

Praia Vermelha



Estudos de Política e Teoria Social

Praia Vermelha

ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

DOSSIÊ

Expressões contemporâneas
da questão agrária

v.31 n.1

Jan-Jun/2021

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



Praia Vermelha

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITORA
Denise Pires de Carvalho

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Denise Maria Guimarães Freire

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA
Miriam Krenzinger Azambuja

VICE-DIRETORA
Elaine Martins Moreira

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO
Fátima da Silva Grave Ortiz

REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORIA-CHEFE
Andrea Moraes Alves UFRJ

EDITORES ASSOCIADOS
Cleusa dos Santos UFRJ
Paula Ferreira Poncioni UFRJ
Patrícia Silveira de Farias UFRJ

EDITORES AD HOC V.31 N.1
Maristela Dal Moro UFRJ
Elaine Martins Moreira UFRJ
Leile Teixeira UFRJ

EDITOR TÉCNICO
Fábio Marinho

REVISÃO
Andréa Garcia Tippi
Silvina Galizia (espanhol)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL
Angela Santana do Amaral UFPE
Antônio Carlos Mazzeo USP
Arthur Trindade Maranhão Costa UNB
Christina Vital da Cunha UFF
Clarice Ehlers Peixoto UERJ
Elenise Faria Scherer UFAM
Ivanete Boschetti UFRJ
Jean François Yves Deluchey UFPA
Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ
Marcos César Alvarez USP
Maria Cristina Soares Paniago UFAL
Maria Helena Rauta Ramos UFRJ
Maria das Dores Campos Machado UFRJ
Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ
Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ
Ranieri Carli de Oliveira UFF
Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO
Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA
Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Despejo das famílias do Acampamento Quilombo Campo Grande, em Campo do Meio (MG), agosto de 2020. Foto: MST/MG.

Publicação indexada em:
[IBICT](#)
[Base Minerva UFRJ](#)
[Portal de Revistas da UFRJ](#)

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos
CEP 22.290-240
Rio de Janeiro - RJ

praiavermelha.ess.ufrj.br

[@revistapraiavermelha](https://www.instagram.com/revistapraiavermelha)


(55) (21) 3938-5386


Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral
ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5
CDU 36 (05)

 Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

 Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

Sumário

	Apresentação	5	
	<i>Maristela Dal Moro, Elaine Moreira & Leile Teixeira</i>		
ARTIGOS DOSSIÊ	Ecologização do capital agrário: novas fronteiras para a expansão capitalista	14	
	<i>Julio Cesar Pereira Monerat</i>		
	“Questão Social”, Questão Agrária e Dependência em debate	39	
	<i>Cristiane Francelina Dias & Vanderlei Martini</i>		
	Tendências contemporâneas da dinâmica capitalista na “zona da cana” nordestina	65	
	<i>Lucas Bezerra</i>		
	Expropriação da terra na Amazônia: participação do Estado e desigualdade socioeconômica	83	
	<i>Mônica de Melo Medeiros & Joana Valente Santana</i>		
	A (contra) reforma agrária no Rio de Janeiro: a atuação do Judiciário fluminense	109	
	<i>Jessica Soares Borges et alia</i>		
	Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020)	134	 Você está aqui.
	<i>Agustin Juncal Perez</i>		
	Experiências de comercialização de cestas da agricultura familiar no Rio de Janeiro: uma proposta de tipologia	158	
	<i>Layssa Ramos Maia de Almeida et alia</i>		
	Projeto “Cestas Verdes”: uma experiência concreta de Segurança Alimentar e Nutricional	184	
	<i>Raquel Santos Sant’Ana, Gabriel Okubo Awazu Palma & Julia Gusmini</i>		
ENTREVISTA	Eronildes de Souza Fermin	208	
	<i>por Maristela Dal Moro, Elaine Martins Moreira & Leile Teixeira</i>		



Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020)

Políticas públicas
Colonización
Uruguay

El presente artículo tiene el objetivo de presentar las políticas públicas de tierras en Uruguay entre 1923 y 2020. En particular, se enfoca en la historia del Instituto Nacional de Colonización (INC) creado en 1948. La metodología se sustenta en diversas fuentes documentales. Las reflexiones finales apuntan a una necesaria mirada histórica para comprender la actual coyuntura de debate sobre los fines y alcances de la colonización agraria en Uruguay.

Agustin Juncal Perez

Docente e investigador del Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Licenciado en Sociología y Magíster en Historia Política por la Universidad de la República (Udelar).

agustin.juncal@cienciassociales.edu.uy





Introducción

El propósito de este artículo es presentar la conformación de políticas públicas de tierras en Uruguay desde hace un siglo. Para ello, será necesario realizar una breve introducción al país. Un primer rasgo evidente es que dentro del contexto latinoamericano -y en especial respecto a sus vecinos Argentina y Brasil- Uruguay es un país de pequeñas dimensiones: apenas tiene 176 mil kilómetros cuadrados. Si se quisiera trazar una comparación con un estado brasileño, solamente el Estado de Rio Grande do Sul -con sus 280 mil kilómetros cuadrados- resulta más extenso que Uruguay. A ello debe sumarse la escasa población en el territorio uruguayo, asociado a un lento crecimiento durante el siglo XX y lo ya transitado por el siglo XXI. En tal sentido, los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV), muestran claramente una lenta tendencia de crecimiento poblacional: en 1908 era poco más de un millón de habitantes; en 1963 era apenas dos millones y medio de personas; y recién en 1996 consiguió superar los tres millones de habitantes. A su vez, hay un marcado perfil urbano en la población. Dicho de otro modo: Uruguay presenta una escasa proporción de población rural, según muestran los sucesivos CNPV. Los habitantes del medio rural eran menos del 20% del total de la población en 1963 y ese número disminuyó marcadamente censo a censo. En 2011, último registro disponible, apenas superaba el 5%. Por si fuera poco, la relación poblacional entre Montevideo -la capital- y el resto del país, se ha ido emparentado desde hace varias décadas, dando forma a un notorio fenómeno de macrocefalia. Así, puede apreciarse que, en 1908, Montevideo representaba cerca del 30% del total de la población, pero esos niveles han ido aumentando considerablemente y, en 1963, alcanzó el 46%. No obstante, en los últimos dos conteos censales dicho nivel parece estabilizarse. Así, los residentes montevideanos representaban el 42% en 1996 y 40% en 2011, sobre el total de la población.

A la condición de “país pequeño” en el concierto sudamericano, a sus rasgos territoriales y poblacionales, debe sumarse un aspecto de larga duración sobre aspectos de la cuestión agraria. Entre ellos, pueden mencionarse algunos elementos ya distinguibles en el Uruguay decimonónico: la ausencia de población originaria vinculada a la tierra; el prematuro cierre de la frontera agrícola; la conformación de un mercado de trabajo





rural moderno; la temprana inserción de bienes primarios en los mercados europeos; así como la instauración de un sistema de clases sustentando en relación con la posesión de medios de producción -tierra y capital- (MORAES, 2008; ERRANDONEA, 1970). Allí emergen dos asuntos claves que permiten brindar una cabal imagen sobre la cuestión agraria uruguaya. Por un lado, haciendo referencia a la “colonización agraria”, resulta sustancialmente diferente si se lo compara con la realidad de otros países sudamericanos, piénsese solamente en Brasil o en Argentina, donde en el siglo XIX, e incluso parte del XX, tuvieron la posibilidad de “mover” sus fronteras agrícolas (SECRETO, 2012). En cambio, esa situación no ocurrió del mismo modo en Uruguay, como consecuencia de la poca disponibilidad del Estado sobre tierras fiscales (volveré sobre ello en el siguiente apartado). Por otro lado, al comenzar la década de 1960, surgieron diversos análisis que promocionaron la idea de que los sujetos sociales agrarios carecían de cierto “hambre de tierras” (QUIJANO, 1986). Desde esa perspectiva, se justificaban algunas diferencias entre los actores sociales del medio rural uruguayo y determinadas movilizaciones campesinas que se identificaban en otras latitudes de Latinoamérica (PORTA, 1961; QUIJANO, 1986; BENEDETTI, 1963)¹.

Lo anterior permite avanzar hacia una característica del Uruguay bastante desarrollada por politólogos e historiadores que podría sintetizarse como una “matriz político-céntrica”. Allí, confluyen dos elementos: por un lado, la “primacía del Estado sobre la sociedad civil” y, por otro, la centralidad de los partidos políticos en un fenómeno que se ha denominado como “partidocracia” (CAETANO y RILLA, 1995; CAETANO, 2011). Y desde esta óptica, podría extenderse también a los debates y las resoluciones que la política otorgó a los asuntos agrarios del país. Para contextualizar mejor, destinaré algunos párrafos a presentar la tradición y estabilidad del sistema de partidos dado que reviste una cuestión transversal para analizar las políticas públicas de tierras en Uruguay.

En los últimos treinta años, tres partidos políticos compiten electoralmente con chances reales de acceder al gobierno: el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio. Los dos primeros -colorados y blancos- tienen raíces fundacionales en el siglo XIX y han (re)elaborado sus identificaciones a través de sangrientos enfrentamientos en un período que, por lo menos,





abarcaría desde 1836 hasta 1904². Culminadas las guerras civiles, el siglo XX permitió la consolidación de un modelo democrático de competencia electoral con algunos rasgos distintivos. En primer término, y a pesar de distintas fragmentaciones internas, blancos y colorados configuraron un sistema político bipartidista, si se toma como referencia que entre ambos aglutinaron más del 90% del electorado (CAETANO y RILLA, 1995). En ese escenario, el Partido Colorado ofició como “partido de gobierno” durante casi todo el siglo XX, solamente perdió en tres oportunidades las elecciones nacionales (1958, 1962 y 1989). Por lo tanto, el Partido Nacional gobernó en tres períodos del siglo XX: 1959-1963, 1963-1967 y 1990-1995. En segundo término, el bipartidismo de blancos y colorados comenzó a resquebrajarse a partir de 1971, momento en que se forma el Frente Amplio como coalición de izquierdas. Allí se nuclearon, por ejemplo, dos de los partidos de izquierda más relevantes hasta el momento, pero que habían transitado por importantes desavenencias a lo largo de medio siglo: el Partido Socialista (1910) y el Partido Comunista (1920). En su primera elección, celebrada en 1971, el Frente Amplio alcanzó el 18,3% de los votos. Los apoyos electorales hacia el Frente Amplio se mantuvieron con el retorno a la democracia en 1984, aumentaron de forma paulatina al ingresar en la década del 90’ y se incrementaron sustancialmente en 2004 (51,7% de los votos), permitiéndole acceder al gobierno nacional³.

En tercer término, se aprecia la alternancia en el poder durante el siglo XXI con gobiernos de los tres partidos políticos. En ese sentido, a un período del Partido Colorado (2000-2005), le continuaron tres períodos del Frente Amplio (2005-2010, 2010-2015 y 2015-2020), y el actual que le corresponde al Partido Nacional (2020-2025). Sin embargo, debe aclararse que las reglas de juego se modificaron con una reforma del régimen electoral (1997). A través de dicha reforma, se eliminó el “doble voto simultáneo” y se instauró la segunda vuelta (balotaje) para aquellos casos donde el candidato ubicado en el primer lugar no alcance la mayoría absoluta (50% más un voto)⁴. En definitiva, implicó una realineación de los actores políticos dentro del sistema de partidos. Desde entonces, blancos y colorados suelen concurrir bajo “alianzas electorales” para disputar la segunda vuelta (balotaje) contra el Frente Amplio. Precisamente fue lo que ocurrió en la última elección nacional de 2019, donde en base a la



conformación de una coalición (popularmente denominada como “coalición multicolor”) el Partido Nacional alcanzó el gobierno. Además del Partido Colorado, ingresaron en dicho acuerdo otros tres partidos políticos: Cabildo Abierto⁵, Partido Independiente⁶ y Partido de la Gente⁷.

En base a lo anterior, el presente artículo tiene el objetivo de exponer la formación e implementación de las políticas públicas de tierras en el período 1923-2020. Desde 1948 estandarizadas por el Instituto Nacional de Colonización (INC), un ente autónomo que en la actualidad administra una superficie de 610 mil hectáreas y que equivale a casi 4% de las tierras productivas del país. Para alcanzar una mejor descripción, se propone una estructura de cinco apartados: el primer apartado presenta, en líneas generales, un panorama de los debates de comienzo de siglo XX; el segundo apartado presenta la política de colonización agraria realizada por el Banco Hipotecario del Uruguay entre 1923 y 1947; el tercer apartado se centra en la coyuntura donde fue creado el Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1948; el cuarto apartado describe y compara las diferentes administraciones que rigieron para políticas de tierras del INC desde 1948 hasta 2020; y, en un último apartado se destinan algunas reflexiones finales.

La impugnación al latifundio: impulsos batllistas y frenos ruralistas

En Uruguay la tierra es un recurso productivo que suma poco más de 16 millones de hectáreas productivas y que equivale aproximadamente al 90% de su superficie (Alonso, 1984). El suelo uruguayo tuvo un proceso de temprana privatización que ocurrió a finales del siglo XIX y significó una importante contribución a la concentración de la propiedad agraria (JACOB, 1969; MORAES, 2008). Dicho fenómeno aún persiste y reviste un modo estructural a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Solo a modo de ilustración, puede señalarse que las explotaciones de 1.000 y más hectáreas ocupan prácticamente la misma superficie de tierra en 1908 (64, 2%) que en 2011 (59,1%). Esto fue levemente tematizado con algunas variaciones al promediar el siglo XX (PIÑEIRO, 2014; RIELLA Y ROMERO, 2014).

Una ajustada presentación del tema de la colonización agraria debe partir necesariamente del momento de “acumulación originaria” del modo de producción capitalista predominante



(AZCUY AMEGHINO, 2009) que ocurre durante la “modernización agraria” entre 1860-1914 (MORAES, 2008). Allí se produce una transformación capitalista que sustituye, tal como designa Real de Azúa (1961), a la etapa de “economía del patriciado” que trascurre entre 1811 y 1830 con el período revolucionario y desde 1830 en adelante con la conformación del Estado Oriental del Uruguay. En general suele referirse como “modernización agraria” a un proceso que incluye una larga trayectoria de modificaciones institucionales e innovaciones tecnológicas que se asociaron al período de los gobiernos militares (1876-1886) y al impulso de la Asociación Rural del Uruguay (ARU⁸) en 1871. En concreto, las transformaciones económicas derivaron de un conjunto de innovaciones tecnológicas (alambramiento de los campos, reincorporación del ovino al rodeo vacuno y mejoramiento genético de bovinos y ovinos), reformas institucionales (Código Rural de 1876, aumento de la policía rural, etc.) y la centralización del poder que permitieron el aumento del producto y la productividad de carnes y lanas para la exportación a los mercados internacionales (BARRÁN Y NAHÚM, 1967; JACOB, 1969; MORAES, 2008). A diferencia de otros países, Uruguay tuvo un temprano cierre de su frontera agrícola: entre 1872 y 1880 se privatizó de forma definitiva la propiedad de la tierra al influjo del alambramiento de los campos con la “medianería forzosa” (JACOB, 1969: 45). Se supone que alrededor de 1877-1880 ya estaban ocupadas prácticamente todas las tierras productivas del país, incluso las denominadas “tierras fiscales” que el proceso de alambramiento incorporó al aforo de empresarios privados. Parte de esta apropiación fue posible por la inexistencia de registros y catastros en la República, los cuales comenzaron a implementarse recién en 1907 con la creación de Oficina Nacional de Catastros y Avalúos (FREGA, MARONNA Y TROCHÓN, 1982, pp.66-68). Como contracara de dicho proceso “modernizador” se aprecian algunas consecuencias sociales. Una de ellas fue la expulsión de familias rurales de las estancias, lo cual representó cerca del 10% del total de la población rural del momento (BARRÁN Y NAHÚM, 1967; JACOB, 1969). Finalmente es necesario reseñar muy brevemente el desempeño económico del sector agropecuario. En promedio, los productos ganaderos representaron el 80% de las exportaciones uruguayas entre 1870 y 1970, pero su peso relativo disminuyó considerablemente en el total del producto bruto interno (PIB): del 55% en 1900 al 17% en 1955 (PIÑEIRO Y CARDEILLAC, 2017). Por





otra parte, existe acuerdo respecto a que el transcurso del siglo XX estuvo caracterizado por el estancamiento de la producción ganadera. El trabajo de Astori (1984) lo sitúa en 1930, mientras que las revisiones de Moraes (2008) tienden a ubicarlo en 1914 lo que permite dotarlo de un carácter más prolongado.

Con un país que ya contaba con el clivaje entre tradiciones partidarias que dividían entre blancos y colorados, el “novecientos” se inauguró con un escenario novedoso: las fuertes críticas hacia el latifundio durante el segundo gobierno de José Batlle y Ordoñez⁹ (1911-1915) (FREGA, MARONNA Y TROCHÓN, 1982; RILLA, 1985; MORAES, 2008). Sus principales actores fueron el batllismo -sector dentro del Partido Colorado- y el ruralismo representado principalmente en dos partidos conservadores: el Partido Nacional y el riverismo del Partido Colorado (BARRÁN, 1986). A partir de ese momento se desencadenó un fuerte conflicto en torno a la propiedad de la tierra que ocupó largos debates en la sociedad política y también en la sociedad civil. El centro de discusión fue la legitimidad del origen de la propiedad y las consecuencias económicas, sociales y políticas del latifundio. En tal sentido, un sector “radical” del batllismo del Partido Colorado continuador de los postulados del norteamericano Henry George pretendió, por un lado, establecer impuestos directos y progresivos a la propiedad de la tierra, por otro lado, recuperar parte de las tierras fiscales que se hallaban ocupadas de “hecho”, pero sin “derecho”. Ambas propuestas no prosperaron, pero inauguraron un debate que se extendió a lo largo del siglo, en especial el relativo a los tipos y los niveles de impuestos a la tierra.

Los mencionados intentos del batllismo por imponer un impuesto a la tierra generaron rápidamente la oposición desde sectores conservadores que se organizaron en la Federación Rural (FR) en diciembre de 1915¹⁰. Con una misma base social que la ARU, la conformación de la FR estableció una suerte de división en las tareas de la acción gremial: la primera se abocaría a las cuestiones técnicas, exposiciones ganaderas y registros genealógicos, mientras que la segunda se dedicaría a la reivindicación de intereses sociales y políticos (REAL DE AZÚA, 1969, p. 27). En 1915 se inició así una doble forma de agremiación entre los empresarios ganaderos uruguayos. Ahora bien, los intereses ganaderos también tuvieron una importante





representación en la sociedad política. En ese sentido, Rilla (1985: 87) constata que en 1915 la mitad de los integrantes en la Cámara de Representantes que se manifestaron contrarios al proyecto de contribución inmobiliaria eran miembros de la FR en calidad de socios vitalicios. En definitiva, el conflicto que inicia en la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez (1911-1915) marca un tópico en la política uruguaya, incluso en la actualidad. En 1916 tuvo una definición parcial con las derrotas del batllismo en la “batalla fiscal” del Parlamento y en las elecciones de la Constituyente de ese mismo año. Pero para una derrota más definitiva del batllismo hubo que esperar al golpe de Estado de Gabriel Terra¹¹ el 31 de marzo de 1933, en alianza con Luis Alberto de Herrera¹² del Partido Nacional y Pedro Manini Ríos¹³ del riverismo del Partido Colorado.

La colonización agraria del Banco Hipotecario (1923-1948)

Es cierto: el batllismo del Partido Colorado no consiguió establecer un impuesto a la tierra, ni transformar la estructura agraria. En sus primeros años, de forma tímida alcanzó a potenciar acciones de colonización agraria. Uno de los antecedentes provenía de una Comisión Asesora de Colonización creada en 1905. En el período de entreguerras (1919-1939) intentó intensificar el debate sobre las estructuras agrarias y orientar la discusión hacia la posibilidad de establecer algún impuesto y obtener recursos para la colonización agraria. En 1923 el batllismo consiguió impulsar la creación de una Sección Fomento y Colonización (mediante la Ley 7.615 de 1923) que tuvo funciones dentro del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En ese momento, el BHU ya era la principal institución financiera dedicada al crédito hipotecario: había sido fundado en 1892 y nacionalizado en 1912 durante la segunda presidencia de José Batlle y Ordoñez (1911-1915). En tal sentido, entre 1923 y 1948 la Sección de Fomento y Colonización del BHU centralizó las actividades de crédito para la colonización agraria del país. Con ello, se daba forma y continuidad a la colonización de tierras “públicas” iniciada más tímidamente algunas décadas atrás.

Sin embargo, culminado el período de gobierno de Gabriel Terra (1931-1938), los debates sobre la colonización agraria tuvieron un nuevo empuje. El contexto político había cambiado y se reconocía abiertamente el desgaste de la política colonizadora del BHU. Si bien durante el período aparecieron varios proyectos legislativos sobre colonización agraria, las críticas se incrementaron en



un escenario en que emergieron varios problemas socio-económicos en el sector agropecuario. El CGA de 1937 ubicaba en 2 millones los habitantes del país y una población rural de 342 mil personas (Jacob, 1981b, p. 18). Tan sólo el 16, 35% vivía en el medio rural, con una agricultura que requería un trabajador cada 10 hectáreas agrícolas y una producción ganadera que ocupaba un trabajador cada 102 hectáreas (JACOB, 1981b, p.16). A pesar de los inconvenientes metodológicos de estas estimaciones (no se realizaron Censos Nacionales de Población y Vivienda entre 1908 y 1963), los datos permitieron identificar varios problemas sociales agrarios de relevancia para la época. Por un lado, la creciente desocupación rural que se manifestaba en el “éxodo rural” hacia las ciudades (JACOB, 1981b, pp. 13-14). Por otra parte, la situación de los “rancheríos”¹⁴, donde vivía y se reproducía la mano de obra de las estancias, se consideraba como uno de los principales problemas sociales del medio rural. Allí se condensaba la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades (tuberculosis, “mal de Chagas” y la sífilis), la natalidad ilegítima, la promiscuidad, la delincuencia, etc. (JACOB, 1981b: 16; CHIARINO y SARALEGUI, 1994). En 1944, Chiarino y Saralegui expusieron que el conjunto de rancheríos superaba el número de 500 y que su población era ampliamente superior a las 100 mil personas (CHIARINO y SARALEGUI, 1994, p. 341).

La Ley 11.029: creación del Instituto Nacional de Colonización (1947-1948)

La cuestión social agraria se convirtió en uno de los asuntos más importantes en las dos legislaturas que abarcan el período 1943-1950. El régimen de propiedad y tenencia de la tierra fue, sin dudas, un tema central por la alta presencia de latifundios, la inestabilidad de los productores arrendatarios y la necesidad de establecer planes colonizadores para la agricultura¹⁵. La búsqueda de un nuevo marco normativo de colonización no se demoró e inició una etapa de importantes debates sobre la cuestión agraria donde se presentaron propuestas de casi todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la época¹⁶. Finalmente, el 12 de enero 1948 fue aprobada la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización (INC), definiendo como objetivo “promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y la mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador



rural” (ley 11.029, artículo 1). El marco normativo también definió que el espíritu era la colonización con un sentido de “justicia social” según sus distintos fines: a) explotación económica; b) actividad mixta o subsidiaria; o c) subsistencia mínima (artículo 7). De ese modo, el INC se creó con la finalidad de comprar tierras en el mercado y beneficiar a “trabajadores rurales” con dificultades en su permanencia o acceso. De ese modo, se establecen condiciones más favorables para las cuotas o rentas en comparación con los valores de mercado, tanto de compra-venta como de arrendamiento. Para garantizar la permanencia de dichos “trabajadores rurales”, el INC tiene la potestad de otorgar la tierra según diferentes formas de tenencia: propiedad, aparcería, arrendamiento, enfiteusis o disfrute precario (artículo 7).

Hay que detenerse en la coyuntura 1944-1947 para rastrear tres instancias fundamentales que generaron los principales consensos sobre el texto definitivo de la Ley 11.029. La primera instancia fue el trabajo de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado (conformada en octubre de 1944) que tuvo el propósito de obtener un texto contemplando las diversas visiones sobre la colonización que ya existían en la época (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 167). La segunda instancia fue el Primer Congreso Nacional de Colonización organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)¹⁷ que se realizó entre los días 19 y 22 de mayo de 1945 en la ciudad de Paysandú. La gran “asamblea abierta” (tal como fue denominada) tuvo una amplia nómina de delegaciones participantes: instituciones oficiales, Universidad de la República, organizaciones de maestros, la Asociación de Ingenieros Agrónomos, la Asociación Rural y la Federación Rural, asociaciones de estudiantes, sindicatos de trabajadores rurales, sindicatos cristianos, cámaras mercantiles, cooperativas, centros comerciales e industriales y representantes de Sociedades de Fomento Rural que integraban la CNFR (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1945, pp. 73-75). Las conclusiones más destacables sobre la modificación del marco normativo propusieron lo siguiente: a) que la colonización pública fuera dirigida por una sola entidad con autonomía, un directorio con representación de productores y recursos suficientes para una “financiación racional”; b) que se estipularan varias modalidades (individual y/o colectiva) para acceder a la tierra, pero siempre con la garantía



que diferentes figuras jurídicas dieran estabilidad al colono; y c) la declaración de la “función social de la tierra”, solicitando que la norma fuera protectora e imposibilitando que las tierras adquiridas en propiedad por los colonos fueran pasibles de subdivisión, concentración o contrarias a las normas colonizadoras (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1945, pp. 88-90). La tercera instancia fue la discusión parlamentaria y su posterior aprobación como ley. En sus primeros meses de gestión, el presidente Tomás Berreta¹⁸ envió un mensaje a la Asamblea General (abril de 1947) que, retomando las conclusiones del Congreso de Paysandú (1945), planteó la “necesidad de la inmediata sanción de un ordenamiento adecuado, que oriente y dé vigoroso impulso a la acción colonizadora del Estado” (INC, 2015, p. 5). El proyecto tomó impulso recién durante la segunda parte del año cuando el presidente Luis Batlle Berres¹⁹-que asumió la primera magistratura tras el fallecimiento de Tomás Berreta el 2 de agosto de 1947- confirmó la disponibilidad presupuestal para el plan colonizador. Unos días más tarde, el 4 de agosto de 1947, la Federación Rural en un Congreso Extraordinario resolvió oponerse al INC porque atentaba a la “progresiva confiscación de la propiedad privada” (JACOB, 1981a p. 51). Así, el 10 de diciembre de 1947 fue aprobado por el Senado y pasó rápidamente a la Cámara de Representantes que, sin modificaciones, lo aprobó los primeros días de enero de 1948.

Breve aproximación a la política del Instituto Nacional de Colonización (1948-2020).

El 18 de junio de 1948 comenzó oficialmente las funciones el Instituto Nacional de Colonización (INC) como ente autónomo dedicado a las políticas públicas de tierras y su patrimonio se nutrió de la transferencia de las 200 mil hectáreas del BHU.

Con ello se reconocía y brindaba continuidad a la administración de la colonización pública en Uruguay. El INC adquirió carácter de ente autónomo, lo que significa que es un organismo público dirigido por un directorio de cinco miembros. Desde la década de 1940 la integración y representación del directorio del INC es un tema de controversia (JUNCAL, 2019). Más allá de las disposiciones normativas, en las gestiones del INC se pueden avizorar etapas marcadamente diferentes: un primer momento, de 1948 a 1973,

se caracterizó por integrar representaciones políticas afines al Partido Colorado y al Partido Nacional. En ese sentido, el resultado de las elecciones determinaba el número en mayoría con tres integrantes para el partido ganador y el número de la minoría con dos integrantes para el partido perdedor. Un segundo momento fue en la dictadura civil-militar, de 1973 a 1984, donde si bien se mantuvo la composición de cinco integrantes de directorio, es notorio que respondían a las fidelidades del gobierno de facto. Un tercer momento se encuentra en los últimos años donde se ha optado por articular tres tipos de representantes: partidos políticos²⁰, de la enseñanza agraria²¹ y de las gremiales de productores²².

En la tabla 1 se presenta información sobre superficie incorporada y superficie desafectada (en hectáreas), según los diferentes períodos de gobierno donde se gestiona la política pública de tierras desde hace más de 70 años. Al respecto, se puede observar que en la primera década de gestión del Partido Colorado (1948-1959) se consiguió incorporar más de 147 mil hectáreas. De allí en más, el INC transitó por importantes oscilaciones: por un lado, existió un notorio declive de la incorporación de tierras como

	PARTIDO EN EL GOBIERNO	SUPERFICIE INCORPORADA*	SUPERFICIE DESAFECTADA*
1947-1950	PC	32.742	s/d
1951-1955	PC	68.546	s/d
1955-1958	PC	46.666	s/d
1959-1962	PN	1.139	s/d
1963-1966	PN	18.105	s/d
1967-1971	PC	86.835	s/d
1972	PC	5	s/d
1973-1984	Dictadura	25.478	44.401
1985-1989	PC	5.809	1.298
1990-1994	PN	17.213	9.747
1995-1999	PC	3.280	6.266
2000-2004	PC	45	11.764
2005-2009	FA	34.816	1.628
2010-2014	FA	50.968	1.814
2015-2019	FA	39.470	0
2020	PN	3.045	0

TABLA 1

Superficie de tierras incorporada y desafectada a la Ley 11.029 según año de escrituración y partido en el gobierno.

Fuente: elaboración propia en base a información del INC.

* en hectáreas



consecuencia de las escasas 19 mil hectáreas adquiridas durante las dos gestiones del Partido Nacional (1959-1967); y por otro lado, fue continuada por una relativamente importante incorporación de tierras -más de 86 mil hectáreas- durante el conflictivo gobierno de Jorge Pacheco Areco (1967-1972)²³. Asimismo, es importante señalar que para el período 1948-1972 no se dispone de información sobre la “superficie desafectada” (vendida a privados). Sin embargo, se puede inferir que, por ejemplo, sería poco probable que durante la primera etapa (1948-1959) se hayan realizado transacciones para desafectar superficie del INC (esto no implica la inexistencia de alguna venta puntual). En cualquier caso, resulta una cuestión que debe profundizarse más adelante. Un escenario diferente se plantea para el período posterior del Partido Nacional (1959-1967), donde la crisis financiera del INC podría haber alentado a realizar ventas de tierras para su financiamiento. Esto debe manejarse aún en un plano hipotético hasta lograr realizar una reconstrucción más afinada sobre dicha coyuntura. En principio, las apariciones de intelectuales vinculados a la izquierda uruguaya planteando críticas a la política del INC y/o generando reflexiones sobre la reforma agraria (CASTRO, 1965; QUIJANO, 1986; BENEDETTI, 1963; PORTA, 1961), podrían indicar que fue uno de los períodos más críticos del ente autónomo en relación a los saldos entre superficie adquirida y superficie desafectada. Tampoco debe perderse de vista que fue en el contexto de los 60’ que se realizaron numerosos estudios en América latina sobre la reforma agraria y destacaban dos cuestiones sobre Uruguay: o bien no se había generado una “reforma agraria” -compartiendo status con Argentina, Brasil o El Salvador- (LE COZ, 1976; DELGADO, 1965); o bien tenía una “buena ley” pero no se aplicaba bajo ningún concepto (CASTRO, 1965).

En cambio, desde la dictadura civil-militar (1973-1984) sí se cuenta con la información precisa respecto a la superficie vendida y superficie adquirida, con lo cual se puede avanzar adecuadamente sobre una arista muy relevante de las políticas de tierras del INC. A propósito, se puede corroborar que durante el régimen militar no sólo se disminuyó el área de hectáreas compradas en comparación con el período precedente, sino que además en el lapso de doce años se vendió más cantidad de superficie (44 mil hectáreas) que la que se consiguió incorporar (25 mil hectáreas).





En los primeros veinte años de la recuperación democrática se mantuvo la misma tónica de los doce años de dictadura: poca cantidad de superficie incorporada al INC. Esto resulta bastante evidente en los sucesivos gobiernos del Partido Colorado. Por un lado, si se realiza una sumatoria de la superficie adquirida en los tres gobiernos colorados (1985-1989, 1995-1999 y 2000-2004) no se alcanza ni siquiera a las 10 mil hectáreas. En cambio, se desafectaron de la ley 11.029 del INC prácticamente el doble de dicha superficie: más de 19 mil hectáreas. Y aunque parezca una paradoja, la máxima expresión del declive de la política del INC se generó durante el gobierno de Jorge Batlle Ibañez (2000-2005)²⁴. Durante su gestión apenas se incorporaron 45 hectáreas y se establecieron claras iniciativas para darle un cierre definitivo al INC en momentos en que el país atravesaba la crisis económico-financiera de 2002. En otro orden, en el caso de las gestiones del Partido Nacional solo se puede hacer mención al gobierno de Luis Alberto Lacalle²⁵ (1990-1994), donde se incorporó más superficie (17 mil hectáreas) en relación con la que se desafectó (9 mil hectáreas).

La situación se revirtió rotundamente en los últimos tres quinquenios donde gobernó el Frente Amplio bajo dos administraciones de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y una de José Mujica (2010-2015). Aunque también es cierto que el escenario fue muy diferente al período 1985-2004 resultado del impactante crecimiento del producto agrario, del incremento del precio de la tierra y de la incorporación de nuevos actores nacionales y extranjeros en el mercado de tierras que impulsaron un aumento del número de las transacciones de compra-venta (OYHANTÇABAL y NARBONDO, 2019, PIÑEIRO y CARDEILLAC, 2017; CARÁMBULA, 2015). A pesar de ello, el Frente Amplio (2005-2020) revitalizó la estructura funcional del INC que permitió mayor presencia en el territorio nacional. En materia de tierras, se impulsaron modificaciones legislativas (Ley 18.187 de 2 de noviembre de 2007, Ley 18.756 de 26 mayo de 2011 y Ley 19.231 de 27 junio de 2014) que actualizaron criterios para la colonización y generaron recursos económicos que permitieron incorporar más de 125 mil hectáreas de tierras entre 2005 y 2019. Por otra parte, se desafectaron algo menos de 4 mil hectáreas. Además, en los últimos años, se diseñaron nuevas políticas para precisar de modo más adecuado la población beneficiaria de las políticas de



tierras. En tal sentido, se puso énfasis en los asalariados rurales, en la producción familiar y se delinearon acciones específicas para atender a las cuestiones de género y generaciones que permitan el relevo generacional. Entre ellas, debe destacarse el reconocimiento de la titularidad conjunta en casos donde los integrantes de una pareja (uniones de hecho, libre o matrimonio) tengan perfil para ser colonos (Ley 19.781 de 23 agosto 2019).

Reflexiones para un debate abierto

Ya sea por las características económicas y socio-demográficas como también por un devenir histórico peculiar, los estudios antecedentes suelen sugerir que Uruguay tuvo un vínculo diferente entre política y tierra en relación al contexto latinoamericano. En especial, en lo que se refiere a una cierta tibieza para abordar la reforma agraria en el siglo XX (DELGADO, 1965). Sin embargo, los debates e intenciones por modificar las estructuras agrarias no estuvieron ausentes y, por el contrario, signaron un conflicto central en la política uruguaya. De tal modo, en las páginas anteriores se intentó presentar los principales hitos de la construcción de una política pública de tierras con ciertas particularidades en América latina.

Siguiendo las concepciones de Mendonça (2014), puede señalarse que la construcción de políticas públicas aún continúa en disputa dentro del Estado uruguayo, aunque es notorio que el escenario actual plantea ciertos retrocesos a partir del lugar que le otorga el nuevo gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025). Al modo de cierre del artículo, veamos brevemente en que consta este nuevo contexto. Con la conformación de una coalición, con otros cuatro partidos políticos, el Partido Nacional se impuso al Frente Amplio en segunda vuelta de las elecciones nacionales (24 de noviembre de 2019). Entre el 25 de noviembre de 2019 y el 1 de marzo de 2020 se inició un proceso de transición cuyo foco principal estuvo en la elaboración y promoción de un proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) que Lacalle Pou envió finalmente al Parlamento el 28 de abril de 2020²⁶. Con más de 500 artículos la LUC se propuso la modificación de una amplia cantidad de temas: seguridad pública, inteligencia, educación, economía y empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad social, desarrollo social y salud, vivienda, modificaciones al código civil y otras disposiciones. Allí,

el 9% de los capítulos refirió a temas del sector agropecuario y dos de sus artículos a la política del INC. Con la aprobación de la Ley 19.889 de Urgente Consideración se modificaron dos aspectos centrales de la política del INC. Por un lado, va en sentido opuesto al espíritu de la colonización -definido en la Ley 11.029 de 1948- donde se sostiene que debería tener un sentido de “justicia social” según sus distintos fines: a) explotación económica; b) actividad mixta o subsidiaria; o c) subsistencia mínima (artículo 7 de la Ley 11.029). Con el artículo 358 de la Ley 19.889 se propone una nueva redacción del literal b del artículo 61 de la Ley 11.029 sobre los “colonos propietarios” en materia de residencia y trabajo directo. De esa manera, contraviene lo estipulado en el artículo 61 de la Ley 11.029 que obliga la residencia y el trabajo directo del colono (salvo las excepciones fundadas y habilitadas por el directorio del INC). Por otro lado, el artículo 357 de la Ley 19.889 desafecta de la Ley 11.029 las tierras adquiridas con anterioridad a 1948, desconociendo la continuidad con las etapas precedentes de la colonización pública en Uruguay a través de la Comisión Asesora de Colonización y, en particular, por el Banco Hipotecario del Uruguay. En concreto, se estima que podrían desafectarse 100 mil hectáreas del patrimonio del INC (vale recordar que el total supera las 600 mil hectáreas). Por si fuera poco, el gobierno ha tomado la decisión de no comprar más tierra durante este período a pesar de que existen mecanismos legales para generar recursos en tal sentido. De hecho, esa intencionalidad ya fue ratificada por el directorio del INC al aprobar el Plan Estratégico del INC para el nuevo quinquenio (período 2020-2024)²⁷.

Por razones que resultan más que obvias sería demasiado prematuro realizar un balance sobre la gestión en curso. Sin embargo, se puede seguir una reflexión de José Rilla -partiendo de ideas previas de Roberto Ares Pons²⁸ en 1959 sobre su “examen de la realidad nacional”- y promover un análisis en clave histórica sobre los impulsos y frenos de los diferentes proyectos “progresistas” en Uruguay tomando como referencia las políticas de tierras. En tal sentido, hace algo más de una década, José Rilla (2008) reflexionaba lo siguiente: “1933 marca la derrota del batllismo, definitiva, a manos de sus propias debilidades, la más importante de las cuales es la de ‘haber fracasado en la transformación de las estructuras agropecuarias’”. Y continuaba su reflexión con la siguiente pregunta: “¿Será por eso -digo

de paso- que todo emprendimiento político de pretensión progresista en el Uruguay empezaba aquí, batllicentristicamente, donde don Pepe había ‘fracasado’, en la reforma agraria?” (Rilla, 2008, p. 427). La interrogante es muy sugerente y, sin dudas, estimula un debate aún abierto respecto a la posesión y propiedad de la tierra en Uruguay.

Referencias

- ALONSO, J. El agro uruguayo: pasado y futuro. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1984
- ASTORI, D. Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. In: AAVV. La cuestión agraria en el Uruguay. Montevideo: FCU/CIEDUR, 1984. p. 39-68.
- AZCUY AMEGHINO, E. ¿Es eterno? ¿Nació de un repollo? ¿No chorreaba restos e impregnaciones de un pasado diferente? Reflexiones sobre el desarrollo del capitalismo en el agro pampeano. In: Documentos del CIEA, número 4. Buenos Aires: FCE-UBA, 2009.
- BARRÁN, J. Batlle, los estancieros y el imperio británico. (Tomo 7). Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- BARRÁN, J y NAHÚM, B. Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1914. Tomo I. Historia del Uruguay rural moderno, 1851-1885. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1967.
- BENEDETTI, M. El país de la cola de paja. Montevideo: Arca, 1963.
- CAETANO, G. La República batllista. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.
- CAETANO, G. y RILLA, J. Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973). Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo: ICP, FCS, UR. volumen 8, 1995.
- CARÁMBULA, M. Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis. Cuando las bases se terminan quebrando. Revista de Ciencias Sociales, volumen 28, número 36, pp. 17-36, 2015.
- CASTRO, J. Tenencia de la tierra y reforma agraria. In: Delgado, Oscar (comp.) Reformas agrarias en la América latina. México: Fundación de Cultura Económica. pp. 726-734, 1965.
- CHIARINO, J. y SARALEGUI, M. Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos. Tomos I y II. Montevideo: República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes, 1994.

- DELGADO, O. (comp.) Reformas agrarias en la América latina. México: Fundación de Cultura Económica, 1965
- ERRANDONEA, A. Apuntes sobre la conformación de las clases sociales en el medio rural uruguayo. In: Cuadernos de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho, Instituto de Ciencias Sociales, pp. 9-54, 1970.
- FREGA, A; MARONNA, M; TROCHÓN, Y. Política agraria en Uruguay (1911-1933) ¿utopía o realidad? Cuadernos del CLAEH, número 22, abril-junio 1982. Pp. 57-81, 1982.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN. Recopilación normativa sobre colonización de tierras en Uruguay. Montevideo: INC, 2015
- JACOB, R. Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1981, a.
- JACOB, R. Benito Nardone. El ruralismo hacia el poder (1945-1958). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1981, b.
- JACOB, R. Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1969.
- JUNCAL, A. Debates sobre colonización agraria en Uruguay (1942-1948). In: XI JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES. Buenos Aires, 2019. ISSN 1851 – 3794. Versión on-line, disponible en: http://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/doc/01-V/1_JUN <http://www.ciea.com.ar>
- JUNCAL, A. ¿La manzana de la discordia? Las controversias sobre la legislación social agraria en Uruguay (1943-1946). Contemporánea. historia y problemas del siglo XX. Año 9, Volumen 9, pp. 149-165, 2018. Versión on-line, disponible en: <http://revistacontemporanea.fhuce.edu.uy/index.php/Contemporanea/article/view/69/75>
- JUNCAL, A. Memorias a la intemperie: la primera marcha por la tierra en Uruguay. Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria. Año 2, Núm. 3, pp. 92-109, 2015. Versión on-line, disponible en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/index>
- LE COZ, J. Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tsé-tung y la FAO. Barcelona: editorial Ariel, 1976.
- MAUBRIGADES, S. Intentos de reforma agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 e 1915. In: PRIMEIRAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.
- MENDONÇA, S. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. Marx e o Marxismo. Vol. 2, jan-jun., 2014.

- MERENSON, S (2010). *A mí me llaman peludo. Cultura, política y nación en los márgenes del Uruguay*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. IDES. Universidad Nacional General Sarmiento.
- MORAES, I. *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*. Montevideo: Librería Linardi y Risso, 2008.
- OYHANTÇABAL, G. y NARBONDO, I. Land grabbing in Uruguay: new forms of land concentration. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 40:2, pp. 201-219, 2019
- PIÑEIRO, D y CARDEILLAC. The Frente Amplio and agrarian policy in Uruguay. *Journal of Agrarian Change*, 365-380, 2017.
- PIÑEIRO, D. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. ALMEYRA, MENDES PEREIRA, CONCHEIRO Y PORTO-GONÇALVES (ORG). *Capitalismo, terra e poder na América Latina (1982-2012)*, 2014.
- PORTA, E. *Uruguay: realidad y reforma agraria*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1961.
- QUIJANO, C. *La reforma agraria en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos de Marcha, Nuevo Mundo, 1986.
- REAL DE AZÚA, C. *La clase dirigente*. Montevideo: Colección Nuestra tierra, número 34, 1969.
- REAL DE AZÚA, C. *El patriciado uruguayo*. Montevideo: Ediciones Asir, 1961.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Cámara de Senadores. Instituto Nacional de Colonización, Ley N 11.029 de 12 de enero de 1948. Informe y proyecto de Ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y Discusión Parlamentaria en dicho Cuerpo. Montevideo: Imprenta Nacional, 1948.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Primer Congreso Nacional de Colonización. Celebrado en la ciudad de Paysandú del 19 a 22 de mayo de 1945.
- RIELLA, A. y ROMERO, J. Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI. *Revista Pampa*, volumen 10, pp. 159-171, 2014.
- RILLA, J. *La actualidad del pasado. Usos de la historia política de partidos del Uruguay (1942-1972)*. Montevideo: Debate, 2008.
- RILLA, J. La política impositiva: asedio y bloqueo del batllismo. In: BALBIS, CAETANO, FREGA, MARONNA, TROCHÓN, RILLA Y ZUBILLAGA. *El primer batllismo: cinco enfoques polémicos*.

- Pp. 75-103. Montevideo: CLAEH, argumentos, 1985.
ROSENCOF, M. La rebelión de los cañeros. Montevideo: Fin de Siglo, 2006.
SECRETO, V. Fronteiras em movimento. Historia comparada- Argentina e Brasil no século XIX. Niterói: Editora da UFF, 2012.

Notas

- 1 Sin embargo, esta hipótesis explicativa puede ser contrastada con las movilizaciones realizadas, entre 1964 y 1971, por la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) en favor de la expropiación de latifundios en el norte del país. El desarrollo de estas experiencias excede los alcances de este artículo. Al respecto, puede consultarse: Rosencof (2006), Merenson (2010) y Juncal (2015). [voltar]
- 2 El año 1836 corresponde al primer enfrentamiento en la batalla de Carpintería. Allí surgieron las divisas de “blancos” y “colorados”. 1904 corresponde al fin de la última guerra civil, cuando los ejércitos del Estado liderado por el gobierno colorado de José Batlle y Ordoñez se impusieron a los blancos alzados bajo las órdenes de Aparicio Saravia. Ver: Rilla (2008). [voltar]
- 3 El comportamiento electoral del Frente Amplio fue el siguiente: 21,26 % (1984), 21,23 % (1989), 30, 6% (1994), 40,11% (1999). [voltar]
- 4 Entre 1910 y 1996 mediante la Ley 3.640 (11 de julio de 1910) se regularon las elecciones de autoridades legislativas y ejecutivas de carácter nacional y departamental. La reforma del régimen electoral de 1997 incluyó también la separación en el tiempo de elecciones nacionales y departamentales; un candidato único por partido; y que cada partido político pueda postular un candidato. Por lo tanto, se deben realizar elecciones internas de forma previa. [voltar]
- 5 Cabildo Abierto es un partido político de derecha nacionalista formado en 2019 bajo el liderazgo de Guido Manini Ríos, ex Comandante en Jefe del Ejército Nacional durante 2015-2019. En su primera elección obtuvo 11 de las 99 bancas de la Cámara de Representantes y 3 de los 31 lugares en la Cámara de Senadores. [voltar]

- 6 El Partido Independiente es un partido de centro formado en 2002. En 2019 obtuvo solamente una banca en la Cámara de Representantes. [voltar]
- 7 Partido de la Gente es un partido de derecha formado en 2016. En 2019 obtuvo solamente una banca en la Cámara de Representantes. [voltar]
- 8 Es la organización gremial de empresarios agrarios de carácter nacional. [voltar]
- 9 José Batlle y Ordoñez (1856-1929) fue presidente de la República en dos ocasiones (1903-1907 y 1911-1915). Lideró el “batllismo”, sector progresista dentro del Partido Colorado que rápidamente se convirtió en mayoritario. Como respuesta, se crearon otros sectores intra-partidarios con tono más conservador. El principal de ellos en esta etapa fue el Partido Colorado Riverista -conocido como riverismo- en honor al fundador del partido Fructuoso Rivera (1784-1854). [voltar]
- 10 Es una organización gremial de empresarios agrarios de carácter nacional. [voltar]
- 11 Gabriel Terra (1873-1942) abogado y originalmente batllista. Fue elegido presidente constitucional para el período 1931-1935. Sin embargo, se distanció del batllismo y se acercó a las posiciones del riverismo y del herrerismo del Partido Nacional (sector liderado por Luis Alberto de Herrera). Así, el 31 de marzo de 1933 estos tres grupos políticos articularon un golpe de Estado e iniciaron un gobierno de facto. Modificaron la constitución en 1934, con ella Terra gobernó hasta 1938. [voltar]
- 12 Luis Alberto de Herrera (1873-1959) abogado y líder del “herrerismo”. Fue diputado por Montevideo (1905-1908) y por Rio Negro (1914-1917). También fue Senador en dos períodos (1934-1938 y 1938-1942). Integró el Poder Ejecutivo en las distintas instancias colegiadas que tuvo Uruguay: Consejo Nacional de Administración (1925-1927) y el Consejo Nacional de Gobierno (1955-1959) como minoría del Partido Nacional. Abuelo del ex presidente Luis Alberto Lacalle y bisabuelo del actual presidente Luis Lacalle Pou. [voltar]

13 Pedro Manini Ríos (1879-1958). Abogado, periodista y fundador del sector “Partido Colorado Riverista” dentro del Partido Colorado. Inicialmente batllista, rompe con Batlle y Ordoñez en 1915 por la propuesta de Poder Ejecutivo en régimen de colegiado. Fue diputado por Durazno (1905-1911) y por Montevideo (1920-1923, 1926-1933). También fue Senador en cinco períodos (1913-1914, 1914-1917, 1917-1919, 1934-1938 y 1943-1946). Integró el primer directorio de la Federación Rural (1915-1916). En 1917 fundó el diario “La Mañana”. Ministro de Relaciones exteriores 1923-1924 y ministro de Hacienda en 1933-1934. Es el abuelo de Guido Manini Ríos, actual dirigente y senador de Cabildo Abierto. [voltar]

14 Los rancheríos son una distinción del Uruguay rural que evidencia la separación del trabajador rural (dentro de la estancia) y su familia (fuera de la estancia). En 1944 Chiarino y Saralegui describían *“los rancheríos o puebluchos, denominados por algunos también como ‘pueblos de ratas’ - designación que nos repugna y que dejaríamos por nuestra parte de lado, en absoluto- son esas agrupaciones de míseras viviendas, generalmente ranchos y algunas veces casillas de latas, que se encuentran tanto formando arrabales de las ciudades o integrando los sectores más pobres de algunos pueblos, como constituidos íntegra y exclusivamente por rancheríos en medio de la campaña”* (Chiarino y Saralegui, 1994 : 249). [voltar]

15 Vale mencionar que fue acompañada por discusiones sobre las relaciones laborales -en 1946 se sancionó el Estatuto del Trabajador Rural- y de la educación rural -en 1949 se aprobó un nuevo plan de educación en sustitución del anterior de 1917- Juncal, 2018; Chiarino y Saralegui, 1994). [voltar]

16 Una explicación sobre esto excedería los límites del presente trabajo. Para profundizar puede consultarse en Juncal (2019). [voltar]

17 Es una organización formada en 1915 y que representa los intereses de la producción familiar. [voltar]

18 Tomás Berreta (1875-1947) fue presidente de la República por el Partido Colorado entre marzo y agosto de 1947. [voltar]

19 Luis Batlle Berres (1897-1964) fue miembro del batllismo del Partido Colorado, sobrino de José Batlle y Ordoñez y padre de Jorge Batlle Ibañez. Fue Senador en varias oportunidades: 1943-1947, 1959-1963 y 1963-1964. Presidente de la República (1947-1951). En las elecciones de 1954 resultó electo para integrar el Poder Ejecutivo en el régimen colegiado del Consejo Nacional de Gobierno (1955-1958). [voltar]

20 Los tres representantes se pueden diferenciar del siguiente modo: el presidente nombrado directamente por el Poder Ejecutivo, un representante por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y otro del Ministerio de Economía y Finanzas. En los últimos tres gobiernos (dos del Frente Amplio y el actual del Partido Nacional) se le otorga uno de esos lugares a la representación de la oposición. [voltar]

21 Un representante surge a partir de integrantes propuestas por la Universidad de la República o por el Consejo de Educación Técnico (CETP) de la Administración Nacional de Educación Pública Profesional (ANEP). [voltar]

22 Un representante surge a partir de propuestas de las gremiales del sector agropecuario. [voltar]

23 Jorge Pacheco Areco (1920-1998) fue vicepresidente (1967) y presidente de la República (1967-1972) tras el fallecimiento del presidente Oscar Gestido. Durante su gestión, se fue intensificando la violencia política en el país. La guerrilla armada del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros (MLN) derivó en la declaración de “Estado de guerra interno” que puso fin a los denominados “subversivos” en abril de 1972. [voltar]

24 Jorge Batlle Ibañez (1927-2016) fue presidente de la República en el período 2000-2005. Es hijo de Luis Batlle Berres y sobrino nieto de José Batlle y Ordoñez. [voltar]

25 Luis Alberto Lacalle Herrera (1941). Es nieto del dirigente nacionalista Luis Alberto de Herrera y el padre del actual presidente de la República Luis Lacalle Pou. [voltar]

26 El procedimiento de una ley de urgente consideración se regula por el artículo 168 de la Constitución de la República. En esencia, reduce los plazos para el debate parlamentario (otorga 90 días en total) y exige una mayoría especial para dejar sin efecto el rótulo de “urgente” con 3/5 de los integrantes de cada cámara. Luego de transcurrido el plazo de 90 días y de no existir una mayoría contraria al proyecto (o a determinados artículos) se considera aprobado. [voltar]

27 Ver: resolución de directorio del 1 de julio de 2020, acta Número 5511. Disponible en web: <https://www.colonizacion.com.uy/actas> [voltar]

28 Roberto Ares Pons (1921-2000) fue un profesor, historiador y ensayista uruguayo. [voltar]



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em maio de 2021 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).