

Acceso a la tierra, acción colectiva y reforma agraria en el Uruguay¹

Pablo Díaz Estévez

Doctor en Ciencia Política

Profesor Adjunto de la Universidad de la República

Co-responsable del Núcleo de Estudios Rurales del Centro Universitario de Tacuarembó

Coordinador del Observatorio de Política de Tierra

e-mail: estudiosrurales2016@gmail.com

Resumen

El objetivo general de este artículo es explorar la relación entre política de acceso a la tierra y acción colectiva en el Uruguay entre los años 2005 y 2015, período en el que gobierna por primera vez en el país una coalición de centro-izquierda: el Frente Amplio. Se plantea una triangulación metodológica entre el análisis de materiales de trabajo campo, el relevamiento de información disponible, así como el análisis de material estadístico y documentos oficiales. La hipótesis de trabajo que nos orienta es la de que existe un doble condicionamiento tanto desde las novedosas oportunidades políticas hacia la iniciativa social, como desde la acción colectiva hacia la generación de respuestas políticas a las reivindicaciones. A partir de los resultados del trabajo planteamos como conclusiones finales una serie de aportes al debate que se da en el país en torno al bicentenario del "Reglamento de tierras" concebido como la primer reforma agraria de América Latina.

Palabras Claves: acceso a la tierra; acción colectiva; reforma agraria; movimientos sociales; Uruguay

Access to land, collective action and agrarian reform in Uruguay

Abstract

The overall objective of this article is to explore the relationship between politics of access to land and collective action in Uruguay between 2005 and 2015, during which governs for the first time in the country a center-left: Front Wide. Methodological triangulation between materials analysis fieldwork, survey data available, as well as analysis of statistical material and official documents arises. The working hypothesis that guides us is that there is a double conditioning both the new political opportunities to the social initiative, as from collective action toward generating political responses to the claims. From the results of work pose as concluding a series of contributions to the debate that occurs in the country surrounding the bicentennial of "Regulations on land," conceived as the first agrarian reform in Latin America.

Keywords: access to land; collective action; agrarian reform; social movements; Uruguay

O acesso à terra, ação coletiva e reforma agrária no Uruguai

Resumo

¹Artículo producido en base a los Documentos Técnicos elaborados por el autor en el marco del Proyecto "Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio" del Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica" de Bolivia.

Revista NERA	Presidente Prudente	Año 19, nº. 33	pp. 234-254	Set-Dez./2016
--------------	---------------------	----------------	-------------	---------------

O objetivo geral do presente artigo se constitui em explorar a relação da política de acesso à terra e a ação coletiva no Uruguai, entre os anos de 2005 e 2015, período este que governa pela primeira vez no país, um partido político centro-esquerda: a Frente Amplio. A metodologia se configura numa triangulação entre a análise de materiais de trabalho de campo, dados de pesquisa disponíveis, material estatístico e documentos oficiais. A hipótese que orienta este trabalho, é a existência de condicionamento duplo, tanto das novas oportunidades políticas para a iniciativa social, como da ação coletiva para a geração de respostas políticas às reivindicações. A partir dos resultados, apresentamos como conclusões finais uma série de aportes ao debate que se vincula no país em torno do bicentenário do “Reglamento de terras” concebido como a primeira reforma agrária na América Latina.

Palavras-chave : Acesso à terra; ação coletiva; reforma agrária; movimientos sociales; Uruguai.

Introducción

El objetivo general de este artículo es explorar la relación entre política de acceso a la tierra y acción colectiva en el Uruguay en el período 2005-2015, período en el que gobierna por primera vez el Frente Amplio. Los principales resultados presentados abarcan así un período de 10 años, que incluye dos administraciones y aportan al debate actual sobre el problema histórico de la tierra en el país, a 200 años del llamado popularmente Reglamento de tierras de Artigas considerado la primer reforma agraria de América Latina. Con la preocupación de que de “que los más infelices sean los más privilegiados” (LATORRE, RODRIGUEZ, SALA, 1971) José Gervasio Artigas y su movimiento revolucionario agrarista promovió en 1815 la confiscación de grandes latifundios de “emigrados, malos europeos y peores americanos” que se opusieron a la autonomía de los “pueblos libres” federados bajo su liderazgo político. El “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados” ordenaba el reparto en propiedad de unas 7.500 hectáreas por familia para amansar ganado y radicarse en el medio rural a comienzos del siglo XIX. Propiedad que no podía ser enajenada ni comprometida en créditos “hasta el arreglo formal de la Provincia”; mientras que se le exigía al trabajador la pronta construcción de un rancho y dos corrales, cuyo incumplimiento llevaba a la pérdida de la tierra. Establecía dicho “Reglamento”: “los negros libres, los zambos de esta clase, los indios, y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados en suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la Provincia” (LATORRE, RODRIGUEZ, SALA 1971, p.166).

Ahora, luego de que pasaran ya 200 años de la aplicación del “Reglamento Provisorio” en el país se debate si podemos considerar que el accionar del Instituto Nacional de Colonización (entidad responsable del acceso a la tierra de los trabajadores rurales) sea

una actualización de enfoques estructuralistas de Reforma Agraria, o si se constituye la política de acceso a la tierra reciente una especie de “reforma agraria a la uruguay”, que distribuye algo de tierra sin alterar la estructura agraria.

Para algunos contendientes del debate, el predominio del libre mercado de tierras y la falta de una movilización campesina explica la inexistencia de tal reforma, para otros los gobiernos frenteamplistas no tienen voluntad política de implementar una reforma agraria, ya que no forma parte de su plataforma partidaria desde 1989. Aunque el planteamiento de la “reforma agraria” vuelve a resurgir (en torno al bicentenario y en el conflicto por el acceso a la tierra en noviembre de 2015), este artículo procura profundizar el estudio de la política de tierra, su orientación al desarrollo, y más precisamente destacar el tipo de interacciones entre en el accionar social y político: ¿la política de tierra puede ser explicada cómo iniciativa política o de los movimientos sociales?, o ¿cómo una composición entre ambas iniciativas?. En este último caso ¿cuáles serían las tensiones entre la iniciativa social y estatal? y ¿qué espacio político disputan los actores en juego?

Para abordar estas preocupaciones se plantea una triangulación metodológica entre el análisis de materiales de trabajo campo del Observatorio de Política de Tierra de la Universidad de la República (DÍAZ, 2013), el relevamiento de información disponible, así como el análisis de material estadístico y documentos oficiales. La hipótesis de trabajo que nos orienta es la de que existe un doble condicionamiento tanto desde las novedosas oportunidades políticas hacia la iniciativa social, como desde la acción colectiva hacia la generación de respuestas políticas a las reivindicaciones, que explican la política de tierra del gobierno frenteamplista y la conducta de los actores sociales. En torno a los resultados a los que nos conduce esta hipótesis de trabajo se identifican al final del artículo una serie de aspectos relevantes para futuros abordajes de la temática sobre la reforma agraria en Uruguay que aportan al mencionado debate que se da en el país en torno al bicentenario del “Reglamento de tierras” concebido como la primer reforma agraria de América Latina.

En el siglo XX del Río de la Plata (Uruguay y Argentina) no se aplicaron leyes de Reforma Agraria (SAMPAIO, 2005). La reaparición del campesinado como sujeto colectivo en el norte argentino (DÍAZ, 2007) y en el Brasil (CARVALHO, 2015) contrasta con la ausencia de la identidad campesina en el Uruguay actual (PIÑEIRO, 2004) y la falta de emergencia de un movimiento campesino por la tierra en tanto movimiento social de alcance nacional (QUIJANO, 2000), pese a que se trata de un país de base agropecuaria.

Las reivindicaciones por el acceso a la tierra en el Uruguay estuvieron vinculadas a la aplicación de la Ley 11.029 de creación del Instituto Nacional de Colonización (en adelante INC) que entre sus facultades incluyó la de expropiación de tierras, la que fue

exigida entre 1964 y 1970 por las Marchas de los asalariados rurales del norte del país y su vínculo con el Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros; expresión del accionar colectivo más contundente en la historia del INC. Pero situemos la política de acceso a la tierra a través del INC en el proceso histórico nacional.

Recorrido histórico de la política de acceso a la tierra en Uruguay

Los antecedentes académicos recientes referidos al estudio de la política de tierra del Instituto Nacional de Colonización, se adscriben a algunas de las experiencias desarrolladas, como las del norte cañero (OYHANTÇABAL, 2014; BRUSCHI, 2014), o bien a algunas de las dimensiones de la política como lo es la del “trabajo asociativo” (TOLEDO, 2014)² pero no hay un cúmulo significativo de estudios abarcativos de las diversas dimensiones que implica la intervención estatal sobre acceso a la tierra en los años recientes (DÍAZ, 2015b) o de la relación de la política actual y el accionar colectivo con la problemática histórica de la tierra en Uruguay, de aquí la importancia de la síntesis y el análisis que abordaremos.

En el artículo “El debate histórico sobre la propiedad de la tierra” García Bouzas (2008) considera que en Uruguay hubo “dos instancias en que el asunto de la tierra, su distribución, uso y carácter de la tenencia, pasó a ser un problema político de primer nivel”: en 1815 (primera situación histórica considerada) cuando la respuesta artiguista al arrastre colonial de la apropiación de latifundios y en los comienzos del ‘900 cuando el enfrentamiento entre gobiernos intervencionistas y las gremiales de “estancieros” generaron un debate nacional sobre la “desacralización de la propiedad” en “el marco del aumento explosivo del valor de la tierra” y la “escasa contribución de sus propietarios al presupuesto del Estado” (GARCÍA BOUZAS, 2008, p.167). Luego de la derrota artiguista, el Estado uruguayo a mediados del siglo XIX se limitó a fomentar la “colonización privada” con inmigrantes mediante exoneraciones y franquicias sin lograr evitar la apropiación por parte de los particulares de las tierras fiscales:³

La formación de un mercado moderno de tierras a escala nacional, determinó que las formas centrales de acceso al recurso tierra fueran aquellas que eran posibles de codificaciones legales formales, y tendió a eliminar las formas de

² A modo de ejemplo en “Nuevas políticas de Colonización y Trabajo Asociativo” (Toledo, 2014) se estudia cómo impacta en la subjetividad del nuevo “colono” la política colonizadora, que le permite transitar de un lugar individual a uno colectivo en la producción.

³ En los considerandos del Decreto Ley del 15/1/1867 se detalla la “confabulación de los ocupantes y especuladores, interesados todos en hacerse gratuitamente propietarios de las mejores tierras”(SOLARI, 1958, p.278)

acuerdo informales, así como las formas de acceso “de hecho”. (PIÑEIRO, MORAES, 2008, p. 111).

Por lo tanto el rápido alambramiento de los campos a fines del siglo XIX permitió la temprana consolidación de la propiedad privada, en el período de la “modernización”, sin que la colonización privada promovida fuera cuantitativamente significativa.

En 1913, la Ley Nº 4.301 instauró la colonización como “cometido público de carácter permanente” (SAAVEDRA, 2012), autorizando al Poder Ejecutivo a negociar el traspaso de las hipotecas resultantes de la actividad colonizadora al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En 1923 (con la Ley Nº 7.426) se creó la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, la que fue capitalizada hasta el año 1945 por sucesivas leyes, siendo la adquisición de inmuebles en el mercado la principal forma de incorporación de tierras para ser colonizadas por el Estado en la primera mitad del siglo XX.

Si tenemos en cuenta que entre 1940 y 1962 se presentaron 12 proyectos de ley de reforma agraria de todos los partidos políticos con representación parlamentaria (GONZALEZ SIERRA, 1994, p.47), bien podríamos enmarcar una tercer situación histórica donde “la tierra” formó parte de la agenda nacional (CHIAPPE, ESPASANDIN, 2014) comprendiendo tanto el período de discusión previa como el de la implementación inicial de la ley Nº11.029 de colonización en 1948. En ese marco se evidencia la preocupación de los impulsores de la ley 11.029 de dar una respuesta al éxodo rural (provocado principalmente por el impacto modernizador del alambramiento de fines del siglo XIX) y a la proliferación de la pobreza rural (ilustrada en los “rancheríos” o “pueblos de ratas”). Frente a esa realidad los legisladores afirman la función social de las tierras de propiedad pública sin que se registren en la intervención estatal mecanismos importantes de “corrección” del sistema fiscal que castigaran el monopolio de las tierras privadas para generar distribución de riqueza, en la orientación *georgista* (GARCÍA BOUZAS, 2008) o procesos de desconcentración fundaría del histórico latifundio.

Según los legisladores que presentaron el proyecto del ley en 1948, el ente autónomo INC (gobernado por un directorio de cinco miembros⁴ con diferentes representaciones de organismos públicos y de los productores) nace con un capital “modesto”, sin un “acervo fundiario fiscal” y en cuanto a la “dotación de nuevos fondos” con cifras de “deuda pública” debajo de las previstas para que el volumen de la obra colonizadora sea significativo respecto al “capital de fundación” (CCSS, 1948). Los problemas de financiamiento para la incorporación de nuevas tierras estuvieron presentes

⁴ Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, otro del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, un representante del Poder Ejecutivo que lo preside, un representante de los productores y otro de los centros de enseñanza agraria.

en toda la historia del INC por lo que varios analistas han considerado que se votó una obra magistral de legislación (porque se atiende a la integralidad de la producción y del productor) pero sin los recursos suficientes para implementarla cabalmente (PARDIÑAS, 2006).

Ubicaríamos luego de esta tercer instancia, la cuarta situación histórica (que mencionábamos al final de la Introducción) donde la “cuestión de la tierra” estuvo presente en la agenda política nacional a raíz de las “fuertes reivindicaciones de sectores trabajadores de la tierra” (PARDIÑAS, 2006, p.16) que buscaban la dinamización a favor de los asalariados rurales de un ente sin fondos suficientes, generando como respuesta del gobierno la implantación del Impuesto a la Productividad Mínima Exigible (IMPROME) que creó la CONEAT o Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra (con la Ley 13.695 de 1968), que habilitó la expropiación y adquisición de inmuebles a favor de colonización. Incorporación de importantes superficies de tierras privadas al Estado que no fueron adjudicadas a sus demandantes movilizados, los que más bien sufrieron la represión en regímenes “democráticos” (desde 1962 hasta 1973) y bajo el régimen dictatorial (1973-84), contribuyendo al “proceso de deterioro que desdibujó la visión inicial y fundadora” (PIÑEIRO, 2014, p.524) del INC.

La falta de incorporación de tierras bajo gobiernos de partidos tradicionales en regímenes democráticos (1985-2004) cierra un ciclo que confirma que el Instituto Nacional de Colonización (INC) “en sus sesenta años de existencia no ha logrado modificar el patrón de distribución de la tierra” (PIÑEIRO, 2011, p.524). Sin embargo constituye desde 1948 el único ente que permite acceder a la tierra a los trabajadores rurales a un precio más accesible que los costos de arrendamiento del mercado.

El INC durante el primer gobierno del Frente Amplio

Los últimos datos oficiales referidos a estructura agraria del Uruguay (del Censo General Agropecuario del año 2011), registran unas 44.781 explotaciones agropecuarias que utilizan 16.357.298 hectáreas de superficie productiva, donde unos 4.167 establecimientos (9%) mayores a 1.000 ha. controlan el 61 % de la tierra, mientras que 24.931 (55%) de predios menores a 100 ha controlan una superficie de equivalente al 4,5% del país (737.260 ha), mientras que desaparecieron 12.000 productores familiares entre 2000 y 2011 (MGAP, 2011). Además otros datos oficiales señalan que entre los años 2000 y 2014 (MGAP, 2015) el 47% de la tierra productiva se compró/vendió en el mercado, dentro de un proceso donde la inversión extranjera directa aumentó 20 veces su valor anual, mientras que el acceso a la tierra a través del Instituto Nacional de Colonización logró afectar apenas el 4% de la superficie productiva del país.

En ese contexto del mercado de tierras, la reactivación del INC comenzó con el gobierno del Frente Amplio (FA), cuya agenda incorporó planteos de la sociedad civil. Entre 2002 y 2003 productores familiares y asalariados rurales realizaron determinadas acciones gremiales (principalmente la constitución de la Mesa de Colonización) en una coordinación con representantes políticos del Frente Amplio para la defensa del INC ante el intento del gobierno del Partido Colorado de cerrar el ente.

El Plan Político del Directorio del INC de 2005 promovió una mejora en la modernización del funcionamiento del ente, así como hizo suyas literalmente las definiciones de la “Mesa de Colonización” que señalaban:

En términos de sectores sociales, a considerar a la hora de disponer de recursos para la colonización se priorizarán, dentro de las posibilidades, los siguientes grupos: a) Los sectores sociales con mayores dificultades, o sea los trabajadores rurales desocupados y aquellos con condiciones de vida por debajo de la “línea de la pobreza”. [...] b) Los productores endeudados y los pequeños productores con problemas de escala o inestabilidad de tenencia, que se aproximan a ser nuevos expulsados de la tierra y constituirse en nuevos emigrantes del campo a la ciudad. [...] c) Los productores colonos con dificultades socio-económicas, que a pesar de realizar esfuerzos productivos y de atender sus obligaciones con el Instituto, no consiguen niveles de vida y producción satisfactorias (DÍAZ, 2009, p. 50-51).

Definiciones que fueron refrendadas públicamente frente a las ocupaciones de tierra en Bella Unión (Departamento de Artigas) del año 2006 en un comunicado público del Directorio del INC, así como formaron parte del Plan estratégico del año 2010 del segundo gobierno del FA.

El precio coyuntural de la venta de la hectárea de tierra productiva durante todos los períodos de gobierno del Frente Amplio fue en aumento, multiplicándose por seis su precio medido en dólares entre el 2000 y el 2011 (MGAP, 2014). Los precios de los arrendamientos agropecuarios se quintuplicaron (medidos en dólares) en 2011 respecto al año 2000, siendo esta la forma de tenencia del 26% de la superficie productiva del país en el 2011 (frente a un 64% en régimen propiedad) y representando al 14% de los productores (MGAP, 2011).

Por lo tanto si bien el aumento de precio de la tierra ya venía ocurriendo a fines del gobierno del Partido Colorado (2000-2004), a diferencia del gobierno anterior (que no incorporó tierras al INC)⁵ en el primer período de gobierno del FA (2005-2009) se incorporaron al patrimonio del INC unas 42.840 ha (más de un 10% de lo que poseía desde su fundación), generando una ampliación de las áreas colonizadas a favor del acceso de productores familiares y asalariados rurales.

⁵ Más precisamente se incorporaron 45 hectáreas, lo que representa para el país apenas un solo minifundio (CHIAPPPE, ESPASANDIN, 2014).

La Ley 18.187 en el año 2007 reafirmó la legislación ya existente sobre el pasaje de tierras de organismos estatales que no estuvieran cumpliendo funciones específicas, lo que constituyó una señal política que favoreció al INC en las negociaciones frente a las diversas reparticiones públicas que detentan tierras. Otro aspecto importante del año 2007 fue la modificación del artículo 35 de la Ley 11.029 que redujo la escala de superficie para que el INC pueda ejercer el derecho preferente de compra de establecimientos mayores a 500 ha lo que permitió que en el período 2005-2014 el 65% de las tierras adquiridas por el INC se hicieran utilizando tal facultad (GÓMEZ, 2014).

El INC durante el gobierno de José Mujica

El Directorio del INC que asume en 2010 (segundo gobierno del FA) reafirmó en su Plan Estratégico las orientaciones políticas del anterior: “modernización y fuerte mejora de la eficiencia del Instituto”, “creación de nuevas áreas de colonización” y como ya señalamos reiteró la necesidad de “identificar los sectores sociales prioritarios” (INC, 2010). Definió como nueva orientación el “apoyo al desarrollo de las colonias” y “nuevas experiencias colonizadoras” donde se destaca la promoción de adjudicaciones colectivas, llevando de 33 a 134 las explotaciones colectivas al final del período.

Se decide priorizar el “Programa específico para la Estabilidad del Lechero” que se orientó a la compra de algunos campos en arrendamientos, que pasarían a ser propiedad del INC estableciendo un contrato de arrendamiento por 25 años con el arrendatario a un costo anual del 3% de la operación de compraventa.

Mientras que para la adquisición de tierras mediante el mecanismo de compra desde el INC en el año 2014 se aprueba la Ley 19.231 (del año 2014) que creó el “Fondo Nacional de Colonización” abriendo un fideicomiso financiero donde se tomarían préstamos de “ahorro nacional” (de seguridad social u otras entidades) por un monto de hasta 100 millones de dólares a un 4% de interés. Esto permitiría adquirir una superficie total de casi 30.000 ha adicionales de tierras en 25 años a los precios actuales, para atender la demanda de más de 6.000 solicitantes de tierra (DÍAZ, ARBULO, 2015).

Por otra parte, frente al conflicto entre el INC y los llamados “colonos propietarios” se sancionó la Ley 18.756, en el año 2011, intentando corregir una situación abierta desde la sanción de la llamada “Ley de Repoblamiento de la Campaña” (Número 18.187 del año 2007), logrando por un lado que “más de trescientos cincuenta productores convalidaron y regularizaron los títulos” (GÓMEZ, 2014, p.6) en una superficie estimada de 45.000 ha, pero perdiendo por desafectación unas 22.000 ha que controlaban propietarios de predios

colonizados por el Banco Hipotecario del Uruguay (traspasados a partir de 1948 a la órbita de colonización).

Esta situación sigue en una disputa caso a caso que alcanza las 200.000 há., siendo la disputa entre nuevos propietarios y la afectación estatal un problema extendido en diversos países latinoamericanos (CHONCHOL, 1994), donde antiguas tierras reformadas vuelven al sector privado (Bolivia, Perú, México, etc.).

Como balance final del alcance de la política de acceso a la tierra mediante colonización, mientras que al 2005 se registran unos 3.800 colonos, en setiembre de 2014 la presidente del INC señala que se alcanzaron los 5.100 colonos, y unas 567.567 ha afectadas por el INC (incorporando 50.093 entre 2010 y 2014), logrando que el 74% de los colonos tengan sus rentas al día, a partir de un Plan de Refinanciamiento de deudas comenzado en el período anterior. (GÓMEZ, 2014).

Se observa entonces una situación dual bajo los gobiernos frenteamplistas: por una parte se da continuidad al modelo macroeconómico que los partidos tradicionales implementaban, promoviendo la inversión extranjera directa en el sector agropecuario, lo que genera mayores dificultades para el acceso y la permanencia en la tierra de los trabajadores rurales por la vía del mercado. Pero por otra parte son las mismas administraciones frenteamplistas las que reactivan una política de acceso a la tierra que gobiernos anteriores pretendían clausurar.

La institucionalización de mecanismos de financiamiento (problema histórico del INC que hemos mencionado) para la adquisición de tierras en el mercado para ser colonizadas, la prioridad de la adjudicación a productores familiares y asalariados rurales, así como el importante crecimiento de las experiencias colectivas, pueden ser los tres principales rasgos de la política de acceso a la tierra del INC 2005-2015. Sin embargo la reactivación del accionar del INC no afectó los patrones de distribución de la estructura agraria, que se mantiene concentrada.

El accionar colectivo por el acceso a la tierra

Si bien, como hemos mencionado, carecemos de suficientes estudios que sinteticen la política de acceso a la tierra de los últimos 10 años, desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales sí se han abordado las problemáticas del acceso a la tierra mediante el INC y los procesos organizativos relativos. Sin embargo, la mayor parte de los estudios sociales nacionales sobre el reclamo de tierras se concentran en una micro-región donde históricamente el conflicto por la tierra se hizo presente: la zona de influencia de la localidad cañera de Bella Unión en el Departamento de Artigas (PEREIRA, 2010).

En “El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión” (CHIAPPE, ESPASANDÍN, 2014), se señala que si bien el acceso a la tierra, en tanto factor económico básico para la producción de caña de azúcar, permitió lograr nuevos ingresos para los asalariados zafrales que reclamaron tierras mediante acciones colectivas recientes, no se superaron relaciones de “subsunción indirecta del trabajo en el capital industrial” (en referencia al ingenio estatal) reflejada en diversas dimensiones: “dependencia respecto al trabajo”, a “tierra y financiamiento”, “dependencia técnica”, “de suministro de insumos, maquinaria y riego”, “dependencia en los ingresos de las familias”; si bien se identifican algunos “ensayos de trabajo grupal” que constituyen gérmenes de cambio frente al modelo empresarial capitalista. (CHIAPPE, ESPASANDÍN, 2014, p.76). Por otra parte se destaca que en la fase previa al acceso a la tierra predominaba ideológicamente un “polo rupturista” tras la movilización social, mientras que en la fase de uso del campo fue más acentuado el “polo integrador” en la relación con el Estado, ya que los grupos de trabajadores comienzan a reclamar “mejora en las condiciones de vida” (mediante mayores recursos estatales) y se alejan de sus “organizaciones” gremiales que no dan respuesta a sus nuevas necesidades (OYHANTÇABAL, 2014).

Estas tensiones entre la iniciativa social y la intervención estatal en los procesos de colonización también fueron abordadas desde otras disciplinas como lo observamos en el estudio jurídico “Colonización y Derecho Agrario” de Juan Pablo Saavedra Methol (2012) donde se señala que el “modelo colonizador” de la Ley 11.029 de 1948 (nacida de una fuerte matriz intervencionista) le dió una importancia decisiva a la atención de la “dimensión social” de los trabajadores rurales tomando a la “agricultura como paradigma productivo” (en contraposición con la ganadería extensiva) pero inspirándose en un modelo de “dirigismo estatal” y económico que se “proyecta en la gestión de las colonias y de las parcelas explotadas por los colonos, con un grado muy intenso”, promoviendo una “explotación de base familiar” (SAAVEDRA, 2012, p.16).

Para ejemplificar lo que sucede en otras zonas del país entre la iniciativa social y la intervención estatal en el “acceso a la tierra”, tomamos como antecedentes desde el Trabajo Social, los resultados presentados por Silvia Lema (2007) en el Informe sobre el “Proyecto de fortalecimiento de los procesos de colonización: La familia como unidad de producción y reproducción y las modalidades asociativas en las colonias” donde se realiza una interesante síntesis de la experiencia de trabajo universitario (años 2005-2006) en algunas colonias de los Departamentos sureños de San José y Canelones, donde se identifican como formas asociativas: grupos “vinculados a la esfera productiva” y a “las exigencias de las políticas públicas de pertenecer a un grupo para recibir apoyo técnico y financiamiento”,

así como “comisiones” de las colonias vinculadas a procesos incipientes de cooperación; los que son valorados como espacios con mayor potencialidad futura si bien no presentan una trama asociativa intensa en el momento del estudio.

También se recogen diversas percepciones de los colonos sobre el INC, ya sea enfatizando el “ejercicio de mecanismos de control” en su rol “administrador” del cobro de las rentas, hasta la valoración de un mayor acercamiento de los funcionarios al territorio a partir del recambio del personal en las oficinas regionales. Finalmente, se señala sin embargo que la falta de viabilidad en las “fracciones de subsistencia”, el envejecimiento generalizado de los colonos así como ciertas dificultades de rentabilidad, que aparecen “bajo la forma de declaración o denuncia” no configuran una “demanda concreta que movilice a los colonos”, ya que “las dificultades que se presentan en torno a su condición de colonos son naturalizadas y vividas como situaciones incambiables.” (LEMA, 2007, p. 61).

En Florida, otro Departamento del sur del país, el estudio sociológico sobre “Colonización y Desarrollo Local. El Caso de los Aspirantes a Colonos del Departamento de Florida” de Silvia Morales Aguirre (2011) identifica las características de los solicitantes de tierra ganaderos y lecheros en el marco de las oportunidades abiertas por el INC y las políticas de desarrollo rural. Allí se brinda información actualizada sobre la evolución reciente de la cantidad de solicitantes de tierras a nivel nacional registrados por el INC. Pero resulta particularmente significativo que, en base a 19 entrevistas a “aspirantes a colonos”, se identifiquen las diversas estrategias de vida, los motivos para solicitar tierra (ampliar área, bajar el costo de la renta, la existencia de contratos precarios vencidos o de asalariados tenedores de ganado sin campo, o la urgencia del relevo generacional, etc.), la perspectiva de la exigencia de agruparse para ingresar a un predio que plantea el INC y la tensión que genera esto con la cultura de trabajo individual tanto de los asalariados como de los productores familiares inscriptos (91% de los entrevistados preferirían el trabajo individual).

Al mismo tiempo se caracteriza la reciente modernización funcional del INC y las tensiones ya sea con los mecanismos centralizados de toma de decisiones interna y las oficinas regionales o en la cooperación interinstitucional. Morales (2011) identifica en dicha región una experiencia “modélica” impulsada para “ensayar” una colonización y desarrollo local alternativos al modelo concentrador de tierras, y finalmente si bien considera la existencia de “redes de cooperación” en el Departamento de Florida, su trabajo concluye con que los “aspirantes a colonos” carecen de iniciativa e incidencia socio-territorial, presentando una “débil articulación entre sí” sin levantar “planteos o proyectos colectivos” (MORALES, 2011).

De dichos antecedentes surge una clara diferencia entre la zona históricamente conflictiva (en el extremo norte del país) y las experiencias del sur que han sido estudiadas. A partir del trabajo de campo podemos considerar que las situaciones del sur son las más corrientes entre los distintos Departamentos del país, donde si bien se registran restricciones a los intereses de los trabajadores rurales no existe en general una cultura política de reivindicación por acceso a la tierra.

Protesta y acción colectiva por acceso a la tierra

Si por “acto de protesta” entendemos, una “acción colectiva discontinua de enfrentamiento”, donde además de la acción proactiva en función de los intereses comunes de un grupo de personas, se “afecta de una manera directa, visible y significativa” los intereses de los opositores (PÉREZ LEDESMA, 1994, p.64), podemos afirmar que las organizaciones sociales nacionales (de segundo grado) de productores familiares y asalariados rurales no llevaron adelante acciones masivas de protesta tras la demanda de tierra entre 2005 y 2015. Sin embargo sí se registran reivindicaciones de carácter local, desde el histórico sindicato de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) y de nuevas expresiones colectivas, donde se destacan un conjunto de acciones locales inéditas fuera de la zona cañera de Bella Unión (zona históricamente movilizada), y sobre todo en el rubro de la ganadería en el período mencionado.

Por un lado, como organización de base de la única central sindical del país (el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores o PIT-CNT), pero en el sector cañero de Bella Unión, la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas o UTAA (fundada en 1961) se constituye en “el único sindicato...que reclamó y reclama tierras para trabajar y para distribuir entre sus asociados” (PIÑEIRO, 2014, p. 247), mediante determinadas acciones colectivas que efectivizan el acceso en el período.

UTAA cuenta en la actualidad con alrededor de 1300 socios. Fue fundada en 1961 junto a Raúl Sendic Antonoaccio (líder tupamaro), vinculada históricamente a las acciones de propaganda armada del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Sin embargo “más allá del valor testimonial de la lucha por la tierra por parte de la UTAA, muy poco es lo que incide en el proceso de concentración y extranjerización de la tierra que abarca los últimos diez años” (PIÑEIRO, 2014: 248; DÍAZ, 2009).

En el libro “Sociología de las ocupaciones de tierra. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas (2005-2007)” se estudian las ocupaciones de tierras del sindicato de UTAA como “acciones colectivas” (DÍAZ, 2009), o sea como medidas de confrontación política que realizan ciertos grupos sociales, a la hora de reivindicar

demandas. De alguna manera la acción colectiva va desde los actos de protesta puntuales hasta la posible construcción de “series continuadas de interacción” o sea de movimientos sociales propiamente dichos (TARROW, 1997).

Por otra parte, aprovechando las oportunidades políticas abiertas por gobiernos progresistas, una serie de pequeñas acciones de protesta por acceso a tierras, generaron en ciertas localidades o micro-regiones acontecimientos políticos dirigidos a obtener el respaldo de la opinión pública para lograr del INC (su “blanco de demandas”) el acceso a la tierra para los llamados “sectores prioritarios”: asalariados rurales y productores familiares. Estas protestas comenzaron con la UTAA en la localidad cañera de Bella Unión (Departamento de Artigas) motorizadas por este sindicato de asalariados rurales y organizaciones aliadas de pequeños productores y obreros agroindustriales que en enero del año 2006 llevaron adelante la ocupación de Colonia España. Continuaron en enero del 2007 con la ocupación de la Colonia Eduardo Acevedo (EL ESPECTADOR, 2007b) llevada adelante por otros grupos de colonos y aspirantes del rubro lechero (como el Grupo Mandiyú en Artigas) no sindicalizados pero pertenecientes a la zona de influencia del sindicato cañero de UTAA. Se trasladó luego la protesta al sector de la ganadería de carne a partir del accionar del Movimiento 10 de setiembre en Tacuarembó que realizó tres movilizaciones entre setiembre de 2007 y junio de 2009.⁶ Entre 2007 y 2008 en la zona ganadera del Departamento de Durazno (El Espectador, 2007) y la zona hortícola de San José (El Espectador, 2008) el Movimiento Nacional de Aspirantes a Colonos, llevó adelante dos acciones de similares características.

Cabe señalar que en las zonas ganaderas hay ciertas dificultades de las gremiales nacionales de productores familiares (más cercanas a los gobiernos del Frente Amplio y más lejanas a la protesta rural) de insertarse en tales zonas, mientras que es reciente la sindicalización de los “peones de estancia” (2012), existiendo una importante dificultad para la creación de organizaciones de trabajadores asalariados del rubro ganadero.

Al final del período analizado se llevan adelante tres nuevas ocupaciones de tierra en la zona cañera: una de ellas motorizada por el sindicato de UTAA y organizaciones locales aliadas en el año 2010 (TORRES, C., 2010) y las otras dos protagonizadas por la Comisión de Tierras del sindicato de UTAA: en la Colonia Mones Quintela (año 2012) y nuevamente en una fracción de Campo de la Colonia España (SAMUELLE, 2015) reclamando una “Reforma agraria real y generosa”, cerrando el ciclo de luchas en la misma localidad donde había comenzado en 2006 la acción colectiva. Se obtiene así un saldo de

⁶ Incluyendo la ocupación de la oficina de la Gerencia Regional Tacuarembó/Rivera del INC, la Toma simbólica de estancia *La Lata* (Inmueble 492 del INC) y la ocupación de Estancia *La Zulma* en Colonia los Charrúas. (SILVA, L, 2007)

3.000 ha de tierras adjudicadas por el INC a los grupos de solicitantes que integran dicho sindicato (PIÑEIRO, 2014; CHIAPPE, ESPASANDÍN, 2014).

Como elementos comunes podemos señalar que en esta serie de actos de protesta y acciones colectivas (entre 2006 y 2015), sus protagonistas se identificaron como aspirantes a ser “colonos” (tanto productores familiares, como asalariados rurales), mientras que denunciaron al mismo tiempo la falta de regularización de las tierras públicas, reclamaron el acceso a la misma con fines agropecuarios, mediante modalidades disruptivas. Pero ¿cuáles fueron los rasgos inéditos de este actor colectivo en la coyuntura abierta por gobiernos frenteamplistas?

Los nuevos actores colectivos utilizan las oportunidades políticas

A partir del año 2005 las “Prioridades” definidas en los “Planes” del Directorio de colonización, las políticas de desarrollo rural y en materia de legislación laboral (principalmente la instauración de las rondas de Consejos de Salarios Rurales) conformaron una “estructura de oportunidades políticas”⁷ permeables a las movilizaciones de protestas y estimulantes de procesos asociativos de productores familiares y asalariados rurales para acceder a los campos y defender sus derechos. A su vez el accionar político-reivindicativo de organizaciones sociales locales también incidió en alguna medida en la construcción de la agenda política del INC bajo los períodos de gobierno analizados. Por lo que entendemos que existió una combinación de ambas variables (acción colectiva y condición política) y al mismo tiempo una “disputa por la iniciativa” (DÍAZ, 2009) donde los actores emergentes utilizaron las oportunidades pero también brindaron desde la movilización elementos en el proceso de negociación y “hechura” de la política pública (AGUILAR, 1992) de “acceso a la tierra”.

Las diversas modalidades de 133 experiencias asociativas en tierras del INC utilizan unas 66.155 ha con 1.897 beneficiarios, al primero de julio de 2014. Para destacar cuánto pesa el acceso colectivo mediante reivindicaciones en el conjunto de tales experiencias colectivas en campos del INC, sumamos la superficie que le fue adjudicada a los distintos grupos de UTAA con la de los grupos que participaron en acciones colectivas y de protesta en zonas ganaderas, obteniendo que la superficie “conquistada” a través de reivindicaciones representa apenas un 8 % del total de las experiencias colectivas y a un 6% de los beneficiarios del INC. Esto demuestra que si bien cuantitativamente el peso de la

⁷ Tarrow (1997) considera a la “estructura de oportunidades políticas” como a las “dimensiones congruentes [...] del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectas a sus expectativas de éxito o fracaso” (TARROW, 1997, p.155).

acción colectiva no es significativo en el conjunto de los campos que administra el INC, de todos modos las reivindicaciones planteadas en general son incorporadas en la agenda de gobierno.

En el escenario actual el trabajador ganadero se hace visible

Mientras que académicamente se ha estudiado principalmente el problema del “acceso a la tierra” en la zona cañera, en Uruguay la mayor parte de los asalariados rurales (55%) y de los productores familiares (57%), son ganaderos. Por esta razón es importante profundizar el análisis de los reclamos, protestas y demandas colectivas (tan inéditas como minoritarias) que hemos presentado de forma exploratoria, en el sector de la ganadería.

El acceso a la tierra de los productores ganaderos si bien ha sido significativo en la historia del INC, presenta serios problemas de escala (TOLEDO, 2013) en la medida en que cada colono integrante de la experiencia asociativa ingresa con una cuota de campo muy baja. Asimismo la mayor parte de los solicitantes de tierra y de los campos colectivos del INC pertenecen al rubro ganadero (55%), lo que refuerza la importancia de incursionar en estudios sobre las diferentes experiencias, dimensiones y limitantes con las que se encuentra el “campo de uso conjunto” de los nuevos colonos de este rubro, donde destacamos la importancia del sub-sector de la ganadería de cría (primer eslabón de la cadena de la carne: el productor del ternero) para abordar de forma interdisciplinaria el estudio de su modo de vida, su cultura política, la viabilidad de sus procesos asociativos, partiendo de su estado de situación y avanzando en las dimensiones productivas y económicas.

Nuevos actores desafían al propietario, siendo expresiones minoritarias

Otro aspecto inédito de las pequeñas y localizadas acciones colectivas de trabajadores rurales (también ganaderos) que hemos reseñado es que han enfrentado la cultura política rural del “propietarismo”⁸ lo que parecía impensable unos años más atrás:

En la sociedad uruguaya hay mecanismos de integración social y de amortiguación de los conflictos, extendidos a la sociedad rural, que nos ayudan a entender esta situación. Por un lado el Estado uruguayo ejerce el monopolio de la fuerza y lo hace sin dudas y con legitimidad. No existe la posibilidad de que otros ejerzan la fuerza con aceptación social [...] Por otro lado, también es cierto que el derecho a la propiedad de los medios de

⁸ El síntoma más claro del propietario lo podemos destacar en la sanción de la ley de usurpación N°18.116 que criminaliza a poseedores y ocupantes precarios de inmuebles urbanos y rurales, a partir del año 2007.

producción (y los otros derechos que de él se derivan, a disponer de ellos, a usarlos o no, etc.) no está en cuestión. La sociedad uruguaya es profundamente propietarista y sería impensable que alguien (impunemente o con cierta legitimidad social) atentase contra los derechos de propiedad establecidos a fines del siglo pasado sobre la tierra rural (PIÑEIRO, 2002, p.10).

Doblemente novedoso resulta, en zonas ganaderas, el cuestionamiento a los derechos de propiedad privada (donde hubo dos ocupaciones organizadas de tierra) en un sector donde el latifundismo construye consensos en torno a la unidad de la “familia del campo” eludiendo conflictos entre las clases sociales.

Antes de la asunción del gobierno frenteamplista (año 2005) no era posible valorar la estructura de oportunidades políticas para la ocupación de tierras (DÍAZ, 2009), pero además resultaba académicamente invisible la trayectoria agraria de ciertas luchas sociales (PIÑEIRO, 2002), que contaron con legitimidad histórica (en la zona cañera) para reclamar por vías no institucionales “los contenidos de izquierda” que las políticas del gobierno progresista prometían tempranamente en el año 2006.

Sin embargo en el sector de la ganadería todo es novedad: la movilización por la tierra y el acceso colectivo a la tierra, pese a tratarse de acciones minoritarias e invisibilizadas.

Conclusiones

Destacamos la hipótesis de trabajo sobre un doble condicionamiento entre oportunidades políticas e iniciativa social para colaborar en la comprensión de los procesos de acceso colectivo a la tierra en el Uruguay contemporáneo. El mantenimiento de un modelo macroeconómico que agudiza la problemática del acceso y la permanencia en la tierra para asalariados rurales y productores familiares entra en contradicción con las condiciones políticas favorables, generadas desde la intervención estatal para el avance de los procesos colectivos de acceso y reclamo de tierras.

Es en ese marco en que se actualiza el repertorio de acciones colectivas (DÍAZ, 2009) en el medio rural y se extiende la “ocupación” de tierras como “acción modular” (TARROW, 1997) desde las zonas cañeras a las zonas ganaderas.

No obstante en términos cuantitativos es relativamente baja la presencia de los actores sociales movilizados en el conjunto de experiencias colectivas que utilizan los campos del INC, lo que nos lleva a preguntarnos ¿acaso el conflicto por la tierra iniciado en 2006 llevó a una respuesta preventiva de nuevos conflictos del Estado frente al reclamo de otorgar tierras a trabajadores rurales?, a su vez ¿sería esta respuesta la que impide que se

genere el pasaje de la acción colectiva al movimiento social?, o ¿los actores sociales continúan, mediante sus acciones colectivas, reivindicando el acceso a un ritmo más lento que el de entrega de tierras estatales?.

En este sentido antiguas discusiones de la ciencia política sobre la reforma agraria, destacaban como esta podría constituirse en un dispositivo de “cooptación preventiva” (O’DONELL Y OSZLAK, 1981), en determinadas situaciones latinoamericanas donde el Estado optó por “movilizar al campesinado en apoyo de un programa de transformación de la propiedad agraria”. En tales situaciones, más allá de la existencia o inexistencia de la movilización previa del campesinado a la intervención estatal, -“pero aun cuando sea la acción estatal la que logre movilizarlo”- “el modo de intervención elegido tenderá a prevenir”, a domesticar el conflicto, evitando que se vuelva “la cuestión agraria quizás inmanejable de no mediar tal política preventiva”. (O’DONELL, OSZLAK, 1981, p.388).⁹

En definitiva, la apertura de oportunidades políticas para el reclamo de acceso a la tierra de actores sociales se encuentra con el límite de la gobernabilidad del conflicto, que lleva a la intervención estatal a disputar con los actores sociales la iniciativa (DÍAZ, 2009), y al extremo de sancionar y aplicar en el período una legislación que criminaliza a los ocupantes de tierras con la Ley 18.116 de “usurpación” del año 2007.

Pensando en términos de modelos u orientaciones del “desarrollo”, si bien la herramienta del INC se acerca al enfoque estructuralista de desarrollo rural (KAY, 2002), siendo tributaria en su matriz de origen del modelo de crecimiento hacia adentro de la primera mitad del Siglo XX, durante el período 2005-2015 la convivencia de un mercado de tierras sin grandes intervenciones estatales con el “dirigismo estatal” dentro de las parcelas del INC (que controla apenas un 4% de la superficie productiva nacional) refleja un modo de relacionamiento público-privado de corte “neoestructuralista”, donde por una parte el estado promueve un clima de competitividad para los agentes viables en el mercado de tierras mientras compensa a los agentes más débiles con el acceso tierras públicas y otras políticas diferenciadas, de acuerdo a la idea de “transformaciones productivas con equidad” (KAY, 2002).¹⁰

En este marco la relación entre política de acceso a la tierra y acción colectiva en el Uruguay, puede ser leída como un nuevo resorte del Estado de bienestar, donde se disputa la iniciativa de los cambios sin que necesariamente se trate de un proceso de iniciación de

⁹Este ejemplo describe con bastante aproximación la etapa del proceso de reforma agraria chilena bajo el gobierno de Frei, la peruana bajo el de Belaúnde Terry o la colombiana bajo el de Lleras Restrepo” (O’DONELL ,OSZLAK, 1981, p.404).

¹⁰ En este enfoque se acepta la convivencia de grandes y pequeñas empresas modernizadas y competitivas, donde el Estado aplica políticas diferenciadas entre los campesinos “con potencial productivos” y los “vulnerables” que requieren apoyo del Estado en tierras y subsidios especiales (KAY, 2002, p. 25).

una reforma agraria entendida como “operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, intentando modificar las reglas de funcionamiento de la estructura latifundista” (VASALLO, 1987, p. 16), y sin que hasta el momento las localizadas y minoritarias acciones colectivas encuentren una resonancia masiva para constituirse en movimientos sociales que avancen hacia la democratización de la tierra en uno de los países que presenta probablemente los mayores porcentajes de acaparamiento de tierras (19%) en manos de grandes empresas extranjeras de América Latina (RULLIA et.al., 2012).

Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **Antologías de políticas públicas**, México: Porrúa, 1992.
- BRUSCHI, Rita. Manifestaciones de la cuestión agraria en Uruguay, **Revista NERA**. Presidente Prudente, Año 17 - no. 25, JUL/DEZ, p. 10-24, São Paulo: Departamento de Geografía da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2014. Disponible en: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/2609/2721>>. Acceso: 10/12/2015
- CARVALHO. Horácio M. de. **Camponeses: mais além da convivência com o capital**, Sta Catarina: [s.n],2015.
- CHIAPPE, M., ESPASANDÍN, N. (Coords.). **El acceso a la tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio en Bella Unión**, Montevideo: Ed. Letraene, 2014
- CHONCHOL, Jacques. **Sistemas Agrarios en América Latina**. De la Etapa prehispánica a la modernización conservadora. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DÍAZ, Pablo. **Tierra y educación en el campesinado de Santiago del Estero**, Buenos Aires: Nuestra América Ed., 2007.
- _____. **Sociología de las ocupaciones de tierra**. La acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas, Montevideo, Nordan,2009.
- _____. **Observatorio de Política de Tierra**. Informe No. 3 – año- 2012, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UDELAR, 2013. Disponible en: <http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/3_er_informe__observatorio_de_politica_de_tierra.pdf>. Acceso: 10 de diciembre de 2015
- _____. **Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay**, La Paz: Movimiento Regional Por la tierra, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica -IPDRS, Organización Inter-eclésiástica para la Cooperación al Desarrollo-ICCO, 2015, Disponible en: <<http://www.porlatierra.org/documentos/uruguay>>. Acceso: 10 de diciembre de 2015
- _____. **Políticas públicas y el problema de la tierra en el Uruguay actual**, La Paz: Movimiento Regional Por la tierra, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica-IPDRS, Organización Inter-eclésiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), 2015b Disponible en: <<http://www.porlatierra.org/documentos/uruguay>>. Acceso: 10 de diciembre de 2015

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

GARCIA BOUZAS, Raquel. El debate histórico sobre la propiedad de la tierra, en: PORTA, G., y SIMATOVICH, N. (Comps.), **Anuario área socio jurídica**, No. 5, p. 167-177, Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 2008

GÓMEZ, Jacqueline. **Rendición de Cuentas del Instituto Nacional de Colonización-INC**. Período 2010-2014, Montevideo: [s.n], 2014

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

KAY, Cristóbal, Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. In: GARCÍA PASCUAL (Org.). **El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y Posibilidades**, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Lleida: Universitat de Lleida, 2002.

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

LEMA, Silvia (Coord.), **Proyecto de fortalecimiento de los procesos de colonización: La familia como unidad de producción y reproducción y Las modalidades asociativas en las colonias**, Informe de Actividades, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Instituto Nacional de Colonización, 2007

MORALES AGUIRRE, S., **Colonización y Desarrollo Local**. El Caso de los Aspirantes a Colono del Departamento de Florida, Tesis de Maestría, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo: [s.n], 2011.

O'DONELL, OSZLAK, Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: KLIKSBERG, B. Y SULBRANDT, J. (comp.) **Para investigar la Administración Pública**, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 1984

OYHANTÇABAL BENELLI, G. **¿Yo se quién soy?**. Contradicciones en el pasaje de asalariado a colono, el caso de los trabajadores de la UTAA en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio, Tesis de Maestría Facultad de Agronomía- UDELAR, Montevideo: [s.n], 2014

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

PEREIRA, F., **Relaciones entre el Movimiento Cañero y el Estado en el período actual**. La complejidad de una construcción, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR, 2010. Disponible en: <<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Pereira.pdf>> Acceso: 10 de diciembre de 2015

PÉREZ LEDESMA, "Cuando lleguen los días de cólera". (Movimientos sociales, teoría e historia), en: **Zona-Abierta**, No. 69, p. 51-120, Madrid: [s.n], 1994.

PIÑEIRO, DIEGO, Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo, **Sociologias** N. 8, July/Dec, p. 206-219, Porto Alegre: 2002. Disponible: en <www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a09.pdf>. Acceso: 10 de diciembre de 2015

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

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

_____, MORAES, MARÍA .I., **Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX**, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Departamento de Sociología, 2008.

QUIJANO, ANIBAL, Los movimientos campesinos Contemporáneos en América Latina, **Revista del Observatorio Social de América Latina**, Año Nº 2 sept., p.171-180, Buenos Aires: CLACSO, 2000.

RULLIA, Maria Cristina et al. **Global land and water grabbing**, Arizona: BL Turner- Arizona State University, 2012

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

SAMPAIO, Plinio Arruda, 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, junio, p.14-22, Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SOLARI, Aldo, **Sociología Rural Nacional**, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1958.

TARROW, S., **El poder en movimiento.** Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Madrid: Alianza Universidad, 1997.

TOLEDO, M., **Nuevas políticas de Colonización y Trabajo Asociativo.** Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), Montevideo: [s.n], 2014.

VASALLO, MIGUEL, **Reforma Agraria.** Una estrategia de desarrollo rural, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana-EBO, 1987.

Notas de prensa citadas

“Continúa el conflicto por ocupación de tierras en Bella Unión”, Nota de prensa, Radio El Espectador, 18 de enero de 2007. Disponible en: <<http://www.espectador.com/politica/87403/continua-el-conflicto-por-ocupacion-de-tierras-en-bella-union>> Acceso: 10 de diciembre de 2015

“Gaggero culpó a la burocracia por ocupación en San José”, Nota de prensa, Radio El Espectador, 14 de mayo de 2008. Disponible en: <<http://www.espectador.com/politica/121770/gaggero-culpo-a-la-burocracia-por-ocupacion-en-san-jose>> Acceso: 10 de diciembre de 2015

“Movilización en Durazno por colonización de un campo fiscal,” Nota de prensa, Radio El Espectador, 9 de enero de 2007. Disponible en: <<http://www.espectador.com/agro/86825/movilizacion-en-durazno-por-colonizacion-de-un-campo-fiscal>> Acceso: 10 de diciembre de 2015

SAMUELLE, J., “Cañeros desocuparon campo en Bella Unión y negocian con Colonización.” Nota de prensa, Montevideo: Diario El Observador, 16 de noviembre de 2015. Disponible en:

<<http://www.elobservador.com.uy/caneros-desocuparon-campo-bella-union-y-negocian-colonizacion-n693875>> Acceso: 10 de diciembre de 2015

SILVA, Lucas, “La última advertencia” Nota de prensa, Montevideo, Diario La Diaria, 10 de setiembre de 2007.

TORRES, Cecilia, “La vida en la Colonia Sendic”, Nota de prensa, Periódico Digital LA RED 21 10 de enero de 2010. Disponible en:<<http://www.lr21.com.uy/politica/396250-la-vida-en-la-colonia-sendic>>Acceso: 10 de diciembre de 2015.

Documentos

CÁMARA DE SENADORES-CCSS.“Discusión parlamentaria sobre el Instituto Nacional de Colonización”, Montevideo: Parlamento del Uruguay,1948.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN-INC, “Plan Estratégico 2010-2014”, Montevideo: INC, 2010. Disponible en:<<http://www.colonizacion.com.uy/content/category/26/19/149/>> Acceso: 10 de diciembre de 2015.

MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA-MGAP, “Censo General Agropecuario 2011”, Montevideo: MGAP, Año 2011. Disponible en:

<<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.diea.diea-censo-2011-resultados-definitivos,O,es,0,>> Acceso: 10 de diciembre de 2015.

_____. “Anuario estadístico agropecuario 2014.” Dirección de Estadísticas Agropecuarias-DIEA, Montevideo: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, 2014

_____.Compraventas 2014, “Serie Precio de la tierra”, Montevideo: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, 2015.

Recebido para publicação em 12 de julho de 2015.

Devolvido para a revisão em 19 de setembro de 2016.

Aceito para publicação em 12 de outubro de 2016.