

# **Acceso de las Mujeres a la Tierra en el Área Rural del Uruguay**

**Daniela CUENTAS LUJAN y Rosario CASANOVA, Uruguay**

**Palabras clave:** Mujeres, Acceso a la Tierra, Área Rural, Uruguay

## **RESUMEN**

La tierra constituye un recurso esencial para el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades rurales. En Uruguay, la organización del territorio ha estado históricamente vinculada a procesos de colonización agraria, explotación productiva y acceso a la vivienda en el medio rural. Dentro de este marco, las mujeres rurales han desempeñado un papel central, aunque por mucho tiempo invisibilizado en las políticas públicas. La necesidad de garantizar la igualdad en el acceso a la tierra se ha convertido en un tema prioritario, en consonancia con compromisos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (particularmente el ODS 5 sobre igualdad de género y el ODS 15 sobre gestión sostenible de los ecosistemas terrestres). El presente artículo se centra en analizar la situación del acceso de las mujeres a la tierra rural en Uruguay, a partir de la experiencia de los organismos públicos más relevantes —el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)—, complementada con iniciativas comunitarias y privadas. El objetivo es identificar avances, limitaciones y aprendizajes en este proceso, con énfasis en el papel de las políticas públicas en la construcción de autonomía patrimonial y en la transformación del rol de las mujeres como jefas de hogar.

# Acceso de las Mujeres a la Tierra en el Área Rural del Uruguay

Daniela CUENTAS LUJAN y Rosario CASANOVA, Uruguay

## 1. CONTEXTO NORMATIVO Y POLÍTICO EN URUGUAY

El acceso a la tierra en Uruguay se encuentra regulado por un entramado normativo que combina disposiciones históricas con reformas recientes orientadas a la equidad de género y al desarrollo sostenible.

En primer lugar, la Ley N.º 11.029 de 1948 dio origen al Instituto Nacional de Colonización (INC), organismo responsable de adquirir y adjudicar tierras con fines productivos y sociales. La norma establece criterios para facilitar el acceso a la tierra a familias rurales, trabajadores agrarios y pequeños productores, promoviendo el arraigo en el medio rural.

En relación con la igualdad de género, la Ley N.º 19.781 de 2019 introdujo un avance significativo al consagrar la titularidad conjunta de la tierra adjudicada por el INC, de modo que los derechos de propiedad recaigan de forma igualitaria en ambos integrantes de la pareja. Esta disposición busca corregir una histórica asimetría en la que, en la mayoría de los casos, las adjudicaciones quedaban únicamente a nombre de los varones.

Asimismo, la Ley N.º 19.577 de 2018 sobre violencia basada en género incorpora la dimensión patrimonial como forma de desigualdad estructural, reconociendo que el acceso a la tierra y a la vivienda constituye un factor determinante para la autonomía de las mujeres.

A nivel internacional, Uruguay es signatario de la CEDAW (1979), que obliga al Estado a garantizar la igualdad de derechos en el acceso a la propiedad y a los recursos productivos. En el mismo sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 5 (Igualdad de Género) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres), orientan las políticas públicas hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.

En síntesis, el marco normativo uruguayo combina instrumentos de larga data, vinculados al desarrollo rural y la colonización agraria, con normativas recientes que refuerzan la perspectiva de género y el cumplimiento de compromisos internacionales. Este contexto constituye el fundamento legal e institucional sobre el cual se analiza la experiencia de acceso de las mujeres a la tierra en el país.



## 2. INSTITUCIONES CLAVE Y MODALIDADES DE ACCESO A LA TIERRA

El acceso a la tierra en Uruguay se canaliza a través de distintos mecanismos institucionales, siendo los principales el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). A ellos se suman otras formas de organización, como las cooperativas de vivienda y experiencias privadas o comunitarias.

### 3.1 Instituto Nacional de Colonización (INC)

El INC tiene como misión adquirir, administrar y adjudicar tierras rurales con fines de colonización, procurando su explotación racional y la radicación de familias trabajadoras. Su accionar se centra en la adjudicación de fracciones productivas, priorizando a los asalariados rurales y a quienes carecen de tierra propia.

En los últimos años, el INC ha incorporado una perspectiva de género en sus procesos, impulsada por la Ley 19.781, que establece la obligatoriedad de la titularidad conjunta. Esto garantiza que tanto hombres como mujeres integren la propiedad formal de los predios adjudicados, reduciendo desigualdades históricas.

En total fueron 12 mujeres las beneficiarias de tres predios del Instituto Nacional de Colonización donde desarrollarán apicultura, horticultura y producción de ovinos y vacunos. Se trata de la primera convocatoria exclusiva para mujeres rurales que lleva adelante el organismo.

### 2.2 Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

MEVIR, creado en 1967, se focaliza en mejorar las condiciones habitacionales de la población rural y de pequeñas localidades del interior del país. Su modalidad de acción se basa en la construcción por ayuda mutua, donde las familias participan activamente en la edificación de sus viviendas.



Si bien su eje inicial fue la vivienda, con el tiempo MEVIR ha incorporado la entrega de unidades productivas y la mejora de infraestructuras comunitarias (galpones, tajamares, servicios básicos), consolidando su impacto en el desarrollo rural. Para las mujeres, MEVIR ha representado una vía de acceso no solo a la vivienda, sino también a la titularidad compartida y a la integración comunitaria, fortaleciendo su papel como jefas de hogar.

### 2.3 Cooperativas de vivienda y ayuda mutua

Otro mecanismo de acceso es la organización en cooperativas de vivienda —urbanas y rurales— que funcionan bajo la Ley de Vivienda de Interés Social. Estas experiencias

promueven la participación activa de mujeres en los procesos de planificación y construcción, favoreciendo modelos colectivos de propiedad y gestión.



## **2.4 Modalidades privadas y comunitarias**

Existen también formas privadas de acceso a la tierra, como la compra directa o la herencia. Sin embargo, estas modalidades suelen estar atravesadas por desigualdades patrimoniales y culturales que históricamente han limitado el acceso de las mujeres a la propiedad. En contrapartida, algunas organizaciones de la sociedad civil y proyectos de desarrollo han impulsado experiencias comunitarias con enfoque de género, que buscan ampliar las oportunidades para mujeres rurales jóvenes y jefas de hogar.

En conjunto, estas instituciones y modalidades configuran un entramado de oportunidades y limitaciones que marcan el camino de las mujeres hacia la propiedad y el uso de la tierra en Uruguay.

## **3. MUJERES Y ACCESO A LA VIVIENDA Y LA TIERRA**

El acceso de las mujeres rurales a la vivienda y a la tierra en Uruguay ha atravesado un proceso de transformación progresiva durante las últimas décadas. Tradicionalmente, la propiedad y la titularidad de los predios recaía mayoritariamente en los varones, mientras que las mujeres quedaban relegadas al rol de acompañantes o co-titulares informales sin reconocimiento legal.

### **3.1 Evolución histórica**

En las primeras etapas de funcionamiento del Instituto Nacional de Colonización (INC) y de MEVIR, la titularidad de la tierra y las viviendas se registraba de forma casi exclusiva a nombre de los hombres. Esta situación respondía a un patrón cultural patriarcal que vinculaba la propiedad de la tierra con la figura masculina del jefe de hogar.



La aprobación de la Ley 19.781 marcó un quiebre en esta lógica, ya que estableció la obligatoriedad de la titularidad conjunta en los procesos de adjudicación de tierras por parte del INC. Con ello, las mujeres comenzaron a figurar en igualdad de condiciones como propietarias legales, asegurando sus derechos patrimoniales y evitando situaciones de vulnerabilidad frente a separaciones, viudez o conflictos familiares.

### **3.2 Tendencias recientes**

En los últimos años, los registros de MEVIR muestran un aumento significativo en el número de mujeres inscriptas como solicitantes principales de viviendas rurales. Esta tendencia evidencia un cambio en la dinámica familiar, en la que las mujeres asumen cada vez más frecuentemente el rol de jefas de hogar y responsables directas de la gestión habitacional.

Asimismo, se observa un mayor protagonismo de las mujeres en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, donde desempeñan funciones de liderazgo en la organización comunitaria, la administración de recursos y la planificación de proyectos.

### **3.3 Impactos en la autonomía femenina**

El acceso formal a la tierra y a la vivienda ha fortalecido la autonomía patrimonial de las mujeres rurales, permitiéndoles no solo asegurar condiciones de vida dignas para sus familias, sino también participar en procesos productivos y comunitarios. Este avance contribuye a reducir las brechas de género en el medio rural, favorece la permanencia de la población en el territorio y refuerza la cohesión social.

En síntesis, las políticas recientes y el creciente involucramiento de las mujeres en los programas de acceso a la tierra y la vivienda han transformado su papel en el medio rural, consolidando un cambio cultural hacia la igualdad en la titularidad y gestión de los recursos productivos y habitacionales.

## **4. DESAFÍOS Y APRENDIZAJES**

El análisis del acceso de las mujeres a la tierra en Uruguay evidencia avances significativos en materia de igualdad de género, pero también revela una serie de obstáculos que persisten y que limitan el pleno ejercicio de sus derechos patrimoniales.

## 4.1 Desafíos pendientes

- **Formalización de la tenencia:** aunque la Ley 19.781 garantiza la titularidad conjunta en las adjudicaciones del INC, aún existen casos de informalidad o situaciones previas en las que las mujeres no figuran como copropietarias. La actualización de registros catastrales y notariales continúa siendo un desafío clave.
- **Acceso al crédito y financiamiento:** las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder a crédito productivo y a instrumentos financieros que permitan aprovechar la tierra como recurso económico. Esto limita la capacidad de transformar la titularidad en oportunidades de desarrollo sostenible.
- **Brechas culturales y educativas:** persisten patrones socioculturales que asocian la propiedad de la tierra al varón, lo que restringe el reconocimiento social y simbólico de la mujer como propietaria y productora. Asimismo, la falta de formación técnica y jurídica en muchos ámbitos rurales condiciona el pleno aprovechamiento de los derechos adquiridos.
- **Datos desagregados por género:** la ausencia de estadísticas sistemáticas que reflejen de forma diferenciada la participación de mujeres y hombres en los procesos de adjudicación y propiedad dificulta la elaboración de políticas basadas en evidencia.

## 4.2 Aprendizajes relevantes

- **Importancia de la normativa:** la experiencia uruguaya demuestra que los cambios legislativos (como la Ley 19.781) son determinantes para garantizar derechos patrimoniales igualitarios.
- **Enfoque integral de las políticas:** los programas que combinan acceso a la tierra, vivienda, infraestructura y participación comunitaria (ej. MEVIR) resultan más efectivos para generar autonomía en las mujeres rurales.
- **Rol de las mujeres como jefas de hogar:** el incremento de mujeres en procesos de adjudicación muestra que ellas pueden y quieren asumir la conducción patrimonial y productiva de sus hogares, desafiando estructuras tradicionales.
- **Transferibilidad de experiencias:** los avances uruguayos en materia de titularidad conjunta y participación femenina ofrecen aprendizajes que pueden ser aplicables en otros países con realidades rurales similares, especialmente en América Latina.

En conclusión, los desafíos actuales no opacan los logros alcanzados, sino que marcan la hoja de ruta para profundizar en políticas inclusivas, basadas en datos confiables y acompañadas de medidas de capacitación y apoyo financiero que permitan consolidar la autonomía de las mujeres rurales.

## 5. CONCLUSIONES

El estudio sobre el acceso de las mujeres a la tierra en el área rural del Uruguay permite destacar varios hallazgos relevantes. En primer lugar, se constata que la incorporación de una perspectiva de género en la normativa, especialmente a través de la Ley 19.781, ha sido un

paso fundamental para garantizar la titularidad conjunta y reducir desigualdades históricas en la propiedad de la tierra.

En segundo lugar, la acción de organismos como el Instituto Nacional de Colonización (INC) y MEVIR ha resultado decisiva no solo en la adjudicación de predios y viviendas, sino también en la construcción de comunidades más inclusivas, donde las mujeres han podido ejercer un rol activo como propietarias, productoras y líderes sociales.

Asimismo, se evidencia una tendencia creciente de mujeres que asumen la jefatura de hogar y participan directamente en procesos de adjudicación, lo cual refleja un cambio cultural en el medio rural y un fortalecimiento de su autonomía patrimonial.

No obstante, persisten desafíos relacionados con la formalización de la tenencia, el acceso al crédito, la superación de barreras culturales y la disponibilidad de datos desagregados por género, que resultan imprescindibles para orientar políticas más eficaces.

En términos de aprendizajes, la experiencia uruguaya ofrece ejemplos valiosos de cómo las políticas públicas, combinadas con marcos normativos adecuados y programas de desarrollo integral, pueden transformar la realidad de las mujeres rurales y contribuir a un modelo de administración de tierras más justo y sostenible.

Finalmente, se concluye que profundizar en estas políticas y acompañarlas de estrategias de capacitación, financiamiento y monitoreo permitirá consolidar los avances logrados, al tiempo que posiciona a Uruguay como un referente regional en materia de equidad de género y gobernanza de la tierra.

## REFERENCIAS

Instituto Nacional de Colonización (INC). (1948). *Ley N.º 11.029*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.

Parlamento del Uruguay. (2018). *Ley N.º 19.577 sobre Violencia Basada en Género*. Montevideo.

Parlamento del Uruguay. (2019). *Ley N.º 19.781 sobre Titularidad Conjunta de la Tierra en Colonización*. Montevideo.

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Nueva York: ONU.

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

MEVIR. (1967–2025). *Programas y experiencias de vivienda y desarrollo rural*. Montevideo: Presidencia de la República.

*(Las referencias pueden ampliarse con bibliografía académica, informes institucionales y estudios de caso que quieras incluir.)*

## NOTAS BIOGRÁFICAS

---

Daniela Cuentas Lujan y Rosario Casanova, Uruguay  
Acceso de las Mujeres a la Tierra en el área rural del Uruguay

FIG Brazil Joint Land Administration Conference (3DLA2025, UN-Habitat STDM, FIG Commissions 7+8 AM)  
3-5 November 2025, Florianópolis, Santa Catarina, Brazil

**Daniela Cuentas Luján** es Ingeniera Agrimensora y Rematadora Pública, egresada de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad del Trabajo. Cuenta con una amplia trayectoria en catastro, valuaciones y administración de tierras. Actualmente se desempeña como Jefa de la Oficina Delegada de la Dirección Nacional de Catastro en Canelones, además de ejercer como profesional independiente en agrimensura y remates. Posee especializaciones en Topografía y Cartografía y actualmente cursa la Especialización en Ciudades Inteligentes. A nivel internacional, representa a Uruguay en redes de administración de tierras, integrando la Comisión 7 y participando en la Comisión 9 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG). Ha participado en diversos congresos y publicaciones vinculados al acceso de las mujeres a la tierra, la gobernanza catastral y la sostenibilidad territorial. En el ámbito gremial, fue directiva en la Asociación de Agrimensores del Uruguay (AAU) y también en la Asociación Nacional de Rematadores, Tasadores y Corredores Inmobiliarios. En lo académico, se desempeñó como docente del Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería de la Udelar.

**Rosario Casanova** es Ingeniera Agrimensora, egresada de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Uruguay). Posee un Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por la Facultad de Arquitectura de la misma universidad, además de estudios complementarios en el marco del Magíster en Geomática de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Asimismo, cuenta con un Doctorado en Agrimensura por la Universidad Nacional de Catamarca (Argentina). Desde 1994 se desempeña como docente en el Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, donde ha sido profesora titular de la cátedra de Geomática por más de 20 años y también ejerció como directora del Instituto de Agrimensura. Actualmente es Presidenta de la Red Académica para las Américas del proyecto UN-GGIM (Manejo Global de Información Geoespacial de las Naciones Unidas). Su experiencia profesional y académica abarca campos como la fotogrametría, los sistemas de información geográfica (GIS), la geomática, el ordenamiento territorial y la planificación urbana. Ha trabajado como consultora para organismos internacionales, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en temas vinculados a la agrimensura, las políticas territoriales y la geomática. En el ámbito gremial, fue Presidenta y Vicepresidenta de la Asociación de Agrimensores del Uruguay. A nivel internacional, ocupa el cargo de ViceChair de la Comisión 2 y participa en la Comisión 9 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG).

## CONTACTO

### **Daniela Cuentas Luján**

Teléfono: +598 99 08 68 19

Correo electrónico: [dcuentaslujan@gmail.com](mailto:dcuentaslujan@gmail.com)

### **Rosario Casanova**

Teléfono: +598 99 116 006

Correo electrónico: [rosario.casanova@gmail.com](mailto:rosario.casanova@gmail.com)