



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**ASPIRANTES A COLONOS EN URUGUAY: CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y
PRODUCTIVAS**

Martín Toledo

mtoledo@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Nicolás Grandiroli

ngrandiroli@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Paula Tabarez

ptabarez@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Rodolfo Sabjan

rsabjan@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Diego Acosta

dacsota@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Heloisa Bentancur

hbentancur@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay

Paula Nava

mnav a@colonizacion.com.uy
Instituto Nacional de Colonización
Uruguay



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Desde el año 2005 el Instituto Nacional de Colonización (INC) en Uruguay, comenzó a desarrollar una nueva generación de políticas colonizadoras con formatos y modalidades innovadoras. Este impulso colonizador vino dado por la promoción de las explotaciones individuales y colectivas en diversos rubros, con un cambio en la focalización, orientada hacia los sectores más vulnerables del mercado de trabajo rural. Este trabajo tiene por objetivo caracterizar la aplicación de estas nuevas políticas que viene desarrollando el INC focalizando la atención en los aspirantes a colonos. Se analizan datos secundarios pertenecientes al Ente para caracterizar a los/as aspirantes a colonos, su perfil social, sus propuestas, su localización, etc.

Actualmente el INC cuenta con unas 5.800 familias colonas, de las cuales 3.800 aproximadamente desarrollan explotaciones familiares individuales y 2.000 explotaciones colectivas. Anualmente el INC realiza entre 50 y 60 llamados públicos para acceder a fracciones de tierra, en los cuales se inscriben 900 aspirantes por año aproximadamente.

De este modo, se busca describir las características que presentan los aspirantes a colonos, identificando las zonas del Uruguay donde se manifiesta más demanda de acceso a la tierra.

ABSTRACT

Since 2005, the Instituto Nacional de Colonización (INC) in Uruguay, began to develop a new generation of colonizing policies with innovative formats and modalities. This colonizing impulse was given by the promotion of individual and collective exploitations in different areas, with a change in targeting, oriented towards the most vulnerable sectors of the rural labor market. The objective of this work is to characterize the application of these new policies that the INC has been developing focusing its attention on the aspiring settlers. Secondary sources belonging to the INC is analyzed to characterize the aspiring settlers, their social profile, their proposals, their location, etc.

Currently the INC has about 5,800 settlers families, of which 3,800 approximately develop individual family farms and 2,000 collective farms. Annually the INC carries out between 50 and 60 public calls to access fractions of land, in which 900 applicants enroll approximately per year.

In this way, it is sought to describe the characteristics that the aspiring settlers present, identifying the areas of Uruguay where there is more demand for access to land.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Palabras clave

Colonos, Desarrollo Rural, Agricultura Familiar

Keywords

Settlers, Rural Development, Family Farming



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

El presente trabajo forma parte de una investigación en curso acerca de los aspirantes a colonos en Uruguay. Aborda el tema del acceso a la tierra desde la perspectiva del Instituto Nacional de Colonización (INC), en tanto política pública específica de desarrollo rural (Riella y Mascheroni:2017) dirigida al acceso a la tierra de productores familiares y asalariados rurales.

La relevancia que tiene el abordar esta temática se debe a que por un lado, existe una discusión acerca de la importancia de la demanda genuina¹ de acceso a la tierra, qué magnitud tiene, cuáles son sus características, su nivel de satisfacción, etc. Por otro lado, en la última década se han desarrollado procesos socio-productivos novedosos a nivel nacional, complejos y multidimensionales, en donde es necesario acumular conocimiento sobre sus diversas modalidades y características.

La presente ponencia tiene como objetivo presentar brevemente la discusión acerca de las políticas públicas de acceso a la tierra, en segundo lugar describir brevemente el proceso desarrollado por el INC desde su creación, en tercer lugar presentar una caracterización de las unidades de explotación que se desarrollan en el marco del INC y por último una breve descripción del perfil social y productiva de los aspirantes a colonos

II. Marco teórico/marco conceptual

La estructura agraria del Uruguay se caracteriza por presentar una consolidación temprana de la propiedad privada de la tierra, al mismo tiempo que altamente concentrada y sustentada en el sistema de trabajo asalariado. Esta tendencia se ha mantenido con variaciones menores a lo largo de todo el siglo XX y en lo que va del siglo XXI.

¹ Esta denominación hace referencia a aquellos aspirantes a colonos que concursan por una fracción de tierra y que presentan un perfil que se ajusta a las definiciones de la ley 11.029 y el plan estratégico del INC 2015-2020, es decir, asalariados rurales y productores familiares principalmente. De todos modos este concepto será problematizado y desarrollado de forma integral en el desarrollo del trabajo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A partir de mediados de la primera década del siglo XXI se produce un cambio importante en la estructura y dinámica productiva del país. El incremento de los precios internacionales de las materias primas, como consecuencia del aumento de la demanda de energía (bio-combustibles) y de alimentos, produjo un ciclo de expansión productiva que transformó al sector agropecuario nacional, generándose un importante desarrollo de las fuerzas productivas, sobre todo por el empuje de la agricultura. De esta forma, la estructura agraria manifiesta un creciente proceso de extranjerización y concentración de la propiedad y uso de la tierra, de la mano de la expansión de la empresa capitalista de gran porte en el sector, principalmente transnacional, que tiende a integrar el proceso productivo de manera vertical, abarcando tanto la producción directa como la fase industrial en propiedad. Esto fue posible debido a los cambios legales en las modalidades de tenencia de la tierra. A fines de los años 90, se abrió la posibilidad de que las sociedades anónimas fueran propietarias de tierra, con lo cual ingresaron masivamente al mercado, controlando en el año 2011 más del 40% de la superficie productiva del país (Riella, 2013).

Como fenómeno asociado se presenta un fuerte proceso de exclusión de la pequeña producción familiar, debido a la presión sobre la tierra y dinamización del mercado que ejercieron estos agentes empresariales, lo que tuvo como efecto un incremento muy importante en su valor. Estos hechos, dificultaron significativamente las posibilidades de acceso a la tierra por parte de la pequeña producción familiar, que ha venido enajenando sus propiedades de manera sistemática en los últimos años.

En este marco, el gobierno de izquierda iniciado en el año 2005, desarrolla una serie de políticas tendientes a mitigar los efectos negativos del modelo de acumulación en expansión. Implementando políticas diferenciadas para el sector de la agricultura familiar y, regulando el mercado de trabajo rural, hecho sin precedentes en la legislación nacional. A pesar de estos esfuerzos, no logró incidir en el proceso de concentración y extranjerización de la tierra (Piñeiro, 2012), y en el declive de la agricultura familiar,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

encontrando una oposición muy importante de los actores dominantes del sector a través de sus organizaciones gremiales.

La creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el Ministerio de Agricultura y Pesca (MGAP), materializa en parte, el nuevo enfoque de las políticas públicas de desarrollo rural. Dotando de institucionalidad e integralidad al conjunto de programas y proyectos destinados a promover el desarrollo rural, con un visión estratégica, buscando desempeñar un rol más activo para compatibilizar el crecimiento económico con la integración social y la reducción de las desigualdades sociales (Riella y Mascheroni: 2015). Por primera vez se incluye la noción de productor familiar dentro de los lineamientos estratégicos del MGAP, y se desarrolla una definición oficial de las características específicas que presentan los productores familiares. Se crea el registro nacional de productores familiares, de carácter voluntario, pero requisito obligatorio para acceder a cualquiera de los programas o beneficios de la DGDR, en donde se encuentran registrados hasta el año 2014, 27.465 productores familiares.

El INC: principales características

El INC fue creado a través de la promulgación de la ley 11.029 el 12 enero de 1948. Su concepción marca el esfuerzo de parte del espectro del sistema político por incidir en una transformación de la estructura agraria del Uruguay, desarrollando un marco jurídico excepcional, que ha sido modelo para muchos países. Es un ente Autónomo, funciona como una "empresa pública". Se gobierna de forma colegiada, lo dirigen y administran cinco directores políticos, estando representadas las organizaciones de productores y el sistema educativo.

La política de colonización consiste básicamente en facilitar el acceso de la tierra con seguridad en la tenencia, a los aspirantes a colonos a través de dos modalidades: a) arrendamiento de predios, con una valor de renta de la tierra que es inferior al que



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

presenta el mercado², el cual es fijado en función de los precios de los productos agropecuarios que producen los predios, los cuales definen una serie de canastas que determinan las tipificaciones de renta³; b) venta de predios financiados a plazo, esta modalidad dejó de utilizarse desde el año 2005.

El proceso colonizador uruguayo está caracterizado, de acuerdo a sus alcances y formas institucionales, por cuatro etapas, más o menos definidas claramente, desde mediados del siglo XIX hasta el final del siglo XX (Vassallo, 2001) a las cuales se adiciona una quinta en el comienzo del siglo XXI (Toledo, 2011). Durante todo ese periodo se presentan avances y retrocesos en las diversas etapas, destacándose en la actualidad la que se inicia a partir del año 2005.

El accionar del INC hasta el inicio de la quinta etapa, no ha sido eficaz a efectos de dar cumplimiento a la ley 11.029 en su totalidad, la asignación de recursos ha sido históricamente muy reducida, presentándose periodos donde el INC debiendo desprenderse de su patrimonio para poder mantener su operativa, estando aislado del resto de la institucionalidad agropecuaria.

El nuevo directorio del INC, nombrado en 2005, buscó revitalizar y transformar al Ente en una herramienta válida para facilitar el acceso al uso de la tierra por parte de productores familiares y asalariados rurales, quienes no logran acceder a la misma a través de los mecanismos del mercado de tierras, creando una nueva política de colonización, superando el atraso administrativo y operativo dominante en el organismo, tras cuarenta años de desmantelamiento progresivo de sus estructuras (Riella y Mascheroni, 2015).

2 El precio de la renta del INC dependiendo de los rubros y capacidad de los suelos se encuentra entre el 30% y 50% del valor de renta del mercado.

3 El INC tiene definidas 11 tipificaciones de renta: ganadera, lechera, agrícola, agrícola-ganadera, agrícola lechera, ganadero-lechera, granjera, ganadero granjera, recría, cañera, etc.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Se crearon una serie de instrumentos jurídico-tributarios, que permitieron captar recursos financieros básicamente gravando a las transacciones de compra venta de inmuebles rurales, y el pasaje de tierras en propiedad de organismos públicos. Hay tres instrumentos jurídicos fundamentales que permitieron la captación de recursos financieros y la adquisición de tierras: Ley 18.064: estableció un Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales rurales de inmuebles rurales 500 hás o más de extensión CONEAT 100, lo cual posibilitó la captación de recursos financieros. Ley 18.187: establece que toda propiedad rural que sea puesta a la venta y que tenga 500 hás o más de extensión CONEAT 100 deberá ser ofrecida en primera instancia al INC para que considere su adquisición. Al mismo tiempo, establece la obligación a todos los organismos e instituciones públicas el pasaje de tierras productivas que se encuentren en sus carteras al INC para que las colonice. Ley 18.876 sección 2: establece un tributo a las rentas por concepto de enajenación de inmuebles rurales el cual es volcado al INC.

En dicho sentido, en el periodo 2005-2015 el INC incorporó más de 106.000 hectáreas, casi un tercio de lo que tiene en propiedad, lo que indica la fuerte apuesta de las sucesivas administraciones progresistas en fortalecer la cartera de tierras del Ente estatal.

Todo este nuevo impulso del INC se enmarca en una visión que valora especialmente la propiedad social de la tierra, no cediendo la propiedad de los inmuebles a los nuevos colonos, siendo el formato del arrendamiento la única vía para acceder a la tierra. De esta manera la institución asegura un mejor control sobre las explotaciones y que estas se ajusten a las definiciones socioproductivas establecidas.

A su vez, se promovieron fuertemente los emprendimientos asociativos. Los cuales no son una innovación del gobierno de izquierda, sino que estaban previstos desde la creación misma de la ley 11.029 en 1948. Lo novedoso ha sido el énfasis que se le ha puesto desde el año 2005 y su implementación a través de modalidades de explotación productiva con trabajo asociativo directo. De esta manera, se posibilitó una importante revitalización del INC, incorporando nuevas áreas productivas y multiplicando de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

manera significativa la cantidad de beneficiarios. La justificación del énfasis en lo asociativo tiene una doble argumentación, por un lado se hace más eficiente la ejecución de los recursos teniendo en cuenta los precios del mercado de tierras y, por otro lado, con una impronta más ideológica, el trabajo asociativo constituye una tecnología que permite optimizar los procesos productivos, a la vez que incrementa el capital social de los beneficiarios creandose redes y economías de escala en la ruralidad dispersa.

A lo largo de la última etapa, el INC determinó una nueva focalización de la política de acceso a la tierra, redefiniendo el perfil objetivo de los beneficiarios, promoviendo el acceso de asalariados rurales y pequeños productores familiares con dificultades de tenencia de la tierra y escala de producción. Esta nueva focalización junto con una serie de mejoras en las condiciones de trabajo en todo el medio rural, implican una restitución de derechos ciudadanos por parte del Estado a estos sectores, el reconocimiento de su ciudadanía y de su condición de protagonistas esenciales de la generación de riqueza en el agro nacional. En dicho sentido, la política de colonización se viene posicionando como una política de empleo (autogestionario) en el medio rural más que como política de reforma agraria en el sentido clásico.

Por otro lado, desde el año 2014 se vienen impulsando acciones tendientes a promover la equidad de género, facilitando el acceso de las mujeres a la titularidad de la tenencia de la tierra. En dicho sentido, el INC implementó la figura de la co-titularidad conyugal, que implica el nombramiento de ambos cónyuges o concubinos como titulares de la tierra siempre que los dos miembros de la pareja dediquen la mayoría de su tiempo de trabajo en el hogar y/o a la explotación productiva directa, sean productores familiares o asalariados rurales y su principal fuente de ingresos provenga de la explotación productiva directa. Con esta herramienta administrativa el INC pretende fortalecer y garantizar igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres en los emprendimientos familiares. Facilitando las condiciones propicias para un mayor empoderamiento de las mujeres, autonomía económica y reconocimiento social.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

Este trabajo se basa en el análisis de datos secundarios (unidades de producción colonas y los aspirantes a tierra en el periodo 2005-2016) cuya fuente principal son los datos proporcionados y disponibles en el INC. A su vez, se realizó una revisión bibliográfica de la temática del desarrollo rural y acceso a la tierra.

IV. Análisis y discusión de datos

Panorama socio-productivo de la Colonización en Uruguay

Como ya se mencionó anteriormente, la incorporación de tierras ha sido desigual de acuerdo a los distintos periodos (Vassallo, 2001).

Cuadro 1: Superficie (Ha) incorporadas por periodo

Periodo	Años de Duración	Total Has	Prom. Ha/año
1905-1923	18	21.500	1.194
1924-1947	23	199.435	8.671
1948-2005	57	335.378	5.884
2006-2015	9	106.293	11.810

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Como se observa en el cuadro 1, la incorporación de tierras en los periodos anteriores a 1948, corresponde con el accionar de la cartera de tierras del Banco Hipotecario del Uruguay, cuyo patrimonio fue absorbido en su totalidad por el INC. También debemos aclarar que en el periodo 1948-2005 la incorporación de tierras fue desigual, existiendo un gran empuje en los primeros años tras la creación del ente y uno menor en la década de los 70 y otros periodos como los noventa donde la adquisición de predios fue casi nula. Por otro lado, en el periodo 2006-2015 la incorporación promedio de Ha por año fue significativamente superior, lo cual da cuenta la voluntad política de las administraciones progresistas y, a la existencia y eficacia de mecanismos legales



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

diseñados a nivel parlamentario que facilitaron el acceso a recursos económicos para efectuar las compras de tierra.

Es importante señalar que una importante proporción (70.000 Ha aprox.) de las tierras adquiridas fueron desafectadas de la ley 11.029, por lo tanto dejaron de estar en la órbita del Ente estatal.

Como se observa en el cuadro 2, actualmente la cartera de tierras del INC abarca 599.784 Ha, lo cual representa aproximadamente el 3,7% de la superficie productiva total de Uruguay, en unas 3874 unidades de producción, 8,6% de las explotaciones del país.

Respecto a la modalidad de tenencia de la tierra, la mitad de las unidades de producción y el 38% de la superficie se encuentran en propiedad de colonos, lo cual es un resabio de las administraciones anteriores al 2005 que utilizaban esta modalidad.

**Cuadro 2: Unidades de producción según tipo de adjudicación y superficie (Ha).
Año 2016**

Propiedad	Tipo de adjudicación UP	Unidades de producción		Superficie Ha		Sup/UP
		Total	%	Total	%	
INC	Arrendamiento	1.546	40%	257.073	43%	166
	Comodato	17	0%	915	0%	54
	Disfrute Precario	375	10%	67.474	11%	180
	En planificación, adjudicación, pastoreos, etc.			46.000	8%	
	Sub-total	1.938	50%	371.462	62%	
Colonos	Promitente Comprador	24	1%	3.866	1%	161
	Propiedad	1.912	49%	224.456	37%	117
	Sub-total	1.936	50%	228.322	38%	118
Total		3.874	100%	599.784	100%	155

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

La otra mitad de las unidades de producción son propiedad del INC otorgadas principalmente en arrendamiento, concentrando el 62% de la superficie total (incluye 46.000 Ha que aún no se adjudicaron). Este hecho constituye uno de los elementos distintivos de la política que desarrolla el INC en comparación con otras experiencias de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

países de la región, lo cual permite ajustar la orientación productiva de las explotaciones, facilitar la sucesión generacional y evitar nuevos procesos de concentración o atomización de las unidades de producción. Al mismo tiempo, es importante señalar que en los últimos años el instituto ha re-comprado fracciones que estaban en manos de colonos propietarios que incumplían las disposiciones normativas, a efectos de otorgarlas nuevamente bajo modalidad de arrendamiento a nuevos colonos.

Dentro del universo conformado por los beneficiarios del INC coexisten varias realidades, si bien las figuras sobre las que el instituto ha puesto prioridad en los últimos años son los grupos conformados por pequeños productores familiares y/o asalariados rurales que realicen una explotación productiva directa y, parejas que accedan a la tierra para conformar unidades de producción familiares en modalidad de cotitularidad, como se observa en el cuadro 3, casi la totalidad de las explotaciones existentes al año 2016, son unidades de producción familiar, alcanzando las 3.704 UP, un 96% del total, ocupando unas 473.212 Ha, 85%, con un tamaño promedio del predio de 128 Ha.

Al mismo tiempo es importante señalar que en los últimos 2 años todas las adjudicaciones de unidades de producción familiar, en la medida que cumplan con las condicionantes establecidas, ya mencionadas, fueron otorgadas en cotitularidad conyugal.

Cuadro 3: Unidades de producción según modalidad de explotación, familias participantes y superficie (Ha). Año 2016

Modalidad de explotación	Unidades de producción (UP)	Familias participantes	Superficie Ha	Sup. (Ha)/Familia
Familiar	3.704	3.704	473.212	128
Asociativa	170	2.169	80.572	37
Total	3.874	5.873	553.784	94

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

El resto de las unidades de producción son asociativas, alcanzando los 170 emprendimientos en los cuales participan 2.169 familias, ocupando unas 80.572 Ha. Es



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

importante tener presente que hasta el año 2005 solo existían 26 emprendimientos asociativos la mayoría de explotación indirecta⁴.

Como se observa, los emprendimientos colonos, sean éstos familiares u asociativos, alcanzan las 5.873 familias beneficiarias, lo cual nos indica la importancia que tiene la política de colonización para la producción familiar, representando en términos comparativos, aproximadamente un 20% de los productores familiares (30.000 explotaciones de acuerdo a las estimaciones realizadas por el MGAP), lo que no quiere decir que todos sean productores familiares registrados, pero que si presentan el perfil teniendo en cuenta el procedimiento de selección de colonos que veremos a continuación.

Como se observa en el cuadro 4, la orientación productiva de las unidades de producción colonas presenta una distribución similar a la observada en el universo de productores familiares registrados en el MGAP.

Cuadro 4: Unidades de producción según rubro principal y superficie (Ha). Año 2016

Rubro	Unidades de Producción (UP)		Superficie (Ha)		Sup (Ha)/UP
	Total	%	Total	%	
Ganadera	1.171	30,2%	293.263	53,0%	250
Lechera	1.045	27,0%	97.033	17,5%	93
Granjera	332	8,6%	8.805	1,6%	27
Otros	1.326	34,2%	154.684	27,9%	117
Total	3.874	100,0%	553.785	100,0%	143

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

4 El INC presenta dos modalidades asociativas básicas: a) Explotaciones productivas directas: enmarca los emprendimientos en donde pueden estar presentes tres variables: i) alguna modalidad de capital colectivo (semovientes, cultivos, tierra, maquinaria, etc.); ii) trabajo en conjunto directo por parte de los socios y iii) gestión económico-productiva directa por parte de los socios. Siendo excluyente la presencia de las variables ii) y iii). b) explotaciones productivas indirectas: se caracterizan por presentar eventualmente alguna modalidad de capital colectivo (puede ser maquinaria, tierra, algún tipo de dotación en semovientes). No contienen trabajo en conjunto directo por parte de los socios/beneficiarios, ni gestión económico-productiva directa por parte de los usuarios. El principal objetivo de esta modalidad asociativa es brindar un servicio al socio/integrante (puede ser pastoreo de semovientes, recría, servicios de maquinaria, comercialización conjunta, entre otras).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De esta manera, se observa que el rubro ganadero es el que concentra la mayor cantidad de unidades de producción, 30% y de superficie, 53%, con un extensión promedio de la explotación de 250 Ha. En segundo lugar, se encuentra el rubro lechero, con 27% de las unidades de producción y 17,5% de la superficie, con una extensión promedio de la explotación de 93 Ha, siendo muy significativo su peso a nivel nacional, representando el 27% del total de productores lecheros del país⁵.

El resto son unidades granjeras y otros rubros, como por ejemplo agrícolas que incluye la caña de azúcar y otras tipificaciones.

Los llamados para el acceso a la tierra

Dentro del marco operativo del INC, la principal forma de acceso a tierras es por medio de llamados abiertos, donde los interesados se inscriben a un predio en particular y presentan sus propuestas para este. Las mismas son evaluadas técnicamente a través de un equipo inter-disciplinario.

Existen dos registros básicos de la demanda de tierra, por un lado se presenta un registro de solicitantes de tierra, de carácter administrativo, en cual están registrados unos 4500 solicitantes, se trata de familias y colectivos que demandan tierra en términos generales, sin inscribirse para una fracción. Por otro lado, esta el registro de aspirantes, como mencionamos anteriormente.

No se dispone de información sistematizada y disponible acerca de los llamados y adjudicaciones de fracciones de tierra anteriores al año 2005, de todas maneras, como señalamos anteriormente las mismas eras escasas.

En el cuadro 5, se presenta la cantidad de llamados y superficie adjudicada por periodo. Como se observa el incremento en la apertura de llamados y adjudicación de predios es muy significativo.

5 De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de la Leche en Uruguay hay 3900 unidades de producción lechera.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cuadro 5: Cantidad de llamados y superficie adjudicada por periodo. Año 2005-2016

Periodo	Llamados	Superficie (Ha)
2005-2010	175	12.142
2011-2016	373	56.162
Variación	113%	363%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

En el periodo 2005-2010 se realizaron un total de 175 llamados (135 a unidades de producción familiar y 40 a emprendimientos asociativos) que comprendieron unas 12.142 Ha, en tanto, que en el periodo 2011-2016 se realizaron 373 llamados (230 a unidades de producción familiar y 143 a emprendimientos asociativos) que comprendieron unas 56.162 Ha. Como se observa, se presenta un aumento de 113% de la cantidad de llamados, principalmente a emprendimientos asociativos y de 363% en la superficie adjudicada. Estos datos confirman la revitalización del INC, el incremento exponencial de la inversión de compra de tierras y la recuperación de fracciones de colonos que incumplían la ley.

Los aspirantes a colonos: aspectos sociales y productivos

Los aspirantes a colonos, son quienes aspiran a ser beneficiarios del INC y se inscriben a los llamados públicos para la adjudicación de tierras, ya sea como integrantes de una unidad familiar o como parte de un emprendimiento asociativo. Es una manera de visualizar la demanda por tierras que se canaliza a través del INC. La misma opera y responde en función de la oferta de llamados en el territorio.

El INC define requisitos mínimos legales que condicionan la presentación a los llamados por parte del aspirante, los básicos son ser mayor de edad y residente legal del Uruguay. Además de estos requisitos básicos, el INC prioriza a asalariados y/o productores rurales familiares, con inseguridad de tenencia de tierra, jóvenes, con familia a cargo que



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

pretendan residir y explotar directamente en predios. Se requiere también que cuenten con experiencia en el rubro que propone y cierto capital mínimo para poder iniciar la explotación. Resumiendo, el perfil de un aspirante, para resultar adjudicatario de una fracción de INC, debe, una vez cumplidos los requisitos legales, contar con un perfil general adecuado que lo incluya dentro de la a población priorizada por el INC, a la vez de un perfil específico adecuado, el que esta íntimamente vinculado a las características de la fracción a la que se postula.

El proceso de selección de aspirantes presenta dos etapas básicas, una primera denominada de pre-selección, en donde se seleccionan los aspirantes que cumplen con los requisitos establecidos, que ya fueron reseñados y, una segunda de entrevistas cara a cara.

En el cuadro 6 se presentan la cantidad de aspirantes según la modalidad para los años 2015-2016, al igual que lo que sucede con la cantidad de llamados, el INC no cuenta con datos sistematizados y consistentes respecto a los aspirantes. De esta manera, dado lo acotado de los años de análisis no es posible realizar conclusiones acerca de tendencias sino que lo que se puede determinar el volumen actual de aspirantes y sus principales características.

Cuadro 6: Aspirantes postulados a llamados según modalidad. Año 2015-2016

Modalidad Aspirante	Año		Variación % Absoluta
	2015	2016	
Unidades Familiares	573	651	13,6%
Emp. Asociativos	57	119	108,8%
Hogares participantes en Emp. Asoc.	329	634	92,7%
Total Hogares	902	1.285	42,5%
Total Llamados	48	60	25,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Como se observa para el año 2015, se postularon 573 aspirantes a unidades de producción familiar y 57 emprendimientos asociativos (los cuales nucleaban 329



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

familias). En términos generales la cantidad de hogares fue de 902 en un total de 48 de llamados abiertos. En tanto que para el 2016, la cantidad de postulantes a unidades de producción familiar se incremento a 651 (13,6 %) y la cantidad de emprendimientos asociativos aspirantes se duplicó, alcanzando las 119 propuestas (108, 8 %), nucleando unas 634 familias. En términos generales para el año 2016 se postularon 1285 hogares en 60 llamados abiertos, lo que significa un incremento de 42,5 % de la cantidad de hogares postulantes.

Respecto a la distribución por sexo de los aspirantes se observa (cuadro 7) que tanto para el 2015 como para el 2016 predominan ampliamente los hombres.

Cuadro 7: Aspirantes a unidad de producción familiar según sexo 2015-2016

Sexo	2015		2016		Variación %
	Total	%	Total	%	
Hombres	458	80%	456	70%	-0,4%
Mujeres	115	20%	195	30%	69,6%
Total	573	100%	651	100%	13,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Ahora bien, la asimetría en la distribución entre hombres y mujeres viene disminuyendo. Las mujeres aumentaron su peso en un 10 % entre el 2015 y 2016, alcanzado 3 de cada 10 postulantes. De esta manera, la cantidad de aspirantes hombres se mantuvo incambiada, en el entorno de 450, en tanto que las mujeres se incrementaron de forma significativa alcanzando casi 200, casi 70% en términos absolutos. Estos datos observados pueden estar indicando los efectos inmediatos de la política de cotitularidad que viene desarrollando el INC.

En cuanto a la edad (Cuadro 8) se observa que casi la mitad de los aspirantes tienen entre 30 y 44 años.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cuadro 8: Aspirantes a unidad de producción familiar según grupo de edad 2016

Grupos de Edad	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Hasta 29	21,3%	25,1%	22,4%
30-44	47,6%	44,1%	46,5%
45-59	27,9%	28,7%	28,1%
60 y más	3,3%	2,0%	3,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Esta situación se da tanto para hombres como para mujeres, presentando éstas últimas una mayor proporción de menores de 29 años. En este punto debemos tener presente que el promedio de edad de los aspirantes adjudicados a unidades de producción familiar en los últimos 10 años es de 41 años para hombres y 38 años para mujeres.

Por último, vamos a intentar aproximarnos a una estimación preliminar de la demanda genuina para acceder a la tierra desde la perspectiva del INC.

Cuadro 9: Aspirantes preseleccionados y adjudicados según modalidad 2015-2016

	Año	
	2015	2016
Unidades Familiares		
Pre-seleccionados con perfil ajustado a la fracción	185	204
Adjudicados	38	45
Emp. Asociativos		
Pre-seleccionados	28	48
Adjudicados	10	15
Unidades Familiares		
% Con perfil ajustado a la fracción	32,3%	31,3%
% Satisfacción demanda	20,5%	22,1%
Emp. Asociativos		
% Con perfil ajustado a la fracción	49%	40%
% Satisfacción demanda	36%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

La demanda genuina para acceder a la tierra, puede ser definida preliminarmente, como la conformada por aspirantes a colonos que concursan por una fracción de tierra y que presentan un perfil que se ajusta a las definiciones de la ley 11.029 y el plan estratégico del INC, es decir, asalariados rurales y productores familiares principalmente, que a vez cuentan con posibilidades materiales mínimas para iniciar el proceso productivo, es decir, capital de explotación, ya sea en semovientes, maquinaria, u otras modalidades.

En el cuadro 9 se presenta la cantidad de aspiraciones preseleccionadas tanto en modalidad familiar, como asociativa para los años 2015 y 2016. Por postulación preseleccionada se entiende aquella que cumple con el perfil prioritario del INC y que a su vez se encuentra ajustada a las características de la fracción en estudio. De este modo se observa que tanto para el año 2015 como para el 2016, uno de cada tres postulantes a unidades de producción familiar presentan perfil adecuado, conformando unas 200 familias⁶ por año aproximadamente. En tanto, que en los emprendimientos asociativos, las postulaciones con perfil adecuado son superiores alcanzando a 4 de cada 10, conformando unos 50 grupos aproximadamente.

En síntesis, si consideramos como indicador de satisfacción de la demanda genuina la cantidad de adjudicaciones, estaríamos en condiciones de afirmar que el nivel de satisfacción de la demanda de las unidades familiares se encuentra en el entorno de un 20 %, es decir que existe un 80 % de demanda insatisfecha, en tanto que a nivel de emprendimientos asociativos el nivel de satisfacción de la demanda genuina es levemente superior alcanzando un 30 %, es decir que existe un 70 % de demanda insatisfecha.

⁶ Estas afirmaciones que realizamos no significan que los postulantes que no son preseleccionados no cuenten con perfil sino que presentan un perfil sociodemográfico y socioeconómico adecuado en la mayoría de los casos no así su perfil productivo (muy escaso capital, rubro inadecuado, imposibilidad de residencia, etc)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

A lo largo de este trabajo presentamos un panorama general de las políticas desarrolladas por el INC en el Uruguay, concentrando la atención en las desarrolladas en lo que va del siglo XXI. Luego nos encargamos de describir el panorama social de la colonización en el Uruguay, para finalizar abordando la temática de los aspirantes a colonos desde sus principales características sociales y productivas.

Desde el año 2005 se produce una nueva política de colonización, incrementándose de forma importante el patrimonio de tierras del ente, superando las 100.000 Ha en el periodo 2005-2015, este periodo presenta el promedio por Ha incorporadas más alto de toda la historia del INC.

Como observamos, la incidencia del INC en términos de la estructura agraria nacional es relativamente marginal, ya que la superficie afectada a ley sólo alcanza al 3,7% de la superficie agropecuaria nacional y un tanto más importante en las unidades productivas, 9% del total. Sin embargo, la incidencia que presenta en la agricultura familiar es muy significativa, ya que las familias colonas representan en términos comparativos aproximadamente 1 de cada 5 productores familiares. Esta importancia se da especialmente en el sector lechero en donde algo más de 1 de cada 4 unidades de producción lechera se desarrolla en tierra del INC. Este hecho posiciona a las políticas que desarrolla el INC como un instrumento viable para fortalecer a la agricultura familiar en tanto política pública específica de desarrollo rural.

Por otro lado, constatamos que la demanda por acceso a la tierra desde la perspectiva del INC viene incrementándose de forma importante, lo que se refleja en la cantidad de llamados por año y la superficie adjudicada. Actualmente el INC realiza unos 60 llamados anuales a los cuales se postulan unas 650 familias y 100 grupos. En esta marco la demanda de las mujeres es la que se incrementa de manera más significativa, lo cual puede estar reflejando el impacto del dispositivo administrativo de la cotitularidad, la cual no quiere decir que existiera anteriormente, sino que se encontraba latente.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De acuerdo a los resultados preliminares, el INC estaría dando respuesta aproximadamente al 20% de la demanda genuina que recibe para unidades de producción familiar, y 30% de la demanda en los mismos términos de emprendimientos asociativos. Es decir que aún queda una importante demanda insatisfecha para acceder a la tierra, por lo cual es necesario seguir fortaleciendo al Ente estatal y su articulación con la institucionalidad agropecuaria para desempeñar más eficientemente su rol.

Por último, consideramos que se debe profundizar el conocimiento acerca de la realidad de la colonización sobre todo en la dimensión socio-productiva y su impacto en los territorios en donde se localizan las colonias. Al mismo tiempo, se hace necesario ampliar el conocimiento acerca de los aspirantes vinculándolos a las realidades geográficas y productivas concretas en donde se insertan.

En otro orden de cosas, el tema de la cotitularidad abre una línea de investigación en donde es necesario profundizar el conocimiento acerca de si esta medida administrativa tiene consecuencias efectivas en el control de las unidades de producción y los recursos económicos por parte de las mujeres rurales.

Lejos de cerrar el debate, consideramos que el presente trabajo constituye un aporte para continuar la discusión acerca de las políticas de desarrollo y el acceso a la tierra en Uruguay.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Riella. A.(2013) La evolución reciente de la agricultura familiar en Uruguay (1990-2012). S/E. 2013

----- (2011) Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. Revista Pampa. Año 7, número 7. Santa Fe, Argentina

Riella. A. Ramirez. J. (2009) El trabajo rural en la ganadería y en la forestación. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. N° 31.

Riella. A. Romero. J. (2013) Continuidades y Rupturas en la Estructura Agraria en el Uruguay del siglo XXI. S/E.

Riella. A. Mascheroni. P. (2017) Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista. Montevideo. UCUR.

Schejtman, A y Berdegué, J. (2003) Desarrollo Territorial Rural FIDA-BID. Santiago de Chile.

SCHNEIDER, S. (2009) Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: Velásquez Lozano, Fabio.; Medina, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI. 1 ed. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá/Colombia:

Toledo, M. (2012) Nuevas políticas de colonización y trabajo asociativo. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

Vasallo, M. (1987) Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural. Claeh. Montevideo

----- (2001). Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía. Montevideo.

_____ (2010) «Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay». En: Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, Argentina.