

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

Pablo Díaz¹

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

¹ 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 1835² 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 políticas³ a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno.⁴

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.

² 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).

³ 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).

⁴La “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).⁵

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.⁶ La matriz propietarista y anti –intervencionista (cristalizada en la filosofía del antiguo Código Rural)⁷ 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).⁸ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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”).

⁸ 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,⁹ 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).¹⁰

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.¹¹ 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 ocupantes¹² y 519.279

⁹ 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)

¹⁰ 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.

¹¹ 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).

¹² “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”¹³ 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.¹⁴

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)

¹³ “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)

¹⁴ 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).¹⁵

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)

¹⁵ 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

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)¹⁶, 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 ¹⁷
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 ¹⁸	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

¹⁶ Estimado en base a información de prensa.

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

¹⁸ 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 2008¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

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**

¹⁹ 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)

²⁰ 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).

²¹ 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 – MGAP²² 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

²² 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.0.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).²³ 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 2011.²⁴

Finalmente, los datos del Censo de 2011 del MGAP revelan que ha aumentado el trabajo asalariado zafra (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.²⁵

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.

²³ 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)

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

²⁵ 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 (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

Instituto Nacional de Colonización

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

Código Penal

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