

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**CARACTERIZACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL DE COLONIZACIÓN
EN SAN JAVIER, URUGUAY**

por

Ana Yaquelin FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Trabajo final presentado como uno de los
requisitos para obtener el título de Diplomada
en Desarrollo Rural Sustentable

MONTEVIDEO
URUGUAY
Noviembre de 2016

TABLA DE CONTENIDO

<u>RESUMEN.....</u>	<u>IV</u>
<u>SUMMARY.....</u>	<u>V</u>
<u>1. INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>1</u>
1.1. FUNDAMENTACIÓN.....	2
1.2. ANTECEDENTES.....	3
<u>2. MARCO TEÓRICO.....</u>	<u>8</u>
2.1 MARCO CONCEPTUAL.....	8
2.1.1 Definiciones de colonización.....	9
2.1.2 Colonización y producción agropecuaria familiar.....	10
2.1.3 Colonización y desarrollo rural.....	14
2.2 MARCO CONTEXTUAL.....	18
2.2.1. Procesos de colonización y la Ley N° 11.029.....	18
2.2.2. Comisión Nacional de Fomento Rural y su vínculo con el modelo colonizador.....	24
2.2.3 Caracterización de los modelos de colonización implementados..	26
<u>3. EL MODELO DE COLONIZACIÓN EN SAN JAVIER.....</u>	<u>31</u>
3.1 REGIONAL PAYSANDÚ DEL INC.....	31
3.2 COLONIAS SAN JAVIER, OFIR Y HERRERA.....	35
3.2.1 Historia de las colonias en San Javier.....	36
3.2.2 Las colonias de San Javier en el año 2015.....	40
3.2.3 Problemática en San Javier.....	43
<u>4. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MODELOS DE COLONIZACIÓN... </u>	<u>45</u>
<u>5. REFLEXIONES FINALES.....</u>	<u>50</u>
<u>6. BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>51</u>

5.1 PÁGINAS WEB CONSULTADAS.....56

RESUMEN

Este trabajo es un aporte al conocimiento sobre el modelo de colonización agraria implementado en Uruguay durante el Siglo XX, sus aportes y limitaciones para un desarrollo rural sustentable. Se focalizó el estudio en una zona colonizada asociada al modelo tradicional de colonización: la zona de San Javier, en el departamento de Río Negro, Uruguay. Esta zona caracterizada por corrientes inmigratorias rusas, donde las colonias en cuestión son los asentamientos territoriales donde se concentra el grueso de los productores familiares del departamento. Se desarrollan explotaciones de tipo familiar, en fracciones agrícolas, agrícolas ganaderas y lecheras. Como parte del marco teórico se revisan conceptos tales como agricultura familiar y desarrollo rural, así como los contextos que enmarcan los procesos colonizadores: (i) antecedentes de los procesos de colonización en el país y la Ley N° 11.029 que da origen al INC; (ii) la creación de SFR y su funcionamiento federado a través de CNFR, acompañando distintos aspectos del modelo colonizador; (iii) la presentación comparativa de los modelos de colonización individual y colectivo. La presentación del modelo colonizador en San Javier, constituye un aporte al INC y a la solución de los problemas que se manifiestan en las tres colonias que integran la zona, donde en los últimos años el INC implementó una política de regularización del cumplimiento de la Ley N° 11.029, lo que ocasionó conflictos con parte de la población colónica.

Palabras claves: agricultura familiar, desarrollo rural, Instituto Nacional de Colonización

CHARACTERIZATION OF THE TRADITIONAL MODEL OF SETTLEMENT IN SAN JAVIER, URUGUAY

SUMMARY

This work is an input about the methods of agricultural colonization implemented in Uruguay during the XX century, their contributions and limitations for sustainable rural development. The study focuses on a settled area associated with the traditional model of colonization: the zone of San Javier, in the department of Rio Negro, Uruguay. This area is characterized by Russian immigration flows, where colonies in question are territorial settlements where most of the family farmers of the department concentrate. Family type farms developed in agricultural, livestock and dairy fractions. As a part of the theoretical framework are reviewed concepts such as family farming and rural development and the contexts that frame the settlers processes: (i) history of colonization processes in the country and Law No. 11,029 that gives rise to INC; (ii) the creation of SFR and its federated functionality through CNFR, accompanying different aspects of colonization model; (iii) the comparative presentation of the models of individual and collective settlements. The work is a presentation of the colonizer model in San Javier, a contribution to INC and solving the problems that are manifested in the three colonies that make up the area, where in recent years the INC implemented a policy of regularization of compliance with Law No. 11.029 causing conflicts with some of the colonic population.

Keywords: family farming, rural development, Instituto Nacional de Colonización

1. INTRODUCCIÓN

En Uruguay la colonización se ha realizado a través de un modelo que se podría definir, de manera esquemática, como de parcela individual (con tendencia propietarista): basado en el trabajo familiar, para el cultivo de chacra, con un escaso énfasis en la integración colectiva de la colonia, y de ésta con la agroindustria y con el Estado (Vassallo, 2001).

Resulta de interés investigar si este modelo de colonización implementado en nuestro país da respuesta a las necesidades actuales de acceso a la tierra, por parte de colonos y de aspirantes a colonos. El tema del presente estudio es el modelo tradicional de colonización, sus alcances para resolver los problemas actuales y sus diferencias con los modelos actualmente implementados por el Instituto Nacional de Colonización (INC).

En este sentido, son pocos los trabajos que dan cuenta de las particularidades del modelo colonizador iniciado y desarrollado preponderante durante el Siglo XX en el país. Este primer modelo puede ser considerado como un modelo tradicional de colonización, en contraposición de las nuevas formas de colonización que se vienen ensayando en los últimos años, a los efectos de mejorar el acceso a la tierra en el país y el accionar del INC.

En función de mi desempeño profesional actual como gerente de la Regional Paysandú del INC, se propuso desarrollar la investigación de campo dentro del área de la Regional para un acercamiento al modelo histórico del Instituto y a los problemas actuales de los colonos. Así, se seleccionó una zona colonizada cuyo origen puede asociarse en el modelo tradicional de colonización, la zona de San Javier, integrando a sus tres Colonias; San Javier, Ofir y Dr. Luis A. de Herrera. Se trata de una zona emblemática de Uruguay caracterizada por corrientes inmigratorias rusas,

ubicada, en el departamento de Río Negro, al Oeste de la Ruta Nacional Número 24 hasta el Río Uruguay, limitada por el Arroyo Román al Sur y al Norte por el Arroyo Bellaco.

Este trabajo se estructura con el análisis de un marco teórico, donde se revisan los conceptos de colonización, agricultura familiar y desarrollo rural, así como los contextos que enmarcan los procesos colonizadores: (i) antecedentes de los procesos de colonización en el país y la Ley N° 11.029 que da origen al INC; (ii) la creación de la Sociedad de Fomento Rural (SFR) y su funcionamiento federado a través de Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), acompañando distintos aspectos del modelo colonizador. El documento cierra con la presentación del modelo colonizador implementado en San Javier y con una presentación comparativa de los modelos de colonización individual y colectiva.

1.1. FUNDAMENTACIÓN

La caracterización del modelo tradicional de colonización en esta zona resulta pertinente por dos razones, una por las particularidades que aportan los más de 100 años de la Colonia Rusa “San Javier” desde su primera colonización en 1913, otra razón es el hecho que desde el año 2012 tengo responsabilidad como Gerente de Departamento del INC, a cargo de la Regional Paysandú, lo que me ha vinculado fuertemente a los problemas de estas tres colonias. La administración de las Colonias referidas ha cambiado a lo largo de la historia. Si bien por períodos estas colonias se administraban desde una Oficina Regional de San Javier junto a otras del Dpto. de Río Negro, en los últimos años las Colonias San Javier, Ofir y Dr. Herrera pasaron a depender en forma directa de la Regional Paysandú, complementada con una Oficina administrativa ubicada en pueblo San Javier.

Un estudio en la zona de intervención elegida, constituye un aporte a la institución y a la solución de los problemas que se manifiestan en las

Colonias San Javier, Ofir y Dr. Luis A. de Herrera. Estas colonias en cuestión están ubicadas alrededor del pueblo de San Javier, se caracterizan por explotaciones familiares de parcela individual, agrícola ganaderas y lecheras principalmente. Los suelos son de fertilidad media a alta, presentando un relieve plano a suavemente ondulado, en su mayoría ubicadas en las cercanías de la costa del Río Uruguay, son los asentamientos territoriales donde se concentra el grueso de los productores familiares del departamento. Asimismo, cualquier propuesta de desarrollo de esta zona se encuentra en estrecha vinculación con el futuro del área protegida de Esteros de Farrapos.

En los últimos años el INC lleva adelante un período de regularización de cumplimiento de la Ley N° 11.029, lo que ocasionó conflictos con parte de la población colónica de la zona de San Javier, que por diferentes motivos algunos colonos, se encuentran en situaciones de incumplimiento¹. Estos incumplimientos se refieren principalmente a endeudamiento, falta de residencia en los predios o medianerías en la realización de cultivos sin autorización, producto del avance de la agricultura. Surge de interés profundizar en la vinculación que puede tener el modelo colonizador con los conflictos presentes en las colonias en la actualidad.

1.2. ANTECEDENTES

A los efectos de contrastación de modelos, se revisan las tesis de maestría realizadas en los últimos años sobre distintos procesos de colonización tradicional y las referidas a las nuevas formas de colonización (Ferreira Chaves 2013, Repetto 2013, Rodríguez Dávila 2013). Con las particularidades de la colonización en San Javier, por su origen político y

¹ En el marco de la reglamentación de la Ley N° 11.029, del 12 de enero de 1948 los preceptos a cumplir son: pago de la renta, residencia en el predio, la obligatoriedad de la explotación en forma directa y que sea la fracción la principal fuente de trabajo de la familia.

religioso, se complementa el análisis con libros de historia, actas parlamentarias y otros documentos que pudieran ser pertinentes, referidas a las corrientes inmigratorias, principalmente alemanas y rusas en Uruguay.

De las tesis realizadas en el marco de la colonización agraria, llevada adelante por el INC y distintos territorios administrados por este, a lo largo del país, es que Ferreira Chaves (2013), con su trabajo de investigación en una zona de Cerro Largo analiza la identificación de las limitantes de la colonización tradicional frente a las expectativas e impacto que se puede llevar adelante con la implementación del trabajo asociativo, en las colonias del INC, donde se pretende mejorar la escala, agruparse para facilitar el acceso al campo y la comercialización en común resultan en una mayor eficiencia del uso de los recursos y se mejora el vínculo institucional, lo que redundaría en mejor acceso al asesoramiento técnico

En tanto Repetto (2013) analiza el impacto en el INC y la producción lechera en San José, Uruguay, del uso de campos de apoyo por parte de los colonos y el trabajo con políticas asociativas como alternativa en colonización, analizando el impacto social, económico y ambiental. El uso del campo colectivo contribuye en el desarrollo de capital social y capital humano, hay un aumento en la escala de la producción familiar, mejorando los indicadores productivos en la lechería. Refiere además al uso racional y sustentable del recurso suelo.

Rodríguez Dávila (2013) analiza la experiencia que se desarrolla en el departamento de Salto a través de la implementación del nuevo modelo colonizador, donde surge entre otros aspectos la eficiencia de la producción en los predios, a través del trabajo asociativo, la capacidad productiva, la importancia del aumento de escala y el uso racional de los recursos naturales. El nuevo modelo representa también un ingreso complementario para asalariados rurales adjudicatarios y significa un espacio de socialización.

La existencia de algunos antecedentes académicos recientes realizados por equipos universitarios del Programa Integral Temático del

Centro Universitario de Paysandú (CUP), se entiende de utilidad para llevar adelante esta investigación dado que aportan conocimiento sobre las explotaciones agropecuarias de la zona. Los estudios realizados, inspirados en trabajos realizados por el Programa Integral de Extensión de la EEMAC (Rossi et al., 2008), comprenden a los productores y explotaciones familiares de la zona de las Colonias San Javier, Ofir y Dr. Herrera, donde un grupo interdisciplinario del Centro Universitario Región Litoral Norte (CENUR) ha trabajado en la búsqueda de un espacio que propicie el desarrollo de estrategias que promuevan la enseñanza activa, la interdisciplinar y la integración de funciones universitarias (CUP, 2013 s.p). En el análisis de las demandas en lo rural, en las Colonias de San Javier, el trabajo del CENUR reporta que hay cambios en los modos de producción, con poca participación en ámbito rural y dificultades en el recambio generacional. Mientras que el CENUR analiza el trabajo local, a través de la presentación de demandas y problemática, donde se reclama la falta de actividades para jóvenes y de propuestas educativas, así como escasa oferta laboral y dificultades para el acceso a salud, al igual que el transporte a las capitales departamentales.

Los cuadros 1 y 2 presentados a continuación pretenden una síntesis en la presentación de los antecedentes revisados.

Cuadro N° 1: Antecedentes de trabajos sobre colonización

Autores – trabajos recientes sobre el INC.	Principales contribuciones	Categorías de análisis y dimensiones que surgen del trabajo.
Ferreira Chaves, Ethel (Cerro Largo)	Identificación de limitantes en la colonización tradicional. Expectativas, posibilidades e impactos del trabajo asociativo.	Agruparse para acceder al campo. Mejorar escala. Comercialización eficiente. Vínculo institucional. Descentralización. Acceso a asesoramiento técnico.
Repetto, Carlos (San José)	Uso campos de apoyo. Políticas asociativas como alternativa en colonización.	Impacto social, económico y ambiental. Desarrollo de capital social y capital humano. Cambio en manejo unidad productiva lechera. Aumento escala al productor familiar. Aumento indicador productivos Uso racional y sustentable de recursos (suelo).
Rodríguez Dávila, Héctor (Salto)	Nuevo modelo colonizador	Capacidad productiva Eficiencia producción en predios. Uso racional de recursos. Aumento de escala Ingreso complementario asalariados. Socialización

Fuente: Fernández. (2015).

Cuadro N° 2: Otros aportes sobre trabajos recientes en San Javier.

	Principales contribuciones	Categorías de análisis y dimensiones que surgen del trabajo.
CENUR – Paysandú San Javier (2013).	Demandas en lo rural, en las Colonias de San Javier	Acceso a tierra Cambio en los modos de producción. Poca participación en ámbito rural. Dificultades recambio generacional Deterioro caminos y alambrados (vínculos).
	Trabajo local: Presentación demandas y problemática.	Actividades para jóvenes Propuestas educativas Acceso a salud Oferta laboral. Transporte a la capital departamental.

Fuente: Fernández. (2015).

2. MARCO TEÓRICO

Para este trabajo se elaboró un marco teórico con dos vertientes, una referente a los conceptos necesarios para la aproximación a los modelos de colonización desarrollados en nuestro país y otra referente a los contextos en los que se desarrollaron los mismos.

2.1 MARCO CONCEPTUAL

Desde el punto de vista conceptual se revisan los conceptos de agricultura familiar y desarrollo rural, haciendo énfasis en los modelos de colonización desde el punto de vista de la parcela individual o de uso colectivo. La idea es proponer una caracterización del modelo tradicional vs el modelo contemporáneo.

Para el análisis del modelo tradicional de colonización implementado en las colonias de la zona de influencia de San Javier, en el Departamento de Río Negro, se revisaron, entre otros, dos conceptos relacionados a la colonización: la agricultura familiar y el desarrollo rural.

En el contexto del Uruguay de hoy, aún se mantiene la discusión de la importancia de la agricultura familiar y los productores familiares. Según por datos del último censo agropecuario las explotaciones familiares siguen disminuyendo en número, pero aún son los productores más numerosos a nivel del país y ocupan el menor porcentaje de superficie explotada. Se toma en cuenta además, que en la última década el Estado uruguayo ha estado destinando importantes recursos humanos y económicos, a través de las políticas públicas, a los productores familiares y a la preservación de los recursos naturales.

2.1.1 Definiciones de colonización

Para la Real Academia Española, Colonización es un término que se utiliza en distintos contextos, pero siempre con el sentido de indicar la población u ocupación de un espacio. Se utilizaba originalmente para describir hechos y procesos históricos. Sin embargo, en el siglo XIX se extendió su uso para describir la relación de todo tipo de seres vivos (animales, plantas, microorganismos, etc.) con su ambiente.

En el ámbito político – histórico e internacional, colonización es la acción de dominar un país o territorio (la colonia) por parte de otro (la metrópoli). El proceso de colonización puede ser de carácter económico, político, militar, cultural, o presentar otras manifestaciones; así como desarrollarse de forma violenta o pacífica.

Por otra parte, al definirse colonización, se entiende por tal, la acción de colonizar, lo cual significa establecer una colonia en un país, o fijar en un terreno la morada de sus cultivadores. La expresión colono fue empleada entre los romanos desde una época muy antigua, sin que ella tuviera en los orígenes un significado jurídico especial, sino que se aplicó indistintamente a toda persona que, por cualquier título, cultivare terrenos de propiedad de un tercero y en especial al arrendatario que cultivase un fundo ajeno pagando una proporción de los frutos que percibía. Posteriormente el término adquiere un sentido nuevo, ya que se lo reserva para el hombre libre que mediante el pago de una renta periódica en dinero o en especie, explota un terreno ajeno en situación de dependencia no con el dueño sino con la tierra, a la que queda vinculado hereditariamente y a perpetuidad, ya que no puede abandonarla ni el propietario arrojarlo de ella.

En el Uruguay de hoy, se entiende por colonización, al proceso socioeconómico productivo mediante el cual el Estado, adquiere tierras o las recibe en propiedad o en administración, las redimensiona, y luego las adjudica a productores para que se instalen en ellas con sus familias y las trabajen debidamente. Atento a las características de nuestro país, el

acceso a la tierra ha constituido y probablemente seguirá constituyendo, un aspecto de gran interés general y en ciertas circunstancias, de alta polémica.

Vassallo (2001) define el modelo colonizador tradicional como el de parcela individual, basada en el trabajo familiar, para el cultivo de la chacra, con un escaso énfasis en la integración colectiva de la colonia y de esta con la agroindustria y con el Estado, se puede inferir como desde una perspectiva histórica, este modelo ha ido evolucionando en su estructura de acuerdo al contexto.

Para Cayssials et al. (2004) el fenómeno colonizador permite la radicación y la posibilidad de sobrevivir en el medio rural como unidad familiar, dando así cumplimiento al objetivo central de la colonización, la radicación y el bienestar del trabajador rural y su familia. El autor marca algunas consideraciones sobre la población rural en el área colónica, donde señala la importancia del impacto de esta en la población rural, en el área colónica, con respecto al área no – colónica se descubre que el nivel de prevalencia de población de un área, con respecto a la otra siempre, es superior en el área colónica. El autor afirma que siempre es superior la población en el área de las colonias del INC con respecto al área no colónica.

2.1.2 Colonización y producción agropecuaria familiar

Vassallo (2001) plantea como los colonos y sus familias son parte importante de los agricultores familiares. Ellos tienen las mismas condiciones generales y sufren los mismos problemas de otros pequeños productores. Las diferencias cualitativas que diferencian los colonos y los demás productores familiares son: i) las tierras de los colonos pertenecen al INC o están en la órbita del mismo de acuerdo a la Ley N° 11.029; y por tanto no pueden ser vendidas o hipotecadas; y ii) el apoyo que el INC puede otorgar en sus múltiples formas.

Fariña (2008) plantea que la mayor parte de los productores incluidos en la Ley N° 11.029, están dentro de lo que se denomina agricultores familiares, que utilizan fundamentalmente mano de obra familiar, escasa asunción de riesgos, reproducen los propios medios de producción.

Para las condiciones de Uruguay investigadores del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR), diferencian la producción familiar de la producción capitalista, jerarquizando tres aspectos o categorías conceptuales: (i) la naturaleza familiar del trabajo desarrollado y su carácter solidario, como principal relación social de producción; (ii) su modalidad de reproducción social (reconstitución de los recursos humanos y materiales); (iii) el objetivo “económico” de reproducir las condiciones que permiten la realización del ciclo familiar en la producción (Astori et al., 1982).

Astori (1982) se refiere a la agricultura familiar uruguaya como aquella basada en mano de obra con este mismo carácter, considerando que la predominancia de mano de obra asalariada es un rasgo propio de las empresas capitalistas, también define a las unidades familiares todas aquellas en las que la relación entre la fuerza de trabajo asalariada y la de origen familiar es inferior a uno. Este autor señala que, si bien puede considerarse que existe cierta división del trabajo entre agricultura familiar y agricultura capitalista, lo cierto es que los límites de dicha división se encuentran bastante más desdibujados en el Uruguay que en otros países de América Latina y la mayoría de las actividades productivas del sector agropecuario nacional son de alguna manera compartidas por ambas categorías de unidades.

Para Alonso (1983) la producción basada en la fuerza de trabajo proveniente de la familia tiene una importancia sustantiva a nivel del sector agropecuario nacional, tanto en lo referente al número de establecimientos que involucra, la población total y ocupada, el control de recursos y la participación en el producto generado.

Según, Alonso (1983) considerando el tipo de explotación, ya se señalaba la importancia de los predios familiares ganaderos, los más numerosos y que controlan el mayor volumen de recursos; también, una alta proporción del total están vinculados a la agricultura extensiva, como actividad central o complementaria. La producción agrícola intensiva y la lechería, si bien concentradas regionalmente, representan una proporción relativamente reducida de estas unidades de producción. Desde la perspectiva de la localización regional, la mitad de las unidades familiares del país se encuentran ubicadas en el litoral oeste y en el sur del país, particularmente en los alrededores de la capital, definiendo lo que hemos denominado la región "concentrada". Con relación a la génesis de la economía familiar, cabe destacar al Instituto Nacional de Colonización, Institución oficial vinculada a la regulación de la distribución de la tierra.

Alonso (1983) señala además, que las características del proceso histórico de génesis de la producción familiar, del proceso productivo interno llevado a cabo en las unidades, y de los aspectos regionales definidos por las características ecológicas y la infraestructura económico social que contornea y sirve a las mismas, han definido múltiples tipos de agricultura familiar, diferenciables en cuanto a su dotación de población y fuerza de trabajo, el control de recursos productivos, el flujo de producción y excedente, las articulaciones con los mercados de productos y trabajo. En síntesis, para el autor estas unidades agropecuarias de carácter familiar constituían el sector más importante de la realidad nacional, teniendo en cuenta que comprendía una muy alta proporción de la población trabajadora y los recursos físicos del agro uruguayo.

Piñeiro (2004) caracteriza la producción familiar de Uruguay por ser "una forma de producción y reproducción que combina el trabajo familiar sobre la tierra que poseen, estando totalmente vinculados a los distintos mercados y pudiendo acumular capital". Las dos variables que para el autor definen la producción familiar son el predominio de trabajo familiar y el acceso a la tierra (en propiedad o en usufructo).

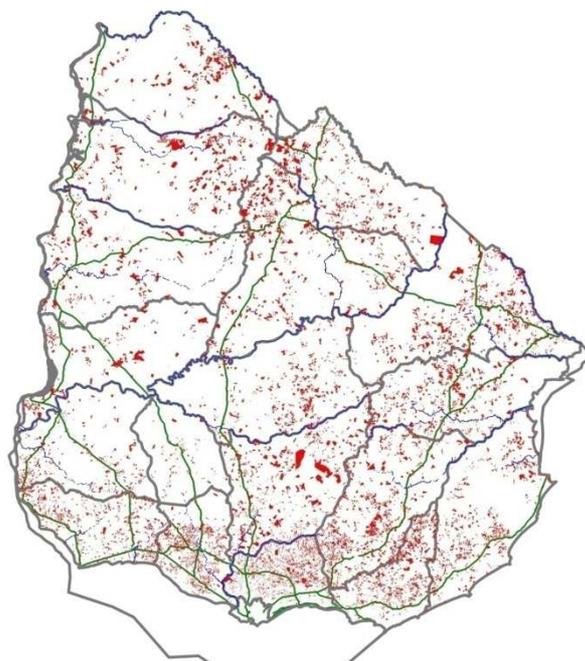
En el año 2008, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), considerando conveniente proceder a ajustar la definición de productor o productora familiar, a los efectos de contemplar la diversidad y las particularidades de las diferentes producciones, según resolución ministerial N° 527/008, resuelve que, se considera Productor o Productora Familiar Agropecuario / a, a toda persona física que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra.

Según la resolución ministerial, los productores familiares son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra. Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea: i) Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares. ii) Explotar en total hasta 500 ha de tierra bajo cualquier forma de tenencia. iii) Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma. iv) Tener ingresos familiares nominales extra prediales que sean inferiores o iguales a 14BPC promedio mensual”.

La cantidad de productores familiares registrados en el país son unos 25.285, lo cual alcanza 67.873 miembros totales de las familias y se estima una superficie promedio de 76,7 ha (MGAP, 2015).

La distribución de los productores familiares registrados como tal, en Uruguay y en Río Negro se representa según la Figura N° 1, para el año 2015.

Figura N°1 Registro de productores familiares



Fuente: MGAP – DGDR (2015).

En el año 2015, para la seccional de San Javier, los datos directos aportados por la DGDR – MGAP, con asiento en Río Negro, revelan que los titulares que se han registrado y aplican como productores familiares son unos 110 aproximadamente.²

2.1.3 Colonización y desarrollo rural

Vassallo (2001), sostiene que el desarrollo rural ha sido abordado por políticas económicas generales o específicas del sector, programas y proyectos, o sea propuestas de diferentes niveles y alcances, en el marco de la diversidad características incluidas en el concepto de Desarrollo Rural, se permite dar algunas definiciones para alcanzar con mayor precisión y claridad los conceptos de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Agrario y Desarrollo Rural.

² MGAP – DGDR Responsable Oficina Río Negro, Lic. Carolina Calupré Com. Per. 25 de Febrero 2016.

Por Desarrollo Agropecuario se entiende la comprensión de los aspectos agro – económicos de la producción agrícola, a los efectos de mejorar la productividad y el producto generado por ella. El concepto de Desarrollo Agrario, incorpora al anterior, el estudio de factores económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria, su análisis se realiza desde una perspectiva histórica, incorporando aspectos referidos a la integración, al desarrollo de complejos agroindustriales y a la comercialización agrícola (Vassallo, 2001).

Finalmente, el concepto de Desarrollo Rural incorpora en su tratamiento y preocupación los aspectos no necesariamente agrícolas, tales como la salud pública, la educación, los servicios de electricidad, agua potable, comunicaciones, las actividades de producción y comercialización no directamente vinculadas a la producción agropecuaria. También se relaciona con la organización social orientada a la producción, a la acción gremial y reivindicativa, a lo cultural, de esparcimiento y en general aquella orientada al desarrollo local o regional (Vassallo, 2001).

Definimos el Desarrollo Rural como el pasaje de un estadio de desarrollo de un espacio rural, caracterizado por necesidades básicas insatisfechas en forma individual o colectiva, a otro estadio con condiciones que permiten un mejor desarrollo de las personas por una mayor satisfacción de las necesidades básicas, a través de un proceso basado en la participación creciente de la población implicada en la gestión económica y social.

La política de tierras se estructura a través de la acción del INC, institución con más de 60 años de vida, durante los cuales atravesó momentos de enormes realizaciones (1948 -1958), así como un período de vaciamiento e inacción que se arrastró en las últimas décadas (1973 – 2004). La actual administración propuso la reactivación del INC y un rol destacado, para lo cual ha definido dos grandes líneas de acción colonizadora, apoyar al desarrollo de las colonias y los colonos ya

existentes y la creación de nuevas colonias mediante una activa política de compras y traspaso de tierras de otros organismos públicos.

De acuerdo a Sepúlveda et al., citado por Fariña (2008), el Desarrollo sostenible o sustentable, considerándolo en primera instancia como sinónimos, es el proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras. El Desarrollo Sustentable es un proceso multidimensional e intemporal, en el cual la equidad, sostenibilidad y competitividad se fortalecen entorno a principios éticos, culturales, sociales, económicos, ecológicos e institucionales, debiendo tener en cuenta las ineficiencias del mercado y las fallas de gestión ambiental, como las causas principales de su deterioro. Explican que el Desarrollo Sostenible de la agricultura y el medio, crecen y están directamente vinculados a dos procesos o interfaces, los recursos naturales y el medio ambiente por un lado y la producción y el comercio por otro.

El punto de partida para el diseño y la implementación de propuestas de desarrollo rural es, entonces, un proceso de transformación. En este sentido, territorios como los de las colonias de San Javier, cargados de culturas inmigrantes ligadas a la tierra y que han servido de hogar a múltiples generaciones, son portadores de sentidos de pertenencia que fortalecen la identidad cultural, valorada como factor importante de desarrollo; pero también han originado diversas formas de apropiación del territorio, las cuales inciden en el estado actual de los recursos naturales.

Montenegro (2008) ha sido crítico sobre algunos de los elementos sobre los que se sustenta el desarrollo territorial rural, como el combate a la pobreza, el fomento de la participación para la creación de una nueva institucionalidad y la centralidad del territorio; en la medida que no se controlan procesos de globalización de la agroindustria alimentaria y los cambios que están ocurriendo en América Latina, relación a la concentración y extranjerización de la tierra.

En esta línea, Piñeiro (2013) reflexiona sobre el proceso de concentración y extranjerización de la tierra ocurrido en los últimos 10 años en el Uruguay, y concluye que se trata de un proceso complejo que trasciende el descubrimiento por parte del capital financiero de las virtudes del Uruguay para invertir, reflejado en la compra de tierras, de agroindustrias ya instaladas y el ingreso de las multinacionales en cereales y su comercio, así como la agroindustria forestal. Fuera del sector agropecuario también surgen inversiones extranjeras en turismo, logística, puertos y finanzas. En la última década se ha llegado a la peor concentración y extranjerización de la tierra de toda la historia del país, el cual está pasando por un crecimiento económico inédito. Según el autor, en el Siglo XXI se agrega al problema de la concentración y extranjerización de la tierra, el vínculo entre desarrollo y medio ambiente.

Resulta interesante considerar este fenómeno en la medida que es el marco en el cual debe intervenir el INC, para mitigarlo. Algunos elementos que permiten caracterizar la política agropecuaria, en curso en Uruguay y especialmente la agricultura familiar, ha sido el papel llevado adelante principalmente por el MGAP, complementado por las políticas de tierra del INC. El MGAP ha establecido en sus últimos períodos de gestión, como prioridad la agricultura familiar, a través de enunciados claros que marcan un cambio cualitativo de la política sectorial definida por el Estado uruguayo en las últimas décadas (Vassallo, 2010). En la última década el MGAP del Uruguay ha generado una Unidad Ejecutora denominada Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), la cual se caracteriza por el trabajo con los productores familiares y la producción familiar, promoviendo acceso a proyectos, para lo cual ha definido desde el punto de vista operativo, de los productores familiares, generando un registro voluntario a nivel nacional. La DGDR ha promovido la inscripción de los productores familiares en un registro único nacional, voluntario, por lo que es posible estimar que no todos han sido registrados, pero si se entiende es un avance de estudio importante.

Más allá de los alcances reales de las intervenciones del Estado, para Carámbula (2014) los cambios que están ocurriendo en el campo uruguayo presentan signos de irreversibilidad, ya sea por la velocidad, intensidad y espacialidad de los mismos, así como por las múltiples dimensiones que abarcan.

2.2 MARCO CONTEXTUAL

Desde el punto de vista contextual se considerarán los antecedentes de procesos de colonización y la Ley N° 11.029 que dio origen al INC, cuyo objetivo principal es “resolver la racional subdivisión de la tierra del Estado”; la creación de la CNFR en 1915, que acompañó distintos aspectos del modelo colonizador y la caracterización de los modelos de colonización implementados hasta el momento.

2.2.1. Procesos de colonización y la Ley N° 11.029

El “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados” de 1815, es considerado la primera Reforma Agraria de América Latina, y aunque su aplicación duró apenas seis o siete meses (De la Torre, et al., 1971, citado por Díaz, 2015) constituye una concepción única y original en todo el continente en materia de legislación de acceso a la tierra para los sectores populares. También es considerado como telón de fondo de la creación del INC e inspiración de las luchas sociales actuales (Díaz, 2015).

A los 200 años de la aplicación de este “Reglamento Provisorio” se debate si la Ley N° 11.029 es la aplicación del ideario artiguista o si la obra colonizadora del INC constituye conceptualmente una reforma agraria, evidenciando las potencialidades de la Ley N° 11.029 frente a la importante demanda de tierra que existe en el Uruguay de hoy (Díaz, 2015).

En el espíritu de la Ley de colonización se mantiene la función social de la tierra estatal; se establece un otorgamiento progresivo de la tenencia definitiva, así como se estimula la capacitación del productor y la radicación en el medio rural, tanto como se castiga el incumplimiento de las obligaciones del “colono” (Díaz, 2015).

Como síntesis de múltiples determinaciones, la ley recoge elementos de la colonización privada de inmigrantes que vivió el país, los elementos del estado de bienestar de comienzos de siglo XX, la cultura de la agricultura familiar como modelo, la atención social a las situaciones precarias de vida y trabajo de los adjudicatarios de las fracciones, entre otros varios elementos. Se avanza en la atención integral a una multiplicidad de factores, pero con una reiteración constante: “el INC puede...”. Esta ley es ampliamente facultativa, habilita y promueve una infinidad de acciones de desarrollo rural, pero no obliga. Por lo que constituye una legislación ejemplar, pero en potencia, ya que no siempre el INC está coaccionado a avanzar en todos los factores en “términos reales” (Díaz, 2015).

El propietario uruguayo permitió la sanción de esta ley de distribución de tierras que podría ser considerada como una reforma agraria de “porteras adentro” mientras no afecte al conjunto de la estructura fundiaria nacional (Díaz, 2015).

Uno de los conceptos claves para comprender la situación actual de los procesos de colonización en el Uruguay es el modelo colonizador, según Vassallo (2001).

2.2.1.1 El Instituto Nacional de Colonización hoy

El 12 de enero de 1948, se vota la Ley N° 11.029 por la que se crea el actual INC, destacándose como el instrumento idóneo para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurar la

radicación y bienestar del trabajador rural, promoviendo además el aumento y la mejora de la producción agropecuaria.

El INC es un Ente Autónomo de alcance nacional, que tiene fracciones en 18 de los 19 departamentos del país, distribuidas en unas 312 colonias, las que conforman una superficie del orden de las 590.000 ha.

Cuadro 3: Datos generales de colonización en Uruguay

Superficie colonizada a nivel Nacional	590.000 ha
Superficie colonizada en arrendamiento	244.788 ha
Cantidad de colonias en Uruguay	312
Cantidad de fracciones arrendadas en Uruguay	2041
Cantidad de colonos a nivel Nacional	5100
Emprendimientos Colectivos en Uruguay	151
Superficie de uso colectivo en el país	77.773 ha

Fuente: INC (2015).

El INC debe ser el organismo público de referencia en materia de política de tierras y una de las instituciones públicas relevantes en la promoción del desarrollo rural, es el principal instrumento para gestar una efectiva respuesta a la demanda de tierra de la producción familiar y los asalariados rurales mediante la creación de modelos económico-sociales innovadores en la producción familiar, demostrando que la colonización es una vía para la construcción de una vida digna de la familia rural y el desarrollo rural en general, donde se mantiene la concepción que la tierra es un bien social.

Existen obligaciones de los usuarios de la tierra afectada a la Ley N° 11.029, por lo cual deben cumplir con la explotación directa, residencia, conservación de los recursos naturales, entre otros, siendo la política de arrendamiento a largo plazo un sistema que da estabilidad y puede ser transferible a los hijos si cumplen con perfil colono.

La distribución de las Colonias en el Uruguay se presenta según la Figura N°2, identificadas con color verde las Colonias adquiridas por el Ente desde su creación hasta el año 2005, mientras que en color fucsia en la Figura N°2, se identifican los campos comprados a partir del año 2005 hasta el 2014.

La administración de las colonias se distribuye en 13 Regionales en el interior del país, con su casa central sita en la ciudad de Montevideo.

2.2.1.2 Antecedentes de procesos de colonización

En cuanto al esquema histórico de la colonización en el Uruguay, y en particular de la colonización agrícola, manifiesta que no hubo, salvo excepciones, una colonización agrícola propiamente dicha, antes de la independencia, entendiéndose que recién a mediados del siglo XIX se inicia la colonización que refiere a traslación de las masas humanas al campo, con objeto de que se dediquen al cultivo agrícola (Morón, 1946).

Se considera el primer antecedente de esta colonización a la llevada a cabo por las Misiones Jesuíticas; y en lo referente a colonización y políticas agrarias, el Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental, para el fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados de 1815 (Morón, 1946).

La colonización nuclear particular, realizada con masas de inmigrantes, o por traslados en conjunto de núcleos que ya habitaban en el país, tuvo su manifestación en la fundación de villas y pueblos. La acción nuclear agrícola, se pone de relieve cuando se funda la “Sociedad de Población y Fomento”, en la segunda mitad del Siglo XIX. En 1858 se concreta la colonización agrícola, con la fundación de las Colonias Valdense y Suiza, con ciertos factores favorables, obtuvo éxito y mantuvo prosperidad, por parte de agricultores laboriosos provenientes de la alta Italia, que emigran por conflictos religiosos y crisis en las últimas cosechas. (Morón, 1946).

Las primeras acciones colonizadoras del Estado, se inician a partir de noviembre de 1880, donde se autoriza al Poder Ejecutivo a fomentar la agricultura, formando, promoviendo o ayudando empresas de colonización, o favoreciendo iniciativas particulares. Deben ser fundadas cerca de las vías de comunicación, y en buenas tierras de labor previamente reconocidas por agrónomos, debiendo efectuar la parcelación en base a las aguadas existentes (Morón, 1946). En igual sentido fueron varias las iniciativas a lo largo del Siglo XIX, de las cuales el autor manifiesta que todas ellas fracasaron en la práctica, que en la realidad no siempre se ajustó a la ley y las disposiciones reglamentarias, la intervención real del Estado era muy relativa y además se careció de preparación y de dirección técnica adecuada para esos problemas, y se persistió en el error de no conceder toda la importancia necesaria al factor hombre, al elemento “colono”.

En cuanto a la colonización directa del Estado, en año 1913, se inicia la actuación directa del Estado el cual adquiere o expropia tierras para venderlas con base al crédito hipotecario a los colonos. La ley empieza a señalar límites para la extensión de los predios, con el propósito según un decreto reglamentario de 1921 de evitar nuevamente la concentración de la propiedad, se señalan además los primeros indicios que irán formando la doctrina que otorga función social a la tierra y que limita el uso abusivo o inútil de las mismas. De esta manera se crearon 9 Colonias, abarcando una superficie de 24.594 hectáreas (Morón, 1946).

Lo precedentemente reseñado hace referencia al trabajo preparado para el Primer Congreso Nacional de Colonización, que se realizó en 1945 en Paysandú, Uruguay, lo cual dio origen a las discusiones parlamentarias que arriban a la promulgación de la Ley N° 11.029 que da origen al Instituto Nacional de Colonización, como se lo concibe en la actualidad.

Según Figari et al. (2008) el INC ha sido el instrumento por excelencia utilizado por el Estado para modificar la estructura agraria y posibilitar el acceso a la tierra, así como su racional subdivisión y distribución.

Tomando en cuenta diversos estudios, tesis, análisis, encuentros, seminarios y publicaciones, Cal et al. (2008) concluyen que el INC, como ente responsable en Uruguay de impulsar la colonización, no ha aplicado la Ley en todos sus términos, con el enfoque integral de desarrollo rural que ella misma propone. Los autores argumentan que el INC es una herramienta de gran potencial para trabajar en clave de desarrollo rural en Uruguay, porque el marco jurídico le otorga diversos e integrales campos de acción.

2.2.2. Comisión Nacional de Fomento Rural y su vínculo con el modelo colonizador

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), se inició formalmente el 15 de agosto de 1915, con la creación de una federación de las Comisiones de Fomento Rural, impulsadas por los primeros gobiernos batllistas en Uruguay. Estas comisiones o Sociedades de Fomento Rural, venían surgiendo en el país desde 1910, en el entorno de las estaciones de ferrocarril, con el objetivo de mejorar el nivel de la producción agrícola y los servicios de las zonas rurales (escuelas, caminos, salud, comunicaciones, etc.).

Luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, se procesó una reestructura económica en el país que se acompañó de un nuevo impulso de la colonización agrícola, la tecnificación, agremiación y cooperación. Con la colonización, se encara la tierra como elemento de producción en procura de su diversificación, destinándola a usos agrícolas más intensivos y al afincamiento de la familia rural en el campo.

El Primer Congreso de Colonización, auspiciado por la CNFR en 1945, según describe Cal et al. (2008) es donde se sientan las bases para redefinir la colonización en el país. Este congreso impulsado por la CNFR, que se realizó en el Teatro Florencio Sánchez de Paysandú, es el antecedente inmediato para la futura creación del Instituto Nacional de Colonización en enero de 1948 por medio de la Ley N° 11.029.

El citado congreso contó con la participación de delegados de instituciones oficiales (Banco Hipotecario del Uruguay, Banco República Oriental del Uruguay, Facultades, Administración Nacional de Cemento Alcoholes y Portland, MGAP, Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal; Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas, Intendencias, senadores, diputados, etc.); representantes de instituciones tales como Federación Rural, Organizaciones de Maestros, Asociación de Ingenieros Agrónomos, Federaciones de gremiales agropecuarias, Asociaciones de Estudiantes, Sindicatos rurales, Sindicatos cristianos, Federaciones de Sindicatos, Cámaras mercantiles, Cooperativas, Centros de estudios e investigaciones, Centros comerciales e industriales, etc.; representantes de las Sociedades de Fomento Rural de todos los puntos de país.

Este Congreso es uno de los principales antecedentes de creación del INC, en donde se presentan varias propuestas de proyectos de creación de una institución especializada en la colonización. Muchos artículos de estos proyectos de ley fueron recogidos por la Ley N° 11.029.

Una de las organizaciones vinculadas a CNFR del departamento de Río Negro es la Sociedad de Fomento Rural de San Javier – Ofir. Esta estuvo inactiva por mucho tiempo, y actualmente cuenta con 85 socios productores familiares, los que desarrollan sus actividades en rubros tales como lechería, quesería artesanal, pequeños ganaderos, pequeños agricultores y apicultores. La asistencia técnica permanente recibida por estos productores hasta el momento ha sido la agronómica, siendo escasa la asistencia veterinaria o social.

Muchos de los productores integrantes de la SFR San Javier – Ofir, cuentan con viviendas construidas por el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) o construcción de viviendas particulares, en las que los niveles de satisfacción de los productores familiares oscilan en torno al nivel aceptable. Con respecto a la luz eléctrica un 80% de los mismos poseen energía eléctrica, sin haber alcanzado aún la cobertura total. En Villa San Javier existen servicios de salud (policlínica del Ministerio

de Salud Pública), Sala Cultural Pobieda, Centro Cultural Juventud Unida, Centro Cultural Máximo Gorki, Fundación Dr. Vladimir Roslik, Cruz Roja, Asociación de Jubilados y Pensionistas, Club Atlético San Javier, Club Atlético River Plate, una plaza (Libertad) y un parque para hacer actividades deportivas. En San Javier hay educación primaria y secundaria pública, siendo el establecimiento educativo técnico en el departamento con orientación agraria, la Escuela Agraria de Fray Bentos. En el departamento de Río Negro no hay presencia de establecimientos Universitarios.

En el año 1930 se funda la Sociedad Fomento Rural San Javier – Ofir, la cual ha venido funcionando con intermitencia ya que estuvo paralizada por más de 20 años. Se destacan, como proyecto que emprendió dicha institución, el cultivo del algodón, la remolacha azucarera, horticultura y apicultura. En marzo de 2010 se produce la asamblea de reactivación de SFR de San Javier y Ofir, como organización social y productiva que nuclear a productores de las tres colonias dependientes del INC.-

2.2.3 Caracterización de los modelos de colonización implementados

El modelo colonizador clásico al que ya se ha hecho referencia, ha sido el de parcela individual, con tendencia a la forma de tenencia como propietario, basado en el trabajo familiar, para el cultivo de chacra agrícola, con escaso énfasis en la integración colectiva de la colonia y de ésta con la agroindustria y con el Estado. Este modelo fue exitoso en el período de sustitución de importaciones, cuando hubo mayor desarrollo de la empresa familiar, luego entró en crisis con el cambio del tipo de inserción internacional, la política económica nacional y la evolución de la economía en general. Actualmente, el concepto de parcela individual aislada, con limitaciones financieras y tecnología tradicional, parece inviable. Se requiere el apoyo colectivo en el campo técnico, productivo, equipamiento,

comercialización, en forma conjunta para resolver los problemas de escala individual (Ferreira Chaves, 2013).

Las colonias desligadas de proyectos comerciales o agroindustriales constituyen otro aspecto relevante en la forma tradicional de colonización, que actualmente afecta a los colonos. Cada día más se requiere de un relacionamiento estrecho con las etapas siguientes a la producción agropecuaria, que incluya una integración técnica, económica y financiera. Las políticas neoliberales, económicas y agrarias desde la década de los 70 no han sido favorables para los productores familiares. La agricultura familiar enfrentó condiciones de mercado deterioradas, con una carga fiscal importante, sin protección social ni económica, sin contar con una oferta de tecnología adaptada ni un sistema de créditos favorables, lo que condujo al debilitamiento económico y social de este sector. Los colonos, como productores familiares que son, sufrieron de estos problemas, con la diferencia que las tierras pertenecen al INC, por lo que no pueden ser vendidas ni hipotecadas, además que implica mayor seguridad en la tenencia de la tierra, y que el INC como institución brinda apoyo a los colonos. En referencia a este último punto, el INC ha perdido capacidad de apoyo crediticio y/o técnico, lo que en estos últimos 6 años ha tratado de revertir con políticas de crédito e incremento en el equipo técnico en las distintas regionales del país.

Vassallo (2001) define algunos problemas estructurales en el INC, que deberían ser resueltos para garantizar un empuje colonizador a futuro. Entre ellos se encuentra el proceso de toma de decisiones, fuertemente centralizado, que lleva a lentitud y burocratización de las resoluciones. Otro aspecto institucional es la existencia de una amplia información sobre los colonos y colonias, pero sin estar procesada o sistematizada tal que pueda ser tomada como insumo a la hora de la toma de decisiones.

La colonización es un instrumento del Estado con un importante papel en tener una más amplia y equilibrada ocupación del espacio nacional, que supone el asentamiento de los productores familiares en los

predios; la colonización genera ocupación; la potenciación de los recursos naturales dependerá de su utilización más intensiva a través de la aplicación de mayor trabajo por unidad de superficie y de técnicas que ahorren capital (Vassallo, 2001).

Como nuevos modelos de colonización, realizadas por parte del INC la adjudicación de fracciones de campo en forma colectiva, promoviendo las experiencias asociativas, donde a través de formas jurídicas aprobadas por el Directorio del Ente, reglamento de funcionamiento, se priorizan grupos integrados por asalariados rurales, productores familiares, o por la combinación de ambos.

En la institución, se han llevado a cabo estudios sobre distintos modelos de colonización, que se han promovido por el mismo, siendo uno de los más recientes el trabajo de tesis de maestría realizado por Rodríguez Dávila en 2013, sobre los “Nuevas formas de Colonización, el caso de la Colonia Líber Seregni”. Del citado trabajo se desprenden conclusiones referidas a la creación de una organización local de asalariados y pequeños productores, como herramienta para el desarrollo de sus integrantes y de la zona. Al INC como promotor de institucionalidad rural, promoviendo capital social.

Para Rodríguez Dávila (2013) los beneficios e impactos en términos económicos han sido significativos en los de menor escala, como alternativa de ingresos complementaria de salarios para los asalariados rurales, amplía los espacios de independencia social y se desarrollan como productores. En el caso de los productores se vieron beneficiados por el aumento de capacidad productiva, mejora en la eficiencia de producción en sus predios e incremento de los ingresos. Para ambas situaciones la participación en un sistema colectivo y asociativo permite un uso más racional de los recursos e insumos. Así también como acceder a asistencia técnica, disminución de los costos de producción, aumento de escala, estandarización de la producción y la obtención de mejores precios de venta.

Otro ejemplo de “la nueva colonización” en el Uruguay es el abordado por Ferreira Chaves (2013) en su estudio sobre la Colonia Misiones Socio Pedagógicas Maestro Miguel Soler, la cual ha representado una innovación no solo para el INC como administrador y dueño de la tierra, sino para los pequeños productores beneficiarios, que se han agrupado y están llevando a cabo la explotación del predio. También lo es para los técnicos que tienen su trayectoria de trabajo profesional independientes, con productores individuales, empresas y, para ellos, representa un desafío el trabajo con grupos y con el aparcerero, productor arrocerero de carácter empresarial, vinculado a la ACA, que siempre ha tomado decisiones por sí mismo, y actualmente está inserto en un sistema más complejo, integrado por 3 actores diferentes y del cual, él es una de las partes. Esta experiencia grupal, ha brindado a los productores, la posibilidad de crecer, de incrementar sus rodeos, tener una comercialización más eficiente, por una mejor terminación del ganado y además de poder comercializar a planta frigorífica en lugar de hacerlo en ferias, y por ende, tener un mejor precio. También se han tenido oportunidades de relacionamiento con instituciones, como INC, MGAP, presentar proyectos con importantes subsidios a nivel de MGAP, participar activamente en ámbitos de descentralización como las Mesas de Desarrollo Rurales, y la posibilidad de contar con asesoramiento técnico. Como todo proceso innovador, existen ciertas desventajas o limitantes, como ser: la poca experiencia en emprendimientos asociativos, la coexistencia de 3 actores integrado con diferentes individuos, formas de pensar, actuar, pero con un objetivo común, el salir adelante. Las expectativas son amplias, pero en general se dirigen hacia un buen funcionamiento grupal, éxito del proyecto, crecimiento y desarrollo de los productores beneficiarios, que se redundará en mejoras de rentabilidad. Y sobre todo, que el sistema sea sustentable productiva, económica y ambientalmente.

Los pequeños productores, con problemas de escala, visualizan que agrupándose es una manera de poder aspirar a arrendar campo, utilizarlo

en forma compartida. La nueva colonización, es una experiencia grupal que ha brindado a los productores la posibilidad de crecer, incrementar sus rodeos, tener una comercialización más eficiente. También han tenido oportunidades de relacionamiento con instituciones, participar activamente en ámbitos de descentralización y la posibilidad de contar con asesoramiento técnico (Ferreira Chaves, 2013).

3. EL MODELO DE COLONIZACIÓN EN SAN JAVIER

En el marco de la distribución administrativa que el Ente tiene para sus Colonias, las tres que son objeto de este estudio son las Colonias Ofir, San Javier y Herrera, dependientes administrativamente de la Oficina San Javier y técnicamente de la Regional Paysandú.

3.1 REGIONAL PAYSANDÚ DEL INC

La Regional Paysandú del INC tiene en el departamento de Paysandú alrededor de 65.300 ha, distribuidas en unas 501 fracciones, siendo unas 126 en arrendamiento, a las que suma 324 fracciones más ubicadas en tres colonias del departamento de Río Negro, zona de San Javier, con unas 21.400 ha, que completan las 86.700 ha, en las que se lleva adelante la tarea.

Cuadro Nº 4: Generalidades Regional Paysandú Vs Oficina San Javier

	Regional Paysandú	Oficina San Javier.
Superficie total colonizada	86.700	21.401
Fracciones totales	825	324
Nº de Colonias	23	3
Fracciones en Arrendamiento	257	136
Colonos propietarios y PC	312	112
Colonos arrendatarios	239	106
Grupos	14	1

Fuente: INC (2015).

Corresponde señalar que la distribución territorial de colonias que tiene bajo su égida de administración cada Regional del INC no

necesariamente se corresponde con la distribución geográfica del territorio como departamento. De manera que, para el caso del departamento de Paysandú, interviene además la Regional Guichón de Colonización con presencia en unas 9 colonias, alcanzando más de 43.000 ha, y al norte la Regional Salto del INC.-

A las fracciones en arrendamiento individual, como es la forma clásica de colonización, se suman las que han sido adjudicadas en forma colectiva, 85 % de las cuales han sido adjudicaciones realizadas en los últimos 5 años. Estando 4 de esos emprendimientos recientemente confirmados como colonos arrendatarios, mientras que 7 de los 14 grupos están en etapa de seguimiento de precariato, con muy buen cumplimiento de los objetivos planteados al inicio de la presentación de planes de explotación, para lo que les fuera adjudicada la fracción.

Cuadro N° 5: Distribución de grupos por rubro

Rubro	Grupos en Uruguay.	%	Grupos Regional Paysandú	%
Ganadero-vacuno	75	50	8	57
Ganadero-ovino	11	7		0
Ganadero-lechero	33	22	1	7
Hortícola	4	3	2	14
Porcino	2	1	1	7
Agrícola	17	11	1	7
Forraje	7	5		0
Apícola			1	7
Autoconsumo	2	1		0
Totales	151	100	14	100

Fuente: Departamento de Experiencias Asociativas INC. (2015).

Los emprendimientos colectivos adjudicatarios de tierra, en la Regional Paysandú del INC, completan unos 14 grupos, donde tenemos un campo de recría lechero (CALTIECO), que trabaja en forma organizada desde el año 1997, unas 4 Sociedades de Fomento Rural, que si bien tiene

rica historia de trabajo en los departamentos de Paysandú y Río Negro, han sido refundadas en la última década, con trabajos de fortalecimiento e intervención del Estado uruguayo para su recuperación, CALAPIS es una Cooperativa apícola, que es colona propietaria, 5 grupos de productores familiares y asalariados rurales en Colonia Aníbal Sampayo, un grupo de productores de cerdos, PROCERES, un grupo de trabajadores de la naranja llamado grupo Esperanza, más 2 adjudicaciones grupales ganaderas familiares, realizadas en el segundo semestre del año 2015 en la Colonia Dr. Horacio Ros de Oger.

Con el ánimo de dar cumplimiento a la Misión Colonizadora la Regional Paysandú integra el Consejo Agropecuario Departamental creado por Ley y en coordinación del MGAP, así como es parte integrante de este las Mesas de Desarrollo Rural, donde se trabaja en forma conjunta con unas 24 organizaciones de productores de todo el departamento, con reuniones itinerantes en todo el territorio departamental todos los segundos martes de cada mes, además de las participaciones de las restantes instituciones vinculadas a la agropecuaria con presencia en el Departamento.

En el marco de los temas generales de la Regional Paysandú, la que incluye a la oficina San Javier, ubicada en el pueblo homónimo del departamento de Río Negro, se realiza la gestión de cobro continua, cambios de titularidad, recibo de fracciones, gestiones judiciales, regularización de medianerías, pastoreos y capitalizaciones, recibo y seguimiento de planes de uso y manejo de suelo, regularización y autorizaciones de incorporación de mejoras edilicias y agronómicas, como pozos semi surgentes, alambrados perimetrales, viviendas, obras de electrificación, planes de explotación de las fracciones, seguimiento y acompañamiento con elaboración de informes de ocupación y explotación. El control de la vigencia y seguimiento de precarios y actualización de contratos en tal sentido. Seguimientos de plazos otorgados por parte del Directorio del Ente, referidos en general al levantamiento de incumplimientos de la Ley que da origen al INC.

Se realizan gestiones con MEVIR donde el Ente es aval del colono, con el ánimo de apuntar a mejorar las condiciones y calidad de vida de los colonos, donde se gestionan las debidas autorizaciones. En forma continua se está realizando la carga en los sistemas de información, toda gestión que los colonos realizan ante las oficinas locales del INC, a la vez que se crean los expedientes para su gestión ante la superioridad, en casi la totalidad de los casos. Es central para las oficinas regionales que trabajan en territorio mantener seguimientos de cumplimiento de Art. 61 de la Ley N° 11.029, con el ánimo de mantener el ordenado funcionamiento de las Colonias, y sobre todo que el uso de las tierras del Estado uruguayo esté acorde a lo que motivó su adjudicación. Se realizan notificaciones a campo, de los trámites que se gestionan.

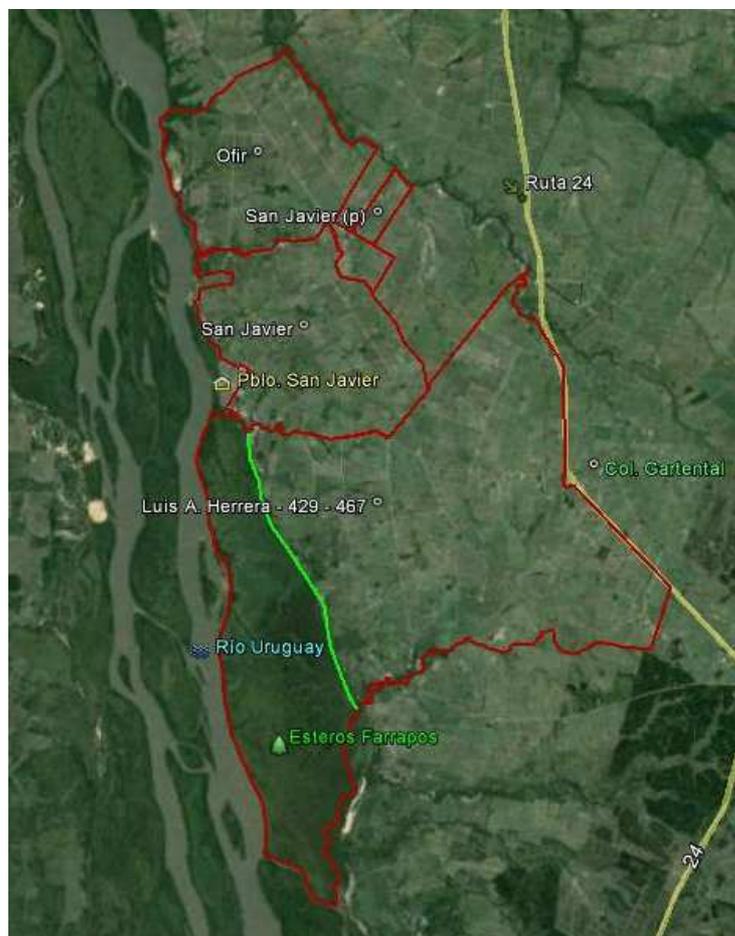
Se realizan gestiones interinstitucionales trabajando en conjunto con las Intendencias, los municipios, los referentes del MGAP, las sociedades de fomento en territorio, la Mesa de Desarrollo Rural de Río Negro, donde se han podido concretar la coordinación de algunas intervenciones de capacitación realizadas en el Galpón de Piedra, como proyecto sobre relevamiento suelos, planes de uso de suelos, manejo de efluentes para tambo, trabajo con Grupo de mujeres de San Javier Grupo Jóvenes Lecheros de Colonia Gartental, entre otros.

Se trabaja en los ejes del Plan Estratégico, apuntando a dar respuesta a la demanda de aspirantes de tierras de productores familiares con animales y sin tierra, con problemas de escala y a los asalariados rurales, y la problemática de relevo generacional. Profundizar en políticas específicas de género y juventud. Continuar priorizando las propuestas asociativas. Profundizar la articulación de la institucionalidad pública y el fortalecimiento de los espacios de participación. Promover el trabajo de extensión y asistencia técnica, generación de capacidades.

3.2 COLONIAS SAN JAVIER, OFIR Y HERRERA

La zona que define la unidad de análisis sobre el que se pretende avanzar en la investigación sobre el alcance actual del modelo tradicional de colonización, ocupa unas 21.401 ha, formadas por las tres colonias pertenecientes al INC.

Figura 3: Ubicación de colonias San Javier, Ofir y Herrera



Fuente: Google Earth, (2015).

El espacio geográfico de la cuenca del Bañado de Farrapos que junto con un grupo de islas aledañas conforma el área protegida “Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay”. Es una zona que tiene un mosaico de suelos, que en general son muy buenos suelos, aunque en la mayoría de

ellos ya tienen 100 años de agricultura, con un deterioro en sus propiedades físicas y químicas.

La totalidad de colonias dependientes de la Regional Paysandú, en el departamento de Río Negro y cuyo centro poblado de referencia es San Javier, son la colonia Ofir con 4.173 ha distribuidas en 93 fracciones, la colonia San Javier con 4.735 ha, conforman 119 fracciones, y la colonia Dr. Luis A. de Herrera con 12.407 ha, en 112 fracciones de campo a ser explotadas directamente por los colonos adjudicatarios.

La población rural en el departamento de Río Negro es de 5.212 habitantes, la cual representa el (9,5% del total departamental), según el Censo del Instituto Nacional de Estadística (2011). Río Negro es uno de los departamentos con más índice de masculinidad en el medio rural. La localidad de San Javier es uno de los centros poblados de mayor relevancia en la implementación del Área Protegida “Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay”, por encontrarse en las proximidades de dicha área. Cuenta con una población de 1.781 habitantes, de los cuales 876 son hombres y 905 son mujeres. Otra localidad vinculada directamente a las colonias en estudios es el núcleo poblado Tres Quintas, cuya población es de 149 habitantes, de los cuales 77 son hombres y 72 son mujeres.

3.2.1 Historia de las colonias en San Javier

Las colonias donde se realiza el análisis del modelo de colonización, lleva a que el trabajo se plantee al menos en dos planos, por un lado desde el punto de vista de la intervención del INC, cuando toma la responsabilidad de la administración de tierras que ya llevaba adelante el Estado uruguayo, para las Colonias Ofir y San Javier, luego de la llegada de la inmigración rusa, y por otro lado, la impronta alemana menonita, vecina, lindera, y formando parte importante de la Colonia Dr. Herrera, con las particularidades que llega desde la Historia de la inmigración de los menonitas provenientes de Danzing, Prusia y Polonia.

Johannes Bergmann (2011), en su libro “En Uruguay encontramos una nueva patria”, plantea como los menonitas de procedencia alemana que actualmente viven en Uruguay tienen una historia muy particular. Sus vivencias antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial han dejado impresiones profundas e indelebles en la vida de esta comunidad; hasta el día de hoy pueden ser reconocidas, no sólo en su forma de pensar, sino también en su manera de vivir.

Las dos experiencias más cercanas, a la zona de estudio con esta visión, y ambas en el departamento de Río Negro son la experiencia del Ombú y de la Colonia Gartental, siendo esta última formada por familias que son parte de la Colonia Dr. Herrera, y que la separan de esta sólo la Ruta 24, quedando frente por frente a lo largo de unos 5 Km, es por lo que se entiende pertinente referenciar sobre esta manera de Colonización y su modelo. Bergmann (2011), reseñando como fue la formación de la colonia, plantea como a pocos días de llegado el “Segundo Transporte” se forma un grupo de explotación para inspeccionar y conocer distintos complejos tierras, siendo dos campos a elección, uno en la estación Algorta y otro en la estación Bellaco.

El campo cerca de Algorta le pareció inapropiado al grupo, sobre todo por la cantidad de esqueletos de animales que encontraron allí, juzgaron que era señal de un suelo muy pobre. El campo de Bellaco en cambio, había sido adquirido por un grupo belga que había fundado la colonia Brabancia, en una superficie de 1772 ha y construido una casa grande y dos galpones, en noviembre de 1951 se decide la compra de este último, que se encuentra a 70 Km de El Ombú, en la ruta Paysandú – Mercedes – Montevideo, y a 45 Km del primero, de esta manera se decide cumple con los requisitos en manera más satisfactoria que las demás ofertas. Son tres grupos de inmigrantes los que deciden vivir en la nueva colonia, por lo que se inician los primeros pasos para la colonización y cultivo de la tierra, según describe Bergmann (2011).

En cuanto a las corrientes inmigratorias rusas en Uruguay, corresponde señalar que el proceso de fundación de la Colonia San Javier ingresa dentro de las políticas del Estado uruguayo, llevadas adelante por el denominado primer batllismo. (Guigou, 2011).

Guigou (2011), señala que el proceso modernizador, con su peculiar versión democratizadora, incluyó la búsqueda de grupos (principalmente europeos, o sea blancos), para poblar el área rural considerada bárbara e incivilizada, cuyos habitantes no ofrecían garantías suficientes para el desarrollo del país, de acuerdo a los gobernantes del momento. El sentido de transformación geopolítica, económica y cultural tuvo resultados parciales, en el Uruguay rural había una fuerte base del Partido Nacional, derrotado en la guerra civil de 1904. La instalación de colonias de inmigrantes y la progresiva sustitución de los gauchos por grupos que carecían de fidelidad política eran aspectos importantes del proceso de colonización, en política de Estado. Se introducirían nuevas formas de saber / hacer que modernizarían la campaña.

Los elementos históricos – culturales que han tenido fuerte influencia en la población de San Javier y sus formas de organización, surgen a partir de que el origen del poblado se remonta a los años de la segunda Presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911-1915) donde un grupo de colonos rusos nucleados en torno a la figura de Basilio Lubkov, líder máximo de la Nueva Israel, con quien negociaban los representantes del gobierno uruguayo, solicitaron radicarse en Uruguay.

Las características propias de la comunidad estudiada; una comunidad de origen rusa, fundada por una corriente religiosa llamada “Nueva Israel”, movimiento que surge como escisión de la Iglesia Ortodoxa Rusa y cuyo origen se remonta al Siglo XVIII (Pi Ugarte, 1969). Este movimiento religioso llega al Uruguay en 1913 y funda una colonia: San Javier.

San Javier ha sido atravesada por profundas transformaciones desde su fundación. La conflictividad interna se expresó en la voluntad de muchos

colonos de abandonar el estilo comunitario de producción que caracterizaba a la colonia, para intentar organizarse económicamente de forma autónoma, fuera de la tutela de libro y sus apóstoles (figuras fundamentales en la estructura organizativa de esta corriente religiosa).

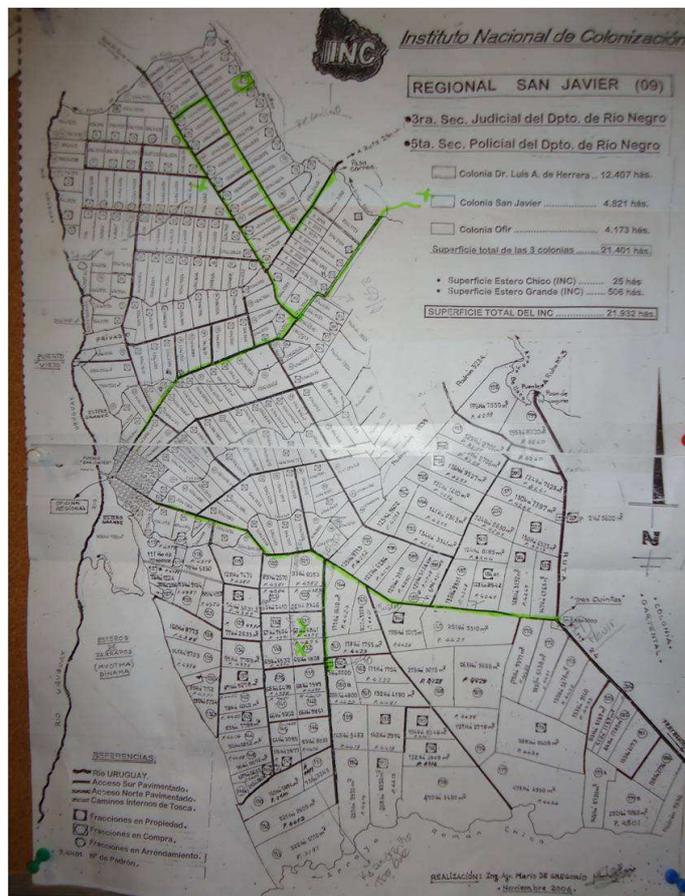
El proceso de fundación de la colonia San Javier ingresa dentro de las políticas de Estado uruguayo, llevadas adelante por el denominado primer gaullismo. Este proceso modernizador, incluyó la búsqueda de grupos principalmente europeos (blancos), para poblar el área rural considerada bárbara e incivilizada, cuyos habitantes no ofrecían garantías suficientes para el desarrollo del país, de acuerdo con la visión de los gobernantes de entonces. El sentido de transformación geopolítica, económica y cultural tuvo resultados parciales. Guigou (2011) señala que el gobierno uruguayo de la época propuso asumir los costos del viaje y brindar facilidades para adquirir tierras en el Uruguay, aunque finalmente no facilitó tanto las cosas. Una comisión encargada de conseguir las mejores tierras para ser trabajadas, encontró, en las márgenes del río Negro, terrenos para la fundación de la colonia, de manera que arribaron al puerto de Montevideo y remontaron el río Uruguay en los vapores 18 de Julio y Tangarupá. El 27 de julio de 1913 desembarcaron en el "Puerto Viejo", dos grupos de colonos: uno integrado por 276 y otro por 314 personas (Polarkov, citado por Guigou, 2011), dando inicio de esa manera al proceso de fundación.

El 9 de marzo de 1914 ante escribano, Lubkov declaró las 885 ha 6740 m 35 dm y repartió las mismas en chacras que iban de 29,5 ha a 5 ha entre 74 colonos. El pueblo creció en torno al pequeño puerto, y celebra cada 31 de mayo una fiesta equivalente a la Navidad cristiana y el 12 de noviembre el "día de la primavera". Basilio Lubkov lideró los destinos de la colonia rusa de San Javier entre 1914 y 1924. En San Javier se estableció el primer molino que producía aceite, de la producción de girasol. Los rusos, fueron los primeros en sembrar en nuestro país este grano de muy buena calidad y en forma muy natural.

3.2.2 Las colonias de San Javier en el año 2015

Con un total de 324 fracciones de campo, están en arrendamiento en el año 2015 unas 137 fracciones, alcanzando 222 colonos, de los cuales 115 son propietarios o promitentes compradores, siendo 107 los colonos arrendatarios, titulares adjudicatarios de tierra en estas Colonias de la zona de San Javier.

Figura N° 4: Mapa de las colonias San Javier, Ofir y Herrera



Fuente: Oficina San Javier del INC

La superficie promedio por establecimiento es 72,2 ha, los que, con respecto a la tenencia de tierra, hay variados tipos, entre ellos productores propietarios, colonos propietarios, colonos arrendatarios, promitente comprador, entre otros.

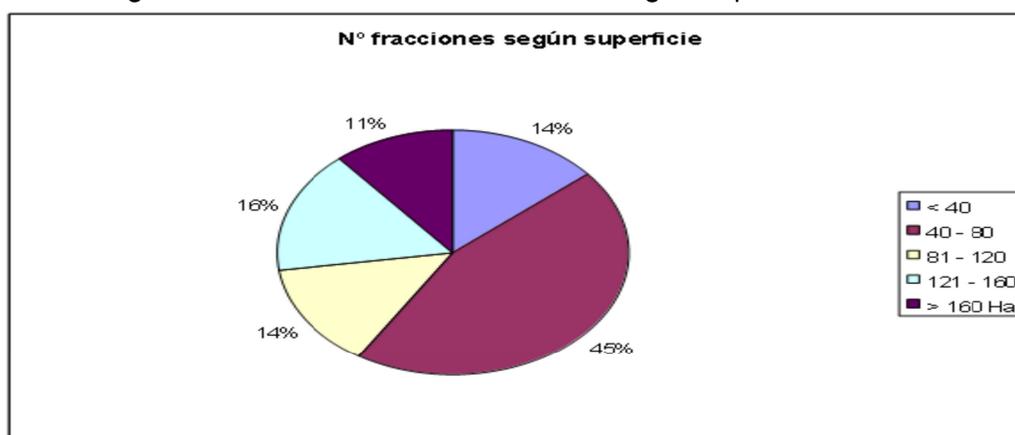
Cuadro N° 6: Datos de las Colonias Oficina San Javier del INC

Colonias Oficina San Javier	Superficie (ha)	N° Fracciones	Colonos Arrendatarios	Colonos Propietarios
Ofir	4173	93	13	41
San Javier	4735	119	32	50
Dr. Herrera	12407	112	61	21
Totales	21401	324	106	112

Fuente: INC Regional Paysandú – Oficina San Javier

Para el caso la superficie promedio de las 136 fracciones arrendadas y distribuidas en tres Colonias, mantiene las generalidades del departamento de Río Negro en general, teniendo en cuenta que las superficies varían entre 14 y 475 ha, para la zona en estudio.

Figura N° 5: Distribución de fracciones según superficie



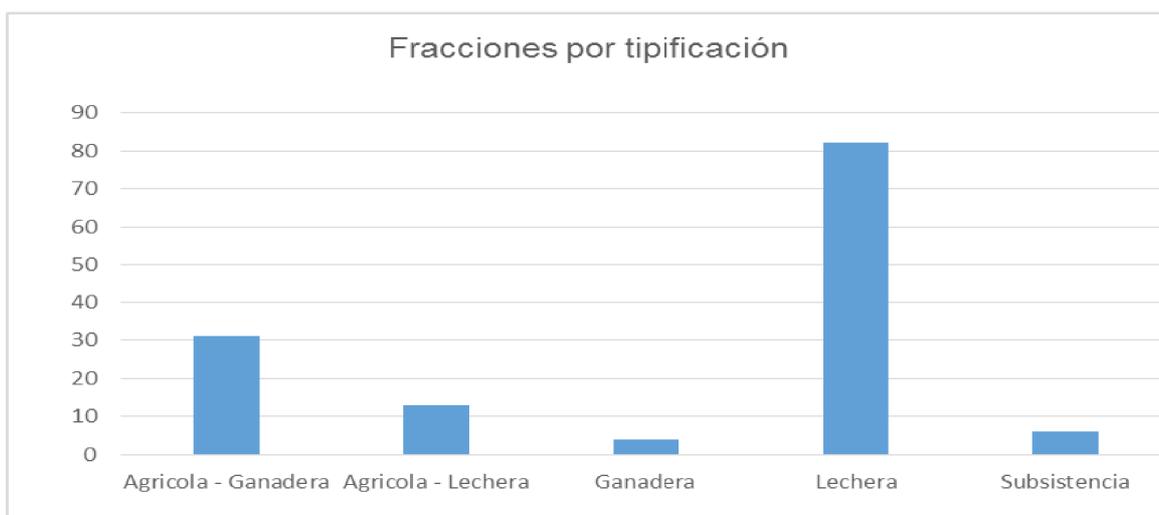
Fuente: INC oficina San Javier

Desde el punto de vista socio económico y productivo, pese a su baja densidad de población y a la predominancia de los sistemas productivos agrícolas extensivos de alta tecnología e inversión, y a partir de la década de los 90 también de la forestación, en Río Negro es importante

la presencia de los agricultores familiares, principalmente vinculados a la ganadería, la lechería y la agricultura tradicional.

En las colonias Ofir, San Javier y Dr. Herrera, se destaca el predominio de fracciones de tipificación lechera, para lo que sólo se consideran las que están bajo régimen de tenencia en arrendamiento, dado que es para las cuales el INC define tipificación, dado que en función de esta es el cobro de la renta por el uso de la tierra que se le hace al productor colono. Seguido por fracciones agrícola ganaderas y agrícolas lecheras, definiciones que se han tomado por los Servicios Técnicos correspondientes del Ente, según productividad del suelo, ubicación, infraestructura de la zona, entre otros elementos que se toman en cuenta.

Figura N° 6: Número de fracciones según rubro



Fuente: datos del Departamento Avalúos y Rentas del INC

En prácticamente la totalidad de las fracciones de oficina San Javier, los colonos son adjudicatarios de la parcela individual, para la explotación en forma familiar, sin mano de obra contratada, y para algunos casos cuentan con más de una fracción por colono arrendatario, dada la reducida superficie de cada fracción para desarrollarse como unidad de explotación sustentable.

3.2.3 Problemática en San Javier

Desde la administración pública se viene trabajando para alcanzar el mayor grado de cumplimiento posible de la reglamentación vigente. Desde esa perspectiva se aplica lo dispuesto en el Art. 61 de la Ley N° 11.029, por lo que en los últimos años el INC, no sólo desde sus servicios locales sino también a nivel central, lleva adelante una etapa de regularización de su cumplimiento.

A lo largo de esta etapa de regularización se ocasionaron conflictos con parte de la población colónica de la zona de San Javier, ya que por diferentes motivos algunos colonos, se encuentran en situaciones de incumplimiento del pago de renta, de residencia, e inclusive en temas referidos a la explotación directa de la fracción y el vivir principalmente de lo producido en ellas.

En los últimos 4 años se han alcanzado avances en el cumplimiento de la Ley, teniendo bajo nivel de endeudamiento, siendo menor al 10 % del total de los arrendatarios quienes tienen algún grado de endeudamiento.

En cuanto a la residencia, Cal et al. (2008), encuentran que la Oficina San Javier está dentro de las que se cumple con mayor cabalidad la residencia de los colonos en sus fracciones.

Considerando la obligación de la explotación directa por parte de los beneficiarios, del uso de la tierra del Estado, a pesar, que aún se registran casos de uso del suelo por parte de terceros, principalmente como consecuencia del avance de la agricultura, los mismos se están regularizando, en muy buena medida las medianerías de cultivos agrícolas en sus diversas modalidades, están debidamente registradas y con cumplimiento de la reglamentación vigente.

En temas como vivienda y electrificación rural se han logrado avances y tienen alcance regional, desde la oficina del INC, se realizan gestiones permanentes de regularización, autorizaciones y actividades

interinstitucionales en la búsqueda de facilitar el acceso a estas necesidades básicas, por parte de los productores.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MODELOS DE COLONIZACIÓN

A partir de los datos primarios obtenidos, de las entrevistas exploratorias y de datos secundarios recogidos en las oficinas del INC se realizó un análisis comparativo entre modelos de colonización.

Se realizaron entrevistas exploratorias a Ingenieros Agrónomos, vinculados en algún grado con la zona y la población en estudio. Por un lado un Ingeniero Agrónomo, productor colono arrendatario, residente desde niño en la zona y que trabaja en forma directa con los colonos como asesor de la industria láctea que nuclea a los productores en la zona, por otra parte un profesional que trabaja en el departamento de Río Negro, con productores colonos y en las dos modalidades de colonización, tanto individual como grupal, desde hace al menos una década.

De las entrevistas exploratorias, realizadas con la misma pauta, se desprenden diferencias y similitudes, que en términos generales se resumen entre otros aportes en el Cuadro N°7.

El modelo tradicional de colonización, debe tener como sustento central la familia y se entiende que es el único con la potencialidad de afincar al productor rural y su familia en el campo. Se entiende que cuando el acceso a la tierra es a través de emprendimientos asociativos, le permite tanto a asalariados rurales como a productores rurales con animales, pero sin campo a acceder a una fracción de tierra, para explotarla en forma colectiva.

Cuando se analiza el acceso a la tierra por parte de los aspirantes a colonos, se priorizan en el caso de los emprendimientos colectivos a asalariados rurales vinculados al rubro, cuyo destino se le ha dado al campo, a tenedores de ganado sin tierra, así como a productores rurales que pueden ampliar su escala de producción y que tengan intención de trabajar en forma conjunta, compartiendo y potenciando el uso de recursos naturales, ambientales, sociales y económicos. Mientras que, para los casos de adjudicación en parcela individual, bajo el régimen tradicional de colonización, se prioriza

a los productores jóvenes con familia a cargo, que estén dispuestos a residir en la fracción que se le adjudica, por lo general en una parcela individual inserta en una colonia ya existente.

En cuanto a la organización del territorio en las colonias, al referirnos a los diferentes modelos, corresponde señalar que el modelo tradicional se caracteriza por la distribución individual de fracciones en la Colonia. Las Colonias tradicionales pertenecientes al INC, se caracterizan por tener intentos de espacios en común desde su creación, más allá del espacio para la escuela pública, algunas con áreas destinadas a la SFR, a los baños de ganado de uso común, entre otros, pero donde se mantiene el uso individual de la parcela, con escasos espacios de integración. En los emprendimientos asociativos que se promueven como nuevo modelo de colonización, se destaca el uso de espacios en común entre grupos de una misma Colonia, adjudicaciones de las fracciones en forma grupal, uso de reglamentos internos, actividades en común, sociales, productivas y de capacitación, entre otras.

Los modelos de producción varían entre individual o colectivo, según el modelo de colonización al que se corresponda, siendo la unidad de explotación familiar o el acceso a nuevas tecnologías de forma colectiva y con ampliación en la escala de producción.

Mientras que, para el modelo tradicional de colonización, es un tema a considerar el relevo generacional para la conducción de la parcela, a través del tiempo, en el caso de los colectivos si bien son experiencias en general más recientes se entiende la heterogeneidad generacional como elemento importante en el ciclo, de la vida de los grupos, para su continuidad en la explotación de las fracciones que ocupan.

En cuanto a nuevos derechos y obligaciones que se proponen a los colonos está la implementación de la cotitularidad entre ambos cónyuges o concubinos como titulares y responsables de arrendamientos, donde el INC prioriza fortalecer y garantizar igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Afrontar las desigualdades de género vinculadas al acceso, uso, tenencia y control de la tierra. Reforzar la responsabilidad compartida, la represen-

tación familiar y la potestad para administrar tanto de hombres como de mujeres. Promover el empoderamiento de la mujer, su autonomía económica y reconocimiento social. En el caso de los emprendimientos colectivos se propende a trabajar en forma conjunta, minimizando diferencias ocasionadas por el capital disponible entre los integrantes, elaboración, uso y manejo de reglamento interno.

En las Colonias con estructura de modelo tradicional se ha promovido el fortalecimiento de las Sociedades de Fomento Rural, que en general tienen larga data, trayectoria y tiempo desde su primera fundación y se promueven grupos socio productivos y económicos, que en general han surgido como requisito para facilitar el acceso a algunos proyectos públicos.

Referente a la gestión de las fracciones, el modelo tradicional ha desarrollado modelos productivos en función del potencial agrológico del suelo, su ubicación geográfica en relación a rutas, ríos, ciudades de referencia, organizadas en parcelas individuales sin concepto integral de Colonia; mientras que los nuevos modelos apuntan a la realización de trabajo en común, formarse en gestión colectiva y valores asociativos en los campos nuevos, adquiridos con el objetivo de cumplir con el plan estratégico definido por la institución y por las políticas públicas, para alcanzar el cumplimiento de las metas definidas, se promueve el acceso a la asistencia técnica colectiva.

Cuadro N°7: Modelo tradicional Vs. Nuevos Modelos de Colonización

	Modelo tradicional	Nuevos modelos
Objetivo	Afincar a la FAMILIA.	Acceso a la tierra integrando COLECTIVOS
Acceso a la tierra	Parcela individual familiar	Acceso colectivo a la tierra de tenedores de ganado sin tierra y asalariados rurales.
Organización del territorio	Escasa integración entre fracciones	Espacios de uso común Formas organizativas en cooperativas, asociaciones o sociedades agrarias.
Modelo de producción	Unidad familiar de producción. Rentas pensadas desde ciclos agrícolas Cambio de rubro por cuidado del suelo	Acceso a tecnologías en forma colectiva y aumentar escala. Promover el cuidado de los recursos naturales
Permanencia	Relevo generacional	Fortalecer los espacios de participación.
Nuevos derechos	Cotitularidad	Avanzar en igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Trabajar con reglamento grupal interno.
Organización entre los colonos.	Organizarse a través de las Sociedades de Fomento de la Colonia, o grupos socio – productivos dentro de la Colonia.	Profundizar la articulación interinstitucional.
Gestión de la fracción	Parcelas individuales sin concepto integral de Colonia. Las fracciones quedan chicas	Formar en gestión colectiva y valores cooperativos. Acceso al financiamiento de asistencia técnica colectiva

Fuente: Fernández. (2015)

Para ambos modelos se trabaja en la búsqueda de desarrollar unidades productivas sustentables, en las fracciones del INC, promoviendo el cui-

dado de los recursos naturales, con especial hincapié en el recurso suelo con los planes de uso y manejo del mismo.

Se entiende como limitante importante la superficie de las fracciones a nivel individual, lo que condiciona el desarrollo productivo de la unidad productiva familiar, se debe tomar en cuenta además la particularidad de lo numerosas que son las familias de la comunidad rusa ortodoxa, ubicadas preferentemente en Colonia Ofir, pero con un acceso insipiente en fracciones de la Colonia San Javier, dado que ven limitada su tarea por el área disponible que tienen para explotar.

La problemática general que surge en las Colonias San Javier, Ofir y Herrera, en cuanto al modelo tradicional de Colonización, surgen como respuesta a avances del tipo económico, tecnológico, social e inclusive con los cambios familiares.

Los entrevistados consultados, manifiestan que se deben tener en cuenta los cambios de políticas públicas, los cambios en las maneras de producción, la necesidad de que los hijos migren a las ciudades a estudiar, las dificultades para resolver el relevo generacional esperable en una unidad productiva, al igual que la superficie de las parcelas que deja de ser suficiente para más de una familia en forma sustentable.

Se siente el aislamiento a la hora de la toma de decisiones económicas o productivas, provocado por el trabajo en la parcela individual, con escasas opciones de integración entre productores de una misma colonia, frente a lo que se han dado avances producto de recientes trabajos de fortalecimiento de la Sociedad de Fomento local, que ha alcanzado nuclear más productores.

5. REFLEXIONES FINALES

La población colónica está integrada por productores familiares, los cuales, teniendo extensiones reducidas de tierra, producen utilizando predominantemente la mano de obra que proporciona el mismo grupo familiar. El modelo tradicional de colonización, tiene como sustento central la familia y se entiende que es el único con la potencialidad de afincar al productor rural y su familia en el campo.

Cuando el acceso a la tierra es a través de emprendimientos asociativos, el modelo de colonización colectivos, permiten tanto a asalariados rurales como a productores rurales con animales, pero sin campo, acceder a una fracción de tierra, para explotarla en forma colectiva.

La política de desarrollo rural, en la actualidad se ejecuta a través de ejes relevantes de acción: políticas de tierras, programas del MGAP y descentralización agropecuaria. El Instituto Nacional de Colonización y su función social, son una herramienta de relevancia para propender a que el productor rural se afinque en la tierra y desde ella aportar al desarrollo rural del territorio, manteniendo la necesidad de cultivar y conservar una clase media sólida para que habite y cuide las tierras. El discurso oficial reciente, señala que es la tarea del INC encontrar la manera de sostener la población rural, de ahí la necesidad de mantener políticas diferenciadas para sostenerlas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Adinolfi L. 2009. Los dirigentes de las organizaciones de agricultores familiares. El Caso de la Comisión Nacional de Fomento Rural. In. Riella A, Vitelli R. Organizaciones rurales y acción colectiva en Uruguay. Estudioso en tiempos de crisis (2002-2004). 2009. pp.179-208.
- Alonso JM, Pérez Arrarte C. 1983. Subordinación en el Agro uruguayo. Una caracterización contemporánea de los productores familiares. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. Serie Temas Nacionales. CIEDUR N° 9. pp. 167 – 189.
- Alonso JM. 1981. El proceso histórico de la Agricultura Uruguay. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. Serie Temas Nacionales. CIEDUR N° 3.
- Astori D, Pérez Arrarte C, Goyetche L, Alonso J. 1982. La agricultura familiar uruguaya; orígenes y situación actual. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. Serie Temas Nacionales. CIEDUR N°8.
- Bergmann J. 2011. Historia de la inmigración de los menonitas provenientes de Danzig, Prusia y Polonia. En Uruguay encontramos una nueva patria.
- Cabrera C, Gonzalez M, Rodríguez S y Sganga F. 2008. Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares. MGAP. Anuario OPYPA.
- Cabrera G y Mondelli P. 2014. Haciendo historia, el caso de la Unidad Cooperaria No. 1 Cololó, 114 p. Tesis de grado. Montevideo, Facultad de Agronomía, UY

- Cal A, Díaz A, Morales S y Píriz S. 2008. Colonos en el Uruguay: participación y ciudadanía. INC. Gerencia General. Unidad de Capacitación. FCU. Montevideo 111p.
- Carámbula M. 2014. Facultad de Agronomía. Curso Sociedad Rural, actores sociales e instituciones.
- Cayssials R, Córdoba, L, López Rocca E y Minacapilli M. 2004. Colonización y Reforma Agraria. CADESYC. Montevideo 150 p
- Chonchol J. 2010. La Reforma Agraria en América Latina, Profesor Emérito. Universidad de Paris III. Pp1-9
- Díaz P. 2015. Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay. Declaración final del VI Congreso CLOC - Vía Campesina, Buenos Aires, 18 de abril de 2015. Documento técnico – Uruguay.
- Fariña N. 2008. Propuesta de desarrollo social, económico productivo de los inmuebles número 547 y 483 del INC con enfoque territorial. Tesis de posgrado. Montevideo, Facultad de Agronomía, UY.121 p.
- Fernandes Mançano B. 2009. Territorio, teoría y política. En: Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI ed. Bogotá Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 35-66.
- Ferreira Chaves, E. 2013. La nueva colonización “Maestro Soler” su impacto y comparación con las formas clásicas. Tesis de posgrado. Montevideo, Facultad de Agronomía, UY. 136 p.
- Figari M, Rossi V y González R. 2008. “Los productores familiares”. En: Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (Comp). El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural. Montevideo, Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, Cap.5.2.

- Guigou N. 2011. Religión y producción del Otro: mitologías, memorias y narrativas en la construcción identitaria de las corrientes inmigratorias rusas en Uruguay. Edita: Lucida Ediciones, Ministerio de Educación y Cultura, MEC, LICCOM, Universidad de la República, Montevideo.
- Lara Flores S. 1998. Globalización económica y flexibilidad productiva en la agricultura. In: Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización del trabajo en la agricultura mexicana. México, Juan Pablos Editor. PP. 60-92 (Capítulo II)
- Martínez V. 2013. Los rusos de San Javier. Banda Oriental MGAP. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. 2008. Resolución ministerial 527/008. Montevideo Uruguay.
- MGAP. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. 2014a. Censo General Agropecuario 2011. Recuentos preliminares. Montevideo Uruguay. 28p
- MGAP. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. 2014b. Proyecto de fortalecimiento institucional – Sociedad de Fomento Rural de San Javier y Ofir.
- MGAP. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. 2014c. Resolución ministerial 219/14.
- MGAP. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. 2014d. Resolución ministerial 387/14.
- Montenegro J. 2008. Los límites del consenso; la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En: Campesinato e agronegocio na América Latina: a questão agrária atual. Fernandes, B.M. (Coord), São Paulo: Buenos Aires, Expressão Popular, CLACSO. 424 p.
- Morón I. 1946. Problemas de la Colonización en el Uruguay. Anales de la Universidad. Entrega 157. Programa de Investigación en Historia Económica y Social del Uruguay

- Contemporáneo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. República Oriental del Uruguay. Montevideo.
- Moyo S y Yeros P. 2008. El resurgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo. En publicación: Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires.: CLACSO. ISBN 978-987-1183-85-2.-
- Piñeiro D. 2013. Asalto a la Tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En: (Org.) Guillermo Almeyra, João Márcio Mendes Pereira, Luciano Concheiro, Carlos Walter Porto-Gonçalves. Capitalismo, terra e poder na América Latina (1982-2012). Edición conjunta de Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), CLACSO y Peña Lillo Continente (Argentina). Pp. 215-258.
- Piñeiro D y Moraes M. 2008. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. In: El Uruguay del Siglo XX: La sociedad. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. Pp. 105-136.
- Repetto C. 2013. Estudio y evaluación de la Cooperativa Agraria Mundo Azul. UDELAR. Facultad de Agronomía. Tesis Magister en Desarrollo Rural Sustentable.
- Rodríguez Dávila H. 2013. Nuevas formas de Colonización: Colonia Líber Seregni. UDELAR. Facultad de Agronomía. Tesis Magister en Desarrollo Rural Sustentable.
- Rossi V. 2010. La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. Revista NERA (San Pablo) 13 (16): 63-82. Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (UNESP).
- Rossi V, Morales S, Figari M y De Hegedus P. 2008. "Proceso metodológico de elección de zona. Nueva localización territorial del Programa Integral de Extensión Universitaria en Paysandú, Uruguay". Pampa. Revista Interuniversitaria de

Estudios Territoriales, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 201-228).

Sepúlveda S, Rodríguez A, Echeverri R y Portilla M. 2003. IICA El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, Costa Rica.

Uruguay. Ley N° 11.029. Orgánica del Instituto Nacional de Colonización. República Oriental del Uruguay Poder Legislativo 12 de enero de 1948.

Uruguay. Ley n° 18.187. Colonización de tierras. República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. 2 de noviembre de 2007.

Vassallo M. 2010. "Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay". In: Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (comp) Las agriculturas familiares del Mercosur; trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires, Colección Trabajo, integración y Sociedad CICCUS. PP. 111-127.

Vassallo M. 2001. Desarrollo rural, teorías, enfoques y problemas nacionales, Montevideo: Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias sociales. 175 p.

5.1 PÁGINAS WEB CONSULTADAS

-
www.colonizacion.com.uy [En línea] Consultado el 16 de enero de 2016.

<http://www.mgap.gub.uy/portal/drural/drural> [En línea] Consultado el 10 de febrero de 2016.

<http://www.rae.es/> [En línea] Consultado el 09 de febrero de 2016.

<http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/marco-legal/item/206> – definición – agricultura – familiar - Uruguay. [En línea] Consultado el 13 de noviembre de 2015.

https://www.scribd.com/fullscreen/273180733?access_key=key-ZIKxz2rey3ayplspEru9&allow_share=true&escape=false&show_recommendations=false&view_mode=scroll [En línea] Consultado el 16 de diciembre de 2015.

<http://www.territorioscentroamericanos.org/experiencias/Documentos> sobre desarrollo territorial/Enfoque territorial del desarrollo rural sostenible. [En línea] Consultado el 02 de marzo de 2016.