

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La política de tierras a través de colonización

Adan Tort

2014

CAPITULO I

I-1 Introducción

El objetivo central de este trabajo es presentar mediante un análisis descriptivo y de manera comparada la política pública de Colonización. Elegimos para ello dos períodos que a nuestro juicio marcan distintas modalidades de gestión y consecuentes performances.

El primer período de 57 años está comprendido por el año de creación del Instituto Nacional de Colonización (INC), 1948 y el año 2005, en que llega por primera vez una fuerza política de izquierda al gobierno, el Frente Amplio. Es en este punto de inflexión donde comienza a nuestro juicio la nueva etapa en materia de colonización, para lo cual intentamos registrar distintos indicadores que muestran la eficacia que manifiesta la nueva modalidad de gestión.

Esto se fundamenta en el empuje de manera integral que presenta la política colonizadora, que va más allá de la incorporación de tierras al Ente.

Este segundo período de siete años nos podrá arrojar luz sobre dicho desempeño e intentará revelar las potencialidades y limitaciones que presenta la “Nueva Colonización”.

La propuesta de análisis revela un interés personal por el tema y se fundamenta además en la poca difusión y escaso tratamiento de una política pública de larga data, con una Institución como el INC, que recrea en los avatares de su propia creación, de su gestión y desempeño capacidades singulares de nuestro Sistema Político, como son la adaptación, la negociación, o la propia coparticipación, con demandas, apoyos, frenos y contrapesos.

La Colonización en Uruguay ha presentado varias etapas, a través de las cuales se fue configurando la política, donde se asiste a la creación de un marco jurídico formidable, la Ley 11.029, y una Institución que tuvo un desempeño magro en función de los objetivos anhelados.

Este desempeño obedece a distintas variables que tratamos de sondear a lo largo del análisis y presentamos a nuestro juicio, aquellas que marcan el rumbo a distintas performances en clave comparada.

En el Capítulo I presentamos una reseña histórica que muestra los momentos más destacados en todo el proceso colonizador, marcados por hechos o reglamentaciones que propendieron al desarrollo del mismo. Ofrecemos también, en el mismo Capítulo, las definiciones conceptuales que delimitan nuestro objeto de estudio, la Institución INC, misión y visión que comporta en función de sus objetivos, al tiempo que incorporamos unamirada global sobre el escenario donde se desarrolla la Política Pública, por lo que exponemos aquellas tendencias más dominantes que se observan en el sector agropecuario, de manera de contextualizar desde el punto de vista socio-económico nuestro análisis.

En el Capítulo II hacemos referencia a aquellas corrientes de pensamiento sobre las que nos apoyamos para indagar la problemática elegida. Es así que en la variante del Institucionalismo Histórico, con sus potencialidades y limitaciones, observamos el accionar institucional de la política de Colonización, en dialogo con otros aportes teóricos que dan cuenta de distintas variables intervinientes y enriquecen el análisis, como ser el Corporativismo. Proponemos conjuntamente un enfoque de la Política Pública, y destacamos la relevancia de la misma, dada la modificación del escenario político nacional

desde el año 2005, y el consiguiente movimiento pendular hacia un Estado más participativo.

Nuestro problema de análisis revela el tipo de trabajo a realizar, en tanto análisis descriptivo del desempeño de una Política Pública y una Institución creada a tal fin, y a la vez comparativo, para lo que se proponen dos períodos bien definidos y argumentamos sobre la elección del momento de corte, que es el año 2005, donde una variable fundamental entra en escena, el cambio de fuerza política en el gobierno. Para ello registramos la performance de la Colonización en el período 1948-2005, y en su nueva etapa con la égida de la nueva administración.

Incluimos además, una revisión de aquellos sectores y actores, sociales y políticos, e instancias que se han constituido en apoyos e hitos en el quehacer colonizador y aquellos que oficiaron de factores de freno y constituyen variables explicativas para el desempeño y los resultados alcanzados.

En el Capítulo III analizamos la primera de las dos etapas antes señaladas para nuestro estudio del INC y su trayectoria. En tal sentido consideramos necesario definir un modelo colonizador que abarca más de medio siglo, con algunas variantes registradas como altibajos, pero que no cambian el sentido más sustantivo de dicho desarrollo.

A continuación se hace un análisis de las etapas que transcurrieron en ese período, con sus respectivos desempeños, niveles de apoyo y resultados de cada etapa, lo cual abarca desde 1948 hasta 2005 y arroja un resultado en cuanto a performance de Política Pública, que admite incluso, distintas interpretaciones.

Para ilustrar de manera más global estos resultados presentamos algunos datos extraídos del Censo 2005 de Colonización, que nos permiten interpretar mejor la aplicación de la política colonizadora. En tal sentido las tierras incorporadas en más de 50 años revelan poca eficacia de la misma y una baja incidencia de la legislación que la sustenta, donde otros indicadores apuntan en la misma dirección, como ser el número de colonos o el porcentaje de residencia de los mismos en las colonias, etc.

La “Nueva Colonización” es el segundo período que analizamos en el Capítulo IV. El mismo comienza en el año 2005 llegando hasta el presente y revela cambios en la gestión y el desempeño, los que se traducen en indicadores y marcan una tendencia en materia de política pública. Es así que observamos esta nueva etapa mediante la producción institucional de los planes Político (2005-2009) y Estratégico (2010-2014) y el nuevo rumbo en materia de gestión que revelan un proceso de modernización de una institución que hacia el año 2000 se preveía su inminente cierre.

El impulso que impone la nueva fuerza política que asume el gobierno nacional en 2005 a la Política Pública en el marco de la estrategia del “Uruguay Productivo”, es el punto de inflexión que fijamos como parte aguas de nuestro análisis comparativo. Desde allí se promueve una integración diferente del propio INC, donde se integran actores y sectores como la propia UDELAR, que dinamizan el accionar de la gestión y promueven de manera entusiasta una nueva dinámica y donde se produce una revitalización y modernización de la herramienta.

Como nos revelaron distintos funcionarios, en entrevistas realizadas, el trabajo ha sido arduo considerando el tiempo que la Institución permaneció fosilizándose, careciendo de recursos y estímulos para su funcionamiento y gestión. La Licenciada María N. Sanguinetti, Gerente del Área de Colonias, comenta que a su ingreso al INC en 2007 habían más máquinas de escribir que computadoras.

También el universo de las colonias presentó todo un desafío, ya que el mismo no se constituía como política integral de desarrollo. En trabajos de la Unidad de Capacitación del INC se muestra el escaso conocimiento de los colonos de la Ley 11.029, sus deberes y derechos, y su visión distante de la Institución a la que muchos la consideran un mero Ente recaudador.

El despliegue de la “Nueva Colonización” representa un nuevo modelo en la materia; de 2005 a la fecha se avizoran algunos resultados prometedores y cualitativamente distintos, por lo cual se puede pensar en un proceso de política pública más integral, sostenido y sustentable. Otro indicador de cambio nos manifestaron que constituyó nuestra propia presencia e interés en una Institución olvidada e ignorada por mucho tiempo.

Con énfasis en el carácter asociativo de los nuevos emprendimientos se promueve el despliegue integral de la Ley 11.029 y es por ello que consideramos que esta Política Pública adquiere una gran relevancia a nivel nacional. Si bien no ha sido mayormente difundida o abordada, constituye el intento más notorio de reforma de las estructuras agrarias del país, problema que ha estado presente desde los orígenes de la Nación.

Las instancias interinstitucionales que promovieron de manera más prominente a la Colonización son también consideradas como variables de primer orden. Destacamos por su importancia en los dos períodos analizados y sus procesos, al Congreso Nacional de Colonización de 1945 y la Mesa de Colonización de 2002, de los que ofrecemos algunas definiciones, a nuestro juicio más significativas, siendo resoluciones que se recogen en el quehacer institucional de ambas etapas. A tal fin en los Anexos incluimos dichos aportes, así como material gráfico (mapas) que ilustran algo de la realidad del universo de Colonización.

I-2 Reseña histórica de la colonización en Uruguay

Existe acuerdo en varios autores en señalar que la colonización en Uruguay ha tenido cuatro etapas desde el siglo XIX a las postrimerías del XX. Consideramos que el inicio del tratamiento del problema de la tierra de manera integral tiene sus raíces en la época de la Corona española, cuando en el año 1811 el Capitán de Navío Félix de Azara desde la “Memoria del estado rural del Río de la Plata”, plantea soluciones para el arreglo de los campos.

En setiembre de 1815 Artigas en el Reglamento “Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados”, propone una reestructuración del modelo de desarrollo agropecuario, basado en reparto de tierras sobre una base de justicia social y a la vez con un sentido de desarrollo productivo y repoblamiento de la campaña.

Pero la historia registra el fracaso de tales proyectos, previos a la consolidación de la nación independiente.

Danilo Astori en 1971 señalaba que “los planes españoles tuvieron una característica común: su inviabilidad práctica, derivada de la existencia y actuación del gremio de hacendados, dominado por los grandes propietarios.”. Esta afirmación puede hacerse extensiva a todas las etapas que estudiaremos, sin por ello constituirse en la causal única, pero de una incidencia superlativa.

Recién pasada la primera mitad del siglo XIX marcaríamos el inicio de la primera etapa de la colonización teniendo en cuenta las medidas adoptadas a ese fin.

- En 1853 se crea la sociedad de Población y fomento, que constituye un aporte de carácter privado para la colonización agraria.
- 1857. Fundación de Colonia Valdense.
- 1858. Fundación de Nueva Helvecia.
- En 1880 el Poder Ejecutivo autoriza a la formación de colonias o ayudar a empresas de colonización, con lo cual el impulso adquiere formalidad mediante un régimen de contratación y regulación oficial.
- 1882. Un decreto dispone que tierras fiscales ocupadas por arrendatarios pueden destinarse a la formación de colonias agrícolas.
- 1889. El Estado promulga leyes que autorizan al Poder Ejecutivo a emprender la colonización o prestar su concurso subsidiario a empresas privadas, a las que se otorgan diversas exenciones fiscales.

Este período muestra algunos logros cuyo impacto socio económico llega a nuestros días, pero también muchas empresas emprendieron una actividad especulativa y no creadora, por lo cual se registran grandes fracasos.

La segunda etapa del recorrido se enmarca entre los años 1905 y 1923, coincidiendo con el período del primer batllismo.

- 1905. Se crea la Comisión Honoraria de Colonización, luego designada Comisión Asesora de Colonización y en diciembre de ese mismo año mediante Ley se faculta al Poder Ejecutivo a disponer de recursos para la expropiación de tierras destinadas al ensanche del ejido de Paysandú y la formación de colonias en ese Departamento.
- 1913. Ley 4301 autoriza al Poder Ejecutivo a la emisión de un empréstito para la compra, expropiación y fraccionamiento de tierras con destino a colonización en forma de venta de chacras a aspirantes a colonos (una por aspirante) con plazo de 30

años de financiamiento. Se exonera de contribución inmobiliaria por 10 años a fin de incentivar la plantación, exigiendo un 50% del área cultivada.

- 1915. Fundación de la Comisión Nacional de Fomento Rural.
- 1921. Ley 7377 Autoriza al Banco Hipotecario del Uruguay a otorgar préstamos para la compra de tierras con un financiamiento del 85% del valor del predio. Se disponen condiciones como la exigencia de residencia permanente, trabajo directo en el predio y una extensión menor a 73 hás., lo cual denota el perfil colonizador.

Hacia el final de este período no se registran mayores avances ni tampoco impactos significativos, totalizando unas 22.500 hás. incorporadas de manera individual y dispersa y con propiedad privada de la tierra, careciendo de proyectos colonizadores colectivos.

La tercera etapa corresponde a la actuación del BHU como agente encargado de la colonización y se extiende hasta 1948, año en que se crea el Instituto Nacional de Colonización (INC).

- 1923. Ley 7615 crea la Sección de Fomento Rural y Colonización del BHU, la que cuenta con independencia económica y financiera respecto a las demás secciones del Banco.
- 1929. Se aumenta el capital de la Sección, al tiempo que se amplían las facilidades a los colonos, eximiéndolos del aporte del 15% del valor de la compra.
- 1932. Se amplía la cantidad de hectáreas pasibles de ser adquirida por colonos (entre 75 y 300) a cuyo fin se otorgaban préstamos en los cuales disminuye el aporte del Banco y se exige un mínimo del 50% de la superficie a ser adquirida con suelos aptos para la labranza (Ley 8829).
- 1933. Ley 9053 aprueba la concesión de préstamos hasta de 20% del valor del predio para compra de ganado y mejoras del mismo.
- 1941. Ley 10051 permite el fraccionamiento en lotes mayores y menores a los límites fijados anteriormente (75-300 hás).
- 1945. Ley 10694 aumenta el capital de la Sección Fomento Rural del BHU, se autoriza a tomar campos en arrendamiento para sub arrendarlos y se amplían los fondos del “Crédito Agrícola de Habilidad” destinado a los colonos que se inician y la instalación de cooperación de producción.

Con características variables en la forma de colonización en cuanto a la tenencia de tierra, en propiedad o no, aisladas o agrupadas en colonias, esta etapa registra un avance significativo con un total de 199.435 hás. colonizadas.

Corresponde mencionar que en mayo de 1945 se realizó en Paysandú el Congreso Nacional de Colonización, organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural, que se erige como antecedente más inmediato y preponderante para la promulgación de la Ley 11029 que crea el INC en 1948.

La cuarta etapa corresponde al ciclo iniciado en enero de 1948 por el INC y su desempeño del que se pueden marcar sub etapas con distintas performances y gestiones en la política pública de tierras.

- 12 de enero de 1948. Ley 11029 crea el INC, y marca un apogeo del afán por transformar las estructuras agrarias con un marco jurídico excepcional, el cual si bien no se ha constituido en un elemento decisivo, tampoco fue un factor de freno.

Esta etapa podemos extenderla hasta el presente siglo, más concretamente hasta el año 2005, en el cual se produjo un viraje en la conducción política del país, al tiempo que se

redimensiona y revitaliza al INC como herramienta sustancial en materia de política de tierras del país.

- 2002. Este año la Mesa Nacional de Colonización elabora un documento, “la Colonización y el Instituto Nacional de Colonización”, de integración multisectorial, asume una posición de defensa crítica del Ente, promoviendo modificaciones al mismo.

Al igual que en la referencia al Congreso Nacional de Colonización del año 1945, destacamos este mojón como un valioso aporte a la nueva etapa que se gesta, en tanto revitalización integral.

Cabe señalar que en el período de actuación del INC hasta 2005 se incorporaron algo más de 335 mil há., con un promedio inferior al del período anterior.

- 2005. Plan político de Colonización.
- 2006. Ley 18064 crea un adicional al impuesto a las transacciones patrimoniales cuando tienen por objeto inmuebles rurales.
- 2007. Ley 18187 introduce modificaciones a la Ley 11029 en sus artículos 28, 35, 70, 71 y 101, promoviendo la colonización y en su artículo 12 la descentralización creando en cada departamento un Consejo Consultivo de Colonización, los que cumplirán funciones de asesoramiento y apoyo, coordinando además acciones con centros de investigación, mesas de colonos, instituciones de enseñanza, etc. que sean necesarias a los efectos del plan de repoblamiento.
- 2010. Plan Estratégico de Colonización.

Cuadro 1: La Colonización a través de sus períodos

Período	Años	Has. Colonizadas	Prom. Anual
1905 -1923	18	22.500	1250
1923 - 1947	25	199.435	7977
1948 – 2005	57	335.388	5877

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

I-3 La Colonización y el Instituto Nacional de Colonización

Definimos la colonización a partir del artículo 1º de la Ley 11029 del 12 de enero de 1948 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”.

Cabe destacar que esta Ley promueve no solo un simple reparto de tierras, sino que además constituye un freno a la concentración de las mismas en pocas manos. Atiende al desarrollo en tanto producción planificada y no anárquica, al tiempo que propone brindar un espacio de creación de cultura que refuerza los lazos del trabajador con su medio, tratando de evitar el despoblamiento rural.

Por el artículo 2º de la misma Ley se crea el INC “sobre la base de la actual Sección de Fomento Rural Y colonización del BHU. Dicho instituto funcionará como Ente autónomo, con personería jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones que establecen la presente y demás leyes de la nación”.

El INC, en tanto visión definida, “será la organización pública de referencia en materia de política de tierras del país, que promueve la radicación y el desarrollo rural en su conjunto”. La misión definida por las autoridades a su cargo en el período 2005-2010, es “aplicar la Ley de creación en todos sus términos, con el objetivo de propulsar la colonización tal como se entiende en su artículo 1º”.

El INC posee tierras en propiedad que son adjudicadas a través de llamados públicos o de manera directa a los colonos/as, que pueden ser individuales o grupos de individuos, los que deben cumplir una serie de requisitos y obligaciones.

Actualmente existen cuatro tipos de colonos, según su relación con respecto a la forma de tenencia de la tierra: los arrendatarios y los propietarios a los que debemos agregar los promitentes compradores y ocupantes precarios. Las obligaciones son las mismas para los distintos tipos, sumándoles a quienes son arrendatarios la obligación de pago de la renta de la tierra, y cuotas a los promitentes.

En la nueva etapa del INC se otorga la tierra luego de una selección cuidadosa en forma de precariato por el lapso de dos años, a fin de evaluar su desempeño para luego incorporarlos de manera plena.

Una particularidad de la Colonización es que la renta de la tierra es menor a la de mercado de manera significativa, dado su objetivo de procurar el acceso a la tierra de aquellas familias rurales que no tienen posibilidades de acceder por el mercado.

Por este medio se procura una adecuada sub división de la tierra, abatiendo los extremos, es decir minifundios y latifundios, al igual que la extranjerización del recurso.

El INC tiene una estructura descentralizada con 14 regionales en todo el país: Artigas; Canelones, Cerro Largo, Florida, Guichón, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Soriano, Salto, San José, Tacuarembó y Tarariras. Además, por la Ley 18187 del año 2007 artículo 12 se crean los Consejos Consultivos Departamentales de Colonización en el marco de los Consejos Agropecuarios, los que cumplirán funciones de asesoramiento y apoyo, coordinando acciones con otros organismos y entidades.

La tierra administrada por el INC se distribuye en fracciones, que conforman la unidad que es entregada al colono para su explotación. A su vez, las fracciones componen las colonias o inmuebles, que son las tierras que adquiere el Ente para su fraccionamiento y distribución.

Dado que existen colonias en cada uno de los departamentos del país, el INC posee oficinas regionales en casi todos ellos, que permiten atender mejor las demandas de los colonos, a

las que se agregan los Consejos Consultivos, que viabilizan la descentralización de varias tareas en la gestión del Ente.

I-4Tendencias dominantes en el sector agropecuario

Para analizar el desempeño de la Colonización en Uruguay es necesario contextualizarla en el marco de las tendencias más importantes que caracterizan el desarrollo capitalista de nuestro medio agropecuario.

Con un cuadro de emigración acelerada y de pobreza rural, la vía prusiana¹ de desarrollo ha consolidado un modelo que fue capaz de sobrevivir a los intentos de modificación y en las últimas décadas muestra con crudeza la difícil situación a que se enfrentan los sectores más vulnerables del medio rural.

Sin perjuicio de incluir algunas variables que intervengan en el proceso, mencionaremos las más importantes, las cuales se encuentran fuertemente interrelacionadas.

- Mayor concentración de la tierra

La característica del país en lo referente a la tenencia de tierras destaca por su estructura altamente concentrada y polarizada, en donde el 8 % de los grandes productores ocupan en sus distintas variantes el 75 % de la superficie agropecuaria y forestal del país, mientras el restante 92 % se reparte el 25 % de la tierra. Esto arroja un promedio de 2.648 hás por establecimiento para el primer grupo, mientras que para el segundo es de 76 hás.

- Disminución de las unidades de producción

En 1956 los censos marcaban la existencia de 89.000 predios y luego de tres décadas se registraban 54.000, lo que reveló la desaparición de 35.000.

Estas cifras se traducen en un guarismo alarmante, que expresa que en este tiempo se ha expulsado al 36 % de los productores, más de 1.000 por año, siendo los propietarios pequeños, de entre 1 y 9 hás, los más afectados, con lo cual esta tendencia adquiere una fuerte connotación social.

- Emigración rural

Esta tendencia se asocia fuertemente a la anterior en cuanto el despoblamiento rural continuo ha ido de la mano de la gran expulsión de productores familiares que caracterizó las últimas décadas.

¹ El camino utilizado para el desarrollo del capitalismo en la agricultura ha sido generalmente la vía prusiana o junker, en el que la propiedad terrateniente se transforma progresivamente en una empresa dando origen a una pequeña minoría de grandes granjeros. El otro camino conocido como la vía norteamericana o farmer, se desarrolla en espacios donde no existen haciendas terratenientes a partir de la destrucción de las mismas a través de la confiscación y fragmentación de las posesiones feudales.

Entre 1956 y 1990 la población rural disminuyó en más de 200.000 personas, de las que 150.000 eran trabajadores rurales. Esta emigración rural produce vaciamiento y envejecimiento de la población del medio rural, lo cual se asocia a una pérdida cada vez mayor de dinamismo, al tiempo que los emigrantes, en gran medida pasaron a engrosar las áreas sub urbanas y marginales de las ciudades, con condiciones de vida sumamente penosas.

- Extranjerización de la tierra

Siguiendo una lógica de mercado y dada las diferencias de precios de la tierra en cuanto a la región, al tiempo de la muy baja intensidad en el uso de la misma, propiciaron una constante extranjerización de este factor productivo.

Hacia fines de los ochenta ya se estimaba que 1.3 millones de hectáreas estaba en manos de extranjeros no residentes en el país.

El 70 % del área forestada es propiedad de empresas extranjeras, al tiempo que unos pocos pooles de siembra argentinos controlan la mayor parte del área de plantación de cultivos industriales, y a modo de ejemplo un solo empresario brasileño (Ernesto Correa) posee más de 100.000 hás en Cerro Largo.

El precio de la tierra se multiplicó 2,5 veces entre 2005 y 2006, empujado por el alza de precios de los productos agrícolas. Aún así son los más bajos de la región, pero tengamos en cuenta el fuerte limitante que constituye a las aspiraciones colonizadoras.

Desde la Comisión Nacional de Fomento Rural, se alerta sobre los riesgos que comporta la concentración y extranjerización de nuestros recursos:

- Pérdida de control nacional sobre el territorio y los recursos naturales, lo que significa pérdida de soberanía.
- Expansión de modelos tecnológicos importados y en muchos casos depredadores de los recursos naturales.
- Pérdida de control nacional en las fases industrial y comercial de los productos agropecuarios.
- Dificultad de controlar, mediante legislación, la influencia de los procesos de la economía globalizada sobre estos hechos.
- Cambios en el uso de la tierra. El área forestada creció de 45.000 hás en 1990 a 740.000 en 2005, mientras que la de soja pasó de 29.000 hás a 366.000 entre 2002 y

2007. Entre 1997 y 2005 el número de tambos se redujo de 5.500 a 4.600, reduciéndose también la superficie total lechera en 150.000 hás.

- Degradación de los recursos naturales. Esto se traduce en una pérdida de biodiversidad al transformar grandes áreas de pradera y pastizales en monocultivos agrícolas y forestales, causa de desplazamiento de flora y fauna autóctonas. También en erosión de suelos en aproximadamente 30 % de la superficie por sobre pastoreo, agricultura continua sin rotación y deforestación.
- Otros impactos son el riesgo de aparición de especies resistentes por abuso de herbicidas y riesgo a la salud humana.

A grandes rasgos, estas son las principales tendencias que caracterizan al sector agropecuario nacional y constituyen el marco general en que se desarrolla la gestión de Colonización.

Gráfico 1: Distribución de la superficie agropecuaria nacional.

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II

II-1 Marco Teórico

La variante del neo-institucionalismo histórico es la apelación teórica más recurrente al momento de efectuar anclajes en nuestro estudio. La “dependencia del rumbo” (KRASNER) implica la influencia que frecuentemente, a través del tiempo, ejercen distintos elementos institucionales sobre las decisiones políticas y sobre el desempeño de los gobiernos, por lo que las normas instituidas permanecen.

Pero para abordar un enfoque desde la óptica del neo-institucionalismo necesitamos establecer que se entiende por institución y cuáles son sus roles.

“Las instituciones políticas son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción de los actores estratégicos involucrados en el proceso de decisión pública y regulan la forma de procesar demandas, resolver conflictos y distribuir recursos públicos en el sistema político (rol regulativo). Asimismo, las instituciones dan un marco de estabilidad garantizando la repetición constante de determinados comportamientos de los agentes que ejercen el poder y de todas las actividades vinculadas a este último (rol normativo). Por su parte, este conjunto de reglas constituyen un elemento simbólico a partir del cual los actores interpretan el mundo que los rodea (rol cognitivo)” (ZURBRIGGEN 2005).

Por su parte D. North diferencia entre instituciones formales y no formales. Las instituciones están formadas por reglas formales (reglas, leyes, constituciones), que constituyen normas de actuación explícitas, burocráticas y orientadas a normar y reproducir la vida colectiva. Las instituciones informales son las normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto impuestas. Insiste en la importancia de diferenciar entre unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las leyes formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social. (ZURBRIGGEN 2006)

N. Bentancur afirma que “quienes abogan por la identidad básica de las distintas corrientes neo-institucionalistas señalan su acuerdo en dos supuestos fundamentales: A) las instituciones influyen los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategia de los actores; B) a su vez, las instituciones son constituidas históricamente, lo que les otorga inercia y robustez y por ende, la capacidad de influenciar los desarrollos futuros (PUTNAM- 1993 7-8)”

Además del neo-institucionalismo histórico otras variantes como el de la elección racional y el sociológico integran los caminos por los cuales transita el nuevo institucionalismo.

Habiendo definido a la variante histórica del neo-institucionalismo como la más proclive a dar cuenta de nuestro estudio, consideramos referirnos a sus limitaciones, por cuanto entre otras cosas esta no teoriza sobre el cambio, antes bien sobre la inercia. No obstante no niega el cambio y si sostiene que el mismo se produce de manera incremental mediante ajustes sucesivos sobre un patrón preestablecido.

Citando nuevamente a North este autor alerta sobre la subestimación de los cambios marginales: “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (...). Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contrato entre individuos, las instituciones se

encuentran evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance. Marginalmente los cambios pueden ser tan lentos y glaciales en cuanto a carácter, que debemos echarnos hacia atrás como historiadores para percibirlos, aunque vivimos en un mundo en que la rapidez del cambio institucional es innegable.” (Bentancur 2008).

Pero más allá de estos cambios incrementales la posibilidad de que ocurran cambios institucionales sustanciales es explicada o atribuida a coyunturas críticas o en otras acepciones como equilibrios intermitentes.

Estas coyunturas que no necesariamente son propiciadas por momentos de crisis, originan cambios institucionales, incluso allí donde la característica inercial de una institución no lo avizora en su horizonte.

Debemos agregar que otros enfoques teóricos suministran insumos a la hora de interpelar una realidad compleja y dan cuenta de manera prístina sobre algunas variables intervinientes, no siempre bien comprendidas o incluso estudiadas.

Sí, cabe mencionar, que si orientamos nuestra mirada hacia el corporativismo podemos encontrar distintos estudios que dan cuenta de las modalidades imperantes en nuestro país, al tiempo que derivan de distintos enfoques, pluralistas o elitistas y es de reconocimiento que todos apuntan a una comprensión más amplia de los procesos.

Buscando esa complementariedad entre distintas corrientes de pensamiento, es que observamos mediante el estudio del comportamiento de las Cámaras Empresariales, sus vinculaciones con el Estado, la sociedad civil, y la tónica y capacidad de su influencia.

Con un anclaje en el corporativismo y observando la acción colectiva de las elites, buscamos indagar en su desempeño y cuanto influyen en las decisiones de los gobiernos, su ideología, y la promoción de sus representantes.

Nos resulta ilustrativo a nuestros fines las investigaciones, que entre otras cosas informan sobre que la creación del Ministerio de Ganadería en 1935 trajo consigo un conjunto de comisiones que contaban con la representación de las gremiales ganaderas (Comisión de Mejoramiento de la Producción Ovina, la Comisión de Estudio del Problema Forrajero y la Junta Nacional de Granos)... Así las cámaras empresariales acumularon poder propio y paralelo a los partidos. Por un lado, ejercían influencia desde afuera, “grupo de presión”, pero al mismo tiempo, disponen de una participación corporativa en decisiones estratégicas”(Lanzaro 1988), donde además de brindar opinión técnica, trataron de lograr que triunfaran los intereses del sector, hecho que se mantuvo en el tiempo”(Zurbriggen-2006).

En base a estas consideraciones y aportes desde la teoría es que afirmamos, que una institución como el INC no surge y actúa sola y de manera a histórica, sino que tiene un proceso en su génesis que muestra un complejo entramado en el cual algunos grupos alientan en determinadas coyunturas cambios institucionales en procura de reformar la base productiva nacional.

Pero a este movimiento, que aún contando con el apoyo de elites gobernantes desarrollistas se opusieron fuerzas que actúan presionando para mantener el statu quo.

Es así que las “retóricas de la intransigencia” en términos de Hirschman prohíjan movimientos inversos al cambio de manera abierta o no, pero sí con ventajas comparativas en cuanto a la asimetría en el poder de representación y las propias inercias institucionales, donde el derecho de propiedad se erige como barrera cuasi infranqueable.

De esta manera damos cuenta de los principales aportes teóricos en función de nuestra investigación los cuales se integran y complementan.

III-1 Líneas Metodológicas

Tratamos aquí de presentar la política de tierras a través de una institución específica, en un período determinado, al cual subdividimos a los efectos de realizar un análisis comparado del desempeño y los resultados obtenidos.

Este análisis descriptivo comparado comprende el período histórico que va desde 1948 a 2012 y se subdivide en dos etapas con su punto de inflexión en el año 2005.

En algo más de seis décadas de existencia del INC, a través de distintas administraciones se han sucedido gobiernos del Partido Colorado, del Partido Nacional, un período dictatorial y el actual del Frente Amplio; con regímenes de gobierno presidencialista, colegiado, con coaliciones o representación parlamentaria de mayoría absoluta.

En 1948 se inicia el primer período que va desde la fundación del INC hasta el año 2005 en que por primera vez llega al gobierno un partido de izquierda con la administración del Frente Amplio, marcando allí el inicio del segundo período de nuestro análisis.

En estas dos etapas se desarrollan o despliegan diferentes gestiones e intervienen distintas variables, que por cierto producen distintos resultados y en particular dan cuenta de la eficacia de la política pública en materia de tierras.

Se analizó el accionar de Colonización durante la primera etapa de 57 años, el modelo aplicado en las diferentes sub etapas, para luego abordar el posterior período que se inició en 2005 y el cambio que supuso en cuanto a concepto integral de colonización y revitalización de la herramienta mediante la aplicación de la ley 11.029 y sus modificativas.

Se buscó describir el desempeño en materia de incorporación de tierras, como indicador más fehaciente, pero a su vez acompañado de otros como el número de habitantes en las colonias y colonos inscriptos, a fin de observar el grado de integralidad logrado.

Se tomaron en cuenta también aspectos más generales del desarrollo agropecuario nacional y sus características más salientes o predominantes, marco en el cual se desenvuelve nuestro objeto de estudio, la política colonizadora.

Por último tratamos de hacer un paneo general de los actores principales implicados en el desarrollo de la política de tierras, tanto a nivel político como social, al tiempo que fueron agrupados en función del apoyo o la oposición que significaron en los distintos momentos del proceso analizado.

Las técnicas de recolección de datos comprendieron entrevistas de distinto grado de profundidad, así como también análisis de contenido y datos secundarios.

Por tratarse de una visión de la política pública a través del desempeño institucional, se buscó mediante la técnica de la entrevista, la información de funcionarios del INC involucrados en diferentes áreas del mismo y que han sido testigos calificados del proceso de transición que se produce en la primera década del presente siglo.

Se trató de tres entrevistas en distintos momentos de nuestro trabajo, siendo fundamental el grado de cooperación de los funcionarios a quienes abordamos. En primer término a la Licenciada Ana Cal de la Unidad de Capacitación, quien a su vez nos orientó en función de que otras entrevistas nos serían más convenientes y actuando de nexo con las mismas y propiciando una recepción informada por parte de los interlocutores a quienes visitamos en otras oportunidades. También al Licenciado Martín Toledo quien presentó la actualidad del INC en el congreso de ALAS en Recife en setiembre de 2011, y por último a la Licenciada María Sanguinetti responsable del Área de Colonias, quien a su vez trabaja en los procesos asociativos que se buscan como modelos de colonización para las adjudicaciones del Ente.

El análisis de contenido nos permitió rearmar el periplo de la colonización desde su génesis en hitos como el Congreso de Colonización organizado por la CNFR en la ciudad de Paysandú en 1945, así como leyes y reglamentos que son insumos para la estrategia colonizadora que desplegó la Institución en las distintas administraciones de gobierno que se sucedieron a lo largo del período analizado.

Por otra parte mediante el análisis de datos secundarios como ser los del propio Censo 2005 de Colonización, los aportados por la CNFR, el PIT CNT, o aquellos que destacó en diferentes momentos la prensa, referidos a evolución de indicadores agropecuarios, proyectos, etc, pudimos relacionar distintos enunciados que nos mostró el grado de eficacia de la política en función de los objetivos trazados, o el alcance de las diferentes tensiones que se manifestaron en el accionar de los distintos actores y sectores involucrados en el tema.

La manera en que pudimos obtener mejores resultados fue haciendo de estas técnicas complementarias, insumos recíprocos que facilitaron la comprensión de los distintos procesos, al tiempo que nos abren nuevas interrogantes, pasibles de nuevos estudios de una temática por demás compleja y rica en cuanto a las posibilidades de abordaje.

II-2 Política Pública

Cuando se habla de política se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ellos excluyan conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, lo que muestra un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, lo específico y peculiar consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, ajustes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública (Aguilar Astorga 2009).

En un documento del BID del año 2006 encontramos la siguiente definición: “conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionados (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público”.

La política pública son los actos y no actos comprometidos de una autoridad investida de poder y legitimidad gubernamental.

La política (politics) refiere a los fenómenos de la lucha por el poder, mientras que política (policy) es el marco de orientación de la acción, un programa o una perspectiva de una actividad (Many-Thoeny 1992 en Zurbrigggen 2006).

El arquitecto Juan Pablo Terra afirmaba que “toda sociedad, del tipo que fuera, necesitaba superar de algún modo la distribución del producto de su esfuerzo en función del aporte de cada uno, pasando a una distribución que por lo menos atendiera las necesidades de la gente”.

El mismo autor realiza una tipología en las políticas que producen ese salto donde destacamos la de acción sobre la estructura productiva. “Son políticas que inciden sobre la misma estructura productiva para que la distribución del producto sea más adecuada a las necesidades. Entre esas ubicamos aquellas políticas de reformas estructurales que tienen fundamentalmente un objetivo social. Un ejemplo claro de esto es el de la reforma agraria.

Si la tierra está mal distribuida, hay millares de minifundistas, cuyas condiciones sociales serán muy malas y será muy difícil que cualquier política asistencial consiga resolver realmente los problemas, porque empieza por tener un ingreso exageradamente bajo por la falta de elementos productivos”. (J. P. Terra CLAEH N° 60 1990).

El INC ha sido el instrumento de política pública social de tierras que desde hace más de medio siglo, contando con una legislación muy avanzada, buscó incidir en la estructura del sector rural y se caracterizó por la inexistencia de políticas de gestión de la intervención, ausencia de evaluación y manejo discrecional de recursos vinculado a la falta de profesionalismo en la gestión e ingreso a través de políticas clientelísticas de funcionarios y beneficiarios. (M. N. Sanguinetti, Área de Administración de Colonias, INC).

II-3 Problema de análisis

El Uruguay se ha caracterizado desde el siglo XIX por su rol de productor exportador de productos primarios, que en una mirada histórica, va desde la estancia cimarrona a la estancia empresa, nacida de la transformación y reinscripción en el sistema capitalista mundial de la década de 1870. En el sistema de tenencia de la tierra se han identificado problemas estructurales en cuanto al tamaño de las propiedades rurales (latifundios- minifundios) las formas de producción, paradigmas de desarrollo y la escasa densidad de población que ha mantenido la tendencia de vaciamiento y pérdida de unidades de producción.

En 1948 se crea el INC con el objetivo de incidir en la solución de dicha problemática. Se suceden varias administraciones desde entonces, tras lo cual la institución mantuvo pendiente el logro de sus objetivos llegando al borde de su propia extinción.

En 2005 se produce un viraje político en la conducción del gobierno nacional, con la llegada por primera vez de una fuerza de izquierda al mismo, el Frente Amplio.

Se plantea entonces ¿qué capacidad o autonomía ha tenido el INC dentro de su marco legal para desplegar sus objetivos ?

Para ello es necesario considerar no solo las orientaciones político- partidarias que ejercieron el control del gobierno y la administración del Ente, sino que además resulta imprescindible analizar el comportamiento de los grupos de presión y su vinculación con los sectores políticos.

Cuando nos proponemos analizar la performance que ha tenido el INC, consideramos como punto de partida, que la política colonizadora en más de medio siglo no generó modificaciones sustanciales en la estructura agraria nacional, al tiempo que no fue capaz de desplegar de manera integral los propósitos enmarcados en la Ley 11029.

Esta afirmación refleja además, el resultado de un cumulo de análisis que concuerdan sustancialmente, y provienen tanto del ámbito académico, como de los distintos actores sociales involucrados en el tema.

Para el quinquenio 2000- 2005, la situación del INC no era nada auspiciosa y desde el propio Poder Ejecutivo se manejó la posibilidad de su cierre definitivo.

En el año 2002, la Mesa de Colonización, con integración de múltiples sectores, asume una defensa crítica de la Colonización y del Ente, al tiempo que promueve modificaciones en el accionar del mismo, constituyéndose en un gran pilar y a nuestro juicio es la instancia que inaugura la nueva etapa de la Colonización.

En 2005, con el advenimiento de la fuerza política Frente Amplio- Encuentro Progresista en el control del gobierno, se plantea la necesidad de revitalizar al INC, considerándolo fundamental en el marco de la estrategia del “Uruguay productivo”.

Al momento de su creación en 1948 el INC hereda de la Sección de Fomento Rural del BHU más de 220.000 hás y en más de medio siglo de actuación incorpora algo más de 300.000 hás.

Estos resultados se pueden analizar desde distintas perspectivas, considerando a su vez, las distintas etapas y sus respectivas performances, al tiempo de considerar las condiciones políticas y económicas que enmarcan dichos períodos.

Por otra parte la gestión del ente se puede caracterizar en base a dos lecturas, aparentemente contrapuestas pero que terminan por integrarse, abriéndose oportunidades para el cambio: -“el INC como ente responsable en el Uruguay de impulsar la colonización no ha aplicado la Ley en todos sus términos, con el enfoque integral de desarrollo rural que ella mismo propone. – el INC es una herramienta de gran potencial para trabajar en clave de desarrollo

rural en Uruguay, porque el marco jurídico le otorga diversos e integrales campos de acción.” (Cal Ana et al 2009).

El ingeniero agrónomo YerúPardiñas, quien integro el directorio del INC en el período 2005-2010 sostiene que “nuestro país siempre es destacado en diferentes foros internacionales sobre el tema tierras por la Ley 11029, ejemplo de Ley de Colonización, que sin ser exactamente una Ley de reforma agraria tiene fortalezas para su aplicación, constituyendo la base firme para un cambio en las estructuras de tenencia de la tierra.”

Esta legislación pues, considerada como una variable fundamental para el despliegue de la gestión del ente colonizador, no fue un factor decisivo como promotor de transformaciones estructurales, pero tampoco constituyo un factor de freno. Se considera entonces que han intervenido otras variables más significativas que explican en gran medida el proceso en cuestión.

Sectores políticos contrarios y grupos de presión representativos de los intereses de los sectores más poderosos, a través de Instituciones como la ARU o la Federación Rural, han promovido sus ideas y sus representantes a lo largo de la historia y constituyeron una firme oposición a todo intento de reforma que implicara modificar las estructuras agrarias.

El balance de fuerzas en una coyuntura o en un proceso determinado explica en gran medida la capacidad de impulso o el freno que puede llegar a tener una política, independiente de la inspiración o el marco legal que las sustenta.

Los nuevos directorios emanados de las directivas de la nueva fuerza política en el gobierno, reflejan en primer lugar la intención de cumplir desde la integración del mismo con la Ley 11029, al tiempo que incorpora sectores como la Universidad de la República en una muestra de agiornamiento desde el vamos en la empresa colonizadora.

Los planes Político y Estratégico surgidos de estos directorios confirman este movimiento y se observa una gestión de política pública que muestra una mayor eficacia que se hace notoria en indicadores pero además marca un cambio cualitativo en la medida que la incorporación de tierras y colonos se hace de manera articulada y conforme a planificación desde el llamado, pasando por el registro y la adjudicación, hasta el seguimiento y apoyo efectivo a los beneficiarios, de manera de propender a un modelo de desarrollo sostenido y sustentable que refiere a la integralidad de la política.

Esta dinamización se corresponde también con el redimensionamiento de la gestión del ente propiciando una modernización y capacitación a sus funcionarios, para que sean capaces de acompañar el proceso iniciado de “nueva colonización”.

Se trata entonces de registrar en clave comparativa estos dos momentos en materia de política de tierra en nuestro país, considerar sus principales características, el alcance de sus logros, al tiempo de considerar los factores que han sido proclives o no al despliegue de la misma.

II 3-1 Objetivos

Objetivo general- Dicho objetivo es mostrar mediante un análisis descriptivo-comparativo la política de tierras a través de Colonización en dos periodos que tienen su punto de inflexión en el año 2005.

Fundamentamos esta decisión basados en la elección de una variable independiente a nuestro juicio fundamental, que es el cambio de dirección política en el gobierno nacional con el Frente Amplio a partir de dicho año.

Nos preguntamos entonces si se pueden observar cambios sustanciales en la política de Colonización, que se distingan cuanti y cualitativamente de la performance de lo acontecido hasta el año 2005.

Se describe el desarrollo de la política colonizadora desde la creación del INC en 1948, distinguiendo y marcando sub etapas con diferentes resultados, pero siempre en el marco de un modelo que hacia el año 2000 hace que se llegue a una situación de inminente cierre.

En clave comparada describimos el período que comienza en el año 2005 con la administración frenteamplista hasta el presente, apuntando a resaltar los cambios en materia institucional y los consiguientes desarrollos de los planes Político y Estratégico que despliega la “Nueva Colonización” para los dos quinquenios.

En tanto objetivos específicos y vinculados al objetivo general podemos orientarnos a aquellos que van conformando el universo de la política pública de tierras, sin pretender dar cuenta de la totalidad del mismo, pero que a nuestro juicio son los más significativos para describir el cambio ocurrido a partir de 2005.

-¿Qué sectores han promovido una política de tierras más acorde a los fines colonizadores y cuales han actuado de freno a los mismos?

-¿Cómo podemos apreciar cambios de la política colonizadora en un marco general cuya tendencias preponderantes no se han modificado?

Mediante el análisis de los distintos actores, proclives o no al avance colonizador, introducimos variables intervinientes que representan factores de mucho peso para el desempeño de la política, siendo medulares en determinadas coyunturas que registran avances o retrocesos en el logro de los objetivos de la política.

Remarcamos por su importancia aquellas instancias que aglutinaron la mayor cantidad de sectores y actores políticos y sociales y fueron capaces de producir verdaderos empujes a la labor colonizadora. El Congreso Nacional de Colonización de 1945 y la Mesa Nacional de Colonización de 2002, constituyen esos mojones que dan cuenta del universo proclive a la colonización y propician los momentos de mayor auge que registra la política en cuestión.

Con la descripción comparada de los distintos indicadores que pautan el desempeño del Ente podemos establecer si se han producido cambios, y si los mismo tienen un carácter integral, lo cual se convierte en el plus más relevante para el desarrollo de una política de tierras que pretende incidir y modificar la estructura agraria del país.

Estos indicadores refieren a la cantidad de tierras incorporadas, teniendo en cuenta la aplicación del artículo 35 de la ley 11029 y su modificativa, la 18187, el número de colonos inscriptos e incorporados en el período último y el tipo de emprendimiento (mayormente asociativos) que tiende a generalizar esta fase de desarrollo de la colonización.

Todos ellos se ponen en comparación con los resultados alcanzados en la etapa anterior de gestión del Instituto.

II-4 Sectores proclives al avance colonizador

La conformación de las políticas públicas está pautada por un cumulo de demandas y apoyos que generan una síntesis materializada en el diseño y aplicación de la misma, a través de la o las instituciones encargadas de ponerlas en prácticas.

Los actores sociales vinculados al sector agropecuario generaron sus espacios de participación y representación según sus capacidades y poder económico, con visiones opuestas de acuerdo a los intereses que defendieron.

Es así que en el llamado campo reformista se alinearon a aquellos grupos que reclamaban una reforma del modelo agropecuario, el cual se caracterizó por la prominencia de los desequilibrios en torno a la tenencia de la tierra y el grado de concentración temprana que presento.

También desde el ámbito de los sectores políticos se pueden observar iniciativas que proponen reformas en sintonía con tales reclamos, y cuyos logros materializan los momentos de mayor auge en el afán colonizador.

Pero estas demandas no presentaron la acritud en los reclamos que se observan en otros contextos ya que el medio rural nacional presenta una dispersión de la escasa población que no propende a conformar grupos o sindicatos rurales salvo puntuales excepciones, por lo que no se constituye en un factor de presión social. Como manifestaba Carlos Quijano “no existió en nuestro país el hambre de tierra presente en otras latitudes”.

En el plano político destacamos los sectores vinculados al batllismo, los que en la segunda década del siglo XX presentaron proyectos como la creación del “Banco de Colonización e Industria del Estado” y el de “Tierras del Pueblo”, de un concepto altamente social de la tierra.

En 1929 los legisladores nacionalistas A. González Vidart y M. Albo presentan el primer proyecto de creación del INC, el que entre otros aspectos propiciaba darle forma cooperativa desde su ley orgánica, y muchas de sus ideas son recogidas en la Ley de 1948.

En los sectores políticos no tradicionales se destacan los proyectos y participación activa de representantes como E. Frugoni, J.P. Cardozo y el propio Vivian Trias del Partido Socialista, así como también de los comunistas Julia Arévalo y Enrique Rodríguez. A modo de ejemplo citamos los proyectos de creación “Instituto de Colonización y Reforma Agraria” de Frugoni en 1940, y el de creación del “Banco Agrario Nacional” de Julia Arévalo y A. Richero en 1946.

En el plano de los sectores sociales destacamos a organizaciones como la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), factor preponderante en la organización del Congreso Nacional de Colonización de 1945, que constituye el antecedente más inmediato e influyente para la creación del INC.

Otro movimiento social que tuvo relevancia fue el de los sindicatos cristianos agrícolas con el padre Meriggi como figura emblemática. Al momento de su desaparición en 1949 conformaban 60 sindicatos agrícolas, tres federaciones, seis mil familias de agricultores asociados, un conjunto de colonias con más de 40.000 hás. colonizadas o en proceso de ocupación con 450 familias asentadas en ellas, entre otros.

Capítulo especial merece la educación pública en sus distintas ramas desde la UDELAR, pasando por la Universidad del Trabajo y sus escuelas agrario industriales esparcidas por todo el territorio, como así también la labor de las escuelas rurales y escuela granja fuera y dentro de las colonias.

En la década del 40 nuestro país centraba la atención sobre la Escuela Rural y a modo de ejemplo en 1946 el tema monográfico de la primera convención de la FUM (creada en 1945) fue “la escuela rural y la reforma agraria”.

Son de ese lustro los hechos que detalla el maestro Miguel Soler: “el desarrollo de los clubes agrarios de niños y jóvenes y de las misiones socio pedagógicas, la creación en 1945 de las primeras cuarenta escuelas granjas, la fundación del Instituto Normal Rural y en enero de 1949, el Congreso de Maestros de Escuelas Rurales y Granjas...”(Soler Roca, 1984 en Cal Ana et.al. 2009)

Pero destacamos por su fecundidad el programa de 1949 de Escuelas Rurales, “marcando un rumbo en los fines y fundamentos de la Escuela Rural, su vinculación con la comunidad y un proyecto social y económico de país”

Sobre el principio de una escuela productiva, entre otras cosas, destacaba el maestro Soler que “la producción debía ir acompañada de la comprensión inteligente de los procesos, lo que obligaba a una correcta articulación entre teoría y práctica y el trabajo debía ser educativo y socialmente útil”.

“Jerarquizar la vida rural a fin de evitar la huida del hombre del campo y su emigración a las ciudades, contribuyendo a crear modos de vida que resuelvan sus necesidades sin que se sienta impulsado a abandonar su medio”. He aquí uno de los fines del programa que incluía además el abordaje de contenidos específicos para el medio , a través de su programa para 5° y 6° año en donde se enseñaba acerca de las instituciones oficiales que colaboraban con el hombre de campo y las leyes que protegían al trabajador rural y fomentaban la producción agropecuaria.

II-5 Los frenos a la colonización

En tanto movimiento que comporta una acción, la colonización generó una reacción que se materializó en el accionar de los diferentes sectores y grupos anti reformistas, quienes expresan en el plano político y social a través de sus fracciones partidarias y grupos de presión. En el plano político se destacan aquellos grupos o facciones colorados y blancos contrarios al batllismo, que se expresan en hechos como el Alto de Viera de 1916 o el golpe de estado de Terra de 1933, que marcan un cambio en la orientación política y económica del Estado.

Es además en el plano social donde sus aliados, las gremiales agropecuarias ARU y Federación Rural despliegan una febril tarea de oposición y militancia anti reformista, al tiempo que promueven sus ideas y representantes al plano político y logran cristalizar algunos triunfos aparentemente pequeños pero que cobran una dimensión enorme en el largo plazo, ya que son los puntos que marcan el freno al despliegue de la política social.

Se destacan organizaciones como el Comité de Vigilancia Económica, de fines de la década del 20, a instancias de la Federación Rural. El temor que para ellos implicaba el nuevo impulso del reformismo batllista, genera una reacción que los llevan a propulsar el golpe de Terra y su prédica se esboza en el Congreso de la Federación Rural de 1929 en Rivera donde se arenga a militar frente a las políticas reformistas en el agro: “que es absolutamente necesario frente a la política socializante del Poder Legislativo...llevar una voz de alarma a la campaña e incitarla a preparar su acción defensiva con la energía y los medios...” (Revista de la Federación Rural 1929 en Vasallo 1997).

El freno o limitación fundamental a la política de colonización es la ausencia de un financiamiento independiente del INC del presupuesto nacional. Tras negociación parlamentaria se otorga la Ley pero no el financiamiento que la hiciera aplicable. El presidente de la Comisión Parlamentaria senador Cesar Mayo Gutiérrez ante un pedido de aumentar los fondos del INC responde que “...la Comisión no está dispuesta a aceptar modificaciones de carácter sustancial fundamentalmente porque no es un secreto para nadie que este proyecto es el producto de una transacción entre distintos puntos de vista y que cualquier alteración esencial comprometería las bases sobre las cuales ese acuerdo se ha producido”. (Vasallo 1997)

Otro aspecto fundamental en cuanto a limitantes lo constituye la autonomía institucional que se manifiesta en la propia elección de las autoridades, la conformación del Directorio².

Estos avatares político ideológicos acompañan una trayectoria Institucional que dependió en gran medida de la voluntad política de los elencos gobernantes de turno y la capacidad negociadora entre sectores políticos y grupos de presión.

Las Instituciones, sean estas formales o no, no se originan ni despliegan su accionar en el vacío, ni manera a histórica, se constituyen como una constelación de actores que actúan en un espacio estratégico históricamente constituido con Instituciones específicas y reglas propias de funcionamiento, todo lo cual puede favorecer o dificultar su desempeño.

El INC abordado como Institución o como política pública contiene en su génesis fortalezas y debilidades que remiten a un proceso histórico que involucra a Instituciones y políticas vernáculas y que no se puede soslayar su importancia a la hora de medir la performance de dicho ente.

Existen determinadas inercias que no siempre son visualizadas o se les restó importancia en su tratamiento, pero en la medida que son prácticas permanentes o estables en una sociedad adquieren el grado de estructuras institucionalizadas, que los distintos actores internalizan en un proceso cognitivo, mediante el cual se llegan a transformar en lo que Gramsci llamó “sentido común”.

Los grupos de presión, las instituciones representativas de los intereses del sector agropecuario, han promovido sus ideas y sus representantes a lo largo de la historia y constituyeron una firme oposición a todo intento de reforma que implicara modificar las estructuras agrarias.

Para algunos autores el peso de estos grupos es determinante, ya que la asimetría del poder de presión y representación respecto a otros sectores, hace que sus intereses predominen sobre los del conjunto, en una modalidad particularista, en tanto institución que marca los límites al pleno desarrollo de la ciudadanía en el marco de los Estados de Derecho de América Latina.

Pero también se señala, que si bien han tenido gran poder de veto, no fueron capaces de liderar procesos tendientes a crear espacios de desarrollo, más allá de crecimientos económicos acotados por márgenes impuestos por la división internacional del trabajo y el rol asignado a los países periféricos.

² Actualmente el Directorio se conforma de la siguiente manera: -Presidenta: Ing. Agr. ANA JACQUELINE GÓMEZ TERRA (Representante del Poder Ejecutivo). – Director: Dr. JULIO CARDOZO FERREIRA (Representante del Ministerio de Economía y Finanzas). – Director: Sr. JULIO ROQUERO ORTIZ (Representante de Agreraciones Rurales). – Directora: Ing. Agr. MARÍA NILSA PÉREZ HERNÁNDEZ (Representante de la Universidad del Trabajo del Uruguay).

La búsqueda de rentas políticas³ predominó sobre la capacidad innovadora empresarial y la apetencia por mayores logros, al tiempo que se visualiza que estas prácticas se convirtieron en “sentido común”, que se recrea en un marco institucional en el cual el Estado ha sido capturado por los partidos políticos a fin de establecer una estructura clientelar en base a prebendas, procurando mantener el poder político de acuerdo a lógicas de patronazgo en términos weberianos.

De esta manera, creemos que las políticas tampoco se dan en el vacío, de manera que más allá de su inspiración deberán ser sometidas necesariamente a un proceso de apoyos y negaciones, los que arrojan un producto o síntesis diferente al imaginado en su génesis.

³Zurbriggen, Cristina (2006) Estado, empresarios y redes rentistas. EBO, Montevideo.

CAPITULO III

III-1 Algunas características del modelo colonizador aplicado

Para entender las diferencias que se presentan en las aspiraciones de la Ley 11029 y la performance del INC hasta 2005, es necesario identificar los rasgos predominantes del modelo aplicado.

A grandes rasgos, este se basó en parcelas individuales (con tendencia propietarista) con trabajo familiar para el cultivo de chacra (agrícola), con poco énfasis en la integración colectiva de la colonia y de esta con la agroindustria y el Estado.

Dicho modelo entra en crisis con el cambio de las coordenadas en materia de inserción internacional y la política económica local, colocando en serias dificultades al sector de explotaciones familiares y que a nivel general culmina expulsando del medio a decenas de miles de pequeños productores.

Otro aspecto que se observa como relevante es la desconexión de las colonias de proyectos de comercialización e industrialización, lo cual impide su integración en cadenas agroindustriales capaces de generar economías externas (externalidades), que pueden superar problemas de escalas y estructurales.

Por otra parte, en las colonias, ha existido un incremento en la productividad de la tierra, con respecto a los niveles que se obtenían en los mismos campos antes de ser afectados a la acción colonizadora. Según encuestas técnicas del INC en 1995 la producción colónica era superior en su entorno de manera consistente y en promedio la ventaja sobre sus pares es de un 20 % más de campo mejorado y de 133 kgs/há de carne equivalente.

Pero también se encuentran otras colonias cuyas parcelas están sub utilizadas de acuerdo a su capacidad potencial, tomando en cuenta los tipos de suelo, infraestructura, mercados y tecnología disponible, al tiempo que en algunas existe un deterioro importante del suelo, producto de la aplicación de prácticas agrícolas inadecuadas, como la falta de rotación en cultivos ya sea por desconocimiento o despreocupación a cerca de la importancia de la conservación del recurso natural, lo que va unido a la falta de fondos para inversión y adecuado asesoramiento técnico.

La población residente en las colonias tiende promedialmente a envejecer, debido a que emigran los más jóvenes, por no contar con posibilidades de reinsertarse en las mismas colonias, lo que se traduce en pérdida de dinamismo productivo y social.

III-2INC – etapas y resultado de política

El 12 de enero de 1948 mediante la Ley 11029 se crea el INC con lo cual se abre la cuarta etapa en el proceso histórico de la colonización (tal como se plantea en la reseña histórica) que marca el apogeo en tanto esfuerzo por transformar la estructura agraria en el país, cristalizada en un marco jurídico excepcional modelo para muchos países.

Pero este desarrollo no ha sido lineal y el despliegue de la política no refleja la inspiración de la Ley, atento a lo cual M. Vasallo⁴ nos habla de una reforma marginal o contra reforma en una tipología, que la diferencia de las reformas estructurales y de las convencionales. Esta última modalidad basada en impuestos progresivos a la tenencia de la tierra, habría estado representada por el programa de la CIDE, mientras que la categoría estructural hubiera sido la aplicación integral de la Ley 11029, lo que significa una enorme diferencia entre espíritu y performance.

Si consideramos el período en cuestión hasta el año 2005 observamos que en 57 años de gestión del INC se incorporaron algo más de 335.000 hás. con un promedio anual de 5.884 hás. inferior al registrado en el período anterior, de actuación del BHU donde en 25 años se incorporaron 199.435 hás. a un promedio de 7.977 anuales, es decir 35% más que en la etapa del INC.

Esta etapa la podemos analizar en 6 sub períodos que marcan distintas gestiones y diferentes resultados que conforman los guarismos registrados.

El primer período va desde 1948 a 1958 y es caracterizado como de avance colonizador pautado por el impulso reformista del batllismo y otras corrientes político ideológica que consideraban a la tierra como un bien social.

Es el momento de aplicación más vigoroso que registra la Ley 11029 y en 11 años se incorporan casi 150.000 hás. con un promedio cercano a las 13.600 anuales.

Entre 1959 y 1968 se produce el estancamiento, reflejo de cambio en la orientación política del gobierno nacional y un retroceso de los sectores sociales y políticos reformistas. Tras el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones se asiste a una liberalización de la economía, con reforma cambiaria y monetaria (1959) y un repliegue del estado en materia de políticas sociales y reformas estructurales. En este sub período de 10 años se incorporan 21.300 hás. a un promedio de 2.132 hás anuales.

La llamada revitalización acotada se produce entre 1969 y 1971 y se corresponde con un período de gobierno conservador pero que presenta cuadros políticos neo batllistas integrados a la dirección del INC, los que empujan hacia esta revitalización en el marco de movilizaciones y acciones armadas del MLN que serían elementos de presión hacia políticas más reformistas. En solo tres años se incorporaron 104.600 hás. y el promedio anual se ubica en 34.886 hás. siendo por lejos el más alto en términos relativos de todo el período de funcionamiento del INC.

El 4to. sub período marca el retroceso y se corresponde con el período dictatorial entre 1972 y 1984. Por estos años se asiste a planes económicos de cuño neoliberal con apertura comercial, lo que impacta negativamente en el sector de agricultura de economía familiar. Se produce un estancamiento en cuanto a áreas colonizadas, al tiempo que se acelera y profundiza el deterioro de los predios colonicos. En trece años se incorporaron 37.600 hás. con un promedio de 2.895 hás. por año.

⁴Vasallo, Miguel (1987) Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural. CLAEH/ Ed. Banda Oriental, Montevideo.

Con la reapertura democrática tenemos el quinto sub período que se extiende desde 1985 a 1998, donde se entiende necesario un esfuerzo por recomponer la estructura debilitada del INC, en cuanto a sus funciones y el relacionamiento con los colonos y gremiales. También se hereda del período anterior el enorme endeudamiento que presentan los colonos y el concomitante desfinanciamiento del ente por lo cual no existe en este período la posibilidad de expandir de manera considerable las áreas colonizadas, más allá que el momento político propiciaba la posibilidad de acuerdos como los de la CONAPRO como marco general. En doce años se incorporaron apenas 21.600 hás. lo cual arroja un promedio de 1.803 hás anuales.

Pero si en este sub período se registra un promedio que se puede considerar como malo el siguiente nos presenta un panorama más sombrío para la colonización. Entre 1999 y 2004 se extiende esta sexta sub etapa caracterizada por el esfuerzo del gobierno nacional para el cierre definitivo del INC.

En el año 1999 se aprueba una “Ley de Urgencia” por la cual se autoriza el acceso a la tierra a sociedades anónimas con acciones al portador lo cual facilito el ingreso a capitales extranjeros y en un solo año se vendió a particulares el equivalente a 154 % de las hás. de campo adquiridas por el INC durante 57 años de funcionamiento (datos suministrados por Luis Córdoba en 2004).

Todo esto genero una serie de movilizaciones sociales las que presionaron para frenar los propósitos ante dichos.

También las cifras referidas al número de colonos incorporados en todo el período en todo el período con sus variantes, reflejan un guarismo bastante magro.

Según datos recogidos en el Censo INC 2005 el número de colonos era de 3.370, donde un 39% tienen entre 50 y 64 años, 30% entre 35 y 49, mientras que 22% son mayores a 65 años y solo el 9% son menores de 35 años.

Los colonos son residentes en un 66,5% en el predio y el resto vive en las ciudades o pueblos vecinos, constituyendo un impacto positivo en términos de acondicionamiento espacial del país que difiere de las tendencias dominantes de centralización metropolitana. Pero en muchos casos existen carencias de condiciones para la radicación y hacen que las familias deban buscar alternativas de residencia.

De esta manera observamos cómo no se ha podido cumplir con el artículo 48 de la Ley 11029 que dice: “al proyectarse las colonias, se proveerán los espacios necesarios para la instalación de servicios de interés colectivo: escuelas, cooperativas, plantas industriales, local para espectáculos públicos y reuniones, plaza de deportes, oficinas públicas, servicios sanitarios, viveros, silos, servicio de reproductores, parque forestal, etc.”.

El INC como ente autónomo ha tenido como uno de sus principales objetivos contrarrestar los efectos del latifundio ganadero extensivo dominante en la estructura productiva del país, pero el desempeño no arroja resultados mejores a etapas anteriores en esa materia y el bajo nivel de repoblamiento logrado es incapaz de revertir la constante emigración que ha presentado el medio rural en las últimas décadas.

Es por ello que el marco jurídico no ha tenido una incidencia real y efectiva dada la expectativa que despertó el auge inicial. Justo es reiterar que tampoco se constituyó en un freno y se pueden observar efectos positivos en procesos de desarrollo local de aquellas zonas donde fue impulsado en forma incisiva, siendo una herramienta de desarrollo local y

territorial bastante importante, que junto al desarrollo de la infraestructura vial se convierte en una de las políticas más significativas.

Su performance no refleja la inspiración de la Ley y si la voluntad política en cuanto a su aplicación y aquellos artículos más significativos reflejan esta afirmación.

La escasa utilización del artículo 35 es un ejemplo de ello. El mismo establece que “todo propietario, antes de vender un campo de una extensión superior a mil há., está obligado a ofrecer en primer término al Instituto el que tendrá la preferencia para la compra en igualdad de condiciones...disponiendo de un plazo de 10 días para manifestar si se interesa o no por la adquisición”. (este artículo ha sido modificado por la Ley 18187 que obliga a los vendedores de tierras de más de 500 há. índice CONEAT 100).

Entre 1948 y 1986 de 1.300 ofrecimientos recibidos, por un superficie de 3.1 millones de há., se adquirieron 18 predios (14 de ellos en el período de auge 1948 – 1958) con aproximadamente 85mil há.. Solo el 2.7 % de los ofrecimientos se materializo en adquisiciones y el 88% de las mismas (75.100 há) en el período de mayor impulso colonizador. Naturalmente este hecho está directamente relacionado a la falta de recursos el devenir del ente.

Cuadro 2: La incorporación de tierras por el INC de 1948 a 2005.

Sub Etapa	Años	Hás. Colonizadas	Prom. Anual
1948 – 1958	11	150.000	13.600
1959 – 1968	10	21.300	2.132
1969 – 1971	3	104.600	34.886
1972 – 1984	13	37.600	2.895
1985 – 1998	13	21.600	1.803
1999 – 2004	5	288	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

III-3 Algunos resultados del Censo INC 2005

A fin de tener un perfil más acabado de las colonias, los colonos, sus principales actividades, este censo reveló algunas cifras interesantes y algunas particularidades del universo investigado.

Los colonos censados representan alrededor del 6% del total de las explotaciones registradas en el censo general agropecuario del año 2000 y ocupan un 4% de la superficie de las mismas. De la superficie explotada por esos colonos un 70% corresponde a tierras afectadas a la Ley 11029, mientras uno de cada cuatro colonos explota tierras fuera de colonización.

En general estas superficies presentan una distribución más equilibrada que la del conjunto nacional, con una participación menor de explotaciones muy pequeñas y muy grandes. Los colonos se pueden caracterizar como productores familiares mayoritariamente con escaso empleo de mano de obra contratada.

Las colonias presentan un uso más intensivo del suelo en general que el del sector agropecuario en su conjunto y las actividades productivas dominantes son la explotación de vacunos de carne, la lechería, la agricultura de granos y los cultivos de huerta. Lechería, granos y carne, están presentes en todas las regionales del INC.

La ganadería de carne representa la principal fuente de ingreso del 44% de los colonos que ocupan el 59% de la superficie censada. Sin embargo las existencias de ganado vacuno en manos de colonos, son apenas el 3% del rodeo nacional (y menos del 3% en el caso de los ovinos) y tienden a orientarse de manera más pronunciada a cría y engorde. De acuerdo a la extensión reducida de los predios llama la atención la incidencia de vacunos de carne en las actividades productivas, pero la misma es poco intensiva en el uso de mano de obra, lo que libera capacidad de trabajo para otros rubros más intensivos y de mayor riesgo.

La lechería es otro de los rubros significativos y representa la principal fuente de ingresos del 27% de los colonos, que a su vez ocupan el 20% de la superficie censada y en su conjunto manejan el 15% del rodeo lechero nacional.

La agricultura de granos es la principal fuente de ingresos de un 9% de los colonos al igual que los cultivos de huerta, ocupando el 19% de la superficie censada la primera, y solo el 1% la segunda.

Es innegable que la colonización presenta impactos positivos reflejados en cifras comparativas en cuanto a rendimientos y acondicionamiento territorial y espacial respecto al resto del sector rural, pero su universo representa aproximadamente el 3,5% de la superficie total lo cual refleja una baja incidencia en materia de reforma de las estructuras agrarias predominantes en el país.

CAPITULO IV

IV-1 La nueva colonización

En el año 2005 se produce un cambio de carácter sustancial en la vida política nacional con el advenimiento del Frente Amplio al gobierno nacional, lo cual produce un marcado viraje en la conducción del aparato estatal en materia de políticas sociales en el marco de una estrategia global denominada “Uruguay productivo”, esta fuerza política promueve una revitalización del INC como herramienta indispensable para el logro de los objetivos de dicha estrategia.

Estos cambios propician, desde la integración del directorio del ente, el cual incorpora a representantes de la educación como el caso de la Universidad de la República, una nueva modalidad de gestión (la que se explicita en el 5to eje del plan estratégico del INC para el quinquenio 2010-2014), y que deberá enfrentar enormes problemas debido a que el INC se encontraba diezmado en cuanto a recursos financieros y humanos, los que mayoritariamente habían envejecido y teniendo en cuenta los efectos que generaron la inacción y el bloqueo de la Institución sobre el desempeño profesional de sus cuadros técnicos.

“La misión del INC para el actual período de gobierno es aplicar la Ley 11029 en todos sus términos con el objetivo de propulsar la colonización tal como se entiende en su artículo 1º y avanzar en la resolución de los principales problemas que hoy enfrenta la colonización”.

Este es el proyecto político que plantea la nueva administración del INC a partir del año 2005 con tres líneas de acción fundamentales: 1) modernización y reestructuración organizacional de la Institución, para hacer del INC un instrumento colonizador eficaz y eficiente.

2) Apoyar el desarrollo de las colonias y los colonos.

3) Creación de nuevas áreas de colonización.

También se redefine a la población objetivo y el perfil de los nuevos colonos donde se apunta a tres estratos a priorizar:

- Sectores sociales con mayores dificultades y con condiciones de vida por debajo de la línea de pobreza, principalmente asalariados rurales.
- Productores endeudados y pequeños productores con problemas de escala o inestabilidad de tenencia próximos a ser nuevos expulsados del medio rural.
- Productores colonos con dificultades socio económicas que a pesar de sus esfuerzos no consiguen niveles de vida y producción satisfactorios.

En el mismo año 2005 el Directorio del INC promueve la realización de un censo de colonos y colonias, con el objetivo de contar con información sistematizada, actualizada y de amplia cobertura acerca de la realidad de la acción colonizadora; disponer de todos los datos permite caracterizar la realidad que se administra, formular políticas institucionales y preparar y evaluar programas y proyectos para los colonos y las colonias. También permite relevar no solo la estructura del universo analizado en su conjunto, sino también su distribución en el territorio y los usos principales de la tierra.

¿Cómo son los colonos?, ¿Cuáles son sus actividades principales?, ¿Cómo las llevan adelante?, ¿Cuáles son sus principales problemas vistos desde su óptica?, fueron algunas de las preguntas que permitieron observar la realidad desde tres enfoques complementarios: el socio-económico, el tecnológico-productivo, y el institucional.

Se aclara en la interpretación de estos resultados que los mismos refieren al accionar de un proceso de más de ochenta años de acción colonizadora y que en dicho periodo han

operado visiones y estrategias diferentes, incluyendo largos períodos de muy poca actividad en términos de incorporación de nuevas tierras.

Con las leyes 18.064 y 18.187 se revitaliza el accionar del INC al ampliar la capacidad de recursos al tiempo de introducir modificaciones a la ley 11.029 e incorporar elementos de descentralización como los Consejos Consultivos Departamentales.

Mediante la Ley 18.064 se crea una adicional al impuesto a las transacciones patrimoniales cuando tienen por objeto inmuebles rurales, creando una capitalización anual estimada en 10 millones de dólares cuyo destino deberá ser en un 90% para adquisición de tierra, lo cual posibilita la captación de recursos financieros.

La Ley 18.187 entre otros modifica el artículo 35 de la Ley 11.029 por el cual toda propiedad rural que sea puesta a la venta y que tenga 500 hás. o más de extensión CONEAT 100 deberá ser ofrecida en primera instancia al INC para que considere su adquisición. También en esta Ley se establece la obligación a todos los organismos o Instituciones públicas de pasar las tierras productivas que se encuentren disponibles en sus carteras al INC (en la modalidad de venta).

Se propende a la sustitución de colonos no residentes por aquellos que dignifiquen la condición de ser beneficiarios.

Se manifiesta una intención de no vender la tierra a los colonos retomándose la visión fundacional y el papel social de la tierra, y su importancia estratégica en la soberanía nacional y seguridad alimentaria.

Se establecen pautas transparentes de selección de los aspirantes al tiempo que se crean instancias de apoyo al accionar colectivo donde se destaca la creación del Departamento de Experiencias Asociativas.

En esta nueva etapa se promueve un nuevo formato de colonización asociativa con explotaciones colectivas en diversos rubros a fin de incorporar tecnología aplicada a los procesos de producción para tratar de beneficiar a un colectivo mayor de familias en un marco de capitales escasos y precios de la tierra en constante alza, los que dificultan enormemente su acceso.

El trabajo asociativo es impulsado como nueva tecnología organizacional, a fin de dotar a los emprendimientos de mayor dinamismo e impacto socio territorial.

En la actualidad existe un centenar de emprendimientos asociativos en la órbita del INC que involucran a casi 1.900 productores. Cabe acotar que la asociatividad promovida desde el Estado presenta problemas que a futuro pueden constituir un elemento en contra, debido a que los proyectos se presentan llenando una forma una forma requerida pero en realidad encubren una heterogeneidad que luego se patentiza en conflictos internos en la gestión de las colonias.

Se implementan y desarrollan en este período nuevas colonias cuyo diseño y proyección las ubica en zonas rurales dispersas, donde se presentan importantes concentraciones de la propiedad de la tierra y procesos de regresión demográfica.

De esta manera la nueva colonización promueve un nuevo modelo económico productivo que intenta dinamizar las economías locales tratando de llegar al Uruguay profundo.

IV-2 Plan estratégico del INC para el quinquenio 2010-2014

El plan estratégico para el período 2010-2014 del INC destaca como misión el cumplimiento de la Ley 11029 (art. 1º) y su visión es que el INC” debe ser la organización pública de referencia en materia de política de tierras en el país, que promueva la radicación y el desarrollo rural en su conjunto... dando respuesta efectiva a la demanda de tierra y apoyar modelos de innovación en la producción agrícola familiar, demostrando que la colonización es una vía posible para la vida digna de la familia productora y para posibilitar el desarrollo rural”.

Los lineamientos estratégicos se orientan sobre cinco ejes:

- 1- Racional subdivisión de la tierra con: aumento del patrimonio en tierras del INC, desestimular la concentración y extranjerización de la tierra, lograr fraccionar y adjudicar los predios en función del tipo de producción, ubicación y forma de colonización.
- 2- Radicación y bienestar del trabajador rural: creación de nuevas colonias con un 50% operativo o funcionando al final del quinquenio, es decir que cuente con caminería construida, acceso potencial a la electrificación, alambrados perimetrales, agua, vivienda e infraestructura productiva; programas de apoyo a la calidad de vida de los colonos y a los procesos de organización, al tiempo de iniciar un proceso de divulgación de la Ley 11029 y su modificativa; promoción de la radicación de las nuevas generaciones en la colonia y dar prioridad a los jóvenes en el proceso de selección de aspirantes a tierras.
- 3- Aumento y mejora de la producción con: capacitación y apoyo técnico a los colonos, contribuir a su alfabetización y de sus familias coordinando la capacitación productiva y de gestión con otros organismos como INIA, CFE, CETP, INEFOP, IPA, UDELAR, etc., apoyo al aumento de la productividad generando estímulos a los buenos colonos, disminución del riesgo agropecuario realizando convenios con el BSE, y apoyos sectoriales, promoviendo la organización de los productores para incorporar valor a los productos priorizados.
- 4- Adecuada explotación: plan para la conservación productiva de los recursos naturales, con redimensionamiento de las fracciones y su adecuación a la explotación familiar sustentable, según la lógica de cada rubro.
- 5- Mejoramiento permanente de la gestión mediante rediseño institucional, adecuando la estrategia del INC al Plan Estratégico, incluyendo sus regionales; completar un plan integral de capacitación para los funcionarios; incrementar la participación en la institucionalidad agropecuaria logrando presencia del INC en los programas sobre tierra, reforma agraria y colonización.

¿En qué medida podemos evaluar los logros de esta nueva colonización atendiendo a los indicadores que se pretende modificar en términos cuantitativos?

Consideramos que si bien el mismo lleva dos años de su puesta en práctica, se puede visualizar algunos cambios que darían cuenta de un proceso diferenciado en el que hacer institucional.

Por esta misma razón conviene remarcar que el INC es hoy un Ente del cual existe una mejor visión, al tiempo que integra uno de los pilares en el desarrollo productivo para la administración del Gobierno.

Ha crecido el número de aspirantes a colonos al tiempo que la adjudicación de tierras, se efectúa en base a una conjunción de criterios técnicos y socio- económicos, que garantizan una mayor integralidad en la política pública.

En el nuevo movimiento pendular que ubica a los Estados, nuevamente haciéndose cargo de aquellas funciones primordiales, que le fueran sustraídas en el marco de las políticas de corte liberal en las décadas del ochenta y noventa, las políticas públicas adquieren una nueva dimensión.

Sin retornar a modelos que fueran propios de los llamados “Estados de bienestar” se retoma el carácter interventor del Estado en aquellas áreas estratégicas, donde el mercado no necesariamente asigna recursos de manera eficiente y equitativa.

Es así que el nuevo diseño de políticas que se impulsa para el sector agropecuario, comienza a visualizar a la tierra y los otros factores de producción como bienes sociales antes que económicos, derivándose de allí la necesidad de favorecer aquellos emprendimientos que procuren un desarrollo sustentable, con tecnologías amigables con el medio ambiente en el marco de lo que se conoce como modelo alternativo a la revolución verde.

IV-3 Algunos resultados del desarrollo de la nueva gestión

La nueva colonización comprende entonces los dos períodos de gobierno del Frente Amplio (del segundo período ha transcurrido la mitad del mismo) y las correspondientes gestiones de dirección en el ente.

En el primer período 2005-2010 se apuesta a la revitalización de la herramienta con dispositivos de emergencia como ser planes de refinanciación para deudores, lo que redundó en una mejora en los ingresos del organismo, fundamentales para gastos de funcionamiento del INC y la compra de tierras en tanto política colonizadora propiamente dicha, conjuntamente con mejora en la infraestructura y asistencia técnica a las colonias.

También se incorporaron tierras provenientes de otros organismos y se procedió a la regularización de contratos de funcionarios y promoción de concursos para llenar vacantes.

En la etapa actual y en el marco del plan estratégico 2010-2014, se profundizar los cambios, al tiempo que el INC se fortalece en tanto Institución basado en una mejor calidad de gestión.

Para el año 2012 el INC se incorpora al proceso de formulación seguimiento y evaluación de los Compromisos de Gestión establecidos en el Decreto N°526/009 de noviembre de 2009, cuyo objetivo es la mejora de los procesos que redundan en un mejor cumplimiento de los cometidos sustantivos del organismo.

Existe pues una revitalización de la Colonización que se observa en diferentes planos, como ser compra de nuevos campos, llamados para adjudicación de tierras, ingreso de funcionarios por concurso, y ampliación de programas que hacen a la política colonizadora.

Este proceso va unido al desarrollo de herramientas de gestión especialmente diseñadas para los fines de la nueva colonización.

De esta manera podemos referirnos a algunos indicadores que revelan con mayor claridad las precedentes afirmaciones.

- Incorporación de tierras. En los últimos 7 años (2005-2011) se incorporaron 57.977 hás. entre adquisiciones a privados (art.35), transferencias y compra a organismos estatales, lo que significa un promedio anual de 9.963 hás.. Este promedio anual por su parte trasunta un incremento de 69,32% respecto a la etapa anterior (1948-2005), siendo superior al de todas las etapas en que se desarrolló la colonización.
- Beneficiarios incorporados. También en este período se registra el ingreso de 688 nuevos colonos, de los cuales la mitad desarrollan emprendimientos asociativos. En promedio ingresaron por año 115 nuevos beneficiarios y esto representa un incremento de 74% respecto al período anterior.
- Utilización del artículo 35. De acuerdo al mismo y considerando los ofrecimientos a de campos mayores a 500 hás. CONEAT 100 (tras la modificación del artículo por la Ley 18.187), se presentaron y fueron estudiados 97 operaciones, con una superficie total de 97.985 hás.. A nivel notarial se concretaron 18 escrituras y se han mensurado 7.505 hás., de las cuales 2.242 están con croquis. Si consideramos el número de adquisiciones respecto al de ofrecimientos podemos establecer que en el período 1948-2005 de 1.341 se adquirieron 18 o sea 2.71% de los primeros, mientras que en esta etapa de 97 ofrecimientos se escrituran 18 lo que eleva el porcentaje a 18%.

De acuerdo al informe institucional de actuación para el año 2012 se incorporaron 14.982 hás. 2.636 mt² por artículo 35, transferencia y compra de campos de organismos

estatales, recompra de campos a colonos, adquisición de campos a particulares para apoyo a productores lecheros en el marco del plan de estabilidad del lechero.

El mismo informe establece que de acuerdo a lo planificado (adquisición de 15mil hás. para 2012) se alcanzó la meta y se prevé el ingreso de otras 5.476 hás. para principios de 2013, en tres departamentos sumados a otras que ya se tomó resolución de compra.

También en 2012 se registra que 34 fracciones se adjudicaron en forma individual para las que se presentaron 873 aspirantes, incrementando la nómina un 100% respecto al año anterior. Para seleccionarlos estudia el perfil de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el plan estratégico institucional y las características de las fracciones, se realiza una pre selección y posteriormente entrevistas individuales para profundizar parámetros objetivos y subjetivos. Se realizaron 183 entrevistas directas a los productores pre seleccionados para las 34 adjudicaciones cuya superficie de 4.152 hás. implicó el asentamiento de colonos con un perfil acorde a lo establecido.

También en el marco del plan estratégico se otorgaron fracciones en forma grupal a 19 emprendimientos colectivos (organizaciones formales y sin forma jurídica, con un proyecto socio productivo) fortaleciendo la institucionalidad existente, apoyando nuevos procesos, beneficiando a productores familiares, asalariados rurales con ganado y sin tierra, identificando a potenciales beneficiarios que no hubiesen accedido a ningún llamado y que residen y despliegan sus actividades en el espacio rural circundante.

Esta nueva colonización llevada delante de manera integral, en forma de colonias agrupadas presenta impactos positivos en el desarrollo local, dinamizando los mercados de empleo de las zonas donde se insertan, creando las condiciones para un asentamiento más permanentes de habitantes en el medio rural. Se espera también que la nueva tecnología asociativa genere circuitos económicos de mercados alternativos, en donde los actores son colectivos de producción.

Cuadro 3: Ofrecimiento de tierras al INC por art.35 Ley 11.029.

Años	Nro. Ofrecimientos	Cant. Hás. Ofrecidas	Cant. de escrituras	Hás. Incorporadas	Porcentaje
1948-2005	1.300	3.100.000	18	85.000	2,7 %
2006-2012	97	97.985	18	7.505	18 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Cuadro 4: Cantidad de colonos incorporados de 1948 a 2012.

Año	Lapso	Cantidad	Promedio Anual
1948-2005	57 años	3.370	59
2006-2012	7 años	688	98

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

Cuadro 5: Hectáreas incorporadas al INC en los dos períodos de estudio.

Años	Lapso	Cant. deHás.	Prom. Anual
1948-2005	57 años	335.388	5.884
2006-2012	7 años	58.000	9.963

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INC.

CAPITULO V

V-1 Reflexiones finales

En base a lo estudiado y analizado en el presente trabajo podemos concluir que la Política Pública de Colonización adquiere una nueva dimensión y relevancia en la agenda gubernamental a partir de 2005, y su herramienta idónea, el INC, asiste a un proceso de modernización de la gestión acorde a los requerimientos de la nueva estrategia en materia de política de tierras.

Dicha política, destinada a modificar las estructuras agrarias en nuestro país ha presentado dificultades en todos aquellos procesos caracterizados como etapas, los que han marcado distintos desarrollos de acuerdo al grado y características de los modelos.

Por su parte, la constelación de fuerzas que se aglutinaron a favor o en contra de dicha política fijaron los límites que jaquearon la posibilidad de revertir el proceso de desarrollo capitalista más allá de la presencia de un marco jurídico ejemplar como la Ley 11.029.

El repaso de estas etapas nos muestra que en materia de colonización, menos de un 4% de la superficie nacional comprende el universo en que se desplegó la política pública de tierras durante muchas décadas.

Pero también podemos observar que en términos relativos, allí donde se ha colonizado se presentan características diferentes al resto del medio rural, con rendimientos productivos mejores por hectárea, mayor densidad de población, entre otros, que también revelan que de no haber existido dicha Política y el INC, las tendencias hubieran sido mucho más agudas y su impacto habría sido más negativo aún para el desarrollo del medio rural.

Los cambios producidos en esta última etapa en cuanto a compromiso de gestión, modernización y performance de la política basados en planes como el Político y el Estratégico Institucional, se pueden además ver en claves distintas y complementarias.

En el contexto de las tendencias más pronunciadas que marcan el desarrollo agropecuario en general, el avance de este nuevo proceso revitalizador en materia de colonización, no representa una reversión de dichas tendencias, pues como se señala desde sectores sociales y políticos como el PIT-CNT, la CNFR, y algunos grupos de izquierda, la concentración y extranjerización de tierras no se ha frenado.

Por otra parte, intentos de atacar esa tendencia como el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, ICIR (Ley 18.876), generó reacciones de grupos de presión y políticos que imposibilitaron su puesta en práctica.

Este impuesto gravaba las propiedades mayores a 2.000 hás. CONEAT 100 y se pensaba recaudar unos 60 millones de dólares anuales que se destinarían a obras de caminería rural y compra de tierras para el INC.

La Suprema Corte de Justicia, con voto mayoritario de cuatro de sus cinco ministros consideraron que el ICIR lesionaba la autonomía financiera de las Intendencias y se superponía a la contribución de inmuebles rurales.

En junio de 2013 mediante la Ley 19.093 se derogó el ICIR.

Pero si enfocamos nuestra visión hacia la política de tierras que comprende la gestión del INC, notamos una mejor performance en los distintos aspectos que componen dicha política.

La “nueva colonización” comporta una revitalización de manera integral desde la propia Ley 11.029, que es nuevamente realizada como un formidable instrumento con fortalezas para una transformación de las estructuras agrarias del país.

Este último período que comparamos al anterior de más de medio siglo lleva 7 años y muestra avances significativos, más allá de las limitaciones que no se han podido superar, como ser una mayor capacidad de financiamiento al igual que el alza en el precio de la tierra.

Debemos agregar que justificamos la apuesta al neo-institucionalismo en tanto marco teórico puesto que a través del mismo podemos comprender algunas generalidades del proceso analizado y que tipo de cambio alumbra la nueva etapa colonizadora.

La “dependencia de rumbo” hace que las instituciones, formales o no, adquieran una capacidad adaptativa a distintas coyunturas en el marco de distintas administraciones y regímenes. Las mismas propician algunas modificaciones que no alteran la esencia de las instituciones involucradas, y allí donde podemos marcar el punto de inflexión, que supone el mayor cambio en materia de orientación de política de tierras a partir de 2005, se relativiza la profundidad de dicho cambio en una perspectiva estructural.

También en lo que refiere a pautas de comportamiento y conductas establecidas en tanto instituciones no formales, podemos apreciar que se recrean algunas de las más típicas formas de corporativismo por parte de quienes desde siempre se han opuesto a cambios que supongan modificaciones a la estructura de propiedad.

Pero más allá de estas inercias, es posible generar avances en términos de eficacia de la política pública, adecuando a su vez su eficiencia, ya que estos “equilibrios intermitentes” son capaces de recrear coaliciones o conjunciones favorables al cambio, a modo de bloques alternativos, contra aquellas retóricas del statu-quo.

Quedan interrogantes como ser la de si esta política más intensa e integral, contara con la posibilidad de ser sostenida y sustentable más allá de las posibles alternancias en la dirección del Ejecutivo, o si por el contrario, en la medida que la izquierda política no ocupe el gobierno, la misma volverá al desempeño registrado en otros estadios.

VI ANEXO

Primer Congreso Nacional de Colonización

Celebrado entre el 19 y el 22 de mayo de 1945 en Paysandú, con la participación de diversas instituciones, autoridades gubernamentales, organizaciones agropecuarias, de educación, parlamentarios, etc.

Recogemos del mismo, expresiones del senador y presidente de la CNFR César Mayo Gutiérrez y conclusiones de algunas de las varias comisiones que marcan de forma inequívoca un formidable precedente en sus aspiraciones a la creación del INC, mediante la Ley 11029.

“Todos sentimos la necesidad de la reforma de nuestro régimen agrario, todos advertimos que él no satisface los requerimientos actuales ni ofrece perspectivas al progreso de nuestro pueblo. Pero con frecuencia estas son aspiraciones oscuras, larvadas, que no han salido aun, con la definición de un concepto, a la luz de la conciencia”.

“El propósito que mueve la celebración de este Congreso desborda el sentido particularista de su denominación y aspira a dar su contribución al estudio de las líneas matrices de una orientación agraria que contemple, con las posibilidades del incremento de la producción, una mayor justicia distributiva y una mayor seguridad de bienestar colectivo”.

“es posible que si queremos que las reformas graviten, realmente sobre los hechos, tengamos que modificar de modo sustancial algunos principios en los cuales se funda el actual ordenamiento jurídico, cuya estructura no debemos atacar sin razones poderosas, pero tampoco podemos erigir como una valla con la pretensión de cerrarle el paso a los impulsos renovadores de la vida y el progreso”.

Más adelante reforzaba su argumentación citando a Stuart Mill, cuando afirmaba que “la propiedad cuando no es conveniente, tampoco es justa”.

“No es posible tampoco dejar todo librado al juego mecánico de las acciones y de las reacciones, como lo reclama la displicente crueldad de la divisa del *laissez faire*, que tendría algún sentido si a los hombres se les emparejara para la partida como a los caballos para la carrera”.

“Hay mucho espacio para mejorar...y estas no son aspiraciones que pertenezcan al dominio de la quimera, son posibilidades al alcance de la mano y respecto de las cuales estamos en retraso en comparación con otros países que no nos llevan ventajas en el orden de las condiciones naturales”.

“La fecundidad de la obra que este Congreso realice, depende en mucha proporción de la amplitud de criterio con que se la encare, sin prevenciones que la mutilen, excluyendo toda intención de hacer prevalecer los intereses particulares de un sector de la producción y moviéndose en el ambiente de una comprensión que reconozca que es la confluencia de las fuerzas útiles las que pueden determinar el progreso común”. (César Mayo Gutiérrez- Congreso Nacional de Colonización- sesión inaugural- 19 de mayo de 1945- Paysandú)

En las expresiones que acabamos de reproducir se puede observar el reclamo del sector agropecuario y demás actores que confluyeron en este Congreso, hacia una política estatal capaz de generar fórmulas que interpelaran entre otros al sagrado derecho de propiedad, en lo referente al latifundio improductivo, al tiempo que integrara los distintos sectores productivos, en el afán de promover una revalorización del medio rural, su cultura, su población y sus valores.

En la misma sesión de apertura el entonces Ministro de GAP, Ing. Agrónomo Arturo González Vidart afirmaba: “nosotros no creemos que deriven beneficios colectivos de una producción de riquezas, operada sobre un cuadro general de miseria, creemos por el contrario, que deben aplicarse las normas de la técnica y las leyes de la economía en función del hombre, considerándolo como factor primero y activo de la producción”.

Del trabajo de las comisiones extraemos las más relevantes a los fines propuestos:

Comisión A- Revisión de las leyes de colonización.

- “que la acción colonizadora se deberá realizar sobre la base de planes fundados en las exigencias de la actividad nacional y con la necesaria coordinación de las funciones de los distintos organismos vinculados a los problemas de la colonización”.
- “Que la acción del Estado quede exclusivamente a cargo de una entidad colonizadora, la que deberá gozar de la autonomía necesaria para el mejor

cumplimiento de su misión, y deberá ser dirigida por un Directorio con integración técnica y auténtica representación de los productores rurales”.

- “Que se dote a la entidad colonizadora, de recursos que merezcan la calificación de suficientes sobre la base de una financiación racional que asegure, con carácter permanente, su disponibilidad y su gradual ampliación”.
- “Que la adquisición de tierras se efectúe por expropiación o por compra directa, pago de impuestos sucesorios, y otros medios cuando su precio la haga ventajosa. Que se dicten las disposiciones legales que permitan agilizar las expropiaciones de tierras cuya colonización se disponga, dando preferencia a aquellas cuya explotación se realice con el desacuerdo del interés nacional”.
- “Que el régimen de adjudicación de la tierra debe asegurar la estabilidad del colono en la misma... y se faculte al organismo colonizador a adjudicar las tierras dentro del régimen que juzgue más conveniente y adecuado a las características del colono, sea en enfiteusis, arrendamiento, o aparcería, a corto o largo plazo, con promesa de compra venta o sin ella, o directamente en propiedad”.
- “Que al crearse colonias se dispongan los espacios necesarios para la construcción de las obras y la instalación de los servicios de mayor interés colectivo: escuelas, cooperativas, plantas industriales, local para espectáculos públicos y reuniones, plaza de deportes, servicios sanitarios, viveros, servicios de reproductores, parque forestal, etc.”
- “Que la entidad colonizadora procure agrupar a los colonos en forma cooperativa, concediendo a tales efectos créditos especiales...”

Comisión E- Enseñanza, transporte y vialidad rural.

- “Que debiendo tener toda política de colonización como finalidad principal la defensa de los valores humanos, se apoye la acción que realiza la Escuela Pública... creándose la Escuela simultáneamente con la fundación de toda Colonia y dotándola del área técnicamente necesaria y de los medios para realizar su misión”.
- “Que constituyendo la ganadería y la agricultura y sus industrias derivadas, las bases fundamentales de nuestra economía debe propenderse a la mayor difusión de la enseñanza agraria”.

Comisión F- Asociación y Cooperativas, Crédito y Vivienda.

- “Que en la aplicación del crédito rural a acordarse a las personas que trabajan la tierra, se tenga en cuenta las diferencias que la ciencia económica y financiera establecen, entre el crédito comercial y el rural, destacando expresamente, la característica que debe distinguir al crédito rural que no está constituido por la calidad y solvencia de la garantía sino por el destino de la inversión”.

Mesa Nacional de Colonización

En octubre de 2002 la Mesa de Colonización, integrada multisectorialmente comienza una serie de reuniones y encuentros que generan un documento en el mes de diciembre “ La Colonización y el Instituto Nacional de Colonización”, en el cual se brinda una interpretación del desarrollo capitalista del medio rural , con una visión crítica hacia la gestión de la entidad colonizadora debido a los magros resultados y varios puntos o recomendaciones que luego serán recogidas en el marco de la nueva administración que coincide con el cambio de gobierno y grupo político en el mismo.

“En el aspecto estructural, ya se han efectuado serias críticas al modelo colonizador clásico. Si bien el mismo no constituye la orientación aplicada más recientemente por el INC , la intrascendencia del Instituto avanza poco en la construcción y experimentación de modelos alternativos y además dicho modelo se expresa conceptualmente en la sociedad uruguaya . El modelo clásico se puede caracterizar en forma simplista, por la formación de colonias a partir de campos adquiridos por el INC y divididos en parcelas familiares pequeñas, acordes a un modelo económico nacional pretérito, sin integración entre predios y sin un proyecto de desarrollo económico y social de la colonia. Por otro lado, supone un proyecto aislado del resto de las políticas sectoriales o vinculadas a la vida y actividad agropecuaria y obviamente, la ausencia de una articulación industrial y comercial “. (PIT-CNT 2005)

Entre las definiciones más importantes de la Mesa de Colonización destacamos:

- 1) Elevar la calidad de vida y de trabajo de los asalariados rurales que perciben salarios de hambre ... por lo tanto al mismo tiempo que las mejoras de sus condiciones de trabajo no debe descartarse su inclusión en el reparto de tierra para lo cual no debe constituir una condición ineludible tener capital para acceder a la tierra .
- 2) Resolver la cuestión de la tierra para el trabajo, para asegurar la comida de nuestra gente, desarrollando una política de subsidios a la producción agroalimentaria que priorice la producción de alimentos para la canasta familiar.
- 3) En términos de reparto de tierras, asignar las tierras que hoy son improductivas y se usan básicamente con criterio especulativo y de ganancias sobre el precio de la tierra para los trabajadores directos y todos aquellos grupos de personas que quieran afincarse en la tierra, bajo sistema de arriendo en el marco de la política del INC ; Instituto que por cierto, debe

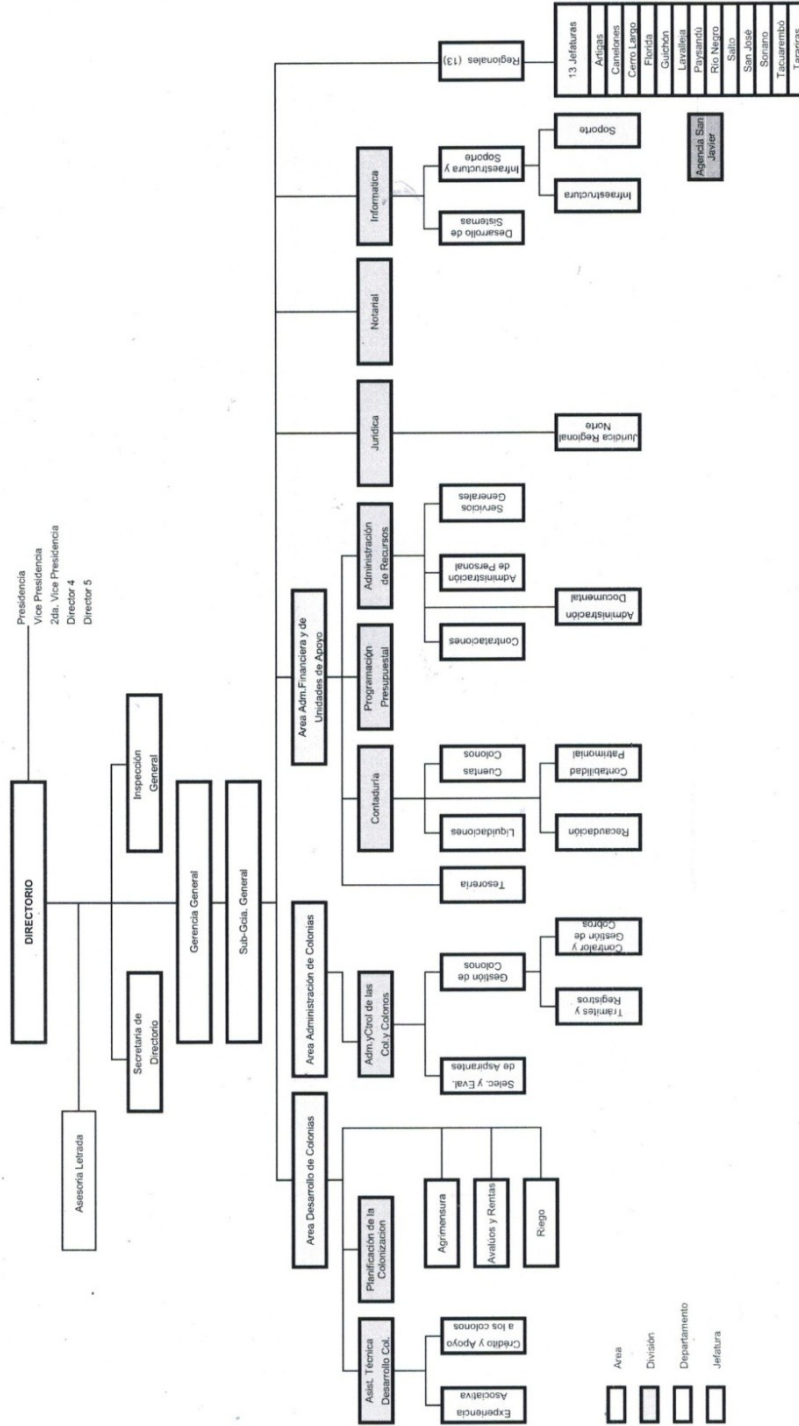
reformularse de acuerdo a criterios que la propia Mesa de Colonización ha puesto en el debate .

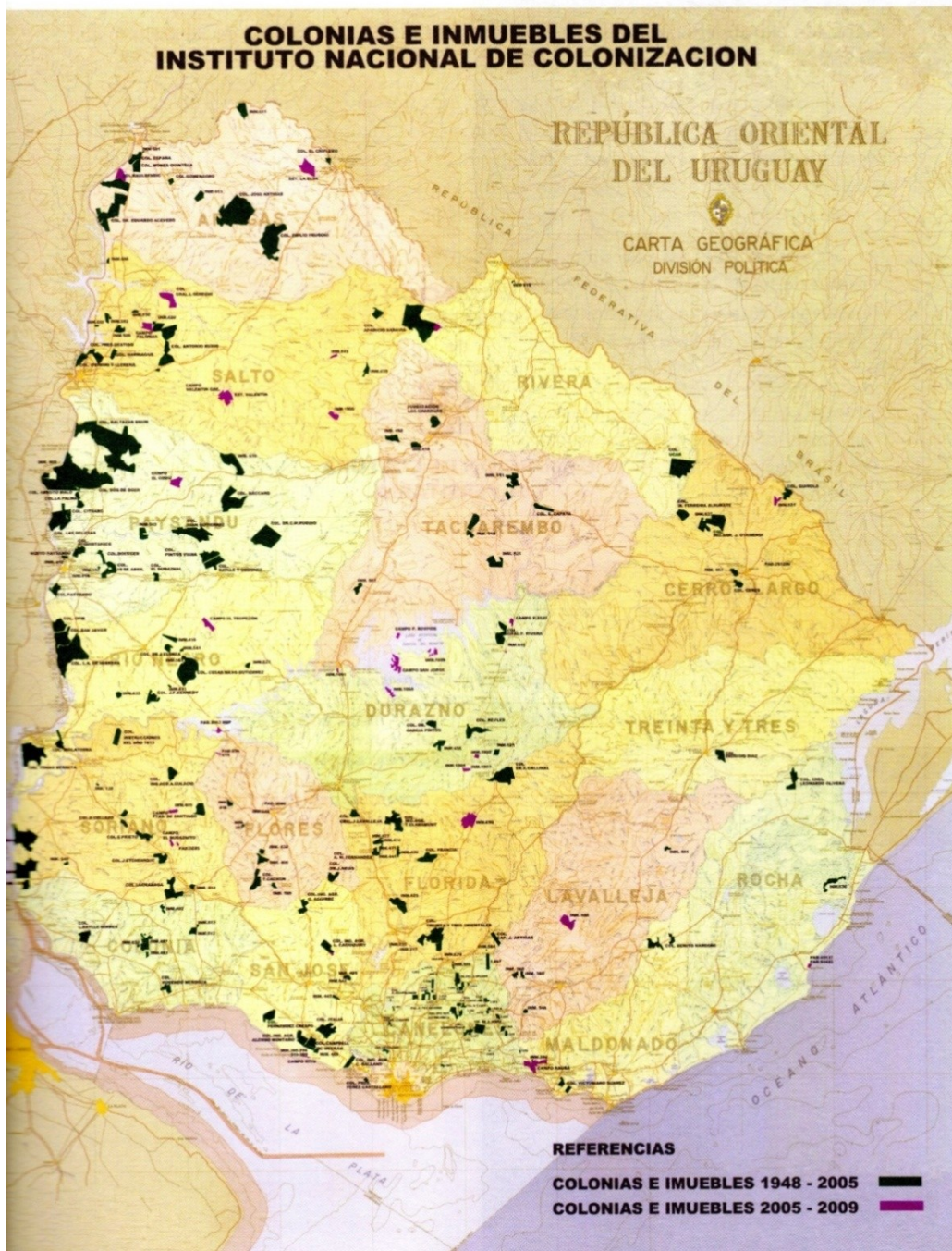
4) Una política de acceso al crédito y a los conocimientos tecnológicos a través de convenios entre los productores , el INC , la Banca Pública , la Banca Cooperativa y los Organismos Públicos y Privados de investigación tecnológica , en particular la Universidad de la República .

5) Un criterio restrictivo en el acceso a la tierra por parte de extranjeros ... en ese sentido la política de tierras debe diseñarse también como defensa y consolidación de la soberanía nacional.

6) Finalmente debe definirse un límite superior a la tenencia de tierras.

Igualmente se reafirma el interés de promover y mantener la vigencia de la filosofía con que fue creado el INC y los enunciados básicos de la Ley 11029. (Mesa de Colonización-diciembre 2002





VII BIBLIOGRAFIA

- ASTORI, DANILO (1971) Latifundio y crisis agraria en el Uruguay. Ed. Banda Oriental, Montevideo
- BENTANCUR, NICOLAS (2008) Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. EBO Montevideo
- CAL, ANA tal. (2009) Colonos en Uruguay: participación y ciudadanía. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo
- COMISION NACIONAL DE FOMENTO RURAL “Concentración y extranjerización de la tierra” (documento CNFR junio 2010)
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION – Acta n° 5056 – expediente n° 71.280 Plan Estratégico del Instituto Nacional de Colonización para el período 2010-2014- (resolución n° 22 del Directorio 1° de junio de 2011)
- MEERHOFF SCAFFO, Gabriela (2006) “ Políticas sociales, colonización e intervención universitaria. Una experiencia de extensión en la Colonia Fernández Crespo”. Monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, FCSS, UdelaR, Montevideo
- PIT-CNT “Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria” Declaración de Principios. Mesa de Reforma Agraria y Soberanía Alimentaria (Montevideo- enero 2005)
- PRIMER CONGRESO NACIONAL DE COLONIZACION (documento- Paysandú 1945)
- QUIJANO, CARLOS (1986) La Reforma Agraria en el Uruguay. Ed. Nuevo Mundo- Cuadernos de Marcha, Montevideo
- SANGUINETTI VEZZOSO, María Noel (2012) “La gestión de programas sociales como clave en la construcción de estrategias de desarrollo”.
- TOLEDO OTERO, Martin, (2011) “Políticas de desarrollo rural en Uruguay: el trabajo asociativo y la nueva política de colonización”. Documento ALAS – Recife 2011.

- VARIOS AUTORES, (2006) Construcción de políticas de tierra, colonización y desarrollo en Uruguay. PIT-CNT/UdelaR/INC, Montevideo
- VASALLO, MIGUEL (1987) Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural. CLAEH/ Ed. Banda Oriental, Montevideo
- VASALLO, MIGUEL (2001) Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA (2006) Estado, empresarios y redes rentistas. EBO, Montevideo