

# ***OBSERVATORIO DE POLÍTICA DE TIERRA***

***INFORME NUMERO 4***



**UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY**

# ***OBSERVATORIO DE POLÍTICA DE TIERRA***

**(GRUPO CSIC ID 881002)**

---

## **INFORME NUMERO 4**

**2016**

***Programa de Estudios Rurales- FHCE  
Núcleo de Estudios Rurales- CUT***

***Universidad de la República***

## Introducción

El último informe del Observatorio de Política de Tierra (N°3) fue publicado en el año 2012.

A partir del año 2013 junto al “Observatorio de Educación Rural” (DER/CEIP/ANEP) conformamos el “Programa de Estudios Rurales” (PER) en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad de la República. Por lo que ambos “observatorios” trabajan de forma coordinada a partir del inicio del “Programa”. En ese marco mientras el “Observatorio de Educación Rural” (OER) se concentrará en el monitoreo de la situación de las escuelas rurales (matrícula, docentes, condiciones de la escuela, trayectoria de egresos, etc.), el Observatorio de Política de Tierra (OPT) investigará las demandas colectivas de acceso y uso de la tierra de diferentes actores sociales, así como los instrumentos de política pública que intervienen en dicha cuestión.

Como resultado de la articulación bajo el “Programa de Estudios Rurales” fue aprobado por las autoridades de la Universidad de la República el Polo de Desarrollo Universitario (PDU) “Núcleo de Estudios Rurales” (NER) radicado en el Centro Universitario de Tacuarembó en el año 2013, conformándose con una fuerte impronta “extensionista” e interdisciplinaria de su equipo docente: Ciencias de la Educación, Sociología Rural, Antropología, Medicina Veterinaria y Agronomía.

Desde el Programa de Estudios Rurales y desde el Núcleo de Estudios Rurales el desafío mayor es conformar un “Diplomado en educación rural” en la región noreste del país. A su vez en dicha región se imparten cursos en diferentes carreras: Licenciatura en Recursos Naturales (Rivera), Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable (Tacuarembó) y Educación Física (Cerro Largo).

En un esfuerzo en conjunto con la Universidad Federal Do Pampa (UNIPAMPA) con sede en Livramento (Río Grande del Sur, Brasil), la Facultad de Agronomía, la Facultad de Derecho, el Centro Universitario de Rivera y el de Tacuarembó, organizamos el curso de Educación Permanente “Derecho a la tierra en Uruguay y Brasil” para comienzos del mes de julio del presente año. Con tal motivo lanzamos este **Informe número 4 del Observatorio de Política de tierra (881002 ID CSIC)**.

El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica – IPDRS, lleva adelante el Proyecto “Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio” sumando mil estudios de caso en 12 países de Sudamérica. Los documentos técnicos financiados por el IPDRS en dicho marco (que se publicaron en la web y reproducimos aquí en formato papel), son ensayos académicos que cuentan con referencias bibliográficas y se respaldan con datos oficiales.

Aquí se recogen tres documentos técnicos financiados y publicados en la web por el Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio en Sudamérica (Bolivia), y un artículo de opinión sobre actores colectivos en el medio rural nacional.

# ***CONTENIDOS***

Introducción

Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay, Pablo Díaz

Políticas públicas y el problema de la tierra en el Uruguay actual,  
Pablo Díaz

Demanda de tierras en Uruguay. Alejandro Arbulo y Pablo Díaz

Diez años de lucha por la Tierra en Uruguay, Pablo Díaz

## *Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay<sup>1</sup>*

Pablo Díaz<sup>2</sup>

*“...a 200 años del Congreso de los Pueblos Libres convocado  
por el General Artigas, que impulsó la primera  
Reforma Agraria de América Latina...”*

Declaración Final del VI Congreso  
CLOC-Via Campesina, Buenos Aires,  
18 de abril de 2015

### Contenido

Introducción.....	2
1.- Colonización sin reforma agraria en el Uruguay.....	3
2.- La Ley 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización .....	4
3.- Regulación de los conflictos recientes y Ley de usurpación .....	8
4- Reformas agrarias inconclusas.....	12
5- Consideraciones finales .....	14
Fuentes y bibliografía.....	16

---

<sup>1</sup> El presente informe es un aporte técnico para “entender el contexto político”, “reivindicativo” pero principalmente “legislativo” del acceso a la tierra de sectores populares en el medio rural del Uruguay actual. El estudio parte de la intervención del Estado sobre el acceso a la tierra a través de las leyes e instrumentos complementarios a las mismas y la trama de sus aplicaciones concretas. Por lo tanto es un informe que utiliza elementos de la ciencia política, sociología y otras ciencias sociales. No se trata de un informe exclusivamente jurídico.

<sup>2</sup> Investigador social uruguayo, Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM, Argentina). Integrante del Movimiento por la Tierra (Uruguay).

## *Introducción*

El Uruguay es un pequeño país con alrededor de 16 millones de hectáreas productivas, con una población de 3,2 millones de personas, altamente urbanizado, donde apenas 5% de población es considerada rural y donde casi 45.000 establecimientos agropecuarios siguen aportando históricamente a la principal base económica agropecuaria (ganadera por excelencia). El Uruguay moderno (creado en 1830) y la Argentina son los únicos países de América Latina que no han aplicado leyes de Reforma Agraria (Sampaio, 2005) durante toda su historia.

Desde 1830, la Constitución de la República garantiza el derecho inviolable de la propiedad privada,<sup>3</sup> amparando de esta manera la injusta distribución de la tierra. De aquí se desprende que la gran mayoría de las tierras de propiedad privada en manos de particulares (el 96% del territorio) no estén afectadas a una función social ni hayan sido objeto de algún tipo de legislación que limite su exceso o tienda a su desconcentración, como sucede en los procesos de Reforma Agraria de otros países, rigiéndose más bien por un marco legal liberal que promueve el libre desenvolvimiento del mercado inmobiliario, tomando a la propiedad privada como una de las bases de la seguridad jurídica y el Estado de derecho.<sup>4</sup>

Sin embargo, para el porcentaje restante considerado como territorio de propiedad del Estado, se ha aplicado en los últimos 70 años, un proceso de otorgación de tierras estatales en diversas modalidades, que se ha convertido en la principal forma de acceso a la tierra para trabajadores asalariados rurales y productores familiares campesinos en el Uruguay, bajo la conducción del Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC). En el día de hoy son 5 mil, los colonos ubicados en unas 600.000 hectáreas de campos del INC, lo que representa cerca del 4 % de la superficie productiva nacional. Los mecanismos formales de adjudicación de campos a través del INC han sido predominantes en los últimos 10 años (con la asunción del Frente Amplio en el gobierno), a pesar de que las ocupaciones de tierra (tanto del INC como de campos privados) por

---

<sup>3</sup> "Artículo 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda" (Constitución de la República, 1967)."

<sup>4</sup> La propiedad territorial está regida además por el Código Civil que garantiza las clásicas funciones de intercambio comercial, garantía y reserva de valor, mientras que en la actualidad coexiste el derecho de la propiedad privada predial, con otras potestades como el ordenamiento territorial desde el Estado o el respeto al medio ambiente como veremos más adelante.

parte de sindicatos rurales y nuevas formas organizativas en el medio rural, así como la disputa por el acceso al suelo urbano para construcción de viviendas populares, llegaron a la penalización de tales acciones a través del establecimiento de la Ley de “usurpación” de tierras en el año 2007, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez.

El presente documento sintetiza la legislación más importante y reciente sobre acceso a la tierra para los trabajadores rurales campesinos, en primer lugar avanzando en un breve recorrido histórico sobre el origen y el desarrollo de la Ley N° 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización (año 1948), mientras que en un segundo momento sintetiza sus rasgos más importantes (objetivo, dirección, afectación, formas de tenencia, requisitos, obligaciones y prioridades, funcionamiento institucional, mecanismos de incorporación y distribución de tierras) entre otros aspectos. En un tercer apartado se profundiza el análisis de dos leyes que modifican la Ley de colonización (Ley N° 18.187 y Ley N° 18.756) en los años 2007 y 2011, que se promulgaron a los efectos de avanzar en la distribución de tierras del INC en el nuevo escenario y también para resolver determinados conflictos suscitados con colonos propietarios, con colonos arrendatarios endeudados, con colonos “empresarios” irregulares y con ocupantes de tierra. Se hace mención en este último caso a la sanción de la Ley N° 18.116 de usurpación de tierras y la vinculación de su aplicación con el derecho posesorio que establece el Código Civil.

### ***1.- Colonización sin reforma agraria en el Uruguay***

El día 10 de setiembre de 1815, con la preocupación de que “los más infelices sean los más privilegiados” (*Art. 6 del “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados”*)<sup>5</sup>, José Gervasio Artigas y su movimiento revolucionario agrarista promovió la confiscación de grandes latifundios de “emigrados, malos europeos y peores americanos” (*Art.12*) que se opusieron a la autonomía de los “pueblos libres” federados bajo su liderazgo político. Dicho documento ordenaba el reparto en propiedad de unas 7.500 hectáreas (*Art. 16*) por familia para amansar ganado y radicarse en el medio rural; propiedad que no podía ser enajenada ni comprometida en créditos “hasta el arreglo formal de la Provincia” (*Art. 17*); mientras que se le exigía a cada familia la pronta construcción de un rancho y dos corrales, cuyo

---

<sup>5</sup> “En consecuencia los negros libres, los zambos de esta clase, los indios, y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados en suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la Provincia” (Artículo 6). *“Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados”* (De La torre, Rodríguez, Sala de Touron, 1971: 161-166).

incumplimiento llevaba a la pérdida de la tierra (Art. 11).

Derrotado en 1820 el proyecto de reforma agraria artiguista, reconstruidas las estructuras latifundistas y reconstituida la a “sagrada e inviolable propiedad privada” en la Constitución de 1830, el Estado uruguayo de mediados del siglo XIX fomentó la colonización privada con inmigrantes mediante exoneraciones y franquicias sin lograr evitar la apropiación por parte de los particulares de las tierras fiscales.<sup>6</sup> El Código Rural (de 1876) brindó elementos para forzar el alambramiento de los campos, delimitando la propiedad privada de tierras y ganados durante el período militarista de la “modernización”. En 1913, la Ley N° 4.301 instauro la colonización como “cometido público de carácter permanente” (Saavedra, 2012), autorizando al Poder Ejecutivo a negociar el traspaso de las hipotecas resultantes de la actividad colonizadora al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En 1923 (con la Ley N° 7.426) se crea la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, la que será capitalizada hasta el año 1945 por sucesivas leyes. Con tales fondos la adquisición de inmuebles en el mercado fue la principal forma de incorporación de tierras para ser colonizadas por el Estado en la primera mitad del siglo XX.

Con la preocupación de dar una respuesta al éxodo rural (provocado principalmente por el impacto modernizador del alambramiento de los campos) y a la proliferación de la pobreza rural, (ejemplificada en los llamados “pueblos de ratas”), la ley 11.029 de colonización aprobada en 1948 por un amplio abanico de legisladores de todos los partidos políticos, afirmó la función social de las tierras de propiedad pública.

## ***2.- La Ley 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización***

El 12 de enero de 1948 la Ley 11.029 creó el Instituto Nacional de Colonización, como ente autónomo cuya función principal es “promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural” ( artículo 1 de la Ley 11.029). Su carácter de ente autónomo le permite tener determinadas actividades económicas con cierta independencia del Estado central, en beneficio de la producción de las colonias y a su vez le otorga un margen de negociación entre agentes políticos y gremiales, lo que se refleja en la integración de su órgano ejecutivo:

---

<sup>6</sup> “La formación de un mercado moderno de tierras a escala nacional, determinó que las formas centrales de acceso al recurso tierra fueran aquellas que eran posibles de codificaciones legales formales, y tendió a eliminar las formas de acuerdo informales, así como las formas de acceso ‘de hecho’ “. (Piñeiro, Moraes 2008: 111).



“El Instituto Nacional de Colonización será dirigido y administrado por un Directorio de cinco miembros, elegidos entre personas de reconocida capacidad en la materia.

En la composición del Directorio se contemplará la representación técnica y de los productores de acuerdo con la ley [...]

- a) Un presidente designado por el Poder Ejecutivo en la forma prevista en el artículo 187;
- b) Un delegado del Ministerio de Ganadería y Agricultura;
- c) Un delegado del Ministerio de Hacienda;
- d) Un miembro designado por el Poder Ejecutivo, que deberá elegirlo de una lista integrada con dos candidatos propuestos por la Universidad de la República y dos candidatos propuestos por Universidad del Trabajo del Uruguay; y
- e) Un miembro designado por el Poder Ejecutivo, que deberá elegirlo de entre los candidatos propuestos por las organizaciones nacionales de productores, las cooperativas agropecuarias y las sociedades de fomento rural, cada una de las cuales tendrá derecho a proponer un candidato”. (Artículo 180 de la Ley 11.029 y Artículo G de las Disposiciones transitorias de la Constitución de la República de 1967).

Este Directorio de cinco miembros sesiona semanalmente en la capital de la República (Montevideo), tomando sus decisiones por mayoría simple y es el responsable de la adjudicación de cada fracción de campo del INC, sea ésta otorgada a un colono en régimen individual o a una experiencia asociativa en régimen grupal. Por su parte, en las 14 oficinas regionales, los funcionarios supervisan el desarrollo de la tarea colonizadora *in situ*, existiendo diferentes áreas y secciones con funciones especializadas de carácter inter-regional y nacional (selección, experiencias asociativas, jurídica, administración de las colonias, etc.).

Si bien la Ley del INC habilita diversas formas de tenencia, las dos principales en su historia fueron: la adjudicación en modalidad de arrendamiento (en la actualidad a un precio muy inferior a las rentas que cobran los particulares para alquilar campos) y la venta en propiedad con créditos accesibles.<sup>7</sup> De acuerdo a la ley, para la adjudicación en arrendamiento de las fracciones, el

---

<sup>7</sup> Un caso combinado de propiedad y arrendamiento lo establece el “Programa específico para la Estabilidad del Lechero” (año 2010) que se orienta a la compra de campos en arrendamientos entre particulares. Al comprárselo al arrendador particular, estos campos pasan a ser propiedad del INC quien establece un contrato de arrendamiento por 25 años con el nuevo arrendatario a un costo anual del 3% de la operación de compraventa. A partir de algunas estimaciones realizadas sobre predios lecheros del Departamento de Canelones (de 6.000 \$us la hectárea) obteníamos en el año 2010 un costo de renta similar a la de los precios de mercado (180U\$S anuales la hectárea), por lo que el nuevo colono no se beneficiaría con los precios de las canastas de rentas de colonización en esos primeros 25 años aunque sí con

Directorio del INC realiza un llamado público frente al cual se inscriben los ya registrados solicitantes de tierra. Luego el INC evalúa y selecciona colonos entre los aspirantes presentados. Por lo tanto en primer lugar existe la posibilidad de registrarse individualmente aunque no haya llamados a otorgamiento de fracciones. Pero también se exige siempre junto a la inscripción como solicitante de tierra, la inscripción como postulante a determinado campo disponible para estar habilitado a presentar una propuesta de explotación que competirá con las de otros aspirantes en el llamado público que realiza el INC.

Los requisitos para inscribirse como solicitante de tierra están establecidos en el artículo 59 (Ley 11.029):

- a) Tener 18 años cumplidos, para lo cual y a los efectos de esta ley se les declara en mayoría de edad;
- b) Poseer conocimientos y aptitudes suficientes para el género de explotación a que vayan a dedicarse;
- c) Poseer condiciones personales y hábitos de vida que el Instituto considere satisfactorios.”

La ley también establece ciertas preferencias generales que luego son especificadas en el llamado abierto y público para postular a cada fracción de tierra disponible, de acuerdo a ciertas opciones políticas (juventud, género, condición económica, etc.) o a la orientación productiva de la colonia en cuestión. El artículo 60 de la Ley establece:

“Se dará preferencia, dentro de las condiciones señaladas en el artículo anterior, a los aspirantes a colonos:

“Que posean mejores aptitudes y condiciones personales;

Que se organicen en Cooperativas o Sindicatos;

Que hayan acreditado mejores aptitudes en los núcleos de capacitación;

Que sean agricultores desalojados o estén pendientes de desalojo, o que se encuentren en las condiciones previstas...;

Que posean familia, de preferencia si ella es apta para colaborar en el trabajo del predio;

---

la estabilidad del arrendamiento a largo plazo. Para poder empezar a aplicar anualmente este programa el Directorio debería utilizar todo el equivalente a una partida anual de los recursos que recibe de Rentas Generales para colonizar nuevas áreas (unos 10 millones de dólares). Si bien el 50% de los productores lecheros del país que son remitentes a planta alquilan predios, el plan del INC apenas contemplaría como mínimo alrededor de 20 productores en su primer etapa (tomando en cuenta el tope de 600.000U\$S por cada caso). (OPT, Informe N°2: 40).

Que sean hijos de colonos;...

Que sean uruguayos, o extranjeros con residencia mayor de tres años o menor de ese tiempo en el caso de que posean condiciones especiales a juicio del Instituto;...

Que sean inmigrantes que hubieran cumplido las condiciones establecidas [...]” (Ley 11.029)

En la actualidad, los colonos beneficiados celebran un primer contrato de arrendamiento conocido como “precariato” (el cual dura dos años), pero una vez que se verifica el cumplimiento del pago de la renta, la explotación económica, el trabajo directo de los colonos y su residencia en la fracción, el Directorio realiza la adjudicación definitiva del campo arrendado. En el caso del incumplimiento de estas condiciones el Directorio del INC puede rescindir en cualquier momento el contrato de arrendamiento.

La Ley no establece mecanismos de reversión de tierras a propietarios anteriores ni al mismo Estado, pero siempre mantiene la posibilidad de la afectación de las tierras que utilizan los colonos. Esta afectación implicó históricamente que todas las operaciones del colono propietario (venta del predio, sucesión, condiciones, etc.) quedaban sujetas a las autorizaciones del Directorio del INC, así como las características de la orientación de la producción agropecuaria. Pudiendo el Directorio multar al colono propietario (con hasta un 20% del valor del inmueble) si no cumplía con las exigencias de la explotación, el trabajo directo y su residencia en la fracción. Las dificultades y conflictos a raíz del incumplimiento de los colonos propietarios se comenzaron a reducir con el predominio actual de la adjudicación de tierras en régimen de arrendamiento.

En cuanto a los mecanismos de acceso colectivo, a partir del año 2005 se habilitó la inscripción grupal como solicitantes de tierra,<sup>8</sup> la cual se realiza también en general frente al llamado público para el acceso a una nueva fracción disponible. En el llamado los grupos presentan un “Plan de explotación” donde dan cuenta de su rodeo o de los medios de producción que poseen, el reglamento que utilizarán y la adaptación de su emprendimiento al marco general de la orientación productiva de la colonia o el inmueble del INC. Así comienza un proceso de evaluación por parte de la oficina regional y del Departamento (nacional) de “Selección y Evaluación de Aspirantes a Colonos” del INC, que finaliza con la decisión del Directorio del INC para la adjudicación.

Si bien la Ley de colonización de 1948 considera prioritario el acceso de “cooperativas” y

---

<sup>8</sup> Exigiendo un mínimo de tres integrantes y la presentación de la Declaración Jurada de existencias vacunas entre otros documentos personales.

“sindicatos”, el crecimiento actual de las modalidades colectivas de uso de campos presentó nuevas responsabilidades frente a los organismos tributarios y de control animal que llevaron al Directorio de colonización a plantear la exigencia del uso de ciertas personerías jurídicas, que se vuelven obligatorias luego de pasado los dos años de adjudicación, habilitando el INC a figuras como: “Sociedades Agrarias”, “Asociaciones Agrarias”, “Cooperativas Agrarias”, “Sindicatos Rurales” y “Sociedades de Fomento Rural” (ACTAS del Directorio N° 5037). Verificando el cumplimiento del pago de la renta, la explotación, el trabajo directo de los colonos y su residencia en la fracción, el Directorio realiza la adjudicación definitiva a dicha personería jurídica.

### ***3.- Regulación de los conflictos recientes y Ley de usurpación***

Como se ha mencionado, la principal forma de incorporación de tierras al patrimonio del INC es la adquisición de las mismas en el mercado, para luego ser distribuidas a los colonos. Por una parte no se ha utilizado significativamente la facultad de expropiación que presenta la Ley<sup>9</sup>, y por otra parte se acudió a la creación de fideicomisos y al pasaje de tierras estatales. En el año 2007, la Ley 18.187 modificó por primera vez en la historia del INC, la “ley madre”, reafirmando la opción del pasaje de tierras al INC provenientes de organismos estatales que no estuvieran cumpliendo funciones específicas, lo que constituyó una señal política que favoreció al INC en las negociaciones frente a las otras reparticiones públicas (organismos del ejército, de escuelas, energía eléctrica, seguros, salud pública, Junta Nacional de la Droga, etc.).

A su vez, ante las dificultades de financiamiento de la institución para la adquisición y posterior redistribución de tierras se habilitó la creación de fideicomisos, a partir de la emisión de títulos-valores en el mercado financiero según indica el artículo 6<sup>o</sup> de esta Ley, lo que permitió la creación del Fondo Nacional de Colonización en el año 2014, a través de la Ley 18.756.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> “Artículo 39.- Al efecto de la expropiación de tierras, luego de considerar en primer término su aptitud para los fines y formas particulares de colonización a que sean destinadas, se tendrán en cuenta preferentemente:

A) Las tierras sin cultivo o deficientemente explotadas próximas a los centros poblados, vías de comunicación, estaciones, lugares de embarque o establecimientos industrializadores de la producción;

B) Las propiedades de mayor extensión [...]C) Las tierras, cualquiera sea su ubicación, que fueran económicamente susceptibles, de importantes transformaciones culturales; D) Las zonas que cuenten con obras de riego o puedan ser dotadas de ellas, [...] E) Los terrenos excesivamente fraccionados [...] Artículo 40.- Contemplados en primer término los extremos establecidos en el artículo anterior, y en igualdad de condiciones, la preferencia para las expropiaciones se determinará considerando la situación de los propietarios de las tierras, como ser: que hayan sido declarados judicialmente ausentes o incapaces que residen habitualmente fuera del país, que posean más de una finca rural, que no exploten sus predios personalmente, que los hayan recibido por donación o legado o heredado fuera del primer grado de consanguinidad, que cobren precios abusivos por los arrendamientos, u otras circunstancias de carácter antisocial.” (Ley 11.029).

<sup>10</sup> El INC dispone en la actualidad un promedio de 30 millones de dólares para la adquisición de tierras. En el año 2014 se aprueba la Ley 19.231 (27/06/14) que crea el “Fondo Nacional de Colonización” abriendo un fideicomiso financiero donde se tomarían préstamos de “ahorro

Otro aspecto importante de la Ley 18.187 fue la modificación del artículo 35 de la Ley 11.029 que redujo la escala de superficie para que el INC pueda ejercer el derecho de compra de establecimientos mayores a 500 has., lo que permitió que en el período 2005-2014 el 65% de las tierras adquiridas por el INC se hicieran utilizando tal facultad (Gómez, 2014).

Esta ley, también llamada “Ley de Repoblamiento de la Campaña”, suscitó ciertos conflictos con los “colonos propietarios”, que se resolvió con la sanción de la ley 18.756, cuyo artículo 5 indica expresamente:

“Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley nº 11.029, de 12 de enero de 1948 y modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay, cuyos propietarios cumplieron con todas sus obligaciones antes del 12 de enero de 1948.

Los propietarios de predios comprendidos en la disposición que antecede, estarán obligados a ofrecerlos en primer término al Instituto Nacional de Colonización en los términos establecidos por el artículo 35 de la ley nº 11.029, de 12 de enero de 1948.” (Poder Legislativo, 22/9/2011)

Este artículo 5 es reglamentado por el Decreto presidencial (139/12) del 24 de abril de 2012 que establece que los campos desafectados, cualquiera sea su superficie, deberán ser ofrecidos en primer lugar al INC en caso de venta, así como se convalidan situaciones irregulares dando un nuevo plazo para su registro en el INC; informando también en dicho Decreto sobre los mecanismos de otorgamiento de constancias y certificados de la situación de afectación o no de tales predios. Esta legislación llevó a que “más de 350 productores convalidaron y regularizaron los títulos” (Gómez, 2014) en una superficie estimada de 45.000 ha, pero por otra parte también llevó a que se desafectarán del INC unas 22.000 ha de predios de colonos propietarios de la época del Banco Hipotecario del Uruguay traspasados a partir de 1948 a la órbita de colonización, siendo que en la misma situación aún queda por resolver el destino de 180.000 ha.<sup>11</sup>

Otro conflicto que fue objeto de regulación es el de la denuncia de situaciones irregulares

---

nacional” (de fondos de pensiones nacionales u otras entidades) para la adquisición de tierras de hasta 100 millones de dólares a un 4% de interés. Esto permitiría adquirir una superficie total de casi 30.000 ha más de tierras en 25 años a los precios actuales.

<sup>11</sup> En diciembre de 2013 el Partido Nacional (partido de oposición aliado a las grandes gremiales empresariales) ingresó un Proyecto de Ley a la cámara de representantes que pretende desafectar las 180.000 ha restantes de colonización que no cancelaron sus créditos ni escrituraron antes de 1948, en base a una Sentencia de inconstitucionalidad declarada por la Suprema Corte de Justicia. El texto del mismo está disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2013121288-00.htm>

principalmente de empresarios que utilizan campos del INC, donde se modificó la legislación a raíz de las leyes 18.187 y 18.756. Hacia el año 2007, la opción del directorio del INC pasaba por dejar en manos de la justicia la recuperación de las fracciones, constatando 110 juicios en los dos primeros años de gestión del Frente Amplio (Gaggero, Búsqueda, 1/2/2007). Con esta judicialización el Directorio del INC pretendía evitar conflictos con los titulares, y delegar cierta responsabilidad en el aparato judicial, lo cual demoraba todo el proceso para hacerse de las fracciones y volverlas a entregar. Una alternativa planteada por organizaciones sociales y ciertos espacios de la Universidad de la República, fue la utilización de las facultades conferidas por la Ley al INC, en su Art.101:

“A iniciativa del INC y una vez agotada la vía de los entendimientos amigables, serán anulados de pleno derecho, los compromisos contraídos cuando el colono arrendatario, aparcerero promitente comprador, incurriere en una de las siguientes situaciones”... (Entre otras el inciso e): “no cumpliere con cualquiera de las condiciones que estipulan la presente ley y las respectivas reglamentaciones”. (Ley 11029).

Sin embargo en la modificación de la Ley 18.187 (Ley de Repoblamiento de la Campaña), se amplían las potestades de actuación de la justicia y se disminuye la actuación directa del ente. Por el nuevo Art. 101 se elimina el inciso (e) ya citado; además el INC a partir del mismo ya no podrá “anular de pleno derecho” sino que con la modificación “podrá rescindir unilateralmente los compromisos contraídos”, luego de lo cual se legaliza la opción de hecho que hacía el Directorio por el Juicio civil.

La Ley 18.756 del año 2011 restituyó la versión anterior del Artículo 101, pero mantuvo los mecanismos instituidos para la recuperación de fracciones a través de su judicialización.<sup>12</sup>

A partir del año 2007 mediante resoluciones del Directorio del INC se reguló otra situación conflictiva que se genera a partir de las rescisiones de contratos de arrendamiento y la resistencia a desalojos de los colonos arrendatarios endeudados con el ente (en general productores familiares). A través del “Programa de reformulación de deudas, refinanciación y mejora de la

---

<sup>12</sup> La Ley 18.187 dejó establecido: “En caso de no desocupar voluntariamente el inmueble, el INC podrá demandar judicialmente su libre disponibilidad deduciendo la acción de entrega de la cosa prevista en el artículo 364 del Código General del Proceso, según el procedimiento monitorio previsto por los artículos 354 a 360 del mismo; debiendo el magistrado actuante rechazar 'in limine' toda excepción que no sea la excepción de pago. El proceso de entrega de la cosa se aplicará igualmente para desocupar los inmuebles en los casos de rescisiones dispuestas por el INC respecto de los contratos de disfrute precario celebrados de conformidad con el artículo 136 de la presente ley. (Art 15, Campaña, 12/9/07, P. Legislativo)

gestión de cobro”(Directorio I.N.C.- 29/03/06 Actas 4792) se alcanzó al día de hoy un 74% de colonos con rentas al día. (Gómez, 2014).

Sin embargo el conflicto suscitado con las ocupaciones de tierra de campos del INC fue regulado por otro tipo de legislación donde confluyen una serie de conflictos por el acceso a la tierra rural y urbana, tanto en situaciones de propiedad privada como estatal, a raíz del cuestionamiento de los “derechos de propiedad” que implicaron tales acciones colectivas.

Para regular estos conflictos se sanciona la Ley sobre “usurpación” (Ley Nº 18.116) en abril de 2007, con la aprobación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. De acuerdo a la misma se señala que

“Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría:

1. El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno.
2. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, remueve o altera los mojones que determinan los límites de un inmueble.
3. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas.

Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. La denuncia del delito de usurpación podrá ser efectuada por cualquier persona, en cualquier momento’ ”.(Art. 354, Código Penal)<sup>13</sup>

Esta ley también les brindó una nueva herramienta a los propietarios particulares de inmuebles abandonados para la pugna con sus ocupantes “de hecho”, ya que estos últimos se vuelven “poseedores” por derecho de acuerdo al Código Civil nacional.<sup>14</sup> En la legislación uruguaya, la

---

<sup>13</sup> “Modificación del artículo 354 del Código Penal”, Proyecto de Ley de Rodríguez Servetto y Casaretto disponible en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy), con fecha del 16 de diciembre de 2005.

<sup>14</sup> Art. 649 del Código Civil: “La posesión da diferentes derechos al que la tiene:

1. Se le presume dueño, mientras no se pruebe lo contrario.
2. Puede instaurar las acciones posesorias, con sujeción a lo que se dispone en el capítulo siguiente.
3. El que ha poseído tranquila y públicamente durante 1 año completo, sin interrupción, adquiere el derecho de posesión y se excusa de responder sobre ésta.
4. Hace suyos los frutos percibidos hasta el día de la contestación de la demanda, cuando posee de buena fe.
5. Puede prescribir el dominio y demás derechos reales, concurriendo las circunstancias requeridas por la Ley.
6. Perdida la posesión, puede usar de la acción reivindicatoria, aunque no sea dueño, contra el que posea la cosa con título inferior al suyo.”

posesión pública, pacífica y continua de la tierra durante determinados plazos le reconoce derechos al poseedor sobre el bien inmueble, lo que habilitaría con el correr de los años a la prescripción adquisitiva del inmueble.<sup>15</sup>

#### *4- Reformas agrarias inconclusas*

En su estudio jurídico “Colonización y Derecho Agrario”, el Dr. Juan Pablo Saavedra Methol (2012) plantea que el “modelo colonizador” de la Ley 11.029 de 1948 (nacida de una fuerte matriz del estado de bienestar de comienzos de siglo XX) le da una importancia decisiva a la “dimensión social” en la atención a los trabajadores rurales tomando a la “agricultura como paradigma productivo” (en contraposición con la ganadería extensiva la que históricamente fue asociada al latifundio) e inspirándose en un modelo de “dirigismo estatal” y económico que se “proyecta en la gestión de las colonias y de las parcelas explotadas por los colonos, con un grado muy intenso”, promoviendo una “explotación de base familiar” (Saavedra Methol, 2012: 16). A su vez considera que la particularidad de la “colonización” uruguaya difiere de otras experiencias y concepciones convencionales que la asocian a un “proceso de ocupación del territorio hasta entonces no cultivado” (Saavedra Methol, 2012: 6). Por otra parte la Ley 11.029 habilita (faculta, pero no lo obliga) al INC a “dotar a los beneficiarios de esa acción de créditos, asistencia técnica, servicios públicos, canales de comercialización e infraestructura pública a efectos de permitir una mayor productividad de la explotación agropecuaria” (Saavedra Methol, 2012: 9), lo que lo asemeja a la experiencia de las llamadas reformas agrarias “integrales”. Sin embargo para que podamos hablar de un proceso de reforma agraria tendríamos que identificar un importante proceso de transformación del núcleo “fundiarario”:

“El proceso de reforma agraria supone la expropiación o confiscación de tierras a quienes se estima que la tienen en exceso o no la explotan, o la hacen de modo inadecuado. Este es el núcleo básico de la reforma agraria: las intervenciones públicas tendientes a la redistribución de la propiedad de la tierra” (Saavedra Methol, 2012: 8)

Por lo tanto, en función del modelo colonizador y de las conceptualizaciones jurídicas sobre colonización y reforma agraria que realiza Saavedra (2012) podríamos considerar que la Ley del

---

<sup>15</sup> La promulgación de la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en junio de 2008), introdujo algunas posibilidades legales para la “prescripción adquisitiva” del bien con menores plazos. En el artículo 65 se señala que el ánimo de dueño, y la posesión, pacífica e ininterrumpida durante 5 años de un predio por parte de una familia en situación de pobreza le permite iniciar la solicitud de la prescripción ante la sede judicial. (Ley. 18.308; 18/6/2008, Art. 65).



INC no es una colonización convencional pero sí incorpora la filosofía de la colonización en la promoción de la explotación racional (ni latifundio extensivo, ni minifundio inviable) de la superficie productiva distribuida, así como faculta la atención de la integralidad del proceso de acceso a la tierra, sin que promueva una reforma fundiaria, la que sería una Reforma agraria en *strictu sensu*. (Saavedra, 2012: 9)

Esta potencialidad de una ley facultativa para abarcar la integralidad del proceso productivo de los colonos, así como los vacíos legales sobre la redistribución de la estructura fundiaria brindan interesantes elementos para pensar en los proyectos de legislación agraria pendiente, inconclusa o derrotada.

A comienzos de la década de los '60, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) desarrolló el principal estudio sobre la realidad agropecuaria del país, el cual contenía y fundamentaba un Proyecto de ley sobre "Modificación de las Estructuras Agrarias"<sup>16</sup> cuya autoría correspondió al Ministro y Senador del Partido Nacional, el Dr. Wilson Ferreira Aldunate (1993). Este Proyecto de Reforma Agraria del año 1965, procuraba complementar la actuación del INC, afectando el exceso de la propiedad territorial en una superficie de tenencia de 2.500 ha, (Artículo 6), como también promoviendo la concentración parcelaria de los minifundios a fin de "lograr una estructura que permita la utilización racional de la tierra" en zonas donde se presentan importantes problemas de escala (Artículo 18).

Por otra parte, en dicho proyecto de ley también se regulaba la situación de los arrendamientos entre particulares, lo cual no está contemplado en la Ley 11.029 de colonización:

"En todo contrato de arrendamiento de inmuebles rurales para explotación agraria que se otorgue a partir de la promulgación de esta ley, que no estipule plazo de vigencia, o estipule un plazo menor de ocho años, el arrendatario tendrá derecho...por el término mínimo de ocho años (Artículo 76.).Cualquiera de las dos partes interesadas en un contrato de arrendamiento...podrá solicitar la revisión judicial de los precios convenidos o establecidos. [...] (Artículo 84). El arrendador deberá indemnizar al arrendatario por las mejoras que éste introduzca en el inmueble...[...] (Artículo 87).

---

<sup>16</sup> Su "Artículo 1º" señalaba "La presente ley tiene por objeto la sustitución de las estructuras agrarias defectuosas, caracterizadas por la existencia generalizada de latifundios y minifundios, y un régimen insuficiente de seguridad para los empresarios no-propietarios, por un régimen justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de promover el desarrollo rural con la doble finalidad de aumentar la producción y mejorar la distribución de la renta agropecuaria." (Ferreira Aldunate, 1993:T1)

La aplicación de este proyecto de ley hubiera implicado la expropiación de 3 millones de hectáreas (alrededor del 18% de la superficie productiva nacional). Para Miguel Vasallo (1987) este sí sería un planteo de “reforma agraria convencional”, que si bien no implica un “proceso global de transformaciones revolucionarias liderado por un nuevo elenco de fuerzas sociales” (reforma agraria estructural) sí constituiría una “operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, intentando modificar las reglas de funcionamiento de la estructura latifundista” (Vasallo, 1987: 16). Mientras que, a diferencia de los dos modelos anteriores, un proceso de reforma agraria marginal o contra-reforma agraria apuntaría a la reparación y preservación histórica de la estructura latifundista y a la preservación del status quo:

“Este ha sido el caso del INC en términos reales; no en cuanto a la formulación de la ley, ni al espíritu de sus impulsores, quienes aspiraron a algo muy diferente de lo escasamente alcanzado hasta hoy en día.” (Vasallo, 1987:16).

Por lo tanto, la legislación nacional realizó un conjunto de actualizaciones del INC bajo el gobierno del Frente Amplio (2005-2015) que permitió que el INC se reactivara en “términos reales”. Esta opción por actualizar la herramienta de la “colonización” como principal herramienta de acceso a la tierra, al nuevo escenario de “contra-reforma agraria” a partir del avance de grandes empresas bajo la modalidad de Sociedades Anónimas, implicó el *aggiornamento* de la Ley 11.029, modificada por primera vez en los años 2007 y 2011, así como implicó la institucionalización del fideicomiso financiero como instrumento de financiación en el año 2014, sin sustituir los recursos genuinos que se transfieren anualmente. Por lo que en este nuevo escenario podríamos pensar, siguiendo lo planteado por Cristóbal Kay (2002), que estamos frente un tipo de relacionamiento público-privado que se enmarca en el paradigma “neoestructuralista”, donde el estado promueve un clima de competitividad para los agentes viables en el mercado mientras compensa a los agentes más débiles con el acceso tierras públicas y otras políticas diferenciadas (Kay, 2002).

### ***5- Consideraciones finales***

El “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados” de 1815, es considerado la primera Reforma Agraria de América Latina, y aunque su aplicación duró apenas seis o siete meses (De la Torre, Rodríguez, Sala de Touron, 1971: 80) constituye una concepción única y original en todo el continente en materia de legislación de acceso a la tierra para los sectores populares. También es considerado como telón de fondo de la

creación del Instituto Nacional de Colonización e inspiración de las luchas sociales actuales. A los 200 años de la aplicación de este “Reglamento Provisorio” se debate si la Ley del INC es la aplicación del ideario artiguista o si la obra colonizadora del INC constituye conceptualmente una reforma agraria. Para lo cual se deja aquí algunos aportes al debate desde el avance en las cuestiones jurídicas (históricas y actuales) evidenciando tanto las potencialidades de la Ley 11.029 como los vacíos legales frente a la importante demanda de tierra que existe en el Uruguay de hoy.

En el espíritu de la Ley de colonización se mantiene la función social de la tierra estatal (afectación); se establece un otorgamiento progresivo de la tenencia definitiva así como se estimula la capacitación del productor y la radicación en el medio rural, tanto como se castiga el incumplimiento de las obligaciones del “colono”. Como síntesis de múltiples determinaciones, la ley recoge elementos de la colonización privada de inmigrantes que vivió el país, los elementos del estado de bienestar de comienzos de siglo XX, la cultura de la agricultura familiar como modelo, la atención social a las situaciones precarias de vida y trabajo de los adjudicatarios de las fracciones, entre otros varios elementos. Sus diferentes artículos y capítulos avanzan en la atención integral a una multiplicidad de factores, pero con una reiteración constante: “el INC puede...”. Esta ley es ampliamente facultativa, habilita y promueve una infinidad de acciones de desarrollo rural, pero no obliga. Por lo que constituye una legislación ejemplar, pero en potencia, ya que no siempre el INC está coaccionado a avanzar en todos los factores en “términos reales”. La reducción del régimen colonizador al abaratamiento de una renta por el uso de un campo público, constituye una aplicación minimalista de la obra legisladora, en la cual se puede incurrir.

La judicialización de la recuperación de colonias en manos de “colonos” empresarios que se perpetúan en recursos presentados para evitar el desalojo, o la penalización de los ocupantes de tierras constituyen elementos contradictorios del artículo primero de la Ley que apuesta a la racional distribución de la tierra para el bienestar del trabajador rural y la mejora de la producción.

El propietario uruguayo permitió la sanción de esta ley de distribución de tierras que podría ser considerada como una reforma agraria de “*porteras adentro*” mientras no afecte al conjunto de la estructura fundiaria nacional. Así como el mismo propietario exigió la sanción de la ley de “usurpación” temiendo que la correlación de fuerzas entre propiedad privada y función social de la tierra se alterara aunque fuera en muy pequeña medida.

### *Fuentes y bibliografía*

CCSS- Cámara de Senadores, Discusión parlamentaria sobre el Instituto Nacional de Colonización (1948), Parlamento, Montevideo.

Chiappe, M., Espasandín, N. (Coords.), “El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia. Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión” (2014). Ed. Letraeña, Mdeo.

Díaz, P., “Sociología de las ocupaciones de tierra. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas” (2009), Nordan, Montevideo.

Díaz, P., “El hierro y la resistencia ‘de a caballo’ en la Cuchilla Grande” (2013), en: Contrapunto: Debates en movimiento No 2, 2013, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, UDELAR, Montevideo.

Fernández Reyes, Jorge E, “Actualización año 2013: temas agrarios y ambientales” en: Revista CADE. Doctrina y jurisprudencia Año 6, vol. 26 (abril 2014), Montevideo

Ferreira Aldunate, Wilson, “Estadista y parlamentario” (1993) /La Cámara., Montevideo: Cámara de Senadores, 1993

González Sierra, “Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay” (1994), Nordan, Montevideo.

Kay, Cristóbal, “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina” (2002), en: García Pascual (coordinador), El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y Posibilidades, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Lleida: Universitat de Lleida, España.

Pardiñas, Y., Presentación, en: Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social (2006), PIT-CNT: UR : MGAP. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo

Piñeiro, D., Moraes, M.I., “Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX” (2008), Departamento de Sociología. Ediciones de la Banda Oriental: Departamento de Sociología, Montevideo,

Rivera Urrutia, Eugenio, “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”

Gestión y Política Pública Volumen XIII, número 2, II semestre de 2004, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.

Rullia, Maria Cristina (et alli,) “Global land and water grabbing” (2012), Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia, Charlottesville, Editado por BL Turner, (Arizona State University, EUA.

Saavedra Methol, J.P., “Colonización y derecho agrario” (2012), FCU, Montevideo

De la Torre, N., Rodriguez, N., Sala, L., “Artigas: tierra y revolución”, (1971), Ed. Por Uruguay, Montevideo

Sampaio, Plinio Arruda, OSAL, “Reforma Agraria y Lucha por la Tierra en América Latina. Territorio y movimientos sociales”, Año VI, N° 16, enero-abril 2005

Techera, Valeria, “El conflicto entre mineros y superficiarios. Un problema actual” (2013), en: CAPUTO, Alfredo, “Manual de derecho de minería. Principios y garantías.” Fundación Cultura Universitaria, Mdeo.

Vasallo, Miguel, “Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural” (1987), CLAEH-EBO-Montevideo

### **Internet**

Food and Agriculture Organization, FAO, “Estudios sobre tenencia de la tierra 3. Tenencia de la tierra y desarrollo rural Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”, Roma, 2003.

Disponible en : <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s00.htm> (última consulta mayo de 2015)

Gómez, J., “Rendición de Cuentas del INC. Período 2010-2014” (2014), Presentación en Facultad de Veterinaria, disponible en:

<http://164.73.28.51/drupal-16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20I%20G%C3>

[%B3mez 0.pdf](#) (última consulta mayo de 2015)

Grain, “Límites legales a la Compra de tierras: ¿refrenan a los acaparadores de tierra o adormecen el debate?” (Febrero 2013)

Disponible en: <http://www.grain.org/article/entries/4657-limites-legales-a-la-compra-de-tierras-refrenan-a-los-acaparadores-de-tierra-o-adormecen-el-debate> (última consulta mayo de 2015)

IMPO, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales

<http://www.impo.com.uy>

- Legislación (última consulta mayo de 2015)
- [http://www.impo.com.uy/servicios\\_bd\\_cont.html](http://www.impo.com.uy/servicios_bd_cont.html)

Instituto Nacional de Colonización

[www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy) (última consulta mayo de 2015)

- Actas de Directorio
- Leyes
- Plan Político del Directorio (2005-2010)

Interconsult (última consulta mayo de 2015)

Encuesta de opinión Pública “Casi el 60% a favor de reformar la Constitución”  
(2009)

<http://www.interconsult.com.uy/unoticias09/091109f/091109.HTM>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (última consulta mayo de 2015)

Dirección General de Desarrollo Rural

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-principal.0.es.0>,

Dirección de Estadísticas Agropecuarias DIEA-

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,diea,diea-principal,0,es,0>,

- Anuarios Estadísticos (2005-2014)
- Censo General Agropecuario –CGA- Año 2011 (última consulta mayo de 2015)
- “Precio de la Tierra” (2000-2015)

Parlamento de la República Oriental del Uruguay

<http://www.parlamento.gub.uy/> (última consulta mayo de 2015)

Código Civil

[http://www0.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod\\_civil.htm](http://www0.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod_civil.htm)

Código Penal

[http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/Cod\\_Pen.htm](http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/Cod_Pen.htm)

Constitución de la República

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Legislación

<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp>

Prensa

Diario El País <http://www.elpais.com.uy/>

## *Políticas públicas y el problema de la tierra en el Uruguay actual*

Pablo Díaz<sup>1</sup>

### **Contenido**

Introducción.....	2
1.- La política de acceso y el acaparamiento de tierras .....	3
2.- Política de tenencia, tributación y uso de la tierra .....	5
3- Políticas de Desarrollo rural con asalariados rurales y productores familiares .....	9
4- Consideraciones finales .....	12
Fuentes y bibliografía .....	13

---

<sup>1</sup> Investigador social uruguayo, Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM, Argentina). Integrante del Movimiento por la Tierra (Uruguay).



## Introducción

La República Oriental del Uruguay (creada en la Constitución de 1830) nació con una política de contra reforma agraria que fue recreadora del latifundio ganadero entre 1830 y 1835<sup>2</sup> como reacción ante la primer Reforma Agraria de América Latina, impulsada por José Artigas en la Banda Oriental (año 1815). Ahora, luego de 200 años de la aplicación del “*Reglamento Provisorio*” artiguista no se puede considerar que la política de tierras actual sea la de una contra reforma agraria, porque el acaparamiento de tierras en el Uruguay no implica un reacomodamiento de fuerzas frente a una política de reforma agraria. Tampoco se puede considerar que la política de acceso a la tierra a través del Instituto Nacional de Colonización sea una “*reforma agraria a la uruguaya*” que constituya una distribución democrática y masiva de la tierra, ya que apenas afecta al 4% del territorio agropecuario. La inexistencia de reformas agrarias en el Uruguay moderno y el predominio del libre mercado de tierras (se ha transado casi el 50% de la superficie productiva del país entre 2000 y 2015) son dos caras de la misma moneda.

¿Cómo se puede caracterizar entonces a la política de tierras del Uruguay en lo que va del siglo XXI? Para llegar a inferir posibles respuestas, es necesario destacar las particularidades de las políticas públicas en términos de acceso, uso y tenencia, evidenciando las potencialidades de la Ley 11.029 (Ley del Instituto Nacional de Colonización) como herramienta para atender a la importante demanda de tierra que existe en el Uruguay de hoy, y resaltando la concentración y extranjerización de la tierra como límites para su efectiva aplicación.

También hay que considerar que sectores populares, sindicatos y nuevas formas organizativas lograron el acceso a la tierra mediante vías institucionales y reivindicativas entre el año 2005 y la actualidad, aprovechando la apertura de la estructura de oportunidades políticas<sup>3</sup> a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno.<sup>4</sup>

Con tales orientaciones, en este documento se realiza en primer lugar un breve recorrido histórico sobre el proceso de incorporación de tierras para ser distribuidas mediante el INC, señalando la interacción entre Estado y sociedad civil en diferentes etapas, y algunas problemáticas estructurales para su efectiva aplicación. En segundo lugar, se identifican diversas intervenciones en materia de tenencia, uso y tributación de la tierra, para arribar a ciertas conclusiones sobre la política de tierra en el Uruguay de hoy.

---

<sup>2</sup> Durante el primer gobierno constitucional, el Fiscal de Gobierno y Hacienda (Lucas Obes) promueve un Decreto presidencial (23 de diciembre de 1833) donde se establece que los campos en conflicto entre poseedores y propietarios (entiéndase entre donatarios artiguistas y latifundistas) revierten al Estado para ser entregados a los latifundistas por distintos mecanismos de compra-venta. Así se llevó adelante la “limpieza de los campos” de miles de “intrusos”, lo que enganchó la adquisición de la propiedad privada a la capacidad de pago, llegando a situaciones de “quema de ranchos, destrucción de sementeras, persecución militar a los poseedores resistentes” (De La Torre, Rodríguez, Sala de Tourón, 1969:159).

<sup>3</sup> Entendidas como “dimensiones congruentes [...] del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso” (Tarrow, 155).

<sup>4</sup>La “cuestión” problematizada por ciertos actores exige del Estado una toma de posición. Si bien el Estado no es monolítico, se puede inferir una “respuesta predominante” como forma de intervención (O’Donell y Oszlak, 1984).

## 1.- La política de acceso y el acaparamiento de tierras

Entre 1940 y 1962 se presentaron en el Parlamento uruguayo unos 12 proyectos de ley de reforma agraria de todos los partidos políticos con representación parlamentaria (González Sierra, 1994: 47), lo que evidencia tanto las características del contexto de la discusión del proyecto de la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización (INC), como de su primera etapa de implementación, que se iba agotando por falta de recursos, pero intentaba ser atendida con otras leyes complementarias.

Según los legisladores que presentaron el proyecto de Ley en 1948, el INC nació con un capital modesto (si se tiene en cuenta las dimensiones de la obra a realizar), sin un acervo fundiario fiscal y, en cuanto a dotación de nuevos fondos, con cifras de deuda pública debajo de las previstas para que el volumen de la obra colonizadora sea significativo respecto al patrimonio que le transfiriera el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) como capital de fundación (CCSS, 1948: 72, 83). Los problemas de financiamiento para la incorporación de nuevas tierras estuvieron presentes en toda la historia del INC, por lo que varios analistas han considerado que se votó una obra magistral de legislación (la Ley 11.029) sin los recursos suficientes; lo que se evidencia mejor en las etapas donde no hay una motorización de la cuestión de la tierra a nivel nacional (1959-1968 y 1979-2004) como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 1**  
**Superficie de tierra incorporada históricamente por el INC**

Período (años)	Superficie incorporada (ha)	Promedio anual (ha)	Promotor del acceso a la tierra
1905 - 1923	21.500	1.194,4	
1923 - 1947	199.435	8.309,8	Banco Hipotecario Uruguay
1948 - 1959	144.204	13.109,5	Etapas fundacional INC
1959 - 1968	13.970	1.552,2	
1969 - 1978	139.572	15.508,0	Movilizaciones sociales
1979 - 1988	14.544	1.616,0	
1989 - 2004	24.301	1.620,1	
2005 - 2014	92.733	10.303,7	Gobiernos actuales
Fuente: Elaboración propia en base a Pardiñas, (2006), Gómez (2014)			

El promedio anual de los gobiernos actuales (Frente Amplio, años 2005 - 2014) indica un ritmo de incorporación de tierras evidentemente superior al de 1985 - 2005 (gobiernos democráticos de los partidos tradicionales). También el promedio anual 2005 - 2014 es sensiblemente superior al período de colonización impulsado por el Banco Hipotecario del Uruguay (años 1923 - 1947), pero resulta menor al del período fundacional del INC (1948-1959) y al del período 1968-1978 en que la presencia de sectores reformistas en el INC (Chiappe, 2014) y las movilizaciones sociales por la expropiación de latifundios improductivos llevaron a una respuesta de entrega de tierras, que luego serían seguidas de medidas represivas del levantamiento de los asalariados rurales en torno a la

implementación de la dictadura cívico militar (1973-1985).<sup>5</sup>

Ya en 1984, en el proceso de recuperación del régimen democrático, se firma un gran acuerdo programático entre todos los partidos políticos y varias organizaciones sociales, conocido como Concertación Nacional Programática (CONAPRO) que incluía el análisis del problema de la extranjerización de la tierra en particular, tendiente a legislar con vista a la prohibición de la compra de tierras por parte de extranjeros no residentes –debate desconocido por los subsiguientes gobiernos democráticos- y el fortalecimiento del INC.

En los últimos 50 años, la concentración de la tierra se ha mantenido constante: la superficie controlada por establecimientos mayores a 2.500 hectáreas ronda el 30% de la superficie total del país, más allá de la diversificación de la matriz productiva, que pasó de la ganadería extensiva a su combinación con la agricultura de gran escala y la forestación (como grandes rubros). A partir de la década de los '90, la reforma agraria ya no formó parte de las plataformas de los partidos políticos.<sup>6</sup> La matriz propietarista y anti –intervencionista (cristalizada en la filosofía del antiguo Código Rural)<sup>7</sup> pudo ser reafirmada en las políticas orientadas por el enfoque neoliberal de desarrollo rural, que llevaron a que en la década del 2000 cuando “se elevó el precio de las *commodities*, el país estuviese listo para constituirse en un receptor de inversiones destinadas a producirlas” (Piñeiro, FAO: 526).

A partir del año 2000, el Uruguay vive un fuerte proceso de acaparamiento de tierras, por lo que algunos estudios lo consideran en la actualidad, el país más extranjerizado de Sudamérica en términos relativos (con un 19% de la superficie).<sup>8</sup> Esto implicó que unos doce mil pequeños productores hayan perdido la tierra entre el 2000 y el 2011, según datos oficiales que luego se detallaran.

---

<sup>5</sup> A fines de la década del '60 fuertes reivindicaciones de sectores trabajadores de la tierra (Pardiñas, 2006:16) que reclamaban la expropiación de latifundios improductivos generan la implantación del Impuesto a la Productividad Mínima Exigible conocido como IMPROME (Ley 13.695 de 1968 que funcionó hasta 1979), que llevó a la expropiación y adquisición de inmuebles a favor de la colonización. Esta ley también creó la CONEAT o Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra, cuyos parámetros rigen hasta el día de hoy el índice de productividad de los suelos de todo el país.

<sup>6</sup> En la década del '80 sí formaba parte de los programas del Partido Nacional y del Frente Amplio, mientras que el último gobierno del Partido Colorado (años 2000-2004) intentó cerrar el Instituto Nacional de Colonización, situación resistida por el Frente Amplio, los asalariados rurales y los productores familiares.

<sup>7</sup> El Código Rural fue aprobado en 1875, promovió la fijación la propiedad de la tierra y el ganado a través de: la regularización de títulos, marcas y señales; la expansión del alambrado; la medianería forzosa (que provocó la pérdida de la tierra para los vecinos linderos que no pudieran cubrir los costos del alambramiento) y duras medidas de represión del abigeato (como el Taller de adoquines y la autorización de asesinar al ladrón en caso de “fuga”).

<sup>8</sup> Ver: <http://ssq.com.uy/wp-content/uploads/2013/08/Acaparamiento-de-tierra-y-agua-a-escala-global.pdf> donde se publica el informe de Maria Cristina Rullia (et al.) del Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia, Charlottesville, VA 22904 Editado por BL Turner, (Arizona State University, Tempe, AZ.).

## 2.- Política de tenencia,<sup>9</sup> tributación y uso de la tierra

El último Censo General Agropecuario (en adelante CGA) realizado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante MGAP) en el año 2011, demuestra que de las 44.781 explotaciones agropecuarias establecidas en 16.357.298 hectáreas de superficie productiva total, unos 4.167 establecimientos mayores a 1.000 hectáreas (9%) controlan el 61 % de la tierra; mientras que 24.931 de predios menores a 100 hectáreas (55%) controlan sólo una superficie de 737.260 hectáreas (4,5% del país).

El acaparamiento de tierras genera una alta disminución de pequeños productores, pero además imposibilita a ese pequeño agricultor comprar o arrendar tierras, por lo que para acceder se dirige al Instituto Nacional de Colonización (creado por la Ley 11.029 de 1948) que en la actualidad ofrece precios de renta más baratos. Sin embargo este acaparamiento también restringe las posibilidades de comprar tierras para colonizar, ya que el Estado las adquiere en el mercado para su re-distribución. El precio de la venta de la hectárea de tierra productiva entre los años 2000 y 2010 se multiplicó por seis (DIEA, 2013). También los precios de los arrendamientos agropecuarios se quintuplicaron en 2011 respecto al año 2000 (DIEA, 2011).<sup>10</sup>

**Y ¿qué respuestas tiene el Estado?** Al día de hoy el Directorio del ente autónomo responsable de la distribución de tierras: el Instituto Nacional de Colonización (INC), manifiesta contar con unos 5.100 colonos y la afectación de poco menos de 600.000 hectáreas (lo que representa menos del 4% de la superficie total del país), contemplando a la hora de adjudicación de tierras en régimen de arrendamiento, la demanda de los trabajadores rurales, sean estos productores familiares o asalariados rurales.<sup>11</sup> La incorporación de tierras del INC se financia con 30 millones de dólares anuales para la compra a precios de mercado, por lo que al ritmo actual de incorporación de tierra (período 2005-2014) se precisarían otros 65 años para atender la demanda de acceso a la tierra, en la estimación más conservadora que se puede hacer en base a los datos oficiales y calculando 100 hectáreas por solicitante de tierra, que es el promedio histórico del colono arrendatario del INC y al mismo tiempo, una escala ganadera básica en el país.

Por otra parte, en el año 2011 la **inseguridad de la tenencia** alcanzó unas 223.674 hectáreas (1,4% de la superficie total) explotadas por 1.163 ocupantes<sup>12</sup> y 519.279

---

<sup>9</sup> En el último Censo General Agropecuario (2011), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca entendió por tenencia de la tierra “los acuerdos o derechos mediante los cuales el productor trabaja la tierra”, admitiendo que “en una explotación puede darse más de una forma de tenencia” (propiedad, arrendamiento, pastoreo a 11 meses, aparcería o medianería, ocupante...).” (DIEA/MGAP, 2011)

<sup>10</sup> El dinamismo de la compra y venta de tierra registrado por el MGAP arroja un total de 32.492 operaciones, por “casi 7,5 millones de hectáreas” entre los años 2000 y 2013 (DIEA, 2014), que representan un 46% del territorio productivo.

<sup>11</sup> La llegada al gobierno del Frente Amplio (2005) permitió la reactivación de la función colonizadora y definió como prioridad: **“a) los trabajadores rurales desocupados** y aquellos con condiciones de vida por debajo de la “línea de la pobreza”.[...] **b) Los productores endeudados y los pequeños productores** con problemas de escala o inestabilidad de tenencia. [...] **c) Los productores colonos** con dificultades socio-económicas [...]. (INC, Plan Político, 2005:1).

<sup>12</sup> “Ocupante: Es la superficie explotada sin tener título de propiedad, ni ser promitente comprador, ni realizar ningún pago. Esta tierra puede ser de propiedad pública o privada, y su ocupación se produce sin consentimiento del propietario, aunque éste pueda tolerarlo.” (CGA,

hectáreas (3% del territorio) ocupadas por pastoreantes con acuerdos a 11 meses, sin que sean reguladas. El régimen de arrendamientos (a 12 meses como mínimo) alcanza al 26% de la superficie total del país (frente a un 64% de uso en propiedad) y representa al 14% de los productores (CGA, 2011), sin embargo, el Estado no interviene en fijar plazos mínimos que otorguen mayor estabilidad al arrendatario (Ley 16.223 de 1991 y Artículo 1.782 del Código Civil), dejándose no obstante, la fijación de los mismos librada a la “autonomía de voluntad” de las partes en la actualidad.

A partir del año 2007, unas 4.634 explotaciones utilizan por vía de excepción unas 6.401.717 hectáreas (39,1% de la superficie nacional) bajo la modalidad de “sociedad con contrato”<sup>13</sup> según la Ley N° 18.092 del año 2007. Esta **Ley de “sociedades anónimas”**, si bien “impide que la titularidad de derechos de propiedad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias sea ejercida por sociedades anónimas”, otorga dos tipos de excepciones: “donde la totalidad del paquete accionario esté conformado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas y cuando el número de accionistas o la índole de la empresa impidan que el capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas” según lo entienda el Poder Ejecutivo.

Además de las vías excepcionales señaladas, existe otra modalidad habilitada legalmente que consiste en que las diferentes sociedades anónimas integren “sociedades constituidas” (asociaciones agrarias, etc.), evitando la prohibición de mantener el anonimato y no declarando la nacionalidad de sus integrantes. Por lo que la legislación de la tenencia de la tierra actual no permite saber con exactitud en qué medida la superficie productiva nacional se encuentra extranjerizada en la modalidad sociedades anónimas, ni tampoco si participan otros Estados nacionales en las acciones de las diferentes “sociedades con contratos legales”. Esta mínima regulación también se encuentra en la Ley número 19.283 (llamada ley de “extranjerización”) que, si bien procura disuadir a otros Estados a incrementar tierras productivas en Uruguay, admite las situaciones de tenencia previas a la ley y también otorga importantes excepciones cuando señala que “el Poder Ejecutivo podrá autorizar que entidades propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos mantengan una participación minoritaria y no controlante” (Art.3) en las sociedades anónimas titulares de la tierra.<sup>14</sup>

Vale la pena mencionar que recientemente, el proyecto de ley llamado “Creación de una zona de seguridad fronteriza” (año 2009) que intentaba regular la posesión de tierras por

---

2011:125)

<sup>13</sup> “Es cuando la sociedad está creada por contrato legal, escrito y registrado. En esta categoría deben incluirse las Sociedades Anónimas, las Sociedades de Responsabilidad Limitada, las Sociedades en Comandita, las Cooperativas, y una miscelánea de otros tipos de asociaciones con contratos legales registrados.” (CGA,2011:124)

<sup>14</sup> La Ley está disponible en: <http://www.imo.com.uy/bases/leyes/19283-2014>. Como señala GRAIN (2013) existen diversas formas de eludir legislaciones por parte del acaparamiento de tierras: 1) cambiar propiedad por alquiler 2) Esconderse tras los nacionales 3) Acaparamiento indirecto (avanzando sobre el acopio de la producción en una amplia zona por ejemplo). 4) Reducir el debate a la nacionalidad del inversionista extranjero.

extranjeros en un radio de 20 km de las fronteras, obligando a la nacionalización de las personas físicas titulares en los 1.000 km de frontera seca, fluvial y lacustre, fue archivado quedando a estudio del Ministerio de Defensa.

Con respecto a la **planificación del uso de la tierra** (FAO, 2003), quizás los instrumentos más importantes (aunque no modifican la titularidad de la tenencia) del período actual han sido los Planes de Uso y Manejo Responsable de Suelos (Ley 18.564 de Conservación de Suelos y Aguas, de 2009), que obligaron a los titulares de explotaciones agropecuarias en predios que practican agricultura en más de 100 hectáreas o de propietarios de más de 50 hectáreas, a presentar medidas de rotación de cultivos y pasturas. Estos Planes alcanzaron a 1.375.000 hectáreas en verano e invierno de 2013 (8% de la superficie nacional). Por otra parte, la modificación del Código de Minería (Ley 18.813 de 2011) no consagró diferencias sustantivas en la relación productor rural-explotador minero, pero sí la aprobación de la Ley de Minería de Gran Porte (19.126 de 2013) y la Ley de Ordenamiento Territorial (18.308 del año 2008). La primera facultó el estatus de “Minería de Gran Porte” a ciertos emprendimientos y al mismo tiempo estableció que las actividades de explotación deberán localizarse en suelo categorizado rural de acuerdo al ordenamiento territorial. Asimismo, la Ley de ordenamiento territorial (Artículos 14 y 30) señaló que le corresponde a los Gobiernos Departamentales –en forma exclusiva- la categorización del suelo en todo el territorio departamental (Fernández Reyes, 2014: 33).

En algunas regiones del país los sujetos de la tenencia en tanto “superficiarios” han entrado en una disputa territorial con la actividad minera, siendo la región más conflictiva la Cuchilla Grande, en la zona de las llamadas “sierras del este” del Uruguay, con el “*Proyecto Valentines*” para la explotación de hierro (de la empresa *Aratirí SA*) (donde se afectarían unas 15.000 hectáreas de Distrito Minero sobre un total de 30.000 hectáreas de superficie catastral), mientras que las solicitudes de prospección a nivel nacional ante la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE –Ministerio de Industria Energía y Minería) abarcaron 3 millones de hectáreas (18% de la superficie del país). En dicho proceso conflictivo algunos gobiernos departamentales prohibieron o limitaron la megaminería y el *fracking* mediante la utilización de Medidas cautelares y Directrices de Ordenamiento territorial. Tales fueron los casos de los gobiernos departamentales de Tacuarembó, Lavalleja, San José y Paysandú (alcanzando el 26% del territorio nacional).<sup>15</sup>

En cuanto al accionar del Estado referido a la **valoración de la tierra y la tributación** (FAO, 2003), se puede situar la importancia del Impuesto a la Concentración de los inmuebles Rurales (ICIR, Ley 18.876, de enero de 2012), cuyo objetivo fue gravar la gran propiedad en beneficio de inversiones en infraestructura para el medio rural -vía gobiernos departamentales- como financiar al Instituto Nacional de Colonización (Sección II de la ley) gravando las transacciones de tierra. Si bien la Sección I (tributo a la tenencia)

---

<sup>15</sup> En los Departamentos de Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó se movilizaron productores a raíz del avance de los proyectos de explotación minera de gran porte en el período 2010-2013, con participación de actores rurales de diversas regiones y abarcando un abanico diverso de sectores sociales. Ver: [http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/contrapunto\\_numero\\_2\\_junio\\_todo.pdf](http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/contrapunto_numero_2_junio_todo.pdf)



fue derogada y sustituida por la ampliación de la Ley N° 19.088 (año 2013) del Impuesto al Patrimonio (en función de determinados rangos de facturación de las empresas) que afectó con una baja carga impositiva alrededor de 1.400 explotaciones (que utilizan más de 5 millones de hectáreas)<sup>16</sup>, la Sección II del ICIR se mantuvo (tributo a la transacción de tierras).

A falta de otros instrumentos y resultados preliminares, el siguiente cuadro pretende presentar un resumen, a modo de un paneo exploratorio de la cobertura espacial de la afectación de las diferentes intervenciones señaladas en materia de legislación sobre uso, tenencia y acceso a la tierra.

**Cuadro N° 2:  
Intervenciones sobre política de tierra y estimación de superficie afectada**

Intervención estatal	Descripción	Superficie afectada (ha)	Porcentaje sobre superficie total <sup>17</sup>
Ley de Sociedades Anónimas	Ley N° 18.092	6.401.717	39,1% (al año 2011)
Medidas departamentales sobre Minería y “fracking”	Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial	4.316.862 <sup>18</sup>	26 % (al año 2013)
Planes de manejo de suelos	Ley 18.564	1.375.000	8 % (año 2013)
ICIR- Impuesto al Patrimonio	Ley 18.876 y 19.088	5.000.000 (estimado)	31% (2013)
Instituto Nacional de Colonización	Ley N° 11.029 , 18.187, 18.756 y 19.231	567.567	3,6 % (al año 2014)

Fuente: Elaboración propia

A partir de estos datos se podría trazar un espectro de intervenciones estatales que van desde: **a) el “dirigismo estatal”** (Saavedra Methol, 2012) en las tierras afectadas por la ley de colonización (3,6% de la superficie) hasta: **b) la completa desregulación** de las formas precarias de tenencias señaladas más arriba (4,3% de la superficie ocupada entre pastoreantes y ocupantes), y la inexistencia de mayores plazos mínimos para arrendamientos rurales. En un punto medio de tal espectro se ubicaría tanto: **c) las intervenciones “preventivas”** sobre minería de gran porte (que sumado a las referidas al *fracking* alcanzan 26% de la superficie nacional), como las regulaciones medias sobre agricultura (alcanzan efectivamente un 8% de la superficie) en la dimensión “uso de la tierra” sin afectar la tenencia. Entre la desregulación total (b) y la regulación media o preventiva (c) se ubicaría: **d) la regulación mínima** que incluye la legislación sobre Sociedades Anónimas (que abarca casi un 40% de la superficie) y sobre extranjerización (que abarcaría un 19% de la superficie estimada), donde si bien se evita una desregulación completa del rol estatal en el mercado (Rivera, 2004) no se modifica la situación en

<sup>16</sup> Estimado en base a información de prensa.

<sup>17</sup> Los porcentajes se calculan tomando como superficie productiva nacional la relevada por el MGAP (CGA, 2011), que alcanza las 16.357.298 de has...

<sup>18</sup> Resultado del conjunto de superficies productivas de los departamentos mencionados según CGA 2011.

términos de los titulares de la tenencia. Pero también dentro de esta categoría de “regulación mínima” se podría considerar la política tributaria de los inmuebles rurales, que no corrige los defectos en la distribución de la tierra ni permite la adquisición de fondos suficientes mediante la vía tributaria para atender la alta demanda de tierras.

En cuanto a limitar la extranjerización de la tierra, no prosperó la campaña ciudadana que se comenzó en el año 2008<sup>19</sup> donde a partir de la recolección de firmas se buscaba plebiscitar dicha iniciativa, a pesar de que una encuesta nacional del año 2009 consideraba que esta preocupación podría contar con el 52% de aprobación de la población (Interconsult, 2009).

Mientras que por el mismo tiempo a nivel electoral se han realizado consideraciones de re-activar la convocatoria a una Convención para una reforma de la Constitución que limite la propiedad de la tierra.<sup>20</sup>

### *3- Políticas de Desarrollo rural con asalariados rurales y productores familiares*

Como se ha demostrado, a falta de una incidencia en las estructuras agrarias, las políticas públicas agropecuarias en la actualidad intervienen sobre algunos aspectos focalizados de las problemáticas del desarrollo rural (ingresos, salarios, viviendas, escuelas, electrificación, acceso a Internet, créditos, subsidios, etc.), por lo que es necesario comprender la dialéctica entre fenómenos coyunturales y estructurales, entre los beneficios puntuales de las intervenciones públicas y el predominio de la inversión extranjera directa y las condiciones macro-económicas para constituirse en motor del actual modelo de desarrollo rural.<sup>21</sup>

En términos dialécticos entonces, si bien los gobiernos frenteamplistas innovaron positivamente en las políticas diferenciales y laborales para los sectores populares del medio rural uruguayo, abarcando a unos 100.000 asalariados rurales (MTSS, 2012) y 25.000 explotaciones que son gestionadas por productores o productoras familiares (MGAP, 2015), el impacto de la política agropecuaria adoptada puede ser considerado en tres de sus aspectos negativos: **persistencia de la pobreza estructural, disminución de**

---

<sup>19</sup> El proyecto modificativo establece que: “quienes suscribimos, ciudadanos de la República Oriental del Uruguay, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el apartado A del artículo N° 331 de la Constitución, presentamos el siguiente proyecto de reforma constitucional: 1°) Agregase al artículo 32 de la Constitución como segundo y tercer inciso: La propiedad inmueble rural solamente podrá adquirirse por personas jurídicas estatales o por ciudadanos naturales o legales. La ley establecerá el máximo que podrá adquirir cada ciudadano”. A la vez en el artículo 2°) se indica que “sustituyese el inciso final del artículo N° 232 por el siguiente texto: Los propietarios de inmuebles que no alcancen el máximo referido en el artículo 32 recibirán siempre el total de indemnización previamente a la toma de posesión del inmueble. 3°) La reforma constitucional proyectada en la presente disposición será sometida a plebiscito en la fecha de la elección más inmediata y se aplicará a las adquisiciones posteriores a esa fecha.” (El Telégrafo, 7/12/ 2008)

<sup>20</sup> En la “tradición de los esfuerzos reformadores” del Uruguay (ganadero) se ha considerado generalmente limitar la propiedad en 2.500 hectáreas por ser una escala que no da lugar a confusiones en la afectación de los intereses socio-políticos y por tratarse de un tipo de establecimiento con áreas extensivas, de baja productividad y poco aporte a la sociedad (Vasallo, 1987).

<sup>21</sup> Ver la definición de desarrollo rural como alternativo a las “reformas agrarias” que realizara uno de los Presidentes del Directorio del INC: <http://mpp.org.uy/2011-12-07-22-57-14/todas-las-noticias/930-entrevista-a-andres-berterreche-en-semanario-voces>



**pequeños productores familiares y aumento de la zafraalidad en el empleo rural.** Las mediciones realizadas oficialmente en los espacios rurales de todo el país sobre datos de 2012 indican una reducción importante de indicadores sociales (pobreza e indigencia), pero la **pobreza estructural** que combina situación de los hogares y las personas por debajo de la línea de pobreza con alguna Necesidad Básica Insatisfecha, es la que desciende menos (Paolino, OPYPA: 2012: 292).

Comparando los dos últimos Centros Agropecuarios, se evidencia una disminución de 12.000 productores entre 2000 y 2011. Sin embargo, el MGAP considera estrictamente que sólo se han perdido 7.404 productores familiares, ya que afirman que para el año 2011, la cifra exacta de explotaciones era de 25.285 (MGAP, 2015). Esta precisión numérica se realiza en base a la resolución ministerial MGAP 527/008 del año 2009 que redefinió al “productor familiar”, implementando un mecanismo de registro o acreditación mediante una Declaración Jurada, con el objetivo de promover políticas diferenciadas. Los requisitos para ser considerado “productor familiar” actualmente son:

- “1) Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (hasta un máximo de 500 jornales anuales).
- 2) Explotar en total hasta 500 hectáreas bajo cualquier forma de tenencia.
- 3) Obtener su ingreso principal del trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma.
- 4) Residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 kilómetros de la misma.” (MGAP, DGDR, 2011)

Dirigiéndose a este universo, en el período 2005-2010 el Proyecto Uruguay Rural – MGAP ejecutó unos 250 proyectos de asistencia técnica, mejora de ingresos, promoción de la participación ciudadana en espacios de descentralización (Ley N° 18.126) y fortalecimiento de organizaciones de base (llegando a más de 3.000 beneficiarios). Estos proyectos fueron co-gestionados entre el MGAP, productores familiares, pescadores artesanales, asalariados rurales organizados y más de 150 técnicos de equipos multidisciplinarios. En el período 2010-2015 la Dirección General de Desarrollo Rural – MGAP<sup>22</sup> se constituyó como el espacio de referencia para los diferentes programas y proyectos de desarrollo rural, siguiendo las directrices de trabajo del período anterior en base al crédito subsidiado con fondos de origen internacional y del Fondo de Desarrollo Rural (Ley N° 18.719). Información oficial y reciente indica que la mayoría de las explotaciones de productores familiares tienen actividades relacionadas con producción

---

<sup>22</sup> Entre otros, el MGAP informaba en 2012: Proyectos de Fortalecimiento Institucional para organizaciones de la producción familiar, Proyecto “Resiliencia en Productores Ganaderos Familiares” con financiamiento del Fondo de Adaptación – Kyoto, articulación entre la Unidad de Descentralización (UD) y la DGDR en los ETDR y en las 34 Mesas de Desarrollo Rural (MDRs), “Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático” (DACCC) con financiamiento BM. Ver: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-principal.O.es.0>

animal (79,3%), siendo mayoría las que tienen vacunos de carne y ovinos (MGAP, 2015). Y si bien faltan datos actualizados, se estima que la producción familiar aporta el 26% del total del Valor Bruto de Producción agropecuaria. (Figari, Rossi, González, 2008:13).<sup>23</sup> Por otra parte siendo el 61% de los productores familiares ganaderos de carne y lanares, estos rubros han perdido a nivel nacional 1,3 millones de hectáreas a favor de la forestación y la soja transgénica hacia el año 2011.<sup>24</sup>

Finalmente, los datos del Censo de 2011 del MGAP revelan que ha aumentado el trabajo asalariado zafral (un 27%) y ha bajado el trabajo permanente en el agro (un 15%). No obstante, a pesar de que pasaron unos 60 años desde la implementación de los Consejos de Salarios para otros sectores de la economía, se realizó recientemente la histórica instauración de los Consejos de Salarios Rurales (Decreto N° 105 del año 2005) llevando a un reconocimiento por parte del Estado de los sindicatos de asalariados rurales ya constituidos (de los cítricos, la caña de azúcar, las granjas) como interlocutores en la negociación colectiva para mejorar las condiciones laborales, así como se ha favorecido indirectamente a que se fortalezcan nacientes organizaciones en zonas productivas que han tenido una mayor expansión en la última década (arroz, ganadería y forestación) y que no contaban con experiencias recientes de sindicalización rural.<sup>25</sup>

Este tipo de intervenciones estatales reseñadas se aproximan al enfoque neo-estructural o neo-desarrollista de “transformaciones productivas con equidad”, donde el Estado no es el motor del desarrollo, ni la modificación de la estructura agraria adquiere un papel central, sino que establece una nueva relación con el mercado donde, al decir de Cristóbal Kay (2008), por el contrario hay una valoración de las agroindustrias multinacionales, de la incorporación de alta tecnología y la ampliación de las exportaciones, así como se apuesta a la convivencia de grandes y pequeñas empresas modernizadas y competitivas. En este esquema, el Estado aplica políticas diferenciadas entre los campesinos con potencial productivo y los vulnerables, que requieren su apoyo en el acceso a tierras y subsidios especiales (Kay, 2008: 25). Aprovechando la estructura de oportunidades políticas señaladas, en medio de las contradicciones que se generan entre el agronegocio capitalista, los trabajadores y las respuestas públicas puntuales, las luchas sociales plantean ciertas resistencias mientras intentan desafiar al modelo hegemónico y construir alternativas colectivas y autogestionarias.

---

<sup>23</sup> De acuerdo a los distintos rubros se distribuye: fruticultura un 38%, horticultura en 52% ganadería de carne y lana en 22%.(Figari, Rossi, Gonzalez, 2008)

<sup>24</sup>Ver: <http://www.espectador.com/agro/298754/el-censo-agropecuario-permite-conocer-mas-y-mejor-las-dinamicas-del-campo-uruguayo#1>

<sup>25</sup> Si bien se carecen de cifras fiables acerca de la afiliación en los sindicatos rurales que pertenecen a la Unión Nacional de Asalariados Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA), probablemente se alcance entre el 5 y el 10% del total de los asalariados rurales del país. En el año 2012 en el Departamento de Tacuarembó se organizó el “Sindicato de Peones de Estancia” (SIPES) en el marco del seguimiento a la también histórica aplicación de la Ley 18.441 (año 2008) que estableció la limitación de la jornada (a casi 100 años de las 8 horas en otros sectores) para asalariados rurales que no contaban con dicha protección (ganadería y agricultura de secano). La recuperación salarial de los peones de la ganadería fue de un 18% en 2010 y un 10,5% entre 2011 y 2013

#### 4- Consideraciones finales

En el Uruguay actual no hay limitaciones a la concentración de tierras, ni una legislación significativa sobre la titularidad de tierras de las sociedades anónimas (39% del territorio) y empresas extranjeras (estimadas en un 19% de la superficie). Tampoco se ha legislado para darle mayor estabilidad a formas de tenencia precarias como los contratos de pastoreos a 11 meses, o las ocupaciones de hecho, o darle mayores plazos mínimos a los arrendamientos. La legislación para la regulación del uso de la tierra tiene un carácter preventivo de la pérdida del recurso suelo para la agricultura de gran escala y de la contaminación de diversos recursos naturales para el caso de la mega minería y el *fracking* en algunos departamentos del país.

Como se señala en la introducción, no se puede considerar que en la actualidad se viva un proceso de contrarreforma agraria como el que se dio en el período fundacional del Uruguay. Más allá del espectro de intervenciones estudiadas, se puede considerar que la toma de posición predominante del Estado ante la cuestión de la tierra en la actualidad es la omisión, **es decir que la principal política de tierra de los últimos 10 años es que no hay política de tierra**, porque la agenda pendiente de una activa política de tierra debiera incluir: la disposición de mayores recursos propios del Estado para adquirir-colonizar nuevas tierras (procurando atender la demanda de más de 6.000 solicitantes), la limitación de la propiedad de la tierra en 2.500 hectáreas, la nominación de la tenencia de la tierra por parte de sociedades anónimas, el mayor control sobre terratenientes extranjeros (sean Estados extranjeros o no), la creación de una zona de bioseguridad en las fronteras con Argentina y Brasil y la regulación de formas de tenencia precarias señaladas, otorgándoles mayor estabilidad.

Desafiando al modelo de desarrollo actual, las luchas sociales reclaman otro modelo de desarrollo rural de corte estructuralista donde “se replantean las nuevas políticas de tierras como parte de una más amplia reorganización de las estrategias de desarrollo agrícola y rural, para que incluya programas de reforma agraria genuina, orientados hacia la soberanía alimentaria”, de lo contrario se legitima la baja regulación de la tenencia de la tierra que realizan los gobiernos en que “*se hace algo*” cuando en “realidad, permanece intacto el resto de los sesgos en las directrices agrícolas de un país” (GRAIN, 2013: 5).

## *Fuentes y bibliografía*

CCSS- Cámara de Senadores, *Discusión parlamentaria sobre el Instituto Nacional de Colonización* (1948), Parlamento, Montevideo.

Chiappe, M., Espasandín, N. (Coords.), *“El acceso a la tierra en cuestión : dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión”* (2014). Ed. Letraeña, Mdeo,

De la Torre, N., Rodríguez, N., Sala, L., *“Artigas: tierra y revolución”*,(1971), Ed. Por Uruguay, Montevideo

Díaz, P., *“Sociología de las ocupaciones de tierra.La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas”* (2009), Nordan, Montevideo.

Díaz, P., *“El hierro y la resistencia ‘de a caballo’ en la Cuchilla Grande”* (2013), en: *Contrapunto: Debates en movimiento* No 2, 2013, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, UDELAR, Montevideo.

Fernández Reyes, Jorge E, *“Actualización año 2013: temas agrarios y ambientales”* en: *Revista CADE. Doctrina y jurisprudencia* Año 6, vol. 26 (abril 2014), Montevideo

Figari, M., Rossi, V., González, R., en *“El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural.* Chiappe, M; Carámbula, M y Fernández, E (comp).2008. Facultad de Agronomía. CSIC. Montevideo.

Ferreira Aldunate, Wilson, *“Estadista y parlamentario”* (1993) /La Cámara., Montevideo: Cámara de Senadores, 1993

González Sierra, *“Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay”* (1994), Nordan, Montevideo.

Kay, Cristóbal, *“Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina”* (2002), en: García Pascual (coordinador), *El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y Posibilidades*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Lleida: Universitat de Lleida, España.

MTSS, *“Trabajadores rurales en Uruguay”*, (2012) Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y Empleo (Observatorio de Mercado de Trabajo), agosto, 2012.

Pardiñas, Y., *Presentación*, en: *Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social* (2006), PIT-CNT: UR: MGAP. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo.

Piñeiro,D., Moraes, M.I., *“Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX”* (2008), Departamento de Sociología. Ediciones de la Banda Oriental: Departamento de Sociología, Montevideo.

Piñeiro, D., *“Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina. El caso de Uruguay”*, 2011, FAO, Roma

Rivera Urrutia, Eugenio, *“Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”*

*Gestión y Política Pública* Volumen XIII,número 2, II semestre de 2004, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.

Rullia, Maria Cristina (et alli,) *“Global land and water grabbing”* (2012), Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia, Charlottesville, Editado por BL Turner, (Arizona State University, EUA.

Saavedra Methol, J.P., "Colonización y derecho agrario" (2012), FCU, Montevideo.

Sampaio, Plinio Arruda, OSAL, "Reforma Agraria y Lucha por la Tierra en América Latina. Territorio y movimientos sociales", Año VI, N° 16, enero-abril 2005

Techera, Valeria, "El conflicto entre mineros y superficiarios. Un problema actual" (2013), en: CAPUTO, Alfredo, "Manual de derecho de minería. Principios y garantías." Fundación Cultura Universitaria, Mdeo.

Vasallo, Miguel, "Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural" (1987), CLAEH-EBO-Montevideo.

### Internet

Food and Agriculture Organization, FAO, "Estudios sobre tenencia de la tierra 3. Tenencia de la tierra y desarrollo rural Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación", Roma, 2003.

Disponible en : <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s00.htm> (última consulta mayo de 2015)

Gómez, J., "Rendición de Cuentas del INC. Período 2010-2014" (2014), Presentación en Facultad de Veterinaria, disponible en:

[http://164.73.28.51/drupal-16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20J%20G%C3%B3mez\\_0.pdf](http://164.73.28.51/drupal-16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20J%20G%C3%B3mez_0.pdf) (última consulta mayo de 2015)

Grain, "Límites legales a la Compra de tierras: ¿refrenan a los acaparadores de tierra o adormecen el debate?" (Febrero 2013)

Disponible en: <http://www.grain.org/article/entries/4657-limites-legales-a-la-compra-de-tierras-refrenan-a-los-acaparadores-de-tierra-o-adormecen-el-debate> (última consulta mayo de 2015)

IMPO, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales

<http://www.impo.com.uy>

- Legislación (última consulta mayo de 2015)
- [http://www.impo.com.uy/servicios\\_bd\\_cont.html](http://www.impo.com.uy/servicios_bd_cont.html)

Instituto Nacional de Colonización

[www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy) (última consulta mayo de 2015)

-Actas de Directorio

- Leyes

- Plan Político del Directorio (2005-2010)

Interconsult (última consulta mayo de 2015)

Encuesta de opinión Pública "Casi el 60% a favor de reformar la Constitución" (2009)

<http://www.interconsult.com.uy/unoticias09/091109f/091109.HTM>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (última consulta mayo de 2015) Dirección General de

## Desarrollo Rural

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-principal.O.es.0>,

MGAP, Sganga, F., Cabrera, C., Gonzalez, M., Rodriguez, S., “Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares”, 2015, en:

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-registro-de-la-produccion-familiar.O.es.0>,

Dirección de Estadísticas Agropecuarias DIEA-

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.diea.diea-principal.O.es.0>,

- Anuarios Estadísticos (2005-2014)
- Censo General Agropecuario –CGA- Año 2011 (última consulta mayo de 2015)
- “Precio de la Tierra” (2000-2015)

OPYPA: Paolino, C., “Reducción de la indigencia y la pobreza rural”, 2012, en:

<http://www.mgap.gub.uy/opypapublicaciones/ANUARIOS/Anuario2012/material/pdf/24.pdf>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay

<http://www.parlamento.gub.uy/> (última consulta mayo de 2015)

Código Civil

[http://www0.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod\\_civil.htm](http://www0.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod_civil.htm)

Código Penal

[http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/Cod\\_Pen.htm](http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/Cod_Pen.htm)

Constitución de la República

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Legislación

<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp>

## Prensa

Diario el país <http://www.elpais.com.uy/>

Movimiento de Participación Popular <http://mpp.org.uy/>

El Telégrafo, “MONADET, Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra, Proyecto de modificación constitucional”, 2008, disponible en:

<http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=7282&seccion=locales&fechaedicion=2008-12-07>

OPT (Observatorio de Política de Tierra) Informes del Observatorio de Política de Tierra 2011-2014., (Díaz, P. Coordinador)

[http://ssq.com.uy/?page\\_id=639](http://ssq.com.uy/?page_id=639)

## *Demanda de tierras en Uruguay*

Alejandro Arbulo<sup>1</sup>

Pablo Díaz<sup>2</sup>

“La lucha por el apoderamiento de la tierra en 1815 no había terminado. Muy poca tierra era poseída en propiedad legítima, es decir, había dejado de ser realenga.

Como sabemos, desde siempre hubo una lucha a veces violenta y otra sorda por la tierra, que hacía que las formas de apropiación estuviesen cuestionadas a nivel de conciencia social. Frente a los que la poseían estaban aquéllos que habían aceptado distintas formas de tenencia y los que simplemente habían estado siempre itinerantes o habían sido obligados a estarlo.

A pesar de lo que pueda decir la versión latifundista sobre el vacío poblacional y los hábitos de indígenas y changadores, existía hambre de tierras en la Banda Oriental, como resultado del latifundio despoblador y el modo de producción que ocupaba poca fuerza de trabajo.”

Julio Millot, Magdalena Bertino,  
“Historia económica del Uruguay” FCU, Montevideo, 1991, página 108).

### *Contenido*

Introducción .....	2
1.- Demanda y características de las organizaciones rurales .....	3
1.1.- Demandas de las organizaciones de productores familiares.....	3
1.2 Demandas de las organizaciones de asalariados rurales .....	5
2- Conflictos y ocupaciones de tierra en el Uruguay.....	7
3- Estimación de datos de la demanda .....	10
4- Consideraciones finales.....	13
Fuentes y bibliografía .....	15

---

<sup>1</sup> Estudiante de Agronomía. Productor rural y técnico asesor en el departamento de Rocha. Integrante del Movimiento por la Tierra (Uruguay).

<sup>2</sup> Investigador social uruguayo, Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM, Argentina). Integrante del Movimiento por la Tierra (Uruguay).



## Introducción

La falta de una política de tierra que limite la tenencia (concentración y extranjerización) de la tierra en el Uruguay actual tiene como contra-cara la débil política de acceso a la tierra para productores familiares, lecheros y asalariados rurales. Pero en esta pradera ganadera de población urbanizada ¿existe “*hambre de tierras*” o cuánta “*hambre*” existe? En la coyuntura actual la demanda de tierra en el Uruguay no ha sido estudiada de manera sistemática, pero tampoco se ha brindado mucha información oficial. La inscripción formal ante el Instituto Nacional de Colonización (INC) de los solicitantes de tierra dependió de cada coyuntura política: cuando se percibía que el gobierno de turno entregaba tierras, los aspirantes se registraban, luego se sucedían largos períodos de cierta indiferencia hacia el INC, donde no aumentaba significativamente la inscripción (Pardiñas, 2006; Morales, 2011). Sin embargo en todo el país hemos encontrado relatos de solicitantes de tierra de más de 30 o 40 años de registro que se consideran aún “*aspirantes a colonos*” aunque la institucionalidad ya no los contabilice como tales, dado que se purgan los registros cada 10 años.

Al día de hoy es necesario que el tema sea abordado<sup>3</sup> ya que si bien nos encontramos en una coyuntura de reactivación del INC, esto sucede en pleno proceso de acaparamiento de tierras, lo que genera más “*hambre*”, al desplazar a los sectores que la demandan naturalmente.

En este documento técnico de carácter preliminar analizaremos las acciones y demandas de las principales organizaciones sociales que representaron a asalariados rurales y productores familiares en los últimos 10 años, los principales conflictos locales suscitados en torno al acceso a la tierra del período reciente y presentaremos estimaciones aproximativas sobre la cantidad de solicitantes, tanto a nivel nacional como regional.

---

<sup>3</sup> Como se ha hecho en el estudio “Colonización y Desarrollo Local. El Caso de los Aspirantes a Colono del Departamento de Florida”, de Silvia Morales Aguirre (2011) que caracteriza a los “aspirantes” ganaderos y lecheros en base a 19 entrevistas sobre estrategias de vida, los motivos para solicitar tierra (ampliar área, costo de la renta, contratos vencidos, asalariados tenedores de ganado sin campo, relevo generacional, etc.), sobre la perspectiva de la exigencia de agruparse para ingresar a un predio que plantea el INC y la tensión que genera con la cultura individual de trabajo tanto de los asalariados como de los productores familiares inscriptos (91% de los entrevistados preferirían el trabajo individual). Finalmente resaltamos de la conclusión del trabajo la idea de que pese a la presencia de “redes de cooperación” en el Departamento de Florida, los “aspirantes a colonos” carecen de iniciativa e incidencia socio-territorial, presentando una “débil articulación entre sí” sin levantar “planteos o proyectos colectivos” (Morales, 2011), algo muy común en los grupos que no participan en organizaciones más amplias.



## *1.- Demanda y características de las organizaciones rurales*

### *1.1.- Demandas de las organizaciones de productores familiares*

La **Comisión Nacional de Fomento Rural** (CNFR, fundada en 1915) alcanza a 15.000 afiliados<sup>4</sup> y se concentra en la acción gremial en defensa de la agricultura familiar como organización de segundo grado. La CNFR reunía al 2013 unas 94 entidades activas en 18 departamentos, incluyendo productores familiares, colonos, y también solicitantes de tierra. Esta organización gremial tiene mayor participación en las zonas sur y oeste del país (granja y lechería), pero recientemente, en una política de cobertura nacional, se ha extendido a zonas ganaderas del basalto (norte) y el noreste del país (Riella, Silvera, Mascheroni, 2013), lo que no es menor considerando la fuerte presencia de los ganaderos en la producción familiar y en el conjunto de los solicitantes de tierra. Siguiendo su misma tradición, marcada por el histórico Congreso de Paysandú de 1945 -que fue coadyuvante de la fundación del Instituto de Colonización- la CNFR tuvo un rol protagónico en la convocatoria y organización de la Mesa de Colonización del año 2002, donde surgieron las prioridades que unos años más tarde el Directorio del INC asumió en su Plan Político (2005-2010) bajo el primer gobierno del Frente Amplio.<sup>5</sup>

No conocemos datos sobre la cuantificación de la demanda de acceso a la tierra de las Sociedades de Fomento Rural y Cooperativas agrarias que conforman la CNFR, pero podemos decir que estas entidades de base presentan proyectos grupales a los diversos llamados que realizan las oficinas regionales del INC, por lo que esta información se diluye en la del universo de grupos que demandan tierra por región, al que volveremos más adelante.

Si bien la CNFR no logró ocupar el cargo de representación de los productores en el Directorio del INC; durante el primer gobierno del Frente Amplio sí logró ubicarse “en un espacio propio dentro del campo de las representaciones agrarias” constituyéndose en un “interlocutor válido y un legítimo representante de los intereses de los agricultores familiares”. Durante este período, avanzó en su fortalecimiento institucional, en la ampliación de su base social y en la construcción de una agenda propia donde se destaca su preocupación por la concentración y extranjerización de la tierra (así como por el modelo de desarrollo basado en el agro negocio) y la definición de políticas diferenciales para la producción familiar. (Riella, Silvera, Mascheroni, 2013).

Con respecto al INC, durante el primer gobierno del Frente Amplio (año 2005), la CNFR respaldó el acceso del representante de la Intergremial de Productores de Leche (IPL) al

---

<sup>4</sup> Volumen significativo si tomamos en cuenta que existen 25.285 unidades censadas como “producción familiar” en el Uruguay, y que existen otras organizaciones sociales que no tienen alcance nacional (como la Asociación de Productores Agrícolas de Canelones y la Confederación Granjera), otras cuya integración se comparte con empresarios (Asociación Nacional de Productores de Leche y Federación Rural del Uruguay) y otras cuyo padrón de socios es menor (Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay, Mesa Nacional de Colonos y Movimiento por la Tierra).

<sup>5</sup> Ver Documento técnico sobre Políticas Públicas: <http://www.porlatierra.org/docs/ede07e5b7ce248d35c8e8eadf0373a3c.pdf>.

Directorio del INC, y también generó a nivel nacional un debate sobre la función social, el uso y la tenencia de la tierra, apelando a sus propios principios fundacionales, a 60 años del Congreso sobre colonización en Paysandú (Riella, Silvera, Mascheroni, 2013). Observamos también, que para el año 2010, si bien se mantiene el acercamiento y el realineamiento con el segundo gobierno frenteamplista (cimentado en la institucionalización de la batería de políticas de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP), la representación de los productores en el Directorio del INC vuelve a recaer en las gremiales de productores lecheros y no en CNFR.

En definitiva podríamos considerar que la CNFR en el período 2005-2014 se sitúa ideológicamente en una postura cercana y propositiva con los dos gobiernos del período aunque sus dirigencias expresaron discursos confrontativos<sup>6</sup> en relación al acaparamiento de la tierra por parte de grandes empresas agropecuarias que expulsan a las empresas familiares. Tales denuncias no se expresaron en actos de protesta o acciones colectivas de los grupos directamente demandantes.<sup>7</sup>

Dentro de una gama más amplia de organizaciones del sector de la producción lechera, la que ha tenido más influencia en la política de acceso a la tierra en los últimos años ha sido la Intergremial de Productores de Leche (fundada en 1980) que fue la única organización social que representó a los productores en el Directorio del Instituto Nacional de Colonización entre el 2005 y la actualidad. Esta organización de segundo grado abarca a unas diez asociaciones de base de productores familiares y empresariales, alcanzando los 4.400 socios provenientes de diversas zonas relacionadas a las cuencas lecheras (Piñeiro, 2004). Representando a este sector en el INC, sus demandas han estado vinculadas a la promoción de bancos auxiliares de forraje y campos de recría (nacidos en 1980) para la categoría de las vaquillonas,<sup>8</sup> contando en la actualidad con 15 de estas experiencias (en 19.278 hectáreas) y 641 productores nucleados desde el año 2000 en la Mesa Coordinadora de los Campos de Recría Autogestionados. Al 2013 los campos de recría atendían al 40% de productores usuarios potenciales y al 50% de las vaquillonas (unas 15 mil) (Viera, 2013:9).

La demanda de tierra de las gremiales lecheras aún no se ha atendido suficientemente, debido al atraso en la creación de los fideicomisos financieros a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y al bajo impacto de las medidas que se han tomado desde el INC. Tal es el caso del Programa Específico para la Estabilidad del Lechero que se orienta a la compra de campos en arrendamientos, los cuales pasan a ser propiedad del INC. Luego, esta instancia establece un contrato de arrendamiento por 25 años con el

---

<sup>6</sup> "Respecto al papel del Estado, la gremial considera impostergable legislar para frenar el proceso de concentración y extranjerización impulsado por la expansión de la gran agricultura y la forestación, con el consecuente desplazamiento de los productores familiares." (Piñeiro, 2014: 243).

<sup>7</sup> En los años recientes, la única movilización social donde participó CNFR se remonta al período 1999-2001 cuando la Mesa Coordinadora de Gremiales Agropecuarias inició un ciclo de protestas rurales a raíz del endeudamiento generalizado del sector (Piñeiro, 2004).

<sup>8</sup> Hembras aún no servidas entre uno y dos años.

arrendatario, en campos de entre 50 y 150 hectáreas, a un costo anual del 3% de la operación de compraventa. Algunas estimaciones que hemos realizado sobre predios lecheros del Departamento de Canelones (donde el costo por hectárea era de 6.000 U\$S) nos indican que el costo de la renta es similar a la de precios de mercado (180 U\$S anuales por hectárea), por lo que el nuevo colono no se beneficiaría con los precios de las canastas de rentas de colonización en esos primeros 25 años aunque sí con la estabilidad del arrendamiento a largo plazo (dada la desregulación de los plazos de los arrendamientos entre particulares). Para este programa, durante el año 2011 el Directorio utilizaba el equivalente a una partida anual de 12 millones de dólares anuales, mientras que el plan contemplaba apenas a 12 productores en su primer etapa (tomando en cuenta el tope de 600.000 U\$S por cada caso aprobado por el Directorio). Sin embargo según datos del Instituto Nacional de la Leche (INALE) el 42% de los productores lecheros de las principales cuencas del país (unos 1.500 lecheros) producen bajo regímenes de arrendamiento, frente a un 47% que lo hacen en régimen de propiedad y un 11% bajo otros regímenes (pastoreos, medianerías, etc.). Por otro lado, en el caso de los predios lecheros menores a 150 hectáreas en producción, el arrendamiento a particulares (un 26%) duplica al que les brinda el INC, mientras que los campos en régimen de propiedad de colonos alcanza el 8%, y la propiedad privada llega a 37% de los lecheros de pequeña escala. (INALE, 2015: 10).<sup>9</sup>

En síntesis, en sus demandas por acceder a mayores áreas para la producción lechera, la IPL ha compartido con CNFR una postura cercana y propositiva con los dos períodos de gobierno del Frente Amplio, aunque sin los discursos confrontativos que esta gremial pronunciara referidos a intervenir en la tenencia de la tierra.

## ***1.2 Demandas de las organizaciones de asalariados rurales***

Desde la década de los años 60 los asalariados rurales (unos 100.000 en la actualidad) han sido los únicos sectores movilizadas por *"tierra pa'l que la trabaja"*. La demanda de los asalariados del sector azucarero que encabezó dicho movimiento, se vinculó históricamente a superar la zafralidad o estacionalidad de las tareas rurales mediante el acceso a un predio productivo que les permita complementar el salario o independizarse para superar su situación de pobreza. Los asalariados cuentan con una organización sindical única: el Plenario Intersindical de Trabajadores –Convención Nacional de Trabajadores<sup>10</sup> (PIT-CNT, que tiene sus orígenes en 1965) donde convergen los sindicatos

---

<sup>9</sup> "La tierra está en la base de la competitividad del sector lechero. Este recurso se vuelve más o menos restrictivo según la tecnología disponible. Por ello, la competencia por la tierra adquiere relevancia y se endurece en la medida que la brecha tecnológica se reduce. Una vez que los productores agotan la adopción de nuevas técnicas para mejorar la productividad y la competitividad, comienzan a pujar por la tierra disponible como última alternativa para seguir creciendo y reducir sus costos unitarios de producción." (Tambler, Giudice, 2011: 25).

<sup>10</sup> El Plenario Intersindical de Trabajadores –Convención Nacional de Trabajadores cuenta con 400.000 afiliados, siendo la organización social más importante del país y representa a los asalariados de todas las ramas y sectores económicos (incluido el agropecuario) a nivel nacional. Tanto CNFR como el PIT-CNT son las organizaciones que oficián de interlocutoras del gobierno a la hora de representar a productores familiares y asalariados rurales, sin embargo existen otras organizaciones más pequeñas relacionadas con el reclamo de tierras como la Mesa Nacional de Colonos (que surge de la reconstrucción de la Asociación de Colonos del Uruguay), la Asamblea Nacional

rurales de base de todo el país. También cuentan con una coordinación sectorial de alcance nacional (Unión Nacional de Asalariados Trabajadores Rurales y Afines, UNATRA, cuya cantidad de afiliados desconocemos) y espacios orgánicos de toma de decisiones que abarcan al conjunto del movimiento obrero (Mesa Nacional Representativa, Secretariado Ejecutivo y Congresos del PIT-CNT).

La central sindical promueve la negociación colectiva por salarios y condiciones laborales de los peones rurales, mientras que en las propuestas para la transformación de la matriz productiva de la Plataforma Programática del XI Congreso (2011), el PIT-CNT reclama medidas para limitar la extranjerización de la tierra y promover su racional subdivisión en el proceso de transformación de las estructuras productivas dependientes por medio de una reforma agraria integral. No obstante, más allá de lo declarativo, en el PIT-CNT “no se perciben acciones que hicieran efectivas sus demandas” contrarias a la concentración y extranjerización de la tierra (Piñeiro, 2014: 246).

Por otra parte, los antecedentes de las demandas de tierra de la UNATRA se remontan al año 2002 cuando el Encuentro de Trabajadores Asalariados Rurales<sup>11</sup> acordaba la Propuesta de Reforma Agraria de sindicatos de Trabajadores Asalariados Rurales, que planteaba:

- Que la tierra, el agua y la semilla son bienes pertenecientes a toda la sociedad
- La autosuficiencia alimentaria para toda la población
- La generación de insumos para procesos agroindustriales de mayor valor agregado
- La generación de empleo y radicación permanente de la población en el campo
- La planificación de la producción a nivel nacional y la complementación con los países del MERCOSUR y la región
- El desarrollo de tecnologías que respeten la naturaleza y conserven los recursos naturales para las futuras generaciones
- Desarrollo de políticas adecuadas: de créditos, tecnologías apropiadas, comercialización y formas de producción

(Encuentro de trabajadores, 20/10/2002: 3)

Estos planteamientos son retomados literalmente en el año 2005 dentro de la Plataforma del 1er. Congreso de la UNATRA “Raúl Sendic-Julia Arévalo”, junto a los instrumentos políticos a desarrollar en el proceso de Reforma Agraria:

- Mantenimiento y fortalecimiento del INC, instrumento creado por la ley 11.029 de 1948
- Incorporación de representantes de los trabajadores asalariados rurales y de la Asociación de funcionarios del INC, al directorio del mismo

---

Permanente (organización ambientalista que reúne a ambientalistas urbanos junto a pobladores rurales y productores de diversos puntos del país), el Consejo de la Nación Charrúa que reivindica la aprobación del Convenio 169 de la OIT junto a la disputa por territorio, y otras que son mencionadas en el próximo apartado.

<sup>11</sup> En septiembre de 2003, se fundó la Coordinadora de Asalariados Rurales en la Unidad Cooperaria Cololó No.1 (Depto. Soriano), que se movilizó en Montevideo en el mes de noviembre de dicho año para frenar los intentos del gobierno del Partido Colorado de cerrar el INC por su déficit presupuestario.

- Convocatoria del PIT-CNT a Sindicatos rurales, Plenarios Intersindicales del Interior, Departamento de Agroindustrias de la Central de Trabajadores, AFINCO,<sup>12</sup> y a todas las organizaciones sociales que compartan la necesidad de transformar las estructuras agrarias, a integrarse a trabajar para elaborar un Proyecto de Ley de Reforma Agraria a nivel Nacional

(UNATRA, 30/4/2005)

Al igual que los órganos centrales del PIT-CNT, durante los últimos 10 años la UNATRA dedica sus mejores energías a la participación en los Consejos de Salarios Rurales. La Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas<sup>13</sup> (UTAA), como organización de base del PIT-CNT y de la UNATRA, pero en el sector de la caña de azúcar del Departamento de Artigas (en torno a la localidad de Bella Unión en el litoral del Río Uruguay), exploró el camino reivindicativo y no institucional de las ocupaciones por el acceso a la tierra.

## ***2- Conflictos y ocupaciones de tierra en el Uruguay***

Si bien la “apropiación directa” (Quijano, 1971) o “invasión de tierras” (Wolf, 1975) ha sido una metodología histórica de sindicatos y movimientos campesinos latinoamericanos que en su etapa de politización (y coincidiendo con el declive del sistema de la hacienda) presionaron por la reforma agraria (Chonchol, 1996), en el caso uruguayo reciente, esta medida reviste particularidades que han sido estudiadas como acciones puntuales de protesta (Pereira, 2010) o como una actualización del “repertorio de acción colectiva” que cuestiona el derecho de propiedad (Díaz, 2009).<sup>14</sup> No obstante, salvo las ocupaciones de tierra vinculadas a la UTAA (Departamento de Artigas), aún no se han investigado en nuestro medio académico otra serie de acciones, que en sus localidades o micro-regiones generaron acontecimientos políticos dirigidos a obtener el respaldo de la opinión pública para lograr del INC el acceso a la tierra productiva. Estas protestas tuvieron diversos grados de continuidad entre el 2005 y la actualidad y fueron lideradas por organizaciones de base (así como en el caso de la UTAA), por grupos de colonos y aspirantes (como el Grupo Mandiyú en el Departamento de Artigas) o nuevas formas organizativas (Gremial Granjera de Bella Unión, Movimiento 10 de septiembre en el Departamento de

---

<sup>12</sup> Asociación de Funcionarios del INC.

<sup>13</sup> La UTAA cuenta en la actualidad con alrededor de 1.500 socios. Fue fundada en 1961 junto a Raúl Sendic Antonoaccio, vinculada históricamente a las acciones de propaganda armada del *MLN-Tupamaros* en la zona de Bella Unión (en el Dpto. de Artigas) A su vez la ocupada Colonia Eduardo Acevedo (enclavada en esa zona de influencia) es una fracción expropiada del arcaico Latifundio de Silva y Rosas de 30.000 hectáreas, cuya expropiación exigían cañeros y tupamaros desde 1964. Según declaraciones de Julio Marenales (integrante del *MLN-Tupamaros* y del Frente Amplio) la acción guerrillera “se hacía para apoyar a los cañeros, que reclamaban la expropiación del latifundio de Silva y Rosas”. (La Diaria, 15/1/2007:3). Según el sociólogo Diego Piñeiro “más allá del valor testimonial de la lucha por la tierra por parte de la UTAA, muy poco es lo que incide en el proceso de concentración y extranjerización de la tierra que abarca los últimos diez años” (Piñeiro, 2014: 248), y prosigue: “Como consecuencia de una metodología que lleva a la ocupación de tierras en las proximidades de Bella Unión y a una posterior negociación con el INC y con la empresa estatal azucarera ALUR, la UTAA consigue, a partir de 2005, que se le adjudiquen en arrendamiento como colonos del INC un total de 3.000 hectáreas aproximadamente en cuatro diferentes ubicaciones en las que participarán alrededor de 90 familias de trabajadores.” (Piñeiro, 2014:247-248).

<sup>14</sup> En el libro “Sociología de las ocupaciones de Tierra” (Díaz, 2009) hemos identificado las demandas colectivas de productores familiares y asalariados rurales vinculados a UTAA, que se plantearon por la vía reivindicativa no-institucional entre los años 2006 y 2007.

Tacuarembó, los Movimientos Departamentales de Aspirantes a Colonos, entre otras). Los protagonistas de dichas acciones plantearon algunos elementos en común en sus declaraciones públicas:

- Se identificaron como aspirantes a colonos (productores familiares o asalariados rurales), como su grupo social de referencia;
- Encabezaron acciones locales (territoriales) y colectivas que al explicitar una denuncia exigían al mismo tiempo regularizaciones (por lo que en general sus oponentes eran titulares de las tierras del INC que recibían cuestionamientos por no ser merecedores del uso de la tierra (de acuerdo a la ley ),
- Y demandaron el acceso a la tierra con fines agropecuarios.

Teniendo en cuenta estos elementos comunes y triangulando el análisis de las resoluciones del Directorio del INC con otras informaciones disponibles, presentamos de forma inédita una lista de las 11 acciones localizadas y movilizaciones por demanda de tierras que hubieron en el periodo 2005-2014 en cuatro departamentos (Ver Cuadro N° 1), que podrían ser objeto de estudio de futuras investigaciones.

**Cuadro N° 1**  
**Acciones colectivas por acceso a la tierra en cuatro Departamentos (2006-2012)**

Acción	Localidad/ Depto.	Fecha/ Actores
Ocupación de Colonia España (INC) <sup>15</sup>	Bella Unión/ Artigas	15 de enero 2006. <i>UTAA, Asociación de Pequeños Agricultores Asalariados Rurales de Bella Unión (APAARBU), Sindicato de Obreros de la Caña de Azúcar (SOCA)</i>
Concentración frente al campo fiscal de ANEP <sup>16</sup>	Villa del Carmen-Durazno	10 de enero 2007/ <i>MAC-Durazno</i>
Ocupación de Colonia Eduardo Acevedo (INC) <sup>17</sup>	Colonia Palma/ Artigas	14 de enero de 2007/ <i>Grupo Mandyú</i>
Ocupación de la oficina de la Regional Tacuarembó/ (INC) <sup>18</sup>	Ciudad de Tacuarembó	27 de febrero de 2007/ <i>Movimiento 10 de septiembre</i>
Toma simbólica de campo del Sr. Almeida <sup>19</sup>	CAINSA/Artigas	9 de septiembre de 2007/ <i>UTAA</i>
Toma simbólica de estancia <i>La Lata</i> , N° 492(INC) <sup>20</sup>	6ª Sección/ Tacuarembó	9 de septiembre de 2007/ <i>Movimiento 10 de septiembre</i>

<sup>15</sup> Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/01/2006011713.htm>

<sup>16</sup> Ver: <http://www.espectador.com/agro/86825/movilizacion-en-durazno-por-colonizacion-de-un-campo-fiscal>

<sup>17</sup> Ver: <http://www.espectador.com/politica/87403/continua-el-conflicto-por-ocupacion-de-tierras-en-bella-union>

<sup>18</sup> Lucas Silva, (La Diaria, 27 de febrero de 2007, pág.4 y 26 de febrero de 2008, pág.3).

<sup>19</sup> UTAA-PIT-CNT, (8 de septiembre de 2007), "Expropiar las tierras improductivas de CAINSA, propiedad de especuladores", folleto volante (mimeo.) En las acciones realizadas en predios privados (de los Sres. Almeida y Gutiérrez) de la zona de influencia de Bella Unión (Departamento de Artigas), el sindicato de UTAA demandaba la expropiación por parte del INC sin lograrlo, pero obteniendo la expropiación del campo del empresario brasileño Sr. G.Pavanatto, que hoy en día constituye la Colonia Raúl Sendic del INC.

<sup>20</sup> Lucas Silva, "La última advertencia", (en: La Diaria, 10 de setiembre de 2007).



Acción	Localidad/ Depto.	Fecha/ Actores
Ocupación de campos del Banco Central Uruguay. <sup>21</sup>	Kiyú/San José	12 de mayo de 2008/ <i>MAC San José</i>
Ocupación de Estancia <i>La Zulma</i> (Los Charrúas, INC) <sup>22</sup>	Parque Oribe-Tacuarembó	14 de junio de 2008/ <i>Movimiento 10 de septiembre</i>
Ocupación de Colonia Raúl Sendic (INC) <sup>23</sup>	CALPICA/Artigas	4 de enero de 2010/ <i>UTAA, APAARBU, SOCA, Gremial Granjera</i>
Ocupación de campos del Sr. Norman Gutiérrez <sup>24</sup>	Bella Unión- Artigas	7 de abril de 2011/ <i>UTAA</i>
Ocupación simbólica de Colonia Mones Quintela (INC) <sup>25</sup> y del Sr. Almeida	CAINSA/Artigas	14 de enero de 2012/ <i>UTAA</i>

Fuente: Elaboración propia en base a observaciones de campo, archivos de prensa e Internet.

Esta información (con las citas de notas de prensa respectivas) demuestra que la UTAA, así como otros grupos de solicitantes de tierra y pequeñas agremiaciones de productores familiares y asalariados, llevaron adelante cuatro movilizaciones locales en campos del INC dentro de la zona de influencia de Bella Unión (Dto. Artigas, extremo noroeste del país) en áreas cañeras y lecheras entre los años 2005 y 2012, demandando el acceso a la tierra “*para trabajar*”. Pero también se evidencia que fuera de la zona de influencia cañera de Bella Unión, concretamente en el Departamento de Tacuarembó (centro norte del país), se llevaron adelante tres movilizaciones de similares características entre los años 2007 y 2008, por parte de asalariados y productores ganaderos familiares;<sup>26</sup> mientras que el Movimiento de Aspirantes a Colonos (MAC, hoy inactivo) se movilizó en dos ocasiones por la recuperación de tierras estatales, solicitando el pasaje al INC de un campo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en las cercanías de Villa del Carmen (Departamento de Durazno, en el centro del país; año 2007) y que pasaran al INC tierras del Fondo de Activos Financieros administrados por el Banco Central del Uruguay en Kiyú (Departamento de San José, situado en la costa del Río de la Plata; año 2008).

Las localizadas ocupaciones de tierra a partir del año 2006 no generaron una oleada masiva de ocupaciones de tierra pero sí lograron la adjudicación de tierras a los sindicatos de asalariados rurales, al mismo tiempo que al cuestionar los derechos de propiedad se sancionó la Ley 18.116 de “*usurpación*” de tierras durante el primer gobierno del Frente Amplio (aún vigente), cuya eliminación sigue siendo demandada por diferentes organizaciones sociales involucradas, ya que existen procesamientos sin prisión de ocupantes de tierra en la actualidad.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Ver: <http://www.espectador.com/politica/121770/gaggero-culpo-a-la-burocracia-por-ocupacion-en-san-jose>

<sup>22</sup> Lucas Silva, (La Diaria, 16 de junio de 2007, pág.3).

<sup>23</sup> Ver: <http://www.lr21.com.uy/politica/396250-la-vida-en-la-colonia-sendic>

<sup>24</sup> Ver: <http://www.lr21.com.uy/politica/447272-peludos-debieron-levantar-la-ocupacion>

<sup>25</sup> Ver: <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2012ene16/act05.html>

<sup>26</sup> A través de la coordinación de grupos del Movimiento 10 de septiembre de 1815, hoy inactiva.

<sup>27</sup> Ver <http://www.elpais.com.uy/informacion/asentamiento-hippie-mira-usurpadores-neptunia.html>

Otro de los impactos cualitativos del conflicto generado en este accionar colectivo por “*tierra para el que la trabaja*” fue la reactivación en el año 2011 del Movimiento por la Tierra (MPLT, fundado en 1987 por Raúl Sendic Antonaccio, al igual que la UTAA en 1961) como organización de alcance nacional que expresa las demandas de quienes reclaman mediante acciones colectivas locales o de resistencia, tanto el acceso a la tierra (para trabajo y vivienda) como la recuperación del territorio.

Las diferentes vías (institucionales y reivindicativas) y organizaciones demandantes tienen momentos de coincidencia, como sucedió en el Encuentro Nacional de Delegados de Experiencias Colectivas de Acceso a la tierra,<sup>28</sup> co-organizado el 20 de diciembre de 2014 por el MPLT, la CNFR, la IPL y el INC, donde participaron delegados de 110 grupos de experiencias asociativas en campos del INC<sup>29</sup> (de un total de 133 grupos que reúnen a 1.897 beneficiarios en 66.155 hectáreas.) donde reclamaron tanto la autogestión<sup>30</sup> de los campos colectivos, como el apoyo en capital a los trabajadores que ingresan a los campos, la representatividad en el Directorio del INC y la atención de otras necesidades para afrontar la producción y el trabajo en grupo.<sup>31</sup>

### **3- Estimación de datos de la demanda**

En el año 2005 algunos directores del INC consideraron que hacía falta incorporar al patrimonio del ente unas 649.200 hectáreas para atender a 5.410 aspirantes a tierra (Pardiñas, 2006: 27). En 2008 la socióloga Silvia Morales (2011:163) estimó en 7.351 los solicitantes inscriptos, mientras que funcionarios del Área de las Colonias del INC que la investigadora entrevistó reducían dicha cifra a la mitad identificando a los que “mantienen el interés” porque “siempre están preguntando por tierra en las oficinas Regionales o en Montevideo” (Morales, 2011:163).

Unos cinco años más tarde, el nuevo Presidente del Directorio del INC declaró a la prensa que “para atender a las 10.000 familias aspirantes a tierras el Instituto de Colonización tiene una demanda de 500.000 hectáreas” (Radio Uruguay, 26/2/2013).<sup>32</sup> Mientras que en el año 2014, en referencia al proceso de aprobación legislativa del Fondo de Colonización la actual presidenta del INC señaló: “en cuanto a la capacidad que tenemos para satisfacer la demanda actual, puedo decir que del listado de aspirantes a colonos estamos dando respuesta a un 30% de todos los grupos que se presentan” (Gómez, 2014). Esta disparidad,

---

<sup>28</sup> Ver: <http://porlatierra.blogia.com/2014/122101--no-sabiamos-que-los-productores-teniamos-un-representante-en-el-directorio-de-c.php>

<sup>29</sup> Más de la mitad se componen de experiencias de ganadería vacuna y ovina (INC, 2014). Contabilizando los campos de recría ya mencionados, en el año 2005 totalizaban apenas unas 33 experiencias colectivas en los campos del INC (Pardiñas, 2006:15).

<sup>30</sup> Ver: <http://porlatierra.blogia.com/2014/121402-por-la-autogestion-de-los-campos-colectivos.php>

<sup>31</sup> La adjudicación institucional de tierras sigue su curso de acuerdo a la Ley 11.029 en todo el país, independientemente de la actualización de la agenda del INC que promovieron las medidas de lucha señaladas. En la coyuntura actual las reivindicaciones de los sindicatos rurales y otras organizaciones sociales enfatizan la exigencia de condiciones básicas para poder hacer viables los emprendimientos.

<sup>32</sup> Ver:

[http://www.radiouruguay.com.uy/innovaportal/v/31243/22/mecweb/colonizacion\\_reclama\\_mantener\\_seccion\\_constitucional\\_del\\_icip?parentid=28545](http://www.radiouruguay.com.uy/innovaportal/v/31243/22/mecweb/colonizacion_reclama_mantener_seccion_constitucional_del_icip?parentid=28545)



demuestra que no hay en la actualidad cifras precisas y confiables sobre la cantidad de solicitantes de tierra, máxime que oficialmente se purgan anualmente los registros para que la base de datos que actualiza el INC abarque sólo los últimos 10 años.

A falta de tales datos, presentaremos dos estimaciones aproximadas y provisorias que son parte de nuestras investigaciones en curso. En primer lugar procesamos la información de la web del INC que surge de sus catorce oficinas regionales dispersas por todo el país entre los años 2006 y 2014 (Cuadro Nº 2), a partir de las inscripciones individuales y grupales a los diversos llamados para acceder a campos disponibles. Esta información presenta varias limitaciones. Por un lado, identifica solamente a quienes se presentan a estos llamados, no a todos los aspirantes a colonos que están inscritos en los últimos 10 años en el INC. Además la cantidad exacta de solicitantes individuales de tierra (estrictamente el volumen de la demanda) se diluye al aparecer la figura del “grupo”, formado con un mínimo de tres integrantes, sin poder cuantificar la demanda total (inscritos individuales más la cantidad de los integrantes de los grupos). Finalmente, la superposición de personas puede estar distorsionando el dato ya que por un lado los grupos muchas veces se rearmen para seguir aspirando a tierra, y por otro lado, a nivel individual los aspirantes figuran en algunos llamados identificados por su nombre y en otros por su número de documento.

**Cuadro Nº 2  
Cantidad de inscriptos a llamados abiertos por Departamento.**

<b>Departamento</b>	<b>Cantidad de llamados a adjudicación de fracciones (2006/2014)</b>	<b>Cantidad de inscripciones grupales</b>	<b>Cantidad de inscripciones individuales</b>
Artigas	22	32	452
Canelones	90	45	989
Cerro Largo	14	18	74
Colonia	8	1	193
Durazno	1	8	15
Flores	-	-	-
Florida	15	45	720
Lavalleja	16	26	111
Maldonado	4	-	81
Montevideo	-	-	-
Paysandú	46	59	829
Río Negro	34	18	795
Rivera	3	9	1
Rocha	-	-	-
Salto	22	38	270
San José	51	6	754
Soriano	35	16	435
Tacuarembó	13	41	185
Treinta y tres	6	13	40
<b>TOTAL</b>	<b>382</b>	<b>377</b>	<b>5.944</b>

Elaboración propia: en base [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy)

La segunda aproximación provisoria que presentamos (Cuadro N° 3) surge del material procesado por Silvia Morales (2011), que utiliza datos oficiales del Área de Colonias del INC hasta el año 2008. Para actualizar los mismos hemos promediado anualmente los inscriptos durante los años 2005-2008 (ya que el ritmo de inscripciones en el país dependió históricamente de expectativas coyunturales) y estimamos la cantidad de solicitantes individuales de tierra que habría en la actualidad, abarcando así el período 2005-2014 para seguir con el criterio del INC de purgar los datos cada 10 años.

**Cuadro N° 3**  
**Cantidad de solicitantes individuales**

Año	Cantidad
1996	585
1997	548
1998	354
1999	302
2000	333
2001	353
2002	463
2003	516
2004	659
2005	1089
2006	1265
2007	462
2008	422

Fuente: Morales (2011:163. Cuadro N°20), en base a información oficial brindada por Área Colonias INC.

Con esta información se puede calcular que entre el año 2005 y el año 2008 el promedio anual de inscripciones individuales al INC era de 800, por lo que en el supuesto de que se mantenga esta tendencia (y de que representen al total de solicitantes), durante el período 2005-2014 habrían unos 8 mil solicitantes individuales al proyectar el promedio anterior para los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 (dada la falta de datos actuales que venimos señalando). Restando la cantidad de solicitantes que accedieron a la tierra en el período 2005-2014 (unos 1400) llegamos a una aproximación conservadora de la demanda. Pero también hay que considerar otras variables, como la cantidad total de colonos, es decir el balance entre los que se han incorporado y los que se han perdido. En el año 2005, según el Censo oficial que aplicó el INC había unos 3.810 colonos, mientras que las autoridades del Directorio del INC en septiembre de 2014 declararon que existen unos 5.100 colonos. Así mismo habría que considerar que se perdieron colonos principalmente por la desafectación de las más de 20.000 hectáreas a manos de colonos propietarios y nuevos compradores, a raíz de un conflicto ya mencionado en los Documentos técnicos sobre legislación y políticas públicas (<http://www.porlatierra.org/documentos/uruguay>). Al ingresar unos 1.400 nuevos colonos, a septiembre de 2014 hay 1.300 colonos más que en el año 2005, considerando las diversas variables. Si restamos estos 1.400 nuevos colonos que ingresaron a campos

del INC de la cantidad de aspirantes a colonos (estimada en 8.000 en base al trabajo de Morales, 2011), obtenemos la cifra de 6.600 solicitantes individuales de tierra.<sup>33</sup>

Tomando estos datos como provisorios y en base a los supuestos planteados, si tenemos en cuenta el ritmo anual de incorporación tierras al INC en la actualidad (alrededor de 10.000 hectáreas) y si tomamos como referencia el promedio histórico de superficie adjudicada al colono arrendatario del INC (unas 100 hectáreas) se precisarían 65 años para atender la demanda individual de acceso a la tierra que este modelo basado en la concentración y extranjerización de la tierra genera.

#### 4- Consideraciones finales

Las demandas colectivas por el acceso a la tierra de las gremiales que representan a productores familiares han recorrido las vías institucionales desde una postura cercana y propositiva con los dos períodos de gobierno del Frente Amplio. Mientras, los discursos confrontativos sobre la concentración y extranjerización de la tierra o en defensa del sector de la producción familiar o de los asalariados rurales no han tenido su correlato en movilizaciones masivas de carácter nacional. La ampliación de área para la producción lechera, la apuesta a la radicación rural a través de políticas diferenciales y las mejoras en las condiciones laborales han acaparado el foco de atención de las gremiales numéricamente más representativas, incluyendo al PIT-CNT. Por ello, el incipiente conflicto en torno al acceso a la tierra se desató desde acciones locales, territorializadas y desde nuevas formas organizativas, en los bordes de las gremiales más representativas y motorizadas por grupos directamente involucrados de aspirantes a colonos.

Frente a este escenario ¿existe “hambre de tierras” en el Uruguay de hoy o cuánta “hambre” existe? Esta necesidad fue evidenciada con la revolución agraria artiguista de 1815, así como con la proliferación de “rancheríos” de desplazados por el alambramiento de los campos desde finales del siglo XIX. Sin embargo en el período más reciente, las movilizaciones de los asalariados rurales que marchaban por la expropiación de los latifundios improductivos (rodeadas por la acción armada de organizaciones políticas) fueron consideradas como expresiones de sectores minoritarios ya en la década de los años 60.

Otras series de movilizaciones no expresaron las demandas colectivas de tierra, como sucedió en la protesta agropecuaria de 1999 frente a un generalizado endeudamiento, donde gremiales de pequeños y grandes productores que confluyeron en la Mesa Coordinadora de Gremiales Agropecuarias enfrentaron por primera vez al sistema político con sus reclamos. Pero esa contundente movilización nacional en torno a la rentabilidad en el agro, lejana al problema de la tierra, haría considerar a algunos autores que “la sociedad uruguaya es profundamente propietarista, y sería impensable que nadie

---

<sup>33</sup> Esta estimación fue presentada frente al Directorio actual del INC en diversos eventos públicos desde septiembre de 2014 y no ha sido refutada aún.

(impunemente o con aceptación social) atentase contra los derechos de propiedad establecidos.” (Piñeiro, 2004: 292).

Sin embargo, pocos años más tarde irrumpen las ocupaciones de tierra en el norte del país cuestionando en cierta forma los derechos de propiedad sin incidir significativamente en el clima de negocios y la seguridad jurídica que requiere la inversión extranjera directa que acapara las mejores tierras.

Esta vía no institucional que se recorre en la coyuntura actual del Uruguay, planteó como demandas colectivas, la incorporación y recuperación de tierras colonizadas, el acceso grupal y el reconocimiento de los sindicatos rurales como adjudicatarios, lo que incidió en alguna medida en la construcción de la agenda política del INC bajo el gobierno frenteamplista. Al mismo tiempo, a partir del año 2005 las prioridades definidas en los planes del Directorio de colonización, las políticas públicas de desarrollo rural y los Consejos de Salarios Rurales, (promovidos tanto por gobierno como por sindicatos), conformaron una estructura de oportunidades políticas permeables a las movilizaciones de protestas y estimulantes de procesos asociativos de productores familiares y asalariados rurales para acceder a los campos y defender sus derechos. No obstante, el silenciamiento sobre los datos oficiales del estado actual del “*hambre de tierra*” continúa, a 200 años de la Reforma Agraria de José Gervasio Artigas en la antigua Banda Oriental.

## *Fuentes y bibliografía*

Chonchol, Jacques. "Sistemas Agrarios en América Latina. De la Etapa prehispánica a la modernización conservadora". Ed. Fondo de Cultura Económica. Chile 1994.

Díaz, P., "Sociología de las ocupaciones de tierra. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas", Nordan, Montevideo, 2009.

Gohn, M., G., "Teorias dos movimentos sociais." São Paulo: Edições Loyola, 1997.

González Sierra, "Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay", Nordan, Montevideo, 1994.

Millot, Julio; Bertino, Magdalena, "Historia económica del Uruguay" FCU, Montevideo, 1991.

Morales Aguirre, S., "Colonización y Desarrollo Local. El Caso de los Aspirantes a Colono del Departamento de Florida" Tesis de Maestría, Centro Latinoamericano De Economía Humana Universidad Católica del Uruguay. Maestría en Desarrollo Regional y Local ", mimeo, facilitado por la autora, 2011.

Pardiñas, Y., Presentación, en: "Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social", PIT-CNT, UDELAR, MGAP. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo, 2006.

Piñeiro, Diego, "En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina", CLACSO, Buenos Aires, 2004.

Piñeiro, D., Moraes, M.I., "Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX", Departamento de Sociología. Ediciones de la Banda Oriental: Departamento de Sociología, Montevideo, 2008.

Quijano, Anibal, "Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina", en Lipset, S.M., y Solari, A., "Élites y Desarrollo en América Latina", Paidós, Buenos Aires, 1971.

Riella, Alberto; Silveira, A., Mascheroni, P., "Producción familiar y acción colectiva: la agenda de la Comisión Nacional de Fomento Rural en la era Progresista" en: Riella, A., (Coord.) "El Uruguay desde la Sociología XI.", Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo: UDELAR, 2013.

Tarrow, S., "El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política", Alianza Universidad, Madrid, 1997

Touraine, A., "De la mañana de los regímenes nacional-populares a la víspera de los movimientos sociales", Lasa, Volumen XXVIII, N°3, 1997.

Unión Nacional de Asalariados Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA), "Plataforma de la UNATRA- Primer Congreso de la UNATRA", Depto. Salto, mimeo., 30 de abril de 2005.

Viera, E., Bengoa, F., Bagnato, G., Arboleya, I., "El sector lechero uruguayo. Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo". XX Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), Seminario sobre Producción, Comercialización y Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria, FIDA-MERCOSUR-CLAEH, Montevideo, 2013.

Wolf, E., "Fases de la protesta rural en América Latina", en Ernest Feder (editor), "La lucha de clases en el campo", México, Fondo de Cultura, 1975.

----- “Encuentro de Trabajadores Asalariados Rurales”, 19 y 20 de octubre de 2002, Bella Unión (Depto. Artigas), mimeo., 2002.

### Internet

Díaz, P., “Faltan más de seis mil aspirantes a tierra para acceder a colonización” (2014) <http://ssq.com.uy/?p=1855> (última consulta mayo de 2015)

Gómez, J., “Rendición de Cuentas del INC. Período 2010-2014” (2014), Presentación en Facultad de Veterinaria, disponible en: [http://164.73.28.51/drupal-6.16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20I%20G%C3%B3mez\\_0.pdf](http://164.73.28.51/drupal-6.16/sites/default/files/Mesa%20Redonda%20I%20G%C3%B3mez_0.pdf) (Última consulta mayo de 2015)

Instituto Nacional de Colonización: [www.colonizacion.com.uy](http://www.colonizacion.com.uy) (última consulta mayo de 2015)

- Actas de Directorio
- Leyes
- Plan Político del Directorio (2005-2010)

Instituto Nacional de la Leche INALE, Encuesta Lechera 2014. Resultados preliminares, <http://www.inale.org/innovaportal/v/4086/4/innova.front/primeros-resultados-de-la-encuesta-lechera-inale-2014.html> (Última consulta julio de 2015)

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (última consulta mayo de 2015)

- Dirección General de Desarrollo Rural <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.drural.drural-principal.O.es.0>,
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias DIEA <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.diea.diea-principal.O.es.0>,
- Anuarios Estadísticos (2005-2014)
- Censo General Agropecuario –CGA- Año 2011 (última consulta mayo de 2015)
- “Precio de la Tierra” (2000-2015)

Parlamento de la República Oriental del Uruguay: <http://www.parlamento.gub.uy/> (última consulta mayo de 2015)

Pereira, F., Relaciones entre el Movimiento Cañero y el Estado en el período actual. La complejidad de una construcción,” Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Pereira.pdf> (Última consulta julio de 2015)

Piñeiro, D., “Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo”. Capítulo V. En: Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Volumen I. Almeyra, Guillermo; Concheiro Bórquez, Luciano; Mendes Pereira, Joao Márcio; Porto-Gonçalves, Carlos Walter. UAM-X, CSH, 2014: <https://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/asalto-a-la-tierra-diego-pic3b1eiro.pdf> (Última consulta julio de 2015)

PIT-CNT, “Las propuestas para la transformación de la matriz productiva” de la “Plataforma Programática” del XI Congreso el PITCNT, 2011:

<https://fueci.wordpress.com/2011/12/15/documento-de-plataforma-programatica-aprobado-por-la-plenaria-del-xi-congreso-del-pit-cnt/> (Última consulta julio de 2015)

Tambler, A., Giudice, G., “La competencia por la tierra de los productores familiares lecheros del Uruguay y sus estrategias para enfrentarla”, Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), 2011:

[http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/URUGAY\\_ESP\\_web\\_16.0\\_3.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/URUGAY_ESP_web_16.0_3.11.pdf) (Última consulta julio de 2015)

### **Prensa**

Diario el país <http://www.elpais.com.uy/>

Espectador <http://www.espectador.com/>

La Diaria <http://ladiaria.com.uy/>

La Red 21 <http://www.lr21.com.uy/>

Movimiento por la Tierra <http://porlatierra.blogia.com/>

Presidencia de La República <http://presidencia.gub.uy/>

Radio Uruguay <http://www.radiouruguay.com.uy/>

Ultimas Noticias <http://www.ultimasnoticias.com.uy/>