies in Society and History*, 26(1), pp. 126-166.
- Ortner, S. y Whitehead, H. (1981). *Sexual Meanings, the Cultural Construction of Gender and Sexuality*. Ortner, S., y Whitehead, H. (Ed), Cambridge: University Press.
- Oyhantçabal, G. y Carámbula, M. (2011). Lucha por la tierra en el norte de Uruguay. *Astrolabio*, Nueva Época, (7), pp.284-312. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/491>
- Oyhantçabal, G. y Narbondo, I. (2018). Land grabbing in Uruguay: new forms of land. *Canadian journal of development studies, Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études du développement*, 40(2), pp. 201-219.
- Pateman, C. (2018). *El desorden de las mujeres. Democracia, feminismo y teoría política*. Buenos Aires: Editorial Prometeo libros.
- Piñeiro, D. (1985). Formas de resistencia de la agricultura familiar, el caso del noreste de Canelones. *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. n° 6. Montevideo: CIESU.
- Piñeiro, D. (1991). *Nuevos y No Tanto. Los Actores Sociales Para la Modernización del Agro Uruguayo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Piñeiro, D. (1998). *Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y coyunturas en Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.
- Piñeiro, D. (2009). Desarrollo rural sustentable y políticas públicas en Uruguay. Almeida, Jalcione y Dessimon Machado, Joao (Org.) *Desarrollo Rural en el Cono Sur*. Porto Alegre: E-book.
- Piñeiro, D. (2010). Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay. En: *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. pp. 153-170. Buenos Aires: CICCUS.
- Piñeiro, D. (2012). *El caso de Uruguay*. En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO.
- Piñeiro, D. y Moraes, M. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el Siglo XX. *El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad*. pp. 105-136. Departamento de Sociología y Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Piñeiro, D. y Cardeillac J., (2014). Producción familiar y agronegocios: dos modelos en conflicto. *Revista ALASRU*, (10), pp.187-205.

- Poole, D. (2006). Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Alteridades*, 16(31), pp. 9-21
- Poole, D. (2012). Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. *Antropológica*, (30), pp. 83-100.
- Presidencia Uruguay (10 de marzo de 2016) *La presencia de mujeres en predios de Colonización creció de 11,2 a 22,7 % en 10 años* Recuperado de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/presencia-mujeres-predios-colonizacion-crecio-112-227-10-anos>
- Presidencia Uruguay (8 de marzo de 2019). *Nunca antes de 2005 la igualdad fue política de Estado y nunca antes se rindió cuentas sobre las políticas de género como ahora*. Recuperado <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/nunca-antes-2005-igualdad-fue-politica-estado-nunca-antes-se-rindio-cuentas>
- Presidencia Uruguay (14 de febrero de 2020). *Cotitularidad permitió que 68 % de adjudicaciones de tierras de Colonización reconocieran derechos de las mujeres*. Recuperado <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/cotitularidad-permitio-68-adjudicaciones-tierras-colonizacion-reconocieran>
- Prince, E. (2013). *Conceptos y herramientas básicas del Análisis de Género*. Material Pedagógico, FLACSO México, pp. 1-43.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Radcliffe-Brown, A. R. (1950). Introduction. En: Radcliffe-Brown, A., R. y Forde, D. (Ed) *African systems of kinship and marriage*. pp.1-85 London: Oxford University Press.
- Rainaldi, S. (2020). *Producción legislativa con perspectiva de género: legislatura 2015-2020*. Naciones Unidas, Montevideo.
- Restrepo, E. (2015). El proceso de investigación etnográfica: Consideraciones éticas. *Etnografías Contemporáneas*, 1 (1), pp. 162-179.
- Rial, J. y Klaczko, J. (1981). *Uruguay, el país urbano*. CLACSO. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Riella, A., y Mascheroni, P. (2017). *Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista*. Serie Biblioteca plural. CSIC, Udelar, Montevideo.
- Riella, A., y Mascheroni, P. (2019). La organización sindical de los trabajadores agrarios en Uruguay: origen, trayectoria y perspectivas. En: *Mundo Agrario*, 20(43), La Plata.

- Reunión de ministras y altas autoridades de la mujer del MERCOSUR (RMAAM) (2014). *Política de igualdad de Género del MERCOSUR. Directrices*. INMUJERES-MIDES, pp. 1-40.
- Rómboli, L. (1 de abril de 2015). Uno por dos, dos. Colonización implementará cotitularidad de arrendamientos para generar equidad en tenencia de la tierra. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/4/uno-por-dos-dos/>
- Rossi, V. (2010). La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. *Revista NERA*. Año 13(16), pp. 63-80. [http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/16/10\\_rossi.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/16/10_rossi.pdf)
- Rossi, V., Figari, M. y González, R. (2008). Los productores familiares. En: *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*. Facultad de Agronomía. CSIC, Montevideo.
- Rostagnol, S. (2008). Aportes a la construcción del género desde el Sur del continente. En: *Revista Encuentros Latinoamericanos*, Año II(2), pp. 30-43.
- Rostagnol, S. (2016). *Aborto voluntario y relaciones de género: políticas del cuerpo y de la reproducción*. CSIC, Udelar, Montevideo.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. En: *Revista Nueva Antropología*, VIII(030), pp.95-145.
- Santos, S. (2016). Cónyuge colaborador, breve análisis de situación. Actualización. En: *Asesoría General en Seguridad Social, Comentarios de Seguridad Social (52) 2º Trimestre*, pp. 41-49.
- Saramago, J. (2017 [1997]). *Todos los nombres*. Barcelona: Debolsillo, Contemporánea.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale: University Press.
- Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. Lamas Marta (Comp). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. pp. 265-302. PUEG, México.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Semanario Búsqueda, (3 al 9 de febrero de 2022). *Sin Colonización en el mercado, en 2021 se transaron 240.000 hectáreas; 45% fueron para sociedades anónimas y fideicomisos*. Recuperado de <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Sin-Colonizacion-en-el-mercado-en-2021-se-transaron-240-000-hectareas-45-fueron-p%E2%80%A6>

- Semanario Marcha (21 de octubre de 1949). *Suerte y verdad de la colonización*. Año XI, N°500, pp.1-15, Montevideo.
- Semanario Marcha (21 de octubre de 1949). *Maneras de colonizar*. Año XI, N°500, pp.1-15, Montevideo.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), pp. 21-49.
- Shore, C. y Wright, S. (1997). Policy: A New Field of Anthropology. En: C. Shore, & S. Wright (Eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. pp. 3-39. London: Routledge.
- Souza Lima, A. C. (2002). Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo. En: Souza Lima, A. (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. pp.11-22, Relume Dumará/Nuap/UFR, Rio de Janeiro.
- Souza Lima A. C. y Macedo e Castro, J. P. (2015). Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). *Revista Antropológicas*, Año 19, 26(2), pp.17-54.
- Stolen, K. A. (2004 [1996]). *La decencia de la desigualdad. Género y poder en el campo argentino*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Stoler, A. L. (2010). Archivos coloniales y el arte de gobernar. *Revista Colombiana de Antropología*, 46(2), pp.465-496.
- Taks, J. (2000). Modernización de la producción lechera y las percepciones del ambiente físico y social. Romero Gorski, S. (Ed.) *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*. Montevideo: Nordan.
- Taks, J. (2001). Acerca de la alineación del trabajo en los tambos uruguayos. *Psicología y Organización del Trabajo II*. Montevideo: Psicolibros.
- Tommasino, H., González, M., Grabino, V., Luengo, L., Santos, C. (2006a). Extensión, interdisciplinariedad y desarrollo en el medio rural: el caso de la Colonia Fernández Crespo. *Extensión. Reflexiones para la intervención en el medio rural*. Udelar, Montevideo.
- Tommasino, H., González, M., Grabino, V., Luengo, L., Meerhoff, G., Santos, C. (2006b). De la mastitis subclínica a las redes sociales: Una experiencia interdisciplinaria en el medio rural uruguayo. *Extensión. Reflexiones para la intervención en el medio rural*. Udelar, Montevideo.
- Thelen, T., Vettters, L., y von Benda-Beckmann, K. (2018). Introduction. Stategraphy: Relational Modes, Boundary Work and Embeddedness. En: Thelen, T., Vettters, L.,

- y von Benda-Beckmann, K. (Ed) *Stategraphy. Toward a Relational Anthopology of the State*, pp.1-20. London: University College.
- Toledo, M. (6 a 11 de agosto 2011). Políticas de desarrollo rural en Uruguay: el trabajo asociativo y la nueva política de colonización. Congreso ALAS, Recife.
- Trouillot, M. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. *Current Anthropology*, 42(1).
- UNESCO, (s/f) *Igualdad de género. Indicadores Unesco de cultura para el desarrollo*. Recuperado <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digitallibrary/cdis/Iguldad%20de%20genero.pdf>
- Uruguay, República Oriental del. Cámara de Senadores (2000). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. XLV Legislatura, primer periodo, 20ª sesión extraordinaria (continuación), Montevideo.
- Uruguay, República Oriental del, Cámara de Representantes (2021) Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. XLIX Legislatura, N°566, Carpeta N°1499, Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 3 de agosto de 2021.
- Uruguay, República Oriental del. (1946). *Ley N°. 10783. De derechos civiles de la mujer*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10783-1946>
- Uruguay, República Oriental del (19 a 22 de mayo, 1945). *Primer Congreso Nacional de Colonización. Celebrado en la ciudad de Paysandú*.
- Uruguay, República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores (1948). *Instituto Nacional de Colonización, Ley N°. 11029 de 12 de enero de 1948. Informe y proyecto de Ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y Discusión Parlamentaria*, Montevideo: Imprenta Nacional.
- Uruguay, República Oriental del. (1948). *Ley N°. 11029. Instituto Nacional de Colonización. Creación. Colonización de tierras*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029->
- Uruguay, República Oriental del. (2006). *Ley N°. 18064, Creación del impuesto adicional al impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP) sobre los inmuebles rurales*. Uruguay.
- Uruguay, República Oriental del. (2007a). *Ley N°. 18104. Declaración de interés general. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>
- Uruguay, República Oriental del. (2007b). *Ley N°. 18187. Colonización de tierras. Regulación*. Uruguay. Recuperado <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18187-2007>

- Uruguay, República Oriental del (2011a). *Ley N°. 18756. Enajenación, gravamen de parcelas, ofrecimiento y autorización previa del INC*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18756-2011>
- Uruguay, República Oriental del. (2011b). *Ley N°. 18876. Creación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR)*. Uruguay.
- Uruguay, República Oriental del. (2014a). *Ley N°. 19231. Fondo Nacional de Colonización*. Uruguay. Recuperado <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19231>
- Uruguay, República Oriental del. (2014b). *Ley N°. 19292. Declaración de interés general. Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014/2>
- Uruguay, República Oriental del. Cámara de Senadores (2016). *Enajenación de inmuebles rurales, Carpeta 736 de 2016. Proyecto de ley Artículo único 35 de la Ley N°. 11029*. Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca. XLVIII Legislatura, segundo periodo. Montevideo.
- Uruguay, República Oriental del (2017a). *Ley N°. 19577. Modificación del art. 35 de la Ley N°.11.029, relativo a la enajenación de inmuebles rurales*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19577-2017/1>
- Uruguay, República Oriental del (2017b). *Ley N°. 19580. de Violencia hacia las mujeres basada en género*. Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>
- Uruguay, República Oriental del. (2018). *Ley N°. 19685. Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género. Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19685-2018/2>
- Uruguay, República Oriental del. (2019a). *Ley N°. 19781. Modificación del art. 7° de la Ley N°. 11.029, relativo a la cotitularidad de tierras adjudicadas por el instituto nacional de colonización*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19781-2019/1>
- Uruguay, República Oriental del. (2019b). *Ley N°. 19846. De Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento*. Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19846-2019>
- Uruguay, República Oriental del. (2020a). *Ley N°. 19889. Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de urgencia*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Uruguay, República Oriental del. (2020b). *Ley N°. 19924. Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones, ejercicio 2020-2024*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

- Uruguay, República Oriental del. (2021). *Ley N°. 19996. Aprobación de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020*. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>
- Uruguay XXI (2020). *Informe sectorial. Agronegocios*. Montevideo. Recuperado de <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/38e9164aa995240bac0a959e37a8c16b438da067.pdf>
- Vasallo, M. (2001). *Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales*. Montevideo: Facultad de Agronomía, Udelar.
- Vianna, A. (2014). Etnografando documentos: una antropóloga em meio a processos judiciais. En: Rodrigues Castilho, S., de Souza Lima, A. y Costa Teixeira, C., [org] *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. pp. 43-70. Río de Janeiro: Contra capa.
- Viera, M. (2012). Mirarse y ser vistas. Objetivación de dos colectivos de mujeres rurales. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 09(19), pp. 337-358.
- Vigorito, A. y Salas, G. (12 de abril de 2021). Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/4/pobreza-y-desigualdad-en-uruguay-aprendizajes-de-cuatro-decadas-de-crisis-economicas-y-recuperaciones/>
- Vitelli, R. (2004). *La situación de las mujeres rurales en Uruguay*. FAO. Recuperado de [www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/mujer/docs/uruguay.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/mujer/docs/uruguay.pdf)
- Vitelli R y Borrás V. (2014). Las asalariadas rurales en Uruguay: diagnóstico de vulnerabilidad social. En: *El Uruguay desde la sociología* 12. pp. 273–285. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Wacquant, L. (coord.) (2005). *El misterio del ministerio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Wanderley, F. (2009). Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (34), pp.67-79.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (2ª reimpresión). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Yaffé, J. (2003). La modernización en el Uruguay: política y economía, 1876-1933. En: Heinz, F. y Herrlein, R. (orgs.) *Histórias Regionais do Cone Sul*. pp. 323-340.

## Páginas web consultadas

Agencia del Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información de Uruguay (AGESIC) (s.f) *Catálogos de datos abiertos. Instituto Nacional de Colonización. Ofrecimientos de tierra.* <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/instituto-nacional-de-colonizacion-ofrecimientos-de-tierra>

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) (s.f). <http://www.cnfr.org.uy/>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011). *Censo de Población.* <https://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011#main-conten>

Instituto Nacional de Estadística (INE) (s.f) *Censos 1852-2011. Series de cantidad de población, viviendas y hogares que surgen de los censos de 1852 al 2011.* <https://www.ine.gub.uy/censos2>

Instituto Nacional de Colonización (INC) Sitio Oficial [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy)