

# **La reforma agraria en el Uruguay del siglo XXI: ¿bandera caída y fábrica de pobres?**

**Pablo Díaz Estévez**

Universidad de la República (UdelaR) – Montevideo, Montevideo, Uruguay.  
e-mail: diazpablouruguay@gmail.com

## **Resumen**

El objetivo del artículo es identificar una serie de concepciones sobre reforma agraria en el Uruguay progresista de comienzos del siglo XXI, plantear interpretaciones en relación a determinadas claves históricas de las relaciones de clases en el medio rural y analizarlas a la luz de algunos planteamientos teóricos relativos a los procesos agrarios de América Latina. A partir de la selección de documentos de organismos sindicales y políticos, de los Programas de Gobierno del Frente Amplio y de declaraciones públicas de los ex ministros del sector agropecuario del gobierno del Frente Amplio (FA), se analizan comparativamente las principales conceptualizaciones identificadas. Por una parte se destaca la centralidad que otorgan los Programas de Gobierno del FA a la idea de “desarrollo rural” y se presenta la perspectiva de tres ex-ministros que consideran que el concepto de reforma agraria debe ser sustituido por el de “desarrollo rural”. Por otra parte se analizan los documentos del movimiento sindical referidos a la “reforma agraria integral” que tensionan las visiones de los ministros del Frente Amplio en el gobierno. El artículo no pretende agotar ni desconocer la diversidad de concepciones que puedan existir en el Frente Amplio como partido de coalición, ni en la diversidad de organizaciones que componen el movimiento sindical.

**Palabras claves:** Reforma agraria; Uruguay; Frente Amplio.

## **A reforma agrária no Uruguai no século XXI: bandeira caída e fábrica de pobres?**

### **Resumo**

O objetivo do artigo é identificar uma série de concepções sobre a reforma agrária no Uruguai no início do século XXI, para compreendê-las em relação a determinadas fases históricas das relações de classes no meio rural e analisá-las a luz de algumas abordagens teóricas a respeito dos processos agrícolas na América Latina que ampliam as perspectivas locais sobre a reforma agrária. A partir da seleção de documentos de organizações sindicais e políticas e de declarações públicas de dirigentes políticos do governo Frente Amplio, se analisam comparativamente as conceituações identificadas. Por um lado, demonstra-se como o conceito de reforma agrária é substituído atualmente por dirigentes políticos frenteamplistas pelo termo "desenvolvimento rural", as políticas diferenciais para a produção familiar e o acesso à terra por meio do Instituto Nacional de Colonização. Por outro lado, apresenta-se e analisa-se o único documento no início do século XXI onde o movimento sindical tenta estimular um amplo debate sobre a "reforma agrária integral" durante a crise econômica prevalente no ano de 2003.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Uruguai; Frente Amplio.

## **The agrarian reform in Uruguay of the 21st century: Is it a fallen flag and a factory to make poor?**

### **Abstract**

The objective of this article is to identify a series of concepts on agrarian reform in progressive Uruguay at the beginning of the 21st century, to understand them in relation to certain historical keys of class relations in rural areas and to analyze them in the light of some theoretical approaches concerning The agricultural processes of Latin America that expand the local perspectives on agrarian reform. From the selection of documents of union and political bodies, and public statements of political leaders of the Frente Amplio government, the identified conceptualizations are comparatively analyzed. On the one hand, it is demonstrated how the concept of agrarian reform is replaced by current political leaders of the present day by the one of "rural development", the differential policies for the family production and the access to the land by the National Institute of Colonization. On the other hand, it presents and analyzes the only document of the XXI century where the trade union movement tries to stimulate a broad debate on "integral agrarian reform" during the economic crisis prevailing in 2003.

**Keywords:** Agrarian reform; Uruguay; Frente Amplio.

## Introducción

El objetivo del artículo es identificar una serie de concepciones sobre reforma agraria en el Uruguay "progresista" de comienzos del siglo XXI, comprenderlas en relación a determinadas claves históricas de las relaciones de clases en el medio rural y analizarlas a la luz de algunas perspectivas teóricas relativas a los procesos agrarios de América Latina que amplían las perspectivas locales sobre reforma agraria de las principales expresiones sociales y políticas de la izquierda nacional: el movimiento obrero y el Frente Amplio.

La metodología utilizada para la elaboración de este artículo consiste en utilizar fuentes documentales y archivos de la prensa nacional (escrita, radial y digital) donde recogemos concepciones nacionales sobre reforma agraria en lo que transcurre del siglo actual, las que son analizadas de forma comparativa. Se analizan los Programas del Frente Amplio para los sucesivos gobiernos (2005-2009, 2010-2014 y 2015-2020), las declaraciones a la prensa de los ex-ministros del sector agropecuario del Frente Amplio, recogidas en un período acotado, breve y actual, las que son consideradas significativas hasta cumplir con el criterio de saturación de la información. También se analizan los principales documentos del movimiento sindical expresado en el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (en adelante PIT-CNT), que constituye históricamente la principal organización social del país.

Las perspectivas seleccionadas son contextualizadas en la historia social y política nacional utilizando fuentes secundarias (propias y elaboradas por otros autores), así como en la coyuntura agraria, y son analizadas a partir de un marco de referencia de autores de las ciencias sociales, políticas, jurídicas y agrarias de notoria referencia en América Latina y Uruguay.

El movimiento obrero planteaba la necesidad de una reforma agraria ya en 1966 cuando se unificaron "las diversas corrientes del sindicalismo" en la Convención Nacional de

Trabajadores (CNT). En “1982 los sindicatos se reorganizaron en el marco del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT)”, cambiando en 1984 “su denominación a PIT-CNT marcando su continuidad histórica con la CNT.” (SENATORE, YAFFÉ, 2006, p. 99). También plantea la reforma agraria el “acuerdo programático” de creación del Frente Amplio constituyó en 1971, que constituyó un hito fundamental de “coalición” “entre los dos viejos partidos marxistas (el Partido Comunista y el Partido Socialista), la democracia cristiana, algunas fracciones escindidas de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado)” entre “otros grupos de izquierda” (SENATORE, YAFFÉ, 2006, p. 98).

En la coyuntura actual, cuando el Frente Amplio accedió por tercera vez el gobierno, ¿qué dicen o qué no dicen los Programas del Frente Amplio y sus ex- ministros del sector agropecuario sobre las posibilidades de implementar una reforma agraria en Uruguay? ¿Qué dice el movimiento sindical, con el que históricamente el Frente Amplio estuvo “hermanado” (SENATORE, YAFFÉ, 2006)? En definitiva ¿quiénes levantan o no la propuesta de la reforma agraria en el ciclo progresista del Uruguay actual? Y ¿qué concepciones de reforma agraria se plantean?

Para abordar tales preguntas proponemos como hipótesis de trabajo que las concepciones de los procesos de reforma agraria en Uruguay se relacionan con determinados fundamentos económicos, políticos e ideológicos de la política de tierra en el siglo XXI. Dichas concepciones se expresan tanto en documentos, como en declaraciones públicas en las vísperas de la etapa de gobiernos “progresistas” o durante su transcurso, y se hace necesario develar sus fundamentos para contribuir a la comprensión de la política de tierra y sus perspectivas, así como para plantear nuevas hipótesis para futuras investigaciones.

Para comprender y comparar las perspectivas seleccionadas presentamos en primer lugar algunos rasgos generales de la estructura agraria de la actualidad y la contextualización histórica de la dinámica de las clases rurales en torno al tema. Luego exponemos una de las perspectivas seleccionadas, presentando a continuación un breve relevamiento de los principales documentos sindicales y políticos del Frente Amplio en el ciclo progresista. A continuación se presenta la perspectiva de los ex-ministros de ganadería y agricultura del Frente Amplio, para luego arribar al análisis comparativo de las perspectivas, explorando sus posibles fundamentos políticos, técnicos e ideológicos. Finalmente en el apartado sobre “Consideraciones finales” se presentan algunas conclusiones sobre la posibilidad de continuidad de estos estudios.

## **La dinámica de las clases rurales y la estructura agraria**

Para poder comprender la intervención estatal en materia de política de tierra en relación a la dinámica de clases, es necesario distinguir tres clases sociales en el campo uruguayo:

- los productores empresariales capitalistas (grandes, medianos y pequeños);
- los “productores familiares” que trabajan la tierra sin contratar asalariados (y que en el resto de América Latina se consideran “campesinos”) y;
- los asalariados rurales.

Dos de estas tres clases rurales tuvieron históricamente expresiones organizativas clasistas, tales como la Asociación Rural del Uruguay (ARU) principal representante de la burguesía que promovió el alambramiento de los campos (a fines del siglo XIX) o el histórico sindicato de asalariados rurales: la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) que proponía “desalambrar” los latifundios improductivos que podían cumplir una función social (décadas del '60 y '70 del siglo XX). Pero generalmente también existieron expresiones orgánicas policlasistas, donde se fundieron y confundieron los intereses de la patronal agraria, la pequeño burguesía y la producción familiar, como la Mesa Coordinadora de Gremiales Agropecuarias (MCGA) que condujo temporalmente el ciclo de protesta rural iniciado el 13 de abril de 1999 (PIÑEIRO, 2004) o el Movimiento Un Solo Uruguay de los actualmente llamados “autoconvocados” (UN SOLO URUGUAY, 2018).

Cabe aclarar que lo que hoy en día se registra oficialmente ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca- MGAP como “productor familiar” para focalizar determinadas “políticas diferenciadas” cubre un amplio abanico de fracciones de clase que van desde empleadores capitalizados hasta empleados transitorios que tienen algún medio de producción (como los productores de ganado sin campo), por lo que un análisis de clases debería deslindarse de la mera consideración de los “productores familiares registrados” y profundizar en el estudio de los productores familiares o campesinos uruguayos (ROSSI, 2013).

Como observamos a continuación (Tabla I), los datos oficiales del MGAP indican que la burguesía concentra más del 60% del territorio productivo (si nos basamos en los establecimientos mayores a 1.000 hectáreas) y el 33% la gran burguesía, es poseedora de los establecimientos mayores a 2.500 hectáreas.

Mientras que estudios internacionales (RULLIA *et all*, 2012) ubican a Uruguay entre los países con mayor porcentaje de extranjerización de la tierra del continente, con al rededor de 19% de acaparamiento. Otros datos oficiales señalan que mediante “Sociedades Anónimas”, contratos y tratados de inversión los capitales globales obtienen “excepciones” para primero acceder al 40% de la superficie productiva (MGAP, 2011), en un dinámico mercado donde el 48% de la tierra productiva se compró/vendió entre los años 2000 y 2015 (DIEA, 2016) y como efecto de que durante ese período la inversión extranjera directa aumentó 20 veces su valor anual según lo declaran algunos analistas (EL ESPECTADOR, 2015 ).

**Tabla I**  
**Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.**

Tamaño de la explotación (hectáreas)	Explotaciones		Superficie explotada		
	Total	%	Total (há)	%	Hectáreas por explotación
<b>Total</b>	<b>44.890</b>	<b>100,00</b>	<b>16.227.088</b>	<b>100,00</b>	<b>361</b>
1 a 19	12.274	27,3	104.696	0,6	9
20 a 99	12.657	28,3	632.564	3,9	50
100 a 199	5.540	12,3	790.426	4,9	143
200 a 499	6.473	14,4	2.078.220	12,8	321
500 a 999	3.808	8,5	2.680.466	16,5	704
1000 a 2499	2.970	6,6	4.493.059	27,7	1.513
2500 y más	1.168	2,6	5.447.657	33,6	4.664

Fuente: Censo General Agropecuario 2011, DIEA -OPYPA, MGAP (2011).

Ante la falta de estudios específicos, la presencia de la producción familiar a partir de su concepción como “clase” se puede rastrear (en la Tabla presentada) en los 24.931 de predios (55% del total) menores a 100 ha que apenas controlan un 4,5% de la superficie productiva del país. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca o MGAP (2015) considera que existen 25.285 establecimientos de productores familiares “registrados” que ocupan un 13,7 % de superficie productiva, sin embargo reiteramos que esta definición no es una definición de clase sino de la política pública que apela a focalizar en un estrato menor a 500 hectáreas (con una productividad promedio del país) entre otras características requeridas para “registrarse”, lo que desde el análisis de las clases sociales lleva a una confusión entre la producción familiar y la pequeño burguesía.

El Instituto Nacional de Colonización (o INC) ha colaborado en el arraigo de la producción familiar y la pequeño burguesía desde 1948, afectando apenas el 4% de la superficie productiva del país, pero sin modificar la estructura de tenencia de la tierra (SUSTITUIR, 20015b). A partir del primer período de gobierno frenteamplista, desde el año 2005, es concebida la colonización como “política diferenciada” y focalizada en la producción familiar más vulnerable y en los asalariados rurales, ofreciendo al usuario una renta subsidiada, más accesible que los precios de arrendamiento en el mercado.

En general la colonización histórica o la colonización-parcelación (GARCIA, 1967) de tierras carece del “núcleo básico” de una reforma agraria esto es de las “intervenciones públicas tendientes a la redistribución de la propiedad de la tierra”, a partir de “la expropiación o confiscación de tierras a quienes se estima que la tienen en exceso o no la explotan, o la

hacen de modo inadecuado”, ya que “una reforma agraria en *strictu sensu*” sería una “reforma fundiaria” (SAAVEDRA, 2012, p. 9). Esta conceptualización de reforma agraria no la reduce a la mera distribución de tierras, dejando de lado una serie amplia de necesidades de los trabajadores que acceden a la tierra. Por el contrario definir este “núcleo básico” nos permite evitar caer en la idea de que “todo podría ser reforma agraria” (por ejemplo la atención a otras necesidades productivas o de carácter social sin re-distribuir significativamente la tierra) y en definitiva se evitaría el debate sobre la necesidad o no de una reforma fundiaria. La reforma fundiaria sería necesaria para considerar la existencia de una reforma agraria, si bien no sería suficiente.

En este sentido, en Uruguay se consideró como un proceso de reforma agraria (una de las primeras en América Latina, junto con la ocurrida en Haití) al iniciado por el Reglamento de Tierras de José Artigas de septiembre de 1815 de re- distribución de campos que estaban en manos de los latifundistas a los trabajadores y sectores populares (LATORRE, RODRIGUEZ, SALA, 1971). Sin embargo este intento fue derrotado a poco de comenzar la re-distribución y las confiscaciones, mientras que se re-concentró el latifundio y se consagró su propiedad privada con la Constitución de 1830, y ya mencionado temprano alambramiento de los establecimientos hacia fines del siglo XIX, promovido por la fracción “pionera” de la burguesía agraria.

Los impactos sociales de esta modernización agraria (desocupación tecnológica, éxodo y pobreza rural extendida, etc.) llevaron -entre otras respuestas del adelantado estado de bienestar- a la aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Colonización en 1948 por parte de todo el espectro político. Una interpretación posible consideraría que la sanción de dicha ley desarrollista, deja implícita una “solución transaccional” (GONZALEZ SIERRA, 1994), una tregua entre las clases en torno a la cuestión de la democratización de la tenencia de la tierra, la cual se rompió en la convulsionada década de los '60 a raíz de las fuertes movilizaciones de los asalariados rurales que reclamaban expropiar latifundios improductivos, con el respaldo de la unificación nacional de los sindicatos y acciones militares del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Sin embargo, ni siquiera en aquel entonces la izquierda nacional descartó la potencialidad de la Ley de colonización o reclamó su anulación, por el contrario las organizaciones políticas y sociales de la izquierda han exigido históricamente su cumplimiento cabal, lo que implicaba afectar los intereses de las clases propietarias mediante la “expropiación”. Tampoco fue un impedimento para que fracciones progresistas de los partidos no identificados con la izquierda histórica (socialistas y comunistas) del país presentaran en el parlamento al menos 10 proyectos de reforma agraria entre 1943 y 1964 (GONZALEZ SIERRA, 1994, p. 46).

Del ascenso de masas emergió un “programa popular” expresado en el Congreso del Pueblo de 1965, que reunió a “1376 delegados de organizaciones populares” del país donde

se planteaba la “reforma agraria” como primer medida, junto a la “Reforma industrial, del comercio exterior, Inversiones públicas, Reforma tributaria” entre otras (GONZALEZ SIERRA, 1994, p.66). El movimiento obrero unificado (en la Convención Nacional de Trabajadores o CNT, de 1966) aprobó como propio el “Programa de soluciones” elaborado por el Congreso del Pueblo, que incluía la reforma agraria.

También el programa político emanado de la unificación de la izquierda nacional la incorporaba en el año 1971. O sea que transcurrieron 25 años de creación del Instituto Nacional de Colonización, antes que el Frente Amplio levantara la propuesta de reforma agraria en un programa anti-oligárquico y anti-imperialista que incluía el no pago de la deuda externa, la nacionalización de la banca y del comercio exterior (CARDEILLAC, PIÑEIRO, 2016, p.367).

La colonización de tierras en Uruguay era estudiada en la década del '60 como uno de los casos del “conservatismo agrario” (GARCÍA, 1967), y en la década de los '80 como un caso de “reforma agraria marginal o contra-reforma agraria” que apuntaba a la reparación y preservación histórica de la estructura latifundista y del *status quo* (VASALLO, 1987, p.16). Bajo los gobiernos “progresistas” (2005-2017) la política de acceso a la tierra se mantuvo regulada por la Ley N.º 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización que “en sus sesenta años de existencia no ha logrado modificar el patrón de distribución de la tierra” (PIÑEIRO, 2011, p.524).

## **La reforma agraria, el movimiento obrero y la crisis económica**

A partir de la década del '90 la “reforma agraria” no formó parte de las plataformas del Partido Nacional (que gobernó el país entre 1990 y 1995) ni del Frente Amplio (que gobierna el país desde el año 2005). Incluso el último gobierno del Partido Colorado (2000-2005) intentó cerrar el Instituto Nacional de Colonización, resistido por los partidos de izquierda, los asalariados y los productores familiares nucleados en torno a la Asociación de Colonos del Uruguay y de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

En el marco de una importante crisis económica que tuvo lugar entre 1999 y 2002 (donde el PIB cayó más del 17%) el tema re-ingresó en la agenda de debates del movimiento obrero, antes de que asumiera el gobierno el Frente Amplio en 2005 (con las expectativas que generaba su probable inicio) pero sin solución de continuidad.

Fué así, que en mayo de 2003 se dio a conocer uno de los pocos documentos públicos de la izquierda nacional sobre reforma agraria en lo que va del siglo XXI: el de la Comisión de Reforma Agraria del PIT CNT, que funcionó como comisión asesora creada por el Departamento de Industria y Agroindustria de la central sindical, junto a otras organizaciones sociales. El documento se titula “**Bases para la discusión de un proyecto**

**de reforma agraria**” y en el mismo se asumen dos antecedentes del crítico año 2002: “la plataforma emergente del Encuentro de Trabajadores Asalariados Rurales” (ARBULO, SUSTITUIR, 2015) y los documentos de la llamada “Mesa de Colonización” (SUSTITUIR, 2009) que se convocó con la participación de legisladores (principalmente del Frente Amplio), sindicatos de asalariados rurales, los colonos y la principal gremial de los productores familiares (la Comisión Nacional de Fomento Rural).

La “**Mesa de Colonización**” sesionó desde el año 2002 hasta octubre de 2003 con el fin de “analizar la situación y las perspectivas de la colonización en el Uruguay”. En tal oportunidad (bajo el gobierno del Partido Colorado) se buscaba por una parte incidir en la propuesta que el Poder Ejecutivo enviaría al Legislativo buscando generar alternativas al déficit presupuestario y compromisos con el mantenimiento del INC, así como “una acción más activa, eficiente y moderna de la colonización en el país”, y se definían determinadas prioridades políticas para la adjudicación de tierras que fueron finalmente asumidas como parte del Plan Político del Directorio del INC bajo el primer gobierno del Frente Amplio. (SUSTITUIR, 2009).

Los sindicatos rurales, en el Encuentro de Trabajadores Asalariados Rurales realizaban en el año 2002 la “**Propuesta de reforma agraria de sindicatos de trabajadores asalariados rurales**”, donde se exigía un proceso que asegurara “que la tierra, el agua y la semilla son bienes pertenecientes a toda la sociedad” definiendo “**los instrumentos políticos a desarrollar en el proceso de reforma agraria**” comenzando por el “mantenimiento y fortalecimiento del INC, instrumento creado por la ley 11.029 de 1948”, los que son retomados en el Congreso fundacional de la Unión Nacional de Asalariados Trabajadores Rurales y Afines - UNATRA (UNATRA, 2005, p. 01).

Acaudalando tales antecedentes (originados desde el año 2002), la Comisión de Reforma Agraria (o CRA) del Departamento de Industria y Agroindustria del PIT CNT junto a diversas organizaciones sociales en el 2003, consideraban que “plantearse la necesidad de una REFORMA AGRARIA” implicaba “modificar la estructura del aparato productivo” y que “la ganadería extensiva pierda peso relativo” (CRA, 2003, p.10) . Sin embargo se valoraba que en aquellas condiciones eso no era posible la reforma agraria porque no se disponía de “fuerza política” ni existía “la fuerza social, el agente impulsor que la hiciera posible. También se reiteraba el corriente argumento de que “no existe en Uruguay una clase campesina en el sentido tradicional, con peso demográfico que presione por una reforma agraria como ocurre en otros países (citando el caso de Brasil)” mientras que los asalariados rurales “son pocos y con niveles de organización ínfimos o inexistentes” (CRA, 2003, p.10). En tanto que “los pequeños productores, desde que se sienten 'propietarios', corrientemente acompañan las consignas gremiales y políticas de los grandes terratenientes.” (CRA, 2003, p.10).



En síntesis, “la transformación de las relaciones de producción que sirven de base al latifundio ganadero solo pueden modificarse de forma paulatina y en el largo plazo” y “en el marco de una estrategia de complementación productiva intra-industrial” (CRA, 2003, p.12).

De acuerdo a esta perspectiva lo primero sería desencadenar la “fuerza social que organice y dinamice el reclamo...el primer motor de la Reforma Agraria deben ser quienes resultarían ser sus principales beneficiarios” (CRA, 2003, p.13). Para la CRA (2003) el INC era un “instrumento legal” que permitiría “adquirir tierra con los destinos propuestos, como primer paso a dar en el camino de una reforma agraria integral” (CRA, 2003, p. 20). Si bien se exigía “una adaptación, actualización y dinamización del proceso colonizador acorde a los nuevos requerimientos” de manera que “el modelo colonizador deberá concebirse como múltiple y flexible”. En definitiva la “colonización” sería el “primer paso” de la reforma agraria, donde “los primeros grupos de beneficiarios” serían la “‘punta de lanza’ del proyecto integral de Reforma Agraria” (CRA, 2003, p. 20).

Finalmente, en el “marco de un proyecto alternativo, nacional y popular” la CRA proponía “incrementar, diversificar la producción exportable y destinada al consumo interno, sobre la base de tres ejes maestros interrelacionados: incremento del valor agregado, desarrollo de la agroindustria y en el marco de una integración regional” (CRA, 2003, p.14).

## **El Frente Amplio en el gobierno y el movimiento sindical**

La Comisión de Reforma Agraria dejó de funcionar a partir del IX Congreso del PIT CNT del año 2006, cuando se crea en el seno del Departamento de Industria y Agroindustria, la Comisión de Asuntos Agrarios. De acuerdo a los estatutos vigentes del PIT-CNT, los “Congresos” son su “autoridad máxima y soberana”, por lo tanto su principal “organismo de dirección” a la hora de “determinar el programa y plan de acción” (PIT CNT, 2018). En pleno ciclo progresista, entre los años 2003 y 2015 se realizaron cinco congresos ordinarios del PIT CNT y el Segundo Congreso del Pueblo (año 2008).

Dentro de las resoluciones de los diferentes Congresos ordinarios de 2003, 2006, 2008 y 2015 estuvo ausente la idea de “reforma agraria”. El X Congreso del PIT CNT (del año 2008) se hizo eco de las definiciones emanadas de las sesiones del Segundo Congreso del Pueblo (con la participación entre setiembre de 2007 y 2008 de 575 organizaciones sociales) donde la idea de “reforma agraria” no hizo parte del documento final, pero sí la necesidad de “reivindicar la tierra como propiedad social” y su nacionalización, lo que se establecería de acuerdo a un Plan Agrario Nacional (PIT-CNT, 2008).

El único de los Congresos sindicales que retoma la propuesta de la “reforma agraria”, es el XI Congreso del PIT CNT (del año 2011) que la enuncia dentro de las “Tareas de la etapa” y propuestas para la “transformación de la matriz productiva”. Allí se señala que una

Ley de “reforma agraria integral” colaboraría en superar la primarización de la economía, y “el carácter dependiente de la estructura productiva”. En la misma línea del Segundo Congreso del Pueblo se subraya la necesidad de promover Leyes que “limiten el actual proceso de extranjerización de la tierra”, respeten el medio ambiente, desestimulen los monocultivos y consoliden el ordenamiento territorial (PIT CNT, 2011).

En definitiva los planteos de la Comisión de Reforma Agraria del año 2003, no obtienen una respuesta significativa de los organismos de dirección superiores a las Comisiones (los Congresos y las Mesas Representativas). Tampoco en el documento del único Congreso que se enuncia la necesidad de una Ley de “Reforma Agraria integral” (del año 2011) se desarrollan los argumentos ideológicos, políticos, estratégicos ni se explicita qué concepción de reforma agraria integral se promueve, como sí lo hizo la mencionada Comisión en el año 2003.

Por su parte, si bien el Frente Amplio a nivel estatutario se define como una “organización con el carácter de coalición movimiento” (FRENTE AMPLIO, 2011), la ciencia política nacional ha tomado distancia de la vigencia de dicha definición. Bottinelli (2016), por ejemplo, considera que el Frente Amplio presenta una “nítida formalización legal, programas claros de gobierno extensamente detallados y como tal no cumple función de intermediación entre grupos sociales (o de presión) y un partido político” (BOTINELLI, 2016). También Lanzaro (2001) considera que en su transformación en un *catch all party*, ya en la década de los ‘90 se puede evidenciar el desdibujamiento del concepto “movimiento” dentro del Frente Amplio, en dos aspectos: en la dinámica de representación de las bases en la orgánica política, como en su debilitamiento como “animador y partícipe de un frente social” (LANZARO, 2001, p. 10). Y con respecto al término “coalición”, considera que más que una “coalición de partidos” el Frente Amplio se presenta como un “partido de coalición unificado en el que el conjunto pesa más que las partes” (LANZARO, 2001, p. 45). Por otra parte el crecimiento electoral del Frente Amplio entre fines de los ‘90 y comienzos del siglo XXI, coincide con su “moderación programática” (GARCÉ, 2011; GARCÉ, YAFFÉ, 2004). Transformarse en “partido *catch-all*”, “de tipo electoral marcado” “implica perder el espesor de partido de masas y adoptar una ideología ‘blanda’, dejando de poner énfasis en una *classe gardée*, a cambio de una audiencia más amplia y diversificada, en pos del éxito electoral y la conquista del gobierno.” (LANZARO, 2004, p.9).

En los Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2010, el Frente Amplio (2004) no utiliza la idea de “reforma agraria” si bien considera que la “tierra es un bien social” y que “la transformación de la Estructura Agraria del País constituye un pilar fundamental del nuevo modelo” (FRENTE AMPLIO, 2004, p.10). Propone “la redistribución de la tierra”, “impedir la extranjerización y concentración” y derogar “la ley que habilita la

propiedad y explotación de la tierra a las Sociedades Anónimas” (FRENTE AMPLIO, 2004, p.10).

En su V Congreso Extraordinario (celebrado en diciembre de 2008) se presenta el Programa para un segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014), donde tampoco se encuentran menciones a la idea de “reforma agraria”. Con respecto a la política de tierras se apunta a la concepción de la tierra como “bien social” lo que implicaría seguir promoviendo el acceso a la tierra de productores familiares y jóvenes, y fortalecer al Instituto Nacional de Colonización. En tanto la tierra es también un “factor de producción primordial” se deben establecer “reglas de juego” para aprovechar el recurso (a través de inversiones nacionales, o de inversión extranjera directa, entre otras) y al mismo tiempo hacerlo de manera sustentable, controlando su concentración y extranjerización (FRENTE AMPLIO, 2008).

El programa de gobierno vigente “para el tercer gobierno del Frente Amplio (2015-2020)” tampoco propone la “reforma agraria”, pero sí reafirma la opción por la política de “desarrollo rural”. Por ello considera dentro de “los principales logros acontecidos en el sector durante los últimos dos períodos de gobierno” que se han establecido políticas de “desarrollo rural inclusivo”, “mediante la colonización, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y facilitando el ingreso a las cadenas de valor” (FRENTE AMPLIO, 2014, p. 36).

También se considera necesaria una “estrategia productiva” con “crecimiento sostenido y sustentable”, diversificando la matriz tradicional con “nuevas actividades que están en condiciones de crecer con una perspectiva exportadora y de innovación”. Aunque existe “el riesgo de la llamada ‘primarización’ de la estructura productiva” por el exponencial crecimiento agroexportador, se defiende el modelo actual porque trae un “efecto difusión” para los otros sectores de la economía. Exigiendo “una estructura agraria que combine, de la manera más armónica posible, diferentes formas de organización de la producción” (FRENTE AMPLIO, 2014, p. 38). En esa dirección se mantiene la apuesta por el desarrollo rural para 2015-2020, promoviendo “el accionar del Instituto Nacional de Colonización” (FRENTE AMPLIO, 2014, p.38).

En síntesis, los programas del Frente Amplio (entre el 2004 y la actualidad) no consideran la noción de reforma agraria en sus propuestas de gobierno, si bien incluyen la limitación a la concentración y extranjerización de la tierra, el acceso a la tierra para sectores populares y las políticas de desarrollo rural.

Esto no significa que en el Comité de Base, Coordinadoras zonales o Departamentales, o en los 28 sectores políticos con participación en el Plenario y la Mesa Nacional del Frente Amplio no existan diferentes concepciones sobre la eventualidad de una reforma agraria, lo que podría ser abordado en futuras investigaciones.

## **La perspectiva de los Ministros de Ganadería y Agricultura del Frente Amplio**

Las declaraciones a la prensa del entonces Ministro del agro y los tres ex-ministros del Frente Amplio en torno a la “reforma agraria” se dan en el segundo período de gobierno (siendo presidente José Mujica) a partir de que se conocen públicamente los datos del Censo General Agropecuario y que se implementa un impuesto a los inmuebles rurales de grandes superficies (Leyes 18.876 y 19.088). A fines del año 2012 varios dirigentes y legisladores políticos del sector político de José Mujica (del Movimiento de Participación Popular que integra el Frente Amplio) denuncian la alarmante pérdida de pequeños productores que revela el Censo, a la vez el bajo impacto del impuesto a la tierra que efectivamente se implementó y la necesidad de realizar una reforma agraria (EL OBSERVADOR, 2012).

El entonces Ministro de Ganadería, el Ingeniero agrónomo Tabaré Aguerre (autodefinido como frenteamplista independiente, por lo que no pertenece a ningún sector), fue el único Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que se mantuvo en el gabinete en dos períodos de gobierno del Frente Amplio desde marzo de 2010 hasta diciembre de 2017. Sus declaraciones a la prensa, en relación a la posibilidad de realizar una reforma agraria en Uruguay, se reducen a negarla a finales de 2012, considerando incluso que “el Frente Amplio desconoce la realidad agraria” (LA PRENSA, 2012).

En cambio los principales argumentos para desechar el concepto de reforma agraria y a favor de sustituirlo por el concepto de “desarrollo rural” se pueden rastrear en posteriores declaraciones a la prensa entre los años 2013 y 2016, de los tres ex- ministros del MGAP del primer período de gobierno del Frente Amplio. Los tres ex-ministros a su vez son ex-integrantes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, y también pertenecen al Movimiento de Participación Popular (o MPP), sector político liderado por el ex-presidente de la República José Mujica (quién fuera ministro del MGAP desde el 1 de marzo de 2005 hasta el 2008). Se trata de los Ingenieros Agrónomos: Ernesto Agazzi (ministro del MGAP entre 2008 y 2009) y Andrés Berterreche (ministro entre 2009 y 2010), referentes del mismo sector político, que sostuvieron argumentos similares en las declaraciones a la prensa realizadas durante el período de José Mujica (quien bien podría ser considerado un productor familiar) al frente de la Presidencia de la República (2010-2015).

En tales perspectivas, acotadas en el tiempo y seleccionadas entre otras (en función del criterio de saturación ya mencionado), se pueden identificar las concepciones de reforma agraria que se asumen o se descartan por parte de los ex-ministros.

Sus declaraciones a la prensa son tomadas de diferentes medios de comunicación, y surgen como respuesta a las preguntas de distintos periodistas sobre la vigencia de la histórica consigna de la reforma agraria en los partidos de izquierda y en función de los cuestionamientos públicos de dirigentes y legisladores del mismo sector político del entonces

LA REFORMA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI:  
¿BANDERA CAÍDA Y FÁBRICA DE POBRES?

Presidente de la República. Frente al tema, el ex-ministro Ernesto Agazzi (2013) en tanto dirigente político “del Movimiento de Participación Popular” (MPP- Frente Amplio), consideró que “la idea de reforma agraria es una idea vieja” asociada a “desalambrar los campos, distribuir tierra” sin embargo “solamente con la tierra poco se puede hacer”, si no se dispone de “conocimiento”, “financiamiento”, “asesoramiento”, “comercialización”, y agrega:

“está demostrado además por trabajos internacionales: si usted a una persona le da una superficie de tierra mediana o pequeña, solo eso, puede estar fabricando un pobre. Así que hoy más que hablar de reforma agraria en las políticas públicas, la idea que se viene imponiendo es la de desarrollo rural. [...] Creo que esta es una moderna y que la idea de reforma agraria como se veía hace 50 años, en todos los países que se hizo reforma dió malos resultados (AGAZZI, 2013, p.1).

Lo cual es refrendado por el también ex-ministro y ex presidente del Instituto Nacional de Colonización (2010-2013), Andrés Berterreche, en una Entrevista publicada en octubre de 2013 en el semanario Voces:

La reforma agraria es un *cliché*. Lo que se hace en el Instituto (Nacional de Colonización) es una realidad [...] Por eso están buenas no solamente las políticas del Instituto en relación a la agricultura familiar sino todas las políticas del Estado en relación a la producción familiar, porque establecen sociedad, desarrollo rural, que es mucho más importante que el cliché de la Reforma Agraria. La reforma agraria también la proponía la Alianza para el Progreso. No me dice nada (BERTERRECHE, 2013).

Argumento similar esgrimido por el Presidente y ex-ministro José Mujica (2014) en el año 2014 quién señaló que “eso que se puede llamar reforma agraria se llama Instituto Nacional de Colonización”, y que “una política de protección a la agricultura familiar se llama fortificar el INC”. Considerando principalmente que en el Uruguay existen “unas 20 mil familias” “pequeños ganaderos, que tienen hambre de tierra, tienen inseguridad del fenómeno de la tierra” a los que el mercado no le “va a dar jamás oportunidad.” (MUJICA, 2014, no paginado). Así como en la entrevista publicada en setiembre de 2016 cuando el periodista pregunta: “¿Qué pasó con la reforma agraria en Uruguay?”, Mujica responde: “existe. Los uruguayos no se dan cuenta de que hay algo que se llama Instituto de Colonización, que es el mayor propietario de tierras que tiene el país no se dieron cuenta los uruguayos.” (MUJICA, 2016, no paginado).

La coincidencia de las declaraciones de los ex-ministros y del presidente Mujica expresan posiblemente la concepción hegemónica dentro de uno de los sectores políticos que integran el Frente Amplio: el Movimiento de Participación Popular (o MPP), sector que ha sido mayoritario dentro del Frente Amplio en las tres elecciones que llevaron al Frente Amplio al

gobierno y cuyas diferencias internas (EL OBSERVADOR, 2012) sobre la “reforma agraria” tomaron estado público en las declaraciones a la prensa presentadas.

Cardeillac y Piñeiro (2016) consideran que este sector representa una de las tres corrientes de pensamiento agrario que coexisten dentro del Frente Amplio, y la única que “intentó frenar el proceso de concentración y extranjerización de la tierra, mediante la promulgación de una ley que aumentó los impuestos sobre las grandes propiedades rurales de más de 2.000 hectáreas.” (CARDEILLAC, PIÑEIRO, 2016, p.376). Contando con poco apoyo dentro del Frente Amplio y los partidos de oposición, quienes argumentaron que desalentaría la inversión extranjera. Una segunda corriente dentro del Frente Amplio estaría integrada por el Partido Comunista y el Partido Socialista, que presentan “profundas raíces urbanas e industriales, y como tales no simpatizan con los agricultores familiares”, vinculados históricamente al movimiento obrero, “la organización de los trabajadores rurales, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y salarios.” Y finalmente la tercer tendencia sería la respaldada por el equipo económico de gobierno, que apunta a garantizar condiciones macroeconómicas para la inversión extranjera directa y la mayor productividad de las grandes empresas, con intención de realizar acciones redistributivas. (CARDEILLAC, PIÑEIRO, 2016, p.376)

### **Análisis de algunos fundamentos políticos, técnicos e ideológicos**

Tras el recorrido exploratorio de los principales documentos de los organismos de dirección del PIT CNT y del Frente Amplio, podemos notar que desde el año 2003 hasta la actualidad no se debate en tales espacios la necesidad de una Reforma Agraria. Tal como hemos revisado en los Programas de gobierno del Frente Amplio del siglo XXI dicha idea no se incorpora, mientras que el único documento del PIT CNT que fundamenta ampliamente el tema es el de la Comisión que funcionó entre los años 2003 y 2006. Siendo las declaraciones (realizadas entre 2013-2016) de los ex-ministros de ganadería y agricultura las referencias públicas casi únicas sobre “reforma agraria” de quienes integraron el Poder Ejecutivo en los últimos años. Por esta razón comparamos ambas perspectivas, considerando que nuevas investigaciones puedan explorar referencias recientes a la idea de “reforma agraria” en los sectores políticos, organismos y legisladores que integran el Frente Amplio, o en otros partidos políticos de izquierda (como en la Unidad Popular) o en los sindicatos de base que integran el PIT CNT e incluso en el próximo Congreso donde varios sindicatos plantean la reforma agraria (LA DIARIA, 2018; PIT CNT, 2018).

A continuación analizamos de forma comparativa algunas dimensiones de las perspectivas planteadas que nos permitirán explorar posibles fundamentos políticos, técnicos e ideológicos de la opción por la reforma agraria o de su negación.

Para ello tomando como marco de referencia diversos estudios de colonización y reforma agraria en América Latina, identificamos el papel del Estado y los actores sociales ante las modificaciones agrarias, exploramos las consecuencias que acarrearía la distribución de tierras para el gran latifundio en las diferentes perspectivas, y en particular explicitamos algunas consideraciones sobre la ganadería como rubro estratégico de la producción nacional.

Lo primero que se evidencia, es que desde el punto de vista conceptual estamos ante dos perspectivas nacionales diferentes. En el movimiento sindical del momento de la crisis la Comisión de Reforma Agraria cifraba sus expectativas en la generación de un “fenómeno de masas” que levantara la bandera de la demanda de tierra, donde el motor serían los “asalariados rurales y sus aliados” para “democratizar la propiedad de la tierra” y “terminar con el latifundio”; por lo que la dinamización o actualización del INC sería un “primer paso” en el proceso integral de reforma agraria.

Los diversos Programas de gobierno del Frente Amplio, si bien no utilizan la idea de reforma agraria pasan de considerar la “transformación de la estructura agraria” (2005-2010), a la convivencia armónica de las “diversas formas de producción” (2015-2020).

En las declaraciones de los ex-ministros del agro puede destacarse que la apuesta principal no es a la modificación de la estructura agraria sino al “desarrollo rural” que permita atender las necesidades de los trabajadores rurales y productores familiares desde políticas diferenciadas. Dentro de tales instrumentos el papel del acceso a la tierra del Instituto Nacional de Colonización sería el de desmercantilizar “fajas” de territorio para retener a la población rural, mejorando su calidad de vida.

Pero ¿de qué hablamos en América Latina cuando hablamos de “procesos de reformas agrarias”? Hablamos de una serie de procesos de políticas (principalmente aplicadas durante el siglo XX) “que se orientaron a redistribuir tierras excesivamente concentradas en manos de grandes propietarios” en un régimen capitalista (SAMPAIO, 2005). En este sentido la ausencia de reforma agraria en Uruguay aparece como una constatación de los estudios nacionales desde el punto de vista jurídico (SAAVEDRA, 2012), político (CÓRDOBA, 2005), sociológico (FERNANDEZ, 2002) y agronómico (VASALLO, 1987), pero también de estudios internacionales clásicos (GARCÍA, 1967) y actuales (SAMPAIO, 2005; CHONCHOL, 2003; CARVALHO, 2004; CARDEILLAC, PIÑEIRO, 2016).

Esto lo podemos observar, por ejemplo, en las “Tipologías de reformas agrarias latinoamericanas” de Antonio García (1967) donde el caso uruguayo era considerado como “colonización histórica”. O más recientemente en los estudios de Jaques Chonchol (2003) y Plinio Arruda Sampaio (2005) quienes coinciden en que ni en Argentina ni en Uruguay se dieron procesos de reforma agraria.

## El papel del Estado y de los actores sociales

La conceptualización y la resignificación de la reforma agraria, contribuye en la comprensión y explicación de la política de tierra efectivamente implementada. Carvalho (2004) señala para el caso brasilero de la actualidad, que la reforma agraria pasó en la agenda política y de los movimientos sociales de ser considerada “a passagem da apropriação da terra de uma classe social para outra” a una política pública “compensatória” (CARVALHO, 2004, p.11).

Por su parte Ruy Mauro Marini (1975) señalaba que en el Siglo XX en América Latina las “reformas agrarias nacieron siempre de la dinámica de las clases explotadas [...] no se hicieron por iniciativa de la burguesía, ni reflejaron primariamente una contradicción importante entre ésta y los terratenientes, sino que fueron el fruto de las luchas de masas, campesinas y/o obreras. (MARINI, 1975, p.7).

En esta misma perspectiva de clases el Documento de la CRA del sindicalismo uruguayo apostaba a una reforma agraria integral encabezada por los trabajadores rurales, cuyas demandas “no pueden, ni deberían dejar de vinculárseles a la lucha general de la clase trabajadora que implica soluciones más profundas”, porque “lo que está en discusión es la cuestión del poder” (CRA, 2003, p. 25).

Por otra parte, es necesario considerar que algunos autores valoran que el factor determinante para desencadenar un proceso de reforma agraria no es la constatación sociológica de un campesinado extenso al interior de una formación social, sino la intensidad de los hechos políticos que generan las clases desposeídas articuladas (STEVENHAGEN, 1975; CHONCHOL, 2003).

En cambio para el caso uruguayo, los ex-ministros de ganadería y agricultura citados consideraron que lo determinante en este tema sería el papel del Estado en la implementación de políticas de desarrollo rural (sin referencias a movilizaciones sociales), de las cuales los trabajadores rurales serían beneficiarios. Así mismo en el programa para el tercer gobierno del Frente Amplio no existen pronunciamientos de cómo se generaría un proceso de transformación agraria de carácter masivo que acompañe el decisivo cambio político ocurrido con la llegada del progresismo al gobierno nacional, o con los sucesivos gobiernos de “profundización” de los cambios.

Si bien diversos estudios demuestran que durante los gobiernos frenteamplistas el Estado no interviene en las diferentes cadenas productivas para habilitar mayor participación y control obrero (como lo reclaman los sindicatos obreros históricamente), sí esperan los dirigentes políticos del gobierno que el rol del Estado sea el de desmercantilizar “fajas” de tierra para la población rural más demandante: los “pequeños ganaderos” y otros sectores con tenencia precaria de la tierra. Conservando el Estado la propiedad de la tierra se evitaría caer



en el error cometido por varias reformas agrarias (a juicio de los ex-ministros) donde se instaló una “fábrica de pobres”: una distribución de tierra sin condiciones para vivir y trabajar en ella.

## **La distribución de tierras y el latifundio**

La Constitución de la República Oriental del Uruguay (ROU, 1997) habilita la generación de leyes que tiendan a la expropiación (en sus artículos 32, 231 y 232). y también la ley N.º 11.029 de colonización presenta la facultad de expropiación, (en su artículo 39) utilizada a fines de la década del '60 a partir de las reivindicaciones de sectores trabajadores de la tierra mencionadas (PARDIÑAS, 2006) que generaron la implantación del Impuesto a la PROductividad Mínima Exigible conocido como IMPROME (que se implantó con Ley número 13.695 vigente entre 1968 y 1979) para financiar la adquisición de inmuebles a favor de la colonización, sin desencadenar un proceso de reforma agraria.

Los problemas de financiamiento para la incorporación de nuevas tierras estuvieron presentes desde la fundación del INC en la década del '40, por lo que varios analistas han considerado que se votó una obra magistral de legislación (la Ley N.º 11.029) que logró el consenso en todo el espectro político representado en el Poder Legislativo de la década del '40, pero sin asignarle fondos para concretar el proyecto “colonizador” (PIT-CNT et al., 2006).

A partir del cambio político operado en el país desde el año 2005, el Frente Amplio en el gobierno dinamizó el proceso colonizador en términos relativos sin apelar a movilizaciones masivas en torno al problema de la tierra, ni expresar una voluntad “expropiatoria”. En el documento sindical del año 2003 (anterior a la asunción del gobierno del Frente Amplio) también se planteaba la actualización del INC como una tarea pendiente pero que era concebida como una “primera instancia” para luego seguir con la transformación de la estructura agraria. En tanto en la perspectiva de los ex-ministros la “colonización” aparece como la opción principal a la que debe apostar la política de acceso a la tierra del progresismo. Siendo mejor valorada que la “vieja idea” o “*cliché*” de la reforma agraria de la década de los '60, o considerando a la colonización como sinónimo de la reforma agraria.

La reactivación del Instituto Nacional de Colonización realizada por los gobiernos del Frente Amplio, distribuye tierras principalmente adquiridas en el mercado (por lo que tampoco se las sustrae al latifundio) sin renunciar el Estado a su propiedad, por lo que el actual gobierno se plantea cumplir una “eficaz planificación de la colonización” sin tentar una transformación agraria.

Por otra parte, antes de que asumiera el primer gobierno frenteamplista, en el documento de la Comisión de Reforma Agraria se identificaba como el principal factor de la desigual distribución de la tierra al “latifundio ganadero” mientras que una vez que asume el gobierno del Frente Amplio, el latifundio ganadero es modificado por el latifundio forestal y

agrícola que se continúa expandiendo restando tierras a la ganadería (PIÑEIRO, 2011), sin necesidad de presiones de la clase trabajadora para que esto ocurra. En cuanto a la discusión sobre el agente fundamental del proceso de reforma agraria, para la Comisión de Reforma Agraria lo constituye la organización de los asalariados rurales (de todos los rubros), para José Mujica son los “pequeños ganaderos” el sector más demandante de tierras, aunque no se apela a que sean ellos quienes levanten la “bandera caída” de la reforma agraria que sí era asumida como “responsabilidad del movimiento obrero” (CRA, 2003, p.11), en un sector ganadero donde el “policlasismo” ha sido la principal expresión organizativa.

Para la Comisión de Reforma Agraria se trataría de que la “ganadería extensiva pierda peso relativo” “sea porque otros rubros productivos la sustituyan o porque se logre pasar a un modo intensivo de esa misma producción” (CRA, 2003, p.13), sin destacar el estratégico papel que podría jugar el “pequeño ganadero” (o pecuarista familiar) en presentar alternativas a la gran escala. Mientras que para Mujica la intervención del Estado se basa principalmente en darles estabilidad en el acceso a la tierra a los “pequeños ganaderos”, porque “el libre mercado” no va a darle una “oportunidad” a este sector que requiere una “política social distributiva”.

Si tomamos en cuenta que el promedio anual de incorporación de tierra bajo los gobiernos actuales (del Frente Amplio entre los años 2005 – 2017) es evidentemente superior al del período de redemocratización entre 1985 – 2005 también debemos considerar es que aún menor que el del período pre y dictatorial, entre 1968-1978, (SUSTITUIR, 2015b) en que las movilizaciones sociales por la expropiación de latifundios improductivos llevaron a una respuesta de entrega de tierras, que luego serían seguidas de medidas represivas del levantamiento de los asalariados en torno a la implementación de la dictadura cívico militar (1973-1985). (GONZALEZ SIERRA, 1994). En todos estos períodos, la ley de colonización de la década de los '40 fue lo suficientemente amplia para regular la pacífica adquisición de tierras en el mercado como para contemplar la disruptiva expropiación forzosa (con indemnización), si la movilización social lo exigía y si las respuestas estatales complementaban los instrumentos de financiación para la adquisición de tierras (mediante impuestos, asignaciones especiales, etc.), reflejando el peso de las fuerzas sociales demandantes.

Por esta razón la perspectiva sindical analizada y la histórica dinámica de las clases sociales en el campo uruguayo abogan por la utilización de la ley de colonización como puerta de entrada a una movilización social significativa en pro de una transformación de las estructuras agrarias que afecte los intereses del latifundio, si bien poco se dice en el documento sindical de las características del sector más demandante de tierras y de las particularidades de la problemática de la tierra de la ganadería o pecuaria familiar.

## Consideraciones finales

Es necesario profundizar en las consecuencias de los diferentes procesos de reformas agrarias en Latinoamérica (CHONCHOL, 1996; GROPPPO, 1997; CHONCHOL, 2003; SAMPAIO, 2005), ya que los fracasos de las reformas agrarias latinoamericanas tienen diferentes explicaciones, desde las más técnicas a las más políticas. A diferencia de países desarrollados, donde la industrialización se basó en la agricultura familiar, en América Latina “el impacto de la reforma agraria” en el siglo XX “ha sido pobre, porque la decisión de realizarla no significó la alteración substancial de un modelo de desarrollo sesgado en contra de la agricultura familiar” en un contexto de industrialización tardía para la sustitución de importaciones, dependiente de divisas y políticas cambiarias (GROPPPO, 1997).

La legislación uruguaya sobre la distribución de tierras refleja la institucionalización histórica de la relación entre las clases sociales (CARVALHO, 2004), donde el latifundio cuenta con mecanismos legales para detentar la propiedad privada, garantizada en la Constitución de la República como “derecho inviolable”, mientras que los sujetos populares estarían facultados a generar mecanismos legales para afectar “por razones de interés general” dicho derecho. La ley de colonización (N°11.029) sería uno de esos mecanismos legales que apenas tiene la potestad de expropiar tierras, sin embargo dicha Ley no obliga al Estado a generar una significativa re-distribución de la tierra, y por lo tanto ha requerido históricamente la movilización y presión de los trabajadores para obtener recursos económicos para la colonización.

La toma de posición predominante del Estado (O'DONELL Y OSZLAK, 1984) ante el dinamismo actual del mercado de tierras, motorizado por la inversión extranjera directa, es expresión de la fuerza del capital (MOREIRA, 2006) y sus conquistas en el acaparamiento de tierras, teniendo como base el Estado de derecho, la estabilidad en el cumplimiento de los contratos y la seguridad jurídica.

Ante el interrogante generado en la prensa y en la opinión pública sobre la valoración actual de la tradición de la izquierda nacional en promover procesos de reforma agraria, las perspectivas de los ex-ministros analizadas son coincidentes en la opción sustitutiva por el concepto de “desarrollo rural”. Las políticas de desarrollo rural en la actualidad apuntan a la coexistencia armoniosa de las tres clases sociales en la estructura agraria uruguaya. Por ello la política de colonización no re-distribuye porcentajes significativos de tierras, sino que asigna tierras en arrendamiento, adquiridas en el mercado como política social hacia la población rural “vulnerable”, sin afectar los intereses del latifundio, nacional o extranjero, a cuenta de redistribuir ingresos a través de políticas sociales (CARDEILLAC, PIÑEIRO, 2016).

Quizás sea dentro de las organizaciones sociales y sindicales del movimiento popular que han considerado este tema, donde los estudios sobre perspectivas de reforma agraria

despierten mayor interés, en la medida en que “la reforma agraria” no está en la agenda programática del gobierno. Futuras investigaciones deberían profundizar en las experiencias internacionales consideradas “fábrica de pobres”, o en los “fracasos” de las reformas agrarias (AGAZZI, 2016) o en las razones de “la bandera caída” de la reforma agraria dentro de las perspectivas y los actores sociales y políticos aquí abordados.

La recuperación de las propuestas, fundamentaciones y procesos históricos colaboraría en la actualización del análisis de la estructura agraria concentrada y extranjerizada, y de sus posibles rutas de superación. Pero también el estudio sistemático de las ruralidades del Uruguay, principalmente del sector más demandante de tierras: los ganaderos familiares, un sector donde la izquierda no ha demostrado demasiado interés históricamente ya que se lo consideraba ideológicamente hostil a los cambios sociales y tecnológicamente reproductores del latifundismo.

En este sentido consideramos que a nivel nacional sigue vigente la preocupación planteada por pensadores clásicos de la izquierda nacional de la década del '60 (QUIJANO, 1986; SALVADOR PORTA, 1961; TRIAS 1965) de que “nuestra reforma agraria debe ser, en buena parte, un plan dirigido a estimular y desarrollar, como prioridad y no como exclusividad, la producción ganadera” (TRÍAS, 1965, p. 252), a lo que agregaríamos el desafío de pensar la promoción de un tipo de ganadería alternativa a la ganadería patronal.

## Referencias

- AGAZZI, E. **Entrevista televisiva en Canal 8 del Departamento de Rocha**, publicada el 2 de febrero del 2013 por Señal Digital Regional del “Programa Punto de Mira”, realizada por el periodista Ricardo Méndez Molina (Transcripción SUSTITUIR). Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=BiuKc8luG7k>>. Acceso en: 10 diciembre de 2016.
- BERTERRECHE, A. Semanario Voces, **Entrevista del 24 de octubre de 2013**, realizada por los periodistas Jorge Lauro y Alfredo García, Montevideo. Disponible en: <<http://mpp.org.uy/2011-12-07-22-57-14/todas-las-noticias/930-entrevista-a-andres-berterreche-en-semanario-voces>>. Acceso en: 07 febrero de 2017.
- BOTTINELLI, O., **Frente Amplio: partido, movimiento, o qué**. FACTUM, Montevideo, 31 de enero de 2016. Disponible en: <<http://factum.uy/analisis/2016/ana160131.php>>, Acceso: mayo de 2018.
- CARDEILLAC, J., PIÑEIRO, D. The Frente Amplio and the agrarian policy in Uruguay, en: KAY, C., VERGARA-CAMUS, L., **Journal of Agrarian Change** (E).Número especial: Campesinos, agronegocios, gobiernos de izquierda y neodesarrollo en América Latina: Explorando las contradicciones, Wiley, Oxford, 2016. (Traducción nuestra.)
- CARVALHO, H. MARTINS de, **Reforma agrária e o bloco no poder**, *Lutas Sociais* Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS) Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC/Sao Paulo, 2003, n. 9-10, 2003, pp. 105-114. Disponible: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18980/14140>>. Acceso: mayo de 2018.

LA REFORMA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI:  
¿BANDERA CAÍDA Y FÁBRICA DE POBRES?

CHONCHOL, J., **Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora**, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996.

\_\_\_\_\_. **La reforma agraria en América Latina**. CIDES-UMSA, en: John D. Vargas Vega, Miguel Urioste Fernández de Córdova: Proceso agrario en Bolivia y América Latina, Posgrado en Ciencias del Desarrollo PLURAL editores, La Paz, 2003.

COMISIÓN DE REFORMA AGRARIA – CRA del PIT-CNT- Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores. **Bases para la discusión de un proyecto de reforma agraria**. Mimeo., Montevideo, 2003.

CÓRDOBA, L. (Comp.). **Colonización y Reforma Agraria**. Ed. CADESYC. Montevideo, 2005.

DE LA TORRE, N.; RODRIGUEZ, N.; SALA, L. **Artigas: tierra y revolución**. Ed. Por Uruguay, Montevideo, 1971.

DIEA - Dirección de Estadísticas Agropecuarias – MGAP. **Serie “precio de la tierra” Compraventas Año 2015**. Montevideo, 2016.

EL ESPECTADOR. **Desde el 2000 Uruguay multiplicó por 20 la inversión extranjera directa**. 2015. Disponible en: <<http://www.espectador.tv/videos/810Vivo/324915/economia-para-armar-y-desarmar/desde-el-2000-uruguay-multiplico-por-20-la-inversion-extranjera-directa>>. Acceso en: 17 febrero de 2017.

EL OBSERVADOR, **“MPP reivindica reforma agraria”**, diciembre de 2014. Disponible en: <<https://www.elobservador.com.uy/mpp-reivindica-la-reforma-agraria-n238970>> Acceso: mayo de 2018.

FERNANDEZ, T. Cambios en la estructura agraria del Uruguay entre 1951 y el 2000: una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra, **Estudios Sociológicos**, México, El Colegio de México, vol. XX, núm. 2, 2002.

FERREIRA ALDUNATE, W. **Estadista y parlamentario**. La Cámara, Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1993.

FRENTE AMPLIO, **Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2010** del Frente Amplio, 2004, Disponible en: <[https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/declaraciones-y-documentos/item/download/182\\_1c4cd23a669d80fcb96a9f03f112f164](https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/declaraciones-y-documentos/item/download/182_1c4cd23a669d80fcb96a9f03f112f164)>, Acceso: mayo de 2018.

\_\_\_\_\_. **V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini**, Montevideo, 2008

\_\_\_\_\_. **Bases programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020**. Comisión Nacional de Programa del Frente Amplio, Montevideo, 2014.

\_\_\_\_\_. Estatuto 2011, **Frente Amplio**, Montevideo, 2018. Acceso: <<https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/estatuto>>. Acceso: mayo 2018.

GARCÉ, A. Uruguay: el Frente amplio como partido de gobierno. En: IGLESIAS, E., CONDE, SUAREA (Editores): **El momento político de América Latina**. Fundación Carolina/ Siglo XXI, España, 2011.

\_\_\_\_\_. YAFFÉ, J. **La era progresista**. Fin de Siglo, Montevideo, 2004.

GARCÍA, A. **Tipologías de las reformas agrarias latinoamericanas**. Santiago de Chile, 1967. Disponible en: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/739/7/RCE7.pdf>>. Acceso en: 10 febrero de 2017.

GONZÁLEZ SIERRA, Y. **Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay**. Nordan, Montevideo, 1994.

GROPPO, P., **La FAO y la Reforma Agraria en América Latina: hacia una nueva visión**, Roma, 1997. SD Dimensions. FAO, Roma. Disponible en: <<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/geografiadelospaciosurbanosrurales/276449195.Gropo.docx>>. Acceso: Mayo de 2018.

LA DIARIA, **Pocas posibilidades” de evitar elecciones en el próximo congreso del PIT-CNT**, Montevideo, 16 de mayo de 2018, Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/pocas-posibilidades-de-evitar-elecciones-en-el-proximo-congreso-del-pit-cnt/>> Último acceso: mayo de 2018

LA PRENSA, **“Para el Ministro Aguerre, el Frente Amplio ‘desconoce la realidad agraria’**, 14 de diciembre 2012, Disponible en: <<http://www.laprensa.com.uy/index.php/nacionales/35520-para-el-ministro-aguerre-el-frente-amplio-desconoce-la-realidad-agraria>>, Último acceso: mayo de 2018.

LANZARO, J. El Frente Amplio: un partido coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno, **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Diciembre de 2001.

\_\_\_\_\_. La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. **Cahiers des Amériques latines**, París, Número 46, 2004, p. 21-32. Dipsonible en: <<https://journals.openedition.org/cal/7625>> Último acceso: Mayo, 2018

LÓPEZ, L. El tercer gobierno del frente amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales. **POSTData 21**, No 1, Buenos Aires, 2016.

MARINI, R. M. La reforma agraria en América Latina (Comentarios a la intervención de Michel Gutelman). **Cuadernos Agrarios** México, Número 4, 1976.

MOREIRA, C., Partido, Gobierno y Movimientos Sociales en el “Giro a la izquierda” de América Latina: El caso Uruguayo, en: SOARES DE LIMA, M.,(ORG.) **Desempenho de fovernos progressistas no Cone Sul. Agendas alternativas ao neoliberalismo**, Edições IUPERJ, Rio de Janeiro, 2008.

MGAP - MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA. **Censo General Agropecuario** – CGA. Montevideo, 2011. Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,diea,diea-censo-2011-resultados-definitivos,O,es,0,>>. Acceso en: 10 diciembre de 2015.

\_\_\_\_\_. Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares. Montevideo, 2015. Disponible en: <<https://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/pptpafregistros2015.pdf>>. Acceso en: 21 febrero de 2017.

MUJICA, J. **En este país, reforma agraria es fortalecer el Instituto Nacional de Colonización**, Diálogo Regional de Planificación y Movilización por el Año Internacional de la Agricultura Familiar, Presidencia de la República, 25 de marzo de 2014. (Transcripción: SUSTITUIR). Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-completos/audio-mujica-produccion-familiar>>. Acceso en: 18 enero de 2017.

LA REFORMA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI:  
¿BANDERA CAÍDA Y FÁBRICA DE POBRES?

\_\_\_\_\_. **José Mujica afirma que Reforma Agraria en Uruguay es una adaptación de un concepto Inca y que la ha llevado por el mundo como modelo**, Entrevista de los periodistas Fredy Fasano y Mauricio Cavallo, publicada el 4 de septiembre de 2016, por la LARED21.TV. Disponible en: <<http://www.lr21.com.uy/politica/1303224-jose-pepe-mujica-reforma-agraria-uruguay-entrevista-fasano-cavallo>>. Acceso en: 12 febrero de 2017.

O'DONELL, G.; OSZLAK, O. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: KLIKSBURG, B. Y SULBRANDT, J. (comp.). **Para investigar la Administración Pública**. INAP, Madrid, 1984.

PARDIÑAS, Y. Presentación en: **Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social**. PIT-CNT, UDELAR, MGAP. Instituto Nacional de Colonización, Montevideo, 2006.

PIÑEIRO, D. **En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina**. CLACSO, Buenos Aires, 2004.

\_\_\_\_\_. **Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina**. El caso de Uruguay. FAO, Roma, 2011.

PIT-CNT, UDELAR, MGAP. Instituto Nacional de Colonización, **Seminario de Colonización para el desarrollo productivo y social**. PIT-CNT, UDELAR, MGAP. Instituto Nacional de Colonización. Montevideo, 2006.

PIT CNT- Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, Trabajo & Utopía, **X Congreso del PIT CNT**, Año IX, No. 84, Montevideo, 2008, pp.2-7.

\_\_\_\_\_. **XI Congreso “Jorgelina Martínez y Calixto Gonzalez”**, PIT-CNT, Montevideo, 2011.

\_\_\_\_\_. Estatutos, Montevideo, 2018, Disponible en: <<http://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/estatutos>> Último Acceso: mayo de 2018.

PORTA, E. S. **Uruguay Realidad Y Reforma Agraria**. Ediciones de Banda Oriental, Montevideo, 1961.

QUIJANO, C. **La Reforma Agraria en el Uruguay**. Cuadernos de Marcha-Nuevo Mundo, Montevideo, 1986.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY- ROU **Constitución de la República**. Parlamento del Uruguay, 1997. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acceso en: 25 febrero de 2017.

\_\_\_\_\_. **Ley Número 11.029 Instituto Nacional Colonización. Ente autónomo. Carta orgánica. Creación**. Disponible en: <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=11029&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Lemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=>](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=11029&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Lemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=>)>. Acceso en: 25 febrero de 2017.

ROSSI, V. La cuestión agraria uruguaya en dialogo con Pierre Bourdieu y Bernardo Mançano Fernandes. **Boletim DATALUTA**, NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, 2013. Disponible en: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)>. Acceso en: 12 enero de 2017.

RULLIA, M. C., et al. **Global land and water grabbing**. Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia, Charlottesville, Editado por BL Turner (Arizona State University), EUA, 2012.

---

SAAVEDRA, J. P. M. **Colonización y derecho agrario**. Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 2012.

SAMPAIO, P. A. Reforma Agraria y Lucha por la Tierra en América Latina. Territorio y movimientos sociales. **Revista del Observatorio Social de América Latina**, Año VI, Nº 16, Buenos Aires, 2005. p. 14-22.

SENATORE, L., YAFFÉ, J., Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda. **Revista del Observatorio Social de América Latina**, Año VI, Nº 16, Buenos Aires, 2005. p. 91-99.

STEVENHAGEN, R., Siete Tesis equivocadas Sobre América Latina, en: FEDER, E. (ED.), **La lucha de clases en el campo. Análisis estructural de la economía agrícola latinoamericana**, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

SUSTITUIR. **Sociología de las ocupaciones de tierra. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas**. Nordan, Montevideo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay**, Movimiento Regional Por la tierra, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), Organización Inter-eclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), La Paz, 2015. Disponible en: <<http://www.porlatierra.org/documentos/intro>>. Acceso en: 10 de diciembre de 2015.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas y el problema de la tierra en el Uruguay actual**, Movimiento Regional Por la tierra, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), Organización Inter-eclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), La Paz, 2015b. Disponible en: <<http://www.porlatierra.org/documentos/intro>>. Acceso en: 10 diciembre de 2015.

\_\_\_\_\_. ARBULO, A. **Demanda de tierras en Uruguay**. Movimiento Regional Por la tierra. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), Organización Inter-eclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), Santa Cruz de la Sierra, 2015. Disponible en: <<http://www.porlatierra.org/documentos/intro>> Acceso en: 10 de diciembre de 2015.

TRIAS, V. **Reforma Agraria en el Uruguay**. Ediciones el sol, Montevideo, 1965.

UN SOLO URUGUAY, **Definición de la identidad de Un Solo Uruguay**, 2018. Disponible en: <<http://unsolouruguay.uy/definicion-de-la-identidad-de-un-solo-uruguay/>>. Acceso: mayo 2018.

UNATRA - Unión Nacional de Asalariados Trabajadores Rurales y Afines. **Plataforma de la UNATRA- Primer Congreso de la UNATRA**, Mimeo., Salto, Uruguay, 2005.

VASALLO, M. **Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural**. CLAEH-EBO-Montevideo, 1987.

---

## Sobre o autor

---

**Pablo Díaz Estévez** – Graduação em Licenciatura em Ciências de la Educación pela Univerisdad de la República (2002); Mestrado em Ciências Sociais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) (2007); Doutorado em Ciencia Política pela Universidad Nacional de San Martín – Argentina (2011). Actualmente é professor adjunto da Universidad de la República, sede



LA REFORMA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI:  
¿BANDERA CAÍDA Y FÁBRICA DE POBRES?

Tacuarembó, Uruguay e coordinador do Núcleo de Estudios Rurales y del Observatorio de Política de Tierra; **OrcID** – <http://orcid.org/0000-0001-8091-0036>

---

### **Como citar este artigo**

---

ESTÉVEZ, Pablo Díaz. La reforma agraria en el Uruguay del siglo XXI: ¿bandera caída o fabrica de pobres? **Revista NERA**, v. 21, n. 44, p. 39-63, set.-dez. 2018.

---

Recebido para publicação em 27 de julho de 2017.

Devolvido para a revisão em 16 de abril de 2018.

Aceito para a publicação em 20 de maio de 2018.

---