

# 12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

## La Plata, junio y septiembre de 2021

GT37: La política como proceso vivo: creatividad social e imaginación antropológica en el análisis de la política colectiva y la (re)producción de la vida

### **El Estado y sus efectos. Etnografía del encuentro entre las burocracias locales y las mujeres rurales en Uruguay**

Verónica Camors Montañez. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
Universidad de la República, Uruguay. [verocamors@gmail.com](mailto:verocamors@gmail.com)

#### **Resumen**

Este texto aborda parte del proceso de implementación de la política de titularidad conjunta y el registro compartido en tierras fiscales en Uruguay, a través de los encuentros entre las burocracias estatales, situadas en el medio rural, y mujeres agricultoras familiares, solicitantes o titulares de tierras del Instituto Nacional de Colonización. Las políticas públicas se construyen a partir de un conjunto de procesos, dimensiones y actores en interacción y una de sus funciones principales apunta a la intervención social. Mediante su autoridad reguladora que despliegan a través de diversos dispositivos desde donde incluye y excluye a las personas, en un mismo movimiento de enunciación, organizan y diferencian. Desde esta perspectiva surge el interés de discutir en qué sentido y de qué manera las políticas podrían incidir en la construcción de identidades, en la producción de subjetividades, así como de cambios y continuidades. ¿Qué significa la política de la cotitularidad para las mujeres colonas? ¿De qué modo inciden en sus vidas?

**Palabras claves:** *efectos del estado; etnografía de encuentro; prácticas cotidianas; relaciones de género*

## Introducción

La presente ponencia es parte de una investigación que aborda la interacción de las políticas públicas de titularidad conjunta de tierras asociadas a la producción familiar en Uruguay, en particular las implementadas desde el Instituto Nacional de Colonización (INC), y sus posibles efectos en la vida de las mujeres colonas.

Desde los años '90, en varios países de América Latina, la titularidad conjunta aparece como medida para reducir las desigualdades de género respecto al acceso a la tierra (Deere y León, 2000; Deere, 2012). Esto ocurre en el marco de un proceso de visibilización y reconocimiento de las mujeres que se estaba gestando desde hacía un par de décadas con la instrumentación de diferentes iniciativas para la incorporación de las mujeres rurales como beneficiarias directas de las políticas. Este tipo de acciones contribuyen a 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, actualmente, en la mayoría de países de la región todavía persisten grandes obstáculos que no permitan reducir las desigualdades de género. Entre estos se identifica el establecimiento de estructuras jurídicas y políticas que habiliten y garanticen el acceso a las mujeres.

Por otra parte, a partir de investigaciones<sup>1</sup> surge evidencia que indican 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 hogares, así como en las instituciones que llevan adelante las políticas.

Este trabajo está planteado como una etnografía multisituada<sup>2</sup> que sigue el movimiento de la política de la titularidad conjunta y sus expresiones, articulando los sentidos situados que emergen en el encuentro de las poblaciones que se conectan a escala local, así como las narrativas vinculadas a las instituciones, a la idea de Estado y las relaciones de poder. De este modo combina escalas de análisis espacio-temporales múltiples, se mueve en el tiempo y en el espacio a través del recorrido por las tierras y oficinas del INC en Uruguay. El interés etnográfico en la política de titulación conjunta de la tierra de colonización y en las colonas surge en el

---

<sup>1</sup> Véase Deere, Lastarria-Cornhiel, y Ranaboldo, 2011; Deere, 2012.

<sup>2</sup> Véase Marcus, 2001.

marco de mi investigación doctoral<sup>3</sup>, con el objetivo de explorar las experiencias y los sentidos que se elaboran respecto a los efectos que se han ido produciendo a partir de la política. Se considera como parte del proceso de investigación mis propias experiencias recopiladas durante mis años como funcionaria en la institución<sup>4</sup>.

Entendemos a las políticas y prácticas de gobiernos como medios para analizar los efectos que producen en las relaciones de género, en los modos que (re) producen desigualdades, inciden en la reconfiguración de identidades, en el reconocimiento y autonomía de las mujeres rurales<sup>5</sup>. En este sentido, analizaré el modo en que cambios en las políticas públicas pueden movilizar las fronteras entre moralidades y sentidos sobre lo que es legítimo, sobre el poder del Estado y las reglas que disciplinan los cuerpos, las cuales se representan y expresan en las prácticas cotidianas<sup>6</sup>. Los predios de los/as colonos/as, las colonias, las oficinas regionales, entre otros espacios de encuentro e interacción entre el funcionariado y la población atravesados por las políticas, los conflictos por la tierra y los recursos, las relaciones de género, configuran esta idea de Estado y son los ámbitos en los cuales seguiré la expresión de la política de la cotitularidad de la tierra.

En particular, indagaré la forma en qué ciertos movimientos que propician cambios en el Estado inciden en la vida de las poblaciones, de manera de explorar el modo que ciertos sentidos, relaciones y moralidades comienzan a (re) definirse desde el surgimiento de la política de titulación conjunta.

Las políticas públicas se construyen a partir de un conjunto de procesos, dimensiones y actores en interacción y una de sus funciones principales apunta a la intervención social. Mediante su autoridad reguladora que despliegan a través de diversos dispositivos desde donde incluye y excluye a las personas, en un mismo

---

<sup>3</sup> Esta línea de investigación la inicié en el 2013, en el marco de mis estudios de maestría y continué posteriormente durante el Doctorado. El trabajo de campo lo realicé entre el 2017 y el 2020 en el cual llevé a cabo 15 entrevistas a colonas en forma individual, (en algunos casos se realizaron más de una instancia de entrevistas), dos entrevistas colectivas y 4 entrevistas a funcionarios/as del INC. Además, de observaciones a partir de la participación en las oficinas regionales y diversas actividades en el territorio.

<sup>4</sup> En este trabajo no se hace referencia explícita a algunos de los dilemas éticos, metodológicos y epistemológicos que fueron surgiendo a lo largo del proceso de investigación, ni se abordan 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 al ser funcionaria del INC, al desempeñar un rol de asesoramiento y formulación en la política de cotitularidad y posterior ley que consagra la titulación conjunta.

<sup>5</sup> Véase Fraser (1996) y Honneth (1997) para pensar el vínculo entre reconocimiento, identidad y autonomía.

<sup>6</sup> Los encuentros cotidianos de la población con el funcionariado del Estado se convierten en espacios para explorar las relaciones de poder. Se constituyen en espacios donde se utiliza el poder estatal y pueden leerse como parte de las rutinas del poder (Das y Poole, 2008; Poole, 2012; Trouillot, 2001; Gupta 2015). Das y Poole proponen explorar el estado a través de sus “márgenes” y apuntan a aquellos sitios en los que la legalidad y el orden deben ser constantemente reestablecidos (en Asad, 2008).

movimiento de enunciación, organizan y diferencian. Desde esta perspectiva surge el interés de discutir en qué sentido y de qué manera las políticas podrían incidir en la construcción de identidades y en la producción de subjetividades. ¿Qué significa la política de la cotitularidad para las mujeres colonas? ¿De qué modo inciden en sus vidas? ¿Cómo es el vínculo entre las colonas y la cotitularidad? Estas preguntas nos conducen a otra en relación a la construcción del lazo social y cómo operan estos conceptos en las tramas sociales. Entendemos que no alcanza una ley que determine, regule, establezca el orden, sino que son necesarios los sujetos, los cuerpos, en respuesta, en relación, expresándose, entre la obediencia y la resistencia.

### **Las problemáticas en torno a la tierra**

En Uruguay, al igual que sucede en los países de la región, la problemática del acceso a la tierra para la producción familiar está asociada a otras tendencias que afectan especialmente a esta población, e inciden en las relaciones de desigualdad, tales como la extranjerización y la concentración de la tierra. La estructura de la tenencia de la tierra en Uruguay se caracteriza por una distribución desigual con alta acumulación en pocas manos. Este fenómeno está asociado al incremento de capitales extranjeros que han logrado captar mayores extensiones de tierra y capital. El 27% del área que ocupa la producción familiar en Uruguay, está representado a través del Instituto Nacional de Colonización<sup>7</sup>. Según el INC el 71% de los titulares de la tierra adjudicada a Unidades de Producción Familiar (UPF) son varones y concentran una superficie mayor en relación a las titulares mujeres (INC, 2021). En este sentido el régimen de tenencia de la tierra favorece estructuras desiguales que perjudican principalmente a los sectores de la sociedad más vulnerables, trabajadores y trabajadoras rurales, pero en particular, al ser mayoritariamente masculina, establece grandes desigualdades de género.

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

El derecho a la tierra implica el acceso y la tenencia formal, pero además su uso y control, lo cual es determinante para las relaciones de poder, la participación y las

---

<sup>7</sup> A la fecha el INC ocupa 618.193 hectáreas en todo el territorio nacional, registra más de 3.400 unidades de producción familiares, en las cuales se registran 4085 titulares de tierras otorgadas a familias (UPF).

posibilidades de negociación de las mujeres. Otorga a las personas seguridad de su vinculación con los recursos y posibilidad para tomar decisiones respecto a su utilización y los beneficios obtenidos de su explotación. Desde esta perspectiva, es clave disponer de marcos legales y políticos que estimulen el acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos asociados a la producción. En varios países de la región se ha implementado la titulación conjunta<sup>8</sup> y los estudios realizados<sup>9</sup> demuestran avances alcanzados respecto al acceso a la tierra de las mujeres y su importancia para la igualdad de género. Entre sus conclusiones consideran que estas políticas configuran un factor estratégico que contribuye a la autonomía económica y empoderamiento de las mujeres rurales<sup>10</sup>.

### **Cambios y permanencia después de la política de cotitularidad**

En Uruguay, así como en otros países de la región, existe un instituto de tierras, el Instituto Nacional de Colonización. Es el organismo responsable de las políticas e iniciativas para el asentamiento y desarrollo de la población en el campo, mediante el otorgamiento de tierras a aquellos sectores con inseguridad de tenencia, limitantes de escala o capital para el desarrollo de sus sistemas de producción familiar.

El accionar del INC en el territorio involucra un conjunto de estrategias que supera la gestión para la producción agropecuaria en las tierras de colonización. Desde un enfoque orientado hacia el desarrollo rural, su accionar abarca las colonias y sus zonas de influencia, en las cuales, en coordinación con la institucionalidad pública agropecuaria y diversos actores sociales del territorio, despliega acciones tendientes al bienestar de las comunidades rurales y sus habitantes.

A partir del año 2005, con la asunción de un gobierno de izquierda en Uruguay, se inicia un proceso de promoción de legislación con enfoque en derechos. Se trata de un conjunto de instrumentos legales y políticos que contienen elementos claves para

---

<sup>8</sup> Además de Uruguay, se ha aplicado en Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Bolivia. No es posible extenderse aquí sobre los contextos, disposiciones y resultados obtenidos para cada uno de estos países tras la titulación conjunta, no obstante, es relevante destacar dos aspectos presentes en la mayoría de las experiencias: su carácter obligatorio y/o se aplica conjuntamente con medidas afirmativas como la priorización de las mujeres jefas de hogar; y el papel central que juegan los organismos de cooperación internacional y las organizaciones rurales (Deere y León, 2000).

<sup>9</sup> Véase Deere, 2012; Deere y León, 2000; Deere, Lastarria-Cornhiel, y Ranaboldo, 2011; Camors, 2015; 2016.

<sup>10</sup> Se concibe el empoderamiento como proceso para mejorar las condiciones de autodeterminación, es decir, de hacer elecciones vitales estratégicas, lo cual requiere la posibilidad de tomar de decisiones y de autonomía (Kabeer, 1999).

reducir las brechas de las desigualdades sociales, de género y étnico raciales. Se incorpora la dimensión de género en las políticas públicas y con ella el despliegue de múltiples estrategias orientadas hacia la transversalización de la perspectiva de género en los organismos y políticas públicas.

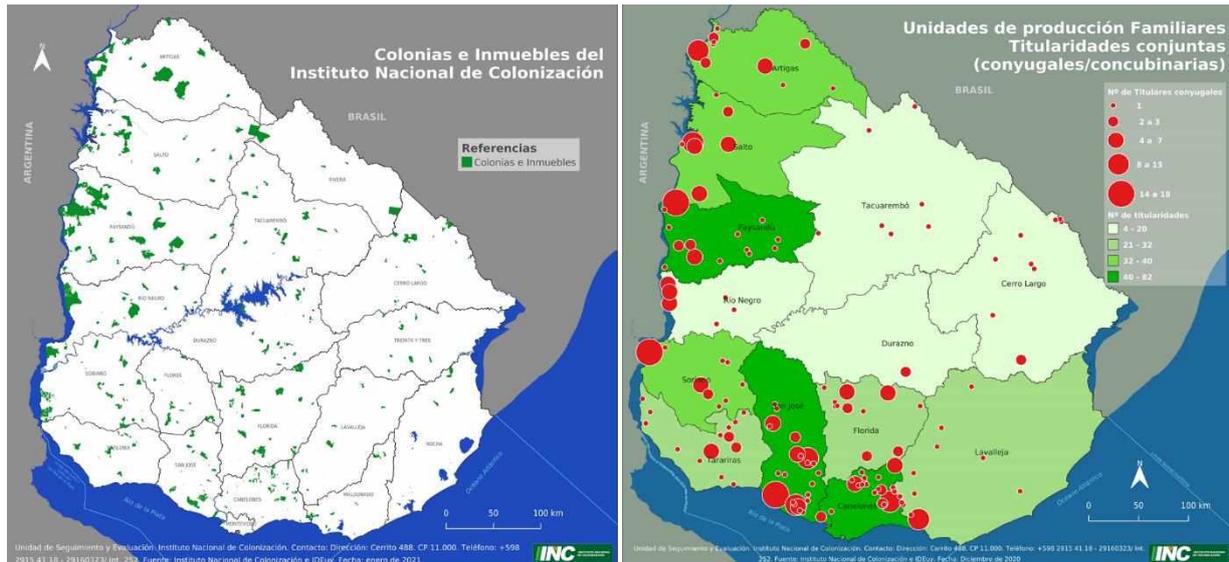
Desde el INC, en sintonía con las normativas impulsadas por el gobierno nacional, en el año 2014 se implementa la cotitularidad conyugal/concubinaria<sup>11</sup> para las nuevas adjudicaciones a Unidades de Producción Familiar. Esta política impulsará un conjunto de acciones que marcarán un viraje de la concepción de la política de acceso a la tierra del INC, que más tarde tendrá su impacto a nivel de la estructura institucional. En el 2019, la adjudicación en titularidad conjunta conyugal/concubinaria se consagra en ley (Ley n° 19.781).

Según el INC, el número de mujeres titulares de tierras aumentó significativamente desde la instrumentación de esta política. En el año 2014, previo a la cotitularidad, se registraba un 11% de mujeres titulares de tierras en el INC, mientras que para el año 2021 las mujeres alcanzan el 29% de los titulares (INC, 2021). Actualmente, un poco más del 20% de los/as colonos/as son cotitulares de tierras del INC y se distribuyen en todo el país, tal como se observa en los siguientes mapas.

Figura 1: Mapa de tierras del INC y de las Unidades de Producción Familiares

---

<sup>11</sup> Por resolución [\(n.° 29, del Acta n.° 5231 de fecha 11/11/2014\)](#) del directorio del INC se aprueba la cotitularidad conyugal/concubinaria para los nuevos arrendamientos a tierras.



Fuente: INC, 2021

## La formación de la política y los efectos en el INC. La reconfiguración del campo

Los actores sociales que formaron parte del proceso de formulación de la política de cotitularidad dan cuenta de los cruces amplios entre escalas internacionales, nacionales e institucionales que aportaron a su conformación.

Esta política responde a una de las principales reivindicaciones provenientes de los ámbitos de participación de la producción familiar y de organizaciones sociales que representan a mujeres rurales a nivel nacional y regional, tal como la Reunión Especializada del Mercosur (REAF). La política recupera además un conjunto de observaciones realizadas por el Comité de Seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés). En el año 2014 el comité de seguimiento de la CEDAW demanda información acerca de la titularidad de la tierra del INC desglosada por sexo y sugieren al organismo implementar la cotitularidad de manera de lograr que las mujeres sean beneficiarias directas de la política de tierras.

La presión que estaban ejerciendo estos actores logra articularse con la voluntad y orientación política de las autoridades del INC. En esos momentos ya habían avanzado en la consolidación de un conjunto de políticas dirigidas a sectores históricamente marginados de las políticas de tierras<sup>12</sup>. Se proponían entonces seguir

<sup>12</sup> La prioridad para el ingreso a las tierras en arrendamiento estaba dirigida a las familias integradas por personas jóvenes y con niños en edad escolar, así como a los pequeños productores organizados, que trabajen

escalando hacia la incorporación de otros sectores considerados prioritarios. Se gesta así una coyuntura propicia para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas.

Los cambios políticos en relación a las formas de otorgamiento de la tierra<sup>13</sup>, tienen una expresión a nivel institucional que implicaron una serie de modificaciones en los procesos administrativos y técnicos, que históricamente se habían construido sobre la idea de <el colono> y que se asociaban a un imaginario en torno al varón como el legítimo beneficiario de la política pública (Camors 2015; 2016). Los efectos de este proceso de implementación, que conjuga dimensiones políticas, institucionales y jurídicas, se acompañan de cierto desplazamiento de las funciones tradicionales del INC, hacia fuera del predio, de lo productivo, de lo público, del sistema Estado-institucional. En tal sentido, entendemos que se fueron corriendo las fronteras, que por momento se han vuelto difusas o difíciles de establecer<sup>14</sup>. Este proceso puede ser visto como una progresiva reconfiguración del campo de acción institucional que encuentra a la institución con las mujeres como sujeto de derecho, beneficiarias directas de la política mediante un vínculo formal y jurídico con esta institución del Estado. Es así que las prácticas de poder que se despliegan, las representaciones acerca del Estado, y sus efectos, aparecerán en nuevos sitios que quizás antes no se expresaban o percibían. Al articularse nuevas dimensiones o elementos de la población, veremos como *“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”* (Asad 2008: 54).

### **La vida de la política vivida a través de las colonas**

La política de cotitularidad y el registro conjunto en tierras configuraron un mecanismo formal de inclusión de las mujeres como beneficiarias directas de la

---

en grupo, que ya estén realizando explotaciones asociativas de la tierra, que exploten áreas insuficientes y/o con tenencias precarias (Artículo 13 de la ley n° 18.187, 2007).

<sup>13</sup> 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 (INC, 1948).

<sup>14</sup> Entre el funcionariado de las oficinas locales del INC fue apareciendo una preocupación recurrente respecto hasta dónde llegaba la intervención técnica, ¿cuál era el límite? La política condicionaba a una mirada técnica que desbordaba los sitios conocidos, se advertía entonces que, con la integración de las mujeres se desplazaba el abordaje de lo predial, de lo productivo a lo privado, a lo doméstico y se corría el riesgo de perderse en el proceso de intervención. Los equipos técnicos, de formación agronómica, y habituados en su rol entre fiscalizador y de asesoramiento técnico, se cuestionaban no contar con formación técnica específica ni apoyo para abordar las nuevas problemáticas que emergían con la incorporación de las mujeres titulares.

política de acceso a la tierra. Les confiere un lugar de visibilidad y reconocimiento a las mujeres como productoras y sujeto de derecho de las políticas de colonización, pero también supone una apertura para el acceso a otras políticas sociales y agropecuarias.

Esta política fue pensada para contribuir a superar una situación de desigualdad de género que dificulta a las mujeres el acceso, el uso, la tenencia y el control de la tierra, así como otros recursos vinculados con la producción. Si bien en la ley, en las políticas y en los procesos institucionales no se constatan limitaciones formales o explícitas que impidan a las mujeres el acceso a la tierra, persisten barreras que evidencian las restricciones que históricamente han dejado a las mujeres fuera. Me refiero a prácticas que derivan de formas culturales que perduran y se expresan con mayor o menor grado y frecuencia en diversos espacios, que trascienden lo institucional, las cuales obstaculizan la titularidad de las mujeres de los bienes.

#### *¿Cómo esto se expresa en el campo?*

A partir de observaciones en la dinámica diaria 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” a la producción<sup>15</sup>. En la producción familiar en Uruguay 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, quien tomará las decisiones y dispondrá del uso y control de los medios y resultados de producción, reforzando el sistema de género rural.

Durante el trabajo de campo observaba que, si bien no había una relación automática entre los derechos conferidos sobre la tierra mediante la cotitularidad y la participación de las mujeres en las tareas y decisiones del emprendimiento, identificaba ciertas prácticas o representaciones que parecían desplazar esta idea acerca de la organización del trabajo y los roles asignados.

---

<sup>15</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.

En los primeros tiempos de implementación de la política comenzaron a aparecer en los relatos de las mujeres, quizás de manera más evidente en aquellas menos involucradas o más alejadas de “lo productivo”, la idea de que se estaban animando a asumir otros roles, ocupar otros espacios, ir aprendiendo. “*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, pero también a las 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 de las cuales en general no participaban.

Al mismo tiempo, estos actores técnicos, instituciones, organizaciones, demuestran mayor apertura hacia la inclusión de las mujeres en los espacios cotidianos de trabajo, si bien como veremos más adelante no será un proceso libre de condicionamientos.

Algunas colonas veían la cotitularidad como una apertura o expectativa para la toma de decisiones sin consultar, lo cual implica cierta autonomía, “*porque viste que no he tomado la decisión yo este año voy a vender tanto ganado, pero quien dice que otro año si lo puedo hacer (...)*”. Surge a su vez la idea de disponer de mayor seguridad, poder firmar los papeles, hacer trámites, representar a la familia, “*me da un lugar*”, “*te da lugar frente a otras cosas*”. Muchas 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*”. (Diario de Campo, entrevista colectiva a mujeres colonas, 2019).

En este sentido, en los relatos de las colonas se articulaban un conjunto de elementos que podrían estar contribuyendo a interpelar la organización del trabajo al interior del emprendimiento familiar, al motivar que las mujeres asumieran tareas que discrepan con los roles tradicionalmente asignados, establecidos y naturalizados sobre lo que se ha basado la diferenciación entre unidad productiva y unidad doméstica.

En esos momentos una de las interrogantes que me planteaba apuntaba a entender de qué manera la política de cotitularidad de la tierra incidía en este sentido. Ligado

a su definición política se desprendían y circulaban entendimientos y expectativas que alimentaban un imaginario personal y social que daba cuenta del reconocimiento que incentivaba la norma y el modo en que incidía en diferentes dimensiones de la vida. La política estaba contribuyendo a descentrar el concepto de jefe masculino como la figura representante y receptora única de los beneficios públicos y eje para la distribución de tierras del Estado, lo cual generaba una dispersión de sentidos, valoraciones, prácticas y representaciones que se desplegaban y comenzaban a circular entre los actores que forman parte de esta trama.

La pregunta era si la política o la ley configuraba una habilitación superior que corría el límite de las expectativas y favorecía a la construcción de mayor autonomía y una identidad que se estaba edificando en relación a la existencia de un vínculo formal, jurídico y directo entre las mujeres y el INC.

Una de las situaciones de intervención que surgió en el INC de la mano casi de la cotitularidad fue el abordaje (y derivación) de situaciones de violencia basada en género en la población colona. En estos procesos, atravesados por vastas complejidades, las colonas manifiestan que frente a una situación de separación tenían la posibilidad de reclamar sobre la tierra y los bienes asociados, en tanto la titulación conjunta aportaba a reforzar la noción de resguardo de las mujeres dentro y fuera del hogar<sup>16</sup>.

Lo principal de la cotitularidad es que te reconocen derechos. Que vos sos productora, vos sos colona. La cotitularidad es una antes y un después. (...) es algo necesario, porque antes la mujer no estaba reconocida, perdía tantos derechos! el productor era él, el colono era él, el dueño era él ¿y ella que era?" "Y el primer derecho, porque después de ese vienen todos los demás derechos o vienen muchos más al menos. Eso es lo importante, porque después que logran ser colonas, el día de mañana (...) vos tenés un divorcio, ¡ella tiene derechos! Antes si, antes la mujer no tenía de que agarrarse, "te vas y te vas, si el colono soy yo, el que firmó soy yo (Entrevista a colona, 2018).

Una dimensión que surge en estos relatos, en dialogo con la idea de reconocimiento social enlazada con el derecho adquirido, logrado, es la identidad personal. "Yo soy

---

<sup>16</sup> Véase Agarwal, 1994.

*colona también*” “*¡Yo quiero trabajar mi parte!*” porque “*es lo más justo*”, “*se le dio valor a mi trabajo también*” (Diario de Campo, entrevista colectiva a colonas, 2019).

En esta perspectiva de análisis propongo pensar que esta política incentiva el despliegue de manifestaciones y representaciones ligadas a la autoconfianza, el autorespeto, la autonomía tanto económica como social. Pone en juego valores compartidos, intersubjetivos, que pueden lograrse y perderse y motivar la construcción de identidades<sup>17</sup>, pensarse como productora, inscribirse en llamados como solicitante a tierra, buscar financiación, asistir a capacitaciones productivas, reivindicar sus derechos, entre otras cuestiones que se gestan tras el reconocimiento. Perder el miedo al “qué dirán” los otros porque hay un reconocimiento normativo que la impulsa a ocupar otro rol, porque ha logrado prestigio social en el sentido de valoración social e individual en un contexto de valores comunes y una praxis común (Honneth, 2009).

### **El encuentro con el funcionariado local**

Uno de los actores claves en el proceso de aplicación de las políticas es el funcionariado público que desde las oficinas regionales es quien tiene ese contacto directo con la población en el territorio. Son personal administrativo y técnico con perfil agronómico que representan al INC en las comunidades rurales. En muchos casos, comparten espacios cotidianos con los/las colonos/as al residir o utilizar los mismos servicios en las ciudades. A su vez, son quienes llevan adelante las rutinas institucionales, tales como inscripción a llamados a tierras, notificaciones de decretos y resoluciones, tramitación de expedientes, brindar información, asesoramiento técnico, entre otros. Lo cotidiano estará atravesado de contenidos históricos y sociales, impregnado 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 el proceso de implementación de la cotitularidad, la interacción de la política con las desigualdades de género a través de prácticas localizadas en los territorios me llevó a explorar cómo era la intersección entre los cambios políticos, la aplicación de las normas y los cambios en las prácticas de poder. En los encuentros con el

---

<sup>17</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).

funcionariado se entremezclan escalas estructurales, institucionales, locales y también personales. Surgían entendimientos, representaciones, usos y sentidos situados que se internalizaban en las interacciones, y muchas veces, condicionaban el acceso de las mujeres a los derechos.

Una de las disposiciones de las autoridades a nivel central del INC a partir del año 2015 era 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, durante los primeros años al menos de implementación de la política, esto no siempre se cumplía. 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, prácticas del funcionariado actuante, que se articulaban con los de los colonos, lo cual en algunos casos condicionaba la aplicación de la política. Una funcionaria de una regional me explicaba los motivos para no firmar contratos en cotitularidad y hacerlo en forma individual con el productor. Algo que, si bien al principio entendía como un descuido, 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.

Al consultar porque motivo no se convoca a la mujer titular para realizar una recorrida de rutina al predio, un funcionario responde que ella 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.

Las mujeres entrevistadas identifican la centralidad de estas prácticas en los encuentros con el funcionariado y manifiestan, de diferente modo, que condicionan su acceso a la tierra, a las políticas y su llegada a la institución.

Entendemos que, de alguna manera, esta política estaba interpelando ciertas formas de actuación cotidianas asociadas a formas de pensar, hacer y ver al otro, en este caso a las mujeres como colonas, como titulares a tierra. La política ponía en evidencia prácticas que demuestran resistencias, interpretaciones, resignificaciones que se producen cotidianamente en el encuentro. Estas prácticas reflejan distintas estrategias empleadas por parte del funcionariado de modo continuo y sistemático, que han articulado una narrativa que se muestra como coherente y lógica e incluso

también útil para evadir, manipular o refutar el contenido específico de las políticas<sup>18</sup> o intervenciones del Estado.

### **Reflexiones finales**

La definición política de la cotitularidad trajo consigo un conjunto de disposiciones que motivaron la apertura de la institución hacia las mujeres como titulares de tierra y los recursos asociados a la producción. Asimismo, se incrementó el número de mujeres titulares beneficiarias de la política de colonización, pero también la posibilidad del acceso de las mujeres a otras políticas públicas agropecuarias y sociales.

Esta política ha resignificado al histórico sujeto beneficiario de la institución. Ahora es un sujeto sexuado, que altera el orden o crea desorden<sup>19</sup>, lo cual ha motivado la configuración de nuevas formas de concebir a las mujeres, que se expresarán en el hogar, en las comunidades locales y asociadas a los ámbitos institucionales.

Este movimiento de la política ha incidido, permeado, atravesado y constituido formas sociales y relaciones de género, cuyos efectos se pueden percibir en diferentes escalas que se entrecruzan.

La implementación de la política establece ciertas condiciones de posibilidad morales y políticas en los espacios donde se mueven las mujeres que ponen en tensión lo habilitado, lo oficial y legal. Al plantear nuevas formas de *hacer* política de tierra, que, en algunos casos, entrarán en conflicto con las formas más tradicionales, habrá contradicción y resistencia. Persistirán un conjunto de prácticas que desestimarán a las mujeres titulares como sujeto de derecho, lo cual afectará profunda y distintivamente las posibilidades de acceso a los recursos por parte de las mujeres. No obstante, en este proceso se han tornado legibles<sup>20</sup> las mujeres como un actor de la población rural a quien dirigir las políticas. Esto produce ciertos cambios en las relaciones de género, en las formas de actuación y narrativas institucionales, así como en las vivencias de las mujeres, de modo individual pero también como sujeto colectivo.

---

<sup>18</sup> Véase Shore, 2010.

<sup>19</sup> Tomo esta idea de Pateman (2018) para pensar el modo en que de alguna manera la política ha podido alterar el orden moral, al cuestionar las estructuras sociales sobre las cuales se basan los fundamentos que regulan el orden social y político.

<sup>20</sup> Véase Scott, 1998.

## Referencias bibliográficas

- Agarwal, B. (1994). *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado? *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 53–62. Buenos Aires.
- 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). Recuperado <https://acortar.link/5VuEo>
- (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*. Montevideo: FLACSO
- Deere, C. y León M. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. México: Tercer Mundo Editores, Universidad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Deere, C. (2012). Tierra y la autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación. *Revista ANTHROPOLOGICAS*, año 16, vol23(1).
- Deere, C. Lastarria-Cornhiel, S. y Ranaboldo, C. (2011). *Tierra de mujeres: Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra*. Bolivia: América Latina Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra Fundación Tierra.
- Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. Conferencia impartida en el congreso internacional en Santiago de Compostela. RIFP/8 pp. 18-40 Recuperado <https://acortar.link/fe8eL>
- Gupta, A. (2015). 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*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori.
- (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- INC. (1948). Ley n.º 11.029. Instituto Nacional de Colonización. Creación.
- (2021). Reporte. Género en el INC. Resultados de las políticas de acceso a la tierra y procesos institucionales. Recuperado <https://acortar.link/2GzSY>

- Kabeer, N. (1997). Empoderamiento desde abajo: ¿Qué podemos aprender de las organizaciones de base? En León, M. (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: TM Editores.
- Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, julio-diciembre, año/vol. 11, número 022, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Distrito Federal, México, pp.111-127.
- Pateman, C. (2018). *El desorden de las mujeres. Democracia, feminismo y teoría política*. Editorial Prometeo libros. Buenos Aires.
- Poole, D. (2012). Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. *Antropológica*, n.º 30: 83-100.
- Poole, D. y Das, V. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas, *Cuadernos de Antropología social*, n.º 27: 19-52.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, London.
- 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*, n.º 10, pp. 21-49.
- Trouillot, M. (2001) La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. *Current Anthropology*, Vol.42, N.º1, febrero