**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN**

# LA POLITICA DE ACCESO A LA TIERRA Y EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL: EL CASO DE LA REGIÓN NORESTE 2010-2020

ESTUDIO DE CASO

**Por Gonzalo Javier MOREIRATRICOT**

Trabajo final presentado como uno de los requisitos

para obtener el título de Posgrado en

Economía y Gestión para la Inclusión,

Eje Desarrollo Territorial

MONTEVIDEO

URUGUAY

MAYO DE 2022

Tesis aprobada por el tribunal integrado por:

(Dr.) Adrián Rodríguez Miranda

Otro:

Otro:

31 de Mayo 2022.

Autor: Ing. Agr. Gonzalo Javier Moreira Tricot

Director: Ing. Agr. (Magister) Víctor Daniel Cal Maseda

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia.

A la Universidad de la República y a la Facultad de Ciencia Económicas y Administración que posibilitaron la implementación del posgrado a distancia.

A la oportunidad brindada por el INC y por el INACOOP a través de asumir el costo de la formación y el acceso a una beca de estudio en el marco de un convenio interinstitucional.

A los colonos, productores y productoras que acompañaron esta etapa siendo parte del crecimiento profesional dentro de la institución.

A los compañeros de trabajo por su apoyo, generosidad y aprendizaje compartido.

A Daniel por su capacidad, su tiempo, su tenacidad, su dedicación y su paciencia.

**TABLA DE CONTENIDO**

PAGINA DE APROBACIÓN……..……..I

AGRADECIMIENTOS…….……II

RESUMEN…….……..III

SUMMARY…….IV

1. INTRODUCCIÓN……..…1

2. MARCO TEÓRICO…….……...3

2.1. Enfoque Territorial del Desarrollo Rural……..…….....……...…...3

2.2. Algunas novedades en la Políticas implementadas para la Producción Familiar en Uruguay……..…….…….....12

3. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN (Tacuarembó y Rivera)……...…...14

3.1. La producción ganadera de la región…….…17

4. LA POLÍTICA DE TIERRAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN…….……...….19

4.1 Descripción/caracterización…….....19

4.2 Surgimiento: desde el BHU, al INC de la actualidad…….……21

4.3 Funcionamiento de lNC: 5 Procesos claves …….……....24

4.3.1 PROCESO CLAVE 1. Compra de Tierras ¿Cómo se financia?.....25

4.3.2 PROCESO CLAVE 2. Proceso de Planificación de la Colonización…….26

4.3.3 PROCESO CLAVE 3. Los Procesos de llamados……..……...…28

4.3.4 PROCESO CLAVE 4. Estudio de los productores aspirantes a tierras…..28

4.3.5 PROCESO CLAVE 5. La Adjudicación de tierras al nuevo colono…....29

5. LA POLITICA DE COLONIZACION Y SU VINCULACIÓN CON EL TERRITORIO……...30

5.1 La Política implementada en el territorio: la Regional Tacuarembó 2010-2020....30

5.2 El incremento del área Regional Tacuarembó (período 2010-2020)……..32

5.3 Modalidad de llamados (Grupales- Individuales- co-titularidades)……...….34

6. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION……..……...35

7. METODOLOGÍA……..…….37

7.1. Entrevistas a Regionales del INC …….…….38

7.2. Entrevistas a Colonos (organizaciones y productores)……...……..…..…40

8. ANALISIS DE RESULTADOS……...……..….42

8.1. Los procesos de la institución (conocimiento e incidencia)……...……42

8.2. La interacción entre actores del territorio (instituciones, organizaciones)…….44

8.3. La PPPP de acceso a la tierra y su implementación en el Territorio……..45

8.4. CONCLUSIONES. El trabajo de campo y su vinculación con los objetivos de la investigación:……47

8.5. Algunas recomendaciones para profundizar en el tema…….51

9. BIBLIOGRAFÍA…….…….……53

10. TABLA DE ANEXOS…….....…….56

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

**APL** Asociación de Productores de Leche

**BHU** Banco Hipotecario del Uruguay

**CAD** Consejo Agropecuario Departamental

**CAE** Comisión Asesora Específica

**DICOSE** Dirección de Contralor de Semovientes

**DIEA** Dirección de Estadísticas Agropecuarias

**DGDR** Dirección General de Desarrollo Rural

**EDTR** Enfoque Territorial de Desarrollo Rural

**INC** Instituto Nacional de Colonización

**IDT** Intendencia Departamental de Tacuarembó

**IICA** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**INACOOP** Instituto Nacional de Cooperativismo

**INIA** Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

**IPA** Instituto Plan Agropecuario

**MDR** Mesa de Desarrollo Rural

**MEVIR** Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural

**MIDES** Ministerio de Desarrollo Social

**MGAP** Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

**ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**OPP** Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**SFR** Sociedad de Fomento Rural

**SNAP** Sistema Nacional de Áreas Protegidas

**SUL** Secretariado Uruguayo de la Lana

**UDELAR** Universidad de la República

**UTE** Usinas Térmicas del estado

**RESUMEN**

En América Latina, a partir del año 2000 y en forma coincidente con el acceso de los gobiernos progresistas en algunos países de la región, cobra relevancia y atención la producción familiar, promoviéndose como estrategia válida de desarrollo, la reducción de desigualdades sociales históricas, a través de políticas diferenciadas, orientadas a priorizar a sectores de la población más desfavorecidos.

Se asignó particular relevancia a aspectos relacionados al vínculo entre diferentes actores, el reconocimiento de la necesidad de considerar las particularidades de los territorios a la hora de implementar acciones de desarrollo, así como privilegiar la articulación con especial énfasis en la participación e incidencia de los recursos locales, conformando un marco conceptual denominado Enfoque de Desarrollo Rural Territorial (EDRT).

Esto supuso en la práctica un cambio en la concepción de desarrollo que se reflejó en la generación de instrumentos que apuntaron al fortalecimiento de vínculos interinstitucionales y de las capacidades locales de acción y decisión. Esto es coincidente con un enfoque nuevo que se dio a nivel académico, puesto en práctica a nivel de la ruralidad de América Latina.

El presente trabajo busca reflejar el impacto de esta perspectiva, ligada a la política del Instituto Nacional de Colonización, que aporte al conocimiento sobre el modelo de colonización agrario implementado en Uruguay en la última década (2010-2020), aplicado a una región particular, en la modalidad de estudio de caso.

Como parte del marco teórico se revisan conceptos sobre la evolución de las ideas de Desarrollo, que estuvo marcada por el abandono de la concepción del Desarrollo como sinónimo de crecimiento económico y la paulatina adopción de nuevos enfoques a partir de un análisis multidimensional, que incorpora elementos productivos, económicos, sociales y ambientales, que toma en cuenta la relevancia de implicar a los actores locales, hasta asumirse

que el desarrollo no es solo macro o global, sino que importa referirlo a un espacio físico concreto donde se articula el relacionamiento de los diferentes actores y las diferentes dimensiones: el territorio.

Los resultados del trabajo permiten reconocer que se ha avanzado en la implementación de políticas que reconocen el aporte de los territorios rurales en las acciones de desarrollo, aunque existen otras expresiones de los territorios a incorporar y profundizar en las acciones institucionales, particularmente del INC, en el marco o en clave del Enfoque Territorial Rural de Desarrollo.

Palabras claves: Producción Familiar, Desarrollo Rural Territorial, 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), tomado de Fernández A, (2016), 1p.

El Instituto Nacional de Colonización, es una institución única que desde el ámbito público aborda la temática del acceso a la tierra, siendo la organización de referencia a nivel nacional en esta materia, aspecto que confiere un desafío particular a la hora de vincularse con los territorios, con los productores/organizaciones y con otros actores con la que debe enfocar su accionar.

Durante la última década en Uruguay, a través de la asignación de recursos, se dio un impulso al Instituto Nacional de Colonización que posibilitó un incremento en la cartera de tierras, significando una herramienta para el acceso a la tierra por parte de productores familiares en la modalidad individual, pero mayoritariamente a través de organizaciones rurales y formas asociativas de explotación.

La institución, dispone de una organización institucional basada en regionales, en las que existen territorios históricamente menos abarcados por esta dinámica, siendo la regional Tacuarembó una de las que se ha priorizado en materia de crecimiento, a partir de una desigual participación relativa. La investigación refiere a la Regional Tacuarembó, que territorialmente abarca 55 mil há de los departamentos de Tacuarembó, Rivera, y el Este de los Departamentos de Salto y Paysandú. La ganadería (vacuna y ovina) ocupa el 97% de la superficie colonizada regional, siendo las formas de producción predominante en base a

campo natural en suelos de Basalto Superficial (Cuesta Basáltica) y Areniscas de Tacuarembó (Cuenca Sedimentaria Gondwuánica).

Es de interés del presente documento, analizar cómo ha sido el proceso de crecimiento a nivel de una región determinada y como los procesos institucionales toman en cuenta/dialogan con los territorios rurales a la hora de la implementación de la política pública de acceso a la tierra.

El trabajo se propone analizar si el modelo colonizador utilizado, logra dar respuestas a las necesidades de acceso a la tierra, por parte de colonos y genera impactos, a nivel territorial a través de contrastar la mirada que genera la institución de referencia, con la mirada de los propios destinatarios de las acciones.

El documento se estructura a partir del análisis de un marco teórico, donde se revisan los conceptos agricultura familiar y de enfoque de desarrollo territorial rural, una caracterización de la región noreste, para ingresar en los contextos que enmarcaron los procesos colonizadores.

El trabajo finaliza con el análisis de la política implementada a nivel de un territorio concreto: el noreste del Uruguay, a través de la sede Regional Tacuarembó del INC durante el período de tiempo comprendido entre los años 2010-2020, no existiendo a la fecha estudios que analicen la política de acceso a la tierra con enfoque territorial a nivel regional y su impacto en el territorio.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.

Los enfoques dados a la implementación de los programas de desarrollo rural, en general con un énfasis sectorial y productivista, no han respondido en forma adecuada para superar las situaciones de pobreza en las zonas rurales, por lo cual se comienzan a integrar nuevos enfoques para la definición de estrategias de desarrollo rural, como lo son él:

- ✓ Desarrollo Local
- ✓ Desarrollo Territorial Rural.

Para FLACSO Uruguay (2011), "*El desarrollo local es un itinerario hacia el desarrollo que involucra varios componentes: el proceso económico pero también involucra los procesos de sustentabilidad ecológica, de calidad y equilibrio territorial, de equidad y cambio social. Es un itinerario que define un colectivo social en diálogo con su entorno. Este itinerario hacia el desarrollo es una estrategia de acción que se asienta sobre el proyecto de territorio colectivo y consensuado de la comunidad, el cual está en permanente construcción*".

Se concibe al Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR) como una variante, o una forma de Desarrollo Local, que se da en un espacio determinado y que tiene determinadas particularidades o especificidades a nivel del espacio rural. Los nuevos enfoques del Desarrollo, incorporaron la perspectiva territorial y el espacio institucional como formas de concebir e incentivar los procesos de desarrollo, surgiendo para el espacio relacionado a lo rural, el denominado Enfoque de Desarrollo Territorial Rural (EDTR).

Schetjaman y Berdegue expresan que: *"El Desarrollo Territorial Rural, es un concepto relativamente reciente que tiene surgimiento a partir de un nuevo enfoque en la búsqueda de dar respuesta a problemáticas históricamente no resueltas (fundamentalmente pobreza), aun*

*en países que han experimentado importantes tasas de crecimiento económico"* RIMISP (2003).

El Enfoque Territorial reconoce un conjunto diverso de actores y de políticas que puestos en conjunción tienden a relacionar a un territorio con otros espacios de la vida económica nacional, revaloriza el rol del territorio como espacio de articulación de las políticas sociales y el fortalecimiento de las formas de participación de los agentes locales en los procesos de desarrollo.

Echevarría et al, plantean que: "*el territorio es considerado como un producto social e histórico, lo que le confiere un tejido social único, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos"*. IICA (2003).

Para la definición utilizada por Echeverría, se adjudica una relevancia fundamental al espacio rural con base en los Recursos Naturales y organización de la producción, en el cual se dan las interacciones en un marco de Enfoque de Desarrollo Territorial Rural, identificando particularidades en este espacio.

Para FLACSO Uruguay (2011), "*La definición del territorio que se asume, es una definición integral, que trasciende su espacio físico. El territorio está delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios*".

Esta concepción de desarrollo plantea la necesidad de considerar formas diferentes de instrumentación de las políticas en el territorio, dándole un enfoque integral y horizontal, con base en la coordinación interinstitucional a la hora de proponerse intervenir en estos.

Así como los conceptos evolucionaron, las ideas sobre el desarrollo, también evolucionaron en materia de las concepciones vinculadas a lo rural y tuvieron o adquirieron una cronología propia en función de sus especificidades.

Puede analizarse a nivel del recorrido histórico que también a nivel de lo Rural, se transitó a partir de una concepción fuertemente economicista y que comienza a incorporar aspectos sociales, que luego integra la dimensión ambiental, así como la visión del desarrollo humano en términos más amplios.

Se paso de una visión macro sectorial-vertical, hacia una visión en la que el territorio cobra relevancia, es decir una visión territorial-horizontal y local-rural.

Se presentan algunos aspectos que caracterizaron las distintas ideas y etapas a modo de antecedentes conceptuales al enfoque de Desarrollo Territorial Rural, reflejado por el IICA 2003, en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Evolución en el tiempo de las ideas en torno al Desarrollo Rural**

| |
|---|
| **1950 – 1960** Modernización; el modelo de la economía dual; la agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa del campesinado. |
| **1960 – 1970** Los enfoques de transformación; la transferencia de tecnología; la mecanización; la extensión agrícola; la agricultura como motor del crecimiento; la reforma agraria; la revolución verde; los campesinos como agentes económicos racionales. |
| **1970 – 1980** Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; el sesgo urbano; la innovación inducida; la revolución verde; el encadenamiento del desarrollo rural. |
| **1980 – 1990** Ajuste estructural; liberalización de mercados; precios correctos; retracción del Estado; crecimiento de las ONG, evaluación rural rápida; investigación sobre sistemas de producción agrícola; seguridad alimentaria y análisis de las hambrunas; investigación y desarrollo concebidos como proceso y no como producto; |

| |
|---|
| mujer y desarrollo; el alivio de la pobreza. |
| **1990 – 2000** Microcrédito; evaluación rural participativa; investigación y desarrollo orientados por los actores; análisis de los interesados; redes de seguridad rural; desarrollo humano; capital social; capital humano; género y desarrollo; ambiente y sostenibilidad; reducción de la pobreza. |
| **2000-** Medios de vida sostenibles*;* gobernabilidad; descentralización; crítica de la participación; enfoques sectoriales amplios; protección social; erradicación de la pobreza. |

Al analizar el cuadro, es posible identificar como quedan de manifiesto la visión productivista, capitalista, de liberalización de mercados y de escasa participación del estado en los procesos de desarrollo y como a partir de los 90 (el cuadro es un parte aguas), comienzan a tomar vigencia nuevas ideas acerca de cómo concebir los procesos de desarrollo. Cobran relevancia, la participación, el capital social el desarrollo humano, la sostenibilidad, la visión redistributiva, la equidad, el progreso generalizado de la sociedad, la participación, el actor local, etc.

Schejtman y Berdegué destacan que:*"existen, dos causas de interés creciente por un enfoque territorial para el desarrollo rural: (a) el reconocimiento de los nuevos rasgos y tendencias de nuestras sociedades rurales (la así llamada "Nueva Ruralidad"), ante los cuales el viejo instrumental teórico y metodológico se muestra crecientemente impotente y; (b) la constatación de que los enfoques o estrategias convencionales de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que se pusieron en juego en la Región desde fines de los años 60, no rindieron los frutos esperados"* RIMISP (2003).

Para el Enfoque de Desarrollo Territorial Rural, según el IICA (2003), adquieren valor la dimensión sostenible de la agricultura, la seguridad alimentaria y la promoción de la prosperidad rural, en base a: incentivar una actividad productiva eficiente y competitiva que preserve el ambiente y las identidades locales, promueva el acceso a una alimentación saludable (a través de la compra y la oferta de productos) de forma que los mercados

beneficien a los distintos estratos de la sociedad. El rol de los estados, de las instituciones y de las políticas públicas, se torna indispensable para el cumplimiento de estas intenciones.

Según Julio Berdegúe, el Desarrollo Territorial Rural, constituye la primera fórmula para interpretar a las sociedades rurales latinoamericanas para tratar de incidir en las sociedades rurales a partir de una construcción propia siendo la primera experiencia generada en América Latina, desde sus propias reflexiones.

En este marco, el EDTR adopta algunos elementos característicos, escasamente contemplados anteriormente, como ser el la nueva concepción del concepto de lo rural y del empleo no agrícola (turismo rural entre otros), el transitorio pasaje de la economía predial a la idea de competitividad de los territorios, la idea de los servicios ambientales no considerados a nivel de la implicancia en la producción de los territorios rurales, la relevancia de la participación, en relación a las políticas nacionales unidireccionales con la necesaria coordinación de políticas sectoriales con las locales.

Rodriguez, A. et al. (2020) refieren a que: "*Hay autores que han aportado a la construcción de miradas que contemplen la especificidad del medio rural y los espacios rurales-urbanos. Schejtman y Berdegué (2004) plantean que el Desarrollo Territorial Rural es un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza y contribuir al bienestar económico y social de todas las personas que viven en el territorio*"

Los territorios rurales presentan como aspecto distintivo su relativa abundancia y dependencia de los recursos naturales como base sobre la que se asientan procesos económicos, productivos y socio-culturales (aspecto también característico y distintivo), aspectos que confieren particularidades a la hora de pensar y de abordar los procesos de desarrollo.

Schejtman y Berdegué, 2004; Guillén et al., 2010, plantean que: El enfoque del desarrollo territorial rural no circunscribe la noción de territorio solo a los predios productivos, sino que involucra un espacio mucho más amplio de relaciones sociales y económicas. El territorio es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en virtud de variables físicas o económicas.

En el espacio rural las empresas están determinadas en su accionar por sus realidades propias "porteras adentro" y dependientes de cada empresario (capacidad de gestión empresarial, combinación de factores de producción, personal/personas, procesos tecnológico-productivo y su eficiencia relativa, la innovación, la relaciones costos de insumos en relación al producto, los costos relativos, etc), pero además "porteras afuera" se relaciona con su entorno territorial, siendo determinantes factores más abarcativos a la empresa individualmente y que facilitan o dificultan, la combinación de ciertas actividades productivas (especialización en rubros y actividades) insertas en el territorio. Es decir que se recrea una forma de producción y una economía del territorio, expresada a través de sus particularidades. En una órbita mayor, inciden la institucionalidad y sus normas, el marco político, el marco tributario, etc. El IICA (2003) a través de Echeverri lo define como "*factores endógenos a las unidades productivas y factores endógenos al territorio pero exógenos a las unidades productivas*".

Schejtman y Berdegué, definen a la competitividad como un fenómeno sistémico, que no es atribuible individualmente a las empresas, sino que dependen de su inserción en un entorno o espacio más amplio. El Territorio.

Por lo tanto, en el sistema territorial no solo hay productores y establecimientos rurales, sino que hay un entramado complejo de relaciones. Esto refiere a las redes territoriales de relaciones sociales entre los diversos actores, locales y externos, productores agrícolas y

agentes económicos no agrícolas, actores en el medio rural y en el medio urbano. Esas redes son fundamentales para impulsar las reformas institucionales necesarias, promover la adaptación a las exigencias de los mercados, difundir la innovación en el territorio y desarrollar las actividades de servicios y productivas no agrícolas que son soporte para el propio desarrollo agrícola (Schejtman y Berdegué, 2004; Méndez, 2006). Tomado del trabajo realizado por Rodriguez, A. et al. (2020).

La participación comunitaria, la organización de las sociedades rurales, el involucramiento de los actores públicos y privados en los procesos de desarrollo que fortalezcan las interacciones y construyan capital social en los territorios, son aspectos relevantes del enfoque de desarrollo territorial rural.

El EDTR plantea potencializar el capital humano y social de los territorios, a partir de promover capacidades y liderazgos de conducción de sus proyectos, por parte de sus actores sociales públicos y privados en el que coincidan o acuerden una agenda de trabajo para el logro de objetivos mayores de desarrollo.

Para el IICA (2003): Esta nueva concepción de lo rural -fundada en la dependencia de la base de recursos naturales- rescata, para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorio, y promueve la integración de la base natural a la base social y cultural. La ruralidad se vuelve entonces estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

Adicionalmente, debe tenerse presente la necesidad de desarrollar los vínculos entre espacios urbano-rurales que mejoren las potencialidades a partir de esta interacción y no ser analizadas en un marco dicotómico. El rol de las instituciones relacionadas a lo rural y no

rurales, que incorporen la perspectiva del ETDR se tornan bisagras relevantes en acompañar a los actores locales en la concepción del mismo y el acuerdo de una estrategia de largo plazo.

En la actualidad, el enfoque de Desarrollo Territorial, es la forma o la idea en la que se organiza el Desarrollo Rural en los países latinoamericanos. Es la manera principal de interpretar la realidad rural y de actuar o de incidir sobre ella.

Diversos autores, visualizan una oportunidad en la que: "*La adopción de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), crean la oportunidad de elaborar una nueva narrativa en la que el DTR recupere su vocación de ser una estrategia esencialmente inter-sectorial, articulando agendas territoriales que se propongan acelerar el cumplimiento de los ODS en el mundo rural*" 2030/Alimentación Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, 10p.

La capacidad de los actores locales y sus organizaciones, proveniente de distintos sectores sociales, económico, políticos, son los que deben confeccionar una estrategia que promueva y guie el desarrollo territorial. Esta condición de endogeneidad, es una característica propia de los procesos de Desarrollo Territorial y también del ETDR que para que se consideren como tal, no puede ser generada fuera de los territorios. Este aspecto relevante en materia de EDTR, es también una crítica actual a los procesos implementados.

Al hablar de Desarrollo Territorial, este debe ser entendido como un proceso de desarrollo de capacidades, un proceso histórico y específico de construcción de sus propios procesos y rutas de desarrollo, siendo un fenómeno que implica el abordaje de un conjunto de dimensiones (multidimensional) y encarado a partir de un conjunto de disciplinas (interdisciplinario), que requieren una conceptualización sistémica, integra un espacio para analizar y resolver problemas, a través del diálogo de saberes, herramientas de disciplinas científicas y no científicas.

En este punto y en acuerdo principal con los aspectos planteados en términos teóricos y conceptuales de la forma de entender el Desarrollo Territorial, importa la manera de llevarlo adelante y de ponerlo en práctica (importa el qué e importa el cómo del Desarrollo).

Berdegué, advierte que ha habido: una muy limitada inversión en desarrollar capacidades y trasladar el poder real a las poblaciones y organizaciones rurales, para tomar por sí los procesos de desarrollo.

El desafío es hacerla en base al Enfoque de Desarrollo Territorial Rural que contemple la multidimensionalidad, la endogeneidad y el multinivel, en un marco de desarrollo de capacidades.

En este marco se destaca la relevancia de los actores locales del territorio como dinamizadores de cambio en los procesos de desarrollo, en un marco de creación y fortalecimiento de capacidades locales para que los propios interesados en forma autónoma y a su vez planificada aporten visiones para el desarrollo del territorio.

Los conceptos de desarrollo han avanzado con el tiempo, en función de los desafíos que van enfrentando las sociedades en su tiempo, resumiendo la literatura avances en la definición de conceptos de cómo concebir los procesos de Desarrollo Territorial Rural.

En este marco, es relevante poder realizar una adecuada caracterización de un territorio (describirlo correctamente, entender sus dinámicas y formas de funcionamiento) en materia natural, de infraestructura, social, cultural e institucional, como aspectos que posibiliten pensar estrategias de intervención planificadas a partir de las particularidades de cada territorio en sus diferentes planos.

El desafío principal de estos enfoques, es ponerlos en juego en un territorio específico, a partir de su particular interrelación entre sus dimensiones.

Este alto nivel de acuerdo o consenso en materia y de diferentes autores de referencia, sobre cómo entender los procesos de desarrollo, no tiene sin embargo un correlato en materia del rescate y la sistematización de procesos o experiencias exitosas que tengan un abordaje con acción territorial de largo plazo.

Para Berdegué, se requiere en materia de agenda, profundizar en la implementación del EDTR, a partir de la experiencia latinoamericana acumulada en los últimos 20-25 años.

Para las últimas décadas y a partir de la reciente implementación de conceptos de EDTR, es posible reconocer las críticas que se le han formulado para América Latina:

- La agricultura familiar como actor social de referencia, sobre el cual se han direccionado recursos públicos, sin analizar su contribución y relevancia en forma integrada e integralmente en los procesos de desarrollo.
- La implementación de políticas centralizadas y sectoriales que escasamente reconocieron en el EDTR una estrategia política/institucional más amplia (más allá del discurso). Existió una débil coordinación e integración intersectorial de las políticas para el desarrollo.

**2.2. Algunas novedades en la Políticas implementadas para la Producción Familiar en Uruguay.**

La importancia significativa que tiene para nuestro país el espacio rural a nivel productivo, económico, social y ambiental, debe tener su necesario correlato con la generación de políticas públicas, de institucionalidad y de la creación o fortalecimiento de instrumentos para el Desarrollo.

La relevancia y reconocimiento a la Producción Familiar asignado por los gobiernos, desde el año 2000 (para Uruguay a partir del 2005), permitió a la región de países del MERCOSUR,

consensuar acerca de la necesaria re definición de la misma, trasladando los esfuerzos del trabajo a nivel de los Ministerios de Ganadería y producción de cada país. En Uruguay el MGAP lo canalizó a través 2instrumentos:

- La promulgación de la ley de Descentralización y Coordinación de las políticas Agropecuarias con base Departamental, en el año 2007.
- La creación de una Unidad Ejecutora que se incorpora dentro del organigrama ministerial, la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), en el año 2008.

Por resolución ministerial N° 527/008 (MGAP, 2008), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, readecuó la definición de productor o productora familiar, a los efectos de incorporar la diversidad y las particularidades de las diferentes producciones, resolviendo 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 (Ver Anexo I).

EL MGAP a través de la DGDR, trabajó con productores y organizaciones de base de la producción familiar, direccionando recursos al promover la convocatoria a proyectos, generando un registro voluntario a nivel nacional de productores familiares. Esta Declaración Jurada voluntaria de Productor Familiar permitió determinar, cuántos son y donde están localizados quienes cumplen con los requisitos definidos en la resolución de referencia, direccionando políticas y herramientas a este sector específico de la población rural.

A nivel nacional, (según Sganga et al., 2015) la cantidad de productores familiares registrados era de 25.285, lo cual alcanza 67.873 miembros totales de las familias y explotaciones con una superficie promedio de 76,7 ha. Tomado de Fernández A, 2016, 14p.

Además, la promulgación de la ley 18.126, relativa a las bases de la descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental, crean los Consejos

Agropecuarios Nacional y departamentales, así como se constituyen las Mesas de Desarrollo Rural a partir de la convocatoria institucional (MGAP), colocando como aspecto relevante a la participación, permitieron interacciones interinstitucionales con organizaciones territoriales, a partir de una mirada no sectorial y con énfasis en un nuevo modelo de desarrollo rural territorial.

Para Vassallo, 2010. "*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".* Tomado de Fernandez, A, 2016 12p.

Muchas de las determinaciones y definiciones tomadas por el MGAP (convocatorias a proyectos, declaratoria de emergencias agropecuarias, apoyos ante sequías, etc.), son luego incorporadas en las definiciones adoptadas por el INC en un marco de política interinstitucional y de unificación de enfoque y perspectivas para el trabajo con productores y organizaciones rurales.

Este trabajo pretende aportar elementos a un abordaje del EDTR desde una experiencia concreta a través de un estudio de caso, "La política de acceso a la tierra y el desarrollo territorial rural: el caso de la región noreste 2010-2020".

**3. Caracterización de la Región sujeto de estudio (Tacuarembó y Rivera).**

A partir de un ejercicio prospectivo realizado para la región durante los años 2016/2017 por parte de la OPP (Tacuarembó 2050), se integró una mirada a escala regional de los ámbitos económico/productivos, sociales y ambientales para la región Norte.

Se identificaron Factores Estratégicos, como aquellos que son muy influyentes y muy dependientes o afectados por el sistema:

**Cuadro N° 2.** Identificación de Factores Estratégicos.

| **Ámbito Social** | **Ámbito Económico Productivo** | **Ambiente y Sistema de ciudades** |
|---|---|---|
| Desigualdad territorial | Calificación de la mano de obra | Recursos hídricos: acceso al agua para diferentes usos |
| Desigualdad Socioeconómica | Mecanismo de apoyo al sector privado | Recursos hídricos: calidad del agua |
| Fragmentación social (dual) | Estructura productiva | Actividad turística |
| Empleo y desempleo | Acceso a la tecnología / automatización / innovación productiva | Cobertura de servicios públicos |
| Nivel educativo alcanzado | Inserción internacional y regional | Gestión de recursos naturales |
| Brechas de género | Inversión extranjera / grandes emprendimientos | Biodiversidad, especies y monte nativo |

Fuente: OPP. Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte Memoria del proceso prospectivo

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través del trabajo denominado Profundización de la Estrategia Competitiva del Conglomerado Forestal Madera de Tacuarembó y Rivera, definió que: La región se caracteriza por presentar una baja densidad poblacional (6% de la población del país) y esta a su vez concentrada a nivel de los centros poblados urbanos. La población rural dispersa, es menor al promedio del interior para Rivera, en torno al 7% y próxima al 11% para Tacuarembó (departamento de mayor superficie nacional).

Los Centros de referencia nacionales son las capitales departamentales de Tacuarembó y Rivera (límite con Brasil), siendo la ruta nacional numero 5 la principal vía de relación entre ambas ciudades. Otros centros poblados de menor población, son: para el departamento de

Rivera, Tranqueras, Vichadero y Minas de Corrales y para el departamento de Tacuarembó Paso de los Toros, San Gregorio y Villa Ansina.

El trabajo anteriormente citado de la OPP, propuso que: A nivel socioeconómico, la región presenta tasas de actividad menores al promedio nacional. El rol del Estado como empleador muestra una mayor importancia relativa, que para la media del país y del interior (17% y 18% del empleo total para Rivera y Tacuarembó respectivamente). La informalidad en el empleo es alta, alcanzando el 52% en Rivera y 41% en Tacuarembó, dato alejado en relación al promedio nacional.

Las ciudades de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil), son una única ciudad, unidas por su infraestructura binacional, conformando una ciudad de una población aproximada a los 170 mil habitantes. Una importante cantidad de personas tienen doble nacionalidad, residen y trabajan de ambos lados de la frontera, utilizando un idioma común. Estos aspectos y otros, pautan la dinámica social binacional.

La OPP expuso que: Existe una condición de rezago en términos relativos respecto al promedio del país y del interior cuando se analizan los ingresos de los hogares, la pobreza y el capital humano existente. "*Los hogares de Rivera y Tacuarembó perciben unos de los ingresos más bajos del país, ubicándose en el puesto 16º y 17º respectivamente. La pobreza tiene una incidencia muy alta en Rivera, con un 18%, y más próxima al promedio nacional para Tacuarembó con un 12%. Las variables de alfabetización, población sin instrucción y nivel educativo alcanzado de la PEA, muestran que la región tiene un rezago marcado respecto al resto del país. No obstante, algunos datos de aumento en la matricula a centros educativos y el aumento de la oferta de cursos técnicos (UTU) y de la UDELAR en la región son datos positivos que pueden impactar positivamente a futuro*".

A nivel de los centros poblados capitales, el comercio y los servicios, son las actividades más relevantes.

El desarrollo de procesos productivos se relaciona fuertemente con la calidad de los recursos naturales existentes (suelos de basalto superficial y suelos arenosos caracterizan la región) y pautan los procesos desarrollados como el nivel de intensificación relativa. La estructura productiva de la región se basa mayoritariamente en la ganadería y en la forestación, representando la agricultura (en secano, con riego y horticultura) áreas relativamente menores, existiendo dinámicas temporarias de mayor o menor presión sobre los recursos naturales, en función de los valores relativos de los productos.

Los departamentos muestran una marcada primarización de la producción. Las actividades productivas se relacionan con la existencia de procesos vinculados a la agroindustria (Frigorífico, plantas de acopio de granos-SAMAN y la industria maderera), en Tacuarembó, mientras que Rivera se destaca el procesamiento forestal y la actividad minera, localizada en Minas de Corrales, esta última actúa en forma muy reducida en la actualidad.

### 3.1 La producción ganadera de la región.

La información de DICOSE para el año 2019, otorgaba a los departamentos de Tacuarembó y Rivera las siguientes superficies en relación al país.

**Cuadro N°3.** Superficies de departamentos en relación al país.

| | Rivera | Tacuarembó | Total del País |
|---|---|---|---|
| Superficies Há | 824.907 | 1.448.628 | 15.476.411 |
| Porcentaje | 5,3% | 9,4% | 15% |

En el Anexo 2, se presentan cuadros con información para la ganadería regional y nacional.

A modo de síntesis de la información presentada en el Anexo2, en relación a la tenencia de tierras, la información aportada por DICOSE para el año 2019, indicaba que:

- En torno a la mitad de la tierra es propiedad de las empresas ganaderas, estando aproximadamente el 50% restante, bajo otras formas de tenencia.
- De los 5751 productores existentes en la región, más del 80 % utilizan superficies menores a las 500 há físicas.
- La región representa el 15% del territorio nacional y dispone del 14% de las existencias del rodeo vacuno y 12% del stock ovino nacional.
- El % de destete para el promedio del país se ubica en torno al 60%, siendo menor para la región considerada (52%).

La actividad forestal genera interacciones con la ganadería y presenta una fuerte incidencia a nivel de la ocupación territorial principalmente en el Departamento de Rivera, estando próxima al 16% de su territorio. A su vez, a nivel de la región se localiza el 28 % de la superficie forestada (Fuente MGAP para el año 2018).

Con el transcurso del tiempo las regiones agropecuarias del país han ido cambiando e intensificando el uso del suelo y de los recursos naturales. Se presenta en la información de DIEA-MGAP en Anexo 3. (Mapas generados para los años 1990-2000-2009).

La ganadería y la forestación ocupan las superficies principales a nivel territorial para la región, existiendo a su vez interacciones entre estas.

Durante la última década han existido cambios relevantes, fundamentalmente en materia agrícola y forestal, presionando sobre las áreas históricamente orientadas a la producción ganadera al competir por el recurso tierra, con el consecuente desplazamiento de formas de producción menos eficientes en materia de combinación de recursos, aún no reflejados en la información de DIEA- disponible hasta el año 2011.

Los cambios y tendencias más relevantes ocurridas en las últimas décadas, a nivel de la participación territorial y de las formas de producción regional, podrían sintetizarse en:

- La reducción de la superficie ganadera-ovejera, es decir la reducción de las formas más extensivas de producción.
- El incremento de las superficies ganaderas con más del 10% de mejoramientos y pasturas. Aspecto que da cuenta de una mayor intensificación e interrelación entre rubros con la producción ganadera.
- El incremento del área agrícola-ganadera (también consecuencia del punto anterior).
- El incremento de la superficie orientada a la producción forestal.

Realizada la caracterización de la región noreste y presentado como diferentes procesos incidieron a nivel de la misma, se analiza de aquí en más, la Política Pública nacional de acceso a la tierra poniendo énfasis en la vinculación con los territorios.

## 4. La política de Tierras del Instituto Nacional de Colonización

### 4.1 Descripción/caracterización.

A partir de la creación del Instituto Nacional de Colonización en el año 1948 (Ley 11.029, en su Artículo 1º), se conceptualiza la colonización como: "el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional sub división de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y la mejora de la producción agropecuaria y la radicación y el bienestar del trabajador rural". Se dirige a través de un Directorio, conformado por 5 miembros de representación diversa, designados por el Poder Ejecutivo (Artículo 3°).

Es un ente autónomo nacional, que actúa administrando y arrendando tierras a productores individuales/familias y de manera colectiva a través de grupos y organizaciones.

En el Uruguay aproximadamente el 4% de la superficie agropecuaria nacional es administrada por el INC (mayor tenedor de tierras productivas del Uruguay). Ocupa una superficie total de 615.534 hectáreas que se distribuyen en 18 departamentos del territorio nacional (exceptuando a Montevideo), estando más concentrada en la región litoral y norte.

La administración, control y promoción de las colonias se realiza a través de 13 sedes con territorios regionalizados en el interior del país, que se han ido modificando o reorganizando con el transcurso del tiempo. Casa Central en Montevideo, realiza un apoyo complementario al accionar de las regionales.

Vassallo (2001), tomado de Fernández, A (2016) plantea que: "una parte importante de los agricultores familiares son los colonos y sus familias. Ellos tienen las mismas condiciones generales y sufren los mismos problemas de otros pequeños productores. Para el autor las diferencias cualitativas entre los colonos y los demás productores familiares son dos: 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".

**Figura N° 1.** Mapa de tierras afectadas a la Ley 11.029 a nivel nacional.

Fuente Rendición de Cuentas Institucional del INC, año 2020

**Cuadro N°4:** Datos generales de colonización en Uruguay

| | |
|---|---|
| Superficie colonizada a nivel Nacional | 615.534 ha |
| Superficie en arrendamiento- 62%-88% adjudicada | 333.168 ha |
| Superficie colonizada en propiedad-38% | 233.219 ha |
| Cantidad de colonias e inmuebles en Uruguay | 381 |
| Cantidad de colonos a nivel Nacional | 5180 |
| Emprendimientos Colectivos en Uruguay | 226 |
| Superficie de uso colectivo en el país | 101.594 ha |

Fuente: Sistemas de información INC (Spago BI), julio 2020.

Los colonos se dividen en arrendatarios y propietarios, siendo en su totalidad tierras afectadas a la Ley N° 11.029. En caso de que el colono propietario proponga la venta del campo, debe solicitar autorización al INC, este puede adquirirla e integrarla a su cartera de tierras, o habilitar el pasaje a otro productor privado siendo el INC quien define la aptitud del perfil del nuevo productor para autorizar la venta.

### 4.2. Surgimiento: desde el BHU, al INC de la actualidad.

A principios del Siglo XX, la función de compra-venta de tierras, era realizada por el Banco Hipotecario del Uruguay.

En el año 1921, a través de la Ley n° 7377, se autoriza al Banco Hipotecario del Uruguay a otorgar préstamos para la compra de tierras con un financiamiento del 85% del valor del predio.

Los extranjeros llegados al país con conocimientos en la producción, se asentaban en un lugar y se les otorgaba la tierra a través de un crédito que se pagaba a plazo (20-30 años). Es decir, que de una generación a la siguiente los colonos o sus hijos ante la cancelación del

crédito hipotecario, se constituían en colonos propietarios del recurso al haberla comprado al Estado.

En 1945 se realizó en Paysandú el Congreso Nacional de Colonización, organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural, antecedente que se reconoce como determinante, para la promulgación de la Ley n° 11.029 de creación del INC en 1948.

En 1945, el Banco Hipotecario deja de cumplir esta función en el espacio agrario, continuándola solamente a nivel urbano (las ciudades). Ante la promulgación de la ley de la Ley 11.029 en el año 1948, que da el surgimiento del Instituto Nacional de Colonización, este organismo adopta la función que cumplía el BHU para el área rural.

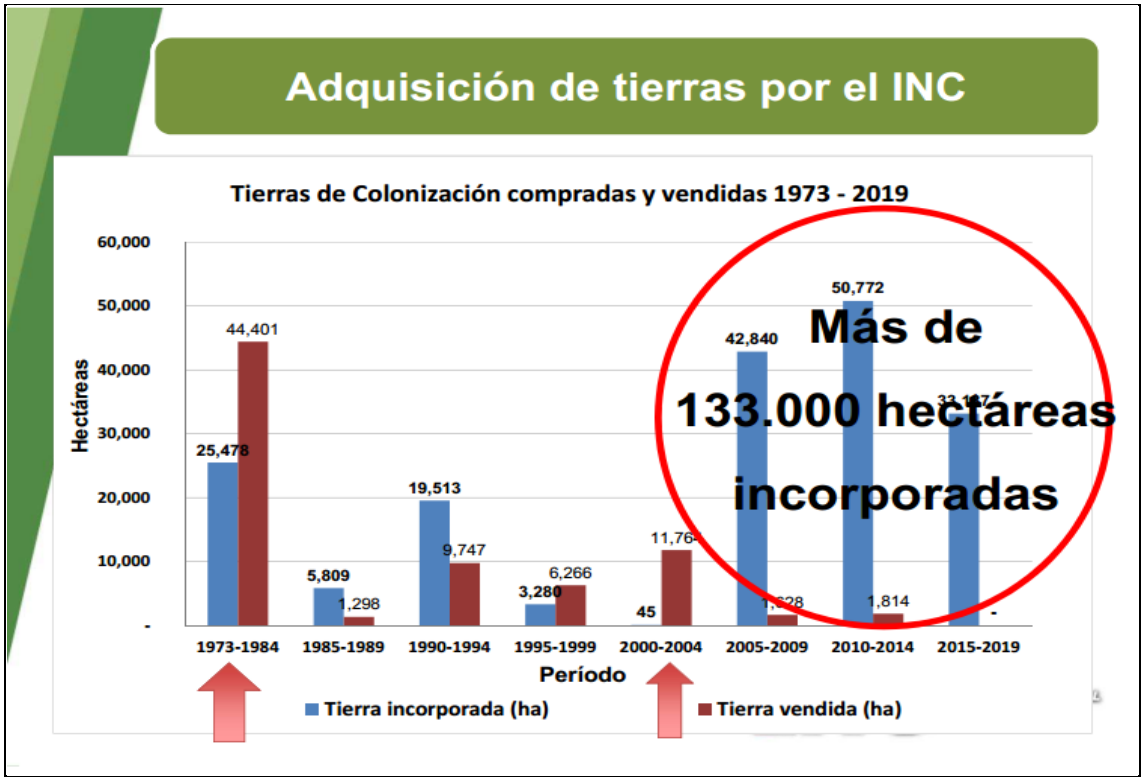
En este marco, se da una transición en la que el INC adquiere las hipotecas iniciadas de las tierras en proceso de compra y a su vez incorpora nuevas tierras, a partir de la asignación de recursos propios, aumentando la participación del Estado en el mercado de tierras a nivel nacional.

De esta manera se promovió un modelo económico productivo, que intentó dinamizar las economías locales tratando de llegar a los lugares más alejados de los centros poblados. Este proceso histórico, no se presentó de manera homogénea, reconociéndose períodos de fuerte impulso y de fuerte retracción de la política.

**A nivel histórico, se identifican algunos sub períodos:**

| | |
|---|---|
| 1948 a 1958 | Período de avance y expansión de la colonización |
| 1959 y 1968 | Período de estancamiento |
| 1969 y 1971 | Período de revitalización |
| Desde el año 1973, hasta la actualidad, la información se presenta en el siguiente gráfico, en la que también es posible advertir retrocesos y estímulos. | |

**Figura N° 2.** Adquisición y venta de tierras realizadas entre los años 1973 a la fecha.




Fuente INC, año 2020.

Existen 2 momentos en los que la superficie de tierras incorporadas, es menor a las superficies vendidas (período 1973-1984 y período 2000-2004). Este último período caracterizado por la eventualidad de cierre del organismo.

Para la última década, el valor de la tierra en nuestro país, se ha incrementado notoriamente, aspecto que limita las posibilidades del Estado de participar en el mercado de tierras para aumentar las áreas de explotación bajo su administración, a través del régimen de colonización predominante (individual), incentivándose las formas colectivas de acceso.

Este proceso de la colonización en el Uruguay tiene una historia muy rica, iniciada primeramente en el espacio Privado-, luego ejercida por el Banco Hipotecario- y a la fecha en la modalidad de Instituto Público. A su vez, ha sido y es, fuente de controversias en el tiempo,

en función de la relevancia que cada administración de gobierno o período asignaba a este organismo y a este recurso para cumplir con la función productiva y social.

En este marco, las corrientes en sus extremos se ubican, entre los que entienden que el INC debe intervenir y que la tierra debe permanecer en manos del Estado (arrendada) priorizando un fin social cediéndola a familias su uso y goce y los que entienden que debe poder venderse (adquirirse a plazo), por parte del sector productor como cualquier otro bien a nivel del mercado.

En la actualidad este debate permanece.

### 4.3 Funcionamiento del lNC: 5 PROCESOS CLAVE.

Una vez ingresado un campo a la cartera de tierras de la institución, comienza el proceso a nivel interno del INC y de análisis del territorio, que finaliza con la adjudicación a un nuevo colono.

Los hitos principales o Procesos Clave (PC), así como las unidades institucionales intervinientes se presentan en el cuadro siguiente:

| PC 1 | PC 2 | PC 3 | PC 4 | PC 5 |
|---|---|---|---|---|
| Compra | Planificación y fraccionamiento | Llamado | Estudio de aspirantes | Adjudicación |
| Avalúos y Rentas Regional | División Planificación Regional | Regional | Departamento de selección y evaluación de aspirantes | Directorio |

Algunos procesos claves en el funcionamiento del INC, tienen relación o vínculo con los territorios rurales. A continuación, se describen los mismos:

### 4.3.1 PROCESO CLAVE 1. Compra de tierras. ¿Cómo se financia?

La disponibilidad de recursos presupuestales a través de la promulgación de leyes (18.064 18.187 y 18.876), posibilitaron al INC, disponer de recursos para la adquisición de tierras, en base a sus principales modalidades de compra (directa y por art.35).

A través de la Ley 18.064 se crea una adicional al impuesto a las transacciones patrimoniales cuando tienen por objeto inmuebles rurales. El impuesto se destina en un 90% para adquisición de nuevas tierras.

La Ley n° 18.187, entre otros modifica el artículo 35 de la Ley 11.029, y establece la obligación a todos los organismos o Instituciones públicas de pasar las tierras productivas disponibles en sus carteras al INC.

La Ley n° 18.876, que a través de la creación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), recae sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan por titular las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

Estos impuestos constituyen las principales herramientas para la compra de nuevas tierras para su entrega a productores rurales. Para el año 2019, representaron en el entorno de 25 millones de USD. En la actualidad las principales herramientas de financiamiento, no están disponibles en este formato.

Adicionalmente, existe un fondo superavitario a partir de la gestión interna institucional, con este mismo destino de compra.

El INC interviene en el mercado de tierras a través de 2 formas principales:

a) **Artículo 35 de la Ley 11.029.** "Todo propietario, antes de enajenar un campo de una extensión igual o superior al equivalente 500 hás de índice de productividad CONEAT

100, está obligado a ofrecerlo en primer término al Instituto Nacional de Colonización, el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago y condiciones del negocio". Además de la modificación que introduce la Ley nº 19.577, que reduce las áreas en algunas zonas del país y afecta a padrones linderos a campos enmarcados por la Ley.

Esta modalidad responde a oportunidades que genere el mercado de tierras a nivel nacional, teniendo el INC la posibilidad de interponerse a partir de una previa negociación entre privados.

**b) Compra Directa.** En la que un propietario ofrece al INC la venta de un inmueble o padrón rural de manera directa al igual que se lo ofrecería a cualquier otro interesado.

Esta modalidad de compra directa, generalmente está asociada al ofrecimiento que detectan productores y organizaciones rurales interesadas en acceder a la política. Esto posibilita adquirir campos en función de la localización territorial de la demanda.

**4.3.2 PROCESO CLAVE 2. Planificación de la Colonización** (pensar la tierra en el contexto en que se inscribe)

Al ingresar nuevas tierras a la cartera del ente o a través del reingreso de tierras que ya estaban en la órbita de la institución (procesos judiciales, entrega por parte de los colonos, etc.), tiene lugar un proceso de análisis institucional, a efectos de determinar cuáles son las mejores opciones de uso para los inmuebles o fracciones, de acuerdo a la realidad productiva del entorno y la demanda (existente y a relevar).

Para ello existe una unidad especializada en el organigrama institucional (División de Planificación de la Colonización) que interactúa con otros sectores del INC, entre ellos las regionales con base a nivel de los territorios.

El Proyecto Colonizador es un documento metodológico que releva:

a) **El entorno:** A través de una descripción de los recursos naturales, la caracterización de las zonas y la identificación de la demanda potencial de tierras por parte del sector productor. Se procesa información, a efectos de caracterizar la estructura socio-demográfica económica y productiva de la zona de influencia a los inmuebles y fracciones, para el que se intenta utilizar un abordaje territorial.
b) **La fracción o el inmuebles:** describe las condiciones para la residencia, las mejoras productivas y edilicias existentes, el acceso a servicios, los recursos hídricos, proponiéndose en caso de ser necesario el acondicionamiento requerido (mejoras, caminería, servicios, etc.)
c) **Una propuesta de sistema de producción para el campo:** A partir de una simulación de ingresos del sistema, que toma en cuenta el desarrollo económico productivo y social de las familias colonas y como contracara la integración del mayor número de productores a la política de tierras. Estos son dos aspectos de permanente tensión.
d) **Una propuesta de división o fraccionamiento del campo:** Aspecto que comienza a interactuar con la repartición siguiente, el Departamento de selección y Evaluación de Aspirantes, determinándose los términos del llamado a implementarse (características y perfil hacia quienes estará dirigido).

En la modalidad de llamado se establece las principales características que deberán reunir los productores/los grupos (si es individual y/o grupal, ampliación de área, etc.), en relación a la fracción, dando pautas principales sobre el contenido de los proyectos productivos a presentar por los interesados.

Este documento denominado “Proyecto Colonizador”, se somete al aval del directorio, que al aprobarlo desencadena el proceso de llamado a productores interesados en la explotación de tierras del INC.

### 4.3.3 PROCESO CLAVE 3. Los llamados a productores aspirantes a tierras.

A partir de la aprobación del Proyecto Colonizador por Directorio, desde las Oficinas Regionales se realiza la apertura de llamados, habilitando por 15 días las inscripciones por parte de los productores interesados.

Desde las oficinas Regionales, se implementa la comunicación masiva a nivel de la prensa de la zona de incidencia del campo (fundamentalmente en radios a través de programas agropecuarios), se coordinan reuniones con organizaciones de productores e instituciones nacionales/departamentales en la zona, a efectos de difundir los términos y características del o los llamados.

Se coordinan días de reconocimiento y recorrida a los campos, para que los productores elaboren con una base informada/real los proyectos de trabajo o planes de explotación a presentar al momento de la inscripción.

Para completar la inscripción se solicita la información personal de los productores y su familia, a través de entrevistas presenciales en las oficinas regionales, a efectos de que desde el territorio se tengan las primeras elementos de los aspirantes, confeccionando las denominadas “páginas de opinión”, que constituyen el primer análisis de los postulantes previo estudio por el Departamento de Selección y evaluación de aspirantes.

### 4.3.4 PROCESO CLAVE 4. El Estudio de los productores aspirantes a tierras.

La documentación física del llamado (papel) es enviada a Casa central en Montevideo, donde se analiza cada una de las propuestas de los productores inscriptos.

La evaluación de los aspirantes se realiza en base al análisis de 4 dimensiones (socio demográfica- socio económica- productiva y de proyecto), ponderadas en función de la distinta relevancia asignada a cada una. Dentro de cada dimensión, se estudian distintas variables, a las que se asignan puntajes de mayor a menor valorando así a cada postulante.

En el Anexo 4, se detallan los aspectos analizados para cada dimensión y las variables que la integran a través de una matriz de criterios.

El Departamento de Selección y Evaluación de Aspirantes es la unidad técnica encargada de proponer al Directorio el nuevo colono en función del estudio de la información presentada y de las características del llamado, habiendo realizado entrevistas a interesados en territorio.

Existen distintas modalidades para la realización de llamados, siendo:

- ✓ Individuales (lógica históricamente instalada a nivel de la institución)
- ✓ Grupales (cobran relevancia manifiesta a partir de la última década)
- ✓ Cotitularidades (dentro de estas puede ser, entre 2 productores y entre la pareja /conyuges).

### 4.3.5 PROCESO CLAVE 5. La Adjudicación de tierras al nuevo colono

Definición efectuada por el Directorio, que se apoya en los informes remitidos a partir de las entrevistas realizadas por el Departamento de Selección y Evaluación de Aspirantes.

Cabe destacar que la propuesta elevada por el Departamento de Selección y Evaluación al Directorio, es un listado ranqueado, teniendo este último la potestad de adjudicar dentro de ese listado en base a su propia priorización.

Una vez elegido el nuevo colono, se celebra un contrato precario (prueba) por 2 años, a efectos de evaluar entre INC y los productores la conveniencia de continuar la relación de trabajo, que se amplía por 10 años cuando se comprueba el cumplimiento de la normativa.

## 5. LA POLÍTICA DE COLONIZACION Y SU VINCULACIÓN CON EL TERRITORIO

El trabajo se propone además de caracterizar la política de tierras a nivel nacional, analizar cómo esta ha sido implementada a nivel de un territorio concreto, para el caso, la Regional Tacuarembó. En este marco el estudio de caso se propone analizar como la misma toma en cuenta a los territorios rurales a la hora de intervenir.

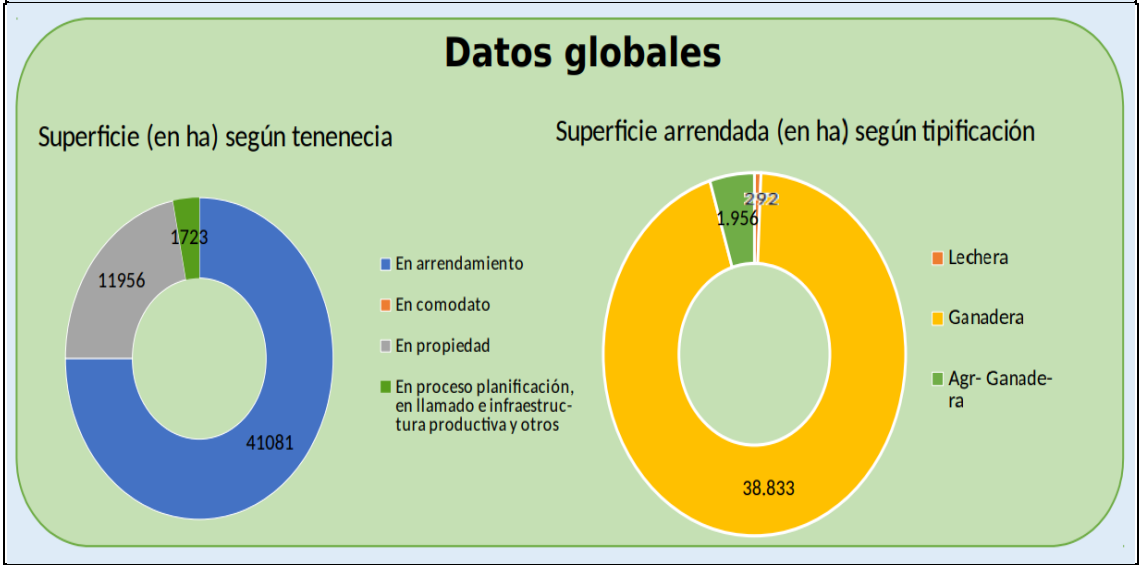
### 5.1 La Política implementada en el territorio: la Regional Tacuarembó 2010-2020

La regional Tacuarembó tuvo históricamente una escasa participación en materia de ocupación territorial en la región, siendo su presencia restringida al Oeste del Departamento de Rivera en la Colonia Aparicio Saravia y para el departamento de Tacuarembó, en sus alrededores (Paso Santander), en el centro-sur en las localidades de Clara y Rincón de Zamora y al Este la colonia Emiliano Zapata.

La superficie colonizada estaba en torno a las 40 mil há y la forma tradicional de explotación era la modalidad de fracciones individuales (una familia-una fracción) en el estilo de colonia nucleada a nivel de cada territorio.

La legislación otorgó recursos al INC, aumentando su participación en el territorio nacional aspecto trasladado a nivel de los territorios regionales de actuación (ver información a continuación):

**Mapa N°1.** Inmuebles y territorio de actuación de la Regional Tacuarembó:



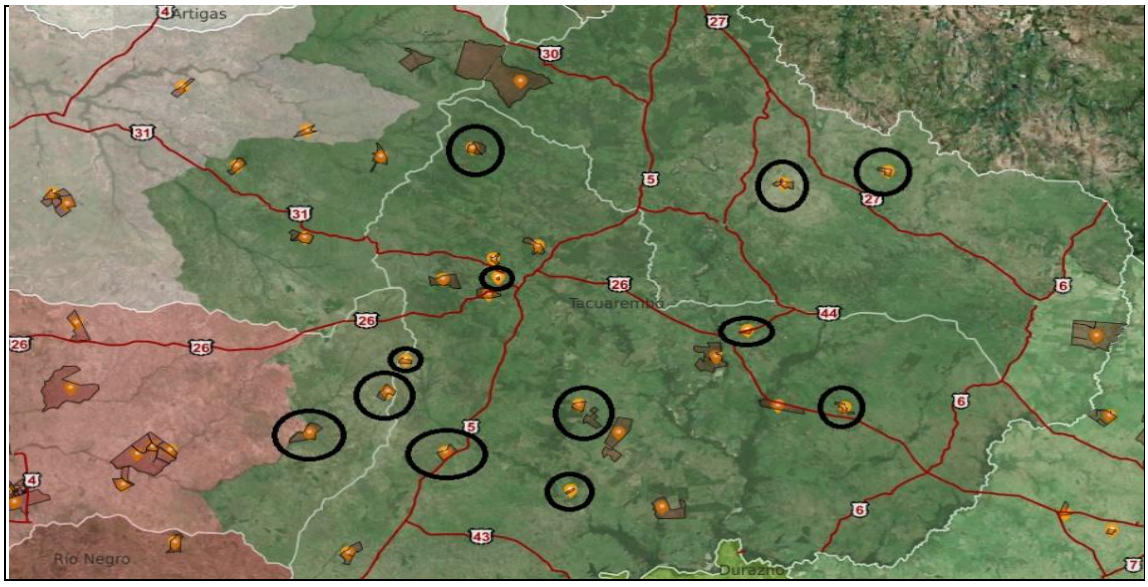

Fuente Unidad de Seguimiento y Evaluación del INC, julio 2020

La regional Tacuarembó del INC, se caracteriza por:

- ✓ Baja y dispersa participación en el territorio de las áreas colonizadas.
- ✓ El arrendamiento es la principal modalidad de tenencia (78%).
- ✓ Marcada especialización ganadera en el territorio colonizado (99%).
- ✓ Alta participación de formas asociativas de explotación (34 grupos y organizaciones de productores).
- ✓ Las superficies adjudicadas por unidad de producción son los de mayor área a nivel nacional (unidades productivas más grandes), aspecto asociado a la calidad de los recursos naturales.

**5.2 El incremento del área colonizada a nivel de la Regional Tacuarembó**

**Mapa N°2.** Campos viejos y campos nuevos (señalados con un círculo), administrados por la Regional Tacuarembó.




En el Anexo V, se presentan los campos comprados para el período 2010-2020, a nivel de la regional Tacuarembó la fecha de escrituración del campo a favor del INC, el número de inmueble que da cuenta del ingreso de nuevas tierras a la cartera del instituto (cada campo nuevo lleva un orden correlativo nacional) y la modalidad de compra utilizada.

Durante el período 2010-2020, fueron adquiridos por el INC, administrados en la órbita de la Regional Tacuarembó, un total de 12 nuevos inmuebles (aproximadamente 10.000 hás

físicas), de los cuales 5 campos fueron en la modalidad de compra directa (20% - aprox. 2000 hás) y 7 inmuebles a través del Artículo 35 (80% - aprox. 8.000 hás) descriptos anteriormente. En este marco se actúa en forma dual, por un lado atendiendo a las señales que desde las organizaciones y grupos de productores se generan en relación a la demanda organizada y localizada del sector de pequeños productores (compras directas), por otro lado y en forma paralela, se actúa generando oportunidades convenientes en materia de negocios de compra, apuntando a construir nuevas demanda a nivel de los territorios rurales (compras por Artículo 35).

Se puede encontrar una correlación entre la modalidad de compra y la modalidad de adjudicación (Anexo VI).

En casos de compra directa, la forma de adjudicación- mayoritaria, es también directa (se compró para atender/adjudicar a una demanda previamente existente).

En los casos en los que la modalidad de compra es por Art. 35 la adjudicación estuvo mayormente relacionada a la implementación de llamados abiertos a nivel nacional.

Adicionalmente, para algunos casos, se empleó una forma diferente en la cual se conocía una demanda del sector productor por lo que la compra fue directa, pero se incentivó a través de la realización de llamados la posibilidad de que el territorio tuviera capacidad de generar nuevas demandas para el acceso a la tierra, implementándose llamados abiertos.

La presencia de productores y grupos demandantes de tierra, la existencia de ámbitos de participación en la zonas de influencias de los campos (fundamentalmente MDR), así como la presencia de otras instituciones vinculadas al desarrollo rural son tenidos en cuenta y actúan en forma particular a la hora de proponer aspectos a considerar por el INC al momento de definir las características de los llamados (perfil, individual vs grupal, contemplación

preferente de productores de la zona de incidencia de los campos sobre llamados de carácter nacional, entre otras).

En el Anexo VII, se presenta un cuadro en que se analizan los inmuebles incorporados durante el período 2010-2020 y el tiempo que transcurre entre la compra (escritura) y la entrega del campo al nuevo colono (adjudicación).

Si bien pueden establecerse relaciones entre modalidad de compra (directa y por art.35) y adjudicaciones (directa vs llamados públicos), han existido situaciones que hacen que esto en algunos casos tenga variantes.

Cuando la compra es realizada en forma directa y la adjudicación es directa, se reducen los plazos institucionales en forma muy notoria. Proceso que implica en entorno a 4-6 meses de duración.

Cuando la compra es por Art. 35 y se implementan llamados para la adjudicación los plazos institucionales se incrementan en forma considerable. Proceso que demora en el entorno de 2, 25 años y más.

### 5.3 Modalidad de llamados (Grupales- Individuales- cotitularidades)

A nivel de la Regional Tacuarembó, gran parte de los llamados fueron con destino a explotaciones ganaderas representando el 97% de la superficie nueva ingresada.

Fuertemente se instrumentó la dinámica de acceso colectivo a la tierra, destacándose la relevancia de estos procesos a nivel de la regional Tacuarembó. Adicionalmente, en el 2015 aparece la figura de llamados en régimen de cotitularidad conyugal, reconociendo como responsables del contrato (derechos y obligaciones a la pareja).

Estos aspectos fueron caracterizando la modalidad en la que el INC convocaba a los productores interesados para los llamados (Anexo VIII).

En la órbita de la Regional Tacuarembó, para el período comprendido entre los años 2010-2020, de un total de 23 llamados, 17 fueron dirigidos a grupos (explotación asociativa de la tierra) y 5 llamados fueron orientados a familias (individuales/cotitularidades).

A modo de síntesis: en el transcurso de la última década, se modificaron algunos procesos, que se resumen a continuación:

- ✓ Compra de campos nuevos fuera de áreas históricamente colonizadas.
- ✓ Implementación de nuevos llamados con ingreso de nuevos colonos
- ✓ Incremento relativo de llamados dirigidos a emprendimientos asociativos.
- ✓ Incorporación de la Cotitularidad conyugal, que reconoce a ambos integrantes de la pareja como colonos en materia contractual.

## 6. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Realizada la descripción/caracterización de la política nacional del INC y sus principales procesos, así como la caracterización de la región y presentado como ese proceso incidió a nivel de la regional Tacuarembó del INC, se analiza de aquí en más, de qué manera la Política Pública de acceso a la tierra, toma en cuenta las particularidades de los territorios, en su diseño e implementación.

El trabajo pretende analizar la dinámica de una política de Desarrollo Rural y su vinculación con los territorios en la región noreste, a través de la Regional Tacuarembó del INC.

Para ello, se formuló una pregunta de investigación que guió el trabajo en sus diferentes etapas, intentando analizar: cuál fue la contribución de la Política Pública de acceso a la tierra,

al Desarrollo de los territorios rurales, siendo la Hipótesis de trabajo contestar a la pregunta: ¿la Política Pública de acceso a la tierra propició el Desarrollo de los territorios rurales a partir de su implementación en clave del EDTR?

Para abordar la pregunta, se realizó un contraste a partir de los resultados de las entrevistas a los actores del INC – funcionarios (organismo oficial que diseña e implementa la política), en relación a organizaciones/productores (destinatarios de la política).

**Objetivo General:** Analizar la implementación de la política pública de acceso a la tierra en la región noreste y su relación con el desarrollo rural territorial.

En este marco, la primera parte del documento estuvo dirigida a abordar el objetivo 1 que se presenta a continuación, mientras que la segunda parte, intentará abordar el segundo objetivo específico definido.

**Objetivo Especifico 1:** Relevar (describir, caracterizar) la política y sus intervenciones en el Noreste durante el período 2010-2020 analizada desde su estructura y su diseño, a partir de 5 procesos clave analizados anteriormente.

**Objetivo Especifico 2:** Relevar como la institución y los actores del territorio visualizan ese proceso (instituciones y organizaciones/productores)

Este objetivo, se aborda a partir de analizar y contrastar las principales valoraciones que realiza la institución y los productores, sobre la política de acceso a la tierra y su relacionamiento con los territorios rurales a la hora de su implementación.

## 7. METODOLOGÍA.

A continuación, se describen las etapas del proceso metodológico realizado, enfatizando en las principales técnicas y resultados alcanzados de acuerdo a los objetivos del estudio.

**Cuadro n°5:** Síntesis de metodología.

| Etapa | Técnicas | Resultado |
|---|---|---|
| Etapa 1<br>Revisión bibliográfica.<br>Julio- Octubre 2021 | Revisión bibliográfica y de información secundaria existente a nivel institucional. | Marco teórico elaborado |
| Etapa 2<br>Investigación cualitativa.<br>Octubre- Noviembre 2021 | Entrevistas semi estructuradas a informantes calificados. | Sistematizada la información relevada |
| Etapa 3<br>Integrar el marco teórico con la información recabada.<br>Diciembre-Mayo 2022 | Generar documento que contiene análisis en base a la hipótesis de trabajo. | Documento de tesis y defensa del trabajo final. |

La primera etapa del trabajo se basó en el acceso a bibliografía y materiales de referencia en relación a temáticas inherentes al desarrollo, al Enfoque de Desarrollo Territorial y al Enfoque de Desarrollo Territorial Rural. Las mismas fueron sugeridas por docentes del posgrado, por el tutor asignado y por la búsqueda personal sobre temas relacionados. Paralelamente se tuvo acceso a información secundaria a través de documentos internos generados por la institución, expedientes internos, publicaciones realizadas y páginas web. El trabajo permitió limitar el abordaje del estudio de caso de cara a la etapa siguiente.

La segunda etapa, estuvo definida por la generación de instrumentos para la realización de encuestas a informantes calificados, siendo referentes institucionales del INC a nivel de regionales territorialmente próximas y de instituciones/organizaciones rurales de productores colonos. Se formularon pautas de entrevistas semi estructuradas para cada caso. Se efectuaron

un total de 9 entrevistas (3 Gerentes Regionales y 6 referentes de organizaciones, grupos y colonos cotitulares), que tuvieron una duración promedio de 90 minutos. Se agrega el formulario al anexo. Las mismas trataron de abordar el reconocimiento de la política del INC de las particularidades del territorio.

### 7.1. Entrevistas a Regionales del INC:

En base a una entrevista (Anexo IX), con preguntas semi-estructuradas y abiertas, se trató de analizar ¿cómo dialoga la política de colonización con el territorio? ¿Como la Política Pública nacional toma en cuenta las particularidades del territorio?, ¿Hay territorialización? y ¿Cómo esta se ajusta/adapta?

Para ello, el trabajo se centró en analizar y contrastar la política de tierras desde 2 perspectivas, por:

- ✓ el organismo ejecutor (funcionarios del INC)
- ✓ los destinatarios grupos/organizaciones de productores colonos

El formulario elaborado, abordó 2 conjuntos de preguntas:

a) a nivel interno (el INC y sus procesos), buscando relevar el conocimiento, la participación e incidencia a nivel de la política.

b) interacción con otros actores (institucionales o empresariales a nivel de los territorios rurales).

Se entrevistó a 3 referentes (gerentes regionales) de Cerro Largo, Salto y Paysandú, en base a los siguientes criterios:

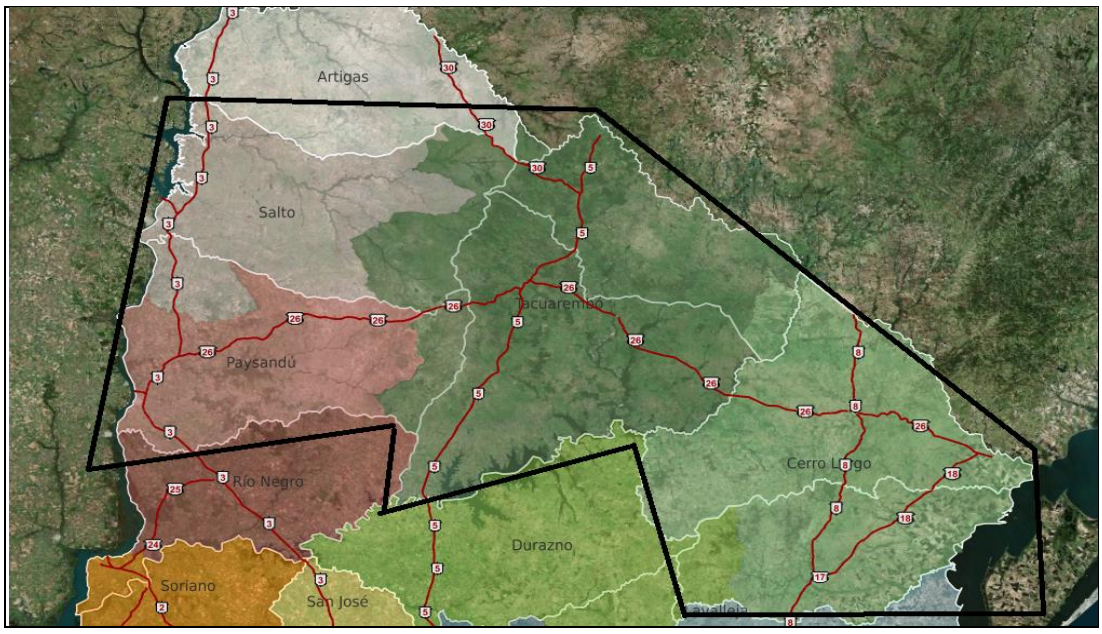
- ✓ Territorios próximos y superpuestos, a partir de una reorganización regional que no sigue la lógica departamental

- ✓ Especialización ganadera (vacuna y ovina)
- ✓ Dispersión territorial de actuación
- ✓ Alta incidencia relativa de emprendimientos asociativos.

**Cuadro n°6:** Listado de funcionarios del INC entrevistados:

| **Cargo o Función** | **Región de Trabajo/Zona de atención** |
|---|---|
| **1.** Gerente Regional Cerro Largo | Departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, el Norte de Rocha y el limite Este de Rivera |
| **2.** Gerente Regional Paysandú | Departamento de Paysandú. Menos la región Norte (es atendida desde Salto) y el Este del Departamento (atendida desde Tacuarembó). |
| **3.** Gerente Regional Salto | Departamento de Salto. Menos el Este (atendida desde Tacuarembó). Además de parte de Artigas y Norte de Paysandú. |

**Mapa N° 3.** Territorio de regionales Salto, Paysandú, Tacuarembó y Cerro Largo:



### 7.2. Entrevistas a Colonos (organizaciones y productores):

Se confección un formulario de encuesta (Anexo X) aplicado a 5 referentes de grupos/organizaciones y 1 productor en régimen de cotitularidad conjunta en base a la proporcionalidad y representatividad que contempló:

- ✓ Muestreo a partir de los adjudicatarios y de llamados implementados durante el período 2010-2020.
- ✓ Representativas en la distribución territorial (Rivera- Paysandú- Tacuarembó). Adjudicaciones realizadas para el departamento de Salto (inmuebles atendidos desde la Regional Tacuarembó, son anteriores al período considerado).
- ✓ Disponibilidad de recursos naturales que determinen especializaciones productivas (Cuesta Basáltica y zonas de Areniscas).
- ✓ Adjudicaciones a grupos/orgazaciones realizadas que tome en cuenta cada una de las formas jurídicas existentes y su incidencia relativa.
- ✓ Contar con las visiones de mujeres y varones colonos en forma equitativa, en la elección de los referentes.

**Cuadro n°7**: Listado de productores colonos referentes entrevistados:

| **Entrevistados** | **Región de Trabajo** | **Recursos Naturales** |
|---|---|---|
| **1.** Sociedad de Fomento Rural Curticeiras | Rivera. Tres Puentes y Curticeiras | Areniscas de Rivera |
| **2.** Asociación Agraria de Responsabilidad Limitada Grupo Piedra Sola | Paysandú. Piedra Sola | Basalto Superficial |
| **3.** Asociación Agraria de | Tacuarembó. Cañas- | Basalto Superficial |

| | | |
|---|---|---|
| Responsabilidad Limitada Grupo Los Cacíques | Laureles | |
| **4.** Cooperativa de Productores Lecheros de Tacuarembó. | Alrededores de Tacuarembó. | Areniscas de Tacuarembó |
| **5.** Sociedad Agraria de Responsabilidad Limitada Grupo Luchando por la Tierra | Tacuarembó. Los Furtado | Areniscas de Tacuarembó |
| **6.** Cotitularidad conyugal | Tacuarembó. Cerro de Clara- Batoví | Areniscas de Tacuarembó |

En relación a las características o perfiles de los productores entrevistados y que actuaron como referentes de su organización o grupo, se intentó acceder en forma equilibrada a la opinión de hombres y mujeres, donde la principal fuente de ingresos familiares provenga del emprendimiento agropecuario desarrollado (la mitad o más de la mitad de los ingresos responden a los emprendimientos colónicos).

Las edades de los productores entrevistados, estuvieron comprendidas entre los 42 y los 58 años, lo que podría catalogarse como edades medias, dadas las características de la población rural de nuestro país, y a que no ha existido un especial direccionamiento de la política institucional hacia la juventud rural. Todos los entrevistados cuentan con experiencia en la producción previa al año 2000 (más de 20 años que utilizan número de DICOSE propio). Por tratarse de organizaciones y grupos de trabajo en la mayoría de los entrevistados, no se comprueba la residencia en el campo del INC, aspecto no necesariamente exigido para estos casos.

## 8. ANALISIS DE RESULTADOS.

A partir de la información recabada en las entrevistas, se agruparon las respuestas en áreas temáticas que proporcionan elementos de reflexión para ahondar en la hipótesis planteada de responder a la pregunta: ¿la Política Pública de acceso a la tierra propició el Desarrollo de los territorios rurales a partir de la implementación del Enfoque de Desarrollo Territorial Rural (EDTR)?

La pregunta de investigación, se abordó a partir del análisis de las principales valoraciones que realizaron funcionarios de la institución y los productores rurales, sobre la política de acceso a la tierra y su relacionamiento con los territorios a la hora de la implementación.

Se identifican 3 variables a analizar sobre la que se centraron las respuestas de los referentes entrevistados a partir de la pauta utilizada, más allá de que existen superposiciones y puntos de contacto entre estas dimensiones propuestas.

| Variables de análisis | Perspectiva |
|---|---|
| 1. Los procesos de la institución | Conocimiento e incidencia |
| 2. La interacción entre actores del territorio | Instituciones, organizaciones |
| 3. Las Política de acceso a la tierra y su implementación en el Territorio | Particularización, participación e incidencia en el territorio |

### 8.1. Los procesos de la institución (conocimiento e incidencia)

En relación a los procesos principales de la institución, las regionales del INC participan con diferentes grados de interacción e incidencia:

En materia de análisis de COMPRA de tierras, el mismo consiste fundamentalmente en informes de visitas al campo y generar recomendaciones en relación a la demanda existente o

a construir y a la utilidad del predio para los fines colonizadores. El trabajo regional, se traslada a una escala nacional que considera: otras oportunidades de compra, la disponibilidad de recursos económicos y financieros, e interacción con otras áreas del INC especializadas, por lo cual, hacen que desde las regionales exista una percepción de que inciden relativamente poco en este proceso.

A nivel de la PLANIFICACIÓN de los campos comprados, se comprueba una adecuada articulación con el Departamento de Planificación (unidad especializada), generando un primer informe-DDP (dependiente de la oficina regional) y luego acordando el fraccionamiento con la propuesta de colonia a elevar al directorio.

Los procesos de implementación de los LLAMADOS son completamente dependientes de las oficinas regionales, siendo las acciones principales: interactuar con otros actores del territorio (instituciones y organizaciones), realizar la más amplia difusión, la inscripción de los aspirantes a tierras y de generar el primer informe análisis del perfil de los inscriptos a partir del conocimiento local/territorial. Este proceso interno es catalogado como el más relevante y sobre el que pone mayor atención el sector productor.

En los procesos de SELECCIÓN de ASPIRANTES y de ADJUDICACIÓN las regionales prácticamente no inciden ni participan, no existiendo interacción con los actores territoriales hasta el momento de entrevistas a los preseleccionados definidos a nivel central de la institución.

La atención posterior a las adjudicaciones para el desarrollo de las empresas, está supeditado a las demandas de los colonos y a las características de las gerencias regionales (impronta) para conectar el campo con las demandas de los territorios a partir de sus necesidades.

Desde la mirada de los productores y organizaciones colonas, se conoce poco y nada de los procesos internos del INC y por tanto su nivel de incidencia es también poco y nada. Existieron algunas experiencias vinculadas al ámbito de la MDR en los que desde las organizaciones lograron incidir en la compra y luego en los términos del llamado a productores y grupos interesados (aportes del territorio a la política).

### 8.2. La interacción entre actores del territorio (instituciones, organizaciones)

Existen dos espacios de trabajo en materia de coordinación de políticas para el desarrollo rural consolidados en materia de reconocimiento y aportes a la tarea de las instituciones, el CAD y las MDR. Por estos espacios transita parte del accionar institucional del INC y la posibilidad de tomar en cuenta las particularidades y aportes provenientes de los territorios.

No se visualiza por parte de los referentes colonos entrevistados un accionar coordinado entre las instituciones que trabajan en aspectos vinculados al desarrollo rural (los productores coordinan pocas acciones para el desarrollo de los territorios (visión desde las instituciones) y las instituciones coordinan poco (visión desde los productores).

Se destaca a nivel institucional la relevancia que se pretende dar a las intervenciones en clave de EDTR, aunque es notoria la especificidad del accionar institucional a partir de un abordaje fuertemente predial, más “porteras adentro” que de zona.

Las instituciones de mayor interacción con el INC a la hora de intervenir en las zonas rurales son el MGAP (a través de proyectos de infraestructura predial) y MEVIR (para mejora de condiciones edilicias y de residencia de los colonos). Los aspectos vinculados a jornadas y capacitaciones con el IPA, son más puntuales. La infraestructura (vivienda, caminería, electrificación, conectividad) es considerada más importante que la capacitación. Las coordinaciones con las intendencias es prácticamente inexistente. Sí ocurren a nivel de los

Municipios y las Juntas Locales (relación de proximidad que permite concreciones a los planteos).

Existen marcadas diferencias entre territorios donde existen MDR de los que no cuentan con este ámbito de discusión, de acceso a información, de promoción de políticas, en el encare o visualización de su territorio y sus posibilidades de acción.

En territorios en los que existen y funcionan las MDR han incidido en aspectos relevantes de la política de tierras, que van desde la compra de campos en esos territorios (aspecto de mayor relevancia), como en el direccionamientos de aspectos de interés para los productores principalmente a nivel de los llamados.

### 8.3. La PPPP de acceso a la tierra y su implementación en el Territorio (particularización, participación e incidencia)

Tomando en cuenta el marco conceptual del EDTR, existe margen en la política pública de acceso a la tierra para tomar en cuenta aspectos referidos a las particularidades del territorio, fundamentalmente en territorios que cuentan con organizaciones históricamente demandantes, siendo un proceso más desafiante en los que no lo cuentan.

La existencia de ámbitos de trabajo entre organizaciones e instituciones (MDR) "presiona" a las instituciones en su accionar y su mayor coordinación para atender demandas del sector productor y rural.

Existe una diferente y mayor conceptualización de la relevancia de la participación y de las posibilidades de incidencia sobre las diferentes políticas nacionales en territorios en los que existieron-funcionan- funcionaron MDR, en relación a territorios que no fueron alcanzados por esta dinámica. En territorios con presencia de MDR, se logró incidir particularmente en la política de tierras en materia de compra de campos, del tipo de llamados a realizar y en la

priorización a beneficiar a productores de la zona de incidencia, por lo cual existe lugar en la política para tomar en cuenta al territorio.

Se comprueba una escasa participación de los colonos en otros espacios más allá de su predio y su grupo u organización de pertenencia (relativo aislamiento de las empresas). A los productores y a las organizaciones colonas, además, les cuesta visualizarse como actores de su lugar, para emprender soluciones con otras empresas para una zona (más allá del campo que explotan).

La política de tierras ha provocado impacto en el desarrollo de los predios y de las familias implicadas a nivel de las dimensiones productivas (mayor producción y mejores productos) y económica (capital en semovientes y complemento de ingresos), más que en aspectos ambientales (sombra, sub divisiones y aguadas) y sociales (vivir mejor, reconocimiento como colonos, relación con instituciones, etc.).

El INC no logra constituir y consolidar un accionar bajo la lógica de colonia en los inmuebles, o con otras empresas para encarar alternativas o planteos de solución a problemáticas fuera del predio (sí existen colaboraciones reciprocas y dinámicas de buena vecindad pero en general, no es más que eso). La política de tierras ha tenido poco impacto a nivel de las zonas en la que se emplazan los campos, fundamentalmente en aspectos de corte más territorial y sociales (educación, salud, seguridad, vivienda, servicios básicos, etc.)

Territorios más alejados de los centros poblados y localizados distantes de las rutas de acceso principales, acceden menos a oportunidades de asistencia técnica, capacitación, información de llamados y de recursos institucionales en términos amplios, en relación a territorios más próximos a la dinámicas urbanas. Territorios más organizados, disponen de una mayor capacidad para diseñar/aprovechar oportunidades visualizándose como un aspecto

importante la necesidad de construir capacidades en los territorios (Territorios rurales no están aislados de las dinámicas urbanas- EDTR).

### 8.4. CONCLUSIONES.

**El trabajo de campo y su vinculación con los objetivos de la investigación:**

**Objetivo General:** Analizar la implementación de la política pública de acceso a la tierra en la región noreste y su relación con el desarrollo rural territorial.

Con este objetivo, a partir de la implementación de la política de tierras a nivel de la regional Tacuarembó del INC, se intentó profundizar en el conocimiento de la dinámica productiva y de los procesos de desarrollo llevados a cabo por los colonos (económicos, productivos, ambientales y sociales). En este marco además, existe un relacionamiento entre diferentes actores de los territorios (institucionales, actores locales entre otros) que actúan con cierta lógica y en su conjunto analizar si se tiende a consolidar procesos de desarrollo en el marco del EDTR.

A partir de la información recabada, se intentó contrastar y analizar las principales valoraciones que realizan la institución y los productores, sobre la política de acceso a la tierra y su relacionamiento con los territorios rurales a la hora de su implementación, para contestar a la Pregunta de Investigación: ¿la Política Pública de acceso a la tierra propició el Desarrollo de los territorios rurales a partir de la implementación del EDTR?

**Conclusión 1.** Existen avances y se reconocen márgenes posibles de mejora en el accionar de la política de tierras para tomar en cuenta las particularidades de los territorios rurales a través del reconocimiento e incorporación de la participación de actores locales en los procesos de trabajo institucional, en un marco de ETDR.

Las Regionales del INC intervienen de diferentes maneras en los procesos del INC y en su vinculación con los territorios a la hora de implementar la política de acceso a la tierra (política nacional), existiendo además particularidades propias a nivel de cada sede regional (impronta local).

Si bien existen varios procesos internos a nivel del INC, 5 procesos claves, en los que se toma contacto con los territorios, con diferente alcance y profundidad, el proceso principal y que depende exclusivamente de las regionales, es la implementación de LLAMADOS a productores y grupos interesados en el acceso a la tierra, lográndose interactuar con los territorios, con la institucionalidad local y con las organizaciones de productores, así como aportar a construir la demanda de los productores aspirantes a tierra en zonas en las que no existe demanda organizada o consolidada.

A su vez, los productores y organizaciones rurales colonas entrevistadas manifestaron conocer poco y nada los procesos internos del INC, destacando conocer algo más sobre los procesos que más les interesan, es decir los llamados. El nivel de incidencia e interacción con los territorios, estuvo asociado a la presencia de organizaciones rurales y a la existencia de MDR en el territorio que auspició la participación a través de hacer conocer la demanda y formular planteos concretos, por lo que incorporar la participación de actores locales como condición necesaria, en algunos de los procesos del INC, es visto como una posibilidad en clave del EDTR. Para ello debe existir una apuesta a la formación dirigida a instituciones y actores en general.

El territorio es mayormente tomado en cuenta cuando confluyen: una oferta de tierra conveniente, la disponibilidad de recursos para la compra y la existencia de organizaciones de productores con sostenida demanda para el acceso a la tierra.

**Conclusión 2.** La política de tierras ha tenido poco y/o limitado impacto a nivel de las zonas en la que se emplazan los campos, fundamentalmente en aspectos de corte más territorial, constatándose la implementación de un enfoque de intervención que prioriza más lo predial que la concepción de una mirada territorial.

El INC no logra constituir y consolidar un accionar bajo la lógica de colonia, articulada con otras empresas rurales para encarar alternativas o planteos de solución a problemáticas fuera del predio y como zona o como micro localidad/micro región, aspecto amplificado por el accionar de la institucionalidad rural, con marcada especificidad en su accionar.

En relación al accionar interinstitucional, los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), son los ámbitos de referencia para coordinar acciones entre instituciones y organizaciones de productores, siendo de utilidad en ampliar y complementar la mirada y el conocimiento de los territorios rurales al que pudiere tener cualquier institución por sí sola, actuando como espacios de consulta e intercambio permanente.

Más allá de la existencia de estos espacios o ámbitos, el INC no explora como integrarse o sumarse a otros procesos ya existentes, es decir, analizar que aporte podría realizar la política de tierras a otros procesos vigentes y a fortalecer en los territorios (visión desde el territorio). Adicionalmente, tampoco existe una coordinación integral que atienda a la existencia de propuestas de desarrollo existentes en el territorio por parte de otros organismos públicos o de los gobiernos departamentales (visión desde lo institucional). Es decir, explorar que planes o proyectos existen por parte de otras políticas, a los que se agrega o se suma la política de colonización. Planteado en forma de interrogante, cabría formularse las siguientes preguntas: ¿Un programa de desarrollo productivo, necesita o no para lograr un mejor y mayor impacto de la política de colonización?

¿Es lo mismo comprar tierras a nivel nacional donde no hay una intervención planificada, o es mejor adquirir nuevas tierras a los efectos de que esto potencialice a las propuestas ya existentes de otras instituciones como planes y/o Programas?

**Conclusión 3.** No existe una priorización de la acción institucional y colonizadora hacia lugares o parajes más alejados de las capitales departamentales que aborden en forma diferenciada la intervención institucional, ni tampoco acciones o estrategias para la formación de actores para el desarrollo rural en dichas zonas. Estos aspectos impiden o retrasan la apropiación e incidencia de las políticas nacionales por parte de los destinatarios en lugares menos favorecidos.

Colonización ha intentado considerar algunas particularidades territoriales a nivel de sus políticas, a través de la apuesta a llegar a territorios y perfiles de productores en situación socioeconómica más desfavorable, a través de la compra de campos nuevos. Son algunos ejemplos de lo anterior: la proliferación y el incentivo a la constitución de grupos ganaderos en el norte del país, siendo que en el sur, esta dinámica es menos marcada o prácticamente no ocurre, así como el acceso a la tierra por parte de grupos de productores cañeros, adjudicatarios en el Departamento de Artigas.

La localización del territorio, actúa condicionando el accionar institucional, la participación en instancias de capacitación, las posibilidades de acceso a la asistencia técnica, entre otras en la que zonas y colonias lejanas se atienden menos y colonias cercanas se atienden más. Territorios más distantes, también condicionan las intervenciones en materia de infraestructura dado por los mayores costos asociados a cualquier actividad que se proponga y que la institución en general no siempre reconoce. Existieron varias menciones, productores y regionales, a que los procesos están diseñados desde lo urbano, siendo difícil la

implementación particularizada de las políticas y de las herramientas disponibles a nivel del territorio de forma homogénea.

La dimensión de la regional, en referencia a la extensión territorial, los recursos humanos asignados, las distancias y localización espacial de las colonias en el territorio y la cantidad de colonos, hace que se actué mayormente a demanda de las urgencias que se presentan. Esto conspira negativamente para poder pensar y articular aspectos con enfoque de desarrollo territorial rural, el cual exige tiempos de articulación, coordinación y relacionamiento con otros actores. El EDRT tiene requerimientos que pueden verse limitados por las condicionantes estructurales de la institución.

### 8.5. Algunas recomendaciones para profundizar en el tema.

En el presente apartado, se realizan algunos comentarios a partir del trabajo realizado que pueden aportar elementos para profundizar, el conocimiento sobre la temática de acceso a la tierra y su relación con el EDTR:

a) Se deberán tener en cuenta los entornos sobre los que se aplica la política de acceso a la tierra (batería de instrumentos y herramientas) para apoyar zonas más rezagadas en materia de desarrollo o más alejadas de los principales centros urbanos de referencia.

b) Debería capitalizarse por parte del INC y la institucionalidad la existencia de una valoración y visión positiva realizada por los entrevistados de las experiencias de trabajo colonas que reivindican el rol de lo asociativo como forma de abordaje a problemáticas individuales y locales. Sean estas en la modalidad grupal u a través de Organizaciones de productores (Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural), en las que existe un notorio mayor relacionamiento con los actores del territorio.

c) Es posible mejorar y adecuar los procesos institucionales del INC, de manera que los vuelvan más cercanos a los territorios, recorriendo un camino tendiente a fortalecer la vinculación entre actores, donde tendrían un rol importante los CAD y las MDR como ámbitos de coordinación e implementación de la política de tierras.

d) Se considera relevante propiciar la existencia de ámbitos de trabajo colectivo, interinstitucionales, con participación ciudadana, que favorezcan la implementación de las políticas, en este caso la política de tierras, siendo un aporte diferencial del EDTR, que asigna importancia sustantiva a la capacidad de articulación de actores en el territorio.

e) Revalorizar las estrategias y el trabajo que toman en cuenta el EDTR (ámbitos de articulación y participación institucional y de la sociedad civil), lo cual requiere desde las instituciones acciones de formación de actores locales e institucionales. El EDTR es un proceso demandante y sostenido de recursos formados en este enfoque.

f) Explorar la oportunidad de vincular a recursos técnicos de las diferentes instituciones con los enfoques propuestos por el Diploma, el cual representa un modelo que reconoce o unifica el marco teórico con una propuesta de intervención a nivel de los territorios rurales.

g) Como modo de ampliar o enriquecer la visión sobre el presente trabajo, es posible tomar en cuenta las opiniones de otras instituciones y organizaciones que no necesariamente se vinculan con la demanda de tierras (Sociedades de Fomento Rural, Cooperativas, etc.) En este trabajo se acotó el alcance del análisis a la institución promotora y ejecutora de la política (Instituto Nacional de Colonización) y los destinatarios (colonos/productores/organizaciones rurales).

## 9. BIBLIOGRAFÍA.


- Arocena, José (1995). *Desarrollo Local: un desafío contemporáneo.* Nueva Sociedad-CLAEH-Ucudal. Caracas-Montevideo.
- Cal, D. (2016). *Relacionamiento del entramado institucional del departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Estudio de caso*. Tesis de maestría en desarrollo local. Universidad Nacional de San Martín Universidad Autónoma De Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fernández L., M. I. Fernández e I. Soloaga, (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México.
- FAO. Berdegué, J.A. y Favareto, A. (2019). *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe.* 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile.
- Ferreira Chaves, E. (2013). *La nueva colonización "Maestro Soler" su impacto y comparación con las formas clásicas*. Tesis de posgrado. Facultad de Agronomía. Montevideo, Uruguay.
- Fernández, Ana (2016). *El modelo tradicional de colonización en San Javier, Uruguay*. Trabajo final Magister en Desarrollo rural sustentable. Facultad de Agronomía. Montevideo, Uruguay.
- Fernández, Ana (2016). *Caracterización del modelo tradicional de Colonización en San Javier, Uruguay*. Trabajo final Diploma Desarrollo Rural Sustentable. Facultad de Agronomía. Montevideo, Uruguay.

- FLACSO Uruguay (2011), Programa de Cohesión social y Territorial. Uruguay Integra-OPP. Plan estratégico territorial Basalto superficial. Montevideo, Uruguay.
- MGAP - DGDR (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca – Dirección General de Desarrollo Rural). 2008. Resolución ministerial 527/008. Montevideo Uruguay.
- Rodríguez Dávila H. (2013). *Nuevas formas de Colonización: Colonia Líber Seregni*. Tesis Magister en Desarrollo Rural Sustentable. Facultad de Agronomía, Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A.; Boza, S.; Núñez, A.; Rodríguez Vivas, M. y Rengifo, A. (2020). *El cooperativismo agrario y su potencial para el desarrollo territorial: los casos de Chile y Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2020. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A.; Barrenechea, P. Toroncos, C; Sancho, L; Bouzón, H. (2014). *Profundización de la Estrategia Competitiva del Conglomerado Forestal Madera de Tacuarembó y Rivera*.
- SCHETMAN, A, y BERDEGUÉ, J (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP-FIDA-BID**.**
- SCHETMAN, A, y BERDEGUÉ, J (2003). *Desarrollo territorial Rural y Descentralización*. Borrador de Trabajo RIMISP, Santiago de Chile.
- IICA. Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*, San José, Costa Rica.
- Unidad de Seguimiento y Evaluación de procesos Colonizadores del Instituto Nacional de Colonización (expediente interno de referencia- 2019-70-1-01155). Fuente (Spago BI), INC, 2020.

- Uruguay. Ley N° 11.029. Orgánica del Instituto Nacional de Colonización. República Oriental del Uruguay Poder Legislativo 12 de enero de 1948.
- Uruguay. Ley nº 18.187. Colonización de tierras. República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. 2 de noviembre de 2007.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), 2018. *Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte Memoria del proceso prospectivo*.

## 10. TABLA DE ANEXOS.


I) Resolución ministerial N° 527/008 (MGAP, 2008)

II) Información Ganadera Regional. Información DICOSE, año 2019.

III) Regiones Agropecuarias años 1990-2000-2011. Fuente MGAP-DIEA

IV) Cuadro Criterios Selección y Evaluación de Aspirantes.

V) Cuadro 7. Regional Tacuarembó, Modalidad de compra.

VI) Cuadro 8. Modalidad de Compra y modalidad de adjudicación.

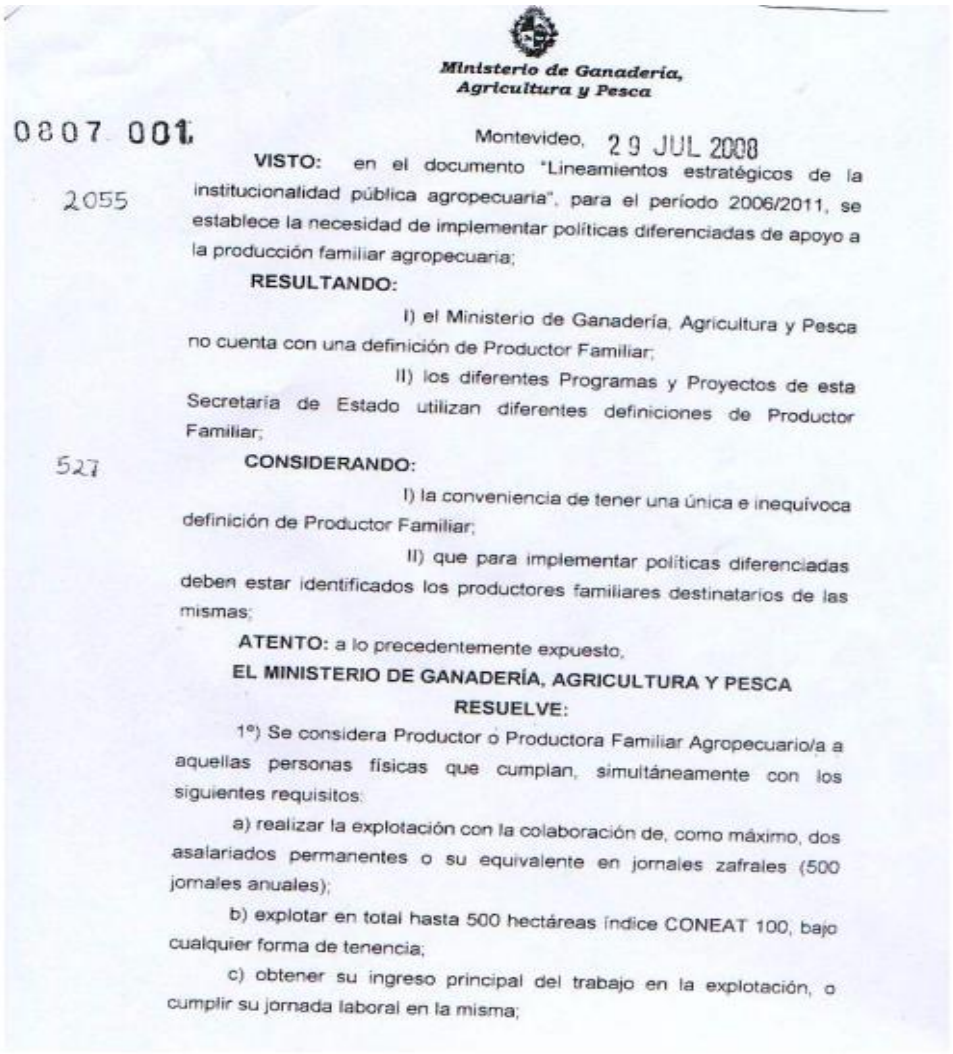
VII) Cuadro 9. Tiempo entre la toma posesión- adjudicación.

VIII) Cuadro 10. Modalidad de Llamados.

IX) Entrevistas a cargos Regionales de Colonización.

X) Entrevistas a Grupos y organizaciones de Colonos.

I) Resolución ministerial N° 527/008 (MGAP, 2008)



Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

0807 001

Montevideo, 29 JUL 2008

2055

**VISTO:** en el documento "Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria", para el período 2006/2011, se establece la necesidad de implementar políticas diferenciadas de apoyo a la producción familiar agropecuaria;

**RESULTANDO:**

I) el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca no cuenta con una definición de Productor Familiar;

II) los diferentes Programas y Proyectos de esta Secretaría de Estado utilizan diferentes definiciones de Productor Familiar;

527

**CONSIDERANDO:**

I) la conveniencia de tener una única e inequívoca definición de Productor Familiar;

II) que para implementar políticas diferenciadas deben estar identificados los productores familiares destinatarios de las mismas;

**ATENTO:** a lo precedentemente expuesto,

**EL MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA**

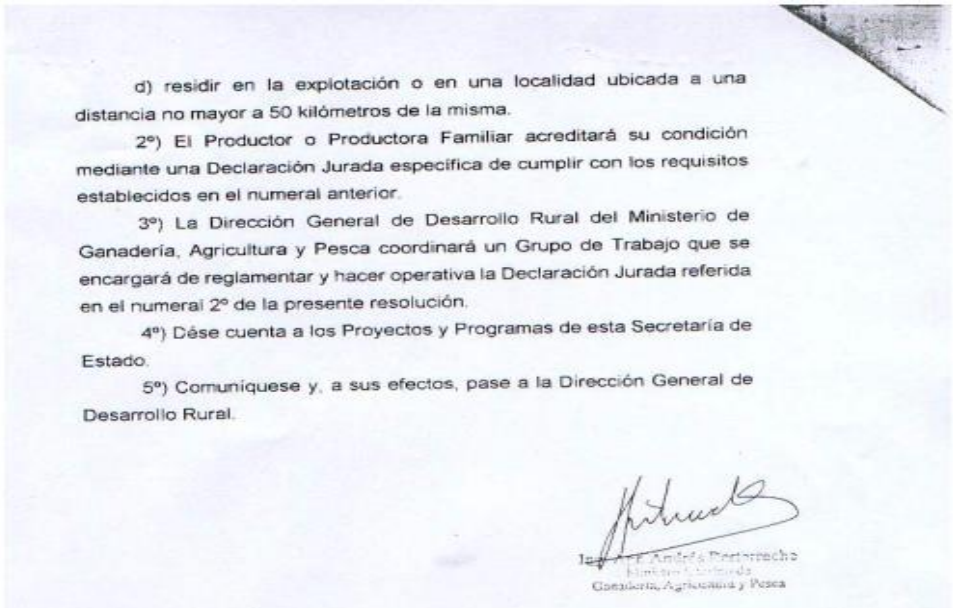
**RESUELVE:**

1°) Se considera Productor o Productora Familiar Agropecuario/a a aquellas personas físicas que cumplan, simultáneamente con los siguientes requisitos:

a) realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales);

b) explotar en total hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia;

c) obtener su ingreso principal del trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma;



d) residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 kilómetros de la misma.

2°) El Productor o Productora Familiar acreditará su condición mediante una Declaración Jurada especifica de cumplir con los requisitos establecidos en el numeral anterior.

3°) La Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca coordinará un Grupo de Trabajo que se encargará de reglamentar y hacer operativa la Declaración Jurada referida en el numeral 2° de la presente resolución.

4°) Dése cuenta a los Proyectos y Programas de esta Secretaría de Estado.

5°) Comuníquese y, a sus efectos, pase a la Dirección General de Desarrollo Rural.

Ing. Agr. Andrés Berterreche
Ministro de Ganadería
Agricultura y Pesca

II) Cuadros 1-6. Información Ganadera Regional. Información DICOSE, año 2019.

**Cuadro N°1.** Forma de tenencia de tierras, en relación a la región y al país:

| **Forma de Tenencia** | **Rivera** | **Tacuarembó** | **Total País** |
|---|---|---|---|
| Propiedad | 54% | 54% | 49% |
| Arrendada | 25% | 24% | 28% |
| Ocupada a cualquier titulo | 14% | 15% | 15% |
| Pastoreo 11 meses | 4% | 2% | 2% |
| Ocupada por empresa y socios | 4% | 4% | 5% |
| Medianería | 0% | 0% | 0% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

**Cuadro N°2.** Estratos por superficies de explotación en relación a la región y al país:

| **Productores** | **Rivera** | **Tacuarembó** | **Total** | **% Región** | **Total** | **% País** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1-49** | 824 | 1.066 | 1890 | 33 | 18.678 | 39 |
| **50-99** | 411 | 390 | 801 | 14 | 6.734 | 14 |
| **100-199** | 412 | 391 | 803 | 14 | 6.894 | 14 |
| **200-499** | 479 | 600 | 1.079 | 19 | 7.907 | 16 |
| **500-999** | 204 | 404 | 608 | 10,5 | 4.437 | 9 |
| **1.000-2499** | 121 | 306 | 427 | 7 | 2.862 | 6 |
| **2.500-4.999** | 33 | 77 | 100 | 2 | 643 | 1 |
| **5.000-9999** | 9 | 15 | 24 | 0,4 | 175 | 0 |
| **10.000 y más** | 6 | 3 | 9 | 0,15 | 31 | 0 |
| **TOTAL** | 2.499 | 3.252 | 5.751 | 100 | 48.361 | 100 |

**Cuadro N°3.** Stock Vacuno en relación a la región y al país:

| **Categorías** | **Rivera** | **Tacuarembó** | **Región** | **Total País** | **% Región** |
|---|---|---|---|---|---|
| Toros | 10.444 | 16.322 | 26.766 | 175.312 | 15 |
| Vacas de cría | 244.315 | 372.247 | 616.562 | 4.250.498 | 14 |
| Vacas Inv | 31.632 | 35.761 | 67.393 | 401.269 | 16 |
| Nov + 3 años | 27.020 | 60.061 | 87.081 | 403.429 | 21 |
| Nov + 2 años | 29.432 | 58.546 | 87.978 | 574.270 | 15 |
| Nov 1-2 años | 36.060 | 75.513 | 111.573 | 904.716 | 12 |
| Vaq + 2 años | 28.248 | 38.995 | 67.243 | 446.995 | 15 |
| Vaq 1-2 años | 59.532 | 103.030 | 162.562 | 1.272.908 | 12 |
| Terneros/as | 127.006 | 216.947 | 343.953 | 2.733.579 | 12 |
| TOTAL | 593.689 | 977.382 | 1571.071 | 11.162.976 | 14 |
| Distribución | 37% | 63% | 14% | | |

**Cuadro N°4.** Stock Ovino en relación a la región y al país:

| Categorías | Rivera | Tacuarembó | Región | Total País | % Región |
|---|---|---|---|---|---|
| Carneros | 5.031 | 12.525 | 17.556 | 139.544 | 12 |
| Ovejas Cría | 129.904 | 300.915 | 430.819 | 3.394.920 | 12 |
| Ovejas descarte | 7010 | 24.395 | 31.405 | 232.535 | 13 |
| Capones | 17.380 | 34.429 | 51.809 | 492.437 | 10 |
| Borregas (s/e) | 12.879 | 32.672 | 45.551 | 388.749 | 11 |
| Corderas DL | 31.471 | 81.952 | 113.423 | 816.074 | 13 |
| Corderos DL | 22.392 | 70.654 | 93.046 | 659.930 | 14 |
| Mamones | 5.114 | 12.616 | 17.730 | 294.514 | 6 |
| TOTAL | 231.181 | 570.158 | 801.339 | 6.418.703 | 12 |
| Distribución | 29% | 71% | 12% | | |

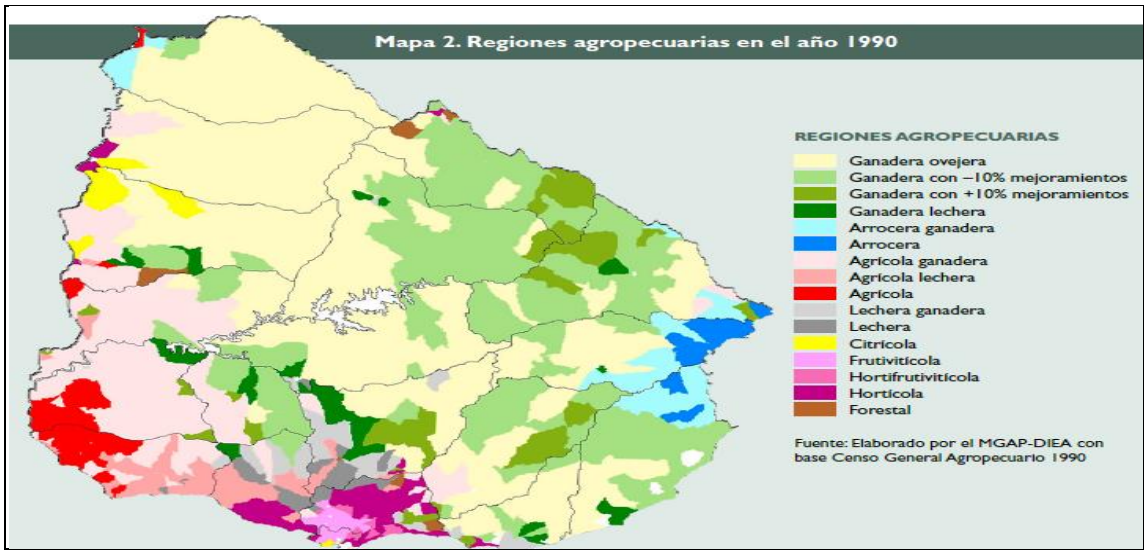
**Cuadro N°5**. **Indicador reproductivo:** Nacimiento Terneros/vaca entorada (% de destete), en relación a la región y al país:

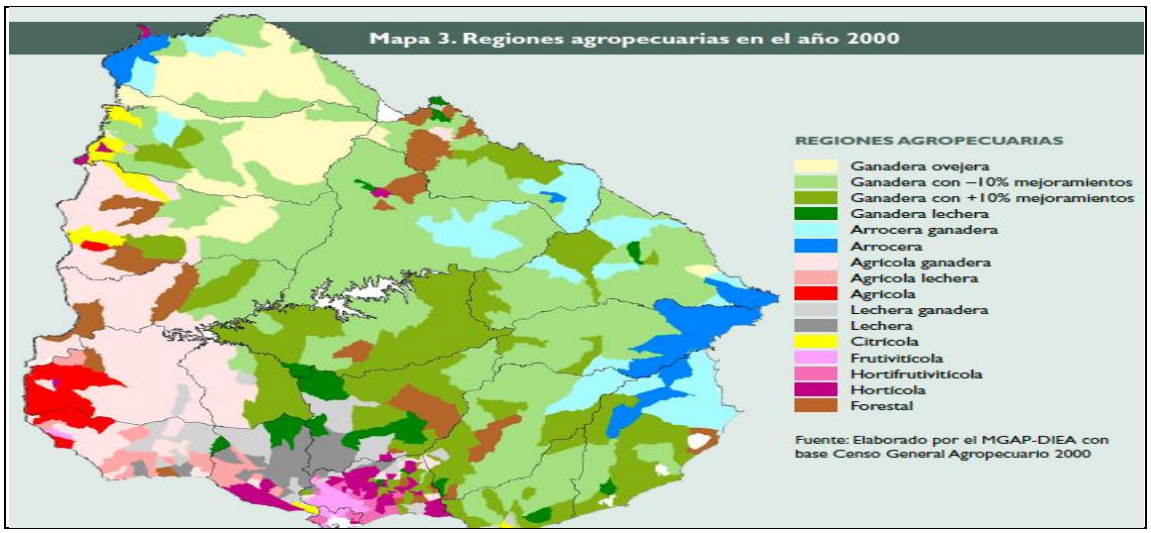
| Categoría | Rivera | Tacuarembó | Total Región | Total País |
|---|---|---|---|---|
| Vacas de cría (2018) | 245.354 | 364.921 | 610.275 | 4.265.197 |
| Nacimientos (2019) | 126.588 | 189.985 | 316.573 | 2.470.331 |
| % Destete | 52% | 52% | | |

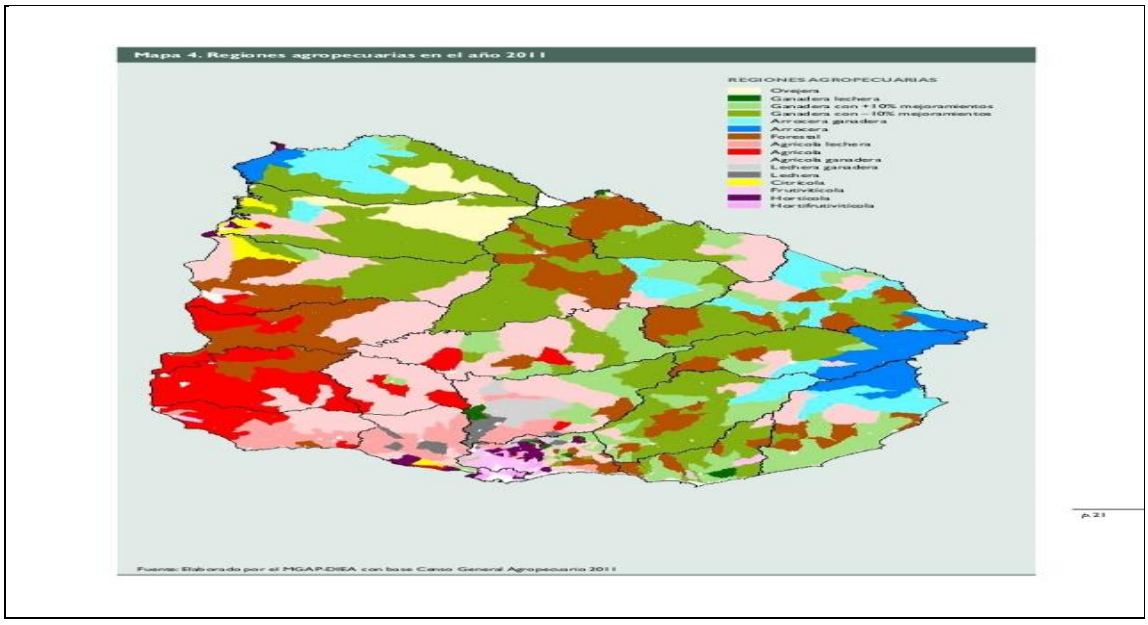
**Cuadro N°6.** Uso del suelo (Hás), en relación a la región y al país**:**

| **Uso suelo** | **Rivera** | **Tacuarembó** | **Total** | **Total País** | **% zona** |
|---|---|---|---|---|---|
| Campo Natural | 616.376 | 1.210.020 | 1.826.396 | 11.236.666 | 16% |
| Praderas artificiales | 41.417 | 51.975 | 93.392 | 1.235.764 | 8% |
| Campo mejorado | 19.432 | 41.441 | 60.873 | 660.473 | 9% |
| Cultivos forrajeros anuales | 9.505 | 22.733 | 32.238 | 530.718 | 6% |
| Campo fertilizado | 3.858 | 9.664 | 13.522 | 140.666 | 9% |
| Tierras de Labranza | 4.149 | 6.990 | 11.139 | 666.308 | 2% |
| Montes artificiales | 119.547 | 95.831 | 215.378 | 902.980 | 24% |
| Huertas, frutales y viñedos | 586 | 43 | 629 | 19.081 | 3% |
| Total | 814.870 | 1.438.697 | 2.253.567 | 15.392.656 | 15% |
| % Mejoramientos | 9% | 8% | 9% | % País | 8% |
| % Forestación | 16% | 8% | 12% | % País | 28% |

III) Regiones Agropecuarias años 1990-2000-2011. Fuente MGAP-DIEA



IV) Cuadro Criterios para la Selección y la Evaluación de Aspirantes.

| DIMENSIÓN | VARIABLE | CATEGORIAS | VALOR CATEGORÍA | VALOR INDICADOR | TOTAL DIMENSIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| SOCIO-DEMOGRÁFICA | EDAD DEL TITULAR | <29 | 4 | 4 | 10 |
| | | 30-34 | 3 | | |
| | | 35-39 | 2 | | |
| | | 40-49 | 1 | | |
| | | 50 y más | 0 | | |
| | TAMAÑO HOGAR | 4 y mas | 3 | 3 | |
| | | 3 | 2 | | |
| | | 2 | 1 | | |
| | | unipersonal | 0 | | |
| | DEP. MENORES y/o Discapacitados | 3 y mas | 3 | 3 | |
| | | 2 | 2 | | |
| | | 1 | 1 | | |
| | | 0 | 0 | | |
| SOCIO-ECONÓMICA | PERSONAS ACTIVAS | 3 y más | 2 | 2 | 5 |
| | | 2 | 1 | | |
| | | 1 | 0 | | |
| | CANT. FUENTES DE INGRESO | 1 | 1,5 | 1,5 | |
| | | 2 | 1 | | |
| | | 3 y más | 0 | | |
| | ACT. ECON. PRINCIPAL | AGRO RUBRO | 1,5 | 1,5 | |
| | | AGRO OTRO RUBRO | 1 | | |
| | | NO AGRO | 0 | | |
| PRODUCTIVA | DISTANCIA A LA FRACCIÓN | Menos de 20 km | 2 | 2 | 22 |
| | | 21 a 40 km | 1 | | |
| | | Más de 41 km | 0 | | |
| | SITUACIÓN TENENCIA | Totalmente segura | 0 | 5 | |
| | | Muy segura | 1 | | |
| | | Segura | 2 | | |
| | | Insegura | 3 | | |
| | | Muy insegura | 4 | | |
| | | Totalmente insegura | 5 | | |
| | CAPITAL DE EXPLOTACIÓN EN SEMOVIENTES | Adecuado (150 UG y más) | 5 | 5 | |
| | | Adecuado con limitaciones (entre 101 y 149 UG) | 4 | | |
| | | Limitado (entre 76 y 100 UG) | 3 | | |
| | | Severamente Limitado (entre 50 y 75 UG) | 2 | | |
| | | Insuficiente (menos de 50 UG) | 1 | | |
| | | No Tiene | 0 | | |
| | ESCALA/RUBRO | Adecuado (más de 250 Ha) | 0 | 5 | |
| | | Adecuado con limitaciones (entre 200 y 250 Ha) | 1 | | |
| | | Limitado 1 (entre 150 y 199 ha) | 2 | | |
| | | Limitado 2 (entre 100 y 149 ha) | 3 | | |
| | | Limitado 3 (entre 50 y 99 ha) | 4 | | |
| | | Inadecuado (<50) | 5 | | |
| | PRECIO DE LA TIERRA | Sin pagar | 0 | 5 | |
| | | <50 USD/ha | 1 | | |
| | | 50,1 a 59.9USD/ha | 2 | | |
| | | 60 a 79,9 USD | 3 | | |
| | | 80 a 99,9 USD | 4 | | |
| | | + 100 USD/ha | 5 | | |
| PROPUESTA* | Pertinencia (calidad) de la propuesta | Pertinencia destacada | 7-8 | 8 | 13 |
| | | Propuesta Adecuada | 5-6 | | |
| | | Propuesta adecuada mejorable | 3-4 | | |
| | | Propuesta aceptable | 1-2 | | |
| | | Propuesta Inadecuada | 0 | | |
| | Viabilidad de implementación | Propuesta viable | 5 | 5 | |
| | | Propuesta viable con bajo riesgo | 4 | | |
| | | Propuesta viable riesgo moderado | 3 | | |
| | | Propuesta viable riesgo alto | 2 | | |
| | | Propuesta de riesgo muy alto | 1 | | |
| | | Propuesta inviable | 0 | | |
| | *LOS POSTULANTES QUE NO [illegible] | | | | |

V) Cuadro 7. Regional Tacuarembó, Modalidad de compra.

**Cuadro N°7.** Campos nuevos escriturados en Regional Tacuarembó (período 2010-2020)

| **Fecha de escrituración** | **Inmuebles** | **Departamento y Localidad de referencia (zona)** | **Modalidad de compra** |
|---|---|---|---|
| 23/12/2011 | 696 | Tacuarembó - Los Furtado | Directa |
| 24/04/2012 | 709 | Paysandú- Piedra Sola | Articulo 35 |
| 24/04/2012 | 710 | Tacuarembó- Tambores | Articulo 35 |
| 23/10/2013 | 713 | Tacuarembó- Cañas | Directa |
| 05/08/2013 | 736 | Tacuarembó- Alrededores | Directa |
| 06/10/2014 | 738 | Paysandú- Queguay | Articulo 35 |
| 24/12/2014 | 781 | Tacuarembó- Cerro del Ombú | Artículo 35 |
| 12/05/2015 | 792 | Tacuarembó- Villa Ansina | Directa |
| 16/07/2015 | 801 | Tacuarembó- Punta Carreteras | Artículo 35 |
| 15/08/2016 | 828 | Rivera- Cerro Pelado | Artículo 35 |
| 13/12/2016 | 833 | Tacuarembó- Curtina | Artículo 35 |
| 20/12/2016 | 835 | Rivera- Tres Puentes | Directa |

VI) Cuadro 8. Modalidad de Compra y modalidad de adjudicación.

| **N°Inmuebles / superficies (Hás)** | **Departamento y Localidad de referencia (zona)** | **Modalidad de compra** | **Modalidad de adjudicación** |
|---|---|---|---|
| 696-112 | Tacuarembó - Los Furtado | Directa | Directa |
| 709-1240 | Paysandú- Piedra Sola | Articulo 35 | Llamado Público |
| 710-382 | Tacuarembó- Tambores | Articulo 35 | Directa |
| 713-1240 | Tacuarembó- Cañas | Directa | Llamado Local |
| 736-44 | Tacuarembó- Alrededores | Directa | Directa |
| 738-1700 | Paysandú- Queguay | Articulo 35 | Llamado Público |
| 781-1700 | Tacuarembó- Cerro del Ombú | Artículo 35 | Llamado Público |
| 792-206 | Tacuarembó- Villa Ansina | Directa | Llamado Público |
| 801- 452 | Tacuarembó- Punta Carreteras | Artículo 35 | Directa |
| 828-452 | Rivera- Cerro Pelado | Artículo 35 | Directa |
| 833-1200 | Tacuarembó- Curtina | Artículo 35 | Llamado Público |
| 835-727 | Rivera- Tres Puentes | Directa | Llamado Público |

VII) Cuadro 9. Tiempo entre la toma posesión- adjudicación.

| **Inmuebles** | **Departamento y Localidad de referencia (zona)** | **Fecha de escrituración** | **Fecha toma posesión colonos** |
|---|---|---|---|
| 696 | Tacuarembó - Los Furtado | 23/12/2011 | 13/12/2012 |
| 709 | Paysandú- Piedra Sola | 24/04/2012 | 15/01/2014 |
| 710 | Tacuarembó- Tambores | 24/04/2012 | 12/10/2012 |
| 713 | Tacuarembó- Cañas | 23/10/2013 | 20/11/2014 |
| 736 | Tacuarembó- Alrededores | 06/10/2014 | 08/10/2014 |
| 738 | Paysandú- Queguay | 05/08/2013 | 15/10/2014 |
| 781 | Tacuarembó- Cerro del Ombú | 24/12/2014 | 05/12/2016<br>07/04/2017 |
| 792 | Tacuarembó- Villa Ansina | 12/05/2015 | 20/03/2017 |
| 801 | Tacuarembó- Punta Carreteras | 16/07/2015 | 1 adjudicada 0tra sin adjudicar |
| 828 | Rivera- Cerro Pelado | 15/08/2016 | 10/11/2016 |
| 833 | Tacuarembó- Curtina | 13/12/2016 | 02/05/2018 |
| 835 | Rivera- Tres Puentes | 20/12/2016 | 07/11/2018 |

VIII) Cuadro 10. Modalidad de Llamados.

**Cuadro N° 10.** Modalidad de llamados implementados en los campos nuevos.

| **Inmuebles** | **Departamento y Localidad (zona)** | **N° Fracciones productivas** | **Modalidad de explotación** |
|---|---|---|---|
| 696 | Tacuarembó - Los Furtado | 1 | Grupal |
| 709 | Paysandú- Piedra Sola | 1<br>2 | Grupal<br>Grupal |
| 710 | Tacuarembó- Tambores | 1 | Grupal |
| 713 | Tacuarembó- Cañas | 1<br>2 | Grupal<br>Grupal |
| 736 | Tacuarembó- Alrededores | 1 | Grupal |
| 738 | Paysandú- Queguay | 1<br>2<br>3<br>4 | Grupal<br>Grupal<br>Co-titularidad conyugal<br>Grupal |
| 781 | Tacuarembó- Cerro del Ombú | 1<br>2<br>3<br>4<br>5 | Co-titularidad conyugal<br>Grupal<br>Co-titularidad conyugal<br>Grupal<br>Grupal |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 792 | Tacuarembó- Villa Ansina | 1<br><br><br>2 | Co-titularidad conyugal<br>Co-titularidad conyugal |
| 801 | Tacuarembó- Punta Carreteras | 1<br>2 | No se definió |
| 828 | Rivera- Cerro Pelado | 1 | Grupal |
| 833 | Tacuarembó- Curtina | 1<br>2 | Grupal<br>Grupal |
| 835 | Rivera- Tres Puentes | 1 | Grupal |

**Anexo IX. Entrevista a Cargos Regionales de Colonización**

**Objetivo:** Identificar por parte de responsables de regionales de que forma la Política de tierras toma en cuenta a los territorios rurales en la implementación de sus acciones.

Se indagan dos niveles a) interno de sus procesos y b) con otros actores.

**Pregunta 1)**

a) Dentro de los 5 procesos clave, en cuales existe margen para incorporar aspectos específicos de los territorios.

| **Procesos clave** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| Compra | | X | XX | |
| Planificación | X | X | X | |
| Llamado | XX | X | | |
| Estudio | | | X | XX |
| Adjudicación | | | | XXX |

b) Comente su rol en cada uno de estos procesos:

Las regionales intervienen en los procesos compra a través de informes visitas y recomendaciones.

Las regionales participan del proceso de la planificación de los campos, en coordinación con el Departamento de Planificación, generando un primer informe de Destino a dar al predio -DDP y una propuesta de fraccionamiento.

Las regionales se encargan completamente de la implementación de los llamados difusión, inscripción, etc. (respuesta unánime)

Las regionales intervienen en los procesos de estudio de los aspirantes poco y nada (respuesta unánime)

Las regionales en la adjudicación no intervienen en nada (respuesta unánime).

El proceso bien marcado en el que actúa la regional es en el llamado. No se comprueban otras interacciones entre la política y el territorio ni con el resto de las determinaciones que se toman.

**Pregunta 2).**

a) Más allá de los 5 procesos claves, que otras acciones o herramientas del INC toman en cuenta al territorio en la implementación de la política de tierras.

| **Otras herramientas** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| Créditos | | X | XX | |
| Capacitación | | X | XX | |
| Asistencia Técnica | | | XXX | |
| Infraestructura (edilicia, caminería, electrificación, etc.) | X | X | X | |
| Otros | | | | |

Se utilizan poco las herramientas de crédito, capacitación y Asistencia Técnica, aunque están disponibles.

Existe preocupación a nivel de los regionales por mejorar las condiciones principales de residencia- infraestructura básica (casa, caminos y electrificación).

Se desestimulan las solicitudes de diferentes aspectos (capacitación, infraestructura, asistencia técnica) por plazos y demoras en las resoluciones para su aprobación/desaprobación). Accionar lento de la institución es visto como problema.

Se apoyan más en las etapas iniciales de instalación del colono/familias y de montaje del sistema productivo (cuando más se necesita).

El territorio condiciona la participación en instancias de capacitación y el acceso a la asistencia técnica (zonas y colonias lejanas se atienden menos - colonias cercanas se atienden más). Además, los territorios distantes, condiciona la intervención en materia de infraestructura por mayores costos asociados.

“Se hacen cosas a impulso personal que cuentan con poco respaldo posterior a nivel de otras unidades del INC. Intra-institucionalmente no existe un acuerdo sobre los enfoques del trabajo”.

a) Cite 2 ejemplos de mayor relevancia para su regional.

Los ejemplos estuvieron pautados por el contraste en la participación en territorios próximos versus distantes y como ello incide sobre todo el accionar institucional. Algunas experiencias refieren a particularidades propias de la regional que no son transferibles a otras zonas (degradación de suelos en Paysandú).

Otras refieren a proyectos de electrificación rural considerándolos más abarcativos y que incluyen a población colona y no colona de los territorios.

Se destacan experiencias en escuelas rurales, bibliotecas, salud y otras, pautando un enfoque y concepción del desarrollo más allá del alcance estrictamente agropecuario.

**Pregunta 3).** Los espacios de coordinación (CAD, MDR), son ámbitos en los que se logra la interacción instituciones-organizaciones para considerar las particularidades de los territorios.

| **Ámbitos e instituciones** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| ¿Se consulta a otras instituciones para incorporar sugerencias? | | XX (CAD) | X | |
| ¿Se consulta a organizaciones de productores? | | | XXX (MDR) | |
| ¿Se las tienen en cuenta? | | XX | X | |
| ¿Qué tanto incidieron en la concreción de la política? | | XXX | | |

Los CAD son los espacios de referencia para coordinar acciones entre instituciones.

Se acuerdan algunos temas en el CAD y luego se trabajaba a nivel de las MDR, para informar o comentar los aspectos trabajados (ahí además se recibían algunas sugerencias). Las MDR eran espacios de trabajo más bien informativas, que lugares activos y de generación de propuesta para la implementación de las políticas públicas.

Las MDR, funcionaban más en base a las propuestas e información desde las instituciones (llamados INC, proyectos MGAP, oferta de cursos o capacitaciones, etc.), que a la propia demanda del sector productivo. La participación, está asociada a los beneficios de esa participación. Cuando no percibía eso, se debilitaba o alejaban del ámbito, hasta que reaparecían convocatorias institucionales.

Cite 2 ejemplos/experiencias que considere más relevantes.

A la hora de citar las experiencias más relevantes, estas se asociaron a los ámbitos de trabajo de los (CAD/instituciones) y (MDR con organizaciones de productores e instituciones). Las mismas se centran en abordajes de intervención en conjunto (modelos de trabajo, capacitación, llamados o convocatorias (MGAP-INC a veces coincidentes fueron palancas para presentarse a convocatorias), otorgamiento de pastoreos (en base al conocimiento y necesidad).

La primera etapa de las coordinaciones, se da el marco del consejo Agropecuario, después las mismas derivan y se canalizan en función del tema o área específica (no implican a todo el consejo y guardan relación con la especialización institucional en cada tema).

**Pregunta 4).**

a) Existen instituciones con las que tiene mayor interacción para el abordaje en conjunto de los territorios rurales.

| **Instituciones** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| Intendencias | | X | XX | |
| Plan Agropecuario | XXX | | | |
| MGAP | XX | X | | |
| UdelaR | | | XX | X |
| MEVIR | | XX | X | |
| SNAP | | XX | | X |
| INIA | | | | XXX |
| Otras SUL, INACOOP (PPJJ). Gremiales Lecheras (APL de | | XX | X | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Paysandú y Parada Esperanza) y SFR San Javier. Arroyo Malo Las Delicias Juan Gutiérrez | | | | |

Desde las Regionales del INC, se interactúa MUCHO son el MGAP-DGDR y el IPA (respuesta unánime)

Se interacciona BASTANTE con MEVIR (dependiendo de sus estrategias en zonas de llamados) y con el SNAP en caso de existencia de áreas protegidas.

Se interacciona POCO con las intendencias y la UDELAR.

No se logran interacciones con el INIA, aunque existen centros de referencia en investigación en cada departamento (respuesta unánime)

b) ¿Cuáles son las 2 experiencias más relevantes y por qué? ¿Qué aspectos principales abordaron- ¿En qué áreas o temas?

Con el SNAP se tienen intervenciones con enfoque de territorio en las zonas a preservar (Comisión Asesora Especifica del paisaje protegido- CAE)

Con las otras instituciones los enfoques son más prediales para el fortalecimiento de capacidades y en materia de infraestructura.

Con el MGAP se interactúa en base al convocatoria y ejecución de proyectos prediales, algunos territoriales (fortalecimiento institucional). Actuaron puntualmente otras reparticiones (RENARE)

Con IPA en materia de jornadas y capacitaciones para el manejo ganadero (apuntan también a su implementación en lo predial).

Con MEVIR en oportunidades de tener intervenciones en las zonas rurales, esta se dirige al fortalecimiento de la infraestructura de residencia predial.

Con MUNICIPIOS e intendencias las intervenciones son con base en mejoras de infraestructura predial (limpieza y construcción de tajamares y caminos internos).

No se tiene un abordaje para vincular a los productores con los centros de investigación para el desarrollo.

Existe en términos generales un abordaje y una actuación por parte de las instituciones con lógica más predial que territorial.

**Pregunta 5).**

a) ¿Considera que la PP nacional toma en cuenta las particularidades de los territorios? ¿Cómo se ajusta/adapta?

No existe una diferenciación hacia lugares más alejados de las capitales, los sistemas están pensados desde lo urbano, siendo difícil una implementación homogénea de las políticas y herramientas disponibles.

Colonización ha intentado considerar particularidades a nivel de sus políticas:

- apuesta a llegar a territorios a los que nunca se había llegado (compra de campos)
- proliferación de grupos ganaderos en el norte del país (en el sur, esta dinámica es menos marcada o prácticamente no ocurre)
- grupos de cañeros adjudicatarios de Artigas

Se destaca por todos los entrevistados el escaso peso en la toma de decisiones que tienen las Regionales en los procesos del INC (se sub utiliza lo que conocen/saben por estar en los territorios).

**Pregunta 6). ¿Tiene algún comentario que entienda relevante considerar como aporte para este trabajo?**

No se ha estudiado y evaluado lo suficiente la política de acceso a la tierra en la modalidad grupal (faltan estudios previos y posteriores) para conocer ¿Cuánto tiempo dedican al campo?, ¿si existieron transformaciones de empleados a productores?, ¿se continúa con trabajos como asalariado y se unió a un grupo?, etc.)

**Anexo X. Entrevista a Productores Colonos.**

**Objetivo:** Identificar por parte de productores/colonos de que forma la Política de tierras toma en cuenta a los territorios rurales en la implementación de sus acciones.

Se indagan dos niveles a) procesos del INC y b) de las zonas o territorios concretos.

Sexo: 3 Mujeres y 3 Varones

Edades: Edades comprendidas entre los 42 y 58 años

Fecha desde que es productor: Todos desde antes del año 2000

El emprendimiento colonico es su principal fuente de ingresos (SI/NO)

2 de 6 manifiestan que el campo del INC es la principal fuente de ingresos.

2 de 6 expresan que el 50% de sus ingresos proviene del campo del INC y 50 % otro campo o actividad agropecuaria.

2 de 6 manifiestan que el campo del INC no es la principal fuente de ingresos.

Se concluye que el campo del INC constituye una fuente de ingresos relevante para los productores.

Reside en el predio: SI X  NO XXXXX

5 de 6 no tienen residencia en los predios (el campo no tiene condiciones o se atiende la dinámica de los campos desde sus predios próximos).

**Pregunta 1.** A) ¿Los productores colonos conocen los procesos implementados por el INC?

| **Procesos clave** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| Compra | X | | XXX | XX |
| Planificación | | | XXXX | XX |
| Llamado | X | XX | XX | X |
| Estudio | | | XXXX | XX |
| Adjudicación | | XX | XX | XX |

Productores y organizaciones conocen poco y nada los procesos internos del INC (24 de 30 respuestas van en esa dirección)

Destacan conocer más de los procesos que les interesa (los llamados)

B) ¿En cuales participaron o incidieron? y ¿de qué manera?

| **Procesos clave** | **NO** | **SI** | **¿De qué manera?** |
|---|---|---|---|
| Compra | XXXX | XX | |
| Planificación | XXX | XXX | |
| Llamado | XX | XXXX | |
| Estudio | XXXXX | X | |
| Adjudicación | XXXXX | X | |

Productores y organizaciones no inciden en los procesos del INC (19 de 30 respuestas).

Cuando inciden, indican que lo hacen en los llamados.

La incidencia en la compra, estuvo asociada a la existencia de otras organizaciones y MDR en el territorio que auspiciaron su concreción a través de hacer conocer la demanda y realizar planteos concretos.

**Pregunta 2.** ¿Cómo se enteraron de la posibilidad de acceder a tierras del INC? Puede marcar más de uno.

| | |
|---|---|
| Difusión por radio | XX |
| Organización de productores | XX |
| Mesa de Desarrollo Rural | XX |
| Técnicos del INC | XX |
| Vecino | X |
| Web | X |
| Otro | X |
| No recuerdo | |

La radio, las organizaciones de productores, las MDR y los técnicos del INC son los mecanismos por los que se enteran.

En forma minoritaria por otras vías.

**Pregunta 3.** Para la presentación al llamado ¿considera que contó con la información suficiente sobre los requisitos para poder postularse?

| | |
|---|---|
| Si XXXXX | No |

5 de 6 considera que contó con información sobre requisitos de postulación.

Uno no contestó las preguntas por no haber sido un proceso a través de un llamado

¿Qué otra información entiende necesaria conocer al momento de la postulación?

5 de 6 entienden que se aportó toda la información necesaria. Una productora realizó comentarios en relación a la necesidad de dar a conocer más las responsabilidades asumidas para el acceso a la tierra.

“Hay cosas que ocurren después de ser adjudicatarios que se entiende necesario conocer antes, fundamentalmente la constitución de garantías, las prendas de los usuarios de DICOSE (productores sin campo), las formas jurídicas los trámites y costos implicados, la responsabilidad asumida de los que tienen campo por los que no tienen campo”

**Pregunta 4.** Durante el proceso previo a la adjudicación ¿contaron con información sobre la marcha del proceso de su solicitud?

| | |
|---|---|
| Si XXXX | No X |

Consideran haber contado con información sobre el proceso (4 de 5 respuestas).

Uno no contestó la pregunta por no haber sido por llamado.

¿Cuál fue la forma en la que accedió a esa información del proceso?

Las oficinas del INC y las MDR en territorio en los que operan, son las formas de acceso a la información. Solo las oficinas regionales en territorios donde no hay MDR.

**Pregunta 5.** ¿Cómo incidió la adjudicación del campo en la zona?

| **Pregunta 5** | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| ¿Cómo incidió la adjudicación del campo en la zona? | XX | XXX | X | |
| ¿Mencione algunos ejemplos? | Permitió poblar la zona con muchos productores pequeños a través de emprendimientos asociativos.<br>Posibilitó la llegada de instituciones a la zona.<br>Potenció la interrelación entre productores (compras, ventas, colaboraciones, jornadas). | | | |

Las respuestas obtenidas en relación a incidencia de la adjudicación del campo en la zona fueron: Mucho 2 de 6, Bastante 3 de 6 y Poco 1 de 6.

**Pregunta 6.** ¿Cuenta con algunos servicios de apoyo a la producción?

| **Servicios de apoyo a la producción** | **SI** | **NO** |
|---|---|---|
| Asistencia técnica ¿Cuáles o de que tipo? | XXXXXX | |
| Financiamiento (de qué tipo- fuentes- características) | XX | XXXX |
| Abastecimiento de insumos | XXXXX | X |
| Otros | | |

6 de 6, cuentan con algún tipo de asistencia técnica (principalmente agrónomo y/o veterinario- Social solo 1).

4 de 6, no acceden a financiamiento (si lo hacen 2 organizaciones de productores (1 cooperativa y una Sociedad de Fomento Rural).

Se abastecen de insumos fuera de la zona, en los centros poblados de referencia.

**Pregunta 7.** Como beneficiarios de la adjudicación ¿Han accedido a otro tipo de proyectos o instrumentos de política pública?

| ¿Accedió a otro tipo de proyectos o instrumentos de política pública? | **SI** | **NO** |
|---|---|---|
| Proyectos DGDR/MGAP | XXXXXX | |
| Proyectos de instituciones (IPA/INIA/etc.) | XXXXX | X |
| MEVIR | XXXX | XX |
| MIDES | X | XXXXX |
| UTE-electrificación rural | XX | XXXX |
| Intendencias/Oficinas de Desarrollo | XXXXX | X |
| Otros (Especificar) | X | XX |
| No hemos participado de otros proyectos | | |

6 de 6 participaron de proyectos MGAP para infraestructura predial

5 de 6 participaron de proyectos/jornadas con INIA e IPA

4 de 6 participaron de la intervención de MEVIR con aporte de mano de obra

1 de 6 participó de intervención con el Mides (en coordinación con MGAP por acceso a electrificación rural)

4 de 6 no cuentan con servicio de electrificación UTE

5 de 6 participaron de intervenciones con las intendencias o juntas locales. No se comprueban otros proyectos (1 de 6).

Esta el MGAP (a través de proyectos de infraestructura y AT), el IPA e INIA (a través de charlas en el campo y jornadas entre colonos), MEVIR (construcciones edilicias de residencia) e Intendencias y juntas (a través de caminería interna y la construcción o limpieza de tajamares).

No está presente el MIDES ni UTE.

**Pregunta 8.** ¿Participa de algún espacio de organización social de la zona?

| ¿Participa de algún espacio de organización social? | SI | NO |
|---|---|---|
| Mesa de Desarrollo Rural | XXX | XXX |
| Directiva gremial | X | XXXXX |
| Socio de gremial | X | XXXXX |
| Cooperativa/Sociedad de Fomento Rural | XX | XXXX |
| Comisión de la zona (escuela-electrificación-policlínica) | XXX | XXX |
| Organizaciones/grupos de mujeres | X | XXXXX |
| Otros | XXX | XXX |
| No participa | | |

3 de 6 participan de las MDR territoriales (donde existen)

1 de 6 participa de directiva y socio de gremial. A nivel rural hay pocas gremiales en los territorios donde participar (como directivos o socios)

3 de 6 participan de otras comisiones (escuela y salud) si tienen hijos menores, sino colaboran.

1 de 6 participa de organizaciones o grupos de mujeres rurales (No hay)

**Pregunta 9. Con qué servicios cuenta en la zona del emprendimiento**

| ¿Con qué servicios cuenta en la zona del emprendimiento? | **SI** | **NO** |
|---|---|---|
| Educación | XXXXXX | |
| Cuidados (adultos mayores /guardería/cuidados especiales, etc.) | X | XXXXX |
| Electricidad | X | XXXXX |
| Caminería | XXXXXX | |
| Salud | XXXX | XX |
| Transporte | XXX | XXX |
| Recreación/esparcimiento/deporte/sociales | XXXX | XX |
| Otros | | |

6 de 6 acceden a educación primaria en la zona de influencia del campo. Para acceder a educación secundaria deben trasladarse a centros poblados mayores.

1 de 6 cuenta con acceso a centros de cuidados, en Tacuarembó ciudad.

4 de 6 no cuentan con servicio de electricidad.

6 de 6 acceden a caminería rural bien mantenida

4 de 6 expresan que existen policlínicas próximas en los parajes

3 de 6 no cuentan con empresas de transporte de ningún tipo en caminos rurales. Dentro de los que cuentan las frecuencias no son diarias.

4 de 6 participan de espacios de recreación. Están asociados a las tradiciones rurales y bailes.

**Pregunta 10.** ¿Existen formas asociativas/organizaciones a nivel del territorio? (Cooperativas, Sociedades, Asociaciones Agrarias y Sociedades de Fomento)

SI XXXXXX NO

6 de 6 expresan conocer a otras formas asociativas en sus territorios.

¿De qué tipo?

- Productores a pastoreo en forestación.
- Grupos de colonos vecinos en el inmueble.
- Asociación Agraria (colonos vecinos)
- Sociedad de Fomento Rural 6ta sección
- Grupo de Mujeres de Bañado de Rocha
- Comisión vecinal de Tres Puentes (acceso al agua tramites con OSE)
- Sociedad de Fomento Rural Comunidad de Cerro Pelado

¿Las formas asociativas, ¿agregan beneficios al territorio?

Si XXXXXX NO

6 de 6 afirman que las formas asociativas agregan beneficios a los territorios.

¿Cuáles?- Ejemplos.

- Mueven la zona.
- Acercan instituciones.
- Generan intercambio sobre formas de trabajo.
- Al haber más productores nucleados en la zona sacan adelante temas chicos (beneficios, formas de colaborar con situaciones puntuales).

- Operativo ración en la sequía 2018, permitió que llegaran raciones a productores de la zona, en camiones a granel que venían importados de Paraguay.
- Acceso a la tierra, a proyectos, a AT, servicios (electrificación).
- Acceso a técnicos y capacitaciones.
- Contacto a nivel social entre productores e instituciones.
- Canales de comercialización conjunto.
- Reúnen demandas de muchos vecinos (que dicen que no saben hablar).

**Pregunta 11.** Las formas jurídicas para grupos exigidas por el INC, generan beneficios para el territorio, frente a otras modalidades de acceso (ej individuales).

| | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| | | XXXXX | X | |
| ¿Cuáles? | Posibilitó crecer a pequeños productores con escaso capital en ganado.<br>Entregar la tierra a grupos es una manera de dar trabajo a más productores.<br>Ventas en conjunto son mejores por poder negociar precios.<br>Surgen ideas complementarias.<br>Acceso a proyectos y recursos que no accedería en forma individual o accedes pero se te hace más difícil.<br>Depende de las extensiones de campo. En la zona campos chicos no permiten vivir y desarrollarse a una familia | | | |

5 de 6 manifiestan que las formas jurídicas agregan Bastante beneficios al territorio. Entienden que la forma de acceso a la tierra en forma grupal es mejor que la forma individual (hay una opinión que refiere al tamaño de los campos para poder desarrollarse).

**Pregunta 12.** ¿En el campo que explota, ha logrado modificar la eficiencia de los sistemas a nivel productivo, económico, ambiental y social? ¿Cómo se expresan?

| Dimensiones | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| Productivos | XXX | XXX | | |
| Económicos | XXX | XX | X | |
| Ambiental | XX | XXX | X | |
| Sociales | XXX | XXX | | |
| ¿Cómo se expresan? | **Productivos:** Inicios desparejos, razas, manejos, rodeos, genética, sanidad, reflejado en la parte económica. Los 2 primeros años no fueron buenos, pero después obtuvieron buenas producciones de terneros y vacas gordas para la venta.<br>**Económicos:** Al inicio tuvieron muchos gastos y después se logró trabajar bien a partir de ganados propios. El campo cumple una función complementaria de ingresos. Se produce más, se comercializan mejores productos (terneros más cantidad y más pesados).<br>**Ambiental:** Realizaron praderas, sombra, divisiones, mejoraron aguadas con cercados y bebederos.<br>**Social:** Con el campo pudieron hacer otras cosas (reparar la casa y la familia vivir mejor). El ser colonos implicaba | | | |

| | |
|---|---|
| | que en la zona se sabe que hay varios productores y su participación como grupo y como individuos. Se los referencia a nivel social en la zona. El contacto con productores e instituciones es un aspecto muy favorable, han fortalecido los vínculos internos entre socios. Se aprendió a trabajar en reuniones actividades, decisiones la gente comparte más, es más solidaria entre sí, se amenizan los gastos. Se trata de ser más grupo. |

En los campos se ha logrado modificar la eficiencia de los sistemas (respuestas unánimes en lo productivo y en lo social).

En lo ambiental y en lo económico existe una referencia a que se ha modificado o avanzado POCO.

Los inicios en la explotación son la etapa más crítica y compleja.

**Pregunta 13.** Los cambios identificados en la pregunta anterior, ¿cómo han impactado en la zona?

| Dimensiones | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| Productivos | | X | XXXXX | |
| Económicos | | XX | XXXX | |
| Ambiental | | XX | XXX | X |
| Sociales | | X | XXXXX | |
| ¿Cómo se expresan? | El predio es chico en relación a campos de la zona<br>Es más difícil ver el impacto en la zona | | | |

| | |
|---|---|
| | A veces muchos tienen la idea de que trabajar en grupo es difícil (depende de cada uno) |

La gran mayoría de los entrevistados expresa que a existencia de predios del INC han tenido poco impacto para la zona, en todos los campos de análisis (productivo, económico, ambiental y social).

**Pregunta 14.** Realización de acciones conjuntas con otras empresas.

| Pregunta 14 | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| Como colonos productores, realiza acciones conjuntas con otras empresas/vecinos de la zona. | | X | XXX | XX |
| ¿Cuáles y en que temas? | Para abordar arreglos de caminería y electrificación rural.<br>Puntualmente han realizado ventas en conjunto con productores de la zona.<br>A veces han coordinado trabajos conjuntos con los colonos vecinos (sanidad).<br>Nunca hicimos o pensamos actividades con otras empresas ganaderas de la zona. Como que cada uno piensa y trabaja en su campo porteras adentro. | | | |

3 de 6 manifiestan haber realizado pocas acciones con otras empresas de su zona.

2 de 6 expresan que no han realizado ninguna acción.

1 de 6 expresa que han realizado bastantes acciones con otras empresas

**Pregunta 15.** ¿Cómo los productores y organizaciones canalizan las necesidades de la zona?

| | **Mucho** | **Bastante** | **Poco** | **Nada** |
|---|---|---|---|---|
| Reuniones con instituciones | | XX | X | XXX |
| A través de las MDR | | X | XX | XXX |
| A través de la Junta Local | | X | X | XXXX |
| A través de su organización | | XX | X | XXX |
| A través de la prensa | | | | XXXXX |
| Otro | | | | |
| ¿Cite 2 ejemplos? | Canalizan demandas a través de MDR donde existen.<br>Referente local para la zona que vive en el poblado. | | | |

24 de 30 expresan que Poco y Nada, canalizan demandas de las zonas

Algunas veces canalizaron demandas a través de las MDR y referentes locales.

Cuando canalizaron planteos en reuniones con instituciones en general son directamente a colonización.

| Pregunta 16 | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| Considera al INC una institución receptiva a los planteos de los productores para canalizar demandas de la zona. | | XXXXX | X | |
| ¿Han realizado planteos o requerimientos de la zona? ¿En qué temas? | | X | X | XXXX |
| ¿Que respuestas obtuvieron? | X | | X | XXXX |

5 de 6 considera a Colonización una institución receptiva.

2 de 6 formularon planteos por caminería y electrificación

4 de 6 No han realizado planteos de la zona. Aunque cuando canalizaron algún planteo, obtuvieron respuestas.

| Pregunta 17 | Mucho | Bastante | Poco | Nada |
|---|---|---|---|---|
| ¿Observa un accionar conjunto de las instituciones en la zona? | | XX | XXXX | |
| ¿En qué temas? | Construcciones de residencia<br>Capacitaciones<br>Proyectos para equipar campos | | | |
| ¿Cite 2 ejemplos? | MEVIR<br>IPA Visitas prediales y capacitaciones<br>MGAP se coordino la presentación de proyectos | | | |

4 de 6 manifiestan observar POCO accionar conjunto de las instituciones.

2 de 6 manifiestan que BASTANTE. “Se ve que hay coordinaciones, pero que nosotros no vemos”

Se observa un enfoque predial.

**Pregunta 18** ¿Identifique las 2 principales acciones de desarrollo para la zona?

- La telefonía celular e internet mejoraron la zona y abarató comunicación
- Las intervenciones de la intendencia en materia de arreglos de casas en los poblados.
- Hoy MEVIR está interviniendo pero la Intendencia ha estado siempre.
- La compra del campo y la entrega a grupos, permite el desarrollo de varias familias.
- La caminería en proceso de construcción a raíz de la planta de UPM, modifica mucho los tiempos de traslado y accesos a los campos y a los pueblitos chicos (con caminos arreglados). Es a instancias de una inversión privada pero beneficia a la zona.
- MEVIR intervenciones en últimos 2 planes nucleados y atención en predios particulares incluido el campo de colonización.
- Colonización a través de la compra del campo y la entrega a 2 grupos de productores.
- Mejoró mucho la conectividad de internet en la zona (algunos la utilizan otros no tanto).
- El acceso a la luz eléctrica (proyecto con el INC y un vecino)
- El acceso a un container que oficia como policlínica del poblado (antes se hacía la ronda en una casa de familia que estaba vacía)
- La mejora de la caminería rural (antes era muy difícil el acceso)
- Las viviendas construidas con apoyo municipal en el poblado (siempre están haciendo)
- Caminería rural, implementada por la Intendencia Departamental de Tacuarembó.

- Intervenciones de MEVIR en alrededores de Tacuarembó aportó soluciones en materia de vivienda.
- La instalación del campo como colonia y el acceso de muchos productores pequeños a campos de colonización.

**Pregunta 19** ¿Esas acciones de Desarrollo Rural, tienen alguna relación con la participación de los colonos/institución?

- 1 de 6 expresa que NO. Lo de la señal de telefonía no se sabe por qué se dio. Pero mejoró mucho y abarató la comunicación.
- 5 de 6 expresan que las acciones de desarrollo en su zona, estuvieron vinculadas al accionar del INC.

La compra del campo y la entrega a productores.

El acceso a la tierra permitió brindar soluciones de trabajo e ingresos a unas cuantas familias de productores chicos y empleados rurales de estancias de la zona.

En relación a la intervención de MEVIR, el campo no tenía hasta la fecha condiciones para residencia (se construyó un galpón ganadero con perforación) y se podrá conectar la electrificación en poco tiempo.

MEVIR intervino poco en la zona por falta de documentación de los padrones rurales a nivel del poblado de Cañas. MEVIR llegó a la zona porque estaban los predios del INC para construir.

Se realizaron las gestiones necesarias ante el INC para lograr la intervención de MEVIR para la construcción de una vivienda y un galpón tipo comunal como centro de reuniones de la COOPLT.

Los colonos son los principales actores de la zona en impulsar procesos en Tres Puentes.

**Pregunta 20 ¿Tiene algún comentario que entienda relevante considerar como aporte para este trabajo?**

1 de 6 realizó un comentario o aporte al trabajo.

Se necesita relevar en el departamento y de las diferentes zonas la demanda de tierras que existe aún. Hay muchos productores chicos que necesitan tierras. Por otro lado hay gente que no tienen tanta necesidad de tierras y si tiene acceso y si esas tierras tienen el uso más adecuado por parte de estos).