UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF
INSTITUTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DOUTORADO EM HISTÓRIA

AGUSTÍN JUNCAL PÉREZ

LAS INTERMITENCIAS DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA URUGUAYA (1943-1973)

Tierras, instituciones y generaciones.

NITERÓI

2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

J951 Juncal Pérez, Agustin
LAS INTERMITENCIAS DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA URUGUAYA (1943-1973) : Tierras, instituciones y generaciones. / Agustin Juncal Pérez ; Maria Veronica Secreto de Ferreras, orientadora. Niterói, 2022.
305 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

DOI: http://dx.doi.org/10.22409/PPGH.2022.d.06479620712

1. Historia Agraria. 2. Historia Política. 3. Reforma Agraria. 4. Uruguai. 5. Produção intelectual. I. Secreto de Ferreras, Maria Veronica, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de História. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

AGUSTÍN JUNCAL PÉREZ

LAS INTERMITENCIAS DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA URUGUAYA (1943-1973)

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dra. María Verónica Secreto de Ferreras (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

_____

Prof. Dr. Vanderlei Vazelesk Ribeiro.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

_____

Prof. Dra. María Inés del Perpetuo Socorro Moraes Vázquez
Universidad de la República (UDELAR)

_____

Prof. Dra. Elisa de Campos Borges
Universidade Federal Fluminense (UFF)

_____

Prof. Dr. Norberto Osvaldo Ferreras
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Niterói
2022

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis está dedicada a la memoria de mis abuelos y mis abuelas. Sus historias y experiencias en el terruño y luego de migración desde el campo hacia la ciudad inspiraron mis preocupaciones por aquel mundo social agrario. Aunque ese "campo" se haya desvanecido casi por completo, tanto en Uruguay como en Galicia, marcó mi idiosincrasia. Del mismo modo, pienso que delineó la formación social de nuestras sociedades, ya sea la uruguaya, la rioplatense o también la latinoamericana en su conjunto.

En los siguientes párrafos quisiera agradecer a un conjunto de personas e instituciones que permitieron y contribuyeron en la realización de esta tesis de doctorado. En primer término, la posibilidad de realizar el doctorado dentro del Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) en la Universidade Federal Fluminense (UFF) fue posible gracias a una beca otorgada en el marco del Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC) que impulsan en conjunto la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Cooperación Internacional de Universidades Brasileñas (GCUB). En segundo término, agradezco a la comunidad de la UFF: docentes, funcionarios y compañeros del PPGH que me recibieron de forma muy cálida desde el primer momento. En especial, a Giselle Martins Venancio -coordinadora del programa al momento de mi ingreso- y a la generosidad de Verónica Secreto para aceptar ser la orientadora de esta investigación que demandó muchas horas de su paciente lectura, correcciones y sugerencias en estos cuatro años. Aunque constituyó un proceso de estudio arduo, también resulto más ameno el trabajo bajo su orientación. Fuera de los aspectos académicos, su gentileza y la de Norberto Ferreras hicieron posible una rápida inserción al programa de estudios como también una aproximación a la vida cotidiana de la sociedad brasileña.

Debo agradecer a los profesores y profesoras que participaron de las dos instancias formales de evaluación, contribuyendo enormemente a mejorar el proyecto y la redacción final de la tesis. Las contribuciones de Vanderlei Vazelesk y de María Inés Moraes fueron decisivas para eliminar dos capítulos innecesarios para este trabajo (uno de carácter teórico y otro sumido en la nomenclatura de las colonias del Instituto Nacional de Colonización). Al mismo tiempo, me ayudaron a centrarme en un marco temporal más acorde. Por esa razón, la tesis abarca hasta 1973 y no concluye en 1967 como había pensado inicialmente. Aunque debo confesar que implicó un esfuerzo mayor durante las etapas de relevamiento de fuentes y de análisis, a la luz de los resultados fue un aporte valioso para mejorar tanto los argumentos como las hipótesis del trabajo. En la misma dirección, las atentas lecturas de Elisa Borges y de Norberto Ferreras permitieron corregir algunos aspectos concretos de la redacción, en particular referidas al primer capítulo.

El estudio también contó con innumerables contribuciones de diferentes colegas e investigadores a través de diferentes conversaciones en instancias de encuentros o congresos (algunos presenciales y otros virtuales), o incluso mediante sugerencias bibliográficas y/o suministro de algunos materiales. Entre ellas, debo manifestar mi gratitud a Rodolfo Porrini, Tamis Parron, Chris Lesser, José Juan Pérez Meléndez, Adrián Ascolani, Cristina Viano, Javier Balsa, Gabriela Olivera, Silvia Nassif, Bruno Capdevielle, Juan Manuel Villulla, Pablo Volkind, Diego Piñeiro, Alicia Migliaro, Lorena Rodríguez, Julieta Krapovickas, Felipe Arocena, Sebastián Aguiar, Soledad Nión, Mauricio Ceroni, Gabriel Oyhantçabal, Ignacio Narbondo, Soledad Figueredo, Mariela Bianco, Virginia Rossi, Felipe Monestier, Juan Pablo Martí, Aldo Marchesi, José Rilla, Jaime Yaffé, María José Bolaña, Silvana Harriett, Jorge Álvarez Scanniello, Jimena Alonso, Matías Rodríguez Metral y Nicolás Duffau. De un modo especial, agradezco a Joaquín

Cardeillac y Matías Carámbula por el apoyo y estímulo que continúan brindando desde mis inicios en los estudios sociales agrarios. Resulta ajeno a la responsabilidad de cada una de estas personas si el trabajo no reflejó del modo más acertado los consejos que realizaron en su debido momento, lo cual se debe exclusivamente a mi falta de pericia.

También quisiera destacar la ayuda invalorable que me concedieron mediante informaciones puntuales o entrevistas: Silvia Morón, Martín Morón, Néstor Eulacio, René Demolin (h), Gustavo Cabrera, Ramón Gutiérrez, Silvio Marzaroli, Juan Carlos Arbio, Enrique Arrillaga, Jorge Azziz, y José Enrique Domínguez. Asimismo, Andrea Canedo y Vicente Plata me permitieron acceder a información muy valiosa sobre FAO.

Un conjunto amplio de personas pertenecientes a diferentes instituciones permitió optimizar la búsqueda de información y fuentes para este estudio. En Montevideo, al personal de la Biblioteca Nacional de Uruguay, de la Biblioteca del Poder Legislativo, de la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales (donde además consulté la colección de Carlos Real de Azúa), de la Biblioteca de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, así como también a los funcionarios del Archivo General de la Nación. En Niterói, a los funcionarios de la Biblioteca Central do Gragoatá en la Universidade Federal Fluminense que me auxiliaron más de una vez. En Rosario, a Tomás y Vicente de la biblioteca Alberto J. Plá perteneciente a la Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Rosario. Un agradecimiento muy especial a María del Rosario Pérez, Luis Lozano, Carmen Pagliano, Lisette Uboldi, Dayane Zapirain, Carolina Mendiguibel y Santiago Geymonat, funcionarios de la secretaría de directorio del Instituto Nacional de Colonización, que con excelente disposición compartieron su espacio de trabajo conmigo. Del mismo modo, Malvina Galván y Álvaro Alberro del área de comunicación de la misma institución. En más de una oportunidad, evacuaron mis inquietudes sobre el repositorio documental mientras realicé las dos etapas de relevamiento: la primera entre los meses de marzo y diciembre de 2019 y la segunda desde marzo de 2021 hasta la finalización de la tesis en junio de 2022.

Difícilmente pueda retribuir el compañerismo de Andrés Berterreche y de Laura Penino, quienes han contribuido sustancialmente durante la etapa de redacción de este trabajo. Sus experiencias sobre la colonización agraria en Uruguay significaron un salto de calidad para la narración de las historias que conforman los capítulos centrales.

Mi gratitud a mis amigos y amigas que estuvieron tras bastidores en este largo periplo y a los que no siempre pude corresponder con mi tiempo en estos años. A los mismos de siempre por su fraternidad: en Pando, en San Carlos o en otros puntos de nuestro suelo oriental. A la banda de los pibes y pibas de sociales (LPDS), quienes estuvieron “bancando” desde el inicio de esta aventura. A las amistades que se construyeron en Rio de Janeiro, aunque mirando de reojo los espacios rioplatenses y fueron un sostén increíble: Mumy, Paola, Nicolás, Pía, Francesca, Maitén y Nacho. A Leile y Rodrigo, una fuente inagotable de solidaridad, cuya amistad se sembró gracias a Vane.

Obviamente agradezco a mis padres. Detrás de estas páginas hay una lectura sumamente atenta y crítica de mi madre que resultó un aporte muy valioso. A Matías, por el apoyo incondicional. A Inés, que acompañó cada paso, a pesar de esta pandemia que nos alejó de manera temporal. Igual pudimos vencer, una vez más, varios miles de kilómetros.

RESUMEN

El propósito central de esta tesis es contribuir a la identificación y análisis del debate agrario uruguayo entre 1943 y 1973. Se enfoca en determinar qué tipo de "visiones sociales del mundo" predominaron sobre la reforma agraria y de qué manera se disputaron las políticas públicas de tierras dentro del Estado, tanto antes como después de la ley 11.029 con la que se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1948. Los objetivos generales de la tesis fueron los siguientes: a) aportar a la comprensión de los conflictos sociales y políticos del Uruguay, identificando diferentes conexiones generacionales y visiones sociales sobre la reforma agraria entre 1943 y 1973; y b) analizar las políticas de tierras implementadas por el INC en las gestiones del Partido Colorado y el Partido Nacional.

En términos del debate político sobre sobre la reforma agraria se identificaron dos momentos muy diferentes. El primero abarca el período 1943-1958 donde se puede identificar tres vertientes discursivas: a) una primera unidad generacional que confluyó en la pretensión de impulsar una reforma agraria a partir la tenencia de la tierra de dominio estatal con adjudicación a colonos bajo diferentes formas jurídicas (enfiteusis, arrendamiento y propiedad privada); b) una segunda unidad generacional conservadora que defendió la propiedad privada de la tierra y su opuso a la intervención estatal en el mercado de tierras; y c) una tercera unidad generacional basada en postulados católicos que promocionó algunas propuestas de colonización agraria, pero no cuestionó las relaciones de propiedad privada de la tierra. Un segundo momento abarca el período 1959-1973 donde existió una convergencia casi absoluta entre los diferentes partidos políticos en materia de reforma agraria, aunque contó con opciones dicotómicas. Por un lado, una unidad generacional se amparó detrás de un proyecto liberal -muchas veces apuntalado por visiones católicas- con la pretensión de que la reforma agraria se podría lograr si se impulsaba el aumento de la productividad y se garantizaba la propiedad privada de la tierra. Por otro lado, hubo otra unidad generacional bajo una visión más socializante que promocionaba la reforma agraria fundamentalmente en base a la igualdad, aunque a veces podría referir a la productividad.

En cualquier caso, los principales resultados fueron exiguos si se tiene en cuenta que en un cuarto de siglo (1948-1973), apenas 265.000 hectáreas fueron incorporadas al INC lo que representa menos del 2% de la superficie productiva del país.

Palabras clave: Uruguay; colonización agraria; reforma agraria; Instituto Nacional de Colonización; generaciones.

RESUMO

O objetivo central desta tese é contribuir para a identificação e análise das discussões sobre a reforma agrária uruguaia entre 1943 e 1973. Ela se concentra em determinar que tipo de "visões sociais do mundo" predominavam sobre a reforma agrária e como as políticas públicas de terra eram contestadas dentro do Estado, tanto antes como depois da Lei 11.029, que criou o *Instituto Nacional de Colonización* (INC) em 1948. Os objetivos gerais da tese foram os seguintes: a) contribuir para a compreensão dos conflitos sociais e políticos no Uruguai, identificando diferentes conexões geracionais e visões sociais sobre a reforma agrária entre 1943 e 1973; e b) analisar as políticas fundiárias implementadas pelo INC durante as administrações dos partidos tradicionais (Colorado e Nacional).

Em termos do debate político sobre a reforma agrária, foram identificados dois momentos muito diferentes. O primeiro abrange o período 1943-1958, onde três discursos diferentes podem ser identificados: a) a primeira foi associada à pretensão de promover a reforma agrária baseada na posse da terra estatal com adjudicação aos colonos sob diferentes formas jurídicas (enfiteuse, arrendamento e propriedade privada); b) a segunda foi baseada em uma visão conservadora que defendia a propriedade privada da terra e se opunha à intervenção estatal no mercado fundiário; e c) uma terceira posição baseada em postulados católicos que promoviam algumas propostas de colonização agrária, mas sem questionar as relações de propriedade privada da terra. Um segundo momento cobre o período 1959-1973, quando houve uma convergência quase absoluta entre os diferentes partidos políticos sobre a reforma agrária, embora houvesse opções dicotômicas. Por um lado, uma posição se refugiou por trás de um projeto liberal - muitas vezes sustentado por opiniões católicas - com a afirmação de que a reforma agrária poderia ser alcançada através da promoção do aumento da produtividade e da garantia da propriedade privada da terra. Por outro lado, havia outras posições sob uma visão social mais socializante que promovia a reforma agrária principalmente na base da igualdade, embora às vezes pudesse se referir à produtividade.

Em todo caso, os resultados foram escassos se considerarmos que, em um quarto de século (1948-1973), apenas 265.000 hectares foram incorporados ao INC, o que representa menos de 2% da superfície produtiva do país.

Palavras-chave: Uruguai; colonização agrícola; reforma agrária; Instituto Nacional de Colonización; gerações.

ABSTRACT

The central purpose of this thesis is to contribute to the identification and analysis of the discussions on Uruguayan agrarian reform between 1943 and 1973. It focuses on determining what kind of "social worldviews" predominated over agrarian reform and how public land policies were disputed within the State, both before and after Law 11.029, which created the *Instituto Nacional de Colonización* (INC) in 1948. The general objectives of the thesis were the following: a) to contribute to the understanding of social and political conflicts in Uruguay, identifying different generational connections and social visions on land reform between 1943 and 1973; and b) to analyze the land policies implemented by the INC during the administrations of the traditional parties (Colorado and Nacional).

In terms of the political debate on agrarian reform, two very different moments were identified. The first covers the period 1943-1958, where three different discourses can be identified: a) a first one associated with the pretension of promoting an agrarian reform based on state-owned land tenure with adjudication to colonists under different legal forms (emphyteusis, leasing and private property); b) a second one under a conservative view that defended private land ownership and opposed state intervention in the land market; and c) a third position based on Catholic postulates that promoted some proposals for agrarian colonization, but without questioning private land ownership relations. A second moment covers the period 1959-1973 where there was an almost absolute convergence between the different political parties on agrarian reform, although there were dichotomous options. On the one hand, there was a position behind a liberal project -often supported by Catholic visions- with the pretension that agrarian reform could be achieved by promoting increased productivity and guaranteeing private land ownership. On the other hand, there were other positions under a more socializing social vision that promoted agrarian reform fundamentally on the basis of equality, although it could sometimes refer to productivity.

In any case, the results were meager if we take into account that, in a quarter of a century (1948-1973), barely 265,000 hectares were incorporated to the INC, which represents less than 2% of the productive surface of the country.

Keywords: Uruguay; agricultural colonization; agrarian reform; Instituto Nacional de Colonización; generations.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN **12**

1. LA REFORMA AGRARIA COMO PROBLEMA LATINOAMERICANO **27**

INTRODUCCIÓN 27

REFORMA AGRARIA, ¿PARA QUÉ? ¿PARA QUIÉNES? 28

EXPERIENCIAS DE REFORMAS AGRARIAS EN SOCIEDADES DE LIBRE MERCADO 30

EXPERIENCIAS DE REFORMAS AGRARIAS EN SOCIEDADES EN TRÁNSITO HACIA EL SOCIALISMO 32

DOS CASOS DE CONTRARREFORMAS AGRARIAS 34

ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY: ¿OBSTRUCCIONES Y ABSTENCIONES? 36

ARGENTINA, ¿UN ESPEJO HACIA DÓNDE MIRAR? 37

INICIOS DE LOS ESTUDIOS AGRARIOS EN URUGUAY 41

2. LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN LA HISTORIA URUGUAYA **47**

INTRODUCCIÓN 47

LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN EL SIGLO XIX 48

LA COLONIZACIÓN OFICIAL A PARTIR DEL SIGLO XX 55

¿Y DESPUÉS? LA COLONIZACIÓN AGRARIA ENTRE 1973 Y 2020 57

3. CAMPO, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS AGRARIOS (1900-1940) **60**

INTRODUCCIÓN 60

ENTRE INTELECTUALES: LOS DEBATES SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA 62

EL BATLLISMO: LOS INICIOS DE UN AGRARISMO CRÍTICO EN URUGUAY 65

EL LIBERALISMO CONSERVADOR: RURALISMO Y PARTIDOS POLÍTICOS 71

OTROS “BLANCOS”: EL NACIONALISMO INDEPENDIENTE 74

LA EXPRESIÓN CATÓLICA: LA UNIÓN CÍVICA 75

DE MOSCÚ A MONTEVIDEO: EL CAMPO Y LAS IZQUIERDAS 77

ALGUNOS RESULTADOS COMO ANTESALA DE LA DÉCADA DE 1940 81

4. EL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN: ¿UN EUFEMISMO PARA LA REFORMA AGRARIA? (1943-1948) 83

INTRODUCCIÓN 83

EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y SU RECEPCIÓN EN URUGUAY 84

MARCO POLITICO: LA "RESTAURACIÓN BATLLISTA" 87

LA SITUACIÓN SOCIAL AGRARIA (1937-1951) 89

EL ROL DEL MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA 91

UN ANAGRAMA EN LAS TRINCHERAS 96

LOS PROYECTOS DE LOS PARTIDOS EN EL PARLAMENTO 100

AL OTRO LADO DEL RÍO: LA ALTERNATIVA DE MARTÍNEZ TRUEBA 113

LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS: ¿UN ABAJO QUE SE MUEVE? 115

EN EL BARULLO DE LA "COINCIDENCIA PATRIÓTICA": LA CREACIÓN DEL INC 125

5. ¿UNA PRIMAVERA AGRARIA NEO-BATLLISTA (1948-1959)? 133

INTRODUCCIÓN 133

NUEVO MARCO POLÍTICO: EL NEO-BATLLISMO 134

LA TRANSICIÓN COLONIZADORA: DEL BHU AL INC 137

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN 139

CASCO ANTIGUO, UN LUGAR PARA DELIBERAR 141

LOS DIRECTORIOS DEL INC DURANTE LA GESTIÓN COLORADA (1948-1959) 143

LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: CARACTERÍSTICAS, EVOLUCIÓN Y EL NUEVO PAPEL DE LA INGENIERÍA AGRONÓMICA 148

LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS Y LA PRIMACÍA DEL ARTÍCULO 35 151

BREVE PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS POLÍTICAS DEL INC 158

6. LA REFORMA AGRARIA, ENTRE EL DESENCANTO Y EL OPTIMISMO (1951-1958) 169

INTRODUCCIÓN 169

EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS NUEVAS PROPUESTAS DE REFORMA AGRARIA 170

LA SITUACIÓN DE LOS ARRENDATARIOS 174

UNA PROPUESTA BATLLISTA: EL "ARRENDAMIENTO VOLUNTARIO" 176

PREOCUPACIONES NACIONALISTAS: ARRENDAMIENTO "OBLIGATORIO" Y RANCHERÍOS 179

LA UNIÓN CÍVICA: PROPUESTA DE UN CONSEJO DE ECONOMÍA AGRARIA 180

LEY DE ARRENDAMIENTOS: ¿HACIA UNA ESTABILIZACIÓN AGRARIA MÍNIMA? 182

PROYECTO VASCONCELLOS: ÚLTIMO INTENTO ENFITEÚTICO 184

NUEVAS ESTRATEGIAS EN LAS IZQUIERDAS 188

LA CNFR: LA PRETENSIÓN DE ERRADICAR A LOS COLONOS ARRENDATARIOS 190

NUEVO RURALISMO BAJO BANDERA: LA "TIERRA PARA EL QUE LA TRABAJA" 192

7. ¿A DÓNDE VA LA REFORMA AGRARIA? (1959-1973) 196

INTRODUCCIÓN 196
LA BRECHA DE AMÉRICA LATINA: LOS PARADIGMAS DE GUEVARA Y KENNEDY 197
EN DEMO…¿QUÉ? ¿EN DEMOCRACIA? 202
UN RETOÑO INTELECTUAL: ¿HACIA UNA REFORMA VERNÁCULA? 207
¿HUMO BLANCO? PRIMEROS INTENOS GUBERNATIVOS NACIONALISTAS 216
WILSON Y LA NUEVA OLA CEPALINA 223
UN BATLLISMO ECLIPSADO 227
LOS CATÓLICOS Y LA DEFENSA DEL "NÚCLEO FAMILIAR" 230
LA TIERRA Y LA IZQUIERDA: ¿UNA LUCHA ENTRE OTRAS LUCHAS? 236

8. LA TIERRA Y LOS RASTROJOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA (1959-1973). 245

INTRODUCCIÓN 245
LOS DIRECTORIOS DEL INC (1959-1973) 246
LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: CARACTERÍSTICAS, EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO 252
LA DESIDIA PRESUPUESTAL Y LAS POCAS VARIABLES DE AJUSTE 255
LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS: EL RECURSO DE LA EXPROPIACIÓN 260
UN INQUILINATO EN RUINAS 263
EL LATIFUNDIO DE SILVA Y ROSAS 270

CONCLUSIONES 278

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 283

ANEXOS 306

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CEPAL- Comisión Económica para América Latina

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.

ONU - Organización de las Naciones Unidas

OEA - Organización de Estados Americanos

CAC - Comisión Asesora de Colonización

BHU – Banco Hipotecario del Uruguay

INC - Instituto Nacional de Colonización

ARU – Asociación Rural del Uruguay

FR - Federación Rural

CNFR - Comisión Nacional de Fomento Rural

BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

IICA - Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

ICIRA - Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria

CAN - Consejo Agrario Nacional (Argentina)

CNPV - Censo Nacional de Población y Vivienda

CGA - Censo General Agropecuario.

ETR - Estatuto del Trabajador Rural

BROU - Banco de la República Oriental del Uruguay

ANCAP - Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland

MGA - Ministerio de Ganadería y Agricultura

BSE - Banco de Seguros del Estado

LFAR - Liga Federal de Acción Ruralista

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

CIES - Consejo Interamericano Económico y Social

MLN-T - Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros.

CIDE - Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

OPYPA - Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria

UTAA – Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN/JUSTIFICACIÓN

El propósito central de esta tesis es contribuir a la identificación y análisis del debate agrario uruguayo entre 1943 y 1973. Se enfoca en determinar qué tipo de "visiones sociales del mundo" predominaron sobre la reforma agraria y de qué manera se disputaron las políticas públicas de tierras dentro del Estado, tanto antes como después de la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC).[1] Hasta la actualidad, el INC continúa desempeñándose como el ente autónomo rector de las políticas de acceso a tierras públicas, cuya regulación se enmarca en la ley 11.029 del 12 de enero de 1948.[2] Su tarea principal radica en adjudicar tierras a "colonos", tanto de manera individual como asociativa, basado en regímenes de tenencia de la tierra que puede admitir alguna de las siguientes situaciones: a) en propiedad, cuando se establece un compromiso de compra-venta; b) en arrendamiento, cuando existe precio fijo, movible o progresivo (puede tener o no opción de compra); c) en aparcería, mediante una cuota que puede ser fija, variable o proporcional al producto de la explotación; d) en enfiteusis, cuando la tierra se concede por un plazo que excede al del arrendamiento, o en forma vitalicia, con cargo para el enfiteuta de cultivarla y pagar un canon anual fijo o variable, en metálico o en especie; y e) en disfrute precario, cuando la explotación se realiza por un período de prueba, antes de pasar a algunas de las anteriores y cuya duración aproximada es de dos años.

Quizás para una buena parte de la población resulte anticuado que en pleno siglo XXI se siga considerando una reforma agraria en un país como Uruguay, con baja población rural y con escasa gravitación del tema dentro de la agenda política actual. Sin embargo, una serie de razones permiten seguir pensando en otro tipo de desarrollo agrario en las sociedades latinoamericanas, incluso en Uruguay. La primera razón se apoya en la necesidad de comprender los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX, donde la reforma agraria fue un faro de los proyectos modernizadores en los países latinoamericanos que, entre otros propósitos, encontró asidero en

[1] Utilizo la noción de "visiones sociales del mundo" en base a la propuesta teórica de Michael Löwy (2008 y 2009). En relación a la definición de Estado, considero pertinente tomar en cuenta las nociones de "Estado ampliado" desarrolladas por Sonia Mendonça (2014 y 2010).

[2] Como fija el artículo 194 de la Constitución de la República de 1967, las decisiones definitivas de los directorios de los entes autónomos solo pueden dar lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Poder Judicial.

argumentos tanto económicos, basados en el aumento de la productividad, como políticos, con la pretensión de una mayor igualdad (Hobsbawm, 2007: 355-358).

Ingresando específicamente en el caso uruguayo, una segunda razón encuentra justificación en la centralidad de la economía agraria a pesar de su escasa población rural (según la última medición censal de 2011 era del 5% de la población total) y del descenso de la participación agraria en el Producto Interno Bruto (PIB) en más de un siglo: representaba el 55% del total en 1900, se ubicaba en el 17% en 1955 y significa aproximadamente el 7% en 2020 (Piñeiro y Cardeillac, 2017).[3] Sin embargo, el sector agroindustrial continúa siendo sumamente determinante en las exportaciones del país (según datos de Uruguay XXI, en 2019 representó el 82% del total) con la concomitante relevancia de la renta de la tierra en la economía nacional (Oyhantçabal, 2021).

Una tercera razón como pretexto para la investigación se encuentra en la ausencia de estudios antecedentes sobre el rol del INC en el país, tanto en el período 1943-1973 como en la coyuntura actual. Como forma de ilustrar esta escasez puede referirse a un concurso de ensayos, realizado en 2018 por el INC en el marco de su 70° aniversario, donde se incluyó una categoría sobre "historia de la colonización en Uruguay". La misma fue dividida en dos partes: a) la colonización del período del BHU entre 1923 y 1948 y c) la colonización del INC entre 1948 y 2000. Ambas convocatorias se declararon desiertas por parte del tribunal.[4]

Una cuarta razón, de mayor interés aún, puede resultar la actual coyuntura donde la política colonizadora del INC ha ingresado en el debate público como consecuencia de varias modificaciones realizadas a partir de la asunción del nuevo gobierno encabezado por el herrerista Luis Lacalle Pou.[5] Para una comprensión cabal del nuevo tiempo que se transita deben considerarse una serie de acciones gubernativas sobre la colonización agraria. Por un lado, mediante los artículos 357 y 358 de la ley 19.889, más conocida como Ley de Urgente Consideración (LUC), se regularon aspectos sobre las tierras del INC. El primero podría disminuir la superficie bajo regulación del ente autónomo, en una estimación entre 50 mil y 100 mil

[3] Los datos de 2020 fueron obtenidos del informe sectorial "agronegocios" realizado por Uruguay XXI en octubre de 2020. Disponible en: https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/38e9164aa995240bac0a959e37a8c16b438da067.pdf

[4] El tribunal estuvo integrado por Ana Frega, José Rilla y Ana Ribeiro. Para más detalles, véase: https://www.colonizacion.com.uy/concurso-70-aniversario-del-inc (Consultado el 10 de junio de 2020).

[5] Luis Lacalle Pou es hijo del ex presidente Luis Alberto Lacalle Herrera y bisnieto de Luis Alberto de Herrera, fundador hace exactamente un siglo atrás del herrerismo dentro del Partido Nacional.

hectáreas.[6] El segundo modifica las condiciones del artículo 7 (en el literal b) de la ley 11.029 eliminando la obligación de radicación y trabajo directo en el predio. En otras palabras, con ésta última disposición se flexibiliza sensiblemente una de las principales obligaciones para los colonos, generando un desdibujamiento de los perfiles priorizados en la política pública y contemplando por la vía de los hechos un aumento del trabajo asalariado y un descenso de la residencia en el campo.[7] Por otro lado, también hubo una considerable disminución de los recursos financieros para la compra de tierras e inversiones en el presupuesto nacional de 2020 y en la rendición de cuentas de 2021.[8] Entre julio y octubre de 2021 probablemente se produjo la mayor visibilidad pública del INC de las últimas décadas a través de algunos debates y movilizaciones que generaron una fuerte polarización. No obstante, dejó al descubierto un cierto desconocimiento sobre su misión y su visión dentro de la sociedad uruguaya. Al mismo tiempo, generó un campo fértil para que determinados políticos y empresarios interesados en el desmantelamiento de la política colonizadora deslizaran construcciones narrativas sumamente discrecionales sobre su pasado más reciente y carente de cualquier punto de comparación en relación a las etapas precedentes.

Con base a lo anterior, es plausible plantearse la siguiente interrogante: ¿para qué nos sirve conocer el pasado de las políticas públicas de tierras en el Uruguay cuando ya no se habla de reforma agraria? Según Eric Hobsbawm (1998) el pasado se nos presenta bajo la paradoja de ser la mejor herramienta para comprender el cambio histórico. Aunque muchas veces sea de forma

[6] Para contextualizar estas cifras, debe recordarse que el INC cuenta con poco más de 600 mil hectáreas que representa menos del 4% de la superficie productiva del país. Para dimensionar mejor su significado, debe advertirse que en las tres administraciones frenteamplistas de 2005 a 2020 se incorporaron cerca de 130 mil hectáreas.

[7] La ley 19.889 fue controvertida por el mecanismo utilizado y el momento, dado que fue implementada en plena pandemia por el Covid-19. No obstante, a pesar de las controversias de la Ley de Urgente Consideración que consta de casi 500 artículos, 135 de ellos artículos fueron puestos a consideración de la población en el referéndum del 27 de marzo de 2022. Los resultados ratificaron su mantenimiento por un ajustado margen que se plasmó en una diferencia cercana a los 50 mil votos.

[8] Los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) proporcionaron un mecanismo de impuestos que permitió al INC aumentar su capital y destinar recursos para la compra de tierras. En términos concretos, el INC contaba hasta la rendición de cuentas de 2021 con un fondo cercano a los 30 millones de dólares anuales para la compra de tierras que se recaudaba por las leyes 18.064 de 2006 sobre impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP) y 18.876 de 2011 sobre impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR). El desempeño de 2021 permite colocar en cifras y dar un panorama de este nuevo escenario: el INC no compró una sola hectárea por medio del artículo 35 de la ley 11.029. Sin embargo, por ese sistema de preferencia que tiene para igualar una transacción de compra-venta fueron ofertadas al ente autónomo cerca de 240 mil hectáreas que se transaron en el mercado de tierras. Véase: *Búsqueda*, "Sin colonización en el mercado, en 2021 se transaron 240.000 hectáreas; 45% fueron para sociedades anónimas y fideicomisos" (número 2160 – 3 al 9 de febrero de 2022). Una visión panorámica y general sobre estos procesos se encuentra en el capítulo 2 de la tesis.

problemática, dicho pasado podría acudir a nuestro presente como cronología o como genealogía. Siguiendo a Reinhart Kosseleck (1993) existen varias tradiciones historiográficas para aproximarse al pasado y sus usos. Durante mucho tiempo la historia fue concebida como *magistra vitae*, es decir, se partía de la consideración que el informe o narración de lo sucedido era una "maestra de la vida" para los futuros sucesos. Del mismo modo, las concepciones morales servían de "ejemplos" que podrían guiar un futuro accionar. Así, la historia como *magistra vitae* puede concebirse como "receptáculo de múltiples experiencias ajenas de las que podemos apropiarnos estudiándolas; o, por decirlo como un antiguo, la *Historie* nos libera de repetir las consecuencias del pasado en vez de incurrir actualmente en faltas anteriores" (Koselleck, 1993: 42). Conocer el pasado era un paso ineludible para aprender a vivir en el futuro. Esa visión, extendida a lo largo de prácticamente dos milenios, fue cambiando lentamente a partir de la Ilustración y luego fue desterrada por completo con la revolución francesa (Koselleck, 1993: 88). Como respuesta, surgieron corrientes críticas a la historia como *magistra vitae*. Una de las más extendidas fue impulsada por Droysen quien concibió a la "historia en sí y para sí" bajo el argumento de la singularidad de los hechos y la limitada pretensión que tiene la historia de ser ejemplo de acontecimientos futuros. Más tarde, la filosofía de la historia también se sumaría a las críticas contra la perspectiva de la historia como *magistra vitae*. Según Koselleck, en Hegel ya se puede advertir que los pueblos nada aprenden de la historia y, por tanto, valdría pensar en que "el tiempo histórico no es el pasado, sino el futuro que hace diferente lo similar" (Koselleck, 1993: 61). Luego, con la ilustración se cargaría nuevamente contra la visión de la historia como *magistra vitae*. Dos argumentos permitían fundamentar dichas posiciones: el primero, que la ilustración no confiaba en el pasado porque lisa y llanamente pretendía acabar con él; y el segundo, porque se intentaba crear un "mundo" basado en reglas y no en la experiencia otorgada por el "tiempo pasado".

Relacionado al derrotero expuesto por Koselleck se encuentra el pensamiento de Hannah Arendt (2016) que, aunque de forma más abstracta, permite trazar una evolución de la historiografía en Occidente desde las concepciones de mortalidad e inmortalidad. Antiguamente, los griegos consideraban que la historia pretendía narrar los hechos "extraordinarios", en palabras y acciones, que los humanos realizaban bajo el precepto de su mortalidad en contraposición a una naturaleza de carácter inmortal. Más adelante, dicha relación entre "vida" y "mundo" se invirtió con la expansión del cristianismo, modificando también la perspectiva historiográfica. A partir de la modernidad, el cristianismo fue insertando una mirada donde los humanos "vivirán

eternamente" y la naturaleza adquirió rasgos mortales porque el "mundo es el que pasa" (Arendt, 2016: 85). Este itinerario que presenta Arendt permite comprender la incorporación de las nociones de "progreso" y "desarrollo" dentro de la historiografía desde sus diferentes versiones, donde se incluyen el positivismo y el marxismo de siglo XIX, que se asociaron al concepto moderno de "proceso".

FUNDAMENTO

La tierra es un recurso productivo escaso que en el territorio uruguayo suma poco más de 16 millones de hectáreas productivas. Esa cantidad equivale al 90% de su suelo y resulta un porcentaje sumamente alto en comparación con los demás países de la región (Alonso, 1984). Desde finales del siglo XIX se registró una importante privatización que fue jalonando los primeros pasos de una larga historicidad de concentración de la tierra, al igual que ocurrió en muchos países latinoamericanos. De ese modo, se fue consagrando un fenómeno estructural a lo largo del siglo XX y también en el transcurso de dos décadas en el siglo XXI (Jacob, 1969; Moraes, 2008). Según la serie de datos censales, en el Uruguay las explotaciones de 1.000 y más hectáreas ocupaban prácticamente la misma superficie de tierra en 1908 (64, 2%) que en 2011 (59,1%). Con base en algunos resultados de investigaciones recientes, es factible aventurar que los datos del próximo censo agropecuario se asemejen aún más a los niveles de 1908. Sin embargo, debe advertirse que hubo leves variaciones al promediar el siglo XX, precisamente el período de análisis donde se centrará esta tesis.[9]

En las últimas décadas, el historiador y politólogo Gerardo Caetano (2011 y 2021) viene planteando que el siglo XX comenzó con una disputa política y filosófica entre dos "familias ideológicas" contrapuestas: por un lado, el "republicanismo solidarista" y, por otro, el "liberalismo conservador". En su visión, Caetano sugiere que se arribó a una síntesis de ambas cuyo resultado más saliente fue una política de pactos. En tal sentido, siguiendo al mencionado historiador, se

[9] Para quienes tengan interés en trabajos sobre la evolución de la tenencia de la tierra en el siglo XX y comienzos del XXI, pueden consultar varios estudios, entre ellos: Piñeiro, Diego (2014) "Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo"; Riella, Alberto y Romero, Juan (2014) "Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI"; Oyhantçabal, Gabriel (2019) "La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo"; Cardeillac, Joaquín (2019) "Las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 desde una perspectiva de la estructura agraria: descomposición de la producción familiar, acaparamiento de tierra por centralización de capital y polarización".

puede argüir que en la política uruguaya se afianzó una democracia "republicana liberal" que signó las siguientes décadas.[10] Tomando como válida dicha explicación, se puede comprender en buena medida los límites del primer batllismo sobre la cuestión agraria. Un caso evidente de los frenos en la obra "reformista" en materia social y laboral se advierte a la hora de analizar la legislación que cobijó a los asalariados del campo uruguayo. De forma inversa a lo sucedido con el aluvión normativo que amparó a las clases trabajadoras urbanas, en el sector agrario el batllismo apenas logró sancionar una tímida ley de salarios rurales en 1923. Y, por si fuera poco, tuvo nulo efecto en la práctica.[11] Sumado a ello, se encuentra la inconclusa empresa por modificar el paisaje agrario nacional que pretendió impulsar a partir de 1913 y que tan sólo prosperó en algunos proyectos legislativos, pero sin resultados en la práctica. A pesar de la derrota del batllismo en la "batalla fiscal", las investigaciones de María Inés Moraes (2008: 150) sugieren que logró imponerse en la "batalla ideológica sobre la cuestión agraria" asociando a la ganadería como "culpable" del latifundio y a los terratenientes como una fuente de poder rentista y atrasada.

En torno a los festejos por el centenario nacional se fue instaurando una división entre campo y ciudad o, mejor dicho, entre "un campo" y "una ciudad". A modo de ejemplo, en *Riqueza y pobreza del Uruguay*, publicado originalmente en 1930, Julio Martínez Lamas (1946) abonó la teoría de que Montevideo significaba una "bomba de succión" para el campo. Según Martínez Lamas, de modo paradójico, la ciudad y el campo eran dos caras de una misma moneda: en la ciudad abundaba el progreso mientras que la miseria se desperdigaba en el resto del territorio. Así se habría bloqueado un verdadero proyecto de desarrollo nacional independiente. A esa conclusión también arribaron, años más tarde, algunos intelectuales de la talla de Roberto Ares Pons o Alberto Methol Ferré.[12] Aunque con ciertos matices respecto a Martínez Lamas, por ejemplo, en Ares Pons se encontraba que la ausencia de una reforma agraria significaba el principal obstáculo del desarrollo nacional en el largo plazo, cuyo reflejo más notorio era la crisis de los años cincuenta. Identificaba en la tierra el elemento clave para comprender los alcances y límites de las

[10] Véase: "La República batllista" (2011) y "El liberalismo conservador" (2021) de Gerardo Caetano.

[11] Una breve evolución sobre la regulación en el medio rural puede consultarse en mi tesis de maestría en Historia Política. Véase: Agustín Juncal (2017) "¿La manzana de la discordia? Debates, movilizaciones y disputas por los salarios rurales en Uruguay (1942-1958)".

[12] Véase: "¿A dónde va el Uruguay? Reflexiones sobre el nuevo ruralismo" de Methol Ferré y "Uruguay: ¿provincia o nación?" de Roberto Ares Pons.

transformaciones sociales y políticas de su tiempo.[13] Varias décadas después, el historiador José Rilla analizó la perspectiva de Ares Pons en su libro *La actualidad del pasado*, publicado en 2008. Al reflexionar sobre algunos sucesos políticos del siglo XX sentenció que:

> 1933 marca la derrota del batllismo, definitiva, a manos de sus propias debilidades, la más importante de las cuales es la de "haber fracasado en la transformación de las estructuras agropecuarias" (¿Será por eso -digo de paso- que todo emprendimiento político de pretensión progresista en el Uruguay empezaba aquí, batllicentrísticamente, donde don Pepe había "fracasado", en la reforma agraria? Poco más tarde la CIDE *(Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico)* animaba estos derroteros cuando ponía el acento en el "estancamiento agropecuario") (Rilla, 2008: 427).

Resulta sugerente retomar ese hilo conductor planteado por Rilla desde una clave histórica. En otras palabras, la necesidad de debatir o aproximarse a la reforma agraria como un elemento subyacente de cualquier proyecto "reformista" o "progresista" de nuestro país, pero que ineludiblemente resulta frustrado (tanto en el siglo XX como en el que lo que va del siglo XXI). En tal sentido, vale la pena explorar sobre dicho asunto intentando desentrañar las posibilidades de una reforma agraria durante las tres décadas de democracia que transcurrieron entre 1943 y 1973. Bajo esa premisa de la centralidad de la reforma agraria como pretensión para impulsar un cambio "progresista" o "reformista", la presente investigación parte de algunas interrogantes muy elementales: ¿quiénes pensaron la reforma agraria en el Uruguay? ¿cuáles fueron las visiones sociales de sus propuestas? y, finalmente, ¿por qué se frustró su realización si todos los partidos políticos presentaron propuestas y aspiraciones para avanzar en soluciones frente a la concentración de la propiedad agraria?

Para un mejor acercamiento a los debates no hay que perder de vista un contexto conformado por ciertas intersecciones entre las relaciones de clase, el tiempo (la generación) y el espacio (sistema agrario). En primer término, la situación de clase pretende establecer la

[13] Ares Pons señala que "en un país fundamentalmente agropecuario, con fuerte propensión monocultora, todo proceso de reorganización de la economía con vistas a un desarrollo independiente tenía como base una profunda Reforma agraria. El batllismo eludió ese camino, intentó el imposible de una estructuración nacional dejando de lado al campo, donde quedaron intactos los sistemas de producción y las relaciones de propiedad dominantes en los albores del siglo. El conjunto de las reformas enumeradas se dirigió principalmente a las zonas urbanas, a los centros poblados. No se produjo una tecnificación de la producción agrícola y ganadera en la escala necesaria; el latifundio, lejos de disminuir, se concentró todavía más en las últimas décadas. Por incomprensión, por la resistencia potencial de los grandes terratenientes, por muchas razones diversas. Pero también porque la base principal del electorado batllista era la pequeña burguesía urbana y porque las mejoras de orden económico, social y cultural que se alcanzaron en el ámbito de la vida urbana en buena parte estaban solventadas con la miseria y la explotación del trabajador rural. Los estancieros contribuyeron a financiar (por la vía impositiva y más tarde a través de las diferencias cambiarias) el incremento de la vida urbana. A cambio de eso se les dejó las manos libres en el campo" (Ares Pons, 2020: 70-71).

articulación de tres aspectos: a) una perspectiva que vincula el conocimiento y la política (Löwy, 2008; Löwy, 2009); b) las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política desde una lógica de "Estado ampliado" (Mendonça, 2014); y c) la identificación de formaciones discursivas y estrategias discursivas sobre el desarrollo agrario que realizaron los diferentes sujetos sociales (Balsa, 2012). En segundo término, el aspecto generacional es un elemento importante para la consideración de los asuntos humanos dado que establecen las diferencias entre un contexto y otro, del mismo que se vuelve en un aspecto determinante para el rol de los historiadores en la comprensión de la historia (Hobsbawm, 1998: 234). El investigador húngaro Karl Mannheim (1993) sostiene que la situación de clase y la situación generacional presentan ciertas semejanzas, aunque son diametralmente opuestas. En "la situación de clase y la situación generacional (la comunidad de pertenencia a años de nacimiento próximos) tienen algo en común, debido a la posición específica que ocupan en el ámbito sociohistórico los individuos afectados por ellas. Esa característica común consiste en que limitan a los individuos a determinado terreno de juego dentro del acontecer posible y que les sugieren así una modalidad específica de vivencia y pensamiento, una modalidad específica de encajamiento en el proceso histórico" (Mannheim, 1993: 209). De allí que para Mannheim la generación admite distinciones entre tres conceptos: "posición generacional", "conexión generacional" y "unidad generacional". En primer término, la "conexión" es más determinante que la "posición": hay "conexión generacional cuando los contenidos sociales reales y los contenidos espirituales establecen -precisamente en los terrenos de lo que se ha desestabilizado y de lo que está en renovación- un vínculo real entre los individuos que se encuentran en la misma posición generacional" (Mannheim, 1993: 222). En segundo término, dentro de una misma "conexión generacional" pueden surgir distintas "unidades generacionales" que luchan entre sí con base a diferentes "visiones sociales del mundo". En tal sentido, puede ser asociado al concepto de *habitus* de Bourdieu.[14]

Por último, sin ingresar en un estudio comparado, resulta importante destacar la inserción del Uruguay dentro de un espacio platense más amplio, aunque con conexiones con los mercados internacionales desde fines de siglo XIX. En particular, las respuestas políticas sobre los asuntos

[14] El *habitus* se pueden entender como "un sistema de disposiciones duraderas y exportables (esquemas de percepción, apreciación y acción), producidas por un entorno social particular, que funciona como principio de generación y estructuración de prácticas y representaciones" (Bourdieu, 2001: 81). Por lo tanto, se puede hablar de *habitus* de clase, en la medida que el *habitus* expresa o refleja un grupo como sistema subjetivo, pero no individual, de estructuras exteriorizadas que plantean esquemas comunes de percepción (Bourdieu, 2001).

agrarios del país entre 1943 y 1973 no pueden comprenderse cabalmente sin una mirada historiográfica que permita referenciar la secuencia de hechos que ocurrieron en Argentina, con debates respecto al latifundio similares al caso uruguayo. Como es posible entrever, ello sigue la propuesta metodológica de Moraes (2008 y 2020), expuesta anteriormente, de pensar la historia a partir de los sistemas agrarios. En ese sentido, es oportuno partir de una referencia de Mónica Blanco (2007: 57-69) donde plantea que la historiografía argentina asumió dos posiciones para la interpretación y explicación de la crisis agraria del período 1930-1960: una posición se volcó hacia una "versión tradicional" que apuntó a la idea del "estancamiento"; mientras que otra posición asumió una "versión renovadora" que desestima esa noción y pone énfasis en la idea de "retraimiento agrícola". Al respecto, una amplia y reciente historiografía ha puesto su foco de interés en el problema del latifundio y las respuestas políticas que se desarrollaron por el Estado, entre ellos se pueden mencionar las recientes contribuciones de Mónica Blanco (2007 y 2014), Gabriela Martínez Dougnac (2010), Silvia Lázzaro (2014, 2015, 2017 y 2019), Javier Balsa (2012, 2013 y 2015), Juan Manuel Palacio (2018) y Roy Hora (2018), entre otros.

OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Los objetivos generales son dos. El primero pretende aportar a la comprensión de los conflictos sociales y políticos del Uruguay, identificando diferentes conexiones generacionales y visiones sociales sobre la reforma agraria entre 1943 y 1973. El segundo está centrado en analizar las políticas de tierras implementadas por el INC en las gestiones del Partido Colorado y el Partido Nacional. Como objetivos específicos se han trazado los siguientes:

a) describir las principales etapas de debate sobre la tierra, los actores sociales y políticas, así como la identificación de las generaciones que participaron;

b) analizar las distintas propuestas y la concepción sobre reforma agraria que tuvieron los partidos políticos uruguayos a través de los debates parlamentarios y de la prensa;

c) presentar los principales aspectos de las gestiones del INC durante los gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional: integrantes de los directorios, estructura organizacional, métodos utilizados para la adquisición de tierras y los sujetos sociales agrarios priorizados para las adjudicaciones;

d) estudiar el papel de la formación de cuadros en la producción y reproducción del saber experto de los ingenieros agrónomos del INC a partir de sus trayectorias de formación académica, congresos nacionales e internaciones y cursos de formación profesional a nivel nacional e internacional.

La hipótesis que sostendré es que el debate agrario uruguayo en el período 1943-1973 fue intermitente y expresa un modelo díptico respecto a la confrontación de las diferentes visiones sociales sobre la propiedad de la tierra a través de dos "conexiones generacionales":

1. entre 1943 y 1958 por la experiencia de los acontecimientos del primer batllismo y la guerra mundial que reeditaron parte de los conflictos de comienzo de siglo XX. En este período 1943-1958 hay confrontación en base a tres tipos de discursos sobre la tierra: a) la reforma agraria basada en la enfiteusis y el arrendamiento; b) la promoción de una colonización agraria limitada a la propiedad individual; y c) la oposición conservadora de cualquier tipo de modificación sobre la titularidad de la tenencia de la tierra;
2. entre 1959 y 1973 pautadas por la revolución cubana y el estancamiento agrario. El discurso de la reforma agraria es aceptado y apropiado por todos los actores sociales y políticos, pero aparece una divergencia con dos discursos dicotómicos: una "unidad generacional" promueve el argumento económico de la productividad y en defensa de la propiedad privada de la tierra; en cambio otra "unidad generacional" lo realiza bajo un punto de vista social y con una propuesta colectivizante.
3. el mayor obstáculo a la reforma agraria encuentra su explicación en el desempeño en las colectividades "policlasistas" del Partido Colorado y el Partido Nacional (con contradicciones entre los elementos mencionados en los puntos 1 y 2). La dirección de los pactos inter e intra partidarios determinaron tres aspectos centrales: a) la lentitud para debatir las propuestas legislativas; b) la escasez en la asignación de recursos presupuestales; y, c) una composición directiva del Instituto Nacional de Colonización que privilegió el reparto de cargos por encima de la función del organismo.

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y FUENTES.

Para dar cuenta de los objetivos trazados se recurrió a varias fuentes de información complementarias entre sí. Un primer grupo de fuentes corresponde a las "estatales". En primer término, los Censos Generales Agropecuarios (CGA), realizados por el Ministerio de Ganadería y

Agricultura (ediciones de 1937, 1951, 1956, 1961, 1966 y 1970) presentan información relativa a la evolución de la tenencia y régimen de la propiedad de la tierra (arrendatarios, propietarios y otras formas) así como aspectos muy básicos sobre la población rural. Este último punto fue cotejado con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 1963. En segundo término, se acudió a los Diarios de Sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR), Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS) y las publicaciones con información parlamentaria que permitieron identificar y rastrear el procedimiento de las treinta propuestas que sobre reforma agraria se ingresaron al Parlamento en el período 1943-1973. En tercer término, el relevamiento de las actas del directorio del Instituto Nacional de Colonización entre 1948 y 1973 permitió obtener información sobre las personas que integraron el directorio y los partidos políticos u organizaciones a los que representaron; la conformación del organigrama de la institución; las políticas de colonización llevadas a cabo, así como las relaciones con el Poder Ejecutivo (Ministerio de Ganadería y Agricultura) y el Poder Legislativo; y las relaciones entre el directorio y las "colectividades políticas" que se expresaron a través de respuestas dirigidas a las publicaciones en la prensa nacional e internacional. Para el análisis de la política colonizadora del período 1948-1959 -donde el Partido Colorado fue mayoría en el directorio del INC- se pudo recurrir también a la colección privada "Archivo Batlle Berres" contenido en el Archivo General de la Nación (AGN). Por otra parte, para el punto específico de la reconstrucción de las trayectorias políticas de las personas que integraron los directorios se revisaron múltiples fuentes de información. Una de las fuentes más consultadas fue el historial de las "hojas de votación de la corte electoral", disponible en la página web de la Corte Electoral: http://historialhojas.corteelectoral.gub.uy/.

Un segundo grupo de fuentes de información se centra en los "aparatos privados de hegemonía", como refiere Sonia Mendonça (2014), a partir del relevamiento de las colectividades partidarias en la prensa escrita. Se tomaron en cuenta dos criterios diferentes: por un lado, se priorizó el relevamiento de expresiones políticas con menor presencia parlamentaria. Entre la prensa de "izquierdas" se incluyó un amplio abanico desde la *Revista Estudios* y el diario *El Popular* vinculados al Partido Comunista, pasando por el semanario *El Sol* del Partido Socialista hasta el Semanario *Marcha* como expresión independiente. En la prensa católica se incluyen los diarios vinculados a la Unión Cívica: *Tribuna Católica* y *El Bien Público*. En la prensa gremial se recurrió al *Diario Rural* como forma de contemplar intereses de la Liga Federal de Acción

Ruralista y anteriormente de la Federación Rural y la Asociación Rural. Por último, se consultó *Tribuna Universitaria*, una publicación de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU). Por otro lado, se consultó prensa partidaria de sectores tradicionales con mayor representación parlamentaria con el propósito de detallar aún más la perspectiva sobre la política de colonización agraria en el país. Aquí la forma de aproximación fueron los registros en las actas del directorio del INC en respuesta a los distintos medios de prensa. Entre ellos se incluyen: *El País*, diario vinculado al Partido Nacional Independiente (hasta 1958) y luego al sector no herrerista del Partido Nacional (1942-1966); *Acción*, diario del sector de la Lista 15 del batllismo del Partido Colorado (1948-1966); y *La Mañana*, diario que expresa al sector blancoacevedista del Partido Colorado.

Un tercer grupo de fuentes de información corresponde a las actas de seminarios y congresos tanto a nivel nacional como internacional que pusieron su foco en la reforma agraria en Uruguay o participantes que representaron al país. En ese sentido, se distinguen dos grupos: por un lado, los eventos de carácter nacional como el Primer Congreso Nacional de Colonización, realizado en Paysandú en 1945. Por otro lado, existen informes sobre los eventos internacionales que tuvieron referencia sobre la tenencia de la tierra, entre ellos: a) la Conferencia Mundial sobre reforma agraria (Roma, Italia) en 1966; b) el Informe de la novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina, realizado en Punta del Este (Uruguay) en 1966; c) el Informe del segundo seminario latinoamericano sobre problemas de la tierra, realizado en Montevideo (Uruguay) en 1959; d) el Informe del seminario latinoamericano sobre el problema de la tierra, realizado en 1953 en Campinas (Brasil); y e) el Informe de la segunda Reunión Regional Latinoamericana sobre Programas y Perspectivas de la Agricultura y la Alimentación, realizado en Montevideo (Uruguay) en 1950.

Un cuarto grupo de fuentes de información corresponde a un amplio y diverso conjunto de estudios, ensayos y memorias sobre el régimen de tenencia de la tierra y las opciones de reforma agraria en Uruguay.[15]

[15] Entre los ensayos destacan: "Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos" de Vicente Chiarino y Miguel Saralegui (1944); "Problemas de la colonización en el Uruguay" de Isaac Morón (1945); "Reforma agraria en el Uruguay" de Vivián Trías (1961); "Uruguay: realidad y reforma agraria" de Eliseo Salvador Porta en 1961; "La crisis agraria en el Uruguay" de Vicente Rovetta (1961); "Tenencia de la tierra y reforma agraria" de Julio Castro (1961); "La reforma agraria en los países latinoamericanos" de Guillermo Bernhard (1962); "La reforma agraria en el Uruguay" de Carlos Quijano (1963); "¿Cuál reforma agraria?: reformas progresistas

ESTRUCTURA

La tesis se compone de ocho capítulos y se divide en tres partes. Una primera parte se compone de los tres primeros capítulos que conforman una suerte de antecedentes y contextualización. El primer capítulo "la reforma agraria como problema latinoamericano" enmarca los acontecimientos de Uruguay dentro de un contexto más amplio. Comprende el período 1950 y 1970 que suele ser caracterizado como las "décadas de la reforma agraria" y como un "laboratorio" de la reforma agraria. Así, el capítulo permite repasar diferentes ensayos y experiencias que se registraron en los países latinoamericanos, aunque siempre mediado por tensiones sobre los sentidos, los ritmos y sus perfiles. También se describen brevemente algunas experiencias "socialistas" como otras "liberales" e incluso las de "contrarreformas". Se culmina asociando los acontecimientos del Uruguay a los hechos que se registraron en Argentina con la colonización agraria iniciada en la década de 1930. El segundo capítulo "la colonización agraria en la historia uruguaya" aborda los principales hitos en el país sobre dicho tema desde 1830 hasta la actualidad. Inicia con la distribución de la tierra en la construcción estatal en el siglo XIX y los orígenes de la colonización agraria asociada al fomento de la población y la inmigración. Luego se repasan los hitos que delinearon la construcción de políticas públicas de tierras en el país: a) la Comisión Asesora de Colonización (CAC) creada en 1905; b) los inicios de la colonización directa por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) desde 1913; y c) la especialización impulsada con la conformación de la Sección Fomento Rural y Colonización dentro del BHU entre 1923 y 1945. Más adelante, se presentan los cambios y las continuidades con la fundación del INC a partir de 1948.

El tercer capítulo se denomina "campo, partidos y movimientos agrarios (1900-1940)" y pretende ser un breve balance de las diferentes relaciones que se configuraron en las primeras décadas del siglo XX. En especial, expone un asunto bastante concurrido por la historiografía uruguaya relacionado a los debates agrarios durante el "primer batllismo" donde emergieron dos visiones sociales contrapuestas sobre el desarrollo agrario. Dicho enfrentamiento se expresó abiertamente a partir de 1913 cuando el batllismo del Partido Colorado pretendió reformar el

---

y regresivas" de Carlos Frick Davie (1964); "El Uruguay y su sombra. Tierra y miseria" de González Penelas (1968), entre otros. Entre los estudios destacan: "Situación económica y social del Uruguay rural" de Cinam-Claeh (1962) y el "Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974" de OPYPA-CIDE (1966).

paisaje agrario.[16] Como en un efecto rebote, se encontró con una ingeniosa estrategia "desde arriba" que impulsó la clase terrateniente que se asoció a los sectores más conservadores del Partido Colorado y del Partido Nacional. El capítulo también explora las posiciones de otros partidos políticos y movimientos vinculados a expresiones católicas, socialistas y comunistas.

Una segunda parte de la tesis se compone desde el cuarto capítulo hasta el sexto capítulo que comprende el período 1943-1959. De esa forma, el cuarto capítulo se designa "El Instituto de Colonización: ¿un eufemismo para la reforma agraria?" y tiene como principal cometido analizar las diferentes visiones sociales que se generaron en la década de 1940 por parte de los partidos políticos y las gremiales agropecuarias; repasar los antecedentes y la creación del INC en 1948; y, poner en tensión la convergencia/divergencia de la utilización de dos designaciones diferentes: "reforma agraria" y "colonización". En el quinto capítulo, denominado "¿Una primavera agraria neo-batllista (1948-1959)?", se presentan las principales características de la política del INC bajo la gestión del Partido Colorado. Particularmente, se analizan aspectos referidos a la construcción de una burocracia estatal: conformación del organigrama institucional, nuevas áreas de trabajo y funciones, momentos de incorporación de tierras y los sujetos sociales priorizados para el acceso a la tierra. Por su parte, el sexto capítulo designado "la reforma agraria, entre el desencanto y el optimismo (1951-1958)" presenta, por un lado, las primeras críticas que se generaron en un clima de desencanto sobre el devenir de la reforma agraria y, por otro lado, aborda las elaboraciones teóricas y legislativas para modificar dicho escenario.

Una tercera parte de la tesis se compone de los dos capítulos que analizan el período 1959-1973. El capítulo siete "¿a dónde va la reforma agraria? (1959-1973)" ingresa en los turbulentos años sesenta que conlleva a transformaciones y disputas sobre la reforma agraria y su concepto. En especial, el capítulo se adentra en el forcejeo por los sentidos de la reforma agraria con una cierta primacía del acceso a la tierra mediante la propiedad individual en detrimento de otras

[16] Sobre los fenómenos culturales, Sarlo (2020) plantea una "edad dorada" con un tópico rioplatense que buscó la utopía en el pasado. Dice Sarlo: "cuando es literalmente exitoso, el tópico no se convierte solo en apología de un sistema de propiedad o de cierto tipo de relaciones sociales, sino en una configuración de nexos morales, afectivos e intelectuales que se presentan como más dignos y humanos. En el interior del tópico se produce una peculiar transacción o un combate de valores pertenecientes a dos grandes espacios más simbólicos que reales: el 'campo' y la 'ciudad', figurados como oposición a la que corresponden géneros discursivos (la pastoral frente al realismo costumbrista urbano, por ejemplo)" (Sarlo, 2020: 47). Sobre la división "campo-ciudad", puede consultarse: Jacob (1981a). Sobre las nociones de paisaje agrario puede consultarse diferentes estudios, entre ellos uno reciente de María Inés Moraes (2014) o de Daniel Vidart (1955).

figuras jurídicas (por ejemplo, arrendamiento y enfiteusis). También se ingresa en las nuevas nociones que emergieron en la época: “reforma agraria integral”, “reformas progresistas”, “reformas regresivas” o “reforma de la estructura agraria”. Por su parte, el capítulo ocho “la tierra y los rastrojos de una política pública (1959-1973)” muestra los hechos más relevantes de las cuatro gestiones gubernamentales al frente del INC entre 1959 y 1973, dos de ellas con mayoría blanca y las dos últimas con mayoría colorada. Finalmente, un último capítulo está destinado a exponer las principales conclusiones de la tesis.

CAPÍTULO 1

LA REFORMA AGRARIA COMO PROBLEMA LATINOAMERICANO.

mi pueblo no estuvo ausente
ni mucho menos de espaldas
a la trágica y amarga
historia del continente
fuimos un balcón al frente
de un inquilinato en ruinas
el de América latina
frustrada en malos amores
cultivando algunas flores
entre Brasil y Argentina

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "Diez décimas de saludo al pueblo argentino"

0. INTRODUCCIÓN

Los asuntos políticos de Uruguay deben enmarcarse en el transcurso de una serie de acontecimientos latinoamericanos que se insertan en la reconfiguración de las relaciones internacionales luego de la segunda guerra mundial. Entre ellos, la creación de organismos para la promoción del "desarrollo" en los países "subdesarrollados" y los debates transnacionales sobre la reforma agraria dentro de un mundo dividido por las "fronteras ideológicas" con la consolidación de la guerra fría en 1947 (Hobsbawm, 2007).[17] Para América latina la reforma agraria fue crucial en esta etapa histórica dentro de la agenda política, como nunca lo había sido antes ni como tampoco lo sería después.[18] De hecho, el período 1950 y 1970 fue caracterizado por la historiadora brasileña Joana Salém Vasconcelos (2017) como las "décadas de la reforma agraria". De modo similar, hace ya más de cuatro décadas, el geógrafo francés Jean Le Coz (1976) se refería a que América latina era una especie de "laboratorio" de la reforma agraria. Ello se desprende de los diferentes ensayos y experiencias que se registran en los países latinoamericanos, aunque siempre

[17] Sobre las nociones de desarrollo, así como sus críticas y las nuevas elaboraciones del "postdesarrollo", véase: "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social" de Arturo Escobar (2005).

[18] Utilizo el concepto "América latina" sin comillas a lo largo del texto en lugar de designación de Abya Yala, muy extendida entre las comunidades que pretenden rescatar la historia de los pueblos originarios. Me inclino a utilizar la expresión "América latina", a pesar de reconocer que su historicidad lleva la introyección y aceptación en términos de "colonialidad". Al respecto, el argentino Walter Mignolo parte de la siguiente afirmación: "La 'idea' de América Latina es la triste celebración por parte de las élites de su inclusión con la modernidad, cuando en realidad se hundieron cada vez más en la lógica de la colonialidad. La idea de 'América Latina' que se forjó en la segunda mitad del siglo XIX dependió de otra idea, la de 'latinidad' surgida en Francia. El término 'latinidad' englobaba la ideología en la que se cifraba la identidad de las antiguas colonias españolas y portuguesas en el nuevo orden del mundo moderno/colonial, tanto para los europeos como para los americanos" (Mignolo, 2007: 81-82). Para un acercamiento sobre la idea de "América latina" y la "colonialidad", véase, entre otros: "La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial" de Walter Mignolo (2007); "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" de Aníbal Quijano (2000); "Génesis de la idea y el nombre de América latina" de Arturo Ardao (1980).

mediado por tensiones sobre los sentidos, los ritmos y sus perfiles. Desde 1959 en adelante, con la revolución cubana, cuando se plasmó una experiencia precursora dentro de una sociedad con un horizonte "socialista", la reforma agraria quedó planteada bajo dos modelos. En contraposición, se fue moldeando un conjunto de recetas para la modernización bajo soluciones "liberales" con la Alianza para el Progreso. Fue presentada en 1961 con la Carta de Punta del Este en la órbita de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, los debates sobre el binomio latifundio-minifundio que caracterizó al agro latinoamericano al igual que los intentos por implementar reformas agrarias, con muchos casos "bloqueados", pueden rastrearse con facilidad desde las décadas de 1930 y 1940.

La investigación se centra en un período histórico donde la reforma agraria ocupó una centralidad muy relevante en la agenda política latinoamericana. En tal sentido, este capítulo repasa algunos de los casos nacionales a nivel latinoamericano donde se encuentran los tres tipos de procesos que una parte de la literatura ha identificado como experiencias: reformas socialistas, reformas liberales o contrarreformas agrarias. Luego, se intenta mostrar las semejanzas de la construcción de institucionalidad entre Uruguay y algunas provincias que integran la región pampeana en Argentina. Para algunos investigadores estos dos países tuvieron "obstáculos y abstenciones" para llevar a cabo una reforma agraria. Otros, en cambio, sostienen que con las figuras de Institutos Autárquicos o de Entes Autónomos para la colonización agraria intentaron impulsar una "reforma agraria tranquila" al decir de Perón. Por otra parte, el capítulo presenta la evolución de las ciencias sociales agrarias en el Uruguay como forma de tener en cuenta parte del conocimiento disponible durante los debates parlamentarios y la gestión en relación a las políticas públicas de tierras que se implementaron desde 1940 en adelante.

1. REFORMA AGRARIA, ¿PARA QUÉ? ¿PARA QUIÉNES?

La reforma agraria ocupó un rol sumamente relevante en la agenda pública del siglo XX. Como pocas veces antes, su factibilidad fue argumentada como una forma de disminuir las brechas de desigualdad económica y las posibilidades de hacerla efectiva abrieron un horizonte para garantizar una mayor participación política en la vida democrática (Robledo y González, 2017; Pereira Leite, 2007). En ese sentido, la reforma agraria se convirtió en un tema sumamente sensible dentro de un marco temporal que abarca desde 1945 hasta 1973, es decir, desde la segunda guerra hasta la crisis del petróleo (Hobsbawm, 2007; Thorp, 1998). Las condiciones nacionales de

muchos países diseminaron un temor en la clase terrateniente que, por primera vez en la historia, sentía bajo amenaza su privilegio de clase. Importantes revueltas campesinas culminaron en procesos revolucionarios en los países del "tercer mundo", varios de ellos incluso ocurrieron en las proximidades de los países centrales (Barraclough, 1965; Wolf, 1972).

Pero la reforma agraria también significó la oportunidad de implementar una nueva construcción internacional sobre el "desarrollo". Con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se intentaron canalizar ayudas hacia países con menor desenvolvimiento agrario. Uno de los instrumentos más sobresalientes fue la conformación de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO) en octubre de 1945. A través de la FAO se impulsaron varios eventos internacionales: entre ellos, la Conferencia Internacional sobre Régimen Territorial en Wisconsin en 1951 y la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria realizada en Roma en 1966 (Le Coz, 1976: 34-35). Sobre la base del estudio de Vasconcelos (2017) es que se sugiere que no existe un concepto unívoco sobre la "reforma agraria". Mas bien lo contario, porque allí emergieron controversias semánticas, disputas en torno a su significado, como también proyectos societales muy diferentes. Hace más de cuatro décadas, el geógrafo francés Jean Le Coz (1976) proponía una definición de reforma agraria entendida como el "conjunto de operaciones que tienden a transformar la estructura territorial de un estado de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar la mejora de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola" (Le Coz, 1976: 11). En cambio, advertía sobre la distinción de al menos tres tipos de movimientos en relación a las reformas agrarias: "liberales", "socialistas" y "contrarreformas". Es digno reconocer que esta tipología "clásica" por así decirlo ha recibido varias críticas en el último tiempo. Por ejemplo, hay investigadores que no concuerdan plenamente con la acepción de "contrarreformas", tal como lo plantea el investigador chileno Antonio Bellisario. El argumento se encuentra en que la "contrarreforma" podría significar una restitución del latifundio, cuando no necesariamente ocurrió ese proceso. Por esa razón, Bellisario (2013a) propone una tipología que distingue entre tres tipos de reformas agrarias: redistributiva, distributiva y reconcentración.[19] Sin embargo, la explicación de Bellisario sobre la restitución o no del latifundio no me resulta del todo satisfactoria y superadora de la anterior. A priori, para estar presenciando una "contrarreforma" no se necesitaría una restitución idéntica al momento

[19] Véase: Bellisario, Antonio (2013a) "La reforma agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980".

anterior. Deben ponerse en consideración los procesos sociales donde diferentes actores entran en juego, así como también las diferentes formas de tenencia de la tierra. Además, defiendo la conceptualización (liberales, socialistas, contrarreformas) debido a su pertinencia con las "visiones sociales del mundo" que propone Michael Löwy (2008 y 2009) y que, como plantea Karl Mannheim, encuentran sus bases en las ideologías y utopías como formación del "pensamiento dentro del marco de una situación histórico-social" (Mannheim, 2004).[20] A continuación, presentaré estas tres formas de clasificar las reformas agrarias.

2. EXPERIENCIAS DE REFORMAS AGRARIAS EN SOCIEDADES DE LIBRE MERCADO

Un primer tipo denominado como reformas "liberales" o en sociedades de libre mercado radica en la "naturaleza del sistema capitalista" donde no existe una modificación profunda de las estructuras y "la transformación sólo concierne a sectores concretos o localizados" (Le Coz, 1976: 13). De algún modo, Vasconcelos también concuerda con esto al referirse a ellas como "reformas capitalistas" (Vasconcelos, 2017: 188).[21] En América latina también se pueden identificar claramente, aunque en distintos momentos del siglo XX.[22] En México, se encuentran diferentes etapas luego del triunfo revolucionario en la década de 1910 y la conformación paulatina del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entre 1915 y 1970 se consiguió repartir más del 33% de la superficie productiva en favor de la reforma agraria. Sin dudas, el período de mayor aceleración fue durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) donde se repartieron casi 18

[20] Las visiones sociales del mundo son definidas por Löwy como "conjuntos estructurales de valores, representaciones, ideas y orientaciones cognitivas. Conjuntos unificados por una perspectiva determinada, por un punto de vista social, de clases determinadas" (Löwy, 2008: 12). Dichas "visiones sociales del mundo" se presentarán como ideologías cuando sirven para legitimar, defender o mantener el orden social, mientras que se reconfiguran como utopías en los casos que permita establecer una función crítica, negativa y subversiva con la pretensión de alcanzar una realidad aún inexistente (Löwy, 2008: 14). Sobre el concepto de "ideología" y "utopía", véase: Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento de Karl Mannheim (2004).

[21] Hay ejemplos de este tipo de reformas agrarias en los casos de Formosa y Japón o de Italia, todas bajo la influencia norteamericana luego de culminada la segunda guerra. Sobre las experiencias mencionadas puede consultarse: Le Coz (1976).

[22] Hay otros casos como los de Venezuela, Colombia y Ecuador que muestran resultados menos significativos aún. En Venezuela se sancionaron dos leyes de reforma agraria, una el 13 de setiembre de 1945 y otra el 5 de marzo de 1960. En Colombia y Ecuador tuvo mayor incidencia la Alianza para el Progreso: en el primero se aprobó la ley 135 (13 de diciembre de 1962) sobre Reforma social agraria; y en el segundo mediante el Decreto 1480 fue aprobada una ley de reforma agraria y colonización (11 de julio de 1964) con la creación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Para más detalles, consúltese el estudio de Delgado (1965).

millones de hectáreas que alcanzó a representar cerca del 13% del total de la superficie productiva mexicana (Le Coz, 1976: 157).[23]

En Guatemala, que en ese entonces atravesaba un período de profundas transformaciones desde el gobierno de Juan José Arévalo (1945-1950), la reforma agraria se impulsó con la presidencia de Juan Jacobo Arbenz (1951-1954). Mediante el decreto 900 de junio de 1952 se consiguió expropiar más de 500 mil hectáreas (aproximadamente un cuarto del área cultivable del país) en menos de dos años.[24] Como se verá más adelante, una violenta intervención en junio de 1954 acabó con el proceso de reforma agraria e instaló una contrarreforma agraria. Por su parte, en Bolivia la revolución de 1952 que llevó a Víctor Paz Estenssoro a la presidencia intentó generar modificaciones en la estructura agraria. A partir de su mandato se implementó una reforma agraria, por el Decreto-Ley 3464 del 2 de agosto de 1953 (elevado a ley el 29 de octubre de 1956) que permitió distribuir más de 3 millones de hectáreas en favor de las comunidades campesinas indígenas (Le Coz, 1976: 182).

El caso de Chile resulta sumamente interesante y merece un mayor detenimiento. En el siglo XX la economía chilena tenía un predominio del salitre y la minería en la configuración de su sector exportador y generación de divisas. En 1965 el censo agropecuario arrojó que solamente el 33%, sobre un total de 75 millones de hectáreas de su superficie continental, era apta para la agricultura, la ganadería o la forestación (Bellisario, 2013b).[25] Poco más de 8 millones de hectáreas podrían destinarse a la ganadería, algo menos de 5 millones para cultivos y más de 11 millones para uso forestal. Las tierras más aptas se encontraban en la zona del valle central y había un predominio de la dicotomía latifundio-minifundio (Bellisario, 2013a). En este contexto, con la presidencia de Jorge Alessandri (1958-1964), un independiente que había obtenido su triunfo con apoyos de partidos conservadores y liberales, dirigió sus esfuerzos en seguir las políticas de la Alianza para el Progreso, iniciada un año antes. En 1962 se creó la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y con la ley 15.020 se brindaron potestades para las expropiaciones con

[23] Una visión más amplia del proceso de la reforma agraria mexicana puede consultarse en Wolf (1972: 15-76). También puede contextualizarse con los trabajos de Maldonado (2008: 389-418) y Le Coz (1976: 150-168). La novela "Los de abajo" (1915) escrita al calor de los episodios de la revolución mexicana por Mariano Azuela, brinda una brillante descripción con base en las andanzas de su personaje principal, Demetrio Macías, recreado en tiempos en que ni Villa ni Zapata habían sido traicionados y asesinados.

[24] Sobre el proceso de la reforma agraria guatemalteca, pueden consultarse los estudios de Gleijesses (1992) y García Añoveros (1987).

[25] De allí la importancia del cobre en la economía chilena. Para una visión panorámica sobre Chile, véase: Skidmore y Smith (1996), capítulo sobre "socialismo, represión y democracia".

indemnizaciones a valor de mercado (Vasconcelos, 2017: Bellisario, 2013a). Mediante la vía de la colonización se realizaron 53 compras a propiedades agrarias que significaron poco más de 320 mil hectáreas en menos de dos años. En definitiva, la política agraria de Alessandri permitió aumentar de modo leve el proceso de colonización que el país trasandino había iniciado con la Caja de Colonización Agrícola en 1928 y que hasta 1962 había ayudado en la compra de la tierra a más de cuatro mil familias (Le Coz, 1976: 196). Sin embargo, un nuevo impulso tuvo la reforma agraria con la llegada del demócrata cristiano Eduardo Frei (1964-1970) al gobierno. A través de la idea de la "modernización agraria" se impulsó una nueva ley de reforma agraria que aceleró el ritmo de incorporación de tierras: entre 1964 y 1970 se expropiaron más de 1400 predios con un área superior a los 3 millones de hectáreas (Bellisario, 2013; Le Coz, 1976).[26] Según Bellisario (2013a), el gobierno democristiano albergó demasiadas esperanzas entre los campesinos que luego no pudo satisfacer con plenitud. Con el siguiente gobierno de la Unidad Popular, la reforma agraria adoptaría una importante radicalización, tal como se verá en la siguiente sección.

Por último, un caso peculiar resulta ser el peruano. Aunque contaba con algunos antecedentes de redistribución de casi 600 mil hectáreas de tierras en una tímida iniciativa del gobierno de Fernando Belaúnde antes de 1968, la reforma agraria como tal se implementó con el ascenso del general Juan Velasco Alvarado.[27] Según consigna en un reciente estudio la socióloga peruana María Isabel Remy, la reforma agraria fue impulsada con la ley 17.716 del 24 de junio de 1969. En el lapso de apenas una década se expropiaron más de 8 millones de hectáreas que beneficiaron más de 375 mil familias campesinas (Remy, 2017: 39).[28]

[26] En Chile, durante el mandato del independiente Jorge Alessandri (1958-1964) se sancionó la ley 15.020 de reforma agraria (27 de noviembre de 1962). El artículo 11 crea la Corporación de la Reforma Agraria (CORA). En 1967, durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), perteneciente al Partido Demócrata Cristiano (PDC), se sancionaron dos leyes importantes: la ley 16.625 de sindicalización campesina (29 de abril de 1967) y la ley 16.640 de reforma agraria (16 de julio 1967). Para más detalles, véase: Le Coz (1976), Vasconcelos (2017).

[27] En 1962 fue aprobado el decreto-ley 14.233 de Bases para la reforma agraria (16 de noviembre de 1962) para crear el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC). En los años posteriores se sancionaron el decreto-ley 14.444 aplicación de reforma agraria (28 de marzo 1963) y la ley de reforma agraria (21 de mayo de 1964). Para más detalles, véase: Le Coz, 1976: 191.

[28] Para el caso peruano, puede consultarse: Le Coz (1976) y Remy (2017). Asimismo, el documental "la revolución y la tierra" (2019) de Gonzalo Benavente Secco ofrece un buen panorama del proceso de reforma agraria durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975.

3. EXPERIENCIAS DE REFORMAS AGRARIAS EN SOCIEDADES EN TRÁNSITO HACIA EL SOCIALISMO

Un segundo tipo de reformas agrarias "socialistas" o en el contexto de sociedades que transitaban hacia el socialismo y que pueden definirse como aquellos casos donde "las relaciones entre clases y formas de posesión de los bienes de producción experimentan en el conjunto de la nación importantes cambios de mayor o menor grado" (Le Coz, 1976: 13).[29] En América latina se constituye por las dos experiencias: una mediante la revolución cubana en enero de 1959 y otra con el triunfo electoral de la Unidad Popular el 4 de setiembre de 1970 que inicia "la vía chilena hacia el socialismo".

La primera experiencia fue Cuba. Antes de la revolución, en un país de apenas 114 mil kilómetros cuadrados y con costas ubicadas en las proximidades de Estados Unidos, contaba con una estructura agraria basada en el binomio latifundio-minifundio. Su producción agraria se sustentaba en el monocultivo de caña de azúcar de acuerdo a un componente importante de trabajo asalariado y tenía como principal destino el abastecimiento del mercado norteamericano. Menos de 30 productores controlaban cerca del 20% de la superficie agrícola, en su mayoría propiedad de compañías norteamericanas. En la década de 1930 hubo un plan reformista que propuso realizar modificaciones en la estructura agraria a partir de una iniciativa de su presidente Ramón Grau San Martín. El plan fue efímero, el presidente resultó vetado por los Estados Unidos y truncó sus posibilidades (Wolf, 1972).[30]

Con la revolución triunfante en enero de 1959 la situación agraria se modificó drásticamente. La ley de reforma agraria del 17 de mayo de ese mismo año prohibió los latifundios con superficies superiores a las 402 hectáreas y se estableció un "mínimo vital" de 27 hectáreas por cada familia de hasta cinco integrantes. En menos de dos años se expropiaron más de un millón de hectáreas a latifundistas y extranjeros. Más adelante, se profundizó la reforma agraria con las leyes de nacionalizaciones 851 y 890 de 1960 que permitieron expropiar aproximadamente dos millones de hectáreas más. En 1963, con la segunda ley de reforma agraria se eliminó de forma

[29] Ejemplos de este tipo pueden hallarse en las luchas campesinas en Europa del Este, Asia y el norte de África. Puede consultarse el libro de Wolf (1972) para un análisis muy interesante sobre las reformas agrarias en Rusia, China, Vietnam y Argelia. También puede consultarse los trabajos de Tony Judt (2006: 126-130) y Jean Le Coz (65-92) para una aproximación a los procesos de reformas agrarias implementadas luego de la segunda guerra en los países de Europa del este: Yugoslavia, Rumanía, Hungría, Bulgaria, Polonia y Checoslovaquia.

[30] Una excelente síntesis de las características económicas, sociales y políticas del caso cubano previo a la revolución se encuentra en Wolf (1972: 339-372).

definitiva la existencia del latifundio. De ese modo, en diciembre de 1963, el 60% de las tierras cultivables eran de propiedad estatal y el restante 40% estaban ocupadas por pequeñas propiedades con un máximo de 67 hectáreas (Vasconcelos, 2017).[31]

La segunda experiencia fue la "vía chilena hacia el socialismo" durante el breve mandato de Salvador Allende que transcurrió entre noviembre de 1970 y setiembre de 1973. El gobierno de la Unidad Popular se mantuvo dentro de las reglas de juego impuestas por la ley de 1967 para acelerar la reforma agraria. En buena medida, ello se debió a que no contaba con mayorías en el congreso para promover una normativa más afín a sus intereses. De cualquier modo, en menos de tres años, consiguió expropiar un total de 4.403 propiedades rurales con una superficie superior a los 6 millones de hectáreas, duplicando el área reformada y en la mitad del tiempo si se traza una comparación con el gobierno anterior (1964-1970). La política agraria de la Unidad Popular apuntó, por un lado, a debilitar el poder de la clase terrateniente y, por otro, a fomentar las nuevas formas de organización campesina con una reorientación estatista a partir de 1971. Para ello se crearon los Centros de Reforma Agraria (CERA) (Robles, 2020; Vasconcelos, 2017; Bellisario, 2013a).

En términos generales, se promovió una economía con planificación centralizada otorgando la tierra en granjas estatales donde en la mayoría de los casos no predominaba el acceso en régimen de tenencia individual de la tierra. Más allá de los notorios avances de la reforma agraria en el gobierno de Allende, un reciente trabajo de Robles (2020) advierte sobre el importante grado de conflictividad entre diferentes sectores campesinos. Su estudio, a partir del caso de la provincia de Colchagua en la región central, permite evidenciar la movilización de campesinos "apatronados" que defendieron la concesión de tierras del período democristiano (1964-1970) y se enfrentaron duramente con las políticas de "tomas" implementadas con el nuevo gobierno (Robles, 2020). Ello trazó un contexto de importante escalada en la polarización de la sociedad chilena.[32] Finalmente, las posibilidades de la reforma agraria se esfumaron con el sangriento golpe de Estado del 11 de setiembre de 1973 encabezado por Augusto Pinochet. Así, se impuso una contrarreforma agraria como se repasará en la siguiente sección.

[31] Sobre el proceso revolucionario cubano, véase: "Historia mínima de la revolución cubana" de Rafael Rojas (2015).

[32] Sobre el gobierno de Allende y la polarización del espectro político, véase: el capítulo 5 del libro de Alan Angell (1993) "La vía chilena al socialismo. La presidencia de Salvador Allende (1970-73)".

4. DOS CASOS DE CONTRARREFORMAS AGRARIAS

Un tercer tipo se constituye por las "contrarreformas agrarias" cuando "la operación tienda a restablecer los privilegios de una oligarquía y adquiera un significado políticamente reaccionario" (Le Coz, 1976: 13).[33] En Latinoamérica hay dos ejemplos que sobresalen por la brutalidad de su puesta en marcha. El primero remite a Guatemala en 1954 con el derrocamiento de Arbenz, una reacción conservadora contra la reforma agraria que contó con el apoyo norteamericano. Un elemento decisivo fue la alianza entre sectores opositores a la política de nacionalización implementada por el gobierno guatemalteco que incluyó a la clase terrateniente (entre las empresas extranjeras expropiadas estaba la poderosa United Fruit Company), la iglesia y los militares (Gleijesses, 1992). A ello se sumaba la CIA que apoyó directamente la intervención realizada el 27 de junio de 1954 que fue liderada por el militar Carlos Castillo Armas y obligó a Arbenz a renunciar a su cargo y exiliarse. Apenas un mes después, el 26 de julio, fue sancionado un estatuto agrario que devolvió la propiedad de las tierras a sus antiguos poseedores. El 17 de octubre de 1962, el decreto 1551, en el marco de la Alianza para el Progreso se sancionó la ley de transformación agraria. No obstante, el censo de 1964 expuso que el 62% de la tierra estaba en manos de apenas el 2% de la población guatemalteca, mientras que el 87% no tenía tierra suficiente para cultivar.[34]

El otro ejemplo se encuentra en la dictadura chilena conducida por el general Pinochet entre 1973 y 1990.[35] La política agraria cambió sustancialmente a partir de 1973, basado en críticas hacia las políticas de reforma agraria de los gobiernos anteriores. Al respecto, pusieron el acento en la implementación de una política de modernización capitalista sin intervención en políticas

[33] En Europa, un fiel ejemplo se encuentra con imposición del franquismo (1939-1975) como reacción a los procesos de reforma agraria de la segunda república española. Beatriz Sarlo sostiene que, en el contexto cultural rioplatense, como antes había sucedido con Rusia, la "lucha de España tiene carácter universal y su desenlace compromete el destino de la humanidad" (Sarlo, 2020: 164). Sobre los procesos de reforma agraria y contrarreformas, pueden consultarse los siguientes trabajos: "Por la reforma agraria hacia la revolución. El sindicalismo agrario socialista durante la II República y la Guerra Civil (1930-1939)" de Francisco Cobo (2007). También pueden revisarse los trabajos de Ricardo Robledo (2010): "El fin de la cuestión agraria en España (1931-1939)" y Ricardo Robledo y Ángel Luis González (2017): "Tierra, trabajo y reforma agraria en la Segunda República española (1931-1936): algunas consideraciones críticas".

[34] Para más detalles, pueden consultarse los capítulos 10, 11 y 12 (páginas 191 a 225) del libro "La reforma agraria de Arbenz en Guatemala" de García Añoveros (1987).

[35] Un análisis sobre la dictadura puede verse en "El régimen autoritario" de Eugenio Tironi (1998); para una aproximación a las políticas con los sectores populares véase el artículo "'¡Estamos en guerra, señores!'. El régimen militar de Pinochet y el 'pueblo', 1973-1980" de Verónica Valdivia (2010); y, para otra mirada sobre la contrarreforma agraria, consúltese: "Tierra y derechos humanos en Chile: la contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina" de Joana Salém Vasconcelos (2020).

públicas de acceso a tierras y con el propósito de diversificar la producción agraria mediante subsidios para nuevos rubros exportables. De ese modo, se revisaron los procesos de expropiación del gobierno de Allende, por lo cual existió una restitución de los predios a sus antiguos propietarios bajo el argumento de una indebida aplicación de la ley. Un interesante estudio de Bellisario (2013a) sostiene que ello debe interpretarse como una suerte de "premiación" hacia los terratenientes que apoyaron el régimen dictatorial y un "castigo" para los campesinos radicalizados durante el gobierno de la Unidad Popular. En total, más de 3 millones de hectáreas fueron devueltas de modo total o parcial, representando un tercio de las tierras expropiadas en los gobiernos anteriores (Bellisario, 2013a: 176). Por otra parte, la dictadura asumió una clara impronta de suprimir el acceso a la tierra mediante las cooperativas que se habían constituido durante los gobiernos de Frei y Allende. El régimen militar actuó con notorias diferencias, en relación al período democrático, sobre el 67% de la superficie agraria que no fue restituida a sus antiguos dueños. En resumidas cuentas, la dictadura aplicó una política que tuvo como finalidad asegurar la propiedad bajo un régimen de tenencia de propiedad individual: el 41% fue asignada a los campesinos en forma individual. Asimismo, el 16% se vendió a empresas privadas o pasó a manos de particulares y, en menor medida, cerca de un 9% se adjudicó a organismos públicos u organizaciones sin fines de lucro. Una última acción fue disolver la Corporación de Reforma Agraria el 12 de diciembre de 1978 por medio del decreto-ley 2405.

5. ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY: ¿OBSTRUCCIONES Y ABSTENCIONES?

Al promediar los años sesenta, las situaciones de Brasil, Argentina y Uruguay eran bastantes similares en relación a sus resultados, aunque sus procesos históricos guardaban importantes distinciones entre sí. Según la mirada de algunos expertos, los tres casos se mostraban como excepciones en un contexto latinoamericano pautado por la reforma agraria. A modo de ilustración, el sociólogo Oscar Delgado (1965) sostuvo que en los tres países se habían frenado los intentos de reformas agrarias y representaban casos con predominio de "abstenciones y problemas de obstrucción". Otra mirada, la del francés Claude Collin-Delavaud, consideraba diferente la situación de Brasil respecto de las experiencias de los países rioplatenses. Afirmaba que en casi todos los países latinoamericanos se había formulado una ley de reforma agraria[36]; un estatuto

[36] En el repaso anterior, faltó incluir los casos de tres países centroamericanos: Costa Rica, Nicaragua y Honduras. En Costa Rica se sancionó la ley 2825 de tierras y colonización (14 de octubre de 1961), pero fue reformulada por las leyes 3033 (25 de setiembre de 1962); 3042 (4 de octubre de 1962); 3218 (19 de octubre de 1963); y 3336 (31 de julio de 1964). En el caso de Nicaragua se cuenta con el Decreto No. 797 Ley de reforma agraria (3 de

agrario como sucedió en Brasil o Paraguay[37]; o al menos un código agrario como en Panamá.[38] Solamente cuatro países no sancionaron ningún tipo de reforma agraria: Haití, El Salvador, Argentina y Uruguay. Aunque luego admitió que Argentina y Uruguay plantearon algunos reparos para solucionar el problema agrario. Ponía como ejemplo el caso uruguayo porque al menos contaba con "algunas instituciones u oficinas de colonización agraria o incluso de reforma agraria, como en Montevideo, encargadas de readquirir las grandes extensiones abandonadas". En cambio, se dejaba constancia que los resultados no permitían afirmar que se tratarán de "reformas de estructuras propiamente dichas, que rebajen notablemente la relación numérica entre pequeñas y grandes explotaciones, son escasas, y, sobre todo, leyes draconianas en el texto aparecen limitadas en su aplicación en el espacio o muy desfasadas en el tiempo, o bien se ven frenadas al no respetarse lo estipulado" (Collin-Delavaud citado en Le Coz, 1976: 149).

En Brasil las movilizaciones campesinas comenzaron de modo persistente en los años cincuenta y sesenta y condujeron a una incesante protesta por una reforma agraria, en particular por la influencia de las *Ligas Camponesas* que fue determinando una creciente incidencia en el gobierno de Joao Goulart.[39] En 1962 se aprobó la *Superintendencia de Reforma Agraria* (Supra), más tarde suprimida durante la dictadura militar (1964-1985). Pero la dictadura trazó una normativa de acuerdo a sus convicciones: en noviembre de 1964 se aprobó el *Estatuto da Terra* y en julio de 1970 fue creado el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA).[40]

---

abril de 1963) y al año siguiente (1964) se funda el Instituto Agrario Nicaraguense (IAN). Por último, en Honduras se sancionó el Decreto Ley No. 69 del 6 de marzo de 1961**,** se crea el Instituto Nacional Agrario (INA), decreto número 2 Ley de reforma agraria (29 de setiembre de 1962) y Decreto número 127 (14 de junio de 1963).

[37] En Paraguay se aprobó la ley 854 (29 de marzo de 1963) conocido como estatuto agrario.

[38] Ley número 37 (21 de setiembre de 1962) Código agrario de la República de Panamá.

[39] Para más detalles, véase: el capítulo "A luta pela reforma agraria" en el libro "1964" de Jorge Ferreira y Angela de Castro Gomes (2014). Sobre las ligas camponesas, véase: "Que sao as ligas camponesas?" de Francisco Julião (1962) y "As tentativas de organizacao das massas rurais. As Ligas camponesas e a sindicalizacao dos trabalhadores do campo" de Manuel Correia de Andrade (1963). Para un acercamiento a la formación económica de la agricultura brasileña, consúltese: Prado Junior (1942) "Formação do Brasil contemporaneo" y Oberg (1957) "O camponio marginal no Brasil rural". También pueden consultarse los estudios de Sergio Buarque de Holanda (1995), Gilberto Freyre (1981)

[40] El gobierno de Castelo Branco (1964-1967) creó el Estatuto da Terra mediante la ley 4504 (30 de noviembre de 1964). Más adelante se crea el Instituto Brasileiro de Reforma Agraria (IBRA) que es regulado por el Decreto nº 55.889 (31 de marzo de 1965) que funcionaba de forma paralela al Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). En 1970 fue sustituido por el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a través del Decreto-Ley nº 1.110 (de 9 de julio de 1970).

Muy diferente son las situaciones de los países rioplatenses que presentan un derrotero bastante similar, a pesar de las diferencias institucionales que se pueden comprobar en uno y otro caso.

6. ARGENTINA, ¿UN ESPEJO HACIA DÓNDE MIRAR?

En un reciente trabajo de Roy Hora (2018) el latifundio en Argentina se presenta como problema desde varias aristas: política, social y económica. La primera dimensión política abarca todo el siglo XIX y alcanza hasta el centenario argentino, un período que no configura el interés en esta investigación. En cambio, la segunda dimensión aborda el latifundio como "problema social" y transita por el período de entreguerras (1918-1939) cuando, según el autor, comenzaron a realizarse las primeras impugnaciones al régimen de tenencia de la tierra. Se inicia en el invierno de 1912 cuando se produjo un conflicto entre chacareros y terratenientes por los precios de arrendamientos que se conoció como *Grito de Alcorta* -en honor a la localidad santafesina donde tuvo su origen y que más tarde alcanzó a otras provincias- (Hora, 2018: 72). Dichos episodios, sumado a las reformas agrarias europeas que estaban ocurriendo entre 1918 y 1925, ambientaron un contexto político donde "la agricultura familiar se convirtió en el único proyecto para el presente y aceptable para el futuro" (Hora, 2018: 70-89). En tal sentido, emergieron infinitas protestas en el campo argentino que derivaron en la creación de la Federación Agraria Argentina (FAA) como organización de los "chacareros". En 1921, tuvieron su primer triunfo relevante: la ley 11.170 que reguló los precios de los arrendamientos bajo una enorme movilización iniciada en Rosario y que culminó en las calles de la capital, Buenos Aires. Hora afirma que de allí en más las protestas y reclamos de los arrendatarios se distanciaron enormemente de los postulados de Lenin, Kautsky o George con los que sí habían comulgado en los inicios de la revuelta (Hora, 2018: 79-82). En definitiva, luego de 1921, la impugnación al latifundio perdió peso en el espectro político argentino, a excepción de socialistas y comunistas que continuaron con sus reclamos.[41] Sobre los años treinta, las críticas hacia el latifundio se reanudaron, pero llamativamente desde sectores políticos conservadores y radicales que, entre 1935 y 1943, se manifestaron favorables a una

[41] A comienzos de siglo, Juan B. Justo fue la figura esencial en el socialismo y ya en la década de 1930 emergieron con mayor vigor las propuestas "colectivizantes" de los comunistas. Su vocero principal fue José Boglich a partir de las críticas a los postulados socialistas de defensa de la pequeña propiedad de principio de siglo XX. Para más detalles, véase: Hora (2018: 52-65 y 96-99) y Javier Balsa (2012) "Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario".

reforma agraria.[42] Ello fue la antesala de la creación del Consejo Agrario Nacional (CAN), como se verá después.

En los años cuarenta, con el ascenso del peronismo, aparece un tercer momento que se centra en el latifundio como "problema económico" y que marcó el ritmo del debate agrario argentino hasta 1970 (Hora, 2018: 123-181). Para Hora (2018) la política peronista se centró en mantener el congelamiento los arrendamientos desde 1943, una política de precios que mejoró la rentabilidad agraria (en particular de los granos) y derivó en logros "tangibles" aunque "moderados" antes de ingresar en el estancamiento de los años sesenta (Hora, 2018: 138). En las presidencias de Perón (1946-1955) se produjo un enfrentamiento con los terratenientes durante sus primeros años de gobierno debido a sus pretensiones de generar una reforma agraria y otorgar la "tierra para quien la trabaja". Luego de 1951 el peronismo debió cambiar de estrategia y reorientar su política agraria. De ese modo, entre 1952 y 1955, el peronismo colocó en el centro la industrialización con un "crecimiento hacia adentro" con un sector agrario que debería cumplir dos funciones: por un lado, proveer divisas necesarias para importar bienes de capital y los insumos para la industria manufacturera; y, por otro lado, ampliar la oferta de alimentos a bajo precio para satisfacer las demandas de consumo popular y elevar el nivel de vida de la población urbana (Hora, 2018: 139-143).

Luego del derrocamiento del peronismo en 1955 la cuestión de la reforma agraria volvió a ser un tema político en dos coyunturas muy diferentes. Entre 1958 y 1962 bajo los gobiernos del radicalismo intransigente de Arturo Frondizi, a nivel nacional, y de Oscar Alende en la provincia de Buenos Aires. Desde una perspectiva "desarrollista" hubo esfuerzos por impulsar una reforma agraria y también intenciones en la incorporación de tecnología y desarrollo de la innovación mediante, por ejemplo, la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).[43] Por otra parte, también se registran algunos episodios muy esporádicos durante el segundo

[42] Sobre los primeros años del gobierno de Perón y la protección a los agricultores arrendatarios puede consultarse también el trabajo de Balsa (2015) "Las discursividades sobre la cuestión agraria durante el peronismo clásico".

[43] Para más detalles, véase: Silvia Lázzaro (2012) "El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960", en Revista Secuencia, número 84; Silvia Lázzaro (2008) "Estado, desarrollo y reforma agraria en la provincia de Buenos Aires (1958-1962)" Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S.A. Segreti, 8 (8), 85-106.

peronismo entre 1973 y 1974.[44] La dictadura civil-militar (1976-1983) cierra definitivamente las posibilidades de discutir sobre la reforma agraria en la Argentina.

En segundo término, respecto a la construcción institucional, Argentina presenta antecedentes sumamente importantes para enmarcar los debates agrarios uruguayos. La legislación argentina encuentra antecedentes de leyes agrarias a nivel provincial desde la década de 1930: Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba.[45] Uno de los más importantes resultó ser el caso de la provincia de Buenos Aires cuando, en 1936, el gobernador conservador Manuel Fresco impulsó la creación del Instituto Autárquico de Colonización. Una década más adelante, en 1945, fue reemplazado por la Dirección General de Colonización. En 1948 fue refundado durante el mandato del peronista Domingo Mercante (1946-1952) y derogado finalmente en 1957. En sus dos décadas de actuación consiguió colonizar más de 500 mil hectáreas en la provincia y tuvo principalmente actuación sobre tierras fiscales.[46]

La otra construcción institucional relevante ocurre entre 1938 y 1942, durante la presidencia de Roberto Marcelino Ortiz, donde predominaba un cierto "humor anti-latifundista" que permitió avanzar en una ley de carácter nacional. En 1940, la ley 12.636 fundó el CAN mediante un acuerdo entre el Partido Demócrata Nacional de Córdoba, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista (Hora, 2018: 110-112; Lázzaro, 2019: 68-69).[47] Con dicha ley se incluyó, tal como mencionó el socialista Alfredo Palacios, el "concepto social de la tierra" y fue catalogada como una "reforma agraria tranquila" (Hora, 2018: 112; Lázzaro, 2019: 69). El CAN comenzó sus funciones en 1943 con fondos de la Dirección de Tierras. Sin embargo, en su derrotero se encuentran varias modificaciones en su dependencia. En mayo de 1945 fue intervenido y pasó a la Secretaría de Trabajo y Previsión, pero ya con Perón como presidente, en 1946, fue trasladado hacia el Banco Nación y se convirtió en una gerencia de Colonización y Crédito. Este suceso produjo el malestar de Antonio Molinari, un hombre escogido por Perón para su dirección, y provocó su renuncia. Luego del derrocamiento del gobierno peronista, el CAN continuó hasta 1958

[44] Al respecto, véase: "Cuestión agraria y políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra durante los gobiernos peronistas (1946/1955; 1973/1976)" de Silvia Lázzaro (2019)

[45] Para un repaso sobre los debates del período y estas experiencias a nivel provincial, véase: Balsa (2012). "Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario".

[46] Véase: Blanco, Mónica (2021) "Instituto Autárquico de Colonización" en Salomón y Muzlera (editores) "Diccionario del agro iberoamericano".

[47] Para más detalles respecto a los debates y argumentos expuestos en su favor y en su contra, véase: Javier Balsa (2013) "Los debates sobre la ley de colonización (1939-1940)".

como una gerencia de Colonización y Crédito dependiente del Banco Nación (Lázzaro, 2019: 71).[48]

En síntesis, durante el primer gobierno peronista (1946-1955), la reforma agraria fue uno de los tópicos centrales: se aumentaron los recursos para la política colonizadora y se realizaron expropiaciones; se definió el "latifundio" como toda propiedad de más de 700 hectáreas en el primer plan quinquenal de 1947-1952; se sancionó una ley de arrendamientos en 1948 y se incluyó en la Constitución de 1949 la "función social de la tierra" (Hora, 2018: 127). En parte, se estaba continuando con lo realizado por la Constitución mexicana de 1917 (Palacio, 2018: 40). Por su parte, Balsa (2015: 50-52) estima que entre 1946 y 1948 fue el período de mayor hegemonía del discurso "agrarista crítico" que coincidió con el momento del georgista Molinari al frente del CAN y la adquisición de más de 400 mil hectáreas por parte del Banco Nación para las políticas de colonización. En 1954, Perón impulsó una nueva ley de colonización que, con condiciones más estrictas para la expropiación, reemplazó a la anterior de 1940 (Hora, 2018: 129-132).

7. INICIOS DE LOS ESTUDIOS AGRARIOS EN URUGUAY.

Al promediar el siglo XX en América latina el concepto de "progreso" paulatinamente fue perdiendo centralidad y comenzó a ser sustituido por nuevas nociones como las de "modernización" o "desarrollismo". En el lapso que transcurre entre los años cuarenta y setenta, la sociología gradualmente fue transitando hacia una mayor profesionalización que implicó el pasaje desde "sociólogos de cátedra" hacia "sociólogos científicos" (Blanco, 2010). La afluencia de cientistas sociales procedentes desde el otro lado del Atlántico, entre ellos Gino Germani, incentivó un fuerte vínculo con la sociología europea y norteamericana de comienzos de siglo XX. Sumado a la emergencia de un nuevo rol de los sociólogos, se fue pautando una producción académica diferente que necesariamente condujo a importantes cambios en la infraestructura de las ciencias sociales latinoamericanas. Se generaron institutos destinados estrictamente a las ciencias sociales y se promocionaron diversos tipos de intercambios con docentes e investigadores de otras regiones. Además, las ciencias sociales adquirieron cada vez más un rol de ciencia empírica e inductiva, con el propósito de adoptar una función de orientación y planificación de

[48] El CAN fue disuelto en 1980 por parte del gobierno dictatorial argentino. Para una síntesis, véase: Matías Nahuel Oberlin Molina, "El consejo agrario nacional" disponible en: https://www.iade.org.ar/noticias/el-consejo-agrario-nacional.

ciertos procesos sociales (Blanco, 2010: 610).[49] En definitiva, allí se encuentran algunos de los preceptos de la teoría de la modernización y su orientación predictiva respecto al advenimiento de sociedades más democráticas (Germani, 1969).[50] En el otro extremo, emergieron aplicaciones del marxismo al contexto latinoamericano dentro de las ciencias sociales, siendo el paulista Caio Prado Junior uno de sus máximos exponentes.[51]

La puja entre diferentes marcos interpretativos sobre los asuntos latinoamericanos no se agotó allí. En 1948 surgió una corriente teórica latinoamericana que reelaboró las nociones de "centro" y "periferia": la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).[52] A partir de 1949, con aportes determinantes de Raúl Prebisch, la CEPAL fue diagramando un debate en clave de los términos desiguales del intercambio entre países, centrales y periféricos; la industrialización sustitutiva; el acento en la reforma agraria, entre otros aspectos (Martins, 2012). Las tesis "desarrollistas" compartieron la concepción de que el Estado debería asumir un rol central en el desarrollo económico, impulsando la integración del proceso de industrialización con el sector agropecuario que permitiera el aumento de la productividad y la diversificación productiva, evitando un papel periférico de sus economías nacionales. Como sostiene Altamirano (1988), se fue entretejiendo una disociación entre las ideas de "desarrollismo" y de "liberalismo". Incluso algunos defensores del liberalismo económico debieron mudar sus consideraciones y, en cierto modo, reconocer que había pasado aquel tiempo donde primaban las ideas liberales y, por tanto,

[49] Los vínculos entre los "intelectuales" y la política fue de gran preocupación en la primera mitad de siglo XX en Europa. Allí surgieron dos posiciones: una la de los "intelectuales orgánicos" defendida por Gramsci (1967) y otra la conformación de una especie de clase independiente que sería la "intelligentsia" que sostiene Mannheim (2004).

[50] Para profundizar, puede consultarse dos libros claves del pensamiento de Gino Germani: "Política y sociedad en una época de transición", publicado originalmente en 1962 y con varias reediciones, y "Sociología de la modernización: Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina" de 1969. En el primer libro mencionado, Germani traza una comparación entre el peronismo argentino y los gobiernos nazi-fascistas alemán e italiano. Explica al peronismo como el resultado de un "desvío" en la modernización latinoamericana. El movimiento dirigido por un líder, que se coloca como representante de las "masas disponibles": nuevos proletarios, de origen campesino y recién incorporados al proceso de urbanización e industrialización de formación reciente (posterior a 1930). La noción de "populismo" difundida por Germani y Weffort ha sido criticada por Ferreira (2001 y 2011) quien propone hablar de "trabalhismo".

[51] Prado Jr, además del ya mencionado "Formação do Brasil contemporaneo" de 1942, publicó "A Revolução brasileira" (1969) y "A questao agraria no Brasil" (1979). Véase: Caio Prado Jr, 2014. Un repaso sobre la cuestión del marxismo puede verse en: Löwy, Michael (2012) "O marxismo na América latina. Uma antologia de 1909 aos dias atuais" (la edición original es de 1980). Una versión sobre la aproximación al contexto cultural dentro del espacio rioplatense, en particular porteño, en las décadas de 1920 y 1930 se encuentra en el capítulo "la revolución como fundamento" de Beatriz Sarlo (2020).

[52] Una buena síntesis sobre estas cuestiones puede encontrarse en Camilo Useche López y Jorge Aponte Motta "Centro/periferia", en Alejandro Benedetti (director) "Palabras clave para el estudio de las fronteras".

se aferraron a la cuestión de un desarrollo nacional impulsado por el Estado.[53] De manera asociada, los términos de "progreso" y "desarrollo" también fueron divergiendo considerablemente (Altamirano, 1988: 91).

En el segundo lustro de los sesenta el espíritu cepalino tuvo un salto cualitativo a través de una "radicalización" que permitió acentuar el marco interpretativo hacia la teoría de la dependencia. Su principal diferencia con el anterior fue el abandono respecto a la posibilidad de alcanzar un "modelo nacional de capitalismo" y ubicar en el meollo las desigualdades intrínsecas del capitalismo (Martins, 2012). Con la crisis de los modelos de industrialización dirigida por el Estado en los años cincuenta, varios cientistas sociales -entre los que se puede encontrar desde visiones weberianas como las de Cardoso y Faletto hasta las marxistas que abogaron Gunder Frank, Marini o Dos Santos- pretendieron retomar el diálogo entre economistas y planificadores sobre los problemas latinoamericanos aunque basados en la noción de "dependencia". [54] Según Cardoso y Faletto (1986), la dependencia aludía a condiciones de existencia y funcionamiento de los sistemas económico y político en los planos interno y externo de los países (Cardoso y Faletto, 1986: 24). Desde una visión weberiana propusieron que, en los términos de intercambio, tanto al interior de los estados como entre países, se consolidaban relaciones de dominación que perpetuaban la dicotómica situación de desarrollo y subdesarrollo.

En ese escenario se fue conformando un "cogollo intelectual" sobre los asuntos agrarios del Uruguay.[55] Sin embargo, debe tenerse en cuenta las restricciones de una comunidad académica pequeña, pero inserta en una sociedad que ponía mucha expectativa en la educación formal. A partir de la década de 1950 existe una interesante profesionalización de las ciencias sociales. Aunque resultó un camino lento, debido a las pequeñas dimensiones del país y menores condiciones económicas, en especial a partir de la crisis socioeconómica que se inicia en 1955.[56]

---

[53] Existe un debate en las ciencias sociales sobre si esta etapa histórica latinoamericana estuvo determinada o no por los "populismos", una categoría analítica bastante flexible y que no permite dar cuenta cabalmente de los procesos socio-políticos salvo algunas excepciones. En cambio, el argentino Marcelo Cavarozzi ha propuesto la categoría analítica de "Matriz Estado-Céntrica" para un período que abarca desde 1930 a 1970 aproximadamente. Desde la "crisis de la deuda" de 1982 se percibe una notoria hegemonía de la "Matriz Mercado-Céntrica".

[54] La teoría de la dependencia ganó mucho terreno en el análisis latinoamericana de los sesenta y setenta. Una perspectiva vinculada al marxismo fue desarrollada por los brasileños Theotonio dos Santos y Ruy Mauro Marini.

[55] La noción de "cogollo intelectual" es una adaptación de la referencia de "cogollo urbano letrado", véase Rama (1984, páginas 31-40) donde describe a los administradores en la "Ciudad Letrada".

[56] La población universitaria aumentó de 4.800 estudiantes en 1939 a 17.108 estudiantes en 1957. Las carreras tradicionales de Derecho y Medicina tenían cerca de la mitad de la matrícula, mientras que Agronomía, Veterinaria y

En ese contexto, se fue estableciendo un interesante diálogo sobre los asuntos sociales agrarios entre historiadores, sociólogos, economistas y politólogos que quisiera reseñar muy brevemente.

Para comenzar es importante trazar el derrotero de una sociología que se fue profesionalizando como área de investigación dentro de la Universidad de la República.[57] Luego de un estudio pionero de Daniel Vidart en 1949[58], un mojón clave para los inicios de los estudios agrarios se encuentra con la tesis "Sociología rural nacional" con la que Aldo Solari[59] consiguió acceder, en marzo de 1953, al cargo de profesor agregado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.[60] Solari resultó galardonado con el primer premio del concurso de obras sociológicas de la Universidad de dicho año y recibió una puntillosa crítica de Carlos Real de Azúa en *Marcha*.[61] En esencia, el estudio de Solari (1958) con notorio espíritu weberiano se convirtió en uno de los primeros intentos por describir la estructura social agraria a partir de tres "clases sociales agrarias": una "clase alta" de grandes propietarios (terratenientes), una "clase media" compuesta por pequeños y medianos propietarios y, por último, una "clase baja" de asalariados rurales, pequeños arrendatarios y habitantes de rancheríos. Este trabajo estimuló otros estudios, pero que abordaron las "clases sociales agrarias" con mayor vínculo con las posturas marxistas: Carlos Rama (1960), Alfredo Errandonea -padre- (1968) y fundamentalmente Alfredo Errandonea -hijo- (1970 y 1987).[62] Un caso particular, por sus rasgos multifacéticos, resulta ser el de Carlos Real de Azúa

---

Química apenas superaban el 10%. En el último trimestre de 1958 fue aprobada la ley 12.549 conocida como "Ley orgánica" de la Universidad de la República. Al respecto, véase: Nahum, Cocchi, Frega y Trochón (2007).

[57] La primera cátedra de sociología surgió en 1915 dentro la carrera de abogacía (en los 50' se extendería a la carrera de notariado) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Como área de investigación específica, la sociología fue fundada formalmente en 1958 con el "Instituto de Ciencias Sociales". Entre otros, allí se congregaron los abogados Horacio Martorelli, Alfredo Mario Errandonea, Isaac Ganón y Aldo Solari, estos dos últimos fueron sus primeros directores entre 1958 y 1967 (Errandonea, 2003: 25-29; Rilla, 2008: 428). En esa época, se crea el *Boletín Uruguayo de Sociología* como publicación cuatrimestral referente para el intercambio y difusión de artículos de investigación.

[58] Daniel Vidart (1920-2019) Con el antecedente de 1949, cuando Daniel Vidart, siendo funcionario del Ministerio de Ganadería y Agricultura, resultó ganador de un concurso interno sobre monografías con un trabajo titulado "Esquema de una Sociología Rural Uruguaya". Véase, *Marcha*, 23 de setiembre de 1950. El trabajo de 1949 sería publicado en 1955 bajo el nombre de "La vida rural uruguaya".

[59] Aldo Solari (1922-1989) fue abogado que continuó luego estudios de sociología en París y Londres. Fue profesor en el Instituto de Profesores Artigas (1950-1967) siguiendo los pasos del Dr. Antonio M. Grompone. En la Universidad de la República fue profesor agregado de sociología desde 1953 hasta 1958, cuando se convirtió en catedrático. Dirigió el Instituto de Ciencias Sociales entre 1963 y 1967. También ocupó varios cargos internaciones como sociólogo, entre ellos en CEPAL, ILPES y PNUD con residencia en Santiago de Chile y Quito.

[60]Bajo la supervisión de un tribunal conformado por los doctores Emilio Frugoni, Armando Malet e Isaac Ganón Los primeros dos integrantes de dicho tribunal tuvieron una destacada trayectoria política en el socialismo y el batllismo respectivamente, y como se verá más adelante presentaron propuestas de reforma agraria.

[61] Marcha, "Sociología Rural Nacional", 21 de agosto 1953 (número 684. Página 15).,

[62] La sociología se fue institucionalizando en la Universidad de la República al final de los sesenta. En el período 1968-1970, en el marco de una reorganización del Instituto de Ciencias Sociales, ya bajo la dirección de

(1916-1977). Abogado y profesor de literatura, fue un intelectual sumamente lúcido que fue pionero de la ciencia política uruguaya, pero cuya obra no puede reducirse únicamente a dicho campo.[63] En dos de sus trabajos describió a la élite agropecuaria, primero, a partir de un sutil "método biográfico" con el que se aproximó al auge y la decadencia del "patriciado uruguayo" entre 1800 y 1860 (Real de Azúa, 1961). Más tarde, estableció una brillante distinción entre la "clase dominante" y el "sector dirigente" característico de la política uruguaya (Real de Azúa, 1969).

El rasgo distintivo se encuentra en los aportes que historiadores y economistas realizaron hacia finales de la década de 1960. Tal como sugiere un reciente artículo de Moraes (2020), la historiografía agraria se cimentó a partir de un "programa de investigación" sobre la "cuestión agraria" que inició en la década de 1950 y que alcanzó su época de auge entre 1960 y 1989, para luego decaer sensiblemente en las siguientes décadas. Los aspectos centrales de su "cinturón protector" de la "cuestión agraria" se erigieron con base en un trabajo conjunto entre historiadores y economistas. Las obras pioneras fueron las de Juan Pivel Devoto[64], los estudios marxistas de Lucía Sala, Julio Rodríguez y Nelson de la Torre[65] o los voluminosos trabajos de José Barrán y Benjamín Nahum[66] que contribuyeron en cuatro direcciones: a) definir al latifundio como

---

Alfredo Errandonea (padre), se comienza con los primeros cursos de la carrera de sociología. Fue en este período que también se conformaron cátedras de sociología en otras instituciones: en la Facultad de Arquitectura con la titularidad del arquitecto Juan Pablo Terra, en la Facultad de Ciencias Económicas bajo la dirección del contador Ramón Oxman y en el Instituto Normal- magisterio con el profesor Walter González Penelas (Errandonea, 2003: 29). Un poco antes, la disciplina sociología rural había sido incorporada al nuevo plan de estudios de 1957 de la Facultad de Agronomía (Olivero, 2017: 12).

[63] Sobre Carlos Real de Azúa, véase: *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata* de Tulio Halperín Donghi (2015: 155-202) y el capítulo 7 de la tesis de doctorado *Uruguay latinoamericano. Carlos Quijano, Alberto Methol Ferré y Carlos Real de Azúa: entre la crisis estructural y la cuestión de la viabilidad nacional (1958-1968)* de Ximena Espeche (2010).

[64] Juan E. Pivel Devoto (1910-1997). Fue un docente e investigador, en 1952 publicó "Raíces coloniales de la revolución oriental de 1811". Fue director, entre 1940 y 1982, del Museo Histórico Nacional. Además, tuvo una dilatada trayectoria vinculada al Partido Nacional donde ocupó cargos públicos en su representación: Concejo Departamental de Montevideo (1955-1959), presidente del Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculo -SODRE- (1959-1963), ministro de Instrucción Pública y Previsión Social (1963-1967) y presidente de la Administración Nacional de Educación Pública -ANEP- (1985).

[65] Lucía Sala (1925-2006), Nelson de la Torre y Julio Rodríguez tuvieron la virtud de realizar investigaciones desde un marco teórico marxista sobre el proceso artiguista. Publicaron varias obras, entre ellas: "Artigas: tierra y revolución" (1967) y "La revolución agraria artiguista" (1969). Además, en 1964 se pueden identificar tres artículos sobre José Gervasio Artigas en *Estudios* (números 29, 30 y 31).

[66] José Pedro Barrán (1934-2009) y Benjamín Nahum (1937-) egresaron del Instituto de Profesores Artigas (IPA) en 1959 y 1960 respectivamente (Rilla, 2008: 432). En 1963 publicaron las "Bases económicas de la revolución artiguista", entre 1967 y 1978 los siete tomos de "La historia rural del Uruguay moderno (1851-1914)" y en los 80' los seis tomos de "Batlle, los estancieros y el imperio británico". El séptimo tomo fue publicado en autoría individual de Barrán (1986).

“pernicioso” y “económicamente improductivo” desde los tiempos de la colonia; b) describir dos sujetos sociales antagónicos: “terratenientes” y “trabajadores rurales”; c) plantear un capitalismo agrario en el siglo XIX como “defectuoso” e “incompleto” que caracterizó una economía dependiente y subdesarrollada; y d) presentar una clase terrateniente que bloqueó las reformas destinadas a modificar la tenencia de la tierra en el siglo XX.

En los años setenta una nueva generación de economistas, entre quienes destacó Danilo Astori[67], permitió generar otras tres premisas: a) luego de 1930 el progreso técnico se detuvo y bloqueó el desarrollo del país; b) durante el siglo XX las empresas rurales no invirtieron en innovaciones debido a las bajas expectativas de ganancias; y c) en el siglo XX las políticas públicas sobre de innovación y tenencia de la tierra fueron ineficaces (Moraes, 2020: 8-15). De esa manera, la historia, la sociología, la economía, la agronomía e inclusive el derecho, a veces de forma separada y otras con relaciones entre sí, permitieron generar una acumulación interdisciplinaria sobre los asuntos sociales agrarios que, en algunos casos, se trasladaron hacia alguna de las opciones políticas.[68]

[67] Uno de los principales exponentes fue Danilo Astori (1940-) con sus estudios en los 70’ y 80’ donde destacan: “Latifundio y crisis agraria en el Uruguay” (1971), “La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977” (1979), “Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico” (1984a) y “Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya” (1984b). Más recientemente, se convirtió en una de las principales figuras de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) donde fue ministro de Economía y Finanzas en dos períodos (2005-2008 y 2015-2020) y vicepresidente de la República (2010-2015).

[68] A partir de 1990 la historia agraria, o la historia política, centrada en los asuntos políticos sobre el mundo rural del siglo XX perdió fuerza. En contrapartida, fue ganando terreno una mirada disciplinaria de la sociología rural, con una agenda de investigación muy centrada en el trabajo, en especial en la producción familiar y el trabajo asalariado.

CAPÍTULO 2

LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN LA HISTORIA URUGUAYA

Tierrita pobre y linda
por orientala,
humilde, arisca y dulce, como tus talas.
Te escurriste de a poco
por la bajada,
apretándote al fresco de la cañada.
Por esa misma cuesta
marchó mi vida,
y mis años perdidos son tus heridas.
Tierrita pobre y linda
por orientala,
humilde, arisca y dulce, como tus talas.

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "tierrita poca"

0. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo central repasar los principales hitos de la colonización agraria en Uruguay. Por una parte, se presenta la distribución de la tierra en la construcción estatal en el siglo XIX, así como los orígenes de la colonización agraria asociada al fomento de la población y la inmigración. Luego se repasan los hitos que delinearon la construcción de políticas públicas de tierras en el país: a) la Comisión Asesora de Colonización (CAC) creada en 1905; b) los inicios de la colonización directa por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) desde 1913; y c) la especialización impulsada con la conformación de la Sección Fomento Rural y Colonización dentro del BHU entre 1923 y 1945. Por último, se presentan los cambios y las continuidades con la fundación del Instituto Nacional de Colonización (INC) desde 1948 hasta 1973, momento final del período que abarca la presente investigación. Actualmente, el INC administra una superficie algo superior a las 600 mil hectáreas que representa poco menos del 4% del área productiva del país. La información presentada permite identificar claramente tres momentos donde el INC tuvo recursos para la compra de tierras: el primero fue en 1948 a 1959 durante el neo-batllismo, el segundo de 1967 a 1972 con el gobierno de Pacheco Areco y el tercero de 2005 a 2019 con los tres gobiernos frenteamplistas. Por lo tanto, la investigación de esta tesis, además de analizar la creación del INC, podrá mostrar en detalle cómo fueron dos de los tres períodos con mayores recursos para la implementación de políticas públicas de acceso a la tierra.

1. LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN EL SIGLO XIX.

La colonización agraria del siglo XIX estuvo entrelazada con los inicios de la construcción estatal y las primeras decisiones sobre las tierras fiscales del territorio que determinaron, en mayor o menor medida, los límites de la frontera agraria. Con la creación del Estado Oriental del Uruguay en 1830 se puede identificar una inaugural legislación en materia agraria cuyo propósito se centró en remediar las consecuencias económicas y sociales que resultaron del período de luchas por la independencia (1811-1830).[69] En ese marco, se intentó solucionar el asentamiento de la "población errante" y regular la situación de los ocupantes que carecían de títulos de propiedad de la tierra.[70] Una de las iniciativas más relevantes de estos primeros años fue reconocer la posesión de las tierras a un conjunto importante de ocupantes de acuerdo a la figura jurídica de la enfiteusis (Márquez, 1904: 132-133). En un proceso concomitante a la construcción estatal, se fue acelerando la pérdida de derechos comunales sobre la tierra con el desplazamiento paulatino de poblaciones originarias. Por ejemplo, la matanza de buena parte de la "nación" charrúa, en abril de 1831, a manos de los ejércitos liderados por el presidente Fructuoso Rivera[71] a orillas del río Salsipuedes (Repetto, 2019). Como menciona el historiador Gerardo Caetano, un siglo después, en ocasión del centenario uruguayo, Carlos Maeso se jactó de que "felizmente en el Uruguay no existen indígenas hace muchísimos años, de modo que no hay que civilizar habitantes" (Caetano, 2011: 112).[72]

En 1830 el Estado Oriental del Uruguay apenas tenía una población total que rondaba las 70 mil personas diseminadas sobre una superficie inferior a las 6000 leguas cuadradas y con límites fronterizos aún imprecisos. En particular eran muy indefinidos con el Imperio de Brasil, los que

[69] En este capítulo no me detendré en la política agraria de José Gervasio Artigas, en especial el reglamento provisorio de tierras (10 de setiembre de 1815), porque no configura parte del marco temporal del estado nacional. No por ello debe dejarse de reconocer como el principal antecedente de reforma agraria, un intento que resultó "bloqueado", y su magnitud en el imaginario colectivo de una parte de la sociedad uruguaya en el siglo XX. Para comprender la formación social agraria oriental y la relevancia de la política de tierras del artiguismo, pueden consultarse varios trabajos: Astori (1971), Campal (1967), de la Torre, Rodríguez y Sala (1967), Maiztegui (2004), Caetano y Ribeiro (2015), entre otros.

[70] Para una descripción sobre los orígenes de la posesión de la tierra en Uruguay, véase: "Bosquejo de nuestra propiedad territorial" de Alberto Márquez (1904). Allí se identifican al menos 30 formas de origen de la tenencia de la tierra en seis etapas diferentes: dominio español, Provincias Unidas del Río de la Plata, artiguismo, dominación portuguesa, dominación brasileña y los gobiernos patrios (provincial y nacional).

[71] Fructuoso Rivera nació en 1784 y falleció en 1854. Fundador de la divisa colorada, ocupó la presidencia de Uruguay en 1830-1834 y 1839-1843, además de integrar un triunvirato junto a Juan Antonio Lavalleja y Venancio Flores en 1853-1854.

[72] "El Libro del Centenario del Uruguay" citado por Caetano (2011: 118) refería que "no hay dialectos o parcialidades diferenciales de idioma por zonas, dada la propia unidad política del Uruguay, su pequeña extensión territorial, su origen como expresión absoluta del dominio y conquista de una sola raza y el carácter etnológico uniforme de su población".

recién fueron establecidos luego de finalizada la "guerra grande" en 1851. Su producción agraria estaba devastada después de casi veinte años de guerras constantes y luchas "independentistas" en sus diferentes etapas: desde el artiguismo (1811-1820), pasando por la anexión al Imperio brasileño con la provincia cisplatina (1820-1825) hasta la definitiva separación, tanto de Brasil como de Argentina, con la convención preliminar de paz de 1828 (Maiztegui, 2004). Seguía primando una formación social agraria sin relaciones capitalistas y con acento en el "valor de uso" sobre el suelo. Por si fuera poco, las relaciones sociales se configuraban en relación a la movilización de hombres y ganados a través del liderazgo de caudillos locales, los que no necesariamente eran "orientales", aunque si mantenían un tránsito asiduo dentro del territorio oriental. A modo de ejemplo, puede referirse a dos personajes caudillescos como forma de establecer una esquemática ilustración. Un caso se encuentra en el general Juan Lavalle[73] que tuvo extensas superficies de campos en el suroeste del país y sus propiedades inspiraron el nombre de una localidad (Ombúes de Lavalle). Se convirtió en un cercano colaborador del general Rivera durante los primeros años de su gobierno, lo que le valió la feroz rivalidad del caudillo blanco Manuel Oribe.[74] Precisamente la muerte de Lavalle se produjo en un largo peregrinaje que culminaría en el norte argentino, pasando la quebrada de Humahuaca, producto de una enérgica persecución de los ejércitos de Oribe bajo el mandato del porteño Juan Manuel de Rosas.[75] Otro caso semejante se aprecia en la figura del general Antonio de Sousa Netto,[76] quien ingresó al país luego de ser derrotado en la revolución "farroupilha" y se instaló en el norte del territorio para dedicarse a la producción ganadera. Entre 1863 y 1865 sirvió con sus ejércitos a las fuerzas de Venancio Flores durante el sitio a la ciudad de Paysandú, antes de partir hacia la guerra de la triple

[73] Juan Lavalle nació en 1797 y falleció en 1841. Fue gobernador de Buenos Aires en 1828-1829 y como unitario apoyó a las fuerzas de Rivera en Uruguay y se enfrentó a Juan Manuel de Rosas y Manuel Oribe.

[74] Manuel Oribe nació en 1792 y falleció en 1857. Fue presidente de Uruguay en 1835-1838. Desde el comienzo de la "guerra grande" dispuso de un gobierno que sitió Montevideo desde 1843 a 1852.

[75]Juan Manuel de Rosas nació en 1793 y falleció en 1877. Fue gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1829-1832 y 1835-1852. Sobre estos episodios resulta interesante advertir su tratamiento en novelas rioplatenses. Un caso resulta ser la novela "Bernabé, Bernabé" del uruguayo Tomás de Mattos, donde se presenta a Lavalle en el apoyo a los ejércitos de Rivera en la "campaña de Salsipuedes". Otra es la novela "Sobre héroes y tumbas" del argentino Ernesto Sábato, donde aborda de forma pasajera el éxodo hacia el norte que culmina con su cuerpo desmembrado por sus hombres para evitar que sea encontrado por los ejércitos al mando de Oribe.

[76] La ficha biográfica de Antonio Sousa Netto puede consultarse en el acervo documental "Colecciones" del Instituto de Letras (FHCE-Udelar). Disponible en: https://www.fhuce.edu.uy/index.php/letras/seccion-de-archivo-y-documentacion-del-instituto-de-letras/acervo-documental/colecciones/542-souza-netto-antonio. En 2001, los gaúchos Tabajara Ruas y Beto Souza dirigieron la película "*Netto perde sua alma"* y, al año siguiente, en 2002 el uruguayo Mario Delgado Aparaín publicó "*No robarás las botas de los muertos"* es mencionado en una novela centrada en los acontecimientos del sitio de Paysandú en el verano de 1864-1865.

alianza. Aunque resulte paradójico, Sousa Netto pasaría sus últimos días luchando en nombre de Pedro II (su anterior contrincante en la revolución "farroupilha") en el marco de la guerra de la Triple Alianza. En el límite entre Paysandú y Tacuarembó, una estación ferroviaria contigua a su estancia "La Gloria" llevó su nombre por largo tiempo hasta que pasó a designarse como estación Piedra Sola. Aunque resulta sumamente complejo establecer con precisión la distribución de la propiedad agraria hacia 1830, una publicación de la Dirección Nacional de Topografía estima que en 1833 la posesión de la tierra se distribuía del siguiente modo: el 43% estaba en manos privadas; otro 43% era propiedad fiscal y estaba ocupada bajo el régimen de enfiteusis, lo que implicaba una cesión prolongada del inmueble a cambio de un canon como pago al gobierno; y, por último, el restante 14% era propiedad fiscal sin ningún tipo de ocupación formal (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2001: 9). En síntesis, parecería ser que la mayor parte de la propiedad de la tierra era estatal.

A partir de lo reseñado, puede considerarse que la colonización resultó una estrategia viable para poblar el territorio y promocionar la inmigración en la segunda mitad del siglo XX.[77] Siguiendo al historiador argentino Julio Djenderedjian (2019), se puede definir al "colono" como un tipo de sujeto social que es "un productor agrario a escala fundamentalmente familiar, a menudo también es poblador inicial, en tierras que no le pertenecen al momento de instalarse en ellas; pero sobre las cuales cuenta o contará con derechos, ya sea por el tipo de contrato por el que se ligó a las mismas desde un principio, o por los derivados de su uso continuo y pacífico durante determinado tiempo". De ese modo, se pueden distinguir tres tipos de dispositivos para asentar población en colonias agrarias en el territorio.[78] En primer término, se encuentra la "colonización estratégica", tal como la designa Djenderedjian (2007), y que, en el caso uruguayo, encuentra varios ejemplos a través del reparto de tierras en puntos fronterizos para afianzar la soberanía nacional y estimular defensas ante posibles amenazas externas. Los repartos más relevantes fueron en las tierras situadas sobre los ríos Uruguay, Arapey Chico y Yacuy para incentivar la población en Belén (Márquez, 1904: 134-145; Muras, 1983: 40). Dichas tierras tendrían como destinatarios a aquellas personas que quisieran fijar residencia allí y, luego, las restantes serían divididas en

[77] Para más detalles de este proceso, véase: Duffau, Juncal y Moraes (2022) "Entre Europa y América Latina: nuevas políticas de propiedad de la tierra en Uruguay, 1830-1914".

[78] Estos mecanismos de colonización en Uruguay se suceden en etapas que también guardan cierta relación con los procesos de colonización agrícolas que se registran en las provincias argentinas de Santa Fé y Entre Ríos. Al respecto, véase: Djenderedjian (2007) y Martirén (2012).

chacras con ocho años de gracia en el pago del arrendamiento. Según Márquez (1904), por esa vía se intentó reconcentrar en un punto estratégico a grupos de individuos que andaban errantes por la campaña oriental, que no tuviesen hogar o bien que viviesen como agregados en las estancias. Décadas más tarde, entre 1852 y 1860, continuaron con dichas iniciativas en otros puntos del país como forma de proteger la soberanía nacional (Márquez, 1904: 145; Muras, 1983: 40). Con la ley del 23 julio 1853 se donaron solares y chacras en pueblos creados entre 1852-1853 en el norte (Constitución, Cuareim, Santa Rosa y Villa de Artigas) y en el este del país se registró la fundación de Treinta y Tres.

En segundo término, aparecieron las "empresas colonizadoras" pero con dos momentos diferentes. Un tipo de empresas primigenias surgieron antes del inicio de la "Guerra Grande" en 1839. El ejemplo más ilustrativo refiere al multifacético Juan María Pérez que, entre 1835 y 1842, junto a su socio Juan Bautista Arata conformaron la "compañía de colonos" (Real de Azúa, 1961: 147-149). Dicha sociedad tuvo el propósito de atraer al Uruguay un conjunto numeroso de inmigrantes procedentes desde las Islas Canarias. Con los inmigrantes celebraban contratos en el lugar de origen, entre los colonos y las "empresas colonizadoras", por lo que previo al viaje ya se estipulaban derechos y obligaciones de cada parte. Entre otros aspectos, se fijaban los montos de las deudas contraídas por los colonos y los salarios que serían percibidos hasta el momento de cancelar los adeudos (Thul, 2014: 112-115). Un segundo tipo de "empresas colonizadoras", con mayor grado de sofisticación, se implementan al término de la "Guerra Grande" (1852) a partir de la sanción de la ley 320 de 1853 que ofrecía facilidades para la inmigración de personas dedicadas a la agricultura.[79] Se inicia así una etapa de importantes flujos de inmigración europea en la segunda mitad del siglo XIX. Uno ocurrió en el departamento de Colonia con inmigración de valdenses y suizos (Geymonat, 2008; Muras, 1983; Wirth, 1980). Una parte fue concedida a los valdenses que se encontraban en el departamento de Florida y la otra parte fue reservada para la llegada de agricultores noruegos, con quienes ya se habían iniciado las gestiones diplomáticas pertinentes. Ante el fracaso del arribo de los noruegos, la Sociedad Agrícola del Rosario Oriental entró en contacto con la sociedad bancaria Siegrist & Fender con la que estableció una cooperación para la inmigración suiza (Wirth, 1980: 44).[80] De ese modo, surgieron las colonias Valdense -en esa época también denominada Piamontesa- en 1859 y la colonia Suiza -también denominada

[79] Varios beneficios de esta ley fueron prorrogados hasta 1870 por medio de la ley 574 de 1858.
[80] La primera experiencia había sido un tiempo antes con la Colonia Estrella (1846) en la zona de Carmelo.

Nueva Helvecia- en 1861. Una breve aproximación a la situación socio-demográfica y productiva de las mencionadas colonias se encuentra en el anuario estadístico de 1884 (Dirección de Estadística General, 1885). La colonia Piamontesa constituida por 154 familias (más de 2.200 personas) estaba dedicada principalmente a los cultivos de trigo y maíz. Asimismo, se constató la existencia de cultivos de hortalizas, garbanzos y lino para el consumo local. En términos generales, las chacras poseían una superficie inferior a las 40 cuadras cuadradas, aunque varias familias ocupaban entre dos y tres chacras cada una. En cambio, la colonia Suiza, con 1.400 habitantes, tenía un área agrícola levemente superior (Dirección de Estadística General, 1885). [81] Más tarde continuaron otras experiencias semejantes como los casos de las colonias Quevedo y Española en 1869.

Otro caso sumamente interesante se aprecia en la colonización agraria en el departamento de Paysandú que contó con una sociedad anónima agrícola industrial que, por ejemplo, en 1872 conformó la colonia Porvenir, inaugurando un tipo de colonización agrícola con lazos muy fuertes con la comunidad italiana (Cattani y Pizzichilo, 2015; Muras, 1983). Al respecto, Cattani y Pizzichilo (2015) refieren que, con motivo de la presión sobre la tierra impulsada por las nuevas generaciones ya asentadas, el departamento de Paysandú alcanzó uno de los índices más altos de población italiana en el país. Otro indicio se encuentra en la información presentada por el ingeniero agrónomo Esteban Campal: en 1894 más del 34% de los propietarios agrarios del departamento de Paysandú eran italianos, siendo más numerosos que cualquier otro tipo de nacionalidad, incluyendo a los orientales que no alcanzaban ni siquiera el 30% (Campal, 1970: 15). Así, se fue instaurando una colonización agraria predominantemente privada, tanto por las necesidades de recursos (tierras y fondos de inversión) como por la hegemonía del pensamiento liberal imperante en la sociedad política decimonónica (Muras, 1983: 41).

En tercer término, durante el último cuarto del siglo XIX surge un nuevo impulso en la legislación agraria asociada a la colonización. Resulta interesante apreciar su contemporaneidad con la transformación capitalista que sustituyó, tal como lo refiere Real de Azúa (1961), a la etapa de “economía del patriciado” con el impulso de las élites orientales en la primera mitad del siglo XIX. Por lo tanto, debe advertirse que aquí la colonización agraria confluye con un momento de “acumulación originaria” del modo de producción capitalista predominante (Azcuy Ameghino,

[81] La información procede de informes realizados por el Dr. Lomba, páginas 447-448.

2009) a partir de la “modernización agraria” que se procesa entre 1860 y 1914 (Moraes, 2008). En general suele referirse como “modernización agraria” a un proceso que incluye una larga trayectoria de modificaciones institucionales e innovaciones tecnológicas que se asocian al período de los gobiernos militares (1876-1886) y al impulso de la Asociación Rural del Uruguay (ARU) en 1871. Las transformaciones económicas derivaron de un conjunto de innovaciones tecnológicas que incluyen el alambramiento de los campos, la reincorporación del ovino al rodeo vacuno y el mejoramiento genético de bovinos y ovinos; las reformas institucionales fueron notorias e incluyen la sanción de un Código Rural y el aumento de la policía rural; además de la centralización del poder que permitió garantizar el aumento del producto y el incremento de la productividad de carnes y lanas con destino de exportación hacia los mercados internacionales donde la economía uruguaya logró insertarse plenamente en el último cuarto de siglo XIX (Barrán y Nahum, 1967; Jacob, 1969; Moraes, 2008).

En este contexto una diferencia sustancial se aprecia al comparar con los países limítrofes, Argentina y Brasil, con motivo de un temprano cierre de la frontera agraria uruguaya entre 1872 y 1880. Es decir, se asistió a un rápido proceso de privatización y/o de ocupación de la propiedad de la tierra al influjo del alambramiento de los campos mediante la disposición de la “medianería forzosa” (Jacob, 1969: 45). El resultado más ilustrativo es que en 1880 ya estaban ocupadas prácticamente todas las tierras productivas del país, incluso las denominadas “tierras fiscales” que el proceso de alambramiento incorporó al aforo de algunos terratenientes. Como señala Maubrigades, de allí en más cualquier proyecto de “reforma agraria” necesitaría disputar políticamente contra el grupo de hacendados que ya se había organizado en la ARU (Maubrigades, 2000: 6).

La contracara del proceso modernizador fueron las consecuencias sociales, estudiadas en profundidad entre otros por los historiadores Barrán y Nahum (1967) y Jacob (1969), y que suelen señalar como principal característica la expulsión de miles de familias que representaron cerca del 10% del total de la población rural de la época. Aunque parezca contradictorio, fueron los mismos dirigentes de la ARU quienes solicitaron al Poder Ejecutivo desarrollar acciones colonizadoras como medida paliativa sobre la cuestión social de miles de familias desalojadas del medio rural. En 1874 Juan G. Corta, aseguraba en la Revista de la ARU que “seguramente es preferible darles tierras, de las que aún tiene el país algunas, aunque pocas, que mantenerlos en las cárceles o

degollarlos sobre las cuchillas….”.[82] Con escasa disponibilidad de tierras fiscales y la afirmación del proceso privatizador, el Estado inició algunas acciones colonizadoras.[83] La primera medida fue el decreto-ley de colonización agrícola del 5 de setiembre de 1876 que habilitó a los jefes políticos a establecer colonias agrícolas en las tierras fiscales (Maubrigades, 2000: 3). Cuatro años más tarde, la ley del 23 de noviembre de 1880 autorizó al Poder Ejecutivo a formar colonias o ayudar empresas colonizadoras (por agentes privados), así como también a consagrar el derecho de expropiación por causas de utilidad pública (Maubrigades, 2000: 5; República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 63). Por ejemplo, el artículo 9 de dicha disposición planteaba que cuando 20 familias solicitaran tierras para cultivarlas, el Poder Ejecutivo tendría potestades para proceder a una expropiación y conformar una colonia agrícola (Morón, 1945: 40).

Además, otras cuatro normas se sancionaron entre 1882 y 1890: a) el decreto del 28 de noviembre de 1882 que determinó que todas las tierras fiscales que estuvieran ocupadas por arrendatarios serían prioritarias para la formación de colonias agrícolas (Maubrigades, 2000: 5; Morón, 1945: 40-41; República Oriental del Uruguay, 1948: 64); b) un decreto de enero de 1884 cuyo objetivo fue crear una colonia agrícola en cada departamento, a excepción de Montevideo (Morón, 1945: 41); c) la ley del 4 de octubre de 1889 que estableció la concesión de exenciones impositivas (durante 8 años) para aquellas empresas colonizadoras y propietarios que destinen tierras para la colonización en los departamentos, con excepción de Canelones y Montevideo (República Oriental del Uruguay, 1948: 64; Morón, 1945: 41); y d) la Ley del 19 de diciembre de 1890 de creación de un Registro de Contratos de locación de bienes raíces, enfiteusis y capellanías (Maubrigades, 2000: 7). Las acciones más destacables en materia colonizadora del gobierno se encuentran en las concesiones de tierras que se le otorgaron al emprendedor Lorenzo Cabello para conformar tres colonias: General Rivera (1884), Elisa (1889-1890) y Pintado (1889-1890). No obstante, los procesos colonizadores no tuvieron los efectos deseados y en la mayoría de los casos culminaron en fracasos (Muras, 1983: 89).

[82] El artículo “Cuestión de paz y orden” fue publicado en la Revista de la ARU (1874), número 35, pp. 187-188., citado por Jacob (1969: 49). Para más detalles, puede consultarse la obra de Barrán y Nahum (1967) y de Jacob (1969).

[83] Varias de ellas pueden rastrearse en los informes y antecedentes sobre la Ley de Colonización en el debate parlamentario del Senado en 1947-1948 (1948), así como también en los trabajos de Morón (1945), Jacob (1969), Maubrigades (2000), entre otros.

2. LA COLONIZACIÓN OFICIAL A PARTIR DEL SIGLO XX

El siglo XX se inauguró con el pleno desarrollo del capitalismo agrario, pero con un escenario novedoso: las fuertes críticas hacia el latifundio desde el gobierno del batllismo del Partido Colorado que se verán en detalle en el siguiente capítulo (Frega, Maronna y Trochón, 1982; Rilla, 1985; Moraes, 2008). En materia de colonización agraria, el primer gobierno de José Batlle y Ordoñez (1903-1907) creó la Comisión Honoraria de Colonización en diciembre de 1905 con la potestad de que el Poder Ejecutivo pudiera destinar hasta un millón de pesos para dichos fines en el departamento de Paysandú (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 64; Morón, 1945: 41). Más adelante, en 1913, la Comisión Honoraria de Colonización pasó a designarse Comisión Asesora de Colonización (CAC).

A pesar de que el sector batllista del Partido Colorado no consiguió transformar la estructura agraria, destinó sus máximos esfuerzos en desarrollar instrumentos de créditos hipotecarios para acelerar la colonización agraria con dos etapas muy marcadas. La primera abarca de 1905 a 1923 con la CAC que pudo desarrollar algunas experiencias colonizadoras interesantes. Entre ellas se encuentra la colonia rusa de San Javier que se había iniciado en 1913. Surgió como un proceso migratorio de la secta religiosa Nuevo Israel encabezada por el líder espiritual y patriarcal Vasili Lubkov (Martínez, 2013). A comienzos de la década de 1910 Lubkov viajó a Norteamérica con el propósito de identificar tierras donde establecer su comunidad y escapar de las constantes persecuciones de la Rusia zarista. En primera instancia las intenciones de la comunidad era establecerse en Canadá, pero el encuentro de Lubkov con el cónsul José Richling modificó los planes, tras el ofrecimiento de asentarse en Uruguay. En 1912, una delegación de técnicos y políticos realizó una visita diplomática a la ciudad de Taganrog en el óblast de Rostov para comprobar las credenciales de las familias rusas que emigrarían hacia las tierras uruguayas. La impresión del cónsul general quedó plasmada en un telegrama que envío desde Rostov a Montevideo: “Colonos excelentes, buena raza, activos, honestos, cultivan trigo, centeno, maíz, cebada, avena, algodón, remolacha, fruta, verdura, lechería, aves, tienen algún capital; recomiendo calurosamente darles facilidades” (citado por Martínez, 2013: 20). Al año siguiente se concretó la llegada de las primeras familias a Montevideo. Luego de varias dificultades y tensiones entre las familias rusas y el gobierno que se sucedió en relación a las tierras ofrecidas, la solución se encontró con un campo de la familia del ministro Espalter cuya superficie era de tres mil hectáreas y que fue ofrecida bajo arrendamiento por diez años y con rentas a pagarse de manera semestral.

En julio de 1913 fundaron la colonia de San Javier en el departamento de Río Negro, a orillas del río Uruguay. Cerca de 150 familias designaron a Lubkov como administrador y representante de la comunidad. En 1914 un préstamo del BHU les permitió comprar otro campo y acrecentar el área de la colonia. De esa forma nuevas familias fueron arribando desde Rusia.[84] La creciente participación estatal a través de préstamos para los colonos rusos fue posible mediante la ley 4.301 (22 de enero de 1913), un mecanismo legal que permitió la adquisición y expropiación de tierras con el objetivo de venderlas directamente a los colonos a través de créditos hipotecarios (Morón, 1945). Una nueva etapa sería posible a partir de 1923 cuando se sancionó la ley 7.615 que creó la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU y que hasta 1948 centralizó las actividades para la colonización agraria del país (Morón, 1945). Por ese entonces, el BHU era la principal institución financiera dedicada al crédito hipotecario, había sido fundado en 1892 y nacionalizado a partir de 1912 (Barrán y Nahum, 1978). [85] Entre 1924 y 1928, luego de constituirse la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, funcionó una Comisión Organizadora de las colonias rusas San Javier y Nuevo Paysandú que pasaron ambas colonias bajo administración estatal.[86]

En 1938, culminado el "régimen marzista" (1933-1938) de Gabriel Terra los debates sobre la colonización agraria tuvieron un nuevo empuje. El contexto político se había modificado y se reconoció abiertamente el desgaste de la política colonizadora del BHU. Las críticas se incrementaron por la visualización de un conjunto de problemas socioeconómicos del campo: el estancamiento productivo del sector agropecuario, la concentración de la propiedad de la tierra, la creciente desocupación rural que se manifestaba en el "éxodo rural" y la situación de los "rancheríos" donde se reproducía la mano de obra de las estancias ganaderas (Chiarino y Saralegui, 1994; Jacob, 1981b). La búsqueda de un nuevo marco normativo de colonización agraria no se demoró e inició una etapa de importantes debates sobre los asuntos agrarios. Luego de aproximadamente una década de debates sobre la tenencia y distribución de la tierra, en enero de 1948 fue sancionada la ley 11.029 que da origen al INC como principal instrumento de políticas

[84] Los siguientes tres lustros evidenciaron un escenario tensionado por disputas entre lo religioso y lo secular, entre la administración patriarcal y estatal, así como también la aparición dentro de la comunidad de personas que se alejaron de las instrucciones del líder y sus adeptos. En la década de 1920 la administración de la colonia pasó a manos del BHU y Lubkov junto a otras cincuenta familias regresaron a su país de origen (Martínez, 2013).

[85] Sobre la nacionalización del BHU y el crédito rural, véase: Barrán y Nahum (1978: 75-124).

[86] Véase: Comisión Organizadora de las colonias rusas San Javier y Nuevo Paysandú. Acta 1 (4 de febrero de 1924) a Acta 33 (11 octubre de 1928). Sus primeros directores fueron Fernando Otero Mendoza, Ing. Raúl Bonino y Dr. Francisco N. Oliveres.

públicas de acceso a la tierra (Juncal, 2021). Su patrimonio inicial fue la transferencia de la cartera de tierras que administraba hasta ese momento el BHU y que se constituía aproximadamente por 200 mil hectáreas, una superficie que no conseguía ser superior al 1,25% de las tierras productivas del país.

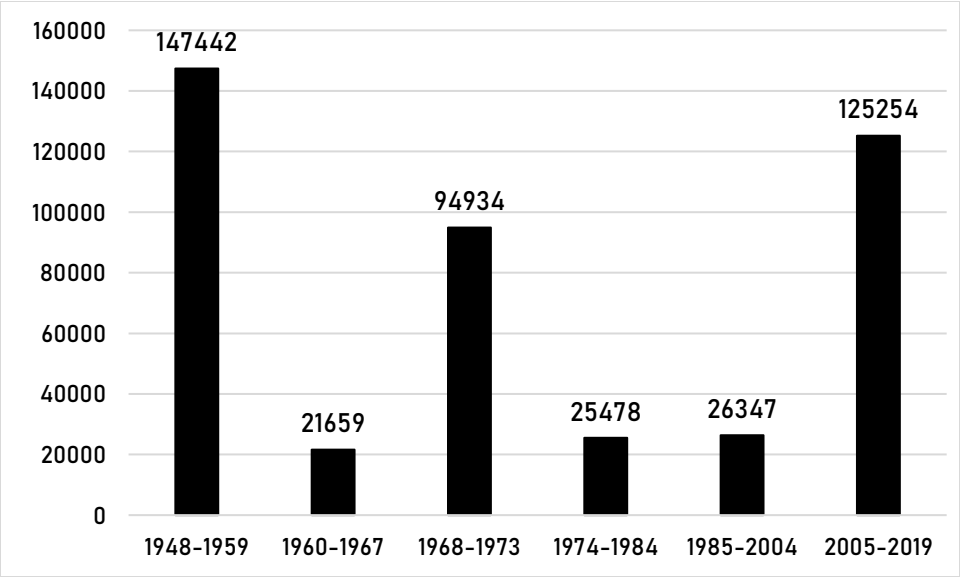
Como se analizará en detalle en los próximos capítulos, el INC fijó importantes esperanzas en una transformación agraria que rápidamente tuvo sus frenos. En un análisis panorámico sobre el desempeño de las políticas públicas de tierras del INC se puede observar que en la primera década de gestión del Partido Colorado (1948-1959) se consiguió incorporar más de 147 mil hectáreas. De allí en más, el INC transitó por importantes oscilaciones: por un lado, existió un notorio declive de la incorporación de tierras como consecuencia de las escasas 21 mil hectáreas adquiridas durante las dos gestiones del Partido Nacional (1959-1967); y, por otro lado, fue continuada por una importante incorporación de tierras -prácticamente 95 mil hectáreas- en las dos gestiones coloradas previo al golpe de Estado del 27 de junio de 1973. Aunque como veremos más adelante, desde 1959 se ingresó en una lógica que priorizó a los colonos propietarios sobre los colonos arrendatarios.

3. ¿Y DESPUÉS? LA COLONIZACIÓN AGRARIA ENTRE 1973 Y 2020.

En la dictadura civil-militar (1973-1985) se puede corroborar que disminuyó el área incorporada en comparación con el período precedente al adquirir 25 mil hectáreas. Algo similar ocurre en los gobiernos post-dictadura que caracterizaron la "era neoliberal" entre 1985 y 2005. Durante los gobiernos de Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000), Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y Jorge Batlle Ibañez (2000-2005) tan sólo incorporaron 26.347 hectáreas al INC.[87]

[87] Debo realizar una aclaración sobre la comparación entre tierras adquiridas y tierras vendidas fuera de la administración de la ley 11.029. Para el período 1943-1973 no se constata ninguna hectárea que salga fuera de la ley 11.029. En cambio, hay una serie de publicaciones para el período 1973 en adelante que refiere a "tierras vendidas". Hasta el momento no he podido dilucidar con precisión a qué se hace referencia en tales casos. Existen algunas dudas sobre la presentación de los datos entre tres situaciones: la "venta" (que podría admitir a colonos propietarios al amparo de la ley 11.029), la "desafectación" o la "habilitación". Estos últimos dos casos existen una salida parcial (por única vez) y total de la ley 11.029 que precisa autorización del directorio con cuatro y cinco votos respectivamente según lo establece el artículo 146 de dicha ley. Este es un elemento que debería abordarse en una futura investigación sobre el período que contempla desde 1973 en adelante.

GRÁFICO 1. Superficie de tierras incorporada a la Ley 11.029 según período de gobierno, 1948-2019.



Fuente: elaboración propia con base en información del INC.

La máxima expresión del declive de la política del INC se generó a comienzos del siglo XXI durante el gobierno de Batlle Ibañez donde apenas se incorporaron 45 hectáreas en sus cinco años y se establecieron claras iniciativas para darle un cierre definitivo al INC, en momentos en que el país atravesaba la crisis económico-financiera de 2002.[88] Sin embargo, la situación se revirtió rotundamente durante los quince años que gobernó el Frente Amplio, bajo dos administraciones de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y una de José Mujica (2010-2015). Aunque también es cierto que el escenario fue muy diferente al período 1985-2004 con motivo del crecimiento del producto agrario, el incremento del precio de la tierra y la incorporación de nuevos actores nacionales y extranjeros en el mercado de tierras que impulsaron un aumento del número de las transacciones de compra-venta. A pesar de ello, los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) revitalizaron la estructura funcional del INC que permitió mayor presencia en el territorio nacional. En materia de tierras, se impulsaron modificaciones legislativas (ley 18.187 de 2 de noviembre de 2007, ley 18.756 de 26 mayo de 2011 y ley 19.231 de 27 junio de 2014) que actualizaron criterios para la colonización y generaron recursos económicos que permitieron

[88] En 2002 se generaron varias acciones de la sociedad civil para defender al INC. Entre ellas, por ejemplo, se creó una Mesa de Colonización que tuvo la participación de múltiples actores, desde organizaciones de la sociedad civil hasta algunos legisladores de diferentes sectores políticos. Para más información puede consultarse: Tort, 2014.

incorporar más de 125 mil hectáreas de tierras entre 2005 y 2019.[89] Además, en los últimos años, se diseñaron nuevas políticas para precisar de modo más adecuado la población beneficiaria de las políticas de tierras. En tal sentido, se puso énfasis en los asalariados rurales, en la producción familiar y se delinearon acciones específicas para atender a las cuestiones de género y generaciones que permitan el relevo generacional. Entre ellas, debe destacarse el reconocimiento de la titularidad conjunta en casos donde los integrantes de una pareja (uniones de hecho, libre o matrimonio) tengan perfil para ser colonos (ley 19.781 de 23 agosto 2019).

Un rumbo absolutamente contrario se percibe en la actualidad. El gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025) presenta algunos lineamientos que suponen un evidente retroceso en la gestión de las políticas públicas de tierras. En primer término, mediante la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) se plantea en el artículo 358 una nueva redacción del literal b del artículo 61 de la ley 11.029 sobre los "colonos propietarios" en materia de residencia y trabajo directo. De esa manera, contraviene lo estipulado en el artículo 61 de la Ley 11.029 que obliga la residencia y el trabajo directo del colono (salvo las excepciones fundadas y habilitadas por el directorio del INC). A su vez, por intermedio del artículo 357 de la misma ley se desafectan las tierras adquiridas con anterioridad a 1948, desconociendo la continuidad con las etapas precedentes de la colonización pública en Uruguay a través de la Comisión Asesora de Colonización y, en particular, por el BHU. En concreto, se estima que podrían salir de la esfera del INC más de 50 mil hectáreas. Vale recordar que el total de tierras afectadas al INC supera las 600 mil hectáreas y representa menos del 4% de la superficie productiva del país. En segundo término, el gobierno ha tomado la decisión de no comprar más tierras a pesar de que existen mecanismos legales para garantizar los recursos económicos para tales fines.[90] De ese modo, en las leyes de presupuesto (2020) y de rendición de cuentas (2021) se redireccionaron los fondos disponibles para la compra de tierras hacia otras dependencias estatales. En tercer término, la intencionalidad de no comprar más tierras fue ratificada por el directorio del INC al aprobar el Plan Estratégico para el nuevo quinquenio (período 2020-2024).[91]

---

[89] Públicamente se maneja la cifra de 133 mil hectáreas que incluye las adjudicaciones realizadas durante el bienio 2020 -2021 con tierras adquiridas en el último período frenteamplista (2015-2019). Véase, *Brecha* "cambio de época" (21/02/2020).

[90] Véase: *Búsqueda*, "Sin colonización en el mercado, en 2021 se transaron 240.000 hectáreas; 45% fueron para sociedades anónimas y fideicomisos" (número 2160, 3 al 9 de febrero de 2022).

[91] Directorio INC, acta 5511 (1 de julio de 2020). Disponible en web: https://www.colonizacion.com.uy/actas

CAPÍTULO 3

CAMPO, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS AGRARIOS (1900-1940)

Ya está colgada
Las patas delanteras se enderezan, se endurecen
Y avanzan hacia adelante y hacia arriba
Implorantes y fatalmente rígidas
Rematadas en cortas pezuñas que hace un instante
Amasaban el barro del corral, el estiércol de otros cien balidos
Dinosaurios del siglo de las máquinas, nacidos para morir de un marronazo
Ahora ya es carne azul colgada en la heladera: Uruguay for export

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "Guitarra Negra".

0. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta a los actores políticos más salientes del debate agrario entre 1900 y 1940 como antesala al período de análisis de la presente investigación. A grandes rasgos puede señalarse que se caracterizó por un rol central de los partidos políticos y de la actividad parlamentaria. El sistema de partidos políticos desde los albores del siglo XX fue consolidándose junto a un sistema electoral de doble voto simultáneo -conocido popularmente como "ley de lemas"- y con sucesivas extensiones del sufragio universal, obligatorio y secreto en los años siguientes.[92] El sufragio universal masculino y secreto fue consagrado con una ley electoral de 1915 e incorporado luego a la Constitución de 1919. En cambio, las mujeres fueron habilitadas un poco más tarde y recién tuvieron derecho al voto a partir de la Constitución de 1934, aunque fue ejercido por primera vez en la contienda nacional de 1938 (Nahum, Cocchi, Frega, Trochón, 2007; Yaffé, 2016: 178; Zeballos, 2015).[93]

En un estudio que ya cuenta con más de tres décadas de realización, los historiadores Gerardo Caetano y José Rilla (1985) presentaron los principales trazos del sistema de partidos uruguayo que es conveniente repasar: a) la permanencia del tradicionalismo político con una dicotomía entre blancos y colorados, con un notorio legado del siglo XIX; b) un bipartidismo

[92] Se denomina habitualmente como "ley de lemas" un mecanismo electoral que se instauró mediante tres leyes: a) una ley de 1934 que regula el uso del lema como propiedad de la mayoría de los legisladores; b) una ley de diciembre de 1935 que establece que la personería jurídica pertenece a los partidos políticos propietarios del lema; c) una ley de 1939 que regula los sub-lemas y las respectivas formas de acumulación. Todo ello limitó la creación de lemas accidentales, tales como los frentes populares de otras latitudes (Nahum, Cocchi, Frega, Trochón, 2007: 33).

[93] No obstante, se contaba con un antecedente en una elección local. En 1927, las mujeres de la localidad de Cerro Chato pudieron votar para dirimir a qué departamento (Florida, Durazno o Treinta y Tres) pertenecía administrativamente. Aquel 3 de julio de 1927 Rita Ribeiro, con sus 90 años, fue la primera mujer sudamericana en sufragar. En 2019, el INC la homenajeó con el nombre de una colonia en el departamento de Durazno.

electoral “aparente” que se articuló con un multipartidismo cotidiano “real” y que derivó en la atomización e incoherencia ideológica dentro de cada uno de los lemas tradicionales (colorado y blanco); c) una conformación policlasista al interior de cada uno de los partidos tradicionales; d) un sistema electoral que resultó funcional para la permanencia de las diferencias internas en la estructura partidaria; e) el estrecho vínculo entre el sistema de partidos y el Estado a partir de la “co-participación” en la administración pública; f) la división política de las clases altas, en especial las vinculadas al sector agrario; g) entrelazamiento entre los grupos de presión conservadores -claramente visible en las gremiales agropecuarias- y los partidos tradicionales; h) la conformación de un elenco político estable; i) y el factor aglutinante de los liderazgos políticos -como los de Batlle y Ordoñez o Luis Alberto de Herrera- que resultaron fuertemente integrados al sistema de partidos políticos, pero que no generaron rasgos totalizantes y absorbentes característicos de los “populismos” latinoamericanos.

En ese contexto, los dos partidos mayoritarios (Colorado y Nacional) acapararon más del 90% del electorado en las distintas elecciones, pero fueron seguidos por tres “partidos de ideas” que disputaron espacios marginales: la Unión Cívica (1910), el Partido Socialista (1910) y el Partido Comunista (1921). Constituyeron tres casos de redes transnacionales de pensamiento que entre los católicos ya había sido expresado a finales del siglo XIX con la *Rerum Novarum*, mientras que los partidos de izquierda se fueron conformando a inicios del siglo XX, aunque con leves variantes entre comunistas y socialistas luego de 1917.

La historiografía uruguaya ha analizado muy de cerca los debates agrarios durante el “primer batllismo”, en especial en la coyuntura 1913-1916. Las recientes investigaciones del historiador y politólogo Gerardo Caetano (2011 y 2021) ponen énfasis en la disputa entre dos corrientes de pensamiento, o “familias ideológicas” como gusta sugerir el autor, que signaron las principales posiciones políticas, incluidas las visiones sociales agrarias. Una presentación muy esquemática es que la confrontación de intereses políticos contrapuestos quedó plasmada en el “republicanismo solidarista” representado en el batllismo del Partido Colorado frente a un “liberalismo conservador” donde se aglutinaron, entre otros, el herrerismo del Partido Nacional y el riverismo del Partido Colorado. En la cuestión agraria, dicho enfrentamiento se expresó abiertamente a partir de 1913 cuando se ingresó en un ficticio conflicto entre “campo” y “ciudad”

en respuesta a las pretensiones del batllismo por reformar el paisaje agrario.[94] Como en un efecto rebote, se encontró con una ingeniosa estrategia "desde arriba" que impulsó la clase terrateniente: formar un gremio para ejercer presión política (aunque hubo un fracaso por constituir un "partido ruralista" en los años veinte) y dejar que sus integrantes participarán en las dos filas partidarias tradicionales, tanto en el Partido Colorado como en el Partido Nacional. Para comprender cabalmente estas transformaciones es necesario revisar, aunque muy sucintamente, algunos antecedentes sobre el período 1900-1940.

1. ENTRE INTELECTUALES: LOS DEBATES SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

Desde finales del siglo XIX la propiedad de la tierra fue un tema que ocupó un espacio central en el mundo académico en la Facultad de Derecho. Aunque la lista de catedráticos podría ser amplia, solamente voy a remitir a cuatro ejemplos que contribuyeron en el debate sobre la tierra de las primeras décadas del siglo XX: Martín C. Martínez, Pedro Figari, Alberto Márquez y Carlos Vaz Ferreira. El primero de ellos, Martín C. Martínez, se recibió de doctor en Derecho en 1881 con una tesis sobre "La teoría evolucionista en la propiedad territorial", Cuatro décadas más tarde, con el conflicto sobre la propiedad de la tierra ya instalado en la política nacional, publicó el libro "La renta territorial" (1918) que tenía como principal propósito, según su propia explicación, apuntar contra los "moscones socialistas" (Martínez, 1965: 17).[95] Tanto en la academia como en la política, Martín C. Martínez se convirtió en un referente de la defensa de la propiedad individual

[94] Sobre los fenómenos culturales, Sarlo (2020) plantea una "edad dorada" con un tópico rioplatense que buscó la utopía en el pasado. Dice Sarlo: "cuando es literalmente exitoso, el tópico no se convierte solo en apología de un sistema de propiedad o de cierto tipo de relaciones sociales, sino en una configuración de nexos morales, afectivos e intelectuales que se presentan como más dignos y humanos. En el interior del tópico se produce una peculiar transacción o un combate de valores pertenecientes a dos grandes espacios más simbólicos que reales: el 'campo' y la 'ciudad', figurados como oposición a la que corresponden géneros discursivos (la pastoral frente al realismo costumbrista urbano, por ejemplo)" (Sarlo, 2020: 47). Sobre la división "campo-ciudad", puede consultarse: Jacob (1981a). Sobre las nociones de paisaje agrario puede consultarse diferentes estudios, entre ellos uno reciente de María Inés Moraes (2014) o de Daniel Vidart (1955).

[95] Martín C. Martínez (1859-1946). Se recibió de abogado en 1881 y estuvo vinculado al Partido Constitucional. Fue ministro de Hacienda en 1903-1904. Luego se integró a las filas del Partido Nacional donde fue integrante de la comisión de los "ocho" que redactó la constitución de 1918. Fue diputado por el Partido Nacional en representación de Montevideo (1899-1902), Minas (1905-1908) y Cerro Largo (1914-1916). También fue senador del Partido Nacional en los períodos: 1917-1919, 1921-1923 y 1923-1925. Integró el Consejo Nacional de Administración en 1919-1921 y 1925-1927. Más adelante se integró a las filas del Partido Nacional Independiente, donde fue candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 1942 junto a Arturo Lussich como candidato a vicepresidente. Según Caetano (2021) representa un caso interesante de un conservador (ejemplificadas en las obras suyas ya mencionadas), pero que con el paso del tiempo fue adoptando posiciones cada vez más liberales. Falleció el 21 de enero de 1946.

(Martínez, 1965: 26-27) adoptando un marco teórico que tomaba a la teoría evolucionista, la que consideraba "lenta pero incesante" (Martínez, 1965:47), y con el británico Herbert Spencer como principal referente teórico.[96] Asimismo, tuvo como premisa central que la aplicación de las leyes de propiedad debería partir de los hechos y no desde principios abstractos (Martínez, 1965: 51). Desde muy joven, afirmaba que "la propiedad no descansa sobre principios absolutos, ni ha sido una institución inmutable, que ella ha revestido múltiples formas según las necesidades económicas, sociales y políticas que surgían en la humanidad, obedeciendo en sus transformaciones a la ley de la evolución" (Martínez, 1965: 5). Más adelante, en 1918, Martínez al escribir "La renta territorial" enfatizará que: "no hay que disminuir la obra del propietario. El que cerca y no hace más nada, aún ese ha hecho algo por el progreso, defendiendo la propiedad, abonando las contribuciones" (Martínez, citado por Frega, Maronna y Trochón, 1982: 62).

Un contemporáneo de Martínez fue Pedro Figari que también se recibió de abogado con una tesis denominada la "Ley Agraria" en 1885.[97] Con varios matices con el autor anterior, su análisis partía por reconocer que "la propiedad territorial, entre nosotros, está mal dividida" y constituyó un atisbo de crítica hacia el latifundio (Figari, 1885: 12). La tesis culminaba con una propuesta legislativa para reordenar la división de las parcelas y atender la situación de las tierras fiscales, aunque sin contar con información detallada al respecto. En términos generales, Figari consideraba prudente mejorar la división de la tierra para promover las mejoras en la producción nacional. Más concretamente señaló que:

> no se trata de una división infinitesimal, ni inmediata, sino de regularizarla prudentemente y en cuanto sea posible, dada, la acción del Estado; este impulso, ayudado por la ley de herencias, producirá más tarde proficuos resultados. Acercar las facultades productivas de la tierra a la mano del hombre, es descubrir una fuente de riqueza. Bajo este principio deben encaminarse las reformas de la organización del suelo (Figari, 1885: 12-13).

En la siguiente década, en 1893, apareció la tesis del doctor Alberto Márquez bajo el título de "Bosquejo de nuestra propiedad territorial". Allí, por un lado, reconocía la existencia de abundantes cantidades de tierras fiscales y, por otro, se analizaba el devenir de la legislación sobre las tierras comenzado desde la época colonial hasta los gobiernos del período independiente

[96] El filósofo uruguayo Arturo Ardao (1912-2003) en el prólogo de la obra de Martínez definió que su "postura individualista tenía que ver con los principios del darwinismo social sistematizado por Spencer, con la idea de selección por la concurrencia en el seno de la sociedad industrial sucesora de la sociedad militar" (Martínez, 1965: XVI).

[97] Pedro Figari (1861-1938) se recibió de abogado en 1885. Además, fue un destacado artista visual, político y filosofo. Se desempeñó como diputado en representación del Partido Colorado en 1897-1898 y 1900-1905.

durante el siglo XIX. Los hallazgos más relevantes de la densa investigación desarrollada por Márquez permitieron corroborar la ausencia de un catastro nacional, lo cual evidentemente limitaba la posibilidad de conocer tanto la extensión precisa del territorio del país como la superficie de las tierras fiscales disponibles.[98] Sobre este último punto, según su recopilación hubo en las décadas previas más de diez estimaciones realizadas, aunque con resultados muy disímiles. Un elemento común de dichas estimaciones puede encontrarse en que la mayoría de los estudios señalaban la existencia de miles de hectáreas de tierras fiscales, aunque variaban en su número. Algunas establecieron que eran algo más de 150.000 hectáreas y otras llegaron a situarlas próximo a las 300.000 hectáreas (Márquez, 1904: 353-354).[99] Un rasgo distintivo del Uruguay respecto a las tierras fiscales era la ausencia del "baldío" español o argentino que otrora había descripto tanto Jovellanos como Avellaneda. En caso contrario, en Uruguay las tierras fiscales estaban ocupadas de un modo u otro por diversos actores privados.

A comienzos del siglo XX un exponente central fue el filósofo Carlos Vaz Ferreira[100]. Aunque no acumuló fuerzas para las posturas georgistas del batllismo, como se verá más adelante, su argumentación permitió fortalecer las posiciones críticas contra el latifundio que se defendieron desde tiendas próximas al liberalismo conservador en el debate del novecientos (Caetano, 2016). Resultó especialmente relevante un ciclo de conferencias que brindó durante 1914 en la Universidad de la República sobre la "propiedad de la tierra" y que más tarde fue publicado como libro en 1918 -reeditado en 1953- (Caetano, 2013). En su ejercicio intelectual, Vaz Ferreira arremetió con un sinnúmero de interrogantes que apenas gozaban de respuestas elaboradas como forma de promover la reflexión. Su argumento giró en torno a tres dimensiones: la primera referida a la distinción entre "tierra como medio de producción" y "tierra como medio de habitación" (Vaz Ferreira, 1953: 5), algo inexistente en el abordaje sobre la discusión del "problema de la propiedad de la tierra" que había primado hasta ese entonces. Según su planteo era necesario distinguir asuntos que generaban dos tipos de derechos diferentes: a) que solamente algunas personas se dedicaban a la producción agraria y b) que todas las personas son habitantes y necesitan tierra para la construcción de una vivienda (Vaz Ferreira, 1953: 9).

[98] Para ello, véase: el capítulo sobre "tierras fiscales" de Alberto Márquez (1904).

[99] Al respecto, véase: Márquez (1904: 387-395 y 396-406).

[100] Carlos Vaz Ferreira (1872-1958) fue un abogado, profesor y filósofo uruguayo. Fue rector de la Universidad de la República en dos oportunidades: 1928-1931 y 1935-1941.

La segunda dimensión se vinculó con el hecho de analizar la "tierra de producción" como un asunto notoriamente más complejo que debatir sobre la "tierra de habitación". Al respecto, su posición era clara y contundente: la "habitación" se configura como un derecho fundamental de la humanidad y, por lo tanto, no ameritaba demasiada discusión en el hecho de dar satisfacción al respecto (Vaz Ferreira, 1953: 14 y 45-46). Una tercera dimensión se centraba entonces en la tierra como "medio de producción". Allí fue sumamente crítico de las posiciones del orden existente liberal-conservador en que se fundamentaron, según su óptica, falsas posturas "individualistas" para defender el derecho a la propiedad privada por medio de la herencia. En tal sentido, se había creado una artificial oposición entre "individualismo" y "socialismo" que olvidaba incluir una tercera forma a la que Vaz Ferreira denominó como "familismo". En el concepto del "individualismo" se ocultaba en realidad el "familismo" como una forma que se sostiene en el sistema de herencia (Vaz Ferreira, 1953: 31-39). También puso en duda el sustento argumentativo de que el liberalismo se respalda en las capacidades individuales de las personas como fruto de su trabajo individual. En términos generales, si bien ello eventualmente podría ocurrir, también sería honesto reconocer que el sistema de herencia no guarda ninguna relación con el esfuerzo personal. Más bien, sucede lo contrario al ampararse en el trabajo acumulado de las generaciones precedentes. En sus conferencias, también desarrolló críticas contra el liberalismo del británico Herbert Spencer y del francés Paul Leroy-Beaulieu. Por las razones expuestas, Vaz Ferreira se fue convirtiendo en un opositor del sistema de herencia. Ese "tipo ideal" se podría constituir en un "heredero ocioso" que recién podría desintegrarse dentro de 25, 50 o incluso 100 años. (Vaz Ferreira, 1953: 148-149). Ahora bien, tampoco por ello la perspectiva de Vaz Ferreira compartió los postulados "georgistas" que el batllismo adoptó como propios para combatir el latifundio, tal como se podrá analizar en el siguiente apartado.

2. EL BATLLISMO: LOS INICIOS DE UN AGRARISMO CRÍTICO EN URUGUAY.

En la "ciudad revolucionada" un capítulo que integra "La ciudad letrada" de Ángel Rama (1984) el autor uruguayo sigue los pasos de Abelardo Villegas y refiere al batllismo en Uruguay y a la insurrección en México como las dos "revoluciones latinoamericanas de este siglo" (Rama, 1984: 103). A priori, puede resultar bastante llamativa tal comparación, pero el fundamento de Rama se sustentó en que el batllismo del "novecientos" generó un "cambio social profundo", sin

parangón alguno y con notorios impactos en el devenir tanto del país como de la región.[101] De ese modo, el inicio del batllismo está asociado a su figura central, la de José Batlle y Ordoñez[102], que alcanzó la presidencia de la República a comienzos del novecientos y fue el líder indiscutible de un Partido Colorado. Pero también tuvo divisiones internas que se tradujeron en un batllismo con sectores radicales, moderados e incluso conservadores (Barrán y Nahum, 1985: 173). En las primeras tres décadas del siglo XX, el batllismo, pregonó el aumento de las funciones del Estado en la economía y la construcción de una hegemonía social y política, que implicó la inclusión de clases medias y proletarias del medio urbano. Al decir de Domingo Arena, uno de los dirigentes más cercanos a don Pepe, el batllismo constituía "un socialismo sin programa". Con un calificativo más denigrante, uno de sus más acérrimos detractores, el doctor Irureta Goyena, planteó algo similar al definir que el batllismo era un "jacobinismo". Tal era su rechazo que prefería las posturas socialistas, porque al menos se sabía hacia donde pretendían dirigirse. En cambio, con el batllismo nunca se podría saber porque, según Irureta Goyena, predominaba el "inquietismo" (Barrán, 1986).

Una premisa central del batllismo hasta 1930 fue el rol "anticipatorio" bajo la idea de que el tiempo histórico se construía a partir de una legislación social avanzada. Como le gustaba recordar al historiador Lincoln Maiztegui Casas (2004: 165), Batlle y Ordoñez contraponía la condición de país pequeño con la voluntad de tener "leyecitas avanzaditas". Pero ello no fue solo obra exclusiva del batllismo. Como advierte Gerardo Caetano (2011), a comienzos de siglo XX el país comenzaba a reconocer el protagonismo cada vez más central que los partidos tenían en los asuntos públicos y ello fue generando "la identificación del Parlamento como un escenario decisivo que fortalecía en aquella sociedad la 'idea fuerza' del papel creador de la política a través del instrumento privilegiado de la ley" (Caetano, 2011: 145).

La primera presidencia de José Batlle y Ordoñez (1903-1907) estuvo limitada por la guerra civil de 1904, a partir de un nuevo levantamiento blanco con el caudillo Aparicio Saravia.[103] Fue recién en su segunda presidencia (1911-1915) donde emergió una etapa signada por el

[101] Véase el capítulo "la ciudad revolucionada" de Angel Rama (1984). Para un contraste puede verse la visita de José Vasconcelos a Uruguay a inicios de la década de 1920. Al respecto, puede consultarse el capítulo "José Vasconcelos y su paso por el Uruguay en los años 20) de Gerardo Caetano (2011: 263-277).

[102] José Batlle y Ordoñez (1856-1929) es el líder histórico del batllismo del Partido Colorado y fue presidente de la República en dos oportunidades: 1903-1907 y 1911-1915. Una colonia del INC en el departamento de Paysandú lleva su nombre.

[103] La guerra civil de 1904 culminó con la muerte de Aparicio Saravia el 10 de setiembre. Fue el segundo levantamiento armado contra el gobierno nacional, uno anterior se produjo en 1897, en protesta de un incumplimiento por las jurisdicciones departamentales que venían desde pactos del siglo XIX.

“reformismo” económico-social con el Estado como actor central. [104] En materia agraria, luego de un momento donde el batllismo tuvo impulsos en la pretensión legislativa en la coyuntura 1913-1916, se inauguró un conflicto con visiones antagónicas con el sector conservador de la clase alta rural respecto a dos asuntos: a) las tierras fiscales y b) el latifundio.[105]

Se supone que antes de 1880 la totalidad de la propiedad territorial ya estaba ocupada en manos de privados, incluyendo las tierras fiscales que durante el proceso de alambramiento de los campos fue incorporado al aforo de empresarios más pudientes (Maubrigades, 2000). Una parte importante de dicha “apropiación” fue posible debido a la inexistencia de registros y catastros en la República, los cuales recién comenzaron a implementarse en 1907 con la creación de Oficina Nacional de Catastros y Avalúos (Frega, Maronna y Trochón, 1982: 66-68). Basándose en esa situación, en el novecientos comenzaron a circular propuestas con la intención de recuperar una parte o bien la totalidad de las tierras fiscales para el Estado. En su defecto, se podría establecer algún mecanismo de contribución económica hacia el Estado. De ese modo, una propuesta pionera fue elaborada por Mateo Magariños Veira en 1905 (Barrán y Nahum, 1985: 192). Una década después, el batllismo asumió con suma terquedad el asunto de las tierras fiscales. En 1914 presentó dos iniciativas para recuperar tierras fiscales y así dotar de nuevos recursos financieros a las arcas estatales en medio de una importante crisis económica iniciada algunos años antes. La primera propuesta fue elaborada nuevamente por Mateo Magariños Veira y elevada al Parlamento, en julio de 1914, por el diputado José Salgado. Pero en el proyecto se manejó un concepto de “tierras fiscales” demasiado amplio por el cual se definían como aquellas que no habían salido del “dominio público”. Es decir, no se estableció ninguna fecha límite para su legitimidad o no. Ello generó una cierta imprecisión dado que hasta ese entonces en la opinión pública existía un debate sobre dos posibles fechas para colocar como punto de partida: la primera, denominada como

[104] Aunque no interesa ingresar en la construcción política de todas las reformas sociales, entre ellas puede mencionarse: la ampliación de derechos de divorcio por sola voluntad de la mujer (1913), la ley de ocho horas (1915) y la reforma constitucional que separa la Iglesia del Estado (1919). Para ampliar sobre estas cuestiones, véase: Caetano (2011) y Rilla (2008), entre otros. Lo que si resulta necesario es dejar en claro una praxis “hiper-legalista” que fue construyendo que, como señala Caetano (2011), que llegó a reglamentar aspectos cotidianos y culturales, como, por ejemplo, la reglamentación de reservar la infusión del mate a lo “íntimo del hogar”.Ello encuentra asidero en la siguiente frase de *La ciudad letrada* de Rama: “la palabra clave de todo este sistema es la palabra orden, ambigua en español como un Dios Jano (el/la), activamente desarrollada por las tres mayores estructuras institucionalizadas (la Iglesia, el Ejército, la Administración) u de obligado manejo en cualquiera de los sistemas clasificatorios (historia natural, arquitectura, geometría) de conformidad con las definiciones recibidas del término ¨colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Concierto, buena disposición de las cosas entre sí. Regla o modo que se observa para hacer las cosas” (Rama, 1984: 19).

[105] Sobre el debate del “problema forrajero” pueden consultarse en De Torres (2015) y en Moraes (2008).

“radical”, tomaba 1795 y la segunda, a veces considerada como más “conservadora”, remitía a los inicios del Estado Oriental en 1830. Además, la propuesta fijó dos tipos de denunciantes: los “poseedores” de las tierras y los “terceros”. En ambos casos, la regularización a través de la denuncia de las tierras por “poseedores” o por “terceros” tendría una compensación a elección del denunciante: a) con el beneficio del 20% de las tierras denunciadas o b) el equivalente de su valor inmobiliario (Barrán y Nahum,1985: 195-196).

Una segunda propuesta fue presentada directamente por el presidente Batlle y Ordoñez y su ministro de Hacienda, Pedro Cosio, en diciembre de ese año. El texto que enviaron al parlamento mantuvo el mismo concepto de tierra fiscal que el anterior de julio 1914, aunque estableció algunas condicionantes diferentes. Por un lado, otorgó la prioridad al “poseedor” para denunciar con un plazo máximo de sesenta días y obtener el beneficio de mantener la totalidad de la propiedad territorial ya ocupada tras abonar el 50% de su valor. Transcurrido dicho plazo, recién se habilitaba la posibilidad de ejercer la denuncia por parte de “terceros”. Así, el denunciante podría adquirir la tierra mediante el abono del 70% de su valor. Aunque se estableció que sería compensado con el 30% del valor de la propiedad en los casos que el Estado pretendiera quedarse con el inmueble. En cualquiera de los casos donde se ejerciera la adquisición, el Estado podría facultar modalidades de pago de hasta cinco años con un 6% de interés anual (Barrán y Nahum, 1985: 195-197).[106] Sin embargo, ninguna de estas propuestas resultó aprobada.

La política impositiva del batllismo intentó aumentar los gravámenes directos de los propietarios considerados más “ricos”. Con tal finalidad, se propiciaron proyectos de contribución inmobiliaria rural, impuestos a los propietarios ausentistas y a la herencia (Barrán y Nahum. 1985). Todo ello se hizo basándose en los postulados del economista norteamericano Henry George (1839-1897), expuestos en su obra “Progreso y miseria” de 1879 (Frega, Maronna y Trochón, 1982: 59-60). Así, el batllismo pretendió realizar una redistribución social a partir de un impuesto progresivo con el propósito de evitar la especulación de la tierra, favorecer la productividad, disminuir el peso social del latifundio y alcanzar una redistribución más racional entre la población (Frega, Maronna y Trochón, 1982: 60). El fin último buscaba subdividir la estructura agraria

[106] Para más detalles del contexto y las propuestas, véase: el capítulo “tierra y crisis” del libro “Batlle, los estancieros y el imperio británico” (Barrán y Nahum, 1986: 178-204).

concentrada y disminuir el potencial político de los sectores conservadores vinculados a la ganadería tradicional. Como sostiene Rilla (1985):

> el batllismo de las primeras décadas del siglo cuestionaba la propiedad privada de la tierra basándose en la ilegitimidad de su origen. Pero como la usurpación resultaba un hecho consumado, difícil de revertir, solo el Estado, por medio de la política impositiva podría reparar la injusticia. De la mano del cuestionamiento de la propiedad privada aparecía el problema del latifundio que volvía más duras todas las polémicas (Rilla, 1985: 79).

Con la política "georgista" del batllismo consideró que fijar impuestos a la tierra permitiría una mejor redistribución de los recursos, al tiempo que estimularía la productividad de la tierra, con el objetivo final de una más apta redistribución de la tierra a partir del desarrollo de la agricultura en parcelas más pequeñas. Todo ello asociado a la conformación de un mercado interno y a la promoción de la inmigración europea con conocimientos en el trabajo de la agricultura (Jacob, 1984).

La lucha política iniciada por el batllismo se benefició de un amplio debate en la sociedad civil para sostener el discurso parlamentario. El papel de la prensa por medio del diario *El Día*, fundado por José Batlle y Ordoñez en 1886, fue sumamente trascendente.[107] En sus páginas Domingo Arena, uno de los "batllistas radicales" sostuvo que: "al fin y al cabo la tierra en sí misma no pertenece a nadie y pertenece a todos" (diario *El Día*, 21/4/1910, página 4, citado por Rilla,1985: 78). En esas décadas, *El Día* se convirtió en la tribuna preferida para difundir un discurso basado en el "agrarismo crítico", siguiendo una conceptualización utilizada por el historiador argentino Javier Balsa (2012). Las mismas ideas que Batlle continuó defendiendo a capa y espada durante la década de 1920 hasta su muerte. A modo de ejemplo, en junio de 1925, en ocasión de la Convención del Partido Colorado, el líder partidario sentenció que "la propiedad en realidad, no debe ser de nadie, o más bien dicho, debe ser de todos; y la entidad que representa a todos es la sociedad. (…) hay un escaso número de personas que son dueñas de tierras y hay una multitud infinita, casi, que no posee un metro cuadrado de ella".[108] Con el deceso de Batlle y Ordoñez en 1929 y los avatares de la política uruguaya, el batllismo perdió peso y permaneció por

[107] Una semblanza de sus primeros cien años puede encontrarse en un artículo del historiador Aníbal Barrios Pintos (1918-2011): "La prensa uruguaya y su trascendencia histórica" publicado en el almanaque del Banco de Seguros del Estado (1986). *El Día* era el lugar preferido por Batlle para debatir ideas, abarcando un amplio abanico de temas con diversos pseudónimos con los que firmaba sus artículos Uno de las ocurrentes fue "Laura" que utilizaba para defender argumentos en favor de las mujeres en artículos (Rilla, 2008). *El Día* dejó de publicarse recién en 1993.

[108] Publicado en el diario *El Día* del 30/06/1925, página 5 (citado por Frega, Maronna y Trochón, 1982: página 63).

casi una década fuera de las posiciones gubernamentales lo que significó que ese "agrarismo crítico" disminuyera considerablemente en los años treinta.

Más tarde, en los años cuarenta el batllismo sufrió una división interna producto de una disputa por el legado del líder que se desató entre los primos. El enfrentamiento entre los hijos y el sobrino de José Batlle y Ordoñez culminó con dos listas y dos medios de prensa del batllismo. El diario *El Día* perdió la exclusividad como "aparato privado de hegemonía" con la aparición del diario verpertino *Acción*, fundado en 1948 por Luis Batlle Berres, quien además de sobrino de Batlle sería la figura central del batllismo a partir de 1947. A finales de los cincuenta *El Día* contaba con una circulación que rondaba entre los 60 y 80 mil ejemplares, mientras que *Acción* oscilaba entre los 20 y 25 mil ejemplares por día (Faraone, 1960: 131, 197-198).[109]

El batllismo también apuntaló la formación de una camada de intelectuales con un "poder-saber" que fue capaz de disputar discursivamente las visiones sobre el modelo de desarrollo y el paisaje agrario (Mendonça, 2004). En 1907 fue creada la escuela de Agronomía que contó con el apoyo y beneplácito de la ARU (Bonfanti, 2008, Olivero, 2017).[110] La primera generación de estudiantes ingresó a la Escuela de Agronomía ese mismo año y dos años después de su ingreso ya había conformado la Asociación de Estudiantes de Agronomía (AEA). Tres años más adelante, con los primeros egresos, formaron la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA) (Bonfanti, 2008; Olivero, 2017).

Tanto como profesionales o como estudiantes, se comenzaron a vincular a las organizaciones de productores familiares que existían en las Sociedades de Fomento Rural. En agosto de 1915 varios de ellos participaron en la fundación de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), una organización de segundo grado que nucleó a las diferentes Sociedades de Fomento Rural.[111] Tal fue ese vínculo que el ingeniero agrónomo Carlos Praderi fue escogido como primer presidente de la organización gremial para el período 1915-1916.[112] En esos

[109] Para un panorama sobre Luis Batlle Berres y del diario *Acción*, véase: Sanguinetti (2014) *Luis Batlle Berres, el Uruguay del optimismo*.

[110] Fue fundado como Escuela de Agronomía en 1907 en tiempos del primer gobierno de Batlle y Ordoñez. Luego, en una decisión del presidente Williman (1907-1911) pasaría a ser "Instituto de Agronomía" dependiente del Poder Ejecutivo (1907-1925). En 1925 se formó como Facultad de Agronomía, regresando a la Universidad de la República. (Bonfanti, 2008; Olivero, 2017).

[111] La CNFR fue fundada el 15 de agosto de 1915, en la ciudad de Minas (departamento de Lavalleja) como una organización de segundo grado que nuclea a las Sociedades de Fomento Rural (SFR) del país.

[112] En la década de 1910, Carlos Praderi fue el mentor de la publicación "La campaña" (más adelante, otra publicación asociada al ruralismo llevó ese mismo nombre en los años 30') con el propósito de diseminar el

intersticios se fue conformando un ideal del batllismo en relación a las políticas públicas agrarias: crear una ingeniería agronómica vinculada a los productores familiares para disputar la visión sobre el paisaje agrario. Precisamente, en la CNFR fue donde el batllismo consiguió desarrollar un importante capital político, inclusive con dirigentes de peso que procedieron de sus filas. Casos de esta relación se encuentra en Baltasar Brum, Tomás Berreta o César Mayo Gutiérrez.[113]

3. EL LIBERALISMO CONSERVADOR: RURALISMO Y PARTIDOS POLÍTICOS.

La contracara de la arremetida del batllismo quedó expresada en la formación discursiva de un "agrarismo defensor de la propiedad privada" que encontró asidero en las filas de los partidos tradicionales. De hecho, algunos dirigentes del Partido Colorado y del Partido Nacional impulsaron su instauración y conformaron un bloque opositor al batllismo, con la intención de "conservar" la ganadería extensiva que practicaban desde el siglo XIX los terratenientes del país. Por si fuera poco, se propuso bloquear el reformismo social del gobierno (Moraes, 2008; Rilla, 1985). Su base social fue una clase de "terratenientes ciudadanos" residente en Montevideo, compuesta por destacados hombres letrados que el 29 de diciembre de 1915 dieron el puntapié para crear la Federación Rural (FR).[114] En esencia, era prácticamente la misma base social vinculada a la ARU de 1871, pero la FR emergió a la vida pública con un rol netamente político y signando el rasgo distintivo de la alta clase rural de división de tareas en dos gremiales diferentes. De allí en más, la ARU se abocaría a las cuestiones técnicas, exposiciones ganaderas y registros genealógicos, mientras que la FR tendría el cometido de llevar adelante las reivindicaciones que se vinculaban a los intereses sociales y políticos (Real de Azúa, 1969: 27).

Los vínculos entre sectores de los dos partidos tradicionales y el accionar político de la FR quedó expresado en varios discursos, entre ellos uno del doctor José Irureta Goyena (Caetano, 2016).[115] Durante el I Congreso de la FR, celebrado en 1916, Irureta Goyena sentenció:

---

intercambio de ideas. Con base en ello, Jacob (2006: 51) plantea sus dudas sobre el débil aporte del FF.CC al desarrollo de la agricultura y el surgimiento de la CNFR como contrapeso de la FR.

[113] César Mayo Gutiérrez fue presidente de la CNFR en dos oportunidades: de 1927 a 1934 y de 1940 a 1950. En 1950 fue designado presidente honorario mientras concurría como candidato presidencial del batllismo en las elecciones que se celebraron en noviembre.

[114] Sobre la designación de "terratenientes ciudadanos", véase: Alberto Methol Ferré, "¿A dónde va el Uruguay?

[115] Las ideas de la academia también tuvieron difusión en los circuitos gremiales. Allí cumplió un rol muy destacado José Irureta Goyena (1874-1947), abogado por la Facultad de Derecho en 1903 y que luego ejerció una larga trayectoria como docente llegando a ser electo decano entre 1927 y 1931. A diferencia de Martínez y Herrera no

> hagamos política, señores, que el país la necesita y los partidos también. La necesita el país, porque no puede estar normalmente regida una sociedad en la que todos gobiernan, menos los que producen; la necesitan los partidos, porque de las clases rurales puede partir en los momentos de descomposición interna de los mismos, el agua lustral, la fuerza purificadora, capaz de devolver su prestigio a la colectividad anarquizada, asegurando en el seno mismo de ella el triunfo de la calidad que debe siempre primar sobre el número (Irureta Goyena, 1948: 250-251).

Luego, aclaró que "los nacionalistas votarán con los nacionalistas; los colorados con los colorados" (…) "La circunstancia de no ser la Federación un partido político, le presta la gran superioridad de no tener hombres propios para exaltar políticamente" (Irureta Goyena, 1948: 251-253). Esto se corresponde con la constatación de Rilla (1985) de que al menos la mitad de los 16 diputados, opositores a la reforma fiscal impulsada por el batllismo, cumplía con la condición de ser socio vitalicio de la FR.[116]

Unos pocos años después, en 1919, Irureta Goyena se embarcó a liderar la Unión Democrática, un partido político que intentó congregar los intereses empresariales por fuera de las divisas tradicionales, pero que fracasó rotundamente por su escaso peso electoral. Igual frustración generó poco tiempo después la imposibilidad de algunos terratenientes del norte del país por instaurar un Partido Ruralista, con base en la localidad de Sopas del departamento de Salto.[117] Los fracasos por conformar un partido basado en los intereses empresariales daba cuenta de la prevalencia del Partido Colorado y Partido Nacional, con un marcado perfil "policlasista" y de la necesidad de articular desde allí con los intereses sectoriales.

En términos políticos partidarios dos sectores, uno dentro de cada partido tradicional, canalizó la representación de la FR. En el Partido Nacional, uno de sus pioneros fue Luis Alberto de Herrera[118] quien en su carácter de intelectual había desarrollado en "La revolución francesa y

---

tuvo una carrera destacada dentro de ninguno de los partidos políticos tradicionales, aunque sí consiguió despuntar como redactor del Código Penal de 1934 durante la dictadura terrista (1933-1938). Sobre los vínculos entre la FR y los partidos políticos, véase: "Empresariado y política. El caso de las gremiales empresariales (1915 - 1945)" de Da Cunha (1994). En 1944 en un discurso denominado "los peligros de la fraternidad", Irureta Goyena señalaba que "la libertad y la igualdad exigen que a cada uno se le dé lo suyo; la fraternidad, que de lo suyo cada uno se deje sustraer algo para los demás, cuando lo propio no fuera bastante. Las dos primeras son fuerzas individualistas; la última es medularmente socialista" (Real de Azúa, 1964: 89-90).

[116] Con base en datos de la Revista de la Federación Rural de 1924, Rilla pudo corroborar la afiliación en calidad de socios vitalicios de Ismael Cortinas, Alejandro Gallinal, García, Luis A. de Herrera, Martín C. Martínez, Lauro Rodríguez, Carlos M. Urioste y Alfredo Vázquez Varela (Rilla, 1985: 87).

[117] Los detalles de este intento de formación del Partido Ruralista pueden consultarse en Jacob (2006): "Brevísima historia del Partido Ruralista".

[118] Luis Alberto de Herrera nació el 22 de julio de 1873. Fue líder del sector herrerista desde la década de 1920. Se desempeñó como diputado (1905-1908 y 1914-1917), como senador en (1934-1938 y 1938-1942) y como

Sudamérica" importantes críticas a las nociones de igualdad y de fraternidad desarrolladas a partir de 1789. En tal sentido, sentenciaba que "la idea de la absoluta igualdad nació de esa usurpación del pensamiento filosófico, ilegítimo, como la potestad religiosa, desde que él cede a las tentaciones de mando temporal" (Herrera, 1910: 111). Según su punto de vista, la pretensión del culto a la igualdad había desatado una brutal desigualdad amparada en el "Terror". Ante estas nociones de igualdad de la revolución francesa, Herrera proponía contrarrestarlas mirando hacia Inglaterra y por ello se convirtió en fiel seguidor del británico Edmund Burke.

Como legislador destacó por su rol de polemista contra el batllismo en la Cámara de Representantes y como el factótum de la articulación de la "conciencia conservadora" en la coyuntura 1913-1916 (Rilla, 1985: 88-94). De esa forma, Herrera estableció una defensa del latifundio y el buen origen de la propiedad de la tierra (Rilla, 1985: 84). A modo de ejemplo, en la Cámara de Representantes planteó que "se pone tanto deleite hostil en esto de decir 'latifundio', que a veces me ha parecido que es una mala palabra. Dice la Comisión que hay que castigar a la gente que vive en la ociosidad, a los que viven en el lujo y el placer (…) a los insaciables terratenientes, a los ogros que hay en el país" (Rilla, 1985: 81). También lo hizo en su condición de conservador: "me complazco en ser profundamente conservador frente a la demagogia reinante" (Rilla, 1985: 83). En definitiva, Herrera consiguió liderar a los integrantes de la clase alta rural hacia una oposición en dos planos: por un lado, en la sociedad política mediante la actuación parlamentaria en conjunto con integrantes anti-batllistas colorados y nacionalistas que se oponían a las reformas del gobierno y, por otro lado, en la sociedad civil con la actuación de la FR. Como se analizará en los siguientes capítulos, el herrerismo fue la principal expresión del Partido Nacional en el período de análisis (1943-1973).[119] Por otra parte, la figura política clave dentro del Partido Colorado para comprender este escenario fue Pedro Manini Ríos.[120] Con el cisma

integrante del Consejo Nacional de Administración y del Consejo Nacional de Gobierno. Falleció el 8 de abril de 1959. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Rio Negro desde 1959.

[119] Y desde 1931 hasta 1969, el diario matutino *El Debate*, fue lugar de referencia de la circulación de ideas y opiniones herreristas. Era un diario de alto contenido político, tal como consta un estudio realizado por Roque Faraone (1960: 131) donde expresa que casi el 30% de la redacción se destinaba a exponer el pensamiento partidario mediante editoriales. En dos estimaciones diferentes realizadas a finales de los cincuenta se concluía que su tiraje diario llegaba a los diez mil ejemplares (Faraone, 1960: 197-198).

[120] Pedro Maniní Ríos (1879-1958) tuvo en el matutino *La Mañana* su espacio de reflexión política a partir de 1917, el que continuó hasta 1998. A finales de los cincuenta, en su rol de tribuna política alcanzó un tiraje diario de 40 mil ejemplares y su condición de diario político queda expresado en los editoriales ocuparon poco más del 5% de las páginas (Faraone, 1960: 131, 197-198). El 26 de junio de 2019 *La Mañana* regresó en formato de semanario. Su retorno está vinculado a la creación de Cabildo Abierto como nuevo partido político que está imbricada a la candidatura presidencial de Guido Manini Ríos (nieto de Pedro y sobrino de Carlos). Guido Maníni Ríos ocupó el

producido en julio de 1913 se distanció de su amigo Batlle y Ordoñez para formar un sector denominado como "riverismo" y que pasó a representar un ala conservadora dentro del Partido Colorado.[121] Además de encaminar la lucha electoral contra las reformas sociales batllistas, fue fundador de la FR e integró su primer directorio en 1915-1916 (Barrán, 1986: 73). Tuvo una destacada trayectoria parlamentaria y no debe perderse de vista que fue de los impulsores junto a Terra y Herrera del golpe de 1933, aunque rápidamente se separó de dicha alianza. Luego, continuó su labor parlamentaria hasta 1946, cuando fue relevado por su hijo Carlos Manini Ríos[122] quien tomó las riendas del espacio político que dejó libre su padre. En la década de 1940, la mayoría del "riverismo" se insertó dentro del "blancoacevedismo" como consecuencia del liderazgo de Eduardo Blanco Acevedo[123].

4. OTROS "BLANCOS": EL NACIONALISMO INDEPENDIENTE.

Con raíces en la tradición principista del siglo XIX, a partir de la coyuntura de 1916 las diferencias entre el "radicalismo blanco" liderado por Lorenzo Carnelli (1887-1960) y el "personalismo" creciente de Herrera fueron subiendo de tono. En ese contexto, un sector que nucleaba a los denominados "radicales" se retiraron del lema Partido Nacional en 1925-1926, impidiendo que Herrera, a pesar de ser el político más votado del país, se pudiera convertir en presidente en más de una oportunidad (Rilla, 2008: 320-321; Porta, 1969). Luego los "radicales" devendrían en "nacionalistas independientes" con su salida definitiva del Partido Nacional en 1931, formando así el Partido Nacional Independiente hasta 1958.

---

puesto de comandante en jefe del Ejército entre 2015 y 2019. Fue retirado luego de un diferendo con el presidente de la República, Tabaré Vázquez. En las elecciones de octubre de 2019 alcanzó una banca en el senado.

[121] El "riverismo" oficialmente se denominaba Partido Colorado General Fructuoso Rivera. Más adelante, se escindieron del batllismo otros dos líderes que permanecieron dentro del Partido Colorado formando dos nuevos sectores: en 1919 Feliciano Viera con el Partido Colorado Radical "vierismo" y en 1926 Julio Maria Sosa con el Partido de la Tradición Colorada conocido como "sosismo". (Broquetas, 2014: 36).

[122] Carlos Manini Ríos nació el 18 de octubre 1909. Se recibió de abogado en 1934. Miembro del blancoacevedismo del Partido Colorado. Fue Diputado suplente por Montevideo en el período 1934-1938. Subsecretario del Ministerio del Interior (1938-1940). Senador en los períodos 1947-1951 y 1951-1955. Integró la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado (1944-1947). Director de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1967). Entre 1971 y 1977 fue embajador en Brasil. Fue director del diario *La Mañana*. Según Rilla (2008: 306) podría pensarse que escribía editoriales bajo el pseudónimo de "Republicano". Falleció el 20 de abril 1990.

[123] Eduardo Blanco Acevedo nació el 14 marzo de 1884. Se recibió de médico (1912). Miembro del terrismo y luego lideró el blancoacevedismo del Partido Colorado entre 1942 y 1960. Se desempeñó como ministro de Salud Pública (1933-1936) y ministro de Instrucción Pública (1951-1952). Fue senador de la República en los períodos 1936-1938, 1947-1951 y 1955-1959. Falleció el 7 julio de 1971.

Este sector "independiente" del nacionalismo, desde la década de 1910, contaba con dos medios de prensa donde expresar sus opiniones: en 1912 apareció el diario vespertino *El Plata*[124] que tuvo durante largo tiempo la dirección de Juan Andrés Ramírez (1875-1963) y en 1917 se fundó el diario matutino *El País* bajo la dirección de Washington Beltrán, Leonel Aguirre y Eduardo Rodríguez Larreta.[125] También sumaba a estas expresiones políticas la experiencia que desde la década de 1920 desarrolló Carlos Quijano con la Agrupación Nacionalista Social Demócrata (ANDS). En 1939, el propio Quijano fue fundador del semanario *Marcha* que se convirtió, con motivo de su pluralidad, independencia y apertura, en una publicación de referencia para la intelectualidad uruguaya hasta su desaparición en 1974.[126]

En los años posteriores, en especial en la década de 1940, las relaciones del herrerismo con el nacionalismo independiente fueron sumamente álgidas y distantes. Una de las razones centrales se encontraba en las desavenencias durante el golpe de Terra en 1933 que los encontró en veredas totalmente opuestas: a los herreristas como principales conspiradores y a los independientes como acérrimos opositores. Dichas diferencias se fueron saldando de modo muy paulatino en la década de 1950 hasta su total dilucidación, al menos en términos de alianza electoral, en 1958 cuando la totalidad de los grupos "independientes" cerraron filas dentro del Partido Nacional y se unieron al mismo lema de los herreristas.[127]

5. LA EXPRESIÓN CATÓLICA: LA UNIÓN CIVICA.

En la sociedad uruguaya la práctica de creencias religiosas tiene un bajo peso relativo si se lo compara con otras latitudes en América latina. Muestra de ello fue la temprana separación del

[124] Fue fundado en 1912 bajo el nombre de *Diario del Plata* al que cambió por *El Plata* en 1914. A diferencia del anterior, *El Plata* consiguió una mayor circulación que, a finales de los cincuenta, era superior a los 80 mil ejemplares por día. Sus contenidos eran amplios y diversos, los temas políticos ocupaban menos del 5% de sus editoriales (Faraone, 1960: 131, 197-198).

[125] *El País* actualmente continúa siendo el diario con mayor tiraje. A finales de los cincuenta alcanzó a repartir 70 mil ejemplares por día. El diario *El País* contaba con un amplio repertorio de noticias y las expresiones política en editoriales no solía sobrepasar el 7% de sus páginas (Faraone, 1960: 131, 197-198).

[126] Carlos Quijano se separó definitivamente del nacionalismo independiente en 1958, cuando retornaron al Partido Nacional. Luego, fue parte de la Unión Popular formada en 1962 como una unidad entre un grupo escindido del herrerismo como Enrique Erro, otros ex nacionalistas y el Partido Socialista. En las elecciones de 1962 obtuvieron el 2,3% de los votos y en 1966 ya sin la alianza con el Partido Socialista obtuvo el 0,2% de los votos. En 1971 fue fundador del Frente Amplio. En materia de prensa, en 1962 también fue fundador del diario *Época*, clausurado por el gobierno de Jorge Pacheco Areco en 1967.

[127] Mientras estuvieron separados, el desempeño electoral del Partido Nacional Independiente fue decreciendo en las sucesivas contiendas cuyos extremos se encuentran en 1942 con el 11,6% y en 1954 con el 3,6%. En lo que refiere a las posiciones sobre la situación agropecuaria este sector nacionalista contó con varios referentes. En 1942 fue candidato a la presidencia el veterano Martín C. Martínez.

Estado respecto de la Iglesia católica en 1917. No por ello se imposibilitaron los trazos de un vínculo entre las tendencias católicas y los problemas sociales del país en aquel novecientos. En 1910 apareció la Unión Cívica, un partido de "ideas", cuya base filosófica se encuentra en la encíclica social *Rerum novarum* promulgada en 1891 por el Papa León XIII que intentó promover la organización de uniones católicas en sindicatos y partidos en el marco de redes transnacionales (Hora, 2018; Palacio, 2018).[128] De ese modo, los católicos ingresaron a la arena política uruguaya, aunque siempre desde un rol marginal, pero que les permitió garantizar durante varias décadas al menos una voz parlamentaria propia. A nivel de la sociedad civil, las ideas católicas se plasmaron en *Tribuna Católica* (1942-1949) y *El Bien Público* (1942-1963).[129]

Solo a modo de ejemplo, puede mencionarse que en los debates sobre la política social agraria de la década de 1940 tuvieron un rol muy destacado en defensa y promoción del "salario familiar" de los trabajadores rurales (Juncal, 2018). De hecho, en 1943 Tomás Brena siendo miembro de la Comisión de Legislación Social de la Cámara de Representantes planteó que la "problema" de los asalariados rurales era "mucho peor que el de los trabajadores urbanos".[130] En ese contexto, Brena y Chiarino presentaron y argumentaron en favor de los Consejos de Salarios para los trabajadores rurales al mismo tiempo que propusieron incluir las asignaciones familiares en dicho sector. Ello determinó un duro enfrentamiento con los intereses de la ARU y la FR debido a las posiciones parlamentarias que asumieron. En tal sentido, el *Diario Rural* expresó en un artículo dirigido contra ellos que: "los rurales que simpatizaban con los nombrados diputados [Brena y Chiarino] habían sufrido una amarga decepción. Máxime porque nunca se reclamó nada contrario a la justicia social del campo ni mucho menos contra el modesto colaborador, que es el peón".[131] El conflicto resulto más grave con Chiarino con motivo de que integraba la directiva de

[128] A modo de ejemplo, en abril 1947 se realizó en Montevideo un encuentro que crearía la Organización Demócrata Cristiana de América (OCDA). Un nuevo encuentro se realizó dos años después. Véase: Mario Cayota (2014) "Las raíces de la democracia cristiana uruguaya", página 68.

[129] A fines de los cincuenta, éste último tenía un tiraje de 7 mil ejemplares por día (Faraone, 1960: 197-198). Desde 1963 pasa a denominarse *BP Color*.

[130] El diputado Brena ilustra la situación. "En veinticuatro horas, señor Presidente, les hemos dado una ley a los tranviarios porque era un servicio público y había interés en que se resolviese ese problema, incluso por la coacción de los propios interesados. En poco tiempo, casi en una sesión, íbamos a aprobar el proyecto sobre salarios de los obreros de la construcción, y estoy seguro que vamos a sancionarlo en una sola sesión, porque sentimos la presión de todos los interesados en la consagración de sus mejoras. Pero no sentimos la voz de los trabajadores rurales, que son cientos de miles de hombres que están padeciendo y tienen que trabajar en la miseria" (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 454, 28 de junio de 1943: 219).

[131] *Diario Rural*, "Los demagogos en estos tiempos pre-electorales quedan en evidencia", 9 de octubre de 1946, página 3.

la FR, quien acababa de publicar un libro, junto a su colega sanducero Dr. Miguel Saralegui, donde defendían posturas de atención a los problemas sociales del campo amparándose en una importante documentación, en especial sobre los rancheríos y la situación de los trabajadores rurales (Chiarino y Saralegui, 1944). Por otra parte, tal como se podrá comprobar en el capítulo siguiente, los católicos desarrollaron una importante labor de organización en el medio rural a partir de la figura del padre salesiano Horacio Meriggi, un impulsor de los sindicatos cristianos agrícolas en varios departamentos del país.

6. DE MOSCÚ A MONTEVIDEO: EL CAMPO Y LAS IZQUIERDAS.

El británico Eric Hobsbawm sugiere que "la historia del siglo XX no puede entenderse sin la revolución rusa" (Hobsbawm, 2007: 90). Para bien o para mal, sus repercusiones se extendieron a todos los rincones del planeta y en 1914 el comunismo había sobrepasado al anarquismo como posibilidad del espíritu revolucionario (Hobsbawm, 2007: 81). Los acontecimientos de la revolución bolchevique demostraron dos cuestiones claves. Primero, que para acceder al poder no se necesitaba un gran contingente de militantes. Muy por el contrario, era más determinante contar con una "vanguardia revolucionaria" disciplinada y comprometida con la causa que tener un gran número de componentes revolucionarios. Segundo, que la cuestión del acceso a la tierra resultó un elemento fundamental para atraer y comprometer a sectores campesinos rusos en el derrotero revolucionario (Hobsbawm, 2007: 72-81).[132] Por esas razones, el comunismo empezó a ser visto como una posibilidad cierta, propagandeado de un lado y temido del otro. Ya no era una restricción lo pequeño o ilimitada que fuera la organización de izquierda, como tampoco la proximidad o lejanía de los centros urbanos.[133]

En la primera de las dos "oleadas revolucionarias" (1917 y 1945) fue cuando se difundieron en América latina las ideas revolucionarias. Michael Löwy (2012) identifica tres períodos del marxismo en América latina: el primero sería el "período revolucionario" que abarca desde los 20' hasta mediados de los 30' donde la expresión teórica más profunda estuvo con el peruano José Carlos Mariátegui y con la revolución salvadoreña de 1932. Aquí la revolución latinoamericana

[132] Para ejemplos como los de Rusia y China, véase: Barrington Moore (1966) y Theda Skocpol (1979).

[133] Un episodio anecdótico ocurrió en la localidad de Curtina en el departamento de Tacuarembó, donde en la década de 1930 por unas horas se constituyó la República Socialista Soviética de Curtina luego de emborrachar al comisario y colocar una bandera en la plaza principal. Pueden consultarse los artículos periodísticos de Ignacio de Boni y de Carlos Ríos. Disponibles respectivamente en: https://ladiaria.com.uy/lento/articulo/2019/9/breve-historia-de-la-republica-socialista-sovietica-de-curtina/ y https://www.elpais.com.uy/que-pasa/revolucion-cambio.html

fue concebida como socialista, democrática y anti-imperialista. El segundo es el "período stalinista" de mediados de los treinta hasta finales de los cincuenta donde prima la visión e interpretación soviética con centro en Moscú. El tercero es el "nuevo período revolucionario" a partir de la experiencia cubana de 1959 y la emergencia de los radicalismos presentados por los movimientos guerrilleros (Löwy, 2012: 9-10).[134]

En el considerado "período revolucionario" los sucesos de la III internacional -o "internacional comunista" como también se la conoció- conformada en 1919 tuvo repercusiones de gran magnitud para el caso uruguayo en relación a los partidos de izquierda. De ese modo, en la década de 1920 Montevideo se convirtió en un centro de referencia para encuentros e intercambios entre militantes de la izquierda latinoamericana (Sarlo, 2020: 152-153). El Partido Socialista fue fundado en 1910, bajo el liderazgo de Emilio Frugoni (1880-1969) y al año siguiente obtuvo una banca en la Cámara de Representantes. A comienzos de la siguiente década, la mayoría de sus integrantes se mostraron favorables a aceptar las 21 condiciones de la Internacional Comunista de 1919 y se transformaron en Partido Comunista en 1921. Con un Frugoni reticente al cambio y en minoría se produjo la salida de la estructura partidaria y posterior refundación del Partido Socialista. De allí en más existieron más desencuentros que encuentros entre comunistas y socialistas hasta que en 1971 confluyeron dentro de la creación del Frente Amplio[135].

El Partido Comunista del Uruguay -luego de la transformación ocurrida en 1921- surge como un partido de ideología marxista-leninista que se situaba bajo el internacionalismo dictado por el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). Sin catalogarlo como una contradicción con lo anterior, los comunistas se sumergieron tempranamente dentro de las reglas de la democracia liberal (Yaffé, 2016: 176-179). En 1926 obtuvieron una banca en la Cámara de Representantes, aunque adoptaron una postura "anti-sistémica" y crítica hacia el "reformismo" implementado por los socialistas. A lo largo de tres décadas fueron despojándose, paulatinamente, del "extremismo revolucionario" original. Así, pasaron rápidamente del "frente único" (1921) y del "clase contra clase" (1928) a dirigir sus energías en la conformación de "frentes populares" (1935-1945) como expresión anti fascista (Yaffé, 2016: 180). Ello derivó en denodados esfuerzos por cultivar alianzas con socialistas o incluso brindar apoyos batllismo del Partido Colorado

[134] Para una descripción sobre la historia del marxismo en América latina, véase: Löwy (2012: 9-63).

[135] Para un somero repaso de las izquierdas socialista y comunista hasta la confluencia en el Frente Amplio, véase: Caetano (2020) "Historia mínima de Uruguay", pp. 196-211.

durante el gobierno de Juan José de Amézaga en 1943-1947 (Yaffé, 2016: 180-181). En relación a la "cuestión agraria", desde su fundación, el Partido Comunista concibió al latifundio como uno de los "principales enemigos" y bajo la concepción marxista-leninista se entendía que la incorporación de los trabajadores rurales sería indispensable en el marco de la acción revolucionaria (González Sierra, 1994: 49). Más allá de los planteamientos teóricos de la "era Gómez", no se pudo avanzar sustancialmente en atender los problemas del proletariado rural. Al respecto, varios autores coinciden en la importancia que tuvo el "viraje" de la estructura partidaria que se produjo en 1955 con la sustitución de Gómez y el comienzo de la era liderada por Rodney Arismendi (Leibner, 2011: 15-24; Turiansky, 2010: 21-27). [136]

Los socialistas combinaron elementos del marxismo y del liberalismo político. Aunque su marxismo se mantuvo lejano del leninismo desde los sucesos de 1919, por lo cual existió una proximidad al batllismo desde su impronta liberal, más aún luego del golpe de Estado de 1933 (Yaffé, 2016: 130-136).[137] Por lo tanto, en el plano internacional, los socialistas mantuvieron críticas hacia el régimen soviético y, en el plano nacional, sostuvieron una estrategia "reformista" para realizar transformaciones graduales desde la acción parlamentaria. Además, fueron extremadamente críticos del Partido Comunista por seguir orientaciones desde Moscú. En síntesis, originariamente el Partido Socialista abonó la "meta revolucionaria" desde una estrategia de "evolución legislativa" (Yaffé, 2016: 133). Desde 1922, luego de su refundación, el semanario *El Sol* se convirtió en el principal difusor de las ideas socialistas en la prensa escrita. En materia agraria, desde 1910 se encuentra en la declaración de principios del Partido Socialista que la "propiedad de la tierra asume todavía formas semi-feudales, con los despoblados latifundios en que un proletariado ignorante y sumiso vegeta en el atraso (…) hay, pues, una cuestión agraria por resolver" (Frugoni, 1944: 9). En 1913 presentó una iniciativa en la Cámara de Representantes sobre Contribución Inmobiliaria rural con una tasa progresiva sobre el valor de la tierra libre de mejoras realizadas (República Oriental de Uruguay, 1970: 123). El devenir de las siguientes

[136] Para más detalles de estas experiencias, véase: González Sierra (1994). Para una visión complementaria, con mayor cobertura de *El Popular* para los casos del arroz y la remolacha azucarera, consúltese: Juncal (2019).

[137] El golpe conservador del 31 de marzo de 1933 fue realizado por el presidente Gabriel Terra del Partido Colorado en alianza con el sector herrerista del Partido Nacional. El terrismo (1933-1938) realizó una reforma constitucional conservadora en 1934. En 1938 asumió la presidencia de Alfredo Baldomir del Partido Colorado y bajo otro golpe de Estado en 1942 (considerado como "golpe bueno"), se sancionó una nueva Constitución, ese mismo año, que restauró las garantías democráticas previas a 1933. La partidocracia uruguaya se desarrolló sin alteraciones hasta el golpe civil-militar del presidente colorado José María Bordaberry ocurrido el 27 de junio de 1973. Para más detalles, véase: Ruiz (2008a), Ruiz (2008b), Caetano y Rilla (1995).

décadas fue profundizando dicha prédica a favor de la colonización estatal como manera efectiva para contrarrestar las consecuencias sociales del latifundio. Siguiendo a Alberdi, Frugoni pregonaría que "hay que colonizar y poblar" (Frugoni, 1944: 8). Años más tarde, durante la Convención Nacional Constituyente de 1917, propuso -aunque sin el éxito esperado- incluir en el texto el principio de "uso obligatorio de la tierra" por el cual el Estado podría tener la potestad de expropiar aquellas explotaciones "improductivas" (Frugoni, 1944: 9; República Oriental del Uruguay, 1970: 118).[138]

En esta etapa de liderazgo de Frugoni, los socialistas presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1917 una solicitud para incluir el concepto de "uso obligatorio de la tierra" donde "se podría expropiar, por razones de utilidad pública, todo predio mantenido improductivo o baldío para entregarlos a quienes estén dispuestos a hacerlos producir".[139] En diciembre de 1930 fue presentada y aprobada ante el XI Congreso Ordinario la "Carta Agraria" donde se declararon algunos principios: "la desaparición del latifundio por los medios más expeditivos y eficaces" y la "defensa de los arrendatarios, de los pequeños propietarios, la acción de ordenamiento y contralor científico de la producción agrícola, los créditos, etc".[140] En 1941 en *El Sol* un artículo publicaba que "la reforma agraria será factible de realización cuando el campesinado obrero adquiera sentido de gremio".[141] Esta mirada "clásica" de los socialistas fue la que impulsó Frugoni y estuvo presente en la redacción de un proyecto de reforma agraria presentado al Parlamento en tres oportunidades (1913, 1940 y 1943).

Esta concepción socialista de defensa de los arrendatarios y de los pequeños propietarios era semejante a la desarrollada por sus pares argentinos. En ese sentido, era habitual que el líder socialista argentino Juan B. Justo, fuera citado directamente, en los discursos públicos enunciados por Frugoni. Sin embargo, debe advertirse que la estrategia socialista para el campo dejaba fuera a los asalariados, los que no parecían tener un lugar de reivindicación significativo. Muy por el contrario, al menos en Frugoni se encuentra cierta animadversión hacía los asalariados rurales, concibiéndolos como un tipo social al "servicio" de la burguesía. [142]

---

[138] Sobre el uso obligatorio de la tierra durante el período de Terra, véase: Nelly Da Cunha (1993).

[139] *El Sol*, 21 de julio de 1954. "El Partido Socialista y la cuestión agraria" por José Pedro Cardoso.

[140] *El Sol*, 21 de julio de 1954. "El Partido Socialista y la cuestión agraria" por José Pedro Cardoso.

[141] *El Sol*, 21 de noviembre de 1941, pág. 2. Artículo de Juan J. Martinotti. Citado por Jacob (2006: 27).

[142] En 1953, Frugoni habría calificado a los asalariados rurales como "plebe sumisa y despreciable que, sin aspiraciones ni gérmenes de capacidad política, no pudo ser un actor espontáneo y consciente (...) y sólo intervino

7. ALGUNOS RESULTADOS COMO ANTESALA DE LA DÉCADA DE 1940.

A pesar de los denodados esfuerzos del batllismo, la transformación de las estructuras agrarias quedó inconclusa. Siguiendo la conceptualización de Balsa (2015), dos visiones sociales agrarias se enfrentaron duramente: un "agrarismo crítico" con el batllismo del Partido Colorado como principal exponente y un "agrarismo defensor de la propiedad privada" donde se nuclearon los sectores conservadores, en especial la FR. En buena medida, ello respondió a la organización de las fuerzas "conservadoras" que en 1916 frenaron las reformas sociales del batllismo. Con el "alto de Viera" -conocido así en honor al discurso realizado por el presidente Feliciano Viera (1872-1927) del Partido Colorado -, se puso fin a la implementación de reformas sociales que caracterizó el período batllista. Ello contó con los apoyos de los principales sectores políticos conservadores del país: el herrerismo del Partido Nacional y los sectores disidentes del batllismo dentro del Partido Colorado. En ese sentido, fue en las urnas donde el batllismo tuvo su primer revés. El punto de inflexión se generó con la derrota electoral del 30 de julio de 1916, comicios para elegir representantes a la Convención Nacional Constituyente (Caetano, 2011: Rilla, 1985). La lectura de los resultados guarda estrecha relación con la dicotomía entre colegialistas y anti-colegialistas.[143] Más de un 50% del electorado se volcó por una opción "anti-colegialista", lo que en la época se leyó en clave de un cierto cansancio respecto a las reformas sociales del batllismo. La Constitución que entró en vigencia en 1919 instauró un Poder Ejecutivo denominado como "bicefálo" por su carácter de contar con un presidente y un Consejo Nacional de Administración integrado por nueve miembros.[144]

---

como oscuro servidor de la burguesía". (González Sierra, 1994: 48). Esto se modificará luego con la interpretación de Trías (1961: 60) de que los asalariados rurales eran "la clase más explotada del Uruguay".

[143] El batllismo, con su postura "colegialista", pretendió establecer una reforma constitucional con un Poder Ejecutivo colegiado de nueve miembros en sustitución de la figura presidencial y con renovación anual de un miembro del cuerpo. Ello implicaba elecciones todos los años y en el cálculo político de Batlle permitiría sucesivas victorias de su partido con la posibilidad de controlar el Poder Ejecutivo, pero exento de la personalización del poder. En contraposición, se fue articulando una oposición "anti-colegialista" entre los sectores conservadores que defendió el Poder Ejecutivo unipersonal. Allí se congregaron el Partido Nacional y el riverismo de Pedro Manini Ríos. En dicha contienda sufragaron 145 mil personas con un resultado categórico: el Partido Nacional obtuvo el 45%, el batllismo del Partido Colorado el 40% y los colorados anticolegialistas un 12%. Un restante 3% se repartió entre el Partido Socialista (colegialista) y la Unión Cívica (anti-colegialista). Para más detalles, véase: Demasi, Carlos (2004) "La lucha por el pasado. Historia y nación en Uruguay (1920-1930)"; Lincoln Maiztegui Casas (2005) "Orientales, tomo II"; Caetano, Gerardo (2011) "La República batllista", entre otros.

[144] El Consejo Nacional de Administración funcionó entre 1919 y 1933. Se conformaba por 9 miembros electos por un período de 6 años. Una tercera parte era renovada cada 2 años, de modo que existieron 7 elecciones entre 1920 y 1932. Vale aclarar que no había re-elección, por lo que si un candidato deseaba aspirar a un nuevo cargo

Un freno más definitivo aún para las intenciones batllistas fue el golpe de Estado de 1933, la nueva constitución de 1934 y el regreso al Poder Ejecutivo unipersonal con el gobierno conservador de Terra (1933-1938).[145] Los sectores batllistas quedaron excluidos del poder y de las posiciones de gobierno. Retornaron luego de una nueva interrupción democrática -esta vez considerado como "golpe bueno"- implementada por el presidente Alfredo Baldomir en 1942 y que permitió la "restauración" del batllismo a partir del año siguiente. La nueva ola batllista, en especial desde 1947 hasta 1958, impulsó un proceso de "industrialización dirigida por el Estado" que se nutrió del contexto mundial hasta la culminación la Guerra de Corea en 1953 (Bértola y Ocampo, 2013). En esa coyuntura, se retomaría la inconclusa tarea de transformar las relaciones de propiedad en el sector agrario. Antes de comenzar la década de 1940, varios conspicuos ruralistas advirtieron sobre los impulsos batllistas y de las izquierdas por avanzar en la organización de asalariados y productores familiares en el campo uruguayo. Fue así que sectores católicos y ruralistas emprendieron nuevas tácticas, vinculadas a una organización "desde abajo", como manera de retener su legitimidad en el medio rural, frenar a sus adversarios y establecer una nueva estrategia "conservadora".

debía esperar un lapso intermedio de dos años entre el cese y la nueva asunción. Entre las potestades del cuerpo estaban la designación de algunos ministros y la elaboración del presupuesto nacional.

[145] Durante 1923 y 1931 con sucesivas presidencias del Partido Colorado de Baltasar Brum (1919-1923), de José Serrato (1923-1927) y de Juan Campisteguy (1927-1931) existieron algunos tibios intentos por presentar proyectos impositivos sobre la tierra, pero con fuertes resistencias. Allí destaca en 1927 una ley de impuesto al ausentismo y en 1929 sobre el impuesto progresivo a la tierra (Frega, Maronna y Trochón, 1982: 64).

CAPÍTULO 4

EL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN: ¿UN EUFEMISMO PARA LA REFORMA AGRARIA? (1943-1948)

no te olvidés del pago
si te vas pa' la ciudad
cuanti más lejos te vayas
más te tenés que acordar

cierto que hay muchas cosas
que se pueden olvidar
pero algunas son olvidos
y otras son cosas nomás

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "pal que se va"

0. INTRODUCCIÓN.

Las diferentes visiones sociales sobre el desarrollo agrario en la década de 1940 se saldaron con un acuerdo que permitió la creación de una nueva institucionalidad: el Instituto Nacional de Colonización (INC) en enero de 1948. Sin embargo, las soluciones propuestas fueron muy dispares entre los diferentes sectores políticos y sociales que se disputaron no sólo la dirección, sino también la conceptualización de la noción de "reforma agraria". Incluso algunos partidos políticos evitaron expresamente el uso de la palabra. Por cierto, "colonización" emergió entre 1944 y 1947 como un eufemismo de "reforma agraria". Un síntoma claro de ello, tal como si no se quisiera nombrar o designar a la reforma agraria como tal, es que la nueva institucionalidad no llevó el nombre de Instituto Nacional de Reforma Agraria.[146]

Los sectores políticos batllistas, socialistas y comunistas intentaron avanzar hacia un marco regulatorio más radical como forma de modificar la realidad social agraria existente. Resulta que en los tres casos se aprecian propuestas más ambiciosas que la finalmente negociada y aprobada en 1948. Como rasgo común tuvieron la pretensión de conformar un ente autónomo, un elemento para nada innovador si se toma en cuenta el texto consagrado y que era una demanda sumamente extendida en la época. En cambio, sí se pueden encontrar peculiaridades respecto al tipo de representación en el directorio, a las fuentes de financiamiento y al rol de las expropiaciones en la "reforma agraria" que pretendieron impulsar. Por ejemplo, en relación al directorio, los batllistas quisieron generar una mayor incidencia de los partidos políticos; mientras que los socialistas

[146] Esta apreciación se la escuché al ex ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el ingeniero agrónomo Ernesto Agazzi. Comparto plenamente el planteo.

parecieron asumirse como más técnicos al otorgarle en su proyecto roles específicos a dependencias estatales vinculadas al conocimiento agrícola; y finalmente, los comunistas sentaron las bases para una participación directa de los sujetos sociales agrarios implicados mediante elecciones de sus representantes en el directorio. Del mismo modo, batllistas y socialistas fueron los portadores del "agrarismo crítico" por lo cual coincidieron en más de una oportunidad en la necesidad de utilizar la figura jurídica de enfiteusis para disputar los alcances de la propiedad privada de la tierra. Sin embargo, ello no resultó algo sumamente extendido dentro de las filas batllistas, en algunas oportunidades se alzaron voces discrepantes que se asociaron a los temores del pasado sobre un adversario político determinante, la FR. Así, otras expresiones del batllismo, más próximas a la CNFR, se orientaron a otorgar la tierra en propiedad individual o bajo arrendamiento. Y aunque defendieron la expropiación, lo hicieron más tímidamente. La expropiación solo se podría fundamentar bajo determinadas condiciones y en espacios marginales del mercado de tierras, ya sea por su ubicación en el territorio o por la presencia de sus propietarios. En una posición más intransigente se ubicó el Partido Comunista con su concepción de "reforma agraria" sustentada en "sujetos sociales de clase" que implicaba una importante política de expropiaciones.

En la vereda opuesta se encontraron los sectores del herrerismo del Partido Nacional acompañado de las gremiales ganaderas (FR y ARU) que fueron nuevamente los principales "defensores de la propiedad privada" en el sector agrario y férreos opositores de cualquier injerencia estatal en la realidad agraria. En un plano intermedio, se encontraron algunos representantes del nacionalismo, otros del nacionalismo independiente e incluso de la Unión Cívica. En estas posturas se abogó por algunas políticas de colonización agraria, aunque nunca pusieron en discusión las relaciones sobre la propiedad de la tierra. En definitiva, la "reforma agraria" en estos casos constituían situaciones tales como generar un "mejoramiento rural", en otros casos otorgar soluciones a los arrendatarios desalojados o incluso dar garantías a los productores para impulsar el crecimiento del producto agrario, en especial del stock ganadero.

1. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y SU RECEPCIÓN EN URUGUAY.

Es importante remitir a algunos antecedentes que, por más que se puedan considerar lejanos, influyeron en el clima de época. En los países del cono sur se seguían de cerca las políticas agrarias europeas de las primeras tres décadas del siglo XX. En el círculo rioplatense fue sumamente importante la influencia de los debates europeos sobre la reforma agraria en el período

de entreguerras (1919-1939) con una interesante recepción de las políticas y propuestas que se desarrollaron en el "viejo continente" (Hora, 2018; Hobsbawm, 2007: 74).[147] A pesar de que se seguían de cerca, en el caso uruguayo luego de la derrota del batllismo en 1916, las polémicas europeas en materia agraria no encontraron el clima adecuado para su impulso político. Algo más decisivo fueron los sucesos de la década de 1930. Aunque la Constitución mexicana de 1917 ya había consagrado la "función social de la tierra", es de suponer que algo mayor fue el impacto de la profundización de la reforma agraria durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en el segundo lustro de la década de 1930 (Maldonado, 2008; Wolf, 1972). De forma semejante, amparado en estrechos lazos culturales, los sucesos en la península ibérica permitieron posicionarse en un bando u otro. Los resultados de la guerra civil española (1936-1939) y la "contrarreforma conservadora" que se inició con el franquismo (1939-1975) marcaron el final de una agenda de reforma agraria liderada por la izquierda republicana en la década de 1930 (Robledo, 2010; Cobo Romero, 2007).[148] Sin embargo, los fundamentos de la reforma agraria cruzaron el Atlántico y permitieron dar forma a una prédica política que encontró asidero en el Río de la Plata. En Uruguay, no existieron demasiadas posibilidades para hablar de una "reforma agraria" hasta 1940. Concluida la etapa la "República conservadora" (1916-1929) y el "terrismo" (1933-1938)[149], apareció un proyecto de César Charlone y Esteban A. Elena en 1939 que propuso la "creación del Banco agrario e industrial con la fusión de otros organismos", abriendo nuevamente el debate público sobre la tierra.[150]

[147] Un desarrollo específico puede encontrarse en: Hora (2019) "El debate sobre el latifundio en la Argentina de entreguerras" En: Historia agraria, 79, diciembre 2019, pp.131-159.

[148] Sobre los intentos de los socialistas españoles, puede consultarse: "Por la reforma agraria hacia la revolución. El sindicalismo agrario socialista durante la II República y la Guerra Civil (1930-1939)" de Francisco Cobo Romero (2007).

[149] A pesar de ello, entre 1925 y 1929 pueden identificarse siete iniciativas legislativas, a lo que debe sumarse la sanción de la ley que creó la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU. En 1925 los diputados colorados Pedragosa Sierra, Luis Giorgi, Francisco Ghigliani, Ítalo Perotti, Abelardo Carnelli y Alfeo Brum presentaron un proyecto de "Banco Agrario e industrial del Estado". En 1929, se presentaron varias propuestas: Ricardo Cosio y Juan F. Guichón "Creación del Banco de Colonización e industrias del Estado"; Edmundo Castillo y Javier Mendívil "Tierras del Pueblo"; Baltasar Brum y Edmundo Castillo "Se declara de utilidad pública los campos de pastoreo"; y Arturo González Vidart y Manuel Albo "Instituto Nacional de Colonización". En 1932 se presentaron dos proyectos Juan F. Guichón, Luis A. Brause, Luis Batlle Berres, Rogelio C. Dufuor y Clemente I. Ruggia "Empréstito de tierras públicas" y Agustín Minelli "Propietarios de tierras públicas".

[150] Este proyecto intentó unificar cuatro dependencias: sección fomento y colonización del BHU, sección crédito agrícola de habilitación del BROU, servicio oficial de distribución de semillas del MGA y Colonia Itapebí, hoy propiedad del Estado.

Luego de culminada la II Guerra Mundial (1939-1945), el escenario político internacional se modificó sustancialmente con la consolidación de dos hegemonías antagónicas: Estados Unidos y la Unión Soviética, pautando una serie de confrontaciones que se expresaron en los planos económico, político y cultural (Hobsbawm, 2007). En América latina siguió siendo determinante la influencia norteamericana, aunque desde 1947 en adelante, ya se instaló definitivamente en el marco de la contienda de la "guerra fría". Por otra parte, nuevas "reglas de juego" se establecieron en los tratados de Bretton Woods de 1944: la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la conformación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la instauración del dólar como moneda de comercio internacional (Hobsbawm, 2007).

Fue precisamente en ese contexto de segunda posguerra donde emergieron importantes debates sobre las formas de propiedad y tenencia de la tierra en varios ámbitos. La "reforma agraria" comenzó a tener más vigor en los debates y la acción política, tanto europea como latinoamericana, impactando decididamente unos años más tarde en algunos países asiáticos y africanos que transitaban diferentes procesos de descolonización. También fue determinante, en especial en Europa y América latina, el avance de los "derechos sociales" y "derechos laborales". En Uruguay, aunque ya existía una trayectoria sumamente importante en dicha materia desde las primeras décadas del siglo XX con el batllismo, se consagró una nueva oleada de leyes sociales y laborales que tuvo en la ley de Consejos de Salarios (1943) su buque insignia.[151]

En materia agraria, dentro de la ONU se conformó una institución que fue cardinal para el diseño de las políticas de la agricultura en países subdesarrollados y muy especialmente para Uruguay: la FAO. Al mismo tiempo, los países de Europa del Este transitaron hacia reformas agrarias dentro de regímenes socialistas (Yugoslavia, Rumanía, Hungría, Bulgaria, Polonia y Checoslovaquia) que persiguieron tres objetivos simultáneos: redistribuir grandes propiedades, reducir el número de los minifundios y mejorar las oportunidades de inserción de los productores en los mercados. Según Judt (2006: 204) el plan era "completar" las inconclusas revoluciones burguesas de 1848 que no pudieron derribar las sociedades de base agraria. Uno de los principales desafíos fue mejorar las perspectivas económicas de la masa campesina y al mismo tiempo extirpar los vestigios autoritarios del mundo rural que se consideraron como bastante próximos al

[151] Para un repaso interesante sobre la evolución del "derecho social", véase: Juan Manuel Palacio (2018). Sobre los cambios en la clase trabajadora uruguaya y la ley de Consejos de Salarios, véase: Porrini (2005). Para una aproximación a la exclusión de los trabajadores rurales de los consejos de Salarios, véase: Juncal (2018).

fascismo.[152] Como contracara, también apareció una promoción de reformas agrarias "liberales" en países asiáticos bajo la iniciativa de Estados Unidos como suponen, por ejemplo, los casos de Japón en 1946 y Formosa en 1949 (Le Coz, 1976: 135-136).

Con este panorama internacional como telón de fondo, en el contexto latinoamericano desde algunos años antes ya se estaban generando nuevas instituciones en materia agraria. El 7 de octubre 1942 surgió el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) con una inauguración oficial al año siguiente en Costa Rica, en marzo de 1943. Un año más tarde, el 15 de enero de 1944, el IICA adquirió carácter de organización interamericana en virtud de la Convención multilateral de los Estados Americanos en la Unión Panamericana. A esa altura, varios países latinoamericanos ya habían dado algunos pasos importantes en la legislación referida a la "reforma agraria". En tal sentido, Venezuela sancionó una temprana ley de reforma agraria (13 de setiembre de 1945), lo que fue continuado por Argentina y Uruguay. En agosto de 1940, Argentina creó el CAN mediante una ley nacional que continuaba un interesante proceso iniciado por algunas provincias en la década anterior, entre ellas: Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba (Balsa, 2012: 68-74; Balsa, 2013: 110-111). Con el ascenso del peronismo al gobierno en 1946 se acentuó aún más la prédica de "tierra para el que la trabaja", una frase que trascendió ampliamente el contexto espacio-temporal de su génesis en la revolución mexicana de 1910.[153]

2. MARCO POLÍTICO: LA "RESTAURACIÓN BATLLISTA".

En 1942 ocurrieron tres sucesos relevantes para la historia política uruguaya: el denominado "golpe bueno" de Alfredo Baldomir del 21 de febrero, la nueva Constitución del 27 de marzo y las elecciones nacionales del 27 de noviembre que posibilitaron la "restauración" del batllismo a posiciones de gobierno (Rilla, 2008: 292). El nuevo contexto político que se inauguró intentó saldar las restricciones y los embates conservadores que pautaron la década anterior.[154]

---

[152] De modo similar ocurrió algunos años más tarde, ya en los cincuenta en el "mezzogiorno" italiano (sur del país) por intermedio de una reforma agraria parcial (Le Coz, 1976: 262-276).

[153] Sobre la utilización de dicha frase en el primer peronismo puede consultarse el trabajo "Las discursividades sobre la cuestión agraria durante el peronismo clásico" de Javier Balsa (2015).

[154] A finales de la década de 1930, el terrismo -un sector conservador del Partido Colorado que se desmembró del batllismo en 1933- se fragmentó en dos corrientes políticas con liderazgos que orbitaron el círculo íntimo de Gabriel Terra: por un lado, el baldomirismo encabezado por Alfredo Baldomir, cuñado de Terra y jefe de Policía durante el golpe de Estado de 1933 y, por otro lado, el blancoacevedismo conducido por Eduardo Blanco Acevedo, consuegro de Terra y titular del Ministerio de Salud Pública entre 1933 y 1936. Ambos concurrieron como candidatos presidenciales, bajo el lema Partido Colorado, a los comicios nacionales del 27 de marzo de 1938. Los resultados consagraron a Alfredo Baldomir como presidente de la República, luego de presentarse como el "menos continuista"

A nivel político, el nuevo régimen tuvo dos modificaciones sustantivas. En primer lugar, la nueva Constitución de 1942 eliminó el Senado del "medio y medio" conformado por treinta miembros que repartía quince bancas a la lista más votada del lema más votado y otras quince bancas para la lista más votada dentro del lema que obtuviera el segundo lugar. En otras palabras: entre 1934 y 1942 no existió una representación proporcional de votos en la composición del Senado de la República. Si bien con la nueva constitución de 1942 se mantuvo el número de treinta Senadores, sumado a la integración del vicepresidente de la República como presidente del cuerpo, se instauró un sistema de representación proporcional. En segundo lugar, el nuevo texto constitucional otorgó libertad al presidente de la República para la conformación del gabinete ministerial, eliminando una disposición constitucional de 1934 que exigía la coparticipación con el partido opositor mayoritario. En definitiva, ambas modificaciones quitaron los beneficios que el herrerismo del Partido Nacional gozó entre 1934 y 1942: contar con la mitad de los integrantes en el Senado (15) y tener la potestad de designar al menos tres ministros en el Poder Ejecutivo (Ruiz, 2008a:87).

En ese contexto se celebraron las elecciones del 29 de noviembre de 1942 que consagraron como presidente de la República a Juan José Amézaga, tras un resultado aplastante en favor del Partido Colorado con el 57,2% frente a un 22,84% del Partido Nacional. El mandato presidencial de Amézaga (1943-1947) se caracterizó por una mayoría relativa del batllismo con aproximadamente un tercio de legisladores en ambas cámaras.[155] En ese sentido, apostó a la

---

entre las dos opciones originadas en el seno del terrismo. La presidencia de Baldomir (1938-1943) estuvo pautada por las discrepancias con los sectores más conservadores que pretendían mantener la alianza del "régimen marzista": el terrismo -ya devenido en blancoacevedismo- del Partido Colorado y el herrerismo del Partido Nacional que continuaba liderado por Luis Alberto de Herrera (Frega, Maronna y Trochón, 1987: 87). En ese escenario, el baldomirismo -para distanciarse de blancoacevedistas y herreristas- tuvo que aproximarse a tres grupos políticos que fueron relegados entre 1933 y 1942: el batllismo del Partido Colorado, el Partido Nacional Independiente -un sector no personalista dentro del Partido Nacional, que se escindió en la coyuntura 1931-1933- y el Partido Comunista. Estos acercamientos convergieron en la necesidad de retornar a las garantías democráticas existentes previo al golpe de Estado de 1933. Así, en las postrimerías de la gestión de Baldomir, el 21 de febrero de 1942 se produjo un nuevo golpe de Estado -denominado como "golpe bueno"- que fue ejecutado por el propio presidente y que inauguró un nuevo contexto político. La expresión de "golpe bueno" corresponde a Juan Andrés Ramírez del Partido Nacional Independiente. Para más detalles, véase: Frega, Maronna y Trochón (1987:121).

[155] El Senado de la República quedó integrado con veinte senadores del Partido Colorado -once batllistas, cuatro baldomiristas, cuatro blancoacevedistas y uno riverista-, siete del Partido Nacional, tres del Partido Nacional Independiente y uno de la Unión Cívica. Mientras que la Cámara de Representantes se conformó por cincuenta y ocho bancas del Partido Colorado: treinta y cuatro del batllismo y veinticuatro bancas de los sectores más conservadores -sumando al baldomirismo, blancoacevedismo y el riverismo de Pedro Maniní Ríos-. Fuera del lema, la oposición mayoritaria pertenecía al Partido Nacional que sumaba veintitrés bancas, el Partido Nacional Independiente con once bancas, los católicos con cuatro bancas, los comunistas con dos bancas y los socialistas tan sólo una banca. Dicha

construcción de una "auténtica coalición transaccional" con la articulación de los tres sectores del coloradismo (batllismo, baldomirismo y blancoacevedismo) y el Partido Nacional Independiente (Caetano y Rilla, 1995: 28).[156]

3. LA SITUACIÓN SOCIAL AGRARIA (1937-1951).

La ausencia de Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV) entre 1908 y 1963 hace necesario recurrir a los Censos Generales Agropecuarios (CGA) como forma de acercarse al número de pobladores del medio rural durante la década de 1940. La estimación más habitual procede de los datos del CGA de 1937 que sitúa en 2.093.331 los habitantes del país y una población rural de 342.359 personas (Jacob, 1981b: 18). En 1937 solamente el 16, 35% vivía en el medio rural, un valor relativamente más bajo al observado en el CGA anterior de 1916: 19,56%. El CGA de 1937 también permitió evidenciar que en la agricultura se requería un trabajador cada 10 hectáreas agrícolas, mientras que la ganadería ocupaba un trabajador cada 102 hectáreas (Jacob, 1981b: 16).

A pesar de los posibles inconvenientes metodológicos resultantes de las estimaciones utilizadas, los datos permiten identificar varios problemas sociales agrarios de relevancia en la época. Por un lado, la creciente desocupación rural que se manifestaba en el "éxodo rural" hacia las ciudades y que inspiraba frases tales, como la realizada por Julio Martínez Lamas (1930) de que "la población vacuna desplaza a la humana" (Jacob, 1981b: 13-14). En efecto, según el CGA de 1937, el país contaba con más de ocho millones de vacunos y cerca de veinte millones de ovinos, lo cual otorgaba una notoria imagen de "país ganadero". El mote de "país ganadero" también surgió del atraso de la agricultura nacional en comparación con algunas provincias argentinas. Según un estudio de Martínez Lamas (1946), a partir de un análisis comparativo sobre dos áreas semejantes de 75 mil kilómetros cuadrados en Entre Ríos y en Uruguay (que incluyó a siete departamentos: Soriano, Rio Negro, Paysandú, Salto, Artigas, Durazno y Flores), se daba cuenta del "relativo atraso" de la superficie arable y de la agricultura oriental (Martínez Lamas. 1946: 247-254).

---

composición significó la necesidad de negociar por parte del batllismo relaciones parlamentarias con "socios" dentro y/o fuera del propio Partido Colorado.

[156] El Partido Nacional Independiente fue una escisión del Partido Nacional como consecuencia de las alianzas entre terristas (Partido Colorado) y herreristas (Partido Nacional) en 1933. Su unificación con el Partido Nacional se produjo nuevamente en la contienda electoral de 1958 (Caetano y Rilla, 1995: 28).

Por otra parte, se encontraba la situación de los "rancheríos", donde vivía y se reproducía la mano de obra de las estancias, y que era considerado como uno los principales problemas sociales del medio rural. Según diversos informes, allí se condensaba la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades (entre ellas: tuberculosis, "mal de Chagas" y la sífilis), la natalidad ilegítima, la promiscuidad, la delincuencia, etc. (Jacob, 1981b: 16; Chiarino y Saralegui, 1944). Un nuevo CGA en 1951 contabilizó a la población rural en 453.912 personas, lo cual significaría el umbral más alto a lo largo de todo el siglo XX. Desde allí en más, los consecutivos relevamientos muestran un franco descenso de población rural hasta nuestros días (el último CNPV de 2011 señala que apenas el 5% reside en el medio rural).

En definitiva, la "cuestión social agraria" se convirtió en uno de los tópicos más importantes en las dos legislaturas del período 1943-1950. En primer término, la propiedad de la tierra fue, sin dudas, un tema central con motivo de la alta presencia de latifundios, la inestabilidad de los productores arrendatarios y la necesidad de establecer planes colonizadores para la agricultura. El régimen de tenencia de la tierra fue uno de los aspectos más preocupantes: cerca de la mitad eran propietarios y la otra mitad presentaba distintas situaciones carentes de propiedad (arrendamiento, medianería u ocupación o incluso distintas combinaciones entre propiedad, arrendamiento y medianería). En segundo término, las relaciones laborales adquirieron relevancia en el debate político entre 1943 y 1946. Los trabajadores rurales resultaron excluidos de la negociación colectiva y de asignaciones familiares que se estipularon en la Ley 10.449 de Consejos de Salarios (1943). En cambio, en 1946 se sancionó la ley 10.809, conocida como "Estatuto del Trabajador Rural" (ETR), para regular condiciones de trabajo de los asalariados agropecuarios (Juncal, 2019). En tercer término, las carencias de vivienda se dividían en tres situaciones: los agricultores, los peones de estancia y los rancheríos (Chiarino y Saralegui, 1944: 210-211). Este último era el más acuciante de ellos luego de la realización del "Censo de rancheríos" (1943), encomendado por el diputado de la Unión Cívica Tomás Brena. En 1944, el libro "Detrás de la ciudad" de Chiarino y Saralegui exponía que "hechas, pues, todas las deducciones, siempre excederá de 500 el número de rancheríos, con una población que no bajará de las 100.000 personas. He ahí, numéricamente expuesta, la intensa gravedad del problema" (Chiarino y Saralegui, 1944: 341). Por otro lado, las condiciones de vivienda e higiene de los peones de estancia se regularon tímidamente en la Ley 10.809 sobre ETR, mientras que la situación de la vivienda en la agricultura, sin regulación aún, quedó incluida dentro de algunos debates que se registraban sobre "reforma

agraria". En cuarto término, a finales de los años 30' la educación rural se conformaba por 967 escuelas rurales y una matrícula de 56.900 niños y niñas (Chiarino y Saralegui, 1944: 376-391).[157] En la siguiente década, el presupuesto para las mejoras materiales de los centros educativos, la formación de maestros rurales, los "tipos" de escuela rural (distinguiendo tres formas según el medio: agrícola, ganadero o rancherío) y el plan educativo resultaron los principales asuntos de la educación rural en el ámbito público.[158] En 1949, como resultado de varios congresos de maestros rurales, se modificó el plan de estudios de educación rural de 1917.[159] Los respectivos congresos e intercambios entre maestros rurales visibilizaron los sensibles problemas del agro uruguayo: el éxodo rural, el acceso a la tierra, las carencias de vivienda, las condiciones de explotación de los trabajadores rurales, etc.

Ingresando específicamente en la cuestión de la tierra, a comienzos de los años cuarenta la colonización de tierras públicas en Uruguay continuaba siendo administrada por la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU y hasta 1947 adjudicó poco más de 200.000 hectáreas (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 61-70). El informe de la Comisión de Reforma Agraria del Senado de la República sostenía que: "el total de la superficie adquirida para colonizar por la Sección Fomento Rural es de 140.407 hectáreas más 20.011 hectáreas colonizadas con intervención de la Comisión Asesora de Colonización y 43.089 hectáreas de operaciones aisladas; en total la superficie colonizada con intervención del Estado asciende a 203.507 hectáreas" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 70).

4. EL ROL DEL MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA.

El Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGA) fue creado por la ley 9.463 del 19 de marzo de 1935 -conocida también como "Ley orgánica de los ministerios"- en el transcurso del gobierno de Terra (1933-1938).[160] En el período de Baldomir, la gestión ministerial del ingeniero Ramón Bado estuvo caracterizada por un rol más activo del Estado en los asuntos agrarios con el

[157] Entre 1972 y 1981 las escuelas rurales descendieron su matrícula pasando de 52.416 a 41.084 niños y niñas (Soler, 1984:184-185).

[158] Un estudio realizado en 1936 por Roberto Abadie Soriano determinó que una tercera parte (317 escuelas) funcionaban en edificios malos o pésimos. Además, 61 escuelas no tenían vivienda para los maestros rurales y 215 poseían viviendas pésimas (Chiarino y Saralegui, 1944: 376). Una aproximación a los niveles educativos del medio rural en 1963 se puede consultar en el anexo 2.

[159] Para un análisis comparativo de los planes de estudio de la educación rural en Uruguay, véase: Miguel Soler Roca (1984), "Uruguay. Análisis crítico de los programas escolares de 1949, 1957 y 1979"

[160] Ley 9.463 disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9463-1935. (Consultado el 19 de junio de 2020).

propósito de "aportar al mejoramiento del ruralismo, la orientación, el apoyo y la ayuda que requiere su emancipación económica".[161] En tal sentido, el MGA tuvo injerencia en muchos temas relativos a su cartera: la nacionalización de "La Tablada" (decreto-ley 24 de julio de 1942) que permitió la organización de un nuevo régimen administrativo para el peso del ganado que era destinado al frigorífico; la sanción de un nuevo Código Rural (decreto 14 de junio de 1941 y actualizado por decreto-ley de 13 febrero de 1943) con la redacción del Dr. Daniel García Acevedo; la firma de un convenio de lanas con Estados Unidos, aprobado por el decreto-ley del 16 diciembre 1942; y la elaboración de disposiciones y medidas para combatir los problemas generados por la sequía de 1940-1941. También se realizaron una serie de reformas que permitieron reestructurar la cartera y brindar un mayor conocimiento sobre la producción agropecuaria, una de las principales debilidades del país hasta ese momento. Para ello, la Dirección de Agronomía tomó un rol más activo a través de varias acciones: fijación de un censo ganadero permanente (artículo 15 del decreto-Ley de 24 de julio de 1942 y el Decreto-Ley de 27 de enero de 1943); se realizó un "fichaje de agricultores" (Ley 9.997 del 31 de diciembre de 1940); se constituyó un contralor lechero (decreto del 6 de mayo 1940); se organizó el pedigree avícola industrial (decreto del 4 de junio de 1941); y se estableció un marco normativo para fomentar y desarrollar el cooperativismo (Ley 10.008 de 25 de abril de 1941). Adicionalmente, en el sector "Economía y Estadística Agraria" se comenzaron una serie de estudios sobre comercialización de las cosechas de trigo, girasol, maní, lino, y régimen de importación de maíz, afrecho, afrechillo, forrajes, y otros productos en déficit dentro del mercado interno.[162] Se promovieron espacios de comunicación y difusión de las actividades ministeriales a través de revista "Mercados del mundo" (17 febrero 1943) y de las radiodifusoras nacionales.[163]

En la Dirección de Ganadería el objetivo central fue el mejoramiento de la sanidad animal. Por ello se destinaron recursos y acciones para: la lucha contra la sarna ovina (Ley 10.019 de enero 20 de 1942); el plan de lucha contra la garrapata (Ley 9.965 del 14 noviembre de 1940); la sarna

[161] Mensaje del presidente de la República, don Alfredo Baldomir a la asamblea general al inaugurarse el primer período de la XXXIV legislatura. Ministerio de Ganadería y Agricultura. 1943. Ramón F. Bado (República Oriental del Uruguay, 1970: 101).

[162] También se desarrollaron algunas acciones en las otras secciones de la Dirección de Agronomía, a saber: "Forestal", "Avicultura", "Defensa y Fomento Agrícola", "Patología y Entomología Vegetal" y Servicio de "Reproductores y Puestos de Monta".

[163] La revista "mercados del mundo" se dedicaba a temas agropecuarios y en 1942 estuvo dirigida por el ingeniero agrónomo Alfredo L. Weiss. Véase: *Diario Rural*, "Un aspecto de la reforma agraria. Interesantes apreciaciones", 4 de noviembre de 1942, página 1.

bovina (decreto del 19 agosto 1942); las acciones sanitarias sobre tuberculosis del ganado lechero (Ley 10.045 del 20 febrero 1942); y la creación de un laboratorio de biología animal (1941) donde se incorporó el servicio de serodiagnóstico de la Brucelosis y Pullorosis. En el Servicio Oficial de Distribución de Semillas se consiguieron importantes avances que permitieron reducir considerablemente los gastos sobre el costo de la semilla (período 1938-1943) y se impulsó el trabajo del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional "La Estanzuela". Sin embargo, dos temas tuvieron una postergación en la gestión de Ramón Bado: el proyecto de ley forestal y el proyecto de reforma agraria.

El lento proceso de adjudicación de tierras convergió con las crecientes demandas hacia la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, por lo que antes de finalizar la administración del gobierno de Alfredo Baldomir, en setiembre de 1942, el titular del ministerio de Ganadería y Agricultura, Ramón Bado, presentó un texto de "reforma agraria". La propuesta consistió en "ordenar y racionalizar los medios de acción y de conocimiento, con el criterio de orientar la colonización en el país, dándole los elementos legales al BHU, para una acción más enérgica en materia de redistribución de las tierras*"* (Rovetta, 1961: 28). Ese mismo año, Alfredo S. Vigliola del Partido Nacional presentó un proyecto de "Instituto Agropecuario del Uruguay". Ambas propuestas no alcanzaron a tener ni siquiera tratamiento parlamentario.[164]

Al asumir Amézaga como presidente, en marzo de 1943, designó como ministro de Ganadería y Agricultura (MGA) al nacionalista independiente Arturo González Vidart[165]. Una de

[164] Los proyectos de Emilio Frugoni (1940), Ramón Bado (1942) y Alfredo Vigliola (1942) reanudaban un debate que contaba con nueve propuestas sobre colonización agraria presentadas en el Parlamento en las décadas de 1920 y 1930.

[165] Arturo González Vidart (1896-1990) era oriundo del departamento de Cerro Largo. En 1920 se recibió de ingeniero agrónomo con una tesis de 91 páginas que refería a la "tasación de un establecimiento agropecuario" y cuyos principales resultados publicó como artículo en 1921 en la Revista Agros de la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA) ("Apuntes sobre tasaciones rurales", 1921, Revista Agros, volumen 5, números 50-53, pp. 13-16). Rápidamente ingresó a la política partidaria donde fue diputado entre 1926 y 1933 por el Partido Nacional representando a los departamentos de Montevideo (1926-1929) y Cerro Largo (1929-1933). El 5 de julio de 1929 presentó junto al diputado Manuel Albo una propuesta de "Instituto Nacional de Colonización" que no llegó a ser debatida en el Parlamento. Ese mismo año publicó en el Boletín de la Asociación de Ingenieros Agrónomos un artículo sobre el tema: "Consideraciones sobre el problema de la colonización agraria en el país" ("Consideraciones sobre el problema de la colonización agraria en el país". En Boletín de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, volumen 1, número 1, julio 1929, páginas 3-6). Luego del golpe de Terra en 1933, formó parte de un minúsculo grupo de dirigentes nacionalistas, batllistas e "independientes" que emprendieron un fracasado levantamiento armado contra la dictadura durante los meses de enero y febrero de 1935 (Nahum, Cocchi, Frega y Trochón, 2007: 14). Con el regreso de las garantías democráticas formó filas dentro del nacionalismo independiente y en 1942-1943 integró el consejo directivo de la Federación Rural en calidad de vocal (La integración del consejo directivo de la Federación Rural puede consultarse por ejemplo en: Diario Rural, 1 de mayo de 1943, página 16). Con su salida del MGA realizó un

sus primeras participaciones relevantes fue en junio cuando tuvo que concurrir al Parlamento nacional. En esa ocasión se debatió un proyecto que culminó con la ley 10.449 de Consejos de Salarios (10 noviembre de 1943) y González Vidart acudió en nombre del Poder Ejecutivo para solicitar el desglose de un capítulo referido al "salario rural".[166] En la Cámara de Representantes sostuvo que "el problema más grave de la campaña es el que se refiere a la organización de la familia".[167] Enumerando varios elementos, sugirió tratar el tema de los salarios rurales de forma separada al ámbito urbano (industria y comercio) por su complejidad y prometió presentar un texto de Estatuto del Trabajador Rural en los siguientes meses.[168] El 24 de noviembre de 1943 fue convidado a disertar en un "ciclo de conferencias sobre Reforma Agraria" que organizó el Club Banco Hipotecario, dando continuidad a las exposiciones de Emilio Frugoni y Antonio Rubio realizadas en setiembre de ese mismo año. De forma sorpresiva comenzó su discurso aclarando que "no voy a abordar directamente el tema de la 'Reforma Agraria', porque ya existen numerosos antecedentes reunidos en las carpetas legislativas" (González Vidart, 1944: 66). Su disertación se basó en datos procedentes de los sucesivos censos agropecuarios realizados entre 1916 y 1937, con los que fue describiendo la situación del medio rural. En ordenadas palabras fue presentando el panorama agrario en que se encontraba el comienzo de su gestión: un notorio estancamiento de la producción que se expresaba en el descenso del stock bovino (en 1937 era inferior a 1924 y levemente superior a 1930) y el descenso del stock ovino (en 1937 inferior a 1930). Ello estaba acompañado por un exceso de faenas por "causas anormales", con motivo del abastecimiento a las fuerzas aliadas que participaban en la segunda guerra mundial. La agricultura tampoco mostraba signos demasiados alentadores y apenas superaba las 900 mil hectáreas, aunque aclaró que una buena parte se dedicaba a praderas artificiales. A su juicio, todo ello tenía impacto en la baja considerable en el precio de la tierra y en particular en el éxodo de la juventud rural (González Vidart, 1944: 66-83). En definitiva, esos componentes determinaban algunos de los factores que

perfeccionamiento en profesional en Sudáfrica, Nueva Zelanda y Gran Bretaña entre 1948 y 1950. Como veremos más adelante, será figura clave en el gremialismo rural en los cincuenta y sesenta al frente de la CNFR.

[166] El 28 de junio de 1943 cuando concurrió a la Cámara de Representantes en el marco de la discusión del proyecto de Consejo de Salarios sostuvo: "Señor Presidente: yo he concurrido al seno de esta Cámara cumpliendo una disposición del Consejo de Ministros, para solicitar que en la consideración del proyecto del Consejo de Salarios, la honorable Cámara desglose los artículos que pretenden legislar sobre materia de salarios y familias de los trabajadores rurales" (DSCR, tomo 454, página 209).

[167] DSCR, tomo 454, página 210.

[168] Finalmente ingresó al parlamento en 1944 y fue tratado entre 1944 y 1946. Los resultados fueron netamente desfavorables para los trabajadores rurales en relación a la normativa laboral de industria y comercio. Para más detalles, véase: Juncal (2018).

obstaculizaban el capitalismo, haciendo que el agro se caracterizara por tener "rendimientos menores, pero seguros y regulares". (González Vidart, 1944: 84).

En su concepción el punto neurálgico del problema agrario era la condición de los productores agrarios como doblemente "tomadores de precios": en el ámbito nacional y en el internacional. De esa manera, finalizó su exposición aludiendo que "mi pensamiento se sintetiza en forma muy simple, evitar que las cargas sociales y fiscales se trasladen sobre la producción agraria, que es actividad primaria en la economía nacional". (González Vidart, 1944: 92). En ese sentido eran necesarias dos reformas: instaurar el impuesto al rédito y establecer una reforma del régimen aduanero, para que sea más proteccionista que fiscal. Mientras no se pudiera implementar las modificaciones necesarias, la fijación de precios mínimos podría ser un paliativo para no recargar los sobrecostos en los productores agrarios (González Vidart, 1944: 91-92). En 1945 González Vidart fue relevado en el cargo por su correligionario Gustavo Gallinal.[169] Dos años más tarde, se comenzó el denominado "Plan Gallinal" con el objetivo de "mejorar y racionalizar la producción agropecuaria".[170]

En suma, la "reforma agraria" para estas gestiones ministeriales de los gobiernos de Baldomir y de Amézaga puso un importante énfasis en aumentar la productividad. En la década de 1940 los ministros de Ganadería y Agricultura tuvieron una fuerte proximidad a las gremiales ganaderas, en particular con la FR. De allí procedieron o hacia allí regresaron posteriormente, según cada caso, Ramón F. Bado como Arturo González Vidart, dos piezas claves en la discusión sobre "reforma agraria".[171] Más adelante se volverá sobre estos vínculos gremiales e institucionales.

---

[169] Gustavo Gallinal Carvajal (1889-1951). Era hijo de Hipólito Gallinal Conlazo y María Carvajal. Primo de Gallinal Heber. Fue abogado e historiador. Miembros del Partido Nacional y del Partido Nacional Independiente. Diputado por el Partido Nacional en representación de Soriano (1923-1926, 1926-1929 y 1929-1932) y de Montevideo (1932). Senador del Partido Nacional Independiente en los períodos 1943-1945, 1947-1951 y 1951-1953. Integró la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado (1944-1947). Ministro de Ganadería y Agricultura (1945-1947).

[170] Uno de los principales colaboradores fue el ingeniero agrónomo Isaac Morón.

[171] Luego de su salida del MGA, González Vidart fue adjudicatario a partir de 1952 de una fracción del Instituto Nacional de Colonización en el departamento de Canelones (los detalles serán expuestos en el capítulo siguiente). Ese mismo año se convirtió en presidente del Comité Ejecutivo de la CNFR, cargo en el que estuvo entre octubre de 1952 y diciembre de 1964. Además, en octubre de 1957 fue convocado para presidir la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario que daba, por entonces, sus primeros pasos. Al respecto, véase: publicación de Revista Plan Agropecuario (noviembre de 1989, Año XVII, número 49). En 1964, durante los gobiernos del Partido Nacional, fue nombrado presidente del Frigorífico Nacional. (*El País*, "El Ing. González Vidart nuevo presidente del Frigonal", 3/05/1964, Página 14). En 1980 publicó un libro denominado "Sinopsis documentada de sesenta y un años de intensa actuación al servicio de los intereses públicos" de Arturo González Vidart. Montevideo: s.n. Antes de su fallecimiento

5. UN ANAGRAMA EN LAS TRINCHERAS.

Para calibrar un poco la efervescencia del debate es interesante ahondar en el derrotero de Ramón O. Sica. Ese fue el pseudónimo que, entre julio de 1941 y diciembre de 1949, utilizó Isaac Morón para escribir sobre temas agrarios en el Semanario *Marcha*. De ese modo, transitó por diversos aspectos del mundo rural: educación, salarios y colonización agraria. Con su verdadero nombre ya había escrito algunas columnas anteriormente.[172] En 1942 había comenzado su trayectoria profesional en el sector público que sería tan vertiginosa como destacada. Entre enero y abril de ese año participó en comisiones relacionadas al ante-proyecto de Reforma Agraria del ministro Ramón Bado durante el gobierno de Alfredo Baldomir.

En febrero de 1943 ingresó al área de Economía y Estadística Agraria de la Dirección de Agronomía del MGA. Antes de culminar el año, en noviembre de 1943, Morón obtuvo su título de ingeniero agrónomo por la Universidad de la República (Udelar). Siendo funcionario del MGA, Morón siguió publicando notas en *Marcha* bajo el pseudónimo de Sica. En casi una veintena de columnas analizó los cuatros capítulos básicos (colonización, régimen de arrendamientos, crédito rural y cooperativismo agrícola) del texto de "reforma agraria" de Ramón Bado.[173] Sin considerarse un defensor del proyecto, Sica estimó que el articulado de la propuesta era el "primer proyecto completo de nuestra Reforma Agraria. Porque se refiere a problemas nuestros y no exóticos; a soluciones nuestras, ni importadas, ni de imitación". Además, sostuvo que siendo "simplemente reformista" y "sin pretensiones revolucionarias" otorgaría condiciones para el avance del ambiente rural porque "dará lugar a la formación de una conciencia gremial, y quizás, de clase -que no existe en un nuestra campaña-, lo que facilitará, aún por simple evolución, el

(el 3 de setiembre de 1990) recibió el doctor honoris causa por la Universidad de la República el 17 de mayo de 1989. Tras su fallecimiento recibió honores fúnebres por resolución 754-990 del presidente Lacalle Herrera en la gestión del Partido Nacional (1990-1995).

[172] Por ejemplo, entre febrero y abril de 1941 participó del fichaje de agricultores en la zona de San Ramón del departamento de Canelones y sus impresiones sobre la visita a productores rurales del departamento canario se plasmaron en artículos publicados en cuatro viernes sucesivos (16, 23 y 30 de mayo y 6 de junio de 1941). Para más detalles, véase: *Marcha*, "El dolor callado del campo uruguayo" (desde el número 96 hasta el número 120 de 1941). Desde julio de 1941 ya se pueden identificar decenas de artículos y reportajes con la firma de Ramón O. Sica. Para más detalles, véase: Marcha, "El problema del arroz" (29/08/1941), "El salario rural" (5/12/1941) y "Un año de vida agrícola" (30/12/1941), entre otros. La primera aparición consta de una entrevista realizada al ingeniero agrónomo Alfredo Weiss publicada el 4 de julio de 1941. Para más detalles, véase: *Marcha*, "El dolor del callado el campo uruguayo. Habla para 'Marcha' el Ing. Agrónomo Weiss. Un reportaje de Ramon Sica", 4 de julio 1941, página 2.

[173] *Marcha*, "Comentarios del proyecto de reforma agraria" (desde el número 156, 23 de octubre 1942, p. 6, hasta el número192, 16 de julio 1943, p. 6).

advenimiento de un mejor estado social".[174] Las siguientes tres semanas se dedicó a analizar la propuesta batllista del BINCA. Allí, criticó duramente a su mentor, Antonio Rubio, quien había publicitado el proyecto de ley sobre "Administración de Tierras Públicas" en un artículo del 2 de junio de 1943 en el diario *El Día*. A finales del mes de julio, Sica refirió que "el Sr. Rubio no es partidario de dar la tierra en propiedad privada como forma de colonización. Y, no es porque sea enemigo de la propiedad privada; no, lejos de eso. Él no participa, sencillamente, de la idea de que a los agricultores necesitados no-propietarios se les dé tierras que más tarde puedan ser de su propiedad".[175] Posteriormente, cuestionó el proyecto del batllismo: "el espíritu es netamente conservador, de tendencia reaccionaria, de carácter contradictorio, poco estudiado, con escasas proyecciones y, naturalmente, de significado político".[176]

Durante el segundo semestre de 1943, Sica comenzó a criticar duramente la política agraria del gobierno de Amézaga, en particular en lo concerniente a la propiedad de la tierra y la situación de los obreros rurales.[177] En una columna titulada "el año agrícola", donde resumía los principales acontecimientos de 1943, apuntó contra el ministro Arturo González Vidart y su intervención en la conferencia que dictó sobre "reforma agraria" celebrada en el Club Banco República. [178] Ante ello, Sica consideró que "señalar que se está haciendo la reforma agraria revela, sin duda alguna, ingenuidad o cinismo; de cualquier manera, incapacidad. Es que, en suma, poca cosa más puede esperarse de esta política de raya al medio".[179] Dichas consideraciones, le valieron a Morón su destitución del Ministerio de Ganadería y Agricultura en enero de 1944, luego de que González Vidart descubriera la identidad que se ocultaba bajo el pseudónimo de "Ramón O. Sica". El ministro, en represalia por las duras críticas vertidas por el columnista, envió una nota dirigida al titular de la Dirección de Agronomía del MGA para cesarlo de su rol como encargado del contralor de trillas desde el 25 de febrero de 1943. La nota del ministro dirigida al director de la Dirección de Agronomía, el ingeniero agrónomo Gustavo J. Fischer, fue publicada textualmente en el semanario *Marcha*:

---

[174] *Marcha*, "Comentarios del proyecto de reforma agraria". 16 de julio 1943, página 6.

[175] *Marcha*, "Sobre un proyecto de tierras públicas". 30 de julio 1943, página 6.

[176] *Marcha*, "Sobre un proyecto de tierras públicas". 6 de agosto 1943, página 6.

[177] Sobre la situación de los asalariados rurales, pueden consultarse varias columnas. Véase: *Marcha*, "Salarios rurales" desde el número 198 hasta el número 210.

[178] El evento contó además con las intervenciones del socialista Emilio Frugoni y de los batllistas Andrés Martínez Trueba y Antonio Rubio. Las respectivas intervenciones fueron recopiladas y publicadas posteriormente en el libro "Sobre la reforma agraria" (1944).

[179] *Marcha*, "El año agrícola". 31 de diciembre 1943, pp. 2 y 10.

> se formulan comentarios sobre las iniciativas que han correspondido a esta Secretaría de Estado y se vierten conceptos ofensivos para el titular de ella; que el mismo es firmado por el Sr. Ramón O. Sica, seudónimo que, según consta al titular de la Cartera, utiliza el funcionario Ing. Agr. Isaac Morón para las publicaciones sobre temas rurales que realiza en el periódico referido.[180]

El 14 de enero de 1944 la portada del semanario *Marcha* puso sus páginas en defensa de Morón y tituló: "invocando una resolución de la época dictatorial se expulsa a un funcionario porque criticó la gestión de un ministro". Por su parte, las páginas del diario *El País* vinculado al Partido Nacional Independiente, en tres notas, defendió la posición del ministro González Vidart.[181]

¿Cuál había sido la causa del conflicto? Morón bajo el pseudónimo de Sica escribió en abierta crítica hacia el ministro González Vidart sobre sus propuestas de "reforma agraria" y de "salarios rurales". En su concepción el problema ameritaba un fuerte protagonismo estatal para solucionar de manera integral tres cuestiones fundamentales del medio rural: los rancheríos, el salario y la desocupación.[182] En una columna escrita el 22 de octubre de 1943 detallaba una propuesta que consistía en la instauración de "bienes de subsistencia" conformado por un pequeño predio donde el trabajador rural tuviera acceso a una vivienda y a unas pocas hectáreas (entre dos y tres) para destinar a la plantación de cultivos básicos. Las "colonias de subsistencia" se definían, según Sica, como "un rancherío transformado en apacible pueblecillo rural" cuyo objetivo central sería que "el asalariado rural tendría asegurado para él y su familia, la suficiencia y permanencia de alojamiento y alimentación".[183]

Las "colonias de subsistencia" elevarían los salarios en el mercado de trabajo rural debido a que otorgaría a los trabajadores rurales la satisfacción de las necesidades mínimas. Al mismo tiempo, generaría una vida colectiva vinculada a las relaciones de producción del sector agropecuario que estimularía la "agremiación". En tal sentido, sostenía que los asalariados podrían:

> exigir, buen trato y buen pago, porque tiene dos medios y dos razones en que apoyarse: la agremiación que surgirá naturalmente de esta concentración de trabajadores en la colonia de subsistencia, y el recurso de negar su trabajo y mantenerse en su lote (lo que equivaldría a la realización de una huelga pacífica, con la seguridad de su subsistencia durante el paro

[180] *Marcha*, 14 de enero de 1944, portada.
[181] *El País*: "La razón de una destitución" (17/01/1944, página 3); "Aclara el ministerio de Ganadería y Agricultura" (19/01/1944, página 3); y "A propósito de una destitución" (20/01/1944, página 3).
[182] *Marcha*, varios números (190, 198, 200, 201, 203, 205, 206, 209, 210 y 216).
[183] *Marcha*. "Salarios Rurales", 22 de octubre de 1943, p. 6.

voluntario, porque aquí la caja del sindicato estaría suplida por sus propios recursos permanentes). [184]

Asimismo, Sica remarcaba el necesario apoyo estatal para la puesta en marcha de la propuesta porque "quedaría a cargo del Estado, quien proporcionaría la tierra, la casa, los animales y herramientas, en forma gratuita; -o exigiendo el pago de menos del cincuenta por ciento de su valor- en plazos larguísimos, liberales, y sin interés".[185]

En los años posteriores, las columnas de Sica avanzaron decididamente hacia la cuestión de la propiedad y tenencia de la tierra.[186] Por ejemplo, a pesar de haber tratado el tema de "salarios rurales" en 1943, Morón no aborda el proyecto de Estatuto del Trabajador Rural que las cámaras discutieron entre 1944 y 1946. Luego de decretada la cesantía de Morón como funcionario del MGA, el 1 de agosto de 1945 ingresó a la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU para ocupar el cargo de "ayudante de ingeniero agrónomo".[187] Su idoneidad en la temática de colonización agraria había quedado absolutamente probada luego de su notable participación en el congreso de Paysandú de mayo de ese año. El 27 de junio de 1947 asumió un cargo como director de la Escuela de Silvicultura de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) en el departamento de Maldonado. Allí desarrolló una destacada trayectoria durante las dos décadas siguientes. En ese cargo docente, a partir de 1950 fue director y redactor responsable del Boletín *Silvicultura*.[188] En paralelo a su actividad profesional y periodística, destaca su participación entre 1946 y 1947 como

---

[184] Semanario Marcha. "Salarios Rurales". Escribe Ramón O. Sica. Viernes 22 de octubre de 1943. Numero 206. Página 6.

[185] Semanario Marcha. "Salarios Rurales". Escribe Ramón O. Sica. Viernes 22 de octubre de 1943. Numero 206. Página 6.

[186] En el Semanario Marcha aparecen entre 1945 y 1946 una serie de columnas de Ramón Sica referidas a la cuestión de la propiedad y tenencia de la tierra. Por ejemplo, véase: "El congreso de Paysandú", Viernes 15 de junio de 1945. Número 286. Página 7; "Más sobre el congreso de Paysandú", Viernes 22 de junio de 1945. Número 287. Página 7; "Un plan de ordenamiento y recuperación agraria", Viernes 6 de julio de 1945. Número 289. Página 6; "El hombre como justificación de la reforma agraria", Viernes 26 de Julio de 1946. Número 340. Página 4; "El dominio de la tierra", Viernes 9 de agosto de 1946. Número 342. Página 6.

[187] Participó en dos estudios realizados en 1944: "Consumo y sub-consumo y encuesta de la vivienda popular" a cargo del ingeniero agrónomo Roberto Graña y "Fomento y coordinación de industrias" del ingeniero agrónomo Marcos Brondi. Sobre Roberto Graña no tengo muchas referencias: se recibió en 1941 y en 1945 publicó "*Encuesta continental sobre el consumo de productos de alimentación y vestido y sobre la vivienda popular. Respuesta referente a la República O. Del Uruguay"*. Montevideo, Ed. Mimeografiada. En ese estudio estimaba en 70 mil el número de trabajadores asalariados rurales (da Cunha, 1998). Respecto a Marcos Brondi se poseen menos referencias aún. Solamente cuento con el dato que se recibió de ingeniero agrónomo en 1940. Sobre su labor en el BHU, véase: Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1512 (01/08/1945).

[188] El 30 de enero de 2007, el ex estudiante de la Escuela de Silvicultura, Edgardo Martín Stipanicich decidió donar la Colección Memorial de Isaac Morón a la biblioteca municipal de la Intendencia de Maldonado. Allí, pueden encontrarse varios estudios sobre forestación-botánica, medio ambiente, gestión de áreas naturales y gestión turística. Véase: "Valiosa colección fue entregada a la biblioteca municipal", disponible en: http://www.maldonado.gub.uy/?n=620 [consultado 29 de abril de 2019]

integrante de la Comisión Directiva de la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA) y director de la revista de dicha asociación. Tal como fue mencionado en la sección anterior, en 1947 se incorporó como colaborador del MGA en el "Plan Gallinal" -liderado por el entonces ministro Gustavo Gallinal- que tenía como objetivo "mejorar y racionalizar la producción agropecuaria". Entre sus principales publicaciones destacan: 1) "la concentración de la propiedad rural en el Uruguay", estudio realizado en 1943 y publicado en 1944 en la Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA); 2) "La reforma agraria" publicado en 1946 en Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, con base en una conferencia dictada en octubre de 1943 en Ateneo Popular de la ciudad de Treinta y Tres; 3) "Régimen de tenencia de la tierra" presentado en 1949 en el segundo Congreso Nacional de Técnicos Ingenieros Agrónomos y productores rurales; y 4) "Problemas de la colonización en el Uruguay" presentado en Primer Congreso Nacional de Colonización en Paysandú en mayo de 1945, publicado al año siguiente en los anales de la Universidad de la República (Morón, 1945).

6. LOS PROYECTOS DE LOS PARTIDOS EN EL PARLAMENTO

El agrarismo "moderado" de los católicos: ¿tierra para el que la trabaja?

En el lapso de un año, la Unión Cívica presentó dos propuestas: una el 17 de mayo de 1943 a cargo del diputado Horacio Terra Arocena y otra el 9 de mayo de 1944 por el diputado Salvador García Pintos (Rovetta, 1961: 28-29). El proyecto de Terra Arocena denominado "creación de zonas granjas, parques forestales y ensanches" (1943) no era estrictamente un proyecto de reforma agraria, pero incluía algunos aspectos sobre colonización granjera (Rovetta, 1961: 28).[189] En su condición de arquitecto, el proyecto estaba conformado por 24 artículos divididos en tres partes según sus fines para la planificación urbanística de las ciudades del interior: a) crear zonas de granjas próximas a las ciudades del interior del país para el abastecimiento de los productos agrícolas; b) promocionar reservas forestales bajo administración de los municipios para la recreación de los habitantes e incentivar la producción de maderas para leña y/o industrias; y c) planificar ensanches urbanos para un diseño racional del crecimiento de las ciudades. En la

[189] Una síntesis sobre el proyecto y la exposición de motivos del diputado Terra Arocena fueron publicados en dos editoriales del diario *El País*, "Organización de los ejidos" (8 junio 1943, p. 3) y "el ensanche de las poblaciones" (17 junio 1943, p. 3).

exposición de motivos se argumentaba que las zonas granjeras de las ciudades del interior eran "deficientes" en el abastecimiento de frutas y verduras, como consecuencia de la centralidad de Montevideo que generaba un "encarecimiento de los productos y el incremento de los transportes y pérdidas de calidad de los productos sin beneficio para el productor y la dificultad de acceder a estos productos por parte de las familias de modestos recursos" (República Oriental del Uruguay, 1970: 112). Con base en esos argumentos, el proyecto proponía la "protección a una industria granjera en la cintura de cada ciudad del interior". En términos generales el proyecto no se planteó ninguna preocupación sobre el régimen de tenencia de la tierra en el país y se limitó a la planificación de ciudades del interior. En su primer artículo preveía la "colonización granjera en zonas próximas a cada ciudad" (con la excepción de Montevideo) a partir de la autorización de la emisión de deuda con tres franjas de montos máximos variables según el tamaño de la localidad: 250 mil pesos (150-250 hectáreas de zona urbana), 350 mil pesos (250-350 hectáreas de zona urbana) y 400 mil pesos (más de 350 hectáreas de zona urbana). Más adelante, en el artículo 3 se plantea que el 80% del importe de la deuda debía utilizarse en la adquisición de tierras para la "explotación granjera por particulares bajo la dirección técnica municipal". En el artículo 5 establece que "las tierras se adquirirán en carácter de utilidad pública, por la vía de la expropiación y conforme al valor que corresponda a su destino con anterioridad a la presente ley, siguiéndose en lo restante las prescripciones legales relativas a la expropiación". Los artículos 11 y 12 refieren a la orientación granjera y las formas de acceso a la tierra. Así, en el artículo 11 propone que las granjas: a) ocuparán entre el 50 y 60% de la superficie; b) deben orientarse al cultivo hortícola y frutal, aunque otras formas de explotación intensiva pueden incluirse (viticultura, apicultura, productos lácteos, etc); y c) cada una debe tener una superficie entre 5 y 20 hectáreas. Mientras tanto el artículo 12 señala las siguientes formas de acceso a la tierra: a) sorteo entre quienes demuestren aptitudes para el trabajo agrícola; b) preferencia a quienes tengan a cargo familia con dos o más hijos; c) arrendamiento en carácter de prueba durante los primeros cuatro años; d) luego, derecho a comprar la tierra a pagarse en cuotas durante 15 años (República Oriental del Uruguay, 1970: 112). El proyecto concluía con las fuentes de financiación, que serían variables en su valor impositivo según el tipo de aforo. Así, presenta tres ejemplos concretos y los resultados que se podrían obtener: el primero plantea un impuesto del 4 por mil para la ciudad de Trinidad con lo que obtendría la financiación de 640 hectáreas de granjas, otras 640 hectáreas de parques y unas 51 hectáreas para ensanches. Un segundo ejemplo muestra que Fray Bentos podría soportar un

impuesto inferior al 3,75 por mil para alcanzar 500 hectáreas para granjas, 500 hectáreas para parques y vías públicas y 33 hectáreas para ensanches. Finalmente, Artigas con un impuesto inferior al 3, 5 por mil consigue dotar a la ciudad con 500 hectáreas de granjas, 500 hectáreas de parques y vías públicas plantadas y 25 hectáreas para ensanche urbano. En el proyecto no se prevé la contribución de inmuebles rurales, sino solamente de la contribución inmobiliaria urbana. Al respecto, Terra Arocena señala que "las ciudades directamente beneficiadas por las operaciones que autoriza esta ley, pagarán gustosas el recargo sobre la propiedad urbana y suburbana, que les permitirá ver acrecida su vida económica enriquecido el patrimonio común municipal, y ver mejorados en todo sentido las condiciones de habitabilidad en las ciudades mismas" (República Oriental del Uruguay, 1970: 112).

Por otra parte, el proyecto sobre "protección social de las familias campesinas" de García Pintos (1944) pareció acercarse a la noción de "tierra para quien la trabaja" (República Oriental del Uruguay, 1970: 141). En la exposición de motivos presenta como referencia datos del censo de 1937 y el proyecto presentado en 1942 por el entonces ministro de Ganadería y Agricultura, Ramón Bado:

> es indudable que una de las causas de las condiciones precarias en que vive la mayoría de los agricultores, reside en la falta de radicación suficiente en la tierra que trabajan. La utilización y explotación de la tierra adopta entre nosotros las tres formas corrientes: por el mismo propietario, por arrendamiento y por medianería. Esto no responde precisamente al ideal social de que la tierra sea trabajada por su dueño, ni al concepto de estricto derecho natural de que el trabajo de la tierra constituye el primero y mejor título para su posesión. En nuestro país, por lo menos, en un 50% de los casos este desiderátum no se cumple (República Oriental del Uruguay, 1970: 140).

Ingresa en el concepto de "función social de la tierra" al señalar que: "el respeto a un postulado de justicia social que es el bien mismo de la colectividad. Todo aquello, pues, que contribuya a aumentar la estabilidad del arrendatario en la tierra y a provocar su definitiva radicación en ella, tiende a destruir el concepto antinatural y antisocial de la 'tierra mercancía', objeto de especulación en el comercio, con sacrificio de la familia campesina que la trabaja" (República Oriental del Uruguay, 1970: 140-141). Su propuesta para modificar el régimen existente se centró en la situación de los arrendatarios. Para ello propuso un proyecto de 22 artículos con la finalidad de otorgar la estabilidad de agricultores arrendatarios o medianeros que ocupaban un área inferior a las 100 hectáreas y destinaban por lo menos un 50% de la superficie a la agricultura (artículo 18). En tal sentido, pretendía brindar facilidades para la estabilidad:

preferencia en casos de que el campo fuera ocupado desde hace 10 o más años se ponga en venta (artículo 1); otorgamiento de préstamos para la compra de inmuebles (artículo 2); en casos donde exista arrendamiento por más de 25 años podría solicitar una rebaja del 15% del precio del campo (artículo 4); y se aclara que esto incluía los años de arrendamiento de la "familia campesina" (artículo 5).

En términos generales, ninguno de los dos proyectos cuestionaba la gran propiedad, como tampoco se propuso crear una nueva institucionalidad. En caso contrario, se limitaron a promocionar medidas en favor de la colonización para determinados arrendatarios como forma de mejorar las condiciones de la producción familiar y/o los mercados alimentarios de los poblados del interior del país.

Partido Nacional: Oribe Coronel y el Mejoramiento Rural.

En 1945 el diputado del Partido Nacional Enrique Oribe Coronel, representante por el departamento de Cerro Largo, presentó al parlamento una propuesta legislativa sobre "arrendamientos rurales". El énfasis se encontraba en el fundamento de que "la tierra debe ser del que la trabaja y la producción agraria no puede continuar siendo individual; tiene que ser cooperativa, coordinada y orientada" (República Oriental del Uruguay, 1970: 147). Por lo tanto, el propósito era modificar una situación agraria que, según Oribe Coronel, se basaba en un mal uso del derecho de propiedad durante los últimos dos siglos, con propietarios que no cumplieron con la condición de mejorar la tierra en ningún momento. Luego desarrollaba una tendencia muy extendida de utilización de la tierra como fuente de especulación o de rentas, antes que como factor de producción. Al respecto, Oribe Coronel sentenciaba que "la tierra, en nuestro país, ha sido explotada sin orden, ni concierto, pero no se le ha mejorado ni se le ha devuelto la riqueza que se le extrajo" (República Oriental del Uruguay, 1970: 147).

El proyecto enviado al parlamento contenía en su artículo 9 una propuesta de crear una Comisión Nacional de Mejoramiento Rural, administrado por un consejo directivo de once miembros que sería renovado cada cuatro años. Su presidencia estaría a cargo de un miembro designado por el Senado de la República entre una terna de nombres propuestos por la ARU y la FR. Asimismo, tendría dos vicepresidentes que serían los encargados de las direcciones de Ganadería y de Agronomía del MGA. Los restantes ocho integrantes serían: tres representantes de asociaciones de ganaderos; tres representantes de asociaciones de agricultores distinguiendo entre

lecheros, fruticultores y cerealeros; un miembro del BROU y otro del BHU (República Oriental del Uruguay, 1970: 146). Finalmente, sobre el artículo 3 en la exposición de motivos se expresaba la importancia de contar con formas de regulación de mejoras prediales en las explotaciones agropecuarias, estableciendo una recapitalización de al menos el 20% de su producción para aquellos propietarios que no lo realizaran (República Oriental del Uruguay, 1970: 147). Más allá de su título, el proyecto pretendía una modificación del trabajo en las explotaciones agropecuarias. Poco y nada se orientaba al acceso de la tierra para arrendatarios, medianeros o, en su defecto, asalariados rurales.

La solución socialista: enfiteusis y pequeña propiedad.

El medio siglo (1910-1960) de liderazgo de Emilio Frugoni caracterizó a los socialistas como un partido político con una fuerte impugnación al latifundio bajo la visión de un "agrarismo crítico" y una propuesta de reforma agraria basada en la doctrina georgista (véase el capítulo anterior). Al respecto, en una conferencia realizada en el Club del Banco Hipotecario el 10 de setiembre de 1943, Frugoni expresó que fue el primer parlamentario uruguayo que propuso ideas contra el latifundio como consecuencia de la influencia "georgista" de sus amigos, entre quienes se encontraban los escritores Félix Vitale y Manuel Herrera y Reissig (Frugoni, 1944: 7-8).[190] Aunque resulte paradójico, su intervención coincidía con un nuevo aniversario del "reglamento de tierras" de José Artigas (10 de setiembre), pero no existió ninguna mención. Con base en ello, puede suponerse cierta distancia entre Frugoni y el pensamiento artiguista, al mismo tiempo que una prédica contra el latifundio que encontraba raíces en el pensamiento socialista internacional, en especial influido por las ideas circundantes en la vecina orilla.

El líder socialista, al comenzar la década de 1940, describía el campo uruguayo a partir de los datos del CGA 1937. Según él, en algo más de 14 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería trabajaban 143. 321 personas que se distribuían en 27 mil establecimientos. Ello equivalía a una persona cada 100 hectáreas. Como contracara, en la agricultura, con casi 2 millones de hectáreas, se ocupaba a 189.113 personas en un total de casi 44 mil establecimientos. El resultado era que una persona trabajaba cada 10 hectáreas (Frugoni, 1944; 23). Otros elementos

[190] En 1913 Manuel Herrera y Reissig publicó "El impuesto territorial y la reforma tributaria en Inglaterra". Era uno de los intelectuales colorados que acostumbraba a citar a Andrés Lamas. Al respecto, puede consultarse: Barrán y Nahum (1985: 178-188).

adicionales ingresaron en la descripción, entre ellas: que las remuneraciones en la agricultura eran más "elevadas" que en la ganadería (Frugoni, 1944: 24) y que las penurias de los rancheríos contaba con notorias descripciones desde diferentes tiendas políticas, entre ellas las de los doctores García Acevedo en 1910, Algorta en 1928 y Piaggio en 1943 (Frugoni, 1944: 24; República Oriental del Uruguay, 1970: 128).

Con ese trasfondo, el socialismo uruguayo fue construyendo una prédica de "tierra para el pueblo" que:

> conjuga con cualquier fórmula de nacionalización o socialización de la tierra, en cuanto su fin ha de ser, precisamente, asegurar la posesión y usufructo tranquilo del suelo a quienes lo hagan producir, ya sea en forma individual o familiar, ya sea en forma colectiva como integrantes de sindicatos y cooperativas; pero que no excluye la actual propiedad privada de unidades agrarias suficientes en las condiciones compatibles con dichos principios (Frugoni, 1944: 32-33).

En la exposición de motivos del proyecto de Reforma Agraria -presentado el 9 de setiembre de 1940-, Frugoni alertaba que existían más de 56 propiedades rurales cuyas extensiones superaban las 10 mil hectáreas (República Oriental del Uruguay, 1970: 120). Aunque matizaba la extensión de los latifundios uruguayos, dado que no se conocían las extensiones territoriales sumamente más amplias en otras latitudes del continente (por ejemplo, en México, Brasil o Argentina), sí se podría advertir la presencia del "latifundio social" definido por el argentino Alejandro Bunge.[191] Es decir, un tipo de latifundio que se conformaba por la sumatoria de propiedades rurales de un mismo dueño o familia. De tal modo, Frugoni denunciaba que un propietario en el departamento de Artigas poseía más de 200 mil hectáreas (República Oriental del Uruguay, 1970: 120)[192].

No es posible afirmar que el pensamiento frugoniano sobre la "reforma agraria" pretendiera abolir definitivamente la propiedad privada. Muy por el contrario, defendía la pequeña propiedad e intentaba sintetizar dos vertientes muy conocidas en el debate agrario latinoamericano: la georgista y la rivadaviana. Con ello se fue consolidando una propuesta de reforma agraria basada en el aumento del número de propietarios y/o poseedores de la tierra, a partir de tres pilares muy claros: a) el impuesto progresivo a la tierra; b) la expropiación de latifundios improductivos; y c) el otorgamiento de la tierra bajo las figuras de la enfiteusis y la pequeña propiedad, siguiendo una solución ya experimentada en la provincia argentina de Córdoba en la década anterior (Frugoni,

[191] Para una aproximación al pensamiento de Alejandro Bunge, véase: Pablo Volkind (2010) "Conflictividad agraria e intelectualidad: propuestas de reformas frente a los límites del 'modelo' agroexportador".

[192] Aunque sin aludir el nombre del propietario, la referencia era a la familia Martinicorena.

1944: 30; República Oriental del Uruguay, 1970: 129).[193] También es importante advertir que esta concepción guarda un cierto vínculo con las posiciones más radicales que los batllistas de la época manejaron en las primeras décadas del siglo XX.

El 2 de agosto de 1943 el diputado Cardoso ingresó al Parlamento el proyecto de reforma agraria de Frugoni que se conformaba por 40 artículos y que ya había sido presentado en setiembre de 1940 (República Oriental del Uruguay, 1970: 136). El objetivo central de la propuesta condensaba varias de las ideas ya expresadas a partir de la creación del Instituto de Colonización y Reforma Agraria. En efecto, su artículo 1 establecía que dicho Instituto estaría dirigido por un consejo de nueve miembros: el Director del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional de la Estanzuela; dos delegados de la Facultad de Agronomía y uno de la Facultad de Ciencias Económicas; los responsables de las direcciones de Agronomía y de Ganadería del MGA; el Jefe de la Sección Crédito Rural y Colonización del BHU; el Jefe de la Sección Crédito Rural del BROU; y un miembro designado por el Poder Ejecutivo que sería su presidente (República Oriental del Uruguay, 1970: 115). La composición del directorio que se propuso requería un alto grado técnico y es de suponer, en cierto punto, que algunas figuras relevantes estarían influyendo en la composición. A modo de ejemplo, la figura eminente de Alberto Boerger como director del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional de la Estanzuela y que se había tornado en una referencia casi permanente para Frugoni con motivo de su importante labor científica desde su llegada a Uruguay.

En los artículos 10 a 13 se establecieron algunas disposiciones para el acceso a las tierras que el Instituto podría disponer mediante la expropiación. Específicamente, el artículo 13 distingue dos situaciones diferentes, una al norte y otra al sur del rio Negro. Mientras al sur se declaraban inmuebles "expropiables" los mayores a 500 hectáreas que estuvieran ubicados a menos de tres

[193] Desde el punto de vista conceptual la enfiteusis está a medio camino entre el arrendamiento y la propiedad y tiene sus orígenes históricos en la época romana (Secreto, 2012: 81). La enfiteusis es una figura jurídica que consiste en ceder por un largo tiempo el usufructo de un inmueble mediante el pago de un arrendamiento. Fue utilizada en Argentina a propuesta de Bernardino Rivadavia (1770-1845) entre 1822 y 1826. Sobre sus propósitos y resultados, puede consultarse: Secreto (2012: 81-86). En Uruguay fue una idea defendida por Andrés Lamas (1817-1891) que en 1882 publicó "Bernardino Rivadavia y la cuestión de la tierra". La enfiteusis rivadaviana establecía un plazo de arrendamiento de 20 años (República Oriental del Uruguay, 1970: 121-122). Frugoni se basa en los escritos de Andrés Lamas sobre la política agraria de Bernardino Rivadavia (Lamas, 1919). En el siglo XX, el legado de la enfiteusis también se vinculó al batllismo del Partido Colorado donde persistió hasta los años cincuenta. Como se analizará en capítulos posteriores, uno de sus últimos defensores fue el batllista Amílcar Vasconcellos (1915-1999) que en 1956 siendo ministro de Ganadería y Agricultura presentó un proyecto de Reforma Agraria basado en dicha figura jurídica. En Argentina en los 40' tuvo defensores como Alfredo Palacios del Partido Socialista (Balsa, 2015)

kilómetros de una localidad de 4 mil habitantes o todo inmueble mayor a 1000 hectáreas. En cambio, al norte los límites se incrementaban sensiblemente. Se consideraban "expropiables" aquellos inmuebles de 800 hectáreas o más ubicados a menos de tres kilómetros de una localidad de 4 mil habitantes o los mayores a las 1.500 hectáreas.

En los artículos 14 a 19 se establecían los aspectos vinculados a la adjudicación de las fracciones. Por un lado, como ya fue mencionado, una forma de adjudicación era el arrendamiento por término de 50 años, con un canon renovable cada cinco años y con la posibilidad de revocación, en cualquier momento, por parte del arrendatario. El acceso se debería realizar mediante una licitación pública. También planteaba la posibilidad de heredar el arrendamiento -sea por cónyuge, hijos o nietos-, pero siempre dentro del plazo temporal máximo de 50 años (artículo 17). Por otra parte, el artículo 19 establece las formas de acceso mediante la compra del inmueble. En el proyecto también se admitían dos formas de acceso a la tierra. Así, en el artículo 22 presenta diferentes tipos de escalas en las adjudicaciones de forma individual, tomando como referencia el rio Negro: al sur las fracciones no podrían superar las 40 hectáreas y al norte las 80 hectáreas. No obstante, se establecía la potestad del directorio de modificar dichos límites, incluso de duplicar el área en aquellos casos que el acceso a la tierra fuera de manera colectiva, ya sea a través de sindicatos o de cooperativas. Por otra parte, el artículo 24 habilitaba la conformación de granjas o chacras colectivas por departamento (a excepción de Montevideo) con una superficie que podría oscilar entre 500 y 2000 hectáreas. Esto pretendía combinar la pequeña propiedad con la gran explotación – siguiendo la "cuestión agraria" de Karl Kautsky- orientada a los fines económicos y sociales del país. De esa forma, la gran explotación estaría bajo contralor del Estado o con la intervención de cooperativas o sindicatos agrícolas (República Oriental del Uruguay, 1970: 127). El proyecto culminaba con la propuesta del uso obligatorio de la tierra en los artículos 29 y 30, siguiendo los preceptos de la Constitución de Weimar de 1919 donde se afirmaba que "la propiedad obliga" (República Oriental del Uruguay, 1970: 118).

Antonio Rubio, una propuesta peculiar de agrarismo crítico batllista.

Luego de una década donde el batllismo estuvo totalmente excluido de las posiciones gubernamentales, los años cuarenta marcaron su retorno y también cierto regreso a la prédica "agrarista crítica" que marcó los primeros tres lustros del siglo XX. Su principal exponente fue un veterano batllista como Antonio Rubio, cuyas ideas pueden rastrearse en el proyecto de ley que la

bancada batllista presentó al Senado de la República[194] y en una conferencia que brindó en el Club Banco Hipotecario el 17 de setiembre de 1943. En términos generales, el proyecto de ley retomó la idea -instalada dentro de filas batllistas en la década de 1920- de crear un Ente Público denominado "Banco e Instituto Nacional de Crédito Agropecuario" (BINCA), cuyo principal cometido debería ser administrar "tierras públicas" bajo la figura jurídica de enfiteusis (Chiarino y Saralegui, 1944 [1994]: 541). A diferencia de los socialistas, la propuesta de Rubio no contempló la posibilidad de otorgar tierras bajo la modalidad de propiedad privada, por lo que se circunscribía únicamente a la enfiteusis.[195] Rubio sustentaba la presencia del Estado en el mercado de tierras como consecuencia de la creciente concentración de la estructura agraria nacional y del advenimiento mundial de una época que se caracterizaría cada vez más por la "economía dirigida" (Rubio, 1944: 37).

Antes de continuar con su propuesta, vale la pena detenerse un momento para describir la estructura agraria uruguaya desde la perspectiva de Rubio. La impugnación al latifundio se justificaba por considerar como "un mal grave y un perjuicio tremendo para el desenvolvimiento de las actividades económicas. Lo es en propiedad particular; no lo es en propiedad del Estado" (Rubio, 1944: 41). Ahora bien, el latifundio no era definido en relación a la extensión territorial, por el contrario, se consideraba un latifundio en relación al valor productivo de la propiedad. En ese sentido, Rubio señalaba que "pueden ser más latifundio 300 hectáreas en los alrededores de Montevideo que 5.000 en las Sierras de Acegúa, en el departamento de Cerro Largo. No es la extensión, es el valor venal y el valor productivo de la tierra y las facilidades para colocar bien su producción, las que deben determinar sus formas de explotación." (Rubio, 1944: 43). Los principales efectos adversos del latifundio se podían apreciar claramente en la penosa situación social de los arrendatarios. Desde la óptica de Rubio, si bien en aquellos años se había podido avanzar en una mayor regulación de las prórrogas de los plazos de arrendamientos, un efecto no deseado se constituyó a partir del término de los contratos establecidos porque los propietarios dejaron de ofertar sus tierras para arrendamiento o medianería. Es decir, la baja disponibilidad de tierras para los arrendatarios era un problema medular para la producción agropecuaria, más allá de las condiciones específicas que se pudieran establecer o no en los contratos de arrendamiento

[194] *Diario Rural*, "El problema de la tierra", 3 abril 1943. Página 3.

[195] En páginas anteriores se presentaron las críticas que Isaac Morón realizó a dicho proyecto en el semanario *Marcha*.

(Rubio, 1944: 51-52). También en Rubio se aprecia una elaboración sobre la evolución desde la propiedad común a la propiedad privada, donde el acento se centra en mostrar las divergencias de la tierra respecto de otros recursos naturales -por ejemplo, el sol, los gases, la energía, etc-. De ese modo, concebía como "injustificable" el pago monetario de una renta a un empresario privado por el uso de la tierra (Rubio, 1944: 35).

Todos esos elementos fueron conformando una concepción que asociaba como bueno o deseable la propiedad de la tierra por parte del Estado. Siguiendo los preceptos del batllismo, el Estado "sólo debe intervenir en dos casos: frente al abuso del capital, para evitar ese abuso; y frente a la incapacidad, o si no decimos de incapacidad total, frente al desamparo del que trabaja, debe intervenir para ayudarlo económicamente" (Rubio, 1944: 38). La impugnación al latifundio realizaba por Rubio tenía como resultado la prédica a favor de la solución estatal para la producción agropecuaria. Como ya fue mencionado, ello sería alcanzable mediante la adjudicación de tierras bajo la figura de la enfiteusis. Según Rubio, los ingenieros agrónomos formaban parte de los sujetos sociales a los que habría que priorizar en el acceso a la tierra. Su papel se consideraba fundamental, dado que, con sus prácticas -aun cuando no fueran exitosas- servirían de valioso ejemplo para la población rural (Rubio, 1944: 55-56).

Su propuesta también tenía en cuenta el peso político de sus posibles detractores y con base a su experiencia debería evitarse un enfrentamiento entre batllistas y ruralistas de la magnitud de las primeras décadas del siglo XX. En ese sentido, Rubio se distanció enormemente de las posturas georgistas y no evaluaba como un escenario posible la fijación de un impuesto progresivo a la tierra (Rubio, 1944: 40). Por el contrario, se inclinó decididamente a la expropiación como el principal método de incorporación de tierras al Estado: "en un país democrático, de métodos evolutivos, no se puede pensar otra solución que la de expropiar las tierras que sean necesarias; y de expropiarlas por su precio real" (Rubio, 1944: 38). En el escenario legislativo también contemplaba las posibles resistencias de sectores conservadores, por lo cual su propuesta de expropiación de tierras era más realista o tímida, según se la considere, en relación a las posturas batllistas del primer tercio de siglo XX:

> La tierra tiene un valor basado en el derecho de propiedad que el Estado consistió. Luego, debe retribuirse por su justo valor; y con más razón, porque esa sí es obra de la acción individual de su propietario, deben pagarse las mejoras que haya construido en su tierra. Aun así, yo he pensado que podría levantar enormes resistencias el principio de la expropiación sin ninguna limitación; porque en el fondo, los que defienden el privilegio absoluto y total en su origen,

> ven en esta clase de iniciativas no solamente el hecho, de poco relieve, de que el Estado adquiera una pequeña parte del territorio nacional. Lo que temen no es eso. Es al principio de reivindicación de los derechos de la propiedad por el Estado, aun pagándola en su legítimo precio. Y posiblemente, seguramente, se va a levantar la oposición de ellos que, con espíritu conservador, son partidarios de mantener esos privilegios. Ven el riesgo, el peligro, de que más adelante se atropellen, o se lesiones, sus intereses ilegítimos. Entonces, me he preocupado de establecer, en un proyecto que están estudiando mis amigos políticos, un sistema que no pueda levantar ninguna resistencia legítima; ni actual ni de futuro. Y he propuesto que se empiece por expropiar las tierras de los incapaces y de los ausentes (ausentes legales) de cuya existencia no se tiene noticias; y de los que viven desde muchos años fuera del país, sin desarrollar otro esfuerzo que el de percibir sus rentas y gastárselas en el extranjero. Yo creo que en esos tres aspectos no hay por qué limitar las extensiones ni el valor de la tierra. Me parece de una legitimidad tal la expropiación de los predios que están en semejantes manos, que no concibo que nadie pueda oponerse razonablemente. Luego viene otra etapa, se va o no a la adquisición directa o a la expropiación (Rubio, 1944: 46-47).

Con una solución paulatina y gradual pretendía, por un lado, no chocar con los intereses de los terratenientes y, por otro lado, satisfacer las demandas de un núcleo vulnerable de agricultores, pero sin generar una desorganización como consecuencia de grandes incorporaciones de tierras que no se acompasaran con medios técnicos y económicos para la producción (Rubio, 1944: 59-60). Todo el plan de Rubio se financiaría mediante un empréstito de 50 millones de pesos (Rubio, 1944: 48). En definitiva, lo posible en materia de política de tierras públicas era crear el BINCA que se ocuparía de regular el 5% de la propiedad territorial bajo administración estatal. La mayor parte del territorio, el 95%, seguiría regulado por el "libre mercado" con una participación estatal mediante la concesión de préstamos a particulares como desde 1923 realizaba el BHU con su Sección Fomento Rural y Colonización.

El partido comunista y sus posiciones de clase (1946-1947)

El Partido Comunista presentó un proyecto de reforma agraria en dos ocasiones. En 1946, apenas unos meses antes de culminar la legislatura, fue presentado en la Cámara de Representantes una propuesta firmada por los diputados Richero y Arévalo. Luego, fue reiterada la propuesta en 1947, al comenzar la siguiente legislatura, pero en la Cámara de Senadores donde había obtenido una banca Julia Arévalo. En ambas oportunidades se trató de una propuesta idéntica basada en una clara concepción de "clase".

En los ojos del Partido Comunista el campo uruguayo se podría sintetizar en la percepción de que "el latifundio es la raíz del mal social que padecemos" (República Oriental del Uruguay, 1973: 157). Para ello debía resolverse esa situación como paso previo para atender varios problemas nacionales, entre ellos la referida a la industrialización. En 1945, el líder del partido

Eugenio Gómez publicó el libro "Los grandes problemas de la economía nacional" donde describió que "la actual distribución de la tierra es un signo de atraso" explicitándolo del siguiente modo:

> las propiedades de 1000 a 2000 hectáreas permanecen estables. Existen en el país 202 propiedades de 5000 a 10000 hectáreas. Sesenta familias son dueñas, según un estudio que hicimos hace pocos años, de un millón ochocientos mil hectáreas de tierras. Esas sesenta familias son las que manejan particularmente la política pro-fascismo, las que se oponen a todo progreso; representan la base social de la política siniestra de Herrera. Por otra parte, un alto porcentaje de trabajadores rurales carece de tierras. La mayor parte de lo que explotan la tierra son arrendatarios, víctimas por lo general del gran terrateniente que arrienda sin control de precios, sin fijación de plazos que permitan permanencias prolongadas en la tierra, sin derechos de indemnización. En estas condiciones están miles de agricultores y de ganaderos progresistas (Gómez citado en República Oriental del Uruguay, 1973: 159).

Con datos del CGA de 1937 los comunistas intentaron plasmar una especie de fundamento en favor de la sustitución del paisaje agrario ganadero por otro agrícola. Al respecto, señalaban que, en los 16 millones de hectáreas aptas para agricultura y ganadería, solo se destinaba 1,7 millones con fines agrícolas. No obstante, estimaban que el área arable del país alcanzaba una capacidad de 9 millones de hectáreas (República Oriental del Uruguay, 1973: 161). En ese sentido, el departamento de Artigas era el fiel reflejo de la situación nacional: un propietario con innumerables extensiones de campo y, por el contrario, decenas de familias sin tierra. La mala cara de dicha situación se contemplaba en 587 rancheríos con una población de 118.516 habitantes (República Oriental del Uruguay, 1973: 162). En el diagnóstico que comunistas desplegaron sobre el campo uruguayo también ingresó una importante crítica hacia la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU con un exiguo presupuesto de cinco millones de pesos. Sin embargo, los resultados de la aplicación de la política daban cuenta de que en dos décadas de trabajo solo se habían utilizado tres millones setecientos mil pesos. Aunque se constataba que en los últimos ejercicios se había ampliado su presupuesto en tres millones de pesos adicionales para atender la situación de los campesinos desalojados (República Oriental del Uruguay, 1973: 163).

En ese sentido, la prédica comunista fue tejiendo un discurso donde la "reforma agraria" sería buena o deseable para contrarrestar la miseria de los sectores más vulnerables y, al mismo tiempo, "perfeccionar" el desempeño de la democracia en el país (República Oriental del Uruguay, 1973: 157). En esos términos, las aspiraciones de los militantes comunistas fue brindar una solución "completa, integral y definitivamente sólo en un régimen de propiedad colectiva y social de los instrumentos y medios de producción, pero también entiende que pueden plantearse soluciones esenciales en el problema agrario aun cuando no estén establecidas las condiciones para

la implantación de un régimen económico-socialista" (República Oriental del Uruguay, 1973: 158).

Más allá de las aspiraciones, las propuestas tuvieron que adecuarse a las reglas de juego de la democracia uruguaya. En primer lugar, el objetivo de la reforma agraria tendría el impulso de una "transformación agraria" para acrecentar la productividad del suelo, generar mercados rurales y continuar con la atracción de "inmigrantes expertos" en la agricultura. En segundo lugar, argumentaron la necesidad "imperiosa" de expropiar superficies de tierras cultivables. Fundamentaron la utilización del artículo 31 de la Constitución en los casos de "justas aspiraciones" (República Oriental del Uruguay, 1973: 158). Así, se señaló que "el problema agrario nacional es de tal entidad que justifica la adopción de todas las medidas que sean necesarias para poder solucionarlo; y una de las fundamentales es la que se refiere a la expropiación por el Estado de las tierras aptas para la explotación para entregarlas a los campesinos" (República Oriental del Uruguay, 1973: 158). Un elemento adicional para defender la expropiación encontraba fundamento en la ausencia de tierras fiscales conocidas por los poderes públicos. Y, en el mejor de los casos donde fueran identificadas, sería sumamente insignificante en términos de propiedad territorial porque estarían disgregadas en diferentes puntos del país. Por lo tanto, la propuesta del Partido Comunista se restringió únicamente en la expropiación y se elaboró una argumentación en favor de utilizar los valores promedios de los aforos de las Contribuciones Inmobiliarias de las propiedades rurales en el período comprendido entre 1928 y 1941 (República Oriental del Uruguay, 1973: 159). En tercer lugar, propusieron la creación de un ente autónomo como nueva institucionalidad: el Banco Agrario Nacional (artículo 1) donde quedarían comprendidas las acciones que ya realizaban la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU y la sección de crédito de habilitación agrícolas del BROU. En el artículo 4 se proponía una integración de cinco miembros para el directorio que sería de carácter electivo con la participación en la elección de "organismos, entidades o personas interesadas en los servicios para los cuales ha sido creado" (República Oriental del Uruguay, 1973: 151).

Los recursos financieros se plantearon desde tres ámbitos diferentes: a) colaboración financiera de los organismos económicos e industriales del Estado; b) la puesta en práctica de dos impuestos progresivos: uno a la gran propiedad y otros a los propietarios rurales que arriendan sus tierras; y c) emisión de deuda pública de 100 millones de pesos. (República Oriental del Uruguay,

1973: 164). Los sujetos sociales a priorizar en el acceso de la tierra se centraban en pequeños propietarios y asalariados rurales:

> Las expropiaciones, salvo que las necesidades de la transformación agraria del país y la racionalización de la producción lo hagan imprescindible, no se orientarán hacia aquellos propietarios rurales que hacen producir gran parte de sus tierras, creando praderas artificiales con maquinarias modernas y asalariados bien remunerados. La reforma agraria que postula el presente proyecto de ley no se limita únicamente a proporcionar tierras a los agricultores, sino que se complementa con una ayuda constante hacia el campesino productor. Al crear multiplicidad de pequeñas unidades rurales tendremos que hacer los mayores esfuerzos para asegurar el aumento global de la producción y decidir su abaratamiento haciendo los máximo esfuerzos posibles para hacer llevadera la existencia del pequeño agricultor. (República Oriental del Uruguay, 1973: 163).

7. AL OTRO LADO DEL RÍO: LA ALTERNATIVA DE MARTÍNEZ TRUEBA.

El 20 de diciembre de 1943 Andrés Martínez Trueba cerró un ciclo de conferencias sobre reforma agraria organizado por el Club del Banco Hipotecario. Su participación fue en calidad de presidente del directorio del BHU donde estuvo al frente entre 1943 y 1947, antes de continuar una trayectoria muy destacada entre 1947 y 1955 que tendría sucesivamente: la intendencia de Montevideo, la presidencia del BROU y la presidencia de la República.[196] En 1943, desde su investidura en el BHU tenía un cabal conocimiento de la situación agraria, fundamentalmente sobre las acciones de la Sección de Fomento Rural y Colonización. Durante su alocución definió a la reforma agraria como el "almácigo de los problemas" del país porque equivalía al "problema nacional total" (Martínez Trueba, 1944: 105). La situación agropecuaria se describía a partir de tres cuestiones. La primera era la evidente despoblación del país con una baja densidad demográfica -de 11 o 8,5 habitantes por kilómetro cuadrado según se considerase Montevideo o no- y en particular del medio rural (Martínez Trueba, 1944: 107). La despoblación se vinculaba con dos cuestiones: por un lado, el latifundio y, por otro lado, la ausencia de una política inmigratoria. Sobre el primero de ellos, Martínez Trueba planteaba algunas diferencias respecto a sus correligionarios batllistas, señalando que el latifundio era un efecto y no la causa de la despoblación agraria. Al respecto, señalaba que "fue primero el desierto, es decir, el latifundio y como consecuencia la ganadería extensiva" (Martínez Trueba, 1944: 106). Asimismo, Martínez

[196] Con la reforma constitucional de 1951, se reemplazó el Poder Ejecutivo unipersonal por un órgano colegiado compuesto por siete miembros denominado el Consejo Nacional de Gobierno. En 1966 una nueva reforma retornó el Poder Ejecutivo a la figura de presidente a partir del 1 de marzo de 1967.

Trueba criticó duramente las decisiones asumidas durante la década precedente en materia de política inmigratoria que limitaron notablemente el ingreso de personas por razones político-ideológicas (Martínez Trueba, 1944: 108-110).

La segunda cuestión era una cierta presunción de que el final de la contienda bélica tendría consecuencias negativas para la inserción del país en los mercados internacionales, por lo cual habría que orientar algunas transformaciones en la producción agraria (Martínez Trueba, 1944: 111-112). Un tercer aspecto refería a las dificultades que el Estado había experimentado en materia de políticas de colonización agraria como consecuencia de un bajo presupuesto de 5 millones de pesos. Al respecto, Martínez Trueba, que contaba con suficiente información respecto a la política del BHU, opinaba que era un monto muy exiguo si se trazaba una comparación con los 100 millones de pesos del CAN en Argentina o los 50 millones de pesos adicionales que manejaba el Instituto Autárquico de Colonización de Buenos Aires (Martínez Trueba, 1944: 115). En definitiva, el bajo presupuesto determinaba un círculo vicioso en la lógica de los préstamos para la colonización que otorgaba el BHU. El objetivo era acelerar lo máximo posible la compra en propiedad por parte del productor, de modo de generar nuevos recursos necesarios para que la Sección de Fomento Rural y Colonización pudiera comprometer otros préstamos. Es decir, el financiamiento provenía de las operaciones de las escrituraciones de compra-venta. Ahora bien, ello determinaba que en la medida que los productores cumplían sus obligaciones se generaba una rápida independencia entre el Estado y los productores con motivo de que se convertían en propietarios de la tierra. Por lo tanto, las políticas estatales alcanzaban menor incidencia en materia técnica-productiva como también en las posibilidades de garantizar la adecuada permanencia de los productores en las chacras, por ejemplo, ante situaciones consideradas adversas para la producción agropecuaria (Martínez Trueba, 1944: 114-115).

En tal sentido, su propuesta de reforma agraria presentó algunos matices con las elaboraciones precedentes que sus correligionarios batllistas elevaron en ese mismo momento. En primer término, proponía establecer una política inmigratoria como principal elemento para aumentar la población rural y contribuir a resolver el problema agrario (Martínez Trueba, 1944: 112). En segundo término, compartía la idea de expropiar tierras para otorgar al Estado una mayor participación en la producción agropecuaria como garantía de los productores. Al respecto, tomaba como ejemplo la situación de Argentina con el CAN donde las expropiaciones se realizaron con precisión a partir de “elementos principales que puedan asegurar una producción económica

apreciable" (Martínez Trueba, 1944: 114). Sin embargo, en ese punto específico mantenía diferencias notorias con la propuesta de Rubio, quien pretendía evitar el conflicto con los intereses más conservadores y avanzar sobre el eslabón más débil de los propietarios agrarios (incapaces, ausentes, etc). En una posición contraria, Martínez Trueba sostuvo que la expropiación debería seguir "la función productiva de la tierra, examinada con criterio económico; es decir, que hay que adquirir, por el Estado, la tierra más adecuada para la producción, pertenezca a quien pertenezca" (Martínez Trueba, 1944: 114). Además, defendió la postura de que el Estado no debía desprenderse de las acciones colonizadoras ya existentes en la política del BHU.

Dentro de lo posible, señalaba que "hay que ir haciendo experiencia de la tierra pública, reservada para el Estado y trabajada por el agricultor; que hay que reservarla como medio de producción de carácter social, y que no pierda nunca su carácter social, dándola al agricultor, para que, con su trabajo, extraiga el rendimiento que, ese sí será suyo, de su propiedad" (Martínez Trueba, 1944: 120). A diferencia de las otras propuestas existentes, Martínez Trueba no consideró adecuado la creación de un nuevo banco agrario o un instituto de reforma agraria. Solamente se limitó a elaborar un proyecto que contemplara la conformación de un "Departamento de Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay" con independencia financiera. Dicha propuesta fue elaborada en forma conjunta con el BROU durante la presidencia de Alfredo Baldomir -el ex presidente de la República entre 1938 y 1943- y tuvo tratamiento en el directorio del BHU en abril de 1944.[197] No obstante, la propuesta no consiguió avanzar más allá de las reuniones en los respectivos directorios del BHU y del BROU.

8. LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS: ¿UN ABAJO QUE SE MUEVE?

Los sindicatos cristianos agrícolas: la colonización privada

La obra católica estuvo asociada a la figura del sacerdote salesiano Horacio Meriggi. Como también sucedió en otras partes de América latina, sus iniciativas tomaron al pie de la letra la *Rerum Novarum* de 1891, lo que se convirtió en una especie de estímulo para que los católicos de diversas latitudes comenzaran a transitar el espacio agrario y promovieran el "acceso de los campesinos y los trabajadores a la propiedad del suelo" (Hora, 2018: 69). Un mojón importante se encuentra en 1941 cuando se constituyó la Confederación de Sindicatos Cristianos Agrícolas del

[197] Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1496 (16/04/1944)

Uruguay que nucleó a más de 65 sindicatos y unas 6.300 familias (França, 2017: 24).[198] Existió al menos una filial en dieciséis de los dieciocho departamentos del interior de la República -las únicas excepciones fueron Flores y Tacuarembó-, alcanzando suma relevancia en el norte: Paysandú, Salto y Artigas. Entre las diferentes funciones de los sindicatos se destacan principalmente dos: a) la promoción de cajas populares como medida alternativa, y sin fines de lucro, para el desarrollo y la inversión; y b) la colonización agraria "ordenada". Precisamente sobre este último punto, Meriggi resultó ser un "pionero" de la reforma agraria privada. En 1949, se contaba con un total de 16.200 hectáreas y 95 familias beneficiarias de la "colonización social agraria" católica, donde el departamento de Artigas concentraba la gran mayoría con 13.200 hectáreas que se repartieron entre 83 familias (França 2017: 25). Estos datos permiten evidenciar la notable injerencia que tuvo la acción católica en el norte del país.

Otra muestra de la relevancia del trabajo de los sindicatos cristianos agrícolas fue la difusión desde los elencos ruralistas. Así varios dirigentes gremiales y políticos vinculados a la FR fueron benefactores de su trabajo. Uno de los más conspicuos colaboradores de la obra de Meriggi fue el médico y fundador de la Federación, Alejandro Gallinal, que en determinado momento concedió 1.200 hectáreas de su propiedad, a cambio de un precio ínfimo, para realizar un proyecto colonizador que permitió el acceso a la tierra a cerca de cien familias (França 2017: 24). Otro puntal clave fue el doctor Juan Vicente Algorta que, entre 1942 y 1943, además de presidir la FR se convirtió en el conductor de la Confederación de Sindicatos Cristianos Agrícolas del Uruguay. Un indicio de estos vínculos entre ambas organizaciones procede del hecho notorio de que en las páginas de *Diario Rural* se comunicaban las memorias de los ejercicios de la organización agraria de los católicos.[199]

La relevancia de Meriggi en aquel campo uruguayo era claramente visible a mediados de la década de 1940. Al respecto, en una carta de noviembre de 1944, Algorta le solicitó al padre Luis Vaula (radicado en Asunción del Paraguay) dar marcha atrás en una orden de remoción de Meriggi como organizador de las masas rurales. En dicha misiva, Algorta sostiene: "V.R. decreta el retiro del Padre Meriggi en los momentos menos oportunos para ello: en el preciso momento en

[198] La vida y la obra de Horacio Meriggi fue muy bien recogida en el libro *Corazón y evangelio para los humildes del campo. Semblanza, testimonio y mensaje del padre Horacio Meriggi* de Francisco Pose (1986).

[199] Diario Rural, 5 diciembre 1942. Página 15: "Memoria del primer ejercicio (1941-42) de la Confederación de los Sindicatos Agrícolas del Uruguay".

que comunistas y batllistas, cada cual por su lado, hacen una intensa campaña radial y escrita para fundar Sindicatos Agrícolas sectarios en toda la campaña del Uruguay (…) V.R. nos quita al único capitán para pelear eficazmente contra ellos. Ésta es la verdad pura y desnuda de la situación" (Pose, 1986: 263-269). Al parecer, la carta surtió su efecto y Meriggi continuó realizando su labor organizativa en los sindicatos cristianos hasta su fallecimiento en setiembre de 1949. Unos años antes, en 1946, crearon un medio de prensa: *El Surco*. Allí, uno de sus más cercanos colaboradores fue un joven Eduardo Jesús Corso[200], que se desempeñó como redactor responsable de la publicación (Jacob, 1981a: 11). Ya en el primer número de *El Surco* se definieron como un colectivo que buscaba diferenciar la "justicia" de la "caridad" y advirtieron que las soluciones no podrían surgir "ni del odio ni del conformismo".[201] En 1949, el mismo año del fallecimiento de Meriggi, Corso comenzó su programa "Diario del campo" -emitido en distintas etapas por radios Sarandí, Oriental, El Espectador y, en especial, Radio Rural- que alcanzó un notable suceso en el dial uruguayo y lo tendría como el locutor referente para el medio rural durante más de cinco décadas.

El Congreso de Paysandú: la función social de la tierra

En los primeros meses de 1943 comenzó a circular la intención de la CNFR de realizar un congreso para debatir, entre instituciones y organizaciones, las eventuales modificaciones al régimen normativo existente sobre colonización agraria. La formalización de la iniciativa se hizo pública en enero de 1944 cuando la directiva de la CNFR envió una invitación a las autoridades de la Sección Fomento Rural y Colonización (BHU).[202] Más de dos años implicó la organización del "Primer Congreso Nacional de Colonización" y, finalmente, pudo ser realizado entre los días 19 y 22 de mayo de 1945 en la ciudad de Paysandú. La gran "asamblea abierta", denominación con la que se describió el encuentro, tuvo una amplia nómina de delegaciones participantes que incluyó diversas instituciones oficiales (BHU, BROU, ANCAP, MGA, Consejo Nacional de

[200] En 1999 Eduardo Corso leyó la proclama de los productores rurales que bajo el lema de "rentabilidad o muerte" realizaron importantes movilizaciones. Los detalles de la movilización se pueden encontrar en el capítulo de Diego Piñeiro (2004) "Rentabilidad o muerte: la protesta rural en el Uruguay".

[201] *El Surco*, número 1, editorial; diciembre de 1946; "Propósitos y aspiraciones". Citado por Jacob (1981a: 11).

[202] "Respecto a la invitación formulada por la Comisión Nacional de Fomento Rural, para que la institución participe en el primer Congreso Nacional de Colonización, que se realizará próximamente, exhortándola a la presentación de trabajos relacionados con los temas que se tratarán en el mismo, - se resolvió téngase presente y acúsese recibo y hágase circular para conocimiento del personal técnico de la Institución". Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1434, resolución 9 (19/01/1944).

Enseñanza Primaria y Normal, Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas); intendencias, senadores, diputados; varias facultades de la Universidad de la República; organizaciones de maestros, la Asociación de Ingenieros Agrónomos, federaciones de gremiales agropecuarias (ARU y FRU), asociaciones de estudiantes, sindicatos rurales, sindicatos cristianos, federaciones de sindicatos, cámaras mercantiles, cooperativas, centros de estudios e investigaciones, centros comerciales e industriales y representantes de Sociedades de Fomento Rural (integrantes de la CNFR) de varios puntos del país. (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 73-75). El evento estuvo a cargo del Senador de la República César Mayo Gutiérrez como presidente y del sanducero Eduardo Parietti Stirling en la función de vicepresidente. Fue constituido a través de dos comisiones: "organización del Congreso"[203] y otra de difusión del evento denominada "Pro Primer Congreso Nacional de Colonización de Paysandú".[204] La sesión inaugural se realizó el 19 de mayo de 1945 en el teatro Florencio Sánchez de la ciudad de Paysandú y el discurso de apertura fue del Intendente batllista Esc. José E. Verocay. Luego, continuaron los tres oradores centrales: el senador César Mayo Gutiérrez junto a los ministros Arturo González Vidart (Ganadería y Agricultura) y Tomás Berreta (Obras Públicas), quienes pusieron énfasis en la necesidad de reformar la situación del agro uruguayo. En primer término, César Mayo Gutiérrez abrió su exposición con el siguiente mensaje:

> Todos sentimos la necesidad de la reforma de nuestro régimen agrario; todos advertimos que él no satisface los requerimientos actuales ni ofrece perspectivas al progreso de nuestro pueblo. (...) Este congreso tiene esencialmente la misión de abrir a la conciencia colectiva la claridad de un cauce, y volcar en él, de ser posible, aquel poder de voluntad que siempre demanda el logro de un designio grande. (...) El propósito que mueve la celebración de este Congreso desborda el sentido particularista de su denominación y aspira a dar su contribución al estudio de las líneas matrices de una orientación agraria que contemple con las posibilidades del incremento de la producción, una mayor justicia distributiva y una mayor seguridad de bienestar colectivo (Discurso de César Mayo Gutiérrez. República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 77).

[203] Integrada por 13 personas: Sr. César Mayo Gutiérrez (presidente de la CNFR), Dr. Juan V. Algorta (presidente de la CNFR entre 1950 y 1952), Esc. José F. Rossi, Cont. Alberto F. González, Ing. Agr. Carlos Praderi (primer presidente de la CNFR en 1915), Coronel Aníbal Pérez, Dr. Enrique J. Mochó, Sr. Gilberto Oxacelhay, Dr. Sagunto F. Pérez Fontana, Ing. Agr. Alfredo L. Weiss, Ing. Agr. Luis Fernández, Ing. Agr. Angel Nuñez, Dr. Luis A. Brause. (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 75).

[204] Conformado por 22 personas: Dr. Eduardo Parietti Stirling, Dr. Luis Citraro, Dr. Juan Pisano, Sr. Julio Rivero, Sr. José M. Horta, Ing. Agr. Eliseo J. Chávez, Sr. Carlos Meyer, Esc. José A. Verocay, Sr. José F. Fortunato, Dr. Mario Sergio Dupetit, Dr. Luis Esteban Rocca, Dr. Miguel Saralegui, Sr. Lucas Sierra Porro, Sr. Antonio Estefanell, Sr. Carlos Arocena, Sr. Carlos Bertoni, Sr. Ernesto D'Alessandro, Sr. Gervasio Lorenzo, Ing. Agr. Jeremías Milans, Ing. Agr. Federico Rolfo y Ing. Agr. Juan S. Hatchondo (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 75).

El senador batllista y presidente de la CNFR, César Mayo Gutiérrez, continuó citando a Stuart Mill para hacer mención que "la propiedad cuando no es conveniente no es justa". Luego indicó el poco "crecimiento vegetativo" de la población, las dificultades para atraer inmigrantes y la disponibilidad de "tierras aptas" para el trabajo agrario en Uruguay (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 78-79).

En segundo término, el ministro González Vidart señaló que ese encuentro debió celebrarse a comienzos de la década de 1930, pero que los sucesos políticos de la dictadura de Terra (1933) lo impidieron. En alusión a la colonización afirmó que se debía "tender a contrarrestar las causas de la despoblación de la campaña, entre las que puede mencionarse el proceso económico de la concentración de las explotaciones, favorecido por el crédito otorgado al que tiene mayor disponibilidad" (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 81). Además, dejaba entrever que el Ministerio de Ganadería y Agricultura encaminaba una "reforma agraria":

> el Ministerio estima haber creado las premisas reales para dar pasos seguros y firmes de Reforma Agraria, no sobre bases fantásticas y utópicas, sino partiendo del afán progresista que late en nuestro medio social, uniendo el esfuerzo de Gobierno y pueblo productor de la campaña, a través del complejo devenir de los acontecimientos y problemas (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 82).

Finalmente, el batllista Tomás Berreta, titular del ministerio de Obras Públicas, manifestó que el Congreso contaba "con el decidido apoyo del Gobierno. Las diversas medidas tomadas en pro del mismo, lo atestiguan" (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 82). Posteriormente, enumeró las obras públicas a cargo de las direcciones de Hidrografía y Vialidad que dentro de su cartera se realizaban vinculadas al riego, la construcción de puentes y la ampliación de tramos de carreteras nacionales en el norte del país. Asimismo, defendió la gestión del gobierno apelando a reiterar una parte de un discurso pronunciado por el presidente Juan José de Amézaga en ocasión de la campaña electoral de noviembre de 1942: "las obras de vialidad, el riego, los estímulos a la ganadería y a la agricultura son fuentes principales de nuestra economía independiente" (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 82).

Al culminar los discursos de apertura se establecieron ocho "comisiones" de trabajo: a) revisión de leyes sobre colonización; b) situación actual de las explotaciones rurales y comercialización de las cosechas; c) estudios de los factores naturales en su relación con las

industrias agropecuarias; d) cuestiones relativas a los servicios públicos en su relación con la campaña; e) enseñanza, transporte y vialidad rural; f) asociación y cooperativas, crédito y vivienda rural; g) arrendamientos, medianería y legislación rural; y h) ordenamiento general del agro. (República Oriental del Uruguay, 1945: 113-115). Dentro de cada una de ellas, los participantes pudieron exponer trabajos escritos que fueron la base para las posteriores discusiones y recomendaciones que se elaboraron en la sesión plenaria. La comisión de "revisión de leyes de colonización" fue integrada por más de 90 personas bajo la coordinación de Emilio Armand Ugón en carácter de presidente y de Federico Rolfo y Jorge R. Deambrosis como secretarios. En total, se presentaron 41 trabajos escritos, algunos de ellos elaborados por las organizaciones y otros a título personal de los participantes (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 85). Antes de la puesta en marcha de las comisiones, Gutiérrez debió recordar que "la finalidad del Congreso no es la de legislar sino la de expresar aspiraciones" (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 87).

El 22 de mayo se realizó la sesión plenaria donde cada comisión presentó sus conclusiones para que fueran consideradas y, eventualmente, aprobadas por el resto de los congresales. En relación a las leyes de colonización, se aprobaron sus 13 conclusiones, entre las que se destacaron tres aspectos. Primero, en relación a las normas de la política colonizadora se realizaron dos precisiones: por un lado, no se debatieron soluciones específicas a ciertas tendencias sociales y políticas y, por otro lado, se concluyó que la colonización debía quedar en manos de una entidad con autonomía y bajo un directorio con integración técnica. Además, se deberían asignar recursos para una "financiación racional". En segundo término, sobre el otorgamiento de la tierra, se plantearon dos modalidades: individual y colectiva, siempre tomando como condición la estabilidad del colono sobre la tierra. En tercer término, se planteó la "función social de la tierra" al declarar la existencia de normas que imposibiliten que las tierras adquiridas en propiedad por los colonos fueran pasibles de subdivisión, concentración o en acciones contrarias a las normas colonizadoras (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 88-90). Finalmente, se hizo mención a tres de los trabajos presentados durante el Congreso: 1) se consideró un "aporte fundamental" el estudio "Problemas de la colonización en el Uruguay" del Ing. Agr. Isaac Morón, recomendándose su publicación y divulgación[205]; 2) se leyeron las

[205] El estudio de Morón fue publicado en los anales de la Universidad de la República en 1945.

conclusiones del trabajo sobre granja pecuaria del Ing. Agr. Esteban Campal; y 3) se consideró una "fórmula interesante" la amortización de las obligaciones por adjudicación de tierras, expuesta por el Ing. Agr. Francisco Gómez Haedo (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 90). Un dato relevante resulta que los tres fueron en algún momento de su trayectoria profesional funcionarios de la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU, pero como veremos más adelante, solamente Gómez Haedo continuaría una vez creado el INC.

El ruralismo contra el "soviet socialista" del Binca batllista.

Al culminar su gestión al frente del MGA, los ruralistas mostraron su respaldo a Ramón Bado al que solían catalogar como un "atento radioescucha de las clases rurales", logrando transmitir "tranquilidad y confianza" en su labor pública.[206] Como si fuera poco, su propuesta de reforma agraria fue vista con buenos ojos y se la consideraba atinada para resolver los principales asuntos del sector agropecuario. En ese sentido, su intención de "desterrar el concepto de 'tierra mercancía' de especulación" fue recogiendo varios adeptos y voluntades en el seno ruralista, fundamentalmente en el transcurso del segundo semestre de 1942.[207] Todo ello generó que, en mayo 1943, Ramón Bado retornara al consejo directivo de la FR, una vez culminada su gestión como ministro.[208] Tal como fue mencionado anteriormente, su lugar como titular del MGA fue ocupado por Arturo González Vidart que, hasta ese momento, era miembro de la directiva de la FR en el cargo de vocal. Sin embargo, su período de gestión no fue asimilable al de Bado, y durante la transición -es decir, luego de que se conoció el triunfo de Amézaga en las elecciones de noviembre de 1942- se dejó entrever que la situación sería diferente. En enero de 1943, dos meses antes de la asunción de González Vidart al frente del MGA, la ARU y la FR emitieron un comunicado "al país y a los poderes públicos", firmado por sus respectivos directorios, donde

[206] *Diario Rural*, "exposición del ministro Ramón Bado", 24 de octubre de 1942, p. 14; Sobre los elogios a Bado en su trabajo como ministro de MGA, véase: *Diario Rural*, "primeras palabras del presidente Amézaga sobre el campo", 3 de marzo de 1943, p. 3.

[207] Fue mencionado en un acto en Tacuarembó por el ingeniero agrónomo Carlos M. de los Santos. Véase: *Diario Rural*, "A propósito del proyecto de reforma agraria. El discurso del Ing. De Los Campos en Tacuarembó", 7 noviembre 1942, páginas 1 y 16. Otras posturas favorables al proyecto de Bado pueden verse en el mismo medio de prensa: "El proyecto de reforma agraria. Una iniciativa interesante y necesaria", 17 octubre 1942, página 16; "proyecto de reforma agraria", 31 de octubre de 1942, página 9.

[208] *Diario Rural*, "El XXVII CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACION RURAL. Mañana será inaugurada en la ciudad de Fray Bentos", 1 de mayo 1943, pp. 1 y 16; "El XXVII CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACION RURAL. Detalle completo de su desarrollo". 5 de mayo 1943, pp. 1, 8, 9 y 10.

solicitaban que "no se sancionen proyectos que representan gravámenes a la tierra y a la producción, tales como el de Reforma Agraria y Repoblación Forestal, sin que las entidades tengan el tiempo necesario para su estudio detenido y correspondiente pronunciamiento". Asimismo, en otro punto planteaban que se hiciera "una revisión, a la mayor brevedad, de las cargas impositivas que gravan a la ganadería".[209] En ese sentido, González Vidart desde su lugar en el Poder Ejecutivo tuvo que adoptar una posición de conciliación respecto a los notorios cortocircuitos que comenzarían a emerger entre la FR y el gobierno nacional en lo relativo, al menos, a tres asuntos: a) la siempre discutida carga tributaria al agro, cuyas críticas se maximizaron luego de la profunda sequía del verano de 1943; b) la discusión sobre los salarios y la negociación colectiva en el medio rural (Juncal, 2018); y c) el debate sobre la propiedad de la tierra y la reforma agraria. Este último punto es necesario desarrollarlo con mayor profundidad.

Uno de los primeros elementos de distanciamiento entre los empresarios agrarios y el gobierno fue la publicidad, en abril de 1943, del proyecto del Banco e Instituto Nacional de Crédito Agropecuario (Binca) del dirigente batllista Antonio Rubio.[210] En una primera instancia, las páginas de *Diario Rural* presentaron cierta cautela: "por eso que el proyecto del señor Rubio, aunque no lo conocemos en sus detalles, puede traer sobre el tapete público la discusión de un problema importantísimo para la agropecuaria, cuya solución es largamente anhelada por quienes producen riqueza efectiva, bien como dueños de los campos que trabajan o como arrendatarios"[211]. No obstante, el proyecto fue conocido con detalles en el segundo semestre de 1943 y generó una rotunda oposición de los ruralistas que se puede apreciar en varios editoriales. Un primer elemento interesante de hacer notar es que, si bien el proyecto procedía de filas del batllismo, las páginas del *Diario Rural* evitaron sistemáticamente esa asociación y preferían denominar bajo eufemismos tales como la propuesta de "una bancada política" o que "pertenece a uno de los mayores sectores del Parlamento y del Gobierno".[212] Un editorial del 1 de diciembre presentaba el proyecto de "Binca" como una propuesta que pretendía administrar tierras públicas expropiadas a las que se calificaba de tener "métodos caprichosos y carente de un principio de justicia social y económica

[209] *Diario Rural*, "Sobre la reforma agraria la Federación Rural dirige una nota al ministro de Ganadería y Agricultura", 27 enero 1943, p. 12.

[210] *Diario Rural*, "El problema de la tierra", 3 abril 1943, p. 3.

[211] *Diario Rural*, "El problema de la tierra", 3 abril 1943, p 3.

[212] *Diario Rural*, "Los productores rurales deben encarar dese ya la defensa de sus sagrados intereses y de sus nobles aspiraciones con respecto a la tierra que trabajan. El proyecto de expropiaciones de campos a cambio de papeles de deuda va por huellas de dolorosa experiencia", 25 diciembre 1943, p. 1.

y de progreso efectivo". Se planteaba que "estas expropiaciones además tienen inherencia con los sistemas de herencia y aforo de campos, provocando profunda inquietud en las actividades agropecuarias en momentos que exigen mayor sosiego" y que "nunca el país adelantará en su economía si entrega la administración de las tierras a un ente autónomo como el que se proyecta, porque se adjudicarían los predios en la misma forma que hoy se hace con los cargos públicos: no al más capaz, sino al que contrae compromisos con el comité político". Pero el editorial avanzaba un poco más, llegando a una asociación entre el proyecto de Rubio y las pretensiones "socialistas" del gobierno: "si vamos mal, iremos peor. 'Binca', de acuerdo al proyecto, nacionalizaría toda la tierra y entonces nos encontraríamos en un Estado Socialista, sin iniciativas privadas y sin que nadie pueda soñar siquiera con ser dueño de la tierra que trabaja".[213] Esto fue retomado tres días más tarde, en un editorial del 4 de diciembre, donde se continuaba la crítica al proyecto:

> Los productores, en definitiva, tendrán que defenderse de esta pretensión de desplazamiento total por medio de 'Binca'. Y el país entero debe meditar sobre esta marcha desenfrenada hacia el Estado Socialista, pregonado con bombos y platillos por políticos que nada tienen que perder y quizá sí mucho que ganar en su red de arrastre electorero. Aunque el fin de todo esto es la bancarrota de la República.[214]

El mismo día, pero en otro editorial bajo el título "el campo deber ser propiedad de quien lo trabaja y nunca del Estado" advertía, por no decir que amenazaba, que los ruralistas estaban pensando trasladar sus negocios a la República Argentina ante "tanto atropello a la propiedad agropecuaria" que se manifestaba en los "impuestos excesivos" y ahora con el proyecto de Binca.[215]

Los editoriales en oposición al Binca se intensificaron durante diciembre de 1943. El 8 de diciembre uno sentenciaba que "no se escaparía un solo campo de la expropiación y de las garras de la 'Binca'" puso énfasis en criticar el trabajo de los políticos cuyas acciones demostraban una "falta de conocimiento" en cuestiones rurales y una cierta inspiración en legislaciones extranjeras sin vínculos con la realidad nacional.[216] El 11 de diciembre se volvía a describir el proyecto de Binca como la creación de un ente autónomo que tendría el objetivo de la nacionalización total de los campos mediante la expropiación que se generaría por medio de la emisión de 50 millones de

---

[213] *Diario Rural*, "'Binca' el proyectado nuevo ente autónomo", 1 diciembre 1943, p. 3.

[214] *Diario Rural*, "Los nuevos gravámenes que impondría la proyectada 'Binca'", 4 diciembre 1943, p. 3.

[215] *Diario Rural*, "El campo debe ser propiedad de quien lo trabaja y nunca del Estado", 4 diciembre 1943, página 3.

[216] *Diario Rural*, "No se escaparía un solo campo de la expropiación y de las garras de la 'Binca'", 8 diciembre 1943, página 3.

pesos en títulos de deudas pública. En ese sentido, se estimaba que el país se convertiría en un "soviet socialista". El editorial finalizaba sosteniendo que:

> el problema se plantea en estos términos y la solución no está, no puede estar en entregarle el campo a un ente autónomo con facultades de monopolio oficial. La experiencia en este sentido ha sido funesta. Si se quiere corregir el mal y contribuir al engrandecimiento del país, hay que fomentar la agropecuaria con créditos liberales, facilitar el transporte de los productos a los mercados, garantir cotizaciones justas, no recargar de impuestos a quien trabaja honradamente y, sobre todo, hacer menos demagogia.[217]

En la legislatura que transcurrió entre los meses de febrero de 1943 a 1947 el ruralismo se opuso decididamente a la reforma agraria, en especial al proyecto que albergaba mayores posibilidades: la BINCA del batllismo. Sin embargo, y a pesar de lo mencionado, el ruralismo se convirtió en un fiel defensor de la ley 10.440 sobre arrendamientos agropecuarios sancionada el 20 de agosto de 1943. Por dicha ley se crearon los jurados de conciliación y arbitraje con el objetivo de mediar entre las partes los precios y condiciones de los contratos de explotaciones ganaderas y agrícolas, con salvaguardas vinculadas a la sequía que había afectado al territorio (artículo 1). De hecho, su medio de prensa, el 7 de agosto, notificaba con cierto beneplácito el acuerdo alcanzado entre ambas cámaras para sancionar el proyecto de arrendamientos rurales. Así, *Diario Rural* editorializó que:

> si bien es cierto que para los ganaderos castigados por la seca la situación es de angustia con respecto a los arriendos, no hay que olvidar que, si el problema de la despoblación se agudiza, los campos se desvalorizarán acarreando serios perjuicios al valor territorial. En cambio, con los jurados constituidos en forma que asegura garantías de justicia cada caso será estudiado y resuelto en bien de todos.[218]

Finalmente, el 6 de noviembre se informaba que habían quedado constituidos los jurados de conciliación y arbitraje sobre arrendamientos rurales y que "llevarán alivio donde sea necesario y se reclame" para contrarrestar las consecuencias de la última sequía con el objetivo de recuperar la "paz y tranquilidad" en los campos para recuperar el stock ganadero.[219] Unos años más adelante sucedería algo semejante con la ley 10.750 de 1946 sobre los arrendamientos rurales.

---

[217] *Diario Rural*, "La 'Binca'", 11 diciembre 1943, página 3.

[218] *Diario Rural*, "Pronto tendremos la ley que crea los jurados de conciliación y arbitrajes para arrendamientos", 7 agosto 1943, página 3.

[219] *Diario Rural*, "Los jurados de conciliación", 6 noviembre 1943, Página 3.

9. EN EL BARULLO DE LA "COINCIDENCIA PATRIÓTICA": LA CREACIÓN DEL INC.

Las elecciones presidenciales del 24 de noviembre de 1946 otorgaron -nuevamente- el triunfo al Partido Colorado que mantuvo el Poder Ejecutivo con la fórmula batllista de Tomás Berreta y Luis Batlle Berres. El margen de votos resultó un poco más estrecho que la elección anterior de 1942: el Partido Colorado obtuvo el 47,81% contra un 32,05% del Partido Nacional, por lo que, en el Poder Legislativo el batllismo del Partido Colorado controló cierta mayoría relativa. El Senado de la República quedó integrado con mayoría colorada, pero solo diez pertenecían al batllismo. El Partido Nacional también tuvo diez senadores y tres fueron del Partido Nacional Independiente. Los católicos y los comunistas alcanzaron una banca cada uno y los socialistas quedaron sin representación en la cámara alta. En la Cámara de Representantes el Partido Colorado sumó cuarenta y siete bancas -aunque solamente treinta y una respondían al batllismo-. El Partido Nacional alcanzó treinta y una bancas, mientras que tan sólo nueve fueron del Partido Nacional Independiente. Los restantes partidos políticos totalizaron doce bancas que se repartieron del siguiente modo: cinco de la Unión Cívica y siete para la izquierda -cinco del Partido Comunista y dos del Partido Socialista-. En ese escenario, los batllistas no contaron con mayoría parlamentaria en ninguna de las cámaras, por lo cual necesitaron negociar para conseguir los votos restantes (seis votos en el Senado y veinte en la Cámara de Representantes).[220]

Al iniciar la presidencia de Berreta en 1947 existían dos proyectos sobre colonización agraria en el Parlamento: uno con media sanción en la Cámara de Representantes y otro elaborado por la Comisión de Reforma Agraria del Senado instalada en 1944. Ante ello, el Poder Ejecutivo envió un mensaje a la Asamblea General el 15 de abril de 1947, con la "necesidad de la inmediata sanción de un ordenamiento adecuado, que oriente y dé vigoroso impulso a la acción colonizadora del Estado" (INC, 2015: 5). El texto tomaba varias de las conclusiones del Congreso de Paysandú de 1945 y alentaba la formación de un Instituto Nacional de Colonización con un directorio con integración de técnicos y productores rurales. El mensaje del Ejecutivo también señalaba tres cuestiones: primero, debía atenderse la necesidad de los "nativos" pero sin descuidar los "núcleos colónicos" con inmigrantes. En atención a planes colonizadores con obras de riego, debería estimularse y seleccionarse inmigrantes "especialistas de agricultura bajo regadío". Segundo, se

[220] Un dato sumamente anecdótico que refleja el sentimiento de época de las elecciones de 1946 se encuentra en la aparición del lema "Partido de la reforma Agraria", que solamente presentó candidatos a la intendencia y a la junta departamental en el departamento de Canelones y fue liderado por Julio Brunereaux des Houilleres.

recomendaba que la tierra fuese entregada con plazos de amortización de 45 años y con intereses bajos, evitando condiciones "penosas" para el pago de los colonos. Tercero, el Poder Ejecutivo sugería la unificación de un conjunto de normas sobre colonización (siete leyes y once decretos) evitando así la dispersión legislativa. La iniciativa del proyecto de Colonización tuvo un pronto rechazo por parte de la FR. Sus embates en la prensa no se hicieron esperar, así el 9 de julio de 1947 un editorial del *Diario Rural* calificaba que:

> asombra además que sectores políticos arremeten contra la ideología comunista y que dicen repudiarla desde sus diarios, en cambio se pongan de acuerdo para implantar en la patria de Artigas, Lavalleja, Rivera y Oribe un organismo exótico para sovietizar la tierra regada con la sangre generosa de los gauchos y el sudor honrado de los criollos. Todo a cambio de una repartija burocrática que como todas las realizadas hasta la fecha han sido una afrenta a la Democracia que inspira nuestra Carta Magna.[221]

El 4 de agosto de 1947 el Congreso Extraordinario de la FR resolvió oponerse a la creación del Instituto Nacional de Colonización (Jacob, 1981a: 51). La cobertura del Congreso, publicada en *Diario Rural* (6 de agosto de 1947) señalaba que el proyecto alentaba a la "progresiva confiscación de la propiedad privada" (Jacob, 1981a: 51).

El proyecto tomó impulso en la segunda parte del año cuando el presidente Luis Batlle Berres (asumió la primera magistratura como consecuencia del fallecimiento de Tomás Berreta el 2 de agosto de 1947) confirmó la disponibilidad presupuestal para el plan colonizador. Por otra parte, una de las primeras medidas de Luis Batlle Berres fue celebrar -en octubre de 1947- un acuerdo político con Luis Alberto de Herrera, también conocido como "coincidencia patriótica", que buscó garantizar la gobernabilidad a cambio del "reparto" de cargos en empresas públicas. Si bien la sanción de la ley de colonización no ingresaba dentro del acuerdo, fue parte del nuevo contexto político que implicaba airadas denuncias del Partido Nacional Independiente en varios editoriales de *El País*.[222]

En ese contexto, el 28 de noviembre de 1947 la Comisión Especial de Reforma Agraria[223] (con César Mayo Gutiérrez, Cesáreo Alonso Montaño y Ramón Bado como sus miembros

---

[221] *Diario Rural*, 9 de julio de 1947, editorial.

[222] Esto puede consultarse en editoriales de *El País* donde se criticaron los acuerdos a finales de 1947 y comienzos de 1948. Véase: *El País*, "¿En dónde se publicó esto? 'Abajo los acuerdos'" (28/12/1947, página 3) y "Por 97 votos contra 8, la convención resolvió que el partido no integre entes autónomos" (15/01/1948, Página 3). La idea del acuerdo para el reparto de cargos fue sostenida por Eduardo J. Corso, véase: *Marcha*, "La colonización se hace con tierras" (27/01/1961, número1044, página 7).

[223] La comisión tenía una integración interpartidaria con todos los partidos con representación en el Senado. En tal sentido, estaba integrada por César Mayo Gutiérrez (Partido Colorado, sector batllista), Cesáreo Alonso

informantes) elevó al Senado su informe y un proyecto de Ley para la creación de un Ente Autónomo: el Instituto de Nacional de Colonización (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 85-89).[224] Las justificaciones para la creación del nuevo Ente Autónomo se basaban, por un lado, en un cierto consenso de brindar "mayor unidad y desarrollo a la obra colonizadora" y, por otro lado, para otorgar más autonomía y jerarquía a la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU. En el mensaje de la Comisión de Reforma Agraria se argumentaba que "se ha querido que el texto fuese suficientemente explícito en atención a la índole de la materia de que se ocupa, siguiéndose en esto el patrón de otras legislaciones, especialmente de la de Norteamérica". (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 74). El proyecto de la comisión se constituía por 151 artículos que se dividían en 22 capítulos: 1) concepto de colonización; 2) creación, dirección y cometidos del Instituto; 3) distintas formas de colonización; 4) otros aspectos de planes colonizadores; 5) las comunidades agrarias; 6) la colonización con inmigrantes; 7) adquisición de tierras; 8) expropiación; 9) cooperativas, fábricas, etc. y servicios de interés general; 9) condiciones que deben reunir los colonos; 10) adjudicación de tierras; 11) colonización en tierras de regadío; 12) habilitación de las colonias; 13) las relaciones del Instituto con el Banco Hipotecario del Uruguay; 14) fondo de previsión; 15) capacitación de colonos; 16) créditos; 17) rescisiones; 18) capital y recursos financieros; 19) impuestos; 20) inembargabilidad; 21) colonización privada; 22) disposiciones generales y transitorias. (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 92-130).

Los acuerdos fundamentales del Congreso de Colonización de 1945 (creación de un Ente Autónomo y la necesidad de mayor presupuesto a la colonización) no fueron puestos en discusión, dado que existía un amplio consenso al respecto. Tampoco existieron divergencias sobre el concepto de colonización (Art. 1) enunciado como "el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y una adecuada explotación,

---

Montaño (Partido Nacional), Ramón F. Bado (Partido Colorado, baldomirismo), Justino Zavala Muniz (Partido Colorado, sector batllista), Gregorio Barañano (Partido Nacional), Dardo Regules (Unión Cívica), Gustavo Gallinal (Partido Nacional Independiente), Carlos Manini Ríos (Partido Colorado, blancoacevedismo) y Julia Arévalo de Roche (Partido Comunista) eleva su informe al Senado. (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 85-89).

[224]"Si la creación del Ente está justificada desde el punto de vista de la entidad del patrimonio a administrar, ello resulta más evidente si se considera la naturaleza y complejidad de las funciones que está llamado a cumplir. Si la colonización es materia difícil, aún considerada estrictamente como adjudicación de tierras para su población y cultivo, lo es mucho más cuando se encara, como lo hace el proyecto, contemplando un conjunto de providencias dirigidas a prestar al colono una asistencia completa en cuanto tenga que ver con su trabajo" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 73).

procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural". Sin embargo, el contenido del texto hizo emerger algunas discrepancias, a pesar de la imperiosa necesidad por sancionar con cierta rapidez un nuevo marco regulatorio. En el Senado, las principales controversias radicaron en cuatro puntos: 1) la integración del directorio; 2) los cometidos y funciones; 3) las expropiaciones; y 4) la financiación.

En primer término, Carlos Manini Ríos del blancoacevedismo del Partido Colorado, Gustavo Gallinal del Partido Nacional Independiente, Alfredo Vigliola del Partido Nacional y Julia Arévalo del Partido Comunista[225] con sus diferentes ópticas criticaron el artículo 3 sobre integración del directorio del INC que señalaba la integración con cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo y uno elegido por los productores (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:93). Manini Ríos abogó por un directorio que tuviera tres y no cuatro integrantes del Poder Ejecutivo. Propuso que, además del lugar de los productores, se debía sustituir un miembro del Ejecutivo por otro tipo de representante con conocimiento técnico. Y para ello, manejó dos opciones como alternativa: un representante de los bancos públicos o, en su defecto, la inclusión de un representante de los organismos de la enseñanza agraria (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:214-215). Esa posición fue respaldada por Gustavo Gallinal (también integrante de la Comisión), una opinión calificada por su condición de ex ministro de Ganadería y Agricultura (1946-1947), y que durante la discusión sostuvo que se necesitaba un directorio "más técnico" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:180). Fuera del ámbito parlamentario, esta fue la posición defendida por la ARU. En sentido contrario, las críticas de la comunista Julia Arévalo se dirigieron hacia la defensa de una mayor "participación de los interesados" en el directorio (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:163). En efecto, propuso incorporar al artículo 3 la referencia de "carácter electivo" de modo de estimular la participación de los productores ocupantes de tierras o los aspirantes a colonos en el directorio (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 86). En cambio, el senador Alfredo Vigliola no concordó con que existieran miembros designados por el Poder Ejecutivo porque según su concepción: "ahí no debe intervenir la política...sino que deben intervenir grandes ciudadanos. En mi proyecto [de 1942] yo citaba una serie de nombres de personas que pertenecen a todas las colectividades políticas del país. No creo que sea imposible

[225] Al comenzar la nueva legislatura, el 11 de marzo de 1947, Arévalo presentó nuevamente el Proyecto de Reforma Agraria del Partido Comunista (presentado el 1 de abril de 1946 en la Cámara de Representantes).

encontrar a esas grandes personas en cualquiera de los partidos" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 202). Esto abrió una polémica al respecto, porque en las antípodas se ubicó el senador batllista Justino Zavala Muniz quien manifestó que:

> lo que importa en estos momentos, señor Presidente, mucho más que esta ley es lo que ella significa como principio de un estado de conciencia, como una política para el porvenir. De ahí, precisamente, mi oposición a que, en el Directorio del Ente Autónomo que ha de aplicar esta ley, se elimine a los políticos, a los representantes de los partidos políticos (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 222).

Ante las críticas y sugerencias en este punto, en la sesión del 9 de diciembre, los integrantes de la Comisión de Reforma Agraria, con César Mayo Gutiérrez como vocero, plantearon una modificación que fue aceptada por el Senado. La nueva redacción del artículo 3 estableció una disposición general que incluyó un directorio de cinco miembros con "representación técnica y de los productores de acuerdo con la ley que se dicte de conformidad con el apartado segundo del artículo 180 de la Constitución de la República" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 285). Pero fue acompañada de una "disposición transitoria" para la conformación del primer directorio de cinco miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo (dos deberían cumplir la condición de ser técnicos o tener una destacada trayectoria en la materia) y los dos restantes de federaciones u organizaciones de carácter rural de alcance nacional (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 285-286).[226]

En segundo término, la senadora comunista Julia Arévalo realizó apuntes sobre los cometidos y funciones del organismo. El artículo 6 expresaba que "el Instituto Nacional de Colonización tendrá por cometidos y funciones los que esta ley le atribuye, pudiendo realizar todos los actos y gestiones necesarios para el cumplimiento de la misma" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 93). La crítica de Arévalo se dirigía a la inespecificidad del artículo. Desde su perspectiva, debía ser sustituido por otro que contuviera el siguiente contenido: "el Instituto Nacional de Colonización concentrará, dirigirá y orientará todas las actividades oficiales relacionadas con la transformación agraria y colonización del país". Entre ellas, debería incluirse la construcción de viviendas para los trabajadores rurales (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 86-87).

[226] Luego de promulgada la Ley 11.029, el decreto del 11 de marzo de 1948 enumeró las seis organizaciones gremiales que se encontraban en condiciones de postular candidatos para representar a los productores en el directorio del INC: Comisión Nacional de Fomento Rural, Confederación Granjera del Uruguay, Asociación Rural, Federación Rural, Confederación de los Sindicatos Cristianos Agrícolas y Federación Agraria Nacional (RNLD, 1948: 340-341).

En tercer término, uno de los temas más controvertidos fueron las expropiaciones de tierras. Varios legisladores mostraron su conformidad con el capítulo de "expropiaciones" que era uno de los más discutidos y de mayores críticas por parte de detractores del proyecto, en particular: la FR. Dos posiciones antagónicas emergieron al respecto: una que celebró que la norma no afectaría la propiedad privada de la tierra y la otra que criticó duramente las limitadas capacidades del texto para reformar el agro uruguayo. En la primera posición se pueden encontrar, entre otros, las intervenciones del blancoacevedista Carlos Manini Ríos, el nacionalista independiente Gustavo Gallinal y el herrerista Cesáreo Alonso Montaño. En el otro extremo, el batllista Justino Zavala Muniz y la comunista Julia Arévalo fueron los principales exponentes de las críticas en un clima caracterizado por un relativo consenso y satisfacción con el texto. Al respecto, el senador Zavala Muniz marcó algunos reparos en dirección a la administración y la modalidad de colonización: "si este proyecto tiene algo que pueda ser juzgado con críticas, es su timidez; timidez no sólo en las soluciones que propone, sino para mí, más importante timidez en el criterio que establece" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 222). También aprovechó la oportunidad para recordar el proyecto enfitéutico del batllismo: "hubiera deseado de acuerdo con profundas convicciones personales, y con la línea mental y principista de nuestro partido, que el Estado al adquirir tierras para colonizar no las pusiera en manos de los colonos bajo el régimen de la propiedad privada. Somos contrarios a esta institución de la propiedad privada: yo lo fui siempre y lo soy cada más fervorosamente" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 224). Por su parte, Arévalo manifestó su enérgica oposición al capítulo de expropiaciones (art. 37 al 47) y propuso agregar un nuevo artículo entre los 39 y 40, donde señalaba ocho situaciones en que el Estado podría expropiar grandes latifundios cercanos a centros poblados e incluso latifundios "improductivos". En las palabras de Arévalo, se fundamentaba su inclusión por los siguientes motivos:

> Este artículo referido a las expropiaciones es, según nuestra opinión, de fundamentalísima importancia. La facultad de expropiar está contenida en nuestra Constitución, sobre todo cuando la expropiación se lleva a cabo por utilidad y necesidad públicas. Bien puede afirmarse que un proyecto de Reforma Agraria no será completo, y resultará ineficaz en muchísimos aspectos, si no determina con toda precisión cómo, cuándo y dónde se van a realizar las expropiaciones de tierras para impulsar la producción agropecuaria. El artículo aditivo que proponemos es de idéntico texto al contenido en nuestro Proyecto de Reforma Agraria [presentado en 1946 y luego en 1947]. Las expropiaciones que establecemos deberán llevarse a cabo para atender impostergables necesidades de la producción y del consumo. Es de economía racional crear cinturones agrarios en torno a los centros poblados; es sabia medida

establecer que el Instituto podrá expropiar las tierras improductivas, procurando su laboreo forzoso (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 89).

En cuarto término, respecto a la financiación, Arévalo sostenía la necesidad de establecer un "impuesto progresivo a la gran propiedad territorial e impuesto progresivo a los propietarios de tierras arrendadas" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 89). Por otra parte, el herrerista Vigliola también fue crítico con los artículos sobre financiación. Así, sostuvo que el monto de 20 millones de pesos para el INC era insuficiente para las actividades que el nuevo organismo se proponía realizar. Según el senador del Partido Nacional, el Estado debería apostar a tener, por lo menos, una colonia agraria por Departamento con una extensión de 20.000 hectáreas como manera de incluir unas 500 familias aproximadamente en cada una de ellas. Cada familia tendría a disposición 40 hectáreas de tierras para vivir y trabajar (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 202-203). No obstante, al finalizar su intervención, se mostró favorable a la aprobación del proyecto de INC (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 205).

En definitiva, más allá de las críticas, primó un ambiente de acuerdos. El senador Dardo Regules de la Unión Cívica lo definió como un "proceso ejemplar" porque no fue "insensible a ninguna de las soluciones que parecían ser razonables" (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 226). El 10 de diciembre de 1947 fue aprobado el proyecto en el Senado y de allí pasó a la Cámara de Representantes. El 26 de diciembre de 1947, la "Comisión Especial para el estudio del proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Colonización" con mayoría relativa del batllismo[227] recomendó la aprobación del texto del Senado "sin modificaciones que reformen o adicionen su texto, con la finalidad de completar así su más pronta sanción legislativa por la Asamblea General" (DSCR, 26 de diciembre de 1947: 743). Como fue aconsejado, el

[227] Integrantes: José Antonio Quadros (batllismo del Partido Colorado), Toribio Olaso (Partido Nacional), Arturo Lezama (batllismo del Partido Colorado), Carlos M. Mattos (batllismo del Partido Colorado), Carlos Fischer (batllismo del Partido Colorado), Antonio Gustavo Fusco (batllismo del Partido Colorado), Carlos Leone (Partido Comunista), Salvador Ferrer Serra (Partido Nacional), Arturo Reyes Cabrera (Partido Nacional), Juan Gregorio González (Partido Nacional) y José Pedro Cardoso (Partido Socialista). Éste último manifestó salvedades expresas que se refieren al monto de los recursos, el régimen impositivo y la Dirección del Instituto (DSCR, sesión del 26 de diciembre, página 743).

proyecto no tuvo modificaciones, por lo que fue aprobado rápidamente en tres sesiones en la Cámara de Representantes entre el 30 de diciembre de 1947 y el 10 de enero de 1948.[228]

[228] *El País*: "La mayoría batlli-herrerista aprueba todo a todo vapor", 10 de enero de 1948, p. 3.

CAPÍTULO 5

¿UNA PRIMAVERA AGRARIA NEO-BATLLISTA (1948-1959)?

Éste es un triunfo, madre, pero sin triunfo,
nos duele hasta los huesos el latifundio.
Ésta es la tierra, padre, que vos pisabas,
todavía mi canto no la rescata.
Y cuándo será el día, pregunto cuándo
que por la tierra estéril vengan sembrando
todos los campesinos desalojados.

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "triunfo agrario"

0. INTRODUCCIÓN.

Este capítulo tiene como propósito presentar la política del Instituto Nacional de Colonización bajo la gestión del Partido Colorado comprendida entre junio de 1948 y julio de 1959. Por un lado, en relación a la construcción de una burocracia estatal, se analiza la conformación del organigrama institucional, las nuevas áreas de trabajo y funciones que determinaron la creación de nuevos cargos en relación a la etapa precedente del BHU. Por otra parte, sobre la conducción del INC, se examina la conformación de los directorios y también de las trayectorias de las personas que lo integraron. Al respecto, emergen dos comentarios: primero que, en términos generales, primaron los pactos y las cuotas políticas para definir sus integrantes. No se aprecia una clara idoneidad y menos aún rasgos técnicos en su composición, salvo algunas raras excepciones, tal como había sido tratado en el debate parlamentario de 1947-1948. Segundo, se priorizaron las trayectorias personales como políticos profesionales, ya sea por decisiones personales o partidarias, en vez de desarrollar una tarea como cuadros políticos de una obra de colonización o de reforma agraria. Hay varios casos que ocuparon un lugar en el INC tras ser derrotados en elecciones nacionales o departamentales y derrumbadas sus aspiraciones por obtener un cargo electivo, en un órgano ejecutivo o parlamentario. Del mismo modo, abandonaron el directorio del INC para asumir un cargo legislativo o ejecutivo. Esto ocurrió en tres de las cuatro presidencias que se analizará en este capítulo. Allí se generó un problema serio para la conducción de las políticas públicas de tierras y que tiene en la coyuntura 1950-1952 su expresión más notable cuando la presidencia quedó acéfala.

Otros dos asuntos fueron abordados con información muy precisa. Por un lado, el capítulo muestra tres momentos sobre los recursos financieros destinados para la compra de tierras entre 1948 y 1959. Un primer momento inicial hasta 1952 donde existieron dificultades serias; un segundo momento hasta 1955 donde se consigue incorporar una importante superficie de tierras; y un tercer momento, asociado a la crisis de 1955, que marca el declive de la compra de tierras y el comienzo de los problemas presupuestales del INC. Por otra parte, se identificaron los tres sujetos sociales agrarios priorizados durante la gestión batllista. Allí los agricultores desalojados, y en menor medida, la población de los rancheríos fueron los objetivos centrales de la política de tierras del INC. A diferencia de las primeras décadas del siglo XX como también de buena parte del siglo XIX, los agricultores extranjeros ya no tuvieron un lugar de preferencia.

1. NUEVO MARCO POLÍTICO: EL NEO-BATLLISMO.

Antes de ingresar de lleno en tal cometido, es necesario presentar muy sucintamente algunos avatares políticos que caracterizaron los tres períodos de gobierno bajo análisis. El rasgo sobresaliente de esta época fue la supremacía del batllismo en términos electorales y especialmente del liderazgo de Luis Batlle Berres, entre 1947 y 1958, dando origen a la denominación de "neo-batllismo" (D'Elía, 1982: 61). También resultó ser una coyuntura de fraccionamientos internos del batllismo cuyos protagonistas fueron los hijos y el sobrino de José Batlle y Ordoñez. Dos espacios se definieron claramente: por un lado, el catorcismo (lista 14) conducido por los hermanos Batlle Pacheco -César, Lorenzo y Rafael-; y, por otro lado, el quincismo (lista 15) con el liderazgo de su primo, Luis Batlle Berres (Nahum, Cocchi, Frega y Trochón, 2007: 92-100; Chagas, 2013: 47-49; Chagas, 2018). Tal divergencia precipitó que en 1948 apareciera el diario *Acción* como espacio de difusión de las ideas del quincismo, desplazando el lugar de *El Día* como principal espacio de difusión de ideas dentro del batllismo del Partido Colorado.[229]

En las elecciones de noviembre de 1950 el Partido Colorado ratificó en las urnas su favoritismo con cerca del 53% de los votos, proclamándose presidente Andrés Martínez Trueba. Además, aseguró la mayoría en ambas cámaras y con el 30% del electorado el Partido Nacional fue la principal fuerza de oposición. Las restantes expresiones habían quedado en franca minoría:

[229] No voy a detenerme en las diferencias internas. Esto ha sido analizado en varios estudios anteriores, uno de los más recientes lo constituye el realizado por Chagas (2018) en su tesis de maestría en historia política.

el Partido Nacional Independiente no alcanzó el 8%; la Unión Cívica sumó poco más del 4,5% de los votos; y los partidos de izquierda, Comunista y Socialista, solo contabilizaron algo más del 2% de los comicios cada uno. Con esos resultados, los dos partidos de izquierda quedaron fuera del Senado y apenas obtuvieron dos bancas cada uno sobre un total de noventa y nueve lugares de la Cámara de Representantes.

En la interna colorada, el quincismo fue la principal fuerza con casi 20% de los votos totales y se adelantó levemente a la otra opción del batllismo, el catorcismo, que consiguió el 18,3%. Tampoco fue demasiado considerable la distancia respecto de la otra fracción colorada, el blancoacevedismo, que había obtenido casi el 15% de los votos. Por lo tanto, para el período 1951-1955, el quincismo si bien retuvo el Poder Ejecutivo, no contaba con mayoría propia en el Parlamento: sólo 7 de 31 senadores y 17 de los 99 diputados respondían a sus filas. En contrapartida, el catorcismo obtuvo más diputados que el quincismo. Ese escenario hizo necesario tender puentes de negociación por parte del quincismo en el Parlamento, dentro y fuera de las filas coloradas.

En 1951 el presidente Martínez Trueba impulsó una reforma constitucional para instaurar el gobierno colegiado del Poder Ejecutivo. En esencia, implicó contrarrestar el liderazgo carismático de Luis Batlle Berres y su factible regreso como primer mandatario en 1955 (Nahum, Cocchi, Frega y Trochón, 2007: 102-104; Caetano y Rilla, 1995: 21). La nueva Constitución de 1952 estableció un Consejo Nacional de Gobierno (CNG) en sustitución de la figura presidencial para el Poder Ejecutivo, por lo que pasó a integrarse con un total de nueve miembros: seis del partido más votado y tres de la oposición (D´Elía, 1982: 61-67). Ese mismo año, la Asamblea General eligió, por mayoría especial de dos tercios, a los integrantes del primer CNG que cumplió funciones hasta febrero de 1955.[230]

Entre marzo de 1955 y julio de 1959, cuando concluye la última etapa de análisis que refiere este capítulo, transcurre con un siguiente CNG escogido mediante el voto popular. Allí se suceden una serie de acontecimientos cuyo derrotero más relevante encuentra la crisis socio-

[230] De ese modo, el oficialismo quedó integrado por seis colorados: tres del quincismo (Andrés Martínez Trueba, Francisco Forteza, Antonio Rubio), dos del catorcismo (Héctor Álvarez Cina y Luis Alberto Brause) y uno por el blancoacevedismo (Eduardo Blanco Acevedo). La oposición se integró con tres herreristas del Partido Nacional: Alvaro Vargas Guillemette, Martín Echegoyen y Roberto Berro (Nahum, Cocchi, Frega y Trochón, 2007: 106).

económica en 1955 y la derrota electoral del batllismo en noviembre de 1958. Ambos eventos suelen considerarse como factores centrales de un cambio de rumbo en la política uruguaya del siglo XX. Pero ese es el final. Un tiempo antes, en las elecciones del 28 de noviembre de 1954 el Partido Colorado triunfó nuevamente sobre el Partido Nacional: 50,5% contra 35,2%. Con esos resultados, Batlle Berres volvió a integrar el Poder Ejecutivo y el quincismo logró imponerse sobre el catorcismo en la interna colorada, 29% y 20% respectivamente.[231]

A poco de iniciar la nueva gestión, la crisis económica e inflacionaria evidenció los primeros síntomas de agotamiento del modelo "neo-batllista". Los partidos políticos buscaron, en un marco de creciente agitación social y política, acomodarse a la nueva situación con vistas a las elecciones de 1958 (D' Elía, 1982: 73-86). El quincismo no comprendió necesariamente que la crisis era un sinónimo de agotamiento de las bases de su modelo: la "industrialización dirigida por el Estado" (Bértola y Ocampo, 2013: 151). El final de su gestión de gobierno estuvo signado por las crecientes demandas: los empresarios industriales criticaban la conducción económica, al mismo tiempo que se exigía mayor protección del gobierno para el desarrollo del sector; los empresarios ganaderos profundizaron las críticas de la política cambiaria e impositiva; los trabajadores y sindicatos incrementaron sus movilizaciones por la ampliación de derechos y el aumento de los salarios en un contexto inflacionario; a su vez, se generaban las movilizaciones estudiantiles en procura de la Ley Orgánica de la Universidad de la República que fue obtenida en 1958 (D' Elía, 1982: 85-86; Ruiz, 2008b: 152-153). En ese marco, las alianzas entre trabajadores y estudiantes dieron origen a una consigna que se mantendría en diferentes luchas sociales: "obreros y estudiantes unidos y adelante" (Ruiz, 2008b: 152). La otra fracción del batllismo, el catorcismo, tuvo un papel de crítica hacia el desempeño del Ejecutivo que dirigía su propio partido (D' Elía, 1982: 92-93). En resumidas cuentas, el contexto 1948-1958 tuvo como principal elenco

[231] El Consejo Nacional de Gobierno quedó conformado exclusivamente con miembros del quincismo: Luis Batlle Berres, Alberto Fermín Zubiría, Arturo Lezama, Carlos Fischer, Justino Zavala Muniz y Zoilo Chelle. La banda presidencial, ocupada de manera rotativa al término de un año, alcanzó solamente a los cuatro primeros. Por su parte, los blancos integraron los cargos de la oposición, aunque presentaron algunas novedades en relación al período anterior: dos cargos fueron para el herrerismo y otro para el flamante Movimiento Popular Nacionalista (MPN). Con casi el 13% de los votos, el MPN se animó a disputar la interna nacionalista y consiguió limitar la hasta entonces inexpugnable hegemonía de Luis Alberto de Herrera. De todos modos, el herrerismo continuó siendo mayoría y sus cargos fueron asumidos por el mencionado líder y Ramón Viña. Por su parte, la representación del MPN estuvo en manos de Daniel Fernández Crespo. Por otra parte, en el ámbito parlamentario, el quincismo aumentó su influencia: obtuvo diez bancas en el Senado y treinta y tres en la Cámara de Representantes. Por lo tanto, llegó a detentar casi un tercio del total de las bancas.

gobernante al quincismo del Partido Colorado, pero con la necesidad de articular dentro y fuera del parlamento para realizar su obra de gobierno.

2. LA TRANSICIÓN COLONIZADORA: DEL BHU AL INC.

El 17 de junio de 1948 el ministro Ganadería y Agricultura participó en la toma de posesión de los integrantes del directorio del Instituto Nacional de Colonización (INC). El ministro encargado de dicha tarea fue Luis Alberto Brause que, además de ser yerno del ex presidente Tomás Berreta, era una de las figuras más relevantes del catorcismo.[232] En su breve discurso, sostuvo que "una gran responsabilidad contrae los miembros de este primer directorio, integrado por dignos ciudadanos y presidido por este gran amigo que es don Antonio Rubio, figura verdaderamente ejemplar de nuestra democracia. La creación del Instituto Nacional de Colonización abre una gran esperanza y las mayores posibilidades para las juventudes de nuestros pueblos en el interior del país". [233] Sus palabras incluyeron el anuncio de que el día anterior el presidente Batlle Berres se había reunido con ingenieros agrónomos y funcionarios ministeriales con el propósito de coordinar tareas e intercambiar algunas ideas sobre la situación agropecuaria. Ese no sería ni el primero ni el último de los encuentros a tales efectos.[234] Si una premisa era evidente, fue que el INC daba a luz en un ambiente que intentaba trazar acciones de política agraria coordinadas entre el Poder Ejecutivo y los profesionales de la materia.

La sesión inaugural del directorio del INC tuvo lugar el viernes 18 de junio de 1948, en vísperas de una nueva conmemoración del natalicio de José Gervasio Artigas. Allí fue presentado el flamante directorio y contó con la presencia de las autoridades del BHU y de los funcionarios

[232] Luis Alberto Brause nació en 1907, se recibió de abogado y de escribano y contrajo nupcias con Blanca Berreta, hija del político colorado Tomás Berreta. Fue miembro del batllismo del Partido Colorado, donde se desempeñó como diputado en dos períodos (1932-1933 y 1942-1946). En 1932 junto a Juan F. Guichón, Luis Batlle Berres, Rogelio C. Dufuor y Clemente I. Ruggia, presentaron un proyecto de "Empréstito de tierras públicas". También participó en la organización del Congreso sobre Colonización en Paysandú (1945). Fue Senador (1949-1951). Fue ministro de Ganadería y Agricultura en dos oportunidades: 1947-1949 y 1951 e integró el primer Consejo Nacional de Gobierno (elegido por el parlamento) entre 1952-1955. Además, fue Senador en cuatros períodos: 1949-1951, 1955-1958, 1959-1962 y 1963-1965. En 1960 presentó un proyecto de "reforma agraria y tenencia de la tierra" y en 1963 "Transformación de la estructura agraria del país". Falleció el 20 de agosto 1965. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Canelones.

[233] *El Bien Público*, "Se dio posesión de sus cargos a los directores del Instituto de Colonización", 18 de junio de 1948, página 3.

[234] En el Archivo General de la Nación (colección Luis Batlle Berres, caja 96) hay actas o informaciones de prensa sobre dichos encuentros. Los tres encuentros entre el presidente y los ingenieros agrónomos, para tratar asuntos agrarios, ocurrieron el 28 de octubre de 1947, el 16 de junio de 1948 y el 1 de junio de 1950.

de la ex Sección Fomento Rural y Colonización.[235] En el acto protocolar ambos directorios resolvieron en conjunto las primeras decisiones del INC, luego Orestes Lanza, presidente del BHU, tomó la palabra. Al igual que Brause, Lanza era integrante de la lista 14 del batllismo y dos años más tarde, en noviembre de 1950, lideró su lista al Senado de la República. En su discurso auguró muchos éxitos para la nueva institución y presentó al presidente del INC, Antonio Rubio, como "eminente figura nacional y hombre de Estado".[236] De esa forma, se daba comienzo a la historia del INC con su primer directorio: Antonio Rubio como presidente acompañado por Humberto Franco Maglio en la vicepresidencia y la incorporación de tres vocales: Eduardo Llovet, Juan Echenique y Alberto Morelli.

Un poco antes de la fecha de asunción de las autoridades, entre enero y junio de ese año, el Poder Ejecutivo había ultimado algunos detalles sobre la Ley 11.029. Tal como fue analizado en el capítulo anterior, y según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 11.029, el directorio del INC se conformó con cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo: tres de ellos serían nombrados directamente y dos escogidos a propuesta de las gremiales agropecuarias. Entonces fue necesario sancionar un decreto el 11 de marzo de 1948 por el cual se estableció con precisión los seis gremios del sector agropecuario que podrían enviar una lista con sus respectivos candidatos: la CNFR, Confederación Granjera del Uruguay, ARU, FR, Confederación de los Sindicatos Cristianos Agrícolas y Federación Agraria Nacional (FAN).[237]

En el transcurso del primer semestre de 1948, el Poder Ejecutivo sancionó una serie de decretos que reglamentaron otros aspectos de la ley. Entre ellos, se fijaron pautas concretas para las relaciones entre el INC y el MGA y las competencias de la Comisión Consultiva de Colonización (CCC)[238]; se determinaron las zonas de influencia para el ofrecimiento de campos,

---

[235] Asistieron las siguientes autoridades del BHU: Orestes Lanza (presidente), Enrique Estévez, Arq. Diego Noboa Currás, Dr. Miguel A. Pringles y Herminio Zunino. Asimismo, los funcionarios de la ex Sección Fomento Rural y Colonización del BHU que se integrarían al INC: Ing. Agr. Cipriano A. Lasserre. Ing. Agr. José Ituño, Ing. Agr. Bernabé Caravia y Cr. Alfredo Alvarez. (Directorio INC, 18 de junio 1948, acta 1).

[236] Directorio INC, 18 de junio 1948, acta 1.

[237] Decreto del 11 de marzo de 1948. RNLD, 1948: 340-341.

[238] El decreto del 17 de marzo de 1948 que reglamentaba la Ley 11.029 establece en su artículo 1 que las relaciones del INC y MGA En su artículo 2 establecía las competencias de la Comisión Consultiva de Colonización (CCC) integrada por delegados de varios ministerios (Ganadería y Agricultura; Industrias y Trabajo; Obras Públicas), del INC, Facultad de Agronomía, Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Veterinaria, Banco República, Banco hipotecario, Consejo Nacional de Subsistencias, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara de Industrias, Universidad del Trabajo, uno de cada una de las 6 entidades rurales, y uno de las Cooperativas Agropecuarias (según la Ley 10.008). (RNLD, 1948: 347-352).

siguiendo lo establecido en el artículo 35 de la ley[239]; y se reglamentaron algunas cuestiones sobre el pago del impuesto progresivo que gravaba los bienes cedidos a terceros.[240] Unos meses más tarde, ya con el directorio conformado, también se reglamentó sobre las expropiaciones, compras y arrendamientos de tierras.[241]

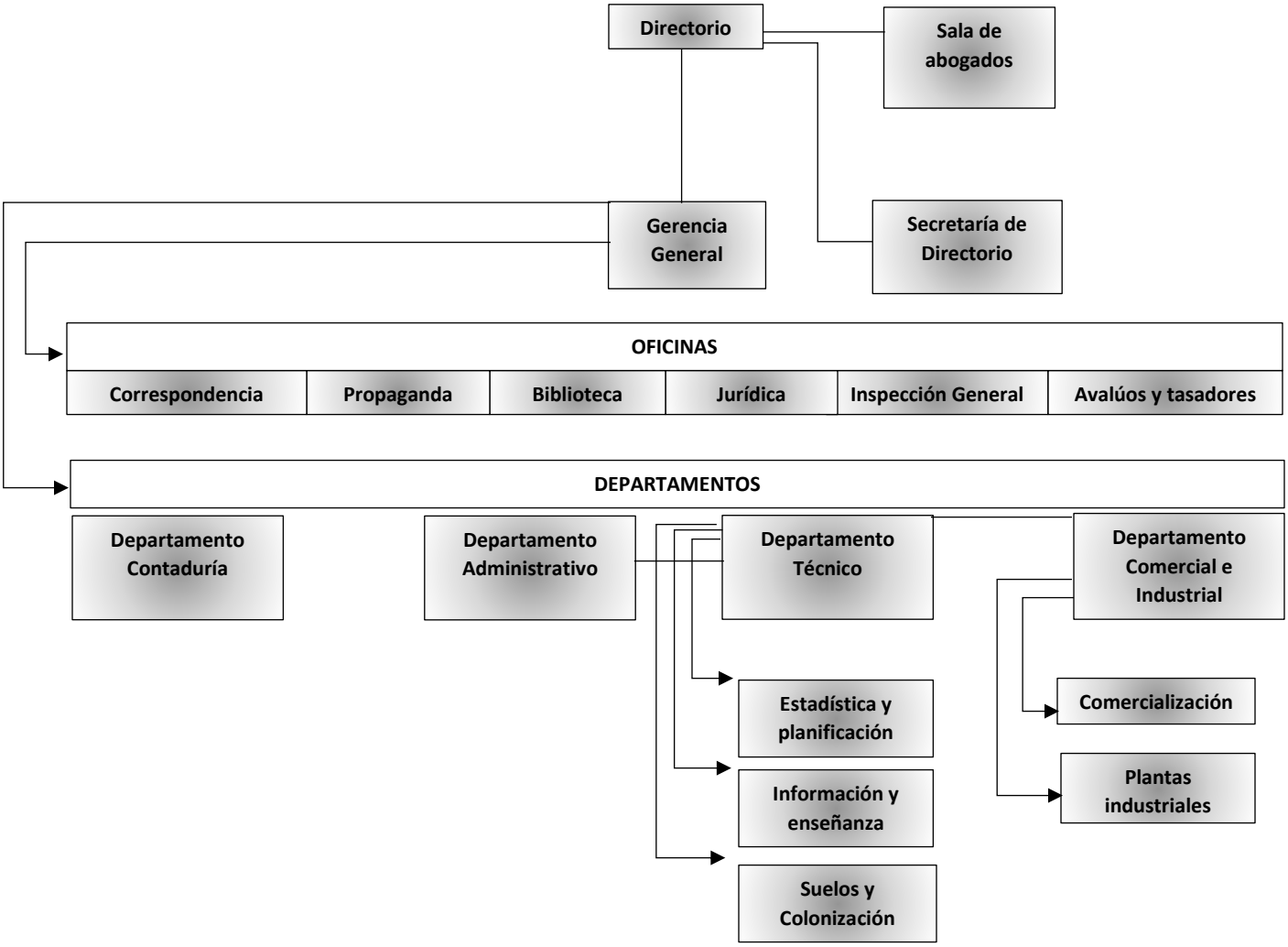
3. ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.

El organigrama y el primer presupuesto del INC entraron en vigencia a mediados de octubre de 1948, luego de su aprobación el mes anterior.[242] El capital inicial fue tres veces superior a la extinta Sección Fomento Rural y Colonización (BHU), pero puso de manifiesto su dependencia de ella en el transcurso del primer año. Continuó funcionado en el local del BHU e incluso con dependencia de varias oficinas técnicas: secretaría de directorio; jurídica; proveeduría; personal, entre otras. La creación de nuevos cargos intentó conformar una estructura funcional acorde a la nueva burocracia del flamante ente autónomo. Se creó una secretaría de directorio como forma de asesorar el trabajo del directorio y la gerencia general. También se incluyó la conformación de una sala de abogados que tendría el objetivo de ocuparse de los juicios de expropiación en trámite (más de una decena en ese momento) y de orientar al directorio en la atención de los demandantes de tierras, tanto nacionales como extranjeros. En definitiva, el organigrama del INC (véase figura 1) estableció un vínculo muy estrecho entre la gerencia general y las nuevas piezas institucionales: oficinas y departamentos. Se crearon seis oficinas (correspondencia; propaganda; biblioteca y boletín; jurídica; inspección general; tasadores y avalúos) y la justificación de nuevos cargos se amparó en la necesidad de un mayor contacto con la "campaña productora" y los "miles de colonos y aspirantes a la obtención de tierras" a los que se debería asistir en "múltiples gestiones".[243] Dos nuevas oficinas tendrían un papel clave en el desempeño institucional: a) la inspección general, con la tarea de coordinar las inspecciones de tres áreas: servicio técnicos-agronómicos, contables y administrativos; y b) la oficina de tasadores y avalúos, con el propósito de llevar el detalle de los movimientos de la propiedad rural del país

[239] Decreto del 24 de mayo de 1948 (RNLD, 1948: 487-489).
[240] Decreto del 28 de mayo de 1948. (RNLD, 1948: 508-511).
[241] Decreto del 30 de noviembre de 1948. (RNLD, 1948: 1259-1263).
[242] Directorio INC, 20 de setiembre de 1948 (acta 46, resolución 1).
[243] Directorio INC, 20 de setiembre de 1948 (acta 46, resolución 1).

(ventas y arrendamientos) por zonas y departamentos, insumos esenciales para ir formando la futura carta agrológica nacional.

FIGURA 1. Organigrama del Instituto Nacional de Colonización, 1948.



En otro orden, se conformaron cuatro departamentos (contaduría; administrativo; técnico; comercial e industrial). Los departamentos de contaduría y administrativo suplantaron las operaciones que anteriormente desarrollaban las secciones de “contaduría” y “colonias y colonización” de la ex Sección Fomento Rural y Colonización. Algo más novedoso resultó la creación de otros dos departamentos: el departamento técnico y el departamento comercial e industrial, con sus secciones respectivas. En el caso del departamento técnico se contaba con tres secciones: la primera de ellas fue la sección de “Estadística y Planificación”, encargada de estadísticas de la obra colonizadora e información necesaria para la planificación, y de las tareas

vinculadas a las “obras sociales” (rancheríos, desalojos rurales, inmigración agraria, y la determinación de los costos de producción). Una segunda sección correspondiente a “información y enseñanza”, dedicada a impulsar varias disposiciones contempladas en la ley: la capacitación de colonos; el desarrollo de las comunidades agrarias, las colonias hortícolas ejidales, la organización de cooperativas, entre otras. Una tercera sección destinada a “suelos y colonización”, cuyo propósito fue evitar en la máxima medida posible la erosión de los suelos. En cambio, el departamento comercial e industrial solamente fue dividido en dos secciones: la sección comercialización (venta de cosechas, graneros, seguros, importación de máquinas, útiles, etc) y la sección de plantas industriales (servicios de maquinaria agrícola, cámaras frigoríficas, molinos, cremerías, queserías, etc).

A nivel presupuestal, el detalle de las partidas distinguió entre “nuevos gastos”, “inversiones necesarias” y “recursos disponibles”. En relación a las partidas de los “nuevos gastos”, se establecieron algunas prioridades: a) inspección de rancheríos en el país; b) el alquiler de un inmueble en Montevideo para constituir la sede central; y c) el reintegro de dinero de sueldos al BHU por los funcionarios con pase en comisión hacia el INC. En materia de “inversiones necesarias”, se trazaron los siguientes ítems: mobiliario de las oficinas a instalar; máquinas de contabilidad, escribir y calcular; vehículos; maquinaria agrícola; biblioteca; y en particular, presupuesto para las adquisiciones de campos por expropiación (artículos 37 y 38) o compra directa (artículos 29, 30 y 35).

Hasta ese momento, setiembre de 1948, continuaban en curso doce expropiaciones provenientes de la gestión del BHU por un monto total estimado en 6 millones de pesos. Para hacer frente a tales expropiaciones el INC contaba con un presupuesto de 20 millones de pesos aprobado por la ley 11.029, pero que se deberían otorgar con base en los títulos de deuda.

4. CASCO ANTIGUO, UN LUGAR PARA DELIBERAR.

Las actividades del INC comenzaron en las mismas oficinas de la ex Sección Fomento y Colonización del BHU, por esa razón fue necesario colocar buena parte de las energías iniciales en la procura de una sede central. En junio de 1948 fueron ofrecidos dos locales por parte de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).[244] El organismo estaba por inaugurar un edificio, sobre la actual avenida Libertador Juan Antonio Lavalleja, donde

[244] Directorio INC, 25 de junio de 1948 (Acta 7, resolución 1).

ubicaría su nueva casa central.[245] Al mes siguiente, surgieron otras posibilidades en los barrios montevideanos de Centro (calle San José 936) y Ciudad Vieja (calle Treinta y Tres 1377).[246] Finalmente, el directorio se inclinó por el edificio donde funcionaba ANCAP, en las intersecciones de las calles Cerrito y Treinta y Tres en la Ciudad Vieja. Así comenzó un largo periplo que culminó con un compromiso de compra-venta entre el INC y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Escolares, Servicios Públicos y Afines, propietario del inmueble.[247] En enero de 1949 el presidente Rubio informó al directorio de una reunión personal con el presidente del Directorio de la Caja de Jubilaciones donde se manejaron dos propuestas: a) el alquiler del inmueble por 2 o 3 años, con obligación de compra por parte del INC; y b) la compra del inmueble entregando el precio en cuotas.[248] En febrero se dieron dos pasos muy importantes: primero, se acordaron las condiciones de compra-venta por el monto de 400 mil pesos de la época y, segundo, el presidente de ANCAP notificó que en marzo desocuparían el local.[249] Sin embargo, los tiempos no fueron los esperados. Ante la lentitud de la desocupación del local, durante los primeros días de abril de 1949 el directorio del INC comunicó, mediante una nota, a su par de ANCAP el acuerdo alcanzado con la Caja de Jubilaciones y, al mismo tiempo, solicitaron acelerar los plazos de entrega del local.[250] Finalmente, en el segundo semestre de 1949 se pudo concretar la primera visita de las autoridades del INC a las instalaciones y avanzar en el compromiso de compra-venta.[251] Allí se sumaba una condición para concretar la enajenación que estableció una previa autorización del Poder Ejecutivo mediante una ley específica.[252] Precisamente, dos años más tarde, el 27 de junio de 1951, el directorio del INC envío una nota al MGA solicitando la sanción de dicha ley sin la cual la compra-venta no podría completarse.[253]

Este breve periplo muestra las dificultades, incluso para establecer acuerdos dentro del propio Estado, de poner en marcha una política agraria. En los primeros tiempos, el INC destinó

---

[245] La construcción se realizó entre 1944 y 1948. Para más detalles, véase: https://nomada.uy/guide/view/attractions/4120 (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

[246] Directorio INC, 22 de julio de 1948 (Acta 19, resolución 1) y 29 de julio de 1948 (Acta 22, resolución 8).

[247] Es necesario aclarar que en algunas actas figura la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio. No obstante, tomo como referencia el compromiso de compra-venta del 20 de octubre de 1949.

[248] Directorio INC, 18 de enero de 1949 (Acta 103, resolución 5).

[249] Directorio INC, 8 de febrero de 1949. (Acta 114, resolución 5).

[250] Directorio INC, 5 de abril 1949 (Acta 138, resolución 5)

[251] Directorio INC, 11 de agosto de 1949 (Acta 197, resolución 5) y 20 de octubre de 1949 (Acta228, resolución 12).

[252] Directorio INC, 20 de octubre de 1949 (Acta228, resolución 12).

[253] Directorio INC, 27 de junio de 1951 (Acta 503, resolución 4).

buena parte de sus esfuerzos y energías en conseguir una sede central como ocurrió definitivamente en 1949. Hasta la actualidad, el INC continúa funcionando en ese mismo local ubicado en el casco antiguo de la ciudad de Montevideo.[254]

5. LOS DIRECTORIOS DEL INC DURANTE LA GESTIÓN COLORADA (1948-1959).

La composición del primer directorio del INC se realizó siguiendo la ley 11.029 y fue conformado por personas de reconocida trayectoria. Tres designaciones fueron de forma directa por parte del Poder Ejecutivo: presidente, vicepresidente y uno de los vocales. Cuando Antonio Rubio asumió la presidencia del INC -es de suponer que la designación suya fue decidida expresamente por el presidente de la República, Luis Batlle Berres- superaba los 65 años y era un hombre con dilatada experiencia en filas batllistas.[255] Permaneció en la presidencia hasta el 15 de setiembre de 1950, cuando renunció para cumplir con compromisos electorales que su militancia política requirió.[256] Para ocupar la vicepresidencia fue elegido Humberto Franco Maglio, un fiel militante del blancoacevedismo del Partido Colorado y oriundo del departamento de San José.[257] El cargo de vocal designado por el Poder Ejecutivo fue ocupado por el ingeniero agrónomo Juan B. Echenique, en representación del Partido Nacional.[258] El directorio se completó con la

[254] Por algún motivo que hasta el momento desconozco, el edificio continúa siendo propiedad del Banco de Previsión Social (BPS), luego de la centralización del régimen jubilatorio uruguayo con la reforma constitucional de 1966. Una hipótesis plausible es que la ley, solicitada por el INC al MGA, nunca llegó a ser sancionada. En cualquier caso, hace relativamente poco tiempo, el INC y el BPS firmaron un acuerdo de comodato, por lo que se garantizó el usufructo para que el ente autónomo continúe tomando allí las decisiones que rigen la política pública de tierras.

[255] Antonio Rubio Pérez nació en Soriano en 1882. Fue integrante del batllismo del Partido Colorado, en los 30' tuvo participación en el Concejo Departamental de Soriano y en el Consejo Nacional de Administración (1933). Fue diputado por Montevideo en el período 1946-1948, alcanzando la presidencia de la Cámara en 1947. Renunció a la banca para ser el primer presidente del INC (18 de junio de 1948 al 15 de setiembre de 1950). Luego de su renuncia al INC, en noviembre de 1950, fue cabeza de lista al Senado por el quincismo del Partido Colorado, resultando electo para senador de la República para el período 1951-1955. Sin embargo, renunció para ocupar una banca en el Consejo Nacional de Gobierno (1952-1953). Falleció en funciones como miembro del colegiado de gobierno el 28 de noviembre de 1953. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Salto.

[256] Antonio Rubio presentó su renuncia a la presidencia del INC en julio de 1950 (Directorio de INC, 6 de julio de 1950, acta 346, resolución 11). Sin embargo, se hizo efectiva recién en setiembre de ese año (Directorio de INC, 15 de setiembre de 1950, acta 379).

[257] Humberto Franco Maglio era oriundo de San José. Fue miembro del blancoacevedismo del Partido Colorado y director del INC entre del 18 junio 1948 al 13 junio 1955. Anteriormente, había sido candidato a diputado suplente de Lisandro Cersósimo (1938-1943) e intendente de San José (1943-1947). Luego de abandonar el INC, su trayectoria política no muestra demasiados episodios destacables porque no obtuvo ningún cargo a los que se postuló en elecciones hasta 1966. Volvió a presentarse a los comicios electorales a nivel departamental, pero sin obtener el resultado anterior en 1946, 1950 y 1954. Su última aparición en una lista se registra en 1966 cuando fue tercer candidato a la Cámara de Representantes por el departamento San José en la lista 9 del Partido Colorado. Actualmente una colonia del Instituto Nacional de Colonización (INC) lleva su nombre en el departamento de San José.

[258] Juan B. Echenique fue miembro del Partido Nacional. Se recibió de ingeniero agrónomo en 1918 con una tesis sobre un "plan de explotación". Fue director del INC entre el 18 junio 1948 y el 5 enero 1954 cuando se jubiló. Anteriormente, había sido diputado por el departamento de Soriano en tres períodos: 1932, 1932-1933 y 1934-1936.

incorporación de dos miembros propuestos por las organizaciones gremiales del agro. Aunque parezca llamativo no envió nombres de candidatos la CNFR. Tampoco lo hicieron la FR y la Confederación Granjera. Los cuatro nombres elevados al Poder Ejecutivo fueron los de Eduardo Llovet por la ARU; Alberto Morelli y Alberto Márquez Ponce de León por la Confederación de Sindicatos Cristinos Agrícolas: y, por último, Amadeo Rodríguez por la Federación Agraria Nacional (FAN).[259] El Poder Ejecutivo escogió para integrar el directorio del INC al ingeniero agrónomo Eduardo Llovet[260] y al doctor en medicina Alberto Morelli[261].

En setiembre de 1950, cuando ocurrió la renuncia de Rubio, se transitó por un período donde la presidencia del directorio quedó acéfala de nombramiento por parte del Poder Ejecutivo.[262] Ante la intempestiva salida del presidente, se sumó otro problema para el funcionamiento del directorio: los pedidos de licencia por enfermedad de Echenique que se tornaron tan asiduos como prolongados.[263] Así, en varios momentos, su accionar estuvo limitado porque funcionaba con la participación estable de tres miembros en vez de cinco.[264] Un ejemplo de estas dificultades se aprecia en el último trimestre de 1951. En ese momento el director Llovet pidió una licencia por más de un mes para asistir a una Conferencia Internacional sobre tenencia de la tierra que se celebró en la Universidad de Wisconsin de Estados Unidos. Para poder continuar sesionando el directorio debió solicitar un suplente enviado por el MGA.[265]

Falleció el 13 abril 1959. Actualmente una colonia del Instituto Nacional de Colonización (INC) lleva su nombre en el departamento de Soriano.

[259] *Marcha*, "La integración del Instituto Nal. de Colonización", 11 junio de 1948. Última página.

[260] Eduardo Llovet. Se recibió de ingeniero agrónomo en 1921. Fue director del INC entre desde el 18 junio 1948 hasta el 13 de mayo de 1952. Anteriormente, había integrado la Sección Fomento Rural y Colonización y en 1941 había integrado la directiva de la ARU. Luego se desempeñó como técnico de la FAO desde 1955 donde trabajo como asesor en varios países, entre ellos Costa Rica, Ecuador y Colombia. Al respecto, véase: Directorio INC, actas 1604 (resolución 11, 8 abril 1958) y 1605 (resolución 16, 10 abril 1958).

[261] Alberto Carlos Morelli Mackinnon nació el 26 de octubre de 1906. Se recibió de doctor en medicina en 1931 (Noticias, número 107, noviembre 2000). Fue productor de arroz y caña de azúcar. Tuvo una dilatada trayectoria como dirigente gremial, entre ellos: fue fundador de la Asociación de Cultivadores de Arroz en 1947, fue presidente de la gremial de plantadores de caña de azúcar sin actividad industrial y también integró el directorio de CAINSA al que renuncio en 1952 (INC, acta 624, 1 abril 1952). En política fue miembro del Partido Nacional. Asumió como director del INC el 18 de junio de 1948 y permaneció en el cargo hasta el 2 de julio 1959 cuando presentó renuncia. Luego de su salida del INC, destinó sus esfuerzos a la actividad privada y al ejercicio de la medicina. Falleció el 20 de abril de 1988.

[262] Ello apresuró el nombramiento de presidente ad-hoc, en el propio directorio, de Humberto Franco Maglio. (Directorio INC, 14 de setiembre de 1950, Acta 377, resolución 1).

[263] Directorio de INC, 4 agosto 1949 (Acta 194, resolución 1)

[264] Directorio INC, 26 de setiembre de 1950 (Acta 381).

[265] El señor Amadeo Rodríguez sustituye a Llovet durante su licencia por viaje a EEUU. (Directorio INC, acta 558, resolución 1, 6 noviembre 1951). El viaje de Llovet se prolongó más de lo previsto, tras aceptar diversas invitaciones que dieron forma a una importante gira por el país norteamericano. En una misiva, aprobada por el

Por esa razón resulta aún más llamativa la posición del Poder Ejecutivo para no designar un presidente del INC por un lapso mayor a los dieciocho meses (desde setiembre de 1950 hasta mayo de 1952). Solo cabe realizar una serie de conjeturas: primero, es de suponer que la decisión procedió del círculo íntimo del presidente Martínez Trueba y, segundo, que su explicación pueda estar enrolada a un complejo entramado de alianzas con el que funcionaba el batllismo.[266] Por otra parte, no debe descartarse que dicha situación habilitó aún más un rol protagónico del gerente general, el ingeniero agrónomo Cipriano Lasserre, un militante batllista muy cercano a Antonio Rubio.[267] Pero todo ello se encuentra en un estadio de mera especulación.

El 13 de mayo de 1952, tras un año y medio sin presidente, asumió un nuevo directorio designado por el gobierno de Martínez Trueba. Tuvo como novedad la incorporación de un presidente y un vicepresidente. De ese modo, tres directores continuaron en sus cargos: Humberto Franco Maglio -que pasó a desempeñarse como vocal-, Juan B. Echenique y Alberto Morelli. Como presidente fue designado un batllista del quincismo: Juan Florentino Guimaraens.[268] Desde

directorio el 21 de noviembre, se excusó de postergar su regreso y solicitó autorización para extender su estadía quince días más. Su regreso se produjo en diciembre lo que totalizó dos meses de ausencia en el directorio del INC, motivo que generó la necesidad de acudir a la participación de Echenique (con licencia médica) para sesionar junto a Franco Maglio y Morelli. Véanse resoluciones de directorio del INC: 28 de setiembre de 1951 (Acta 544, resolución 8); 21 de noviembre de 1951 (Acta 565, resolución 12); 11 de diciembre de 1951 (Acta 573).

[266] Sostengo varias de estas hipótesis en una serie de publicaciones del diario *Acción*, vinculado a Luis Batlle Berres, donde se denuncia malestar por la conducción política del INC. Al respecto, pueden consultarse una serie de editoriales durante abril de 1952: "Instituto de Colonización" (23 abril 1952. Página 3); "Ucranios y menonitas". (26 abril 1952. Página 3); "600 familias rusa-ucranianas desean venir a radicarse como colonos en nuestras tierras". (26 abril 1952. Página 2); "Algo más sobre la colonización menonita". (27 abril 1952. Página 3); "Sobre la colonización ruso-ucraniana y menonita". (28 abril 1952. Página 3); "La experiencia colonizadora menonita". (29 abril 1952. Página 3).

[267] Cipriano Lasserre se recibió de ingeniero agrónomo en 1918 y era muy próximo a Antonio Rubio. Fue sub-gerente y gerente de la Sección Fomento y Colonización del BHU. Luego se desempeñó como gerente general del INC durante prácticamente veinte años. Fue candidato a diputado por el departamento de Rio Negro en representación del batllismo del Partido Colorado en cuatro ocasiones entre 1950 y 1962. Falleció en noviembre de 1970. Ese mismo año, los funcionarios del INC solicitaron al directorio designar la regional de San Javier con su nombre (Directorio INC, Acta 2903, resolución 22, 1 diciembre de 1970).

[268] Juan Florentino Guimaraens. Nació el 14 marzo 1894 y era oriundo del departamento de Soriano. Miembro del batllismo del Partido Colorado. Fue Diputado del Partido Colorado en cinco legislaturas: 1931-1932, 1932-1933, 1943-1947, 1947-1951 y 1951-1952. Fue presidente del INC en dos períodos: 13 mayo 1952 al 10 febrero 1955 y del 14 junio 1955 al 16 mayo 1956. En medio de sus presidencias en el INC, se desempeñó como Senador de la República, entre el 16 febrero 1955 y 14 junio 1955. Luego, fue ministro de Defensa Nacional (mayo 1956-junio 1957) y de Obras Públicas (junio 1957-febrero 1959). Es interesante constatar que ninguna colonia del INC recuerda su labor como presidente de la institución.

mayo de 1952 a enero de 1954 el directorio se conformó con Guimaraens, Manuel B.Pereira[269] como vicepresidente junto a los vocales Franco Maglio, Echenique y Morelli.

Tabla 1. Integrantes del directorio del INC, entre junio 1948 y julio 1959.

Período	Partido Colorado			Partido Nacional	
	Presidente	Vicepresidente	Vocal	Vocal	Vocal
18/06/1948-15/09/1950	Antonio Rubio	H. Franco Maglio	Eduardo Llovet	Juan Echenique	Alberto Morelli
15/09/1950-13/05/1952	Vacante	H. Franco Maglio	Eduardo Llovet	Juan Echenique	Alberto Morelli
13/05/1952-05/01/1954	F. Guimaraens	Manuel Pereira	H. Franco Maglio	Juan Echenique	Alberto Morelli
15/02/1954-10/02/1955	F. Guimaraens	Manuel Pereira	H. Franco Maglio	Celio Riet	Alberto Morelli
11/02/1955-13/06/1955	Vacante	Manuel Pereira	H. Franco Maglio	Celio Riet	Alberto Morelli.
14/06/1955-16/05/1956	F. Guimaraens	Antonio Gianola	Gabriel D´Amado	Celio Riet	Alberto Morelli
17/05/1956-02/08/1956	Vacante	Antonio Gianola	Gabriel D´Amado	Celio Riet	Alberto Morelli
03/08/1956-29/01/1958	Antonio Gianola	Teófilo Collazo	Gabriel D´Amado	Celio Riet	Alberto Morelli
30/01/1958-13/04/1958	Antonio Gianola	Teófilo Collazo	Vacante	Celio Riet	Alberto Morelli
14/04/1958-29/10/1958	Antonio Gianola	Teófilo Collazo	L. Sierra Porro	Celio Riet	Alberto Morelli
29/10/1958-23/02/1959	Antonio Gianola	Vacante	L. Sierra Porro	Celio Riet	Alberto Morelli
25/02/1959-22/07/1959	Vacante	Vacante	L. Silva Porro	Celio Riet	Alberto Morelli

Fuente: elaboración propia con base en actas de directorio del INC, período 1948-1959.

Un editorial de *La Mañana* criticó duramente las designaciones por ignorar en la integración del directorio la representación del "ruralismo", que desde el año anterior se había constituido como movimiento en la Liga Federal de Acción Ruralista (LFAR) bajo la conducción de Domingo Bordaberry y Benito Nardone. Al respecto, el diario vinculado a un sector conservador del Partido Colorado denunciaba el "pactismo" entre batllistas y herreristas para dejar "de lado la representación de los rurales" y argumentaba que "no se trata, desde luego, de las

[269] Manuel Pereira. Miembro del Partido Colorado. Vicepresidente del INC entre el 13 mayo 1952 y el 13 junio 1955. Anteriormente, fue candidato a Intendente por Florida en 1950. En esos comicios, consiguió 9.775 votos dentro de los 12.754 del Partido Colorado, pero perdió la intendencia con Alberto Gallinal Heber del Partido Nacional.

personas elegidas, ni del apoyo que sus nombres merezcan en los círculos rurales. Porque el hecho es que al ruralismo, como clase productora, se le ha desconocido todo derecho a tener representación propia".[270] En enero de 1954 Echenique tuvo que renunciar y en su lugar ingresó Celio Riet, por lo cual no se generaron desequilibrios en la composición partidaria del directorio: tres colorados y dos nacionalistas.[271] En 1955 con motivo de una nueva composición del CNG, con Luis Batlle Berres a la cabeza, se realizaron modificaciones en la integración del directorio. Se retiraron Manuel B. Pereira y Humberto Franco Maglio e ingresaron en sus lugares Antonio Gianola[272] como vice-presidente y Gabriel D'Amado como vocal.[273] Este período presenta indicios claros de que las designaciones del directorio continuaron con la lógica de mantener los equilibrios políticos y en particular con la representación del "tres y dos". Es decir, el directorio fue integrado con Guimaraens, Gianola, D'Amado (luego sustituido por Lucas Silva Porro) en representación del Partido Colorado; mientras que Riet y Morelli representaron al Partido Nacional. A esa altura la representación de los productores agropecuarios del primer directorio se había desvirtuado significativamente y la integración era netamente partidaria. A pesar de ello, existieron algunos cambios porque lo que sí resultaba una novedad fue una mayor injerencia del "quincismo" en el directorio del INC.

El tramo final se inicia en mayo de 1956 con la renuncia de Guimaraens a la presidencia; dos meses más tarde, Gianola sería designado presidente y su vacante en la vicepresidencia fue ocupada por Teófilo Collazo, un hombre del seno de Luis Batlle Berres y que además combinaba a la perfección trayectoria en gestión pública con lealtad política.[274] Más allá de la nueva

---

[270] *La Mañana*, "Lo del Instituto de Colonización. El pactismo y el cuento de la vaca". (4 abril 1952. Página 3). Los reclamos continuaron en nuevos editoriales, por ejemplo: "La integración del directorio del Instituto de Colonización" (10 abril 1952. Página 7).

[271] Celio Riet fue miembro del herrerismo del Partido Nacional. Integrante del directorio del INC entre el 15 febrero 1954 y el 22 de julio de 1959. En 1971 integró el lugar número 12 como candidato al Senado por el herrerismo del Partido Nacional con la lista 4.

[272] Antonio Gianola nació el 16 diciembre 1889 y era oriundo de Cerro Largo. Maestro, escritor, rematador y productor rural. En 1934 fue fundador de la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo. Perteneciente al "quincismo" del batllismo del Partido Colorado, sector por el cual presentó candidatura como diputado en los comicios de 1954. Fue vicepresidente del INC del 14 junio 1955 al 2 agosto 1956, más tarde lo presidió desde el 3 agosto 1956 hasta el 24 de febrero de 1959, cuando presentó renuncia. Falleció el 16 junio 1975. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Cerro Largo.

[273] José Gabriel D'Amado. Miembro del "catorcismo" del batllismo del Partido Colorado, fue diputado en representación del departamento de Paysandú en tres períodos consecutivos entre 1943 y 1955. Ingresó como director del INC el 14 junio 1955 y se desempeñó hasta el 29 enero 1958.

[274] Téofilo Collazo. Fue miembro del batllismo del Partido Colorado. Antes de asumir en el INC, se desempeñó como subsecretario en el ministerio de Economía (1955) y luego como integrante de la Junta Departamental de Montevideo (1955-1956). Asumió como vicepresidente del INC el 3 agosto 1956 y renunció el 29

composición mayoritaria del quincismo dentro del directorio, la crisis del país repercutió considerablemente y el directorio denunció en reiteradas ocasiones las notorias deudas existentes, así como también la ausencia de respuestas parlamentarias ante el bajo presupuesto para cumplir los cometidos de la ley. Luego de la derrota electoral del Partido Colorado en noviembre de 1958, y con la renuncia de Collazo y Gianola, Lucas Silva Porro fue nombrado vicepresidente interino el 2 de marzo de 1959. [275] Entre marzo y julio de 1959, lideró un directorio de tres miembros, de los cuales dos eran integrantes del Partido Nacional. El 22 de julio de 1959 Lucas Silva Porro fue el último batllista que signó los destinos de las políticas colonizadoras durante esta etapa con mayoría colorada.

6. LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: CARACTERÍSTICAS, EVOLUCIÓN Y EL NUEVO PAPEL DE LA INGENIERÍA AGRONÓMICA.

Según lo dispuesto por el artículo 143 de la ley 11.029, los funcionarios de la Sección Fomento y Colonización pasaron sin excepciones a integrar la plantilla del INC.[276] Tres días después de la primera sesión, el 21 de junio de 1948 se designó una comisión de trabajo abocada al "estudio y estructuración de un plan de organización de servicios técnicos y administrativos" que fue integrada por los directores Echenique y Llovet.[277]

La plantilla de funcionarios se inició con 102 trabajadores: 76 en tareas técnico-administrativas y 26 como personal de servicio. Al año siguiente se aumentó el número de funcionarios a 202 trabajadores, particularmente debido a la incorporación de personal en tareas administrativas y técnicas. En la década de 1950, el número de funcionarios del INC presentó un significativo incremento y en 1955 ya sumaba 283 trabajadores.

---

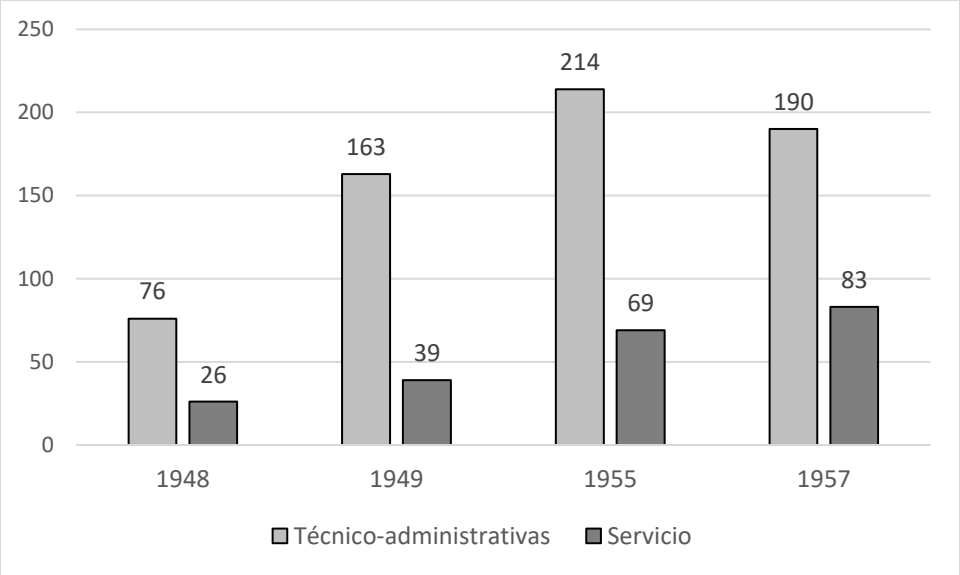
de octubre de 1958. Más tarde, en 1959, fue designado como director político de la oposición en Obras Sanitarias del Estado (OSE) y en 1962 resultó electo Senador de la República para el período 1963-1967. Falleció en funciones como senador, el 21 de julio de 1966, como consecuencia de un accidente de tránsito.

[275] Lucas Silva Porro. Fue miembro del batllismo del Partido Colorado con principal a nivel departamental en Paysandú. En 1945 estuvo en la comisión "Pro Primer Congreso Nacional de Colonización de Paysandú" y fue integrante del Poder Ejecutivo departamental como Concejero de Paysandú por la mayoría del Partido Colorado (1955-1957). Integró el directorio del INC entre 14 abril 1958 y 22 julio de 1959. Luego, en 1962 postuló su candidatura para retornar al Concejo Departamental (ejecutivo) por la lista 99 de Zelmar Michelini.

[276] Directorio INC, 18 junio de 1948 (acta 1, resolución 2)

[277] Directorio INC, 21 de junio de 1948 (acta 3, resolución 6).

GRÁFICO 2. Evolución del número de funcionarios, según tipo de tareas (1948-1959).



Fuente: elaboración propia con base en actas de directorio del INC, período 1948-1959.

Después de 1955 se encuentra una clara disminución de la cobertura de las vacantes para los cargos presupuestos. Por ejemplo, esto puede observarse en 1957 donde los cargos descienden al número de 273 en total. Asimismo, cerca de 28 cargos del organigrama aún estaban vacantes (14 de personal administrativo y 14 de personal de servicio). Un segundo indicio del descenso del número de funcionarios se encuentra en la reducción de tareas administrativas entre 1955 y 1957, pasando de 214 a 190 trabajadores. En primer término, hubo un significativo incremento de las tareas técnicas durante esta primera etapa. En segundo término, la creación y evolución de algunos cargos vinculados con las oficinas y departamentos dentro del organigrama que ya fue expuesto, entre ellos: un jefe de avalúos; cuatro jefes técnicos regionales (luego se incrementan a cinco); un inspector de servicios; nueve jefes administrativos (en 1957 se incrementan a once); y, por último, nueve cargos de ingenieros agrónomos. En tercer término, un cambio sustancial en comparación con la anterior Sección de Fomento Rural y Colonización del BHU fue la importante incorporación de ingenieros agrónomos para la nueva estructura. Hasta 1947 en la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU solo existían siete cargos de "administrador técnico" que eran ocupados por ingenieros agrónomos y que correspondían a la gestión de alguna colonia específica o se asignaba a una zona más amplia que podría incluir varios colonos propietarios (Miller, 1947).[278]

[278] En 1947 el periodista Juan Edmundo Miller visitó cinco "regionales" durante la etapa de colonización agraria a cargo del BHU: 1) Colonia "Guaviyú" en Paysandú, a cargo del ingeniero agrónomo Julián Peña; 2) colonias

Ese formato fue la antesala de una división administrativa que se conformó más adelante a través de las regionales. De ese modo, cerca de una veintena de ingenieros agrónomos se integraron a las filas del INC, pasaron a ser el principal contingente profesional dentro del Ente Autónomo y desarrollaron una importante tarea de formación, ya sea en espacios nacionales como internacionales. A propósito, se comienza a generar una ingeniería agronómica como "poder-saber" (Mendonça, 2004) que se vincula a la colonización agraria.

Resulta conveniente desarrollar un poco mejor esta cuestión referida al "poder-saber" de la ingeniería agronómica asociada a la colonización agraria. Un primer elemento se encuentra asociado a los espacios de formación por donde los ingenieros agrónomos del INC comienzan a transitar en relación a intercambios sobre experiencias de colonización agraria. Una instancia clave fue la participación como representantes de la institucionalidad en eventos y seminarios internacionales. A modo de ejemplo, la FAO organizó en la década de 1950 una serie de "seminarios sobre problemas de la tierra": la primera edición fue celebrada en 1953 en la ciudad de Campinas (Brasil) donde acudió el ingeniero agrónomo Tomás Claramunt; en 1959, la segunda edición en Montevideo (Uruguay) contó con la participación del ingeniero agrónomo Carlos Miguel Cussac. También se puede destacar la participación del ingeniero agrónomo Augusto Eulacio en el "seminario internacional sobre el fomento de las tierras con fines agrícolas", celebrado en mayo de 1957 en Wageningen (Holanda).[279] De igual forma este proceso de "poder-saber" puede ser asociado con la interesante cantidad de espacios de formación que se fueron promoviendo desde el IICA.[280] A través de becas y apoyos, varios ingenieros agrónomos acudieron

de Salto y Artigas, a cargo del ingeniero agrónomo Félix Beraldo; 3) colonias de San Javier y OFIR, a cargo del ingeniero agrónomo Carlos Bidagaray; 4) Colonia "Chapicuy" en Paysandú, a cargo del ingeniero agrónomo Esteban Campal; y 5) Colonia "La Concordia" en Soriano, a cargo del ingeniero agrónomo Manuel Dufuor. (Miller, 1947: 125-181). Esto sería un precedente para la conformación de regionales del INC que, en la actualidad, son 13 que engloban la totalidad de colonias agrarias que tiene la institución en el país.

[279] Augusto N. Eulacio. Se recibió de ingeniero agrónomo (1943) y en 1948 era Administrador técnico de la Sección Fomento y Colonización (BHU). Se incorporó al INC, manteniendo el mismo cargo hasta 1950. En 1958 fue designado Gerente (Acta 1672, resolución 10, 5 setiembre 1958). En 1960 fue contratado por la FAO para dirigir proyectos de colonización agraria en Bolivia y en Ecuador. En 1961 se desempeña como "Asesor en política general de colonización y director del proyecto de pre-colonización del Fondo Especial de las Naciones Unidas en Ecuador" (Acta 2018, resolución 20, 2 marzo 1961). Así inicio una larga trayectoria vinculada a organismos internacionales con foco en materia de colonización agraria. En 1963 fue asistente de la Dirección del Curso internacional de reforma agraria en Campinas (1963). Entre 1966 y 1968 publicó trabajos sobre colonización agraria en América latina. Con el retorno democrático, fue designado vicepresidente del INC entre mayo 1985 y agosto 1990. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Soriano.

[280] IICA fue creada en 1942 y con la conformación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 pasó a estar vinculado al organismo rector del sistema interamericano (véase capítulo 4).

a Chile para complementar su formación. A modo de ejemplo, en 1953, Augusto Eulacio y Ariel Detomasi asistieron a cursos sobre sociología rural y administración, mientras que Carlos Cussac y Juan Carlos Molinelli realizaron cursos sobre suelos.[281]

Adicionalmente, se fueron estableciendo espacios para la difusión de las experiencias como también redes con los centros de formación donde participan dichos agrónomos. Un mecanismo fue la realización de ciclos de conferencias, tal como el que se forjó con la exposición de Augusto Eulacio sobre el "plan Chillán" en los salones del Club Banco Hipotecario.[282] Otro mecanismo, y tal vez más relevante, fue la publicación de las experiencias y resultados de investigaciones en el "Boletín del Instituto Nacional de Colonización", un instrumento de suma relevancia en aquellos años cincuenta. Allí se puede identificar un importante conjunto de temas como también de autores que publicaron notas y/o artículos sobre diversos aspectos que se vincula a la colonización agraria, por ejemplo: régimen de tenencia de la tierra, suelos, cultivos, experiencias crediticias, etc.[283]

En sentido amplio, no debe perderse de vista que estos procesos se enmarcaron dentro de lo que Arturo Escobar (2005:19) define como la concepción y promoción del "desarrollo rural" impulsado por la FAO. En ese escenario, Uruguay fue un actor clave para establecer una articulación en múltiples escalas dentro del recinto sudamericano.

7. LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS Y LA PRIMACÍA DEL ARTÍCULO 35.

La compra de tierras se realizó con los bonos de 20 millones de pesos previstos en la ley 11.029. Nuevas emisiones para compra de tierras fueron autorizadas por el Poder Ejecutivo mediante las leyes 11.937 de 15 de mayo de 1953; 12.386 de 30 de abril de 1957 y 12.473 de 17

[281] Actas de directorio del INC, Acta 766 (resolución 4, 10 febrero 1953) y Acta 859 (resolución 1, 28 agosto de 1953).

[282] Directorio del INC, Acta 1089, resolución 11, 28 enero 1955.

[283] Hasta el momento no he podido encontrar ningún ejemplar de dicho Boletín del Instituto Nacional de Colonización. Al parecer habría dejado de publicarse en los 60'. En 1978 surgió otra publicación denominada "Colonización Agrorevista color" a instancias del presidente del INC de la época, Walter Arias. Sobre el Boletín de los 50', solamente he podido reseñar una veintena de artículos publicados por ingenieros agrónomos del INC. Entre ellos, pueden rastrearse dos de Ariel Detomasi sobre administración rural (1955); nueve de Carlos Miguel Cussac sobre suelos y aspectos forestales (1953-1956); de Tomás Claramunt hay dos sobre aspectos de tenencia de la tierra (1952) y dos sobre su participación en el "seminario latinoamericano sobre el problema de la tierra" (1953); uno de Juan Carlos Molinelli en co-autoría con Cussac sobre los suelos de una región de Chile (1953); uno de Manuel Victoria (1953) sobre el pastoreo en vacunos; dos artículo de Eugenio Topolansky sobre su especialidad en la temática del riego en la producción arrocera (1953) y uno sobre sub-solar (1957); y por último, uno de Augusto Eulacio sobre el crédito cooperativo en Holanda y sus posibilidades de aplicación en Uruguay (1958).

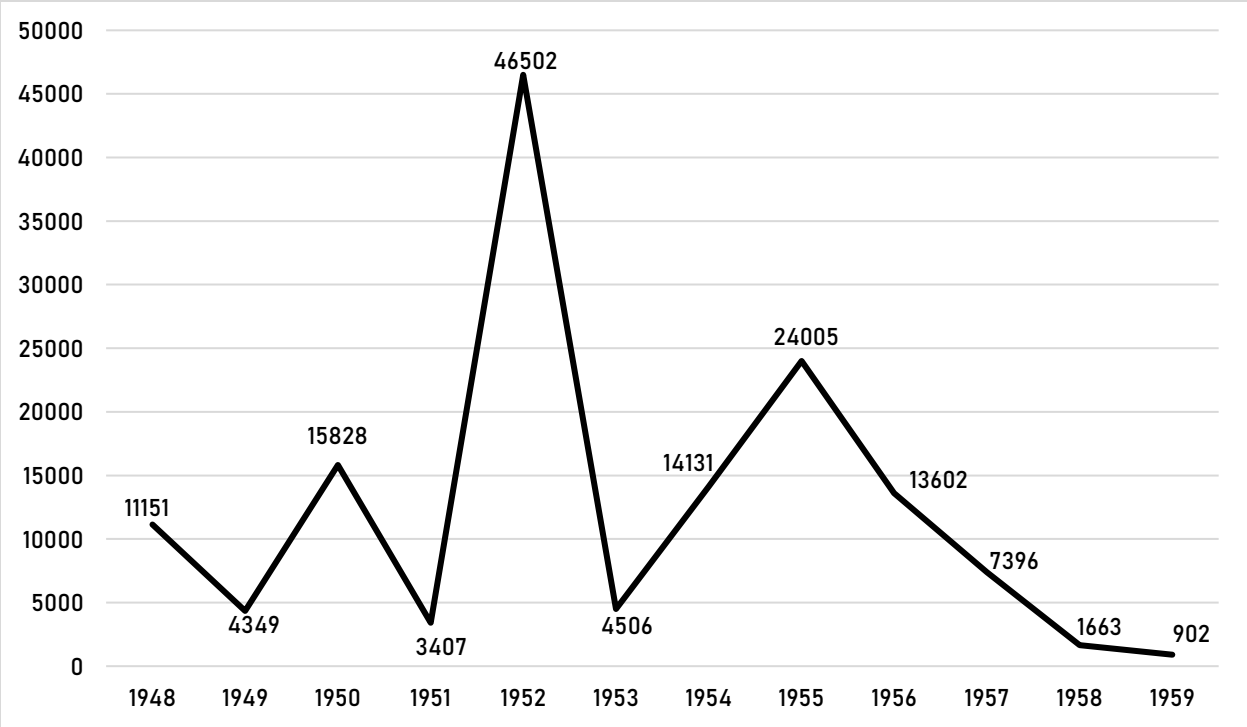
de diciembre de 1957.[284] Desde 1948 el INC tiene tres mecanismos principales de adquisición de tierras. El primer mecanismo se conoce como "artículo 35" (por el número de su artículo en la ley) y refiere a la potestad que tiene el ente autónomo de hacer uso de preferencia, en las mismas condiciones pactadas, en una operación de compra-venta realizada por particulares en aquellos casos de inmuebles rurales con superficies superiores a las mil hectáreas. El segundo mecanismo es la determinación de la expropiación pagando el precio del valor del inmueble, mientras que el tercero es la compra directa, que surge generalmente a raíz de un ofrecimiento realizado hacia el INC. En las siguientes páginas se explica en mayor detalle cada caso.

En los once años que transcurren entre 1948 y 1959 bajo gestión colorada del INC se incorporaron 147.442 hectáreas de tierras. Ello fue consecuencia de 43 transacciones de compra-venta que pudieron realizarse con una parte del presupuesto de 20 millones de pesos asignado por la ley 11.029.[285] Y en ello se incluye desde una expropiación de 4 hectáreas realizada en 1953 hasta una compra por artículo 35 de la Ley 11.029 de casi 22 mil hectáreas en 1955. En los primeros tres años que se desarrollaron con la presidencia de Antonio Rubio se incorporaron más de 31 mil hectáreas: 11.151 (1948), 4.349 (1949) y 15.828 (1950). Luego, en el período 1951-1954 se duplicó la superficie incorporada en relación al período anterior si se tiene en cuenta que se superaron las 68 mil hectáreas. Sin embargo, se aprecian algunas diferencias en el subperíodo. Comienza con una leve incorporación de superficie de 3.407 hectáreas (1951); aumenta considerablemente hasta alcanzar el pico máximo de todo el período con las 46.502 hectáreas en 1952; y finaliza con oscilaciones entre las 4.506 hectáreas de 1953 y las 14.131 hectáreas de 1954.

[284] *Marcha*, "Cien millones para Colonización" (Julio Castro), viernes 6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7.

[285] En una de sus primeras sesiones, el directorio del INC solicitó dicha partida presupuestal (Directorio INC, 21 de junio de 1948, acta 3).

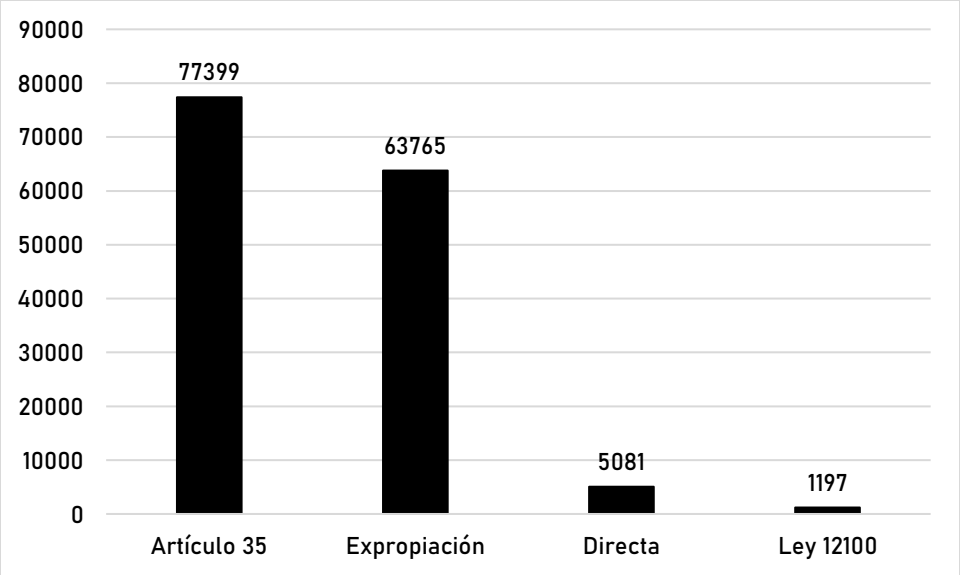
GRÁFICO 3. Superficie de tierras incorporada al INC (1948-1959)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INC.

Finalmente, el último período 1955-1959 muestra una notoria caída en la superficie de tierras incorporadas que en cuatro años totaliza poco más de 47 mil hectáreas. En cuatro años se incorporó la misma superficie que el pico de 1952. La gestión del INC en gobiernos colorados culmina evidenciando una tendencia a la caída entre 1955 y 1959 en la incorporación de tierras con destino de colonización agraria: 24.005 hás (1955), 13.602 hás (1956), 7.396 hás (1957), 1.663 hás (1958) y 902 hás (1959).

GRÁFICO 4. Incorporación de tierras al INC, según forma de adquisición (1948-1959)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INC.

En el gráfico 4 se aprecia la superficie incorporada según los cuatro tipos de forma de adquisición. En primer término, la mayor cantidad de superficie (77.399 hectáreas) se incorporó mediante doce transacciones a través del artículo 35 de la Ley 11.029 el que establece que: "dentro de las zonas que se señalen por decreto del Poder Ejecutivo, todo propietario, antes de vender un campo de una extensión superior a las mil hectáreas, está obligado a ofrecerlo en primer término al Instituto, el que tendrá preferencia de compra en igualdad de condiciones".[286] Asimismo, el artículo 1 del decreto del 24 de mayo de 1948 estipula los tres casos de inmuebles pasibles de ingresar en el artículo 35: a) "que se encuentren total o parcialmente dentro de la franja paralela a la carretera o vía férrea (construidas o proyectadas), con un ancho de veinte kilómetros. El ancho de esa franja, se medirá por la perpendicular al eje de la carretera o vía férrea (construidas o proyectadas)"; b) "que comprendidos total o parcialmente dentro de la franja paralela al río o arroyo navegable en todo en parte de su curso. El ancho será de veinte kilómetros" y c) "que se

[286] Ley 11.029. Cámara de Senadores (1948: 16). En el período frenteamplista (2005-2020) el artículo 35 sufrió modificaciones. Actualmente la redacción señala que "Todo propietario, antes de enajenar un campo de una extensión igual o superior al equivalente a 500 hectáreas de índice de productividad CONEAT 100 está obligado a ofrecerlo, en primer término al Instituto Nacional de Colonización (INC), el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago".

hallen total o parcialmente dentro de un radio no mayor de diez kilómetros de un centro poblado con más de cien (100) habitantes".[287]

El artículo 35 cumple con una función de transparentar el régimen de transacciones mayores a 1000 hectáreas en la medida que el INC pueda quedarse con la parte compradora en las mismas condiciones. Sin embargo, para ello debe tenerse presupuesto. A modo de ejemplo, en el primer año de funcionamiento del INC que transcurre entre junio de 1948 y junio de 1949 hubo más de 60 ofrecimientos por artículo 35 y solo se hizo uso opción de la preferencia que le otorga la ley en dos casos.[288]

En segundo término, el mecanismo de expropiación se convirtió en una vía muy relevante de incorporación de tierras con casi 64 mil hectáreas en el período 1948-1958.[289] El capítulo VIII de la Ley 11.029 refiere a las expropiaciones, en los artículos 37 al 46, A tales efectos, se declaró la "utilidad pública" (artículo 37) de la facultad de "expropiar" solamente por parte del Estado (artículo 38) teniendo en cuenta los "fines y formas particulares de colonización" en cinco casos: a) "tierras sin cultivo o deficientemente explotadas próximas a los centros poblados, vías de comunicación, estaciones", etc; b) "las propiedades de mayor extensión, apreciada ésta en relación a su emplazamiento, productividad del suelo y modo de explotación en la fecha en que la expropiación sea decretada"; c) "las tierras, cualquiera sea su ubicación, que fueran económicamente susceptibles de importantes transformaciones culturales"; d) "las zonas que cuenten con obras de riego o puedan ser dotadas de ellas, o en las cuales se vayan a realizar importantes mejoras hidráulicas; y e) "Los terrenos excesivamente fraccionados, de área insuficiente para el sustento de una familia, siempre que exista posibilidad de obtener una

[287] Instituto Nacional de Colonización (2015: 58).

[288] Los ofrecimientos que el INC aceptó para hacer su uso de preferencia se encuentran en las siguientes actas: La actual colonia Ucar fue comprada por artículo 35 (acta 20, resolución 4). Un segundo caso es un campo en Bella Unión donde le ceden 1300 hectáreas a CAINSA (Acta 170, resolución 19). Un último caso se aceptó en primera instancia hacer uso de la preferencia (Acta 110, resolución 9) pero se desistió más adelante (13 de mayo 1949, Acta 157, resolución 9).

[289] La intención en estas dos secciones, al igual que en la sección 8 es narrar casos emblemáticos de adquisición de tierras para el INC. Por un lado, Farrapos es una expropiación que surge de la movilización de trabajadores de una colonia de rusos, instalados a orillas del Uruguay desde 1913-1914. Los detalles pueden consultarse en el capítulo "tierra para la colonia" del libro de Virginia Martínez (2013: 83-89). En cambio, el campo de la Universidad es más complejo. Era un campo de Udelar, pero en arrendamiento por la familia Martinicorena que manejaba más de 200 mil hectáreas en propiedad en la época. Además, tenían mucha cantidad de tierra en arrendamiento. Es el prototipo de latifundista del norte uruguayo. Muestra las dificultades del INC, porque aun existiendo de tierras en organismo públicos, ella estaba en manos de privados que eran muy fuertes. Al final se compra y se crea una colonia ganadera de 20 mil hectáreas.

reconstitución parcelaria que haga de cada predio una unidad económicamente eficaz".[290] También se fijó que, salvo excepciones que deberían estar debidamente justificadas, no serían objeto de expropiaciones aquellos inmuebles rurales con explotación directa de sus propietarios (artículo 41). Como rasgo negativo, los procesos de expropiación fueron demasiado prolongados y también existieron diferentes formas de detener los juicios mediante el artículo 45 de la ley 11.029, tal como se analizará más adelante.

En tercer término, se encuentra la compra directa por la cual se incorporaron 5.081 hectáreas que se regula mediante el artículo 36 de la Ley 11.029:

> el Instituto podrá intervenir en el sentido de gestionar la compra directa o arrendamiento de tierras de propiedad de terrenos, a solicitud formulada por agrupaciones de productores, integradas por personas que reúnan los requisitos exigidos para ser colonos. En tales casos, el Ente actuará como intermediario y aun podrá responsabilizarse por el cumplimiento de las obligaciones emergentes de los contratos, en las condiciones y con las garantías que se convengan. (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 17)

Un mecanismo adicional, así como marginal, surgió luego de la sanción de la ley 12.100 de 1954 que reguló los arrendamientos rurales. Por esa vía, el INC pasó a administrar 1.197 hectáreas.[291]

A las adquisiciones del período 1948-1959 (más de 146 mil hectáreas) deben sumarse las tierras procedentes de la ex Sección Fomento y Colonización del BHU. Aunque resulta difícil precisar el número exacto, los datos disponibles permiten estimar que éstas superaban las 175 mil hectáreas, de las cuales solamente la mitad se ubicaban en el departamento de Paysandú con prácticamente 90 mil hectáreas.[292] Al finalizar el período del Partido Colorado, el Instituto Nacional de Colonización administraba entre 320 y 350 mil hectáreas, bajo diferentes figuras jurídicas reguladas en la Ley 11.029 (principalmente como propietarios, promitentes propietarios y arrendatarios).

---

[290] Ley 11.029. Cámara de Senadores (1948: 17-18).

[291] El proceso de aprobación de la ley 12.100 de 1954 se analiza en detalle en el capítulo siguiente.

[292] Al respecto puede consultarse una carta enviada por Teófilo Collazo a Luis Batlle Berres fechada el 9 de mayo de 1957. Es una de respuesta que Collazo concede a Batlle, quien como integrante del Consejo Nacional de Gobierna solicita información relativa a la colonización del INC en el departamento de Paysandú. (Archivo General de la Nación, colección Luis Batlle Berres, caja 111).

Un último comentario que debe realizarse refiere aquí al artículo 45 de la Ley 11.029 que otorgó las garantías para los propietarios inmersos en un juicio de expropiación. Por medio de dicha disposición, la ley permitió que:

> el propietario de un predio rural designado para ser objeto de expropiación, podrá detener los procedimientos respectivos comprometiéndose a realizar por sí la colonización, ajustada a la reglamentación respectiva. En tal caso deberá presentar al Instituto el correspondiente plan dentro del término de 60 días. Aprobado dicho plan, se fijará el plazo para su ejecución. La falta de cumplimiento por parte del propietario será sancionada con una multa equivalente al doble de la Contribución Inmobiliaria del predio, sin perjuicio de la prosecución inmediata de los trámites de la expropiación. (República Oriental del Uruguay, 1948: 19-20).

Con ello, se detuvieron varios procesos designados para expropiación, con lo cual se suponía que ambas partes saldrían beneficiadas: el propietario no resultaba expropiado y el INC no debía volcar recursos para la colonización, aunque sí podría supervisar dicho proceso colonizador.

Un caso sumamente interesante por su prolongada extensión y por la multiplicidad de actores políticos que intervinieron se encuentra en la estancia "La Gloria", perteneciente a la familia del general Antonio Sousa Netto. El asunto puede rastrearse en las actas del directorio del INC entre 1948 y 1959. Se inicia el 25 de setiembre de 1948 con el ofrecimiento del campo de casi 16 mil hectáreas, por parte del abogado y ex presidente del BHU Javier Mendívil, que figuraba a nombre de Antonia Netto de Mendilaharsu.[293] El asunto adquirió un grado conflictivo cuando el INC, a pedido expreso de su presidente Rubio, señaló el campo de La Gloria para expropiar, lo que significaba un precio más bajo que el pretendido por sus dueños en el ofrecimiento de venta directa. Tras varias idas y venidas, el conflicto se saldó por vía del artículo 45 de la ley 11.029. En 1953 con los tres protagonistas centrales de esta historia fallecidos (Antonia Netto de Mendilaharsu, Javier Mendívil y Antonio Rubio), se presentó por parte de Carlos Mendilaharsu, nieto de Antonia, un petitorio de exoneración de los impuestos de contribución inmobiliaria basado en la escrituración de las tierras en favor de los adjudicatarios.[294] No obstante, en 1959 el campo aún figuraba como arrendado por un tercero. Sin dudas, este caso como otros son merecedores de

[293] Directorio INC, 25 de setiembre de 1948, acta 51, resolución 3.

[294] Directorio INC, 15 de diciembre de 1953, Acta 912, resolución 13. El petitorio se amparó en el artículo 80 de la ley 11.029 y el artículo del decreto reglamentario del 17 de marzo de 1948.

estudios posteriores que permitan analizar casos concretos de conflictos sobre la tierra en el Uruguay del siglo XX.[295]

8. BREVE PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS POLÍTICAS DEL INC.

El artículo 1 de la ley 11.029 establece los objetivos del INC en los siguientes términos: "a los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural". Aunque debe subrayarse que los legisladores no dejaron establecido concretamente que debía entenderse por "trabajador rural".[296]

En cambio, si se estipularon las condiciones que deberían cumplir los colonos en los artículos 59, 60 y 61. El artículo 59 establece tres condiciones para ser colono: a) tener 18 años cumplidos; b) poseer conocimientos y aptitudes suficientes para la explotación que vayan a dedicarse y c) tener condiciones personales y hábitos de vida considerados como satisfactorios. En el artículo 60 se establecen las preferencias para los aspirantes a colonos que: a) tengan mejores aptitudes y condiciones personales; b) que se organicen en cooperativas o sindicatos; c) que acrediten mejores aptitudes en los núcleos de capacitación; d) que sean agricultores desalojados o estén pendientes de un juicio de desalojo; e) que posean familia que podría colaborar en el trabajo en el predio; f) hijos de colonos; g) uruguayos o extranjeros con residencia mayor de tres años o menor de ese tiempo en el caso de que posean condiciones especiales a juicio del Instituto; h) inmigrantes que hubieran cumplido las condiciones establecidas en el los artículos 26 y 27 de la ley. Para intentar alcanzar un monitoreo de la demanda de tierras, el artículo 142 de la ley 11.029 (reglamentado por el artículo 24 del decreto reglamentario del 17 de marzo de 1948) propuso que el MGA mediante la Dirección de Agronomía debería tener un registro de aspirantes a colonos y de actuales y posibles desalojados para colaborar con difusión de los planes de colonización (reglamentado en el artículo 24 del decreto reglamentario del 17 de marzo de 1948).

[295] En el capítulo 8 se muestran los detalles de otro caso resonado: los campos de las familias Silva y Rosas.

[296] En un sentido más amplio, para una aproximación al tratamiento difuso del concepto de "trabajador rural" en Uruguay, véase: Juncal, Cardeillac, Gallo y Moreira (2014).

Las obligaciones de los colonos se establecieron mediante el artículo 61, que refieren a los siguientes aspectos: a) hacer efectivos los pagos dentro de los plazos fijados, en dinero o en especie; b) trabajar directamente el predio y habilitarlo con su familia, salvo en casos donde la colonia se organice bajo el sistema de viviendas agrupadas en poblados; c) ajustar la explotación del predio a las normas generales que establezca el instituto cuando se trate de colonización "orientada"; d) cumplir los destinos para los cuales se le acuerden los créditos, cuando se trate de colonización "condicionada"; e) cumplir las indicaciones de orden general y particular que se le formulen sobre la conducción de la explotación y destino de sus frutos, cuando se trate de colonización "dirigida"; f) asegurar sus cultivos e instalaciones, para lo cual el instituto convendrá con el Banco de Seguros del Estado (BSE), una póliza en condiciones especiales; g) aceptar y cumplir, aun cuando se trate de colonización libre, las normas generales que establezca el instituto sobre conservación del suelo, erradicación de malezas y destrucción de todo agente nocivo para la producción.[297]

Con ese trasfondo, el directorio del INC en su sesión del 20 de abril de 1949 estableció algunas prioridades para su primer ejercicio: el 90% de las tierras debía destinarse para los colonos nacionales, en especial los agricultores desalojados, mientras que el restante 10% debería tener destino para la colonización con inmigrantes.[298] Una aproximación a la demanda de tierras durante el primer año de funcionamiento del INC se puede encontrar en las actas del directorio del INC. Allí se pueden rastrear 65 solicitudes expresamente tratadas en el directorio entre junio de 1948 y junio de 1949. En muchos casos se trata de solicitudes que incluían casos de agricultores desalojados como también de propuestas de personas u organizaciones para expropiar algunos campos en sus zonas aledañas alegando diferentes motivos. La mayoría de las solicitudes, en total unos 44 casos, corresponden a productores u organizaciones nacionales y otras 15 correspondieron a productores radicados en el exterior del país, existiendo un claro predominio europeo.[299] En 6

[297] El inciso 10 del artículo 7 de la ley 11.029 distingue la dirección de las colonias según el grado de injerencia del INC en los siguientes tipos: libre, orientada, condicionada, dirigida, contratada o remunerada. Como regla general la injerencia del Instituto guarda relación proporcional con el aporte económico y la aptitud demostrada por el colono o aspirante para los fines de la colonización.

[298] Directorio INC, Acta 143, resolución 2.

[299] Como forma de mostrar la amplitud de solicitudes en los primeros tres años, pueden mencionarse las siguientes solicitudes de tierras hacia el INC que procedieron desde legaciones en el extranjero para personas desde Italia (acta 10, res 4; Acta 27, res 9; Acta 73, res 12; Acta 118), Países Bajos (Acta 5, resolución 1), Bélgica (Acta 27, res 8), Francia (Acta 13, res 5; Acta 50, res 4), Estonia (Acta 19, res 6), Lituania (Acta 29, res 3), Polonia (Acta 155, res 3) y Ucrania (Acta 14, res 3). En 1951 continuaron, entre ellas se agregaron solicitudes desde Israel (Acta 553, resolución 15, 23 octubre 1951). Las consultas desde el extranjero continuaron hacia el final del período. En particular,

casos la información que consta en actas no permite especificar el origen de la solicitud. Solamente en dos casos se puede afirmar que existió complacencia al pedido solicitado.[300] Obviamente esta información solo contempla los casos que ingresaron al directorio del INC, lo cual es solo una muestra de la demanda de tierras de la época, en especial en la situación de los agricultores desalojados. En las siguientes páginas se presentan tres sujetos sociales agrarios que fueron priorizados en el período 1948-1959: los agricultores desalojados, los habitantes de los rancheríos y la demanda extranjera compuesta por agricultores inmigrantes.

Los agricultores desalojados

La preocupación central de los primeros directorios del INC fue, sin lugar a dudas, responder de manera rápida y efectiva al problema de los agricultores no propietarios (arrendatarios, medianeros, ocupantes u otras formas) que estaban siendo desalojados. Los juicios de desalojos se incrementaron duramente entre abril de 1948 y enero de 1949 llegando al umbral de los mil litigios.[301] Rápidamente el directorio comenzó a intercambiar sobre dicha situación que evidenciaba un universo considerable de solicitantes de tierras. En julio de 1948, el director Echenique estimó su número en 2000 personas.[302] En ocasión de una visita de un ministro italiano, el presidente Rubio ratificó la prioridad de brindar soluciones a los productores nacionales en detrimento de proyectos que contemplaran el ingreso de personas de otros países. La razón se fundamentaba en la estimación de más de 3000 personas desalojadas de los campos uruguayos.[303] No sorprende que en dicho contexto se sancionaran leyes para atender expresamente la situación de los agricultores desalojados, por ejemplo, las del 29 de junio de 1949 y del 17 de mayo de 1951. Un hecho que muestra la competencia por la tierra entre agricultores nacionales y extranjeros se puede apreciar en la solicitud que la Sociedad de Fomento Rural de Ombúes de Lavalle elevó al

---

se puede consultar las intenciones migratorias desde Holanda, ello puede verse en la transcripción de la entrevista que en 1958 la periodista de aquel país, Jeannette Lodezein, realizó con el vicepresidente del INC, Teófilo Collazo. (Directorio INC, acta 1618, 6 de mayo de 1958).

[300] Un caso corresponde a un campo de 1.300 hectáreas que luego se designa con el nombre de Alfredo Mones Quintela, cerca de Bella Unión (INC, Acta 170, resolución 19). El otro caso se trata de una solicitud del Comité Central Menonita, ubicado en EEUU, para adquirir una fracción de la colonia El Ombú. Tuvieron una ayuda del INC junto a otros organismos estatales (Directorio INC, Acta 162, res 7; Acta 165, res 18).

[301] Directorio INC, 12 enero 1949, acta 100, resolución 4.

[302] Directorio INC, 13 julio 1948, acta 14, resolución 6.

[303] Directorio INC, 5 noviembre 1948, acta 68, resolución 7.

CNG para que se otorgará prioridad a los agricultores desalojados del país respecto a los procedentes desde el exterior.[304]

En abril de 1952 una publicación financiada por el INC divulgó su tarea en la prensa montevideana y apareció bajo el título de "Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización".[305] Mencionaba que el INC había dado respuesta a los agricultores desalojados: a 307 se les ofreció tierras del INC, aunque solamente 202 aceptaron la propuesta. Por lo tanto, el INC consiguió adjudicar tierras a poco más de 200 situaciones en menos de cuatro años. Según la información publicada, en total significó más de 22 mil hectáreas con una fracción que en promedio ascendía a 111 hectáreas por agricultor beneficiario.[306]

Una colonia experimental con población de los "rancheríos".

En 1963, Walter González Penelas publicó un ensayo que tituló "El Uruguay y su sombra". Un tiempo después, ya bastante desencantado, renunció a su cargo de sociólogo que desempeñó en el INC desde 1948.[307] Fue protagonista central, junto al ingeniero agrónomo Manuel Victoria, de la construcción de una colonia dirigida con población procedente de los rancheríos de la zona de Perseverano, en el sur del departamento de Soriano.[308]

Desde el comienzo una de las inquietudes de la presidencia de Antonio Rubio fue atender a la población de los rancheríos. El 21 de junio se generaron los primeros espacios de trabajo: atendiendo a los artículos 87 y 135 de la Ley 11.029, se creó una comisión para el "estudio de la cuestión social planteada sobre los rancheríos" (integrada por los directores Franco Maglio y

---

[304] Directorio INC, 9 junio 1953, acta 820, resolución 7

[305] *La Mañana*, "Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización". (20 abril 1952. Página 15).

[306] A modo de comparación, según los CGA, la superficie promedio de los establecimientos agropecuarios en Uruguay entre 1951-1961 fue la siguiente: 199,09 (1951), 188,04 (1956) y 195,43 (1961). (Plottier y Notaro, 1966: 11).

[307] Walter González Penelas nació en 1913. Sociólogo del INC. De afiliación batllista, fue profesor de Sociología. Publicó tres libros: "Cantos para los fuegos del hombre y de la estrella" (1937), "Elegías y otros poemas" (1956) y "El Uruguay y su sombra" (1963). Este último narra sus peripecias en el INC. Falleció en 1983.

[308] Manuel Victoria Techera era oriundo del departamento de Treinta y Tres, nació en el rancherío "El Oro". En 1946 se recibió de ingeniero agrónomo con el trabajo "Informe de mi práctica realizada en los laboratorios de la sección forrajera. Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional La Estanzuela y Escuela práctica y campos experimentales de Cerro Largo" en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República. En 1948 ingresó al INC como "administrador técnico". En 1953 publicó el artículo "Algunas observaciones útiles para la formación y utilización de avenales destinados a pastoreo de vacunos" (Boletín del Instituto Nacional de Colonización, número 41, julio 1953, pp. 16-18). El 8 de junio de 1961 pasó a desempeñarse en el Plan Agropecuario. Falleció en un accidente en junio de 1962**.** Actualmente con su nombre se designa la colonia experimental Manuel Victoria, que integra la colonia Echenique del INC en el departamento de Soriano. Según el estudio de Zaffaroni (2014) fue en 1975 cuando comenzó a utilizarse su denominación por parte de las autoridades del INC.

Morelli).[309] En noviembre se conformó la "sección de Rancheríos" y al año siguiente, el 7 de noviembre de 1949, se avanzó en la creación de un "plan de estudios del problema de los rancheríos". Más tarde, los esfuerzos pretendieron ser conjuntos con el MGA a través de la Dirección de Agronomía, el Ministerio del Interior mediante las comisarías y los destacamentos, el Ministerio de Transporte y los Juzgados de Paz. El objetivo fue recabar datos e informaciones de los rancheríos desperdigados por el territorio, aunque con suerte muy dispar.

Una segunda etapa transcurrió entre 1950 y 1952 cuando aquella "sección de rancheríos", conformada inicialmente por González Penelas y Victoria, comenzó a recorrer la campaña uruguaya. Al poco tiempo, se incorporaron el maestro Carlos Alberto Irigaray y el chofer Rigoberto Peña (Zaffaroni, 2014: 36-37). Ese cuarteto, en menos de dos años visitó varios departamentos (Río Negro, Soriano, Flores, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera y Artigas) con la intención de entrevistar a las autoridades, productores rurales y asociaciones, pero también de conocer de primera mano la situación de los rancheríos del país.

En la zona de Perseverano, en el departamento de Soriano, identificaron dos rancheríos en condiciones paupérrimas: "Machado" y "Lares". El rancherío "Machado" tenía sus orígenes a comienzos de siglo a partir de unas tierras donadas por la señora Rufina Pereira, en los relevamientos de 1939 y 1943 su población había sido estimada en 70 y 60 habitantes, respectivamente (Chiarino y Saralegui, 1994: 335). Según el relevamiento técnico del INC, "Machado" se conformaba a lo largo de 3000 metros cuadrados donde residían 76 habitantes: 31 adultos, 12 adolescentes y 35 niños. En cambio, el rancherío de "Lares" solo tenía el antecedente del conteo de 1943 que había dado cuenta de una población de 108 personas (Chiarino y Saralegui, 1994: 336). En el informe técnico del INC, "Lares" presentaba un importante crecimiento: en un área de 7 hectáreas vivían 147 personas (17 ancianos, 48 adultos, 18 adolescentes y 64 niños). En ambos casos, se identificaba una población infantil considerablemente alta lo que acentuaba aún más la vulnerabilidad socio-económica en múltiples dimensiones: educación, salud, vivienda, trabajo, etc. En su gran mayoría las personas dependían de "changas" en la zona, lo cual generaba una importante inestabilidad laboral.

[309] Directorio de INC, 21 de junio de 1948 (acta 3, resolución 6).

MAPA 1. Ubicación de la colonia experimental Manuel Victoria y los rancheríos Lares y Machado, 1952.

Fuente: Biblioteca Nacional.

La acción colonizadora implementó una colonia de subsistencia, de carácter experimental y de forma dirigida para los habitantes de Lares y Machado que quisieran radicarse en una parte de la antigua estancia “El Juncal”, ex propiedad de la suc. Mouriño y Algorta en la zona de Drabble (actual pueblo José Enrique Rodó). Esta experiencia sumamente interesante se encuentra registrada en los libros de González Penelas (1963) y de Zaffaroni (2014) donde se condensa tanto sus inicios como su declive a partir de la década de 1960. De igual forma, hasta hace pocos años todavía permanecían algunas familias con sus generaciones posteriores que son memoria de dicho proceso (Zaffaroni, 2014).

A mediados de 1950 la situación de los rancheríos continuaba siendo un tema en la agenda pública. La experiencia de la “colonia dirigida” contaba con una buena evaluación que llevó al

directorio del INC a intentar dar mayor difusión de la obra e intentar replicarla en otros espacios rurales.[310] En marzo de 1956, *La Mañana* anunciaba el interés del gobierno por orientarse a dos cuestiones de verdadera significación para el medio rural: la tenencia de la tierra y la recuperación del núcleo social de los rancheríos. A tales efectos, se realizó una extendida reflexión sobre esta última donde animaba que el camino era la "colonización dirigida" en una articulación entre aspectos económicos, culturales y educativos. No obstante, recalcaba una condición: "la de que todo debe ser conquistado con el esfuerzo propio; porque el plano de las regalías o de las generosidades mal entendidas, pudre las conciencias y conduce a resultados opuestos". [311] Las demandas de acceso a la tierra para vivir dignamente continuaron: en noviembre 1956 apareció en la prensa un reclamo de tierras para quince familias en el paraje Sauce de Sánchez en Rio Negro.[312] Más allá de las demandas, las soluciones para este perfil de pobladores del medio rural no llegaron.

Los agricultores extranjeros

Los artículos 26 y 27 de la ley 11.029 refieren expresamente a la colonización con población inmigrante. En el artículo 26 se estableció que se podría atender situaciones de un modo "racional" porque el objetivo central era tener en cuenta la realidad de los agricultores nacionales. En tal sentido, en el artículo 27 menciona que se "podrá incluir en las colonias que establezca, familias o colonos inmigrantes, siempre que su número no sobrepase al de las familias o colonos uruguayos o residentes integrantes de aquéllas". Como ya fue mencionado, el directorio del INC en abril de 1949 definió que solo el 10% de las tierras disponibles atendieran esta situación.

Al relevar las actas del directorio del INC se encuentran una multiplicidad de gestiones diplomáticas para brindar acogida a familias en Uruguay procedentes desde diferentes países. Existieron intercambios con consulados de Italia, Dinamarca, Países Bajos, Alemania, así como también por parte del Comité Central Menonita, con sede en Estados Unidos.[313] Como criterio general, durante los primeros años de gestión del INC, el directorio solía contestar que apenas

[310] Directorio INC, acta 1469, resolución 19 (28 mayo 1957) y acta 1481, resolución 31 (25 junio 1957).

[311] *La Mañana*, "Se proyecta abordar mediante soluciones efectivas el problema de los rancheríos". (3 marzo 1956. Página 10).

[312] *La Mañana*, "Reclaman tierras a Colonización para 15 familias en R. Negro", 16 noviembre 1956, p. 3.; Directorio INC, acta 1481, resolución 21, (25 junio 1957).

[313] Directorio INC, 17 de febrero de 1949, acta 118 (sobre Italia), Acta 71, resolución 11 (sobre Menonitas), Acta 5, resolución 1 (Países Bajos)

podría dar respuesta hasta un máximo de quince familias. Por lo tanto, en esta primera etapa se concretaron muy pocas experiencias y proyectos con contingentes inmigratorios.

Cotejando lo ya planteado con las notas de prensa escrita pueden plantearse en las siguientes páginas cuatro situaciones que dan muestra de la diversidad de situaciones, propuestas y proyectos. Un primer caso corresponde a la colonia menonita que se desarrolló entre 1949 y 1952, con articulación entre el BHU y el INC para otorgar facilidades en el acceso a la tierra.[314] En el campo de 820 hectáreas que pertenecían al señor Manuel Vaeza Ocampo (ex Estancia Los Normandos), ubicada en las proximidades de Canelón Chico, se establecieron 43 familias. Según narra el artículo de *Acción*, las familias procedían de Polonia Oriental. Uno de sus integrantes era un ingeniero, Eduardo Frey, quien se encargó de establecer los lotes entre 10 y 20 hectáreas cada uno donde luego se radicaron las familias. Además, se establecieron tres grupos con diferentes orientaciones productivas. El proyecto también contemplaba la creación de un estadio y una iglesia, además de la conformación de tres grupos con distintas orientaciones productivas: se distribuyeron animales (214 vacas, 880 porcinos y 4.400 gallinas) y se establecieron zonas de cultivo (verduras, maíz, alfalfa, papas, flores, árboles, huertas y hasta hierbas medicinales).[315] En los editoriales de *Acción* se dejaba entrever la falta de información sobre la situación por la que solamente uno de los colonos aparecía como propietario en contraposición a las 40 familias que luego resultaron desalojadas. Además, se hizo hincapié en la cuestión de que "los colonos no conocen una palabra de castellano o se expresan con suma dificultad, salvo dos o tres casos de excepción. Fueron desalojados como malos pagadores y no han podido defenderse en los juicios por desalojo". En definitiva, el diario del "quincismo" denunciaba la aplicación de las políticas colonizadoras.

Un segundo caso también sucede en 1952 a partir de que se hicieron públicas las intenciones del CNG de traer familias de una "secta" rusa-ucraniana que estaban radicadas desde hacía más de medio siglo en Canadá. [316] Se calculaba que serían unas 600 familias cuyo destino

[314] *Acción*, "Sobre la colonización ruso-ucraniana y menonita". 28 abril 1952, p. 3.

[315] Los detalles pueden verse en tres editoriales de *Acción*: "Ucranios y menonitas" (26 abril 1952. Página 3); "Sobre la colonización ruso-ucraniana y menonita" (28 abril 1952. Página 3); "La experiencia colonizadora menonita" (29 abril 1952. Página 3). *La Mañana* solo recoge los hechos narrados por *Acción*, véase: "Curiosa colonización". (27 abril 1952. Página 3).

[316] *Acción*: "Ucranios y menonitas". 26 abril 1952. Página 3.

sería establecerse en colonias agrícolas del territorio nacional.[317] Poco se conoce sobre que sucedió luego, aunque las actas del INC no dan cuenta de un acceso a la tierra por parte de estos colectivos.

En tercer término, un editorial del 12 de abril de 1952 de *La Mañana* manifestó su posición favorable a la inmigración italiana.[318] Allí se abogaba por los beneficios que el país tendría en caso de avanzar en un acuerdo inmigración con Italia, del "interés recíproco" de ambas naciones y que podría seguir los pasos ya trazados entre Italia con Argentina y Brasil, donde se habrían celebrado acuerdos en 1947 y 1950, respectivamente. No obstante, el editorial también aprovecho para deslizar críticas hacia la labor del INC:

> que se adopten contemporáneamente por diversos órganos del Estado, incluido el Instituto de Colonización, acerca de cuya gestión, lamentablemente, no puede menos de experimentarse justificado escepticismo, medidas concurrentes a hacer posible el más ventajoso aprovechamiento de la eventual incorporación al país de elementos especializados en labores agrícolas o agroindustriales, como los que Italia puede proporcionarnos en considerable número.[319]

Días más tarde, se defendió la propuesta de crear una "granja-piloto" como un espacio para albergar anualmente 300 personas con el propósito de ser un "centro de aclimatación de los inmigrantes".[320] En 1956, un breve editorial de *La Mañana* señalo las observaciones de técnicos de la FAO a la política del INC, más específicamente sobre alguna "expropiación de establecimientos en plena producción para parcelar y colonizar sus predios".[321] Al día siguiente, el directorio del INC respondió mediante una nota, recalcando que el único técnico de FAO en funciones con Uruguay era Giovanni Trigona quien desconocía absolutamente tales afirmaciones.[322]

Un último caso presenta ribetes tragicómicos. En diciembre de 1949 el directorio del INC se plegó a una propuesta que intentaba humanizar notablemente la figura de José Gervasio Artigas a través de sus "descendientes". La iniciativa constaba en identificar en el extranjero a los presuntos familiares que cumplieran con el atributo de ser "agricultores especializados". Aprovechando la conmemoración del centenario de su muerte, se les ofrecería tierras en Uruguay a cambio de su radicación. La propuesta fue idea del entonces ministro del Interior Alberto Fermín

---

[317] *Acción*, "Sobre la colonización ruso-ucraniana y menonita". 28 abril 1952. Página 3.
[318] *La Mañana*, "Favorables perspectivas de la inmigración italiana". (12 abril 1952. Página 3).
[319] *La Mañana*, "Favorables perspectivas de la inmigración italiana". (12 abril 1952. Página 3).
[320] *La Mañana*, "Para fomentar la inmigración agraria". (17 abril 1952. Página 3).
[321] *La Mañana*, "Críticas a Colonización". (13 marzo 1956. Página 3).
[322] *La Mañana*, "Las críticas a Colonización". (14 marzo 1956. Página 3).

Zubiría.[323] Fue recogida con sumo agrado por parte del presidente Rubio, calificándola de una "simpática iniciativa", realizable y por ello propuso adelantar camino mediante la exploración de inmuebles para una posible expropiación en la zona de Canelones. [324] En el primer semestre de 1950 no hubo ningún avance al respecto. Recién durante el segundo semestre de ese año los expedientes comenzaron a agilizarse un poco: el 22 de agosto de 1950, el ingeniero Llovet anunció la identificación del número de padrón y del actual propietario del inmueble en la zona de Sauce.[325] Pasaron las conmemoraciones oficiales sin concretar el proyecto. Más tarde, ya sin Rubio como presidente tras su renuncia el 15 de setiembre, el directorio volvió a tratar el asunto el 14 de diciembre definiendo el interés por la expropiación del inmueble e iniciando estudios agronómicos en el padrón.[326] Sin embargo, dichos estudios no prosperaron y la iniciativa fue descartada y archivada el 22 de agosto de 1951.[327]

Cuatro años después (26 de abril de 1955) el directorio retomó el asunto. La iniciativa recobró interés y se dispuso realizar gestiones para buscar a los "Artigas" radicados en La Puebla de Albortón de la provincia de Zaragoza (España) de donde era originario el abuelo del prócer.[328] Allí se identificaron 14 "descendientes" de Artigas: once eran agricultores, dos mecánicos y uno electricista.[329] Todos ellos dispuestos a cruzar el Atlántico, dejar atrás la España franquista e instalarse en Uruguay. En poco tiempo se iniciaron varios expedientes, tal como lo demuestran las sesiones de directorio. Un nuevo impulso llegó mediante una nota, con fecha 29 de julio de 1956, por la cual un flamante comité ejecutivo sobre el bicentenario de Paysandú comunicaba su pretensión de reactualizar el proyecto asociando la llegada de las familias identificadas en Zaragoza con los festejos de un aniversario sanducero.[330] Sin embargo, la crisis económica se hizo sentir. En la agonía de los últimos veinte meses batllistas el proyecto perdió fuerza. En mayo de

[323] Alberto Fermín Zubiría nació en 1901 y falleció en 1971. Era un abogado y político del "quincismo" del Partido Colorado. Entre 1948 y 1950 fue ministros del Interior, pero ocupó varios cargos relevantes como ser: presidente del BROU, integró el parlamento como diputado y luego como senador, al mismo tiempo que fue parte del Poder Ejecutivo integrando el Consejo Nacional de Gobierno entre 1955 y 1959. En 1956 presidió el Consejo Nacional de Gobierno y bajo esa investidura visitó el directorio del INC en junio de 1956. (Directorio INC, 14 de junio 1956, Acta 1319, resolución 20).

[324] Directorio INC, 22 de diciembre de 1949 (Acta 255, resolución 6).

[325] Directorio INC, 22 de agosto de 1950 (Acta 366, resolución 12).

[326] Directorio INC, 14 de diciembre de 1950 (Acta 418, resolución 7).

[327] Directorio INC, 22 de agosto de 1951 (Acta 528, resolución 10).

[328] José Gervasio Artigas (1764-1850) era hijo de Juan Martín Artigas (1733-1821) y nieto de Juan Antonio Artigas (1693-1775). Al respecto, véase: Maggi, Carlos (2005) "La nueva historia de Artigas" Tomo primero: 1723-1775, "El abuelo".

[329] Directorio INC, 26 de abril de 1955 (Acta 1128, resolución 4)

[330] Directorio INC, 15 de agosto de 1956 (Acta 1348, resolución 26)

1957 la propuesta se fue desvaneciendo cuando el directorio del INC respondió al comité sanducero que carecía de recursos financieros para respaldar la iniciativa y aconsejaba remitir el expediente directamente al Poder Ejecutivo.[331] En febrero de 1958, la idea de traer a los descendientes de Artigas había quedado totalmente descartada.

[331] Directorio INC, 16 de mayo de 1957 (Acta 1465, resolución 22) Directorio INC, 25 de febrero de 1958 (Acta 1587, resolución 5)

CAPÍTULO 6

LA REFORMA AGRARIA, ENTRE EL DESENCANTO Y EL OPTIMISMO (1951-1958).

Fíjese por ejemplo
en don Segismundo
con diez mil cuadras:
tiene dos hijos mozos
que son "dotores" en la ciudad.
Yo tengo cuatro crías
y a la más grande tuve que darla;
ninguno fue a la escuela
y pa' que "hagan muela"
me falta robar.

Alfredo Zitarrosa, fragmento de “mire amigo”

0. INTRODUCCIÓN.

Casi de forma paralela con el inicio de la obra colonizadora del INC emergieron las primeras críticas hacia ella generando un cierto desencanto sobre el devenir de la reforma agraria en Uruguay. Lo llamativo fue que dichas miradas vacilantes provinieron desde el seno del batllismo. Con el cometido de repasar los nuevos proyectos vinculados sobre la tierra, este capítulo aborda varias propuestas enviadas al parlamento cuyo cometido fue legislar sobre los arrendamientos rurales. Luego de varios intentos, una ley de arrendamientos rurales fue sancionada en 1954, aunque sus resultados no fueron los esperados para solucionar la situación de miles de agricultores desalojados, un problema que se arrastraba desde la década anterior.

La situación de las clases no propietarias del medio rural siguió siendo un tema de honda preocupación política en el país. La reforma agraria continuaba siendo un deseo y lo sería aún más luego de 1955, en especial para algunos actores del sistema de partidos. Dentro del Partido Colorado, en especial en el quincismo gobernante, se generó un desconcierto que llevo a diferentes propuestas. Por un lado, apareció una propuesta de reforma agraria del ministro Vasconcellos que resultaba muy ambiciosa al tener como pilares la expropiación como medio y la enfiteusis como finalidad. En cambio, el vicepresidente del INC Téofilo Collazo reclamaba a viva voz la necesidad de que el Parlamento votara más recursos para el ente autónomo. En definitiva, no ocurrió ni una cosa ni la otra y la política colonizadora del INC junto al batllismo se fue hundiendo lentamente hasta la derrota electoral de 1958.

En las izquierdas, tanto comunista como socialista, la crisis abrió una oportunidad de estrechar lazos con los sectores más olvidados del campo uruguayo, en especial con los asalariados. Los reclamos salariales y mejores condiciones de trabajo abrieron la posibilidad de acumular fuerzas en un sector de la población que había sido claramente esquivo hasta ese entonces. Mientras los comunistas ingresaron con cierto éxito en los tambos, los socialistas lo hacían en los arrozales, aunque al poco tiempo coincidieron en las remolacheras del litoral oeste. Las nuevas lecturas de la realidad nacional impactaron en modificaciones internas y, en especial, asociadas a nuevas propuestas de reforma agraria que se manifestaron en la década siguiente.

El otro gran cambio de esta década fue la aparición de un nuevo ruralismo que apeló a la concertación entre las "clases" rurales y a colocar el foco del conflicto fuera del ámbito agrario. La disputa era del "campo" frente a la "ciudad". En lo que refiere a la tierra, y con un caldo de cultivo muy importante que se había conformado en torno a la situación de inestabilidad de los arrendatarios, el nuevo ruralismo de Bordaberry y Nardone intentó movilizar como nunca antes a una población rural muy desperdigada. Por momentos mencionó una suerte de "reforma agraria", amparada en el derecho del acceso a la tierra en propiedad, como forma de combatir las políticas y las propuestas del batllismo. Esta movilización de masas rurales que se autopercibía como de "clases medias rurales" resultó definitoria para entender el cambio de rumbo político en 1958 y, en especial, el accionar de los gobiernos entre 1959 y 1973.

1. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS NUEVAS PROPUESTAS DE REFORMA AGRARIA.

En la década de 1950 la reforma agraria adquirió mayor trascendencia en el escenario internacional de posguerra. Ejemplo de ello fue la realización de eventos internacionales sobre el tema que promocionaba la FAO, entre ellos el "Seminario Latinoamericano sobre el Problema de la tierra" realizado entre mayo y junio de 1953 en la ciudad de Campinas (Sao Paulo), un evento que "constituyó una conclusión general implícita por parte del Seminario el que las políticas gubernamentales en materia de agricultura y de reforma agraria deberían fijar como objetivo final la creación y mantenimiento de fincas que sean de propiedad de las familias y manejadas por ellas mismas, con suficientes tierras y recursos de capital que den como resultado el buen manejo de los terrenos y les permitan disfrutar de un nivel de renta aceptable" (FAO, 1953: 38).[332] Pero también

[332] FAO (1953) "Informe del Seminario Latinoamericano sobre el problema de la tierra", celebrado en Campinas (Brasil) del 25 de mayo al 26 de junio de 1953. Al seminario de 1953 acudieron los funcionarios Arturo Gomeza y Tomás Claramunt en representación del INC (Directorio INC, Acta 817, resolución 23, 5 junio de 1953).

se estaba registrando una ampliación de la difusión de experiencias de reformas agrarias de tipo socialistas para la promoción y circulación de ideas en su favor. A los casos ya afianzados en Europa del Este bajo la impronta soviética desde la década de 1940, entre 1952 y 1953 se sumaron las reformas agrarias de las revolucionarias República Popular China y República Democrática de Vietnam.[333]

En otro orden, tampoco debe desconocerse la influencia del nuevo concierto latinoamericano a comienzos de los cincuenta que influyó, en cierta medida, en el cambio de postura de algunos actores sociales y políticos sobre las políticas agrarias. En la coyuntura 1952-1953 hubo reformas agrarias en Bolivia y Guatemala, aunque corrieron con diferente suerte. En el país del altiplano la revolución de 1952 permitió impulsar al año siguiente una reforma agraria, con la ley del 2 de agosto de 1953, basándose en los principios de la nacionalización del suelo y el reconocimiento de la propiedad de la tierra (Le Coz, 1976: 180-181). Mientras tanto la historia del país centroamericano resultó más trágica. Luego de sancionar el decreto 900, en junio de 1952, se inició una acelerada reforma agraria con auspiciosos resultados: en apenas dos años fue expropiada casi una cuarta parte de la superficie cultivable del país y, como si fuera poco, se aumentó notoriamente el producto agrario (Gleijesses, 1992). Pero todo se desmoronó en poco tiempo como resultado de una "contrarreforma agraria" que incluyó una cruenta intervención militar auspiciada por Estados Unidos y que depuso al presidente Arbenz en junio de 1954. Como era esperable, el saldo fue la restitución de las tierras a la United Fruit Company y otros grandes hacendados del país.

Otro importante cimbronazo ocurrió en Brasil durante el segundo lustro de la década de 1950. Allí emergieron las Ligas Campesinas como una expresión de los desplazados del latifundio (arrendatarios, medianeros y colonos) en el nordeste del país, cuyo epicentro fue Pernambuco y que más tarde consiguió extenderse hacia otros Estados. En pocos años resultaron ser legalizadas como organización (1 de enero 1955) bajo el nombre de Sociedade Agrícola e Pecuária dos

---

El informe del evento fue presentado por Thomas Carroll, un especialista de la FAO en aprovechamiento de la tierra y secretario técnico del Seminario. Visitó Montevideo en 1956 y 1958 para entrevistarse con el directorio del INC. En la segunda de 1958 propuso a Montevideo como sede del II seminario de la tierra que se realizó al año siguiente. Al respecto, pueden consultarse las actas del Directorio del INC: acta 1154, resolución 9 (10 junio 1955) y acta 1586 (25 febrero 1958).

[333] Ambas situaciones de China y Vietnam pueden consultarse en Le Coz (1976: 106-142), pero muy especialmente en el libro "las luchas campesinas del siglo XX" de Eric Wolf.

Plantadores de Pernambuco y más tarde adoptaron el nombre de Liga Camponesa da Galiléia (Correia de Andrade, 2009: 76). El liderazgo de Francisco Julião, un abogado e hijo de un hacendado, resultó muy importante para luchar por los derechos de las familias campesinas. A comienzos de la década de 1960 instauraron dentro de la política brasileña la consigna de "reforma agraria", pero sus posibilidades fueron drásticamente clausuradas con el golpe militar de 1964.

El escenario rioplatense también tuvo algunos cambios sintomáticos en relación a la década anterior. En Argentina, el enfrentamiento discursivo entre el gobierno peronista (inicialmente defensor de peones rurales y chacareros) con la Sociedad Rural Argentina perdió peso. La consigna de la "reforma agraria tranquila" que tanto énfasis puso el peronismo en sus primeros años resultó suplantada por la necesidad de generar un incremento en el producto agrario. Con ello derivó un acercamiento entre el gobierno y los terratenientes que logró desplazar aquel horizonte de "reforma agraria" del debate político y debilitar enormemente el papel del CAN (Hora, 2018; Lázzaro, 2015). Luego de 1955 la situación de la reforma agraria perdió vitalidad, más allá de algunos planes puntuales por garantizar la tenencia de la tierra en régimen de propiedad (Lázzaro, 2020). En Uruguay la situación no fue muy diferente. A comienzos de la década de 1950 el contexto se modificó sustancialmente y comenzó a avizorarse un horizonte de críticas y limitaciones en torno a la conducción y las posibilidades del INC en implementar una reforma agraria. Un ejemplo se encuentra en el discurso de asunción de mando presidencial de Andrés Martínez Trueba, en marzo de 1951, donde sostuvo enfáticamente que "los resultados de la colonización agraria no han respondido a las esperanzas que inspiraron los estatutos legales que la rigen" (Porta, 1969: 51). Y continuaba:

> creemos que habrá que intentar nuevas experiencias con otros conceptos y, desde luego, otros planes que los aplicados hasta ahora, encarando no sólo todo lo atinente a las condiciones de explotación de la tierra, sino también a la organización del esfuerzo humano que en ella se invierte. La despoblación del medio rural habrá de ser contenido afincando en él al trabajador campesino, con disposiciones que le ofrezcan seguridad en su trabajo; con recursos e instituciones que cubran las necesidades materiales y espirituales que hoy los arrastran hacia los centros urbanos.[334]

[334] Parlamento, "Discursos de presidentes de la República y presidentes del Consejo Nacional de Gobierno". Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/70925. (Consultado el 8 de junio de 2021).

La voz vacilante de Martínez Trueba no resultó ser la única, dado que el titubeo político sobre el devenir de la reforma agraria incluía otros espacios de opinión, incluso a los militantes batllistas. Un claro ejemplo se encuentra en las repercusiones de una publicidad del INC que se difundió en varios medios de prensa de la capital en abril de 1952, cuyo objetivo era mostrar los principales logros de la gestión desde junio de 1948 a la fecha. Bajo el título de "Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización", se presentaba información detallada de las principales acciones realizadas y en una síntesis final se hizo hincapié en cuatro aspectos claves: primero, que en 53 colonias y campos del INC se ocupaba una superficie total de 219.727 hectáreas; segundo, que se había dado respuesta a la situación de 929 productores por intermedio de la adjudicación de 70.044 hectáreas; tercero, que la escrituración de los campos ya superaba la superficie de las 50.000 mil hectáreas; y cuarto, que un número relevante de "expropiaciones en curso" superaba las 159.385 hectáreas.[335] Asimismo, las "expropiaciones en curso" fueron desagregadas en tres tipos: las que procedían de la época del BHU (37.279 hectáreas); las que se habían iniciado durante la gestión del INC (100.901 hectáreas); y otro conjunto de propietarios que lograron detener los procesos expropiatorios a través del artículo 45 de la ley 11.029 (21.205 hectáreas). La información presentada despertó una serie de críticas, en especial desde las propias filas batllistas. Apenas unos días después de la aparición de la mencionada publicidad, un editorial del diario *Acción* respondió con dureza. Un primer comentario señaló que era "conveniente que la opinión pública pueda interpretar el cuadro de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización, publicada en grandes espacios en diarios de la capital. El análisis revela gruesos errores". Según el editorialista, cuyo nombre no fue revelado, un error era la sobreestimación de la superficie de las "expropiaciones en curso" en 159.385 hectáreas. Al respecto, se afirmó que la sumatoria del área estaba mal calculada: por error u omisión se sumaba la superficie cuando la operación correcta era la inversa. Es decir, se añadieron los inmuebles ya escriturados, así como también aquellos campos que no podrían ser expropiados con motivo de la aplicación del artículo 45. De ese modo, el editorial enfatizó que "quedan solamente 60.770 hás en juicio de expropiación. Es indudable que muchos miles de hectáreas más se escaparán todavía por el artículo 45 de la Ley". Pero las críticas no se limitaron únicamente a discutir aspectos de la labor del ente autónomo,

[335] *La Mañana*, "Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización". (20 abril 1952. Página 15).

sino que también ingresó en cuestiones financieras. Auguró serias dificultades en el porvenir del INC, a causa del poco presupuesto para cumplir sus funciones:

> puede afirmarse que el Instituto no posee ya capital suficiente para pagar sus expropiaciones actuales y deberá recurrir a un inmenso crédito hipotecario de más de 16 millones de pesos: la Ley lo permite, siempre que no sobre pase el 10% de la emisión de cédulas en vigencia, pero en este caso es dudosa la posibilidad que el Banco Hipotecario, pueda atender la necesidad planteada. De acuerdo a la Ley 11.029, la situación tendrá que ser comunicada por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General. Por cierto, que no resultan ni serias ni exactas las afirmaciones publicadas, ni auspiciosas las perspectivas de la situación del Instituto, cuya acción racional y ejecutiva, exige la producción agraria del país.[336]

Estas expresiones en la prensa dejan entrever una serie de contradicciones en el seno del gobierno y del batllismo sobre el asunto de la reforma agraria al comenzar la década de 1950.

2. LA SITUACIÓN DE LOS ARRENDATARIOS.

Desde comienzos del siglo XX el Código Civil regulaba aspectos sobre los arrendamientos rurales. En 1922 se incluyó una disposición sobre precios excesivos y en 1927 se fijó un plazo mínimo de cuatro años para los arrendamientos en predios con producción agrícola o granjera. En 1942 el nuevo Código Rural estableció la obligación del arrendador de contar con una vivienda para el arrendatario y tener bañaderos para el ganado (Plottier y Notaro, 1966: 63). Al comenzar la década de 1940, los arrendamientos agropecuarios constituyeron un tema candente del debate público. Un paliativo resultó ser la ley 10.440, promulgada el 20 de agosto de 1943, como forma de regular las condiciones de los arrendamientos agropecuarios y crear jurados de conciliación y arbitraje para mediar entre las partes, en especial en lo relativo a precios y condiciones de los contratos. En buena medida la sanción de dicha ley fue una señal política ante la dificultosa situación que atravesaron los arrendatarios durante el déficit hídrico del verano de 1942-1943. La ley generó dos instancias de conciliación y arbitraje: una a nivel departamental y otra a nivel nacional. En el artículo 2 se estableció la creación de jurados departamentales constituidos por siete miembros: dos propuestas por la Junta Departamental (uno arrendador y otro arrendatario); otros dos designados por el BROU (uno debería ser técnico regional y el otro el gerente de la sucursal); y tres representantes de las gremiales del sector agrario: ARU, FR y CNFR. Los jurados tuvieron como cometido principal establecer los laudos de arrendamientos mediante una mayoría de cinco votos y con la autoridad de que sus resoluciones no podrían ser apelables. Además, se

[336] *Acción*, "Instituto de Colonización". (23 abril 1952. Página 3).

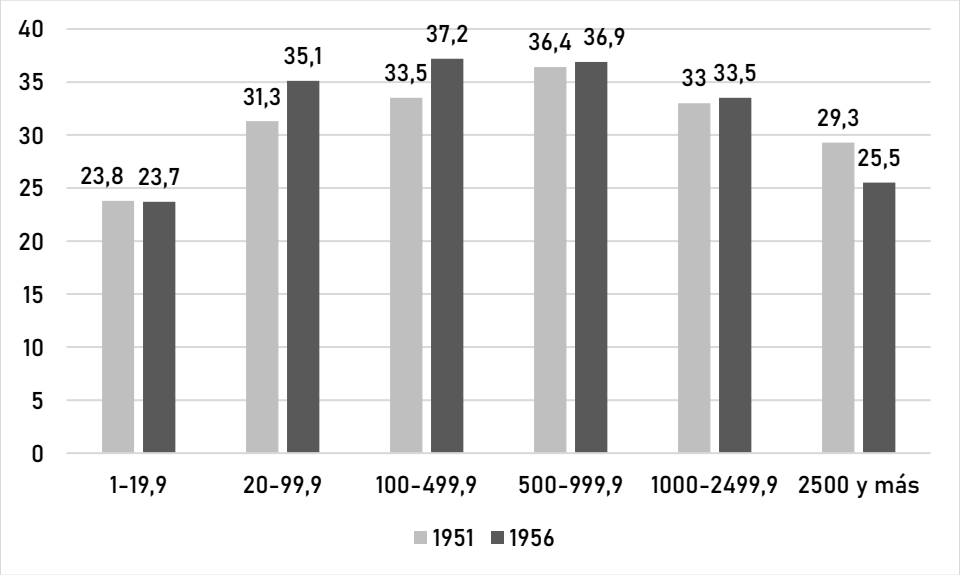
otorgaron potestades para modificar en hasta un 50% del precio del arrendamiento, como también la posibilidad de anular total, o parcialmente, los contratos en algunos casos de suma gravedad o en situaciones debidamente fundadas por alguna de las partes. Ante discrepancias en el jurado departamental, el caso debería remitirse a un jurado de nivel nacional con sede en Montevideo y compuesto por siete miembros con la siguiente integración: uno designado por el Poder Ejecutivo; dos por el Parlamento (uno del Senado y otro de la Cámara de Representantes); tres por las gremiales agropecuarias (ARU, FR y CNFR); y el último en representación de la Suprema Corte de Justicia.

El proyecto fue debatido durante el primer semestre de 1943 y contó con el apoyo explícito de la ARU y FR. Por ejemplo, el 19 de mayo, un editorial de *Diario Rural* bajo el título "el arbitraje en los arrendamientos" se mostraba a favor de la sanción del proyecto que ya contaba con media sanción de la Cámara de Representantes.[337] Tres años después fueron ratificadas las disposiciones de la ley de 1943 mediante la ley 10.750, sobre arrendamientos agropecuarios, del 25 junio 1946. Luego, el asunto fue perdiendo peso dado que los debates se centraron en la ley de colonización, tal como hemos repasado en el capítulo anterior.

Tras una década, los arrendamientos agropecuarios volvieron a la palestra pública, aún sin una resolución muy clara al respecto. En esta oportunidad las inclemencias del tiempo, como ocurrió con la sequía de 1943, no jugaron un papel decisivo. En cambio, en la consideración sí ingresaba una cierta visión de que el INC no había podido dar una respuesta adecuada al asunto de los arrendatarios. Lo que empezó a emerger fue una preocupación creciente en el ambiente gremial y político por la "expulsión" de medianos y pequeños productores rurales, un proceso que se acentuó fuertemente en la década de 1950. Los datos procedentes de los CGA entre 1951 y 1956 evidenciaron que poco más de la mitad de la superficie agraria (54%) era explotada directamente por propietarios. Pero el restante 46% de la superficie agraria, casi la mitad, era explotada por productores no propietarios en sus diversas figuras (arrendamiento, medianería, ocupación u otras formas). Muy especialmente, pusieron el foco en la figura del arrendamiento que constituía más del 40% de la superficie agraria (Plottier y Notaro, 1966: 12).

[337] *Diario Rural*, "Arbitraje en los arrendamientos",19 mayo 1943, Página 3.

GRÁFICO 5. Porcentaje de predios explotados en arrendamiento según CGA 1951 y 1956.



Fuente: Plottier y Notaro, 1966, página 40.

El gráfico 5 permite corroborar que en la década de 1950 la incidencia del arrendamiento en los predios agropecuarios superaba el 30% en los cuatro estratos de superficie que abarcaba desde 20 hectáreas hasta 2499,9 hectáreas. Según los datos censales, su presencia se había incrementado en 1956 respecto a 1951. En especial ello ocurrió en los tres estratos que incluía superficies entre 20 y 999,9 hectáreas, representando más del 35% del total de predios explotados del país. Solamente su presencia era menor al 30% en los extremos, es decir, en los estratos más pequeños (1 a 19,9 hectáreas) y más grandes (de 2500 hectáreas y más). En ese contexto, las propuestas legislativas sobre los arrendamientos rurales no se demoraron demasiado. El siguiente apartado se ocupa de presentar y analizar las principales propuestas que circularon en la esfera del Parlamento nacional.

3. UNA PROPUESTA BATLLISTA: EL "ARRENDAMIENTO VOLUNTARIO".

En junio de 1951 fue presentado al Parlamento un proyecto de ley que se concibió como complementario a la ley 11.029. La autoría procedía de tres diputados batllistas (Remigio Lamas, Armando Malet y Gustavo Castellanos) y partía de la siguiente evaluación de la política del INC:

> la generosa ley por la que fue creado el "Instituto Nacional de Colonización" esperanzó a la población del país en el sentido de que el funcionamiento de dicho Ente aportaría una mayor disponibilidad de las tierras, pero la realidad no ha correspondido aún a aquella esperanza. La acción del 'Instituto Nacional de Colonización', muy importante, en muchos aspectos, ha

> resultado ineficaz para resolver ese problema de fondo que consiste en la falta de tierras (República Oriental del Uruguay, 1970: 278).

Con base en ese diagnóstico, señalaron que una de las principales tareas era solucionar la "falta de tierras" para dar respuestas a los pequeños y medianos productores. De hecho, plantearon una lectura sobre la realidad agraria del país amparada en tres puntos: a) que había una notoria "falta de tierras" como consecuencia directa de la mala distribución existente; b) que la comprobación se hallaba en que un mismo propietario podría poseer más de un padrón rural; y c) que las estadísticas, y en particular los catastros, no daban cuenta de dicha realidad (República Oriental del Uruguay, 1970: 277). Como si fuera poco, y a contrapelo del pensamiento liberal decimonónico, sostuvieron que la herencia no había garantizado la subdivisión de la tierra. Uno de los resultados del proceso económico fue la consolidación de la figura del "arrendatario latifundista" que era definido como "un acaparador de tierras que no inmoviliza una gran parte de su capital en la compra de campos, sino que lo destina, en su totalidad, a la explotación de grandes extensiones territoriales al respecto de las cuales se constituye en arrendatario" (República Oriental del Uruguay, 1970: 277). A ello debía añadirse la tradicional, y conocida, figura del propietario rural. Por otra parte, los diputados batllistas identificaron que la tierra se había convertido en un recurso sumamente atractivo para grandes capitales procedentes desde otras actividades. Según el análisis realizado, "se comprueba la existencia de numerosas sociedades mercantiles que se dedican a negocios rurales, para lo cual utilizan importantes extensiones de tierras. Y se advierte así que quienes integran el capital de esas empresas -generalmente sin antecedentes de hombres de campo- son los que causan el desplazamiento y la anulación del auténtico hombre de campo" (República Oriental del Uruguay, 1970: 278). En otras palabras, el latifundista, sin importar si era propietario o arrendatario, "absorbe" a los más pequeños y "avasalla" a los demás arrendatarios.

En definitiva, para los legisladores batllistas, había un problema central que radicaba en la captación de la renta agraria y su distribución entre los diferentes agentes económicos. Por lo tanto, la solución que concibieron era convertir al INC en un agente regulador de los arrendamientos. Uno de los argumentos principales de la propuesta se basó en el carácter inoperante de la adquisición de tierras por parte del INC, centrado casi de forma exclusiva en la "expropiación" y el "arrendamiento obligatorio", este último en los casos de utilización del artículo 45 de la ley 11.029. Por ello, según su postura, era menester del gobierno dar una respuesta más robusta a los pequeños y medianos productores como forma de garantizar la mayor disponibilidad de tierras en

un plazo breve. No alcanzaba con los juicios de expropiación en curso, un instrumento concebido por los legisladores batllistas como "lento, caro, antipático y no siempre eficaz" (República Oriental del Uruguay, 1970: 278).

Por lo tanto, la propuesta que elevaron al Parlamento proponía el "arrendamiento voluntario", estimulado mediante un "impuesto con más carácter social que fiscal". Con dicho impuesto no se gravaría a los bienes, sino a las personas, y podría incentivar una subdivisión más racional y acorde para las partes interesadas. El supuesto por detrás de esta línea de pensamiento era que los ocupantes de grandes extensiones, sean propietarios o arrendatarios, optarían por no pagar el impuesto amparándose en una vía de excepción. Para ello, deberían poner a disposición una parte de sus tierras en arrendamiento, o sub-arrendamiento, según fuera el caso. Los resultados esperados de la propuesta de los legisladores batllistas era optimizar la distribución de las tierras en el país. Ello podría alcanzarse por dos vías: por un lado, de manera "voluntaria", porque los grandes poseedores de tierras tendrían que ofertar una superficie importante dentro del mercado de tierras; y, por otro lado, dado que rápidamente se contaría con tierras suficientes para cubrir la demanda de un conjunto de productores más pequeños y medianos. En un escenario ideal, sería el propio INC quien hiciera las veces de "arrendatario" de tierras de los grandes poseedores, para luego sub-arrendar a diferentes perfiles de productores agrarios, en especial, los pequeños productores desalojados. En definitiva, la iniciativa tenía como base que el INC se convirtiera en un regulador de arrendamientos, porque "llega a ser así el gran intermediario que, sin ánimo de lucro, recibe las tierras de quienes las tienen con exceso y las redistribuye entre el mediano y pequeño productor" (República Oriental del Uruguay, 1970: 279).

El proyecto también pretendió solucionar la situación de los rancheríos, pero no consiguió avanzar lo suficiente en el trámite parlamentario. En julio de 1955 el representante Remigio Lamas se reunió con el presidente del INC para manifestarle la intención de retomar la propuesta con el claro propósito de aumentar la cartera de tierras de la institución. A tales efectos, solicitó información sobre: a) número de solicitantes de tierras; b) las posibilidades del INC para atender dichos pedidos; c) la superficie colonizada; y d) explotación de los campos colonizados con cifras de productividad, antes y después de la incorporación al INC.[338] Pero nuevamente la propuesta no resultó fructífera.

[338] Directorio INC, Acta 1176, resolución 10 (20 julio 1955).

4. PREOCUPACIONES NACIONALISTAS: ARRENDAMIENTO "OBLIGATORIO" Y RANCHERÍOS.

En el primer lustro de los años cincuenta la bancada del Partido Nacional presentó dos proyectos de ley sobre colonización agraria. Uno de ellos fue elevado en 1951 por Abel Segarra, representante del departamento de Rivera, denominado "pequeños y medianos productores ganaderos". Su propuesta contenía preocupaciones similares a la propuesta batllista sobre los arrendamientos rurales, aunque sus soluciones presentaron algunas diferencias. Con una exposición de motivos muy escueta, el espíritu de la propuesta contuvo tres premisas muy claras. En primer término, al igual que sus colegas batllistas, identificaba en la "falta de campo" la principal dificultad para los pequeños y medianos productores dado que debían "liquidar" sus empresas e instalarse en pueblos o ciudades. La explicación de tal situación se encontraba en el "acaparamiento de tierras" por parte de arrendatarios, escenario que debía evitarse por todos los medios posibles siguiendo una recomendación declarada en la "reciente conferencia realizada en nuestra capital" y en un documento firmado por la CNFR.[339] En segundo término, el diputado Segarra también deslizó su valoración sobre las posibilidades y limitaciones del INC: "en lo que se refiere a predios para agricultura el Instituto de Colonización podrá resolver el problema, pero estimo que no ocurre lo mismo en lo referente a ganadería, fundamentalmente por carecer dicho Instituto del capital que dicha obra requeriría". (República Oriental del Uruguay, 1970: 270).

De tal modo, una definición contenida en el artículo 1 de su proyecto expresaba claramente que: "es contrario al interés general que una persona o una empresa, sea cual sea la constitución de esta, ocupe una extensión o extensiones de campo que, en total formen una superficie superior a siete mil cuatrocientas hectáreas" (República Oriental del Uruguay, 1970: 269). En ese sentido, el proyecto de ley se orientó a establecer un "arrendamiento obligatorio" para los propietarios que excedieran dicha superficie. A modo de ejemplo, si un terrateniente tenía en una o más propiedades una superficie de 10.000 hectáreas, la ley establecería que su límite para producir debían ser 7.400 hectáreas y que, por lo tanto, estaba "obligado" a poner en arrendamiento las restantes 2.600 hectáreas que estuviera bajo su dominio. Vale aclarar que no se encuentra en el articulado como tampoco en la exposición de motivos, una justificación del límite establecido en la extensión territorial de 7.400 hectáreas. No obstante, en el artículo 2 se establecen dos excepciones para la

[339] El Proyecto de Segarra no menciona el evento al que refiere. No obstante, es factible que se refiera a la segunda reunión regional Latinoamericana sobre Programas y Perspectivas de la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Montevideo entre el 1 y el 12 de diciembre de 1950. Véase: FAO (1950), "Informe de la segunda Reunión Regional Latinoamericana sobre Programas y Perspectivas de la Agricultura y la Alimentación" Montevideo: FAO.

disposición anterior: a) predios de superficie superior, pero que cumplen con la condición de ser trabajados directamente por su propietario; y b) predios que destinan, al menos, el 10% de su área a cultivos de praderas artificiales.

Por otro lado, sobre la situación de los arrendatarios los artículos 13 y 14 sostienen que mantendrían los campos hasta finalizar los respectivos contratos, aún en aquellos casos donde los arrendatarios tuvieran posesiones mayores a las 7.400 hectáreas. Ahora bien, según el artículo 14, una vez culminados los contratos de arrendamiento, no podrían estar en contradicción con el artículo 2. A partir del momento de entrada en vigencia del proyecto de ley, los arrendatarios tendrían como obligaciones (estipuladas en el artículo 5) residir en el predio y tener al menos 15% de la superficie con praderas artificiales.

Un segundo proyecto fue elevado al Parlamento en febrero de 1954 a cargo de los representantes Carlos V. Puig y Francisco M. Ubillos. La propuesta constaba tan sólo de cuatro artículos y pretendió otorgar tres millones de pesos anuales para atender la situación de la población residente en los rancheríos del medio rural. En tal sentido, el artículo 1 señalaba explícitamente que "se comete al Instituto Nacional de Colonización la distribución de tierra, ya sea en propiedad o arrendamiento y viviendas, como así también asistencia técnica en todo lo que tienda a mejorar el sistema de trabajo y de vida de los habitantes de los rancheríos" (República Oriental del Uruguay, 1970: 289). En la exposición de motivos se daba cuenta que:

> existe en nuestra campaña y aún próximo a algunas ciudades, un problema social al cual el Estado no puede ser indiferente. Ciudadanos sin recursos, pero con hábitos de trabajo, constituyen generalmente familias numerosas que luego por imperio de la necesidad se van aglomerando en pequeños núcleos de población, constituidos por rancheríos sin condiciones de habitabilidad (República Oriental del Uruguay, 1970: 289).

A pesar de la pertinencia de las propuestas elaboradas por los representantes del Partido Nacional, ninguna de ellas resultó sancionada.

5. LA UNIÓN CÍVICA: PROPUESTA DE UN CONSEJO DE ECONOMÍA AGRARIA.

En 1953 Salvador García Pintos presentó una iniciativa para crear un Consejo de Economía Agraria, de carácter honorario y consultivo. En su artículo 2 se definió su objeto entendiendo por "economía agraria" todo el "conjunto de factores que condicionan la racional explotación del agro, la industrialización y comercialización de sus productos, la conservación del suelo y de su

fecundidad, y el régimen jurídico de la tenencia de la tierra y de su distribución más adecuada a las conveniencias sociales" (República Oriental del Uruguay, 1970: 283). Los cinco cometidos del Consejo de Economía Agraria fueron estipulados en el artículo 3:

> a) planificación de nuestra economía agraria; b) el estudio de los problemas típicos de producción y su alcance con las industrias de transformación; c) el estudio del equilibrio adecuado entre las distintas formas de producción en relación con la realidad ecológica del país, la aptitud productiva de nuestro suelo, los costos de la producción y las posibilidades del mercado interno y exterior; d) el estudio de la influencia que los métodos de trabajo, la forma de comercialización, los factores sociales y el régimen de tenencia de la tierra, tienen sobre nuestra economía agraria; e) el estudio de la influencia que las medidas del Gobierno, por sus decretos o leyes, han tenido o tendrían sobre la evolución de la economía agraria (República Oriental del Uruguay, 1970: 283).

En el artículo 4 se fijaba su integración con 17 miembros, donde un representante correspondería al INC. Tres representantes designados por el Poder Ejecutivo y los otros 13 miembros serían nombrados por cada institución u organización contemplada en el proyecto de ley: uno por el BROU; dos por la Udelar (uno escogido por la Facultad de Agronomía y otro por la Facultad de Ciencias Económicas); cinco pertenecientes a las gremiales del sector agropecuario (FR, ARU, CNFR, LFAR y la Confederación de Sindicatos Cristianos Agrícolas); uno de la Comisión de Subsistencias y Contralor de Precios; uno de la Cámara Mercantil de Productos del País; uno de la Cámara de Industrias; dos por el MGA (uno por la Dirección de Agronomía y otro por la Dirección de Agronomía) (República Oriental del Uruguay, 1970: 283).

En la exposición de motivos, el diputado de la Unión Cívica recalcó la necesidad de crear un "órgano técnico y de consulta" como intermediario entre el poder administrador y el poder legislativo para tomar mejores resoluciones en materia agraria. Recordó que "nuestro país será lo que sea su economía agraria" (República Oriental del Uruguay, 1970: 284). Al respecto, se señalaba que las decisiones de los poderes públicos sobre la economía agraria estaban signadas por "desajustes múltiples", en especial por el notorio "desajuste entre el número de productores que necesitan tierra y la tierra disponible" (República Oriental del Uruguay, 1970: 284).

Por otra parte, la propuesta también tuvo su fundamentación en el frustrado antecedente de la creación de un "Consejo de Economía Nacional" durante el gobierno de Terra en 1934 (República Oriental del Uruguay, 1970: 285). Aunque nunca fue instaurado, esa idea concebida dos décadas atrás, tenía un fuerte componente dedicado a la economía agraria y resultó una fuente

de inspiración para la Unión Cívica. De ese modo, los pilares de la nueva propuesta se sustentaron en el respaldo legal; en la autonomía; en el carácter apolítico; en la consulta obligatoria; y en el régimen de publicidad de las decisiones que otorgaría el nuevo organismo (República Oriental del Uruguay, 1970: 285-286). Al cerrar su exposición de motivos, García Pintos hizo la siguiente valoración: "tenemos la convicción que el Parlamento, que con tanta frecuencia palpa la desorganización de nuestra economía agraria, algo debe hacer en su beneficio, y como primera medida, pensar en algún organismo coordinador de las etapas a recorrer para su afianzamiento como pilar de toda la economía del país" (República Oriental del Uruguay, 1970: 286). Al igual que las anteriores propuestas, no contó con demasiado respaldó parlamentario y ni siquiera consiguió ser debatida.

6. LEY DE ARRENDAMIENTOS: ¿HACIA UNA ESTABILIZACIÓN AGRARIA MÍNIMA?

Una nueva propuesta legislativa fue enviada a la Cámara de Representantes en 1954.[340] También designado como de "estabilización agraria mínima", ingresó a la Cámara de Representantes en marzo de ese año, luego fue debatido en la Cámara de Representantes en abril y se convirtió en ley 12.100, el 27 de abril de 1954.[341] El artículo 1 de la ley estableció el derecho a una "radicación mínima en la tierra que ocupe y a condiciones de trabajo que le permitan desenvolver económicamente la explotación que realiza, obteniendo una razonable utilidad que sirva de estímulo a su actividad creadora". Ello se debía a una profunda discusión que encontró argumentos en la "Comisión de Fomento" de la Cámara de Representantes.[342] Allí se definió que:

> el arrendamiento a corto o largo plazo significa transitoriedad, y el trabajo de la tierra requiere cierta permanencia o estabilización (…) Lo ideal para muchos sería que el que trabaje la tierra sea propietario de la misma, para que esa incertidumbre o inquietud no lo desinterese de su cuidado. La solución también podría ser la de un régimen, que sin llegar a constituir el clásico

[340] El informe fue elevado el 31 de marzo de 1954 por los integrantes de la Comisión: Juan Vicente Charino, Emilio O. Bonino, José Bove Arteaga, Javier Barrios Amorín, Juan F. Guichón, Aquiles Espalter, Juan C. Raffo Fravega, Lorenzo Batlle Pacheco y Carlos Cutinella. Los tres primeros (Chiarino, Bonino y Bové) fueron los miembros informantes. Véase: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 8 de abril de 1954, página 283. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Disponible en: https://www.impo.com.uy/diariooficial/1954/07/27 (Consultado el 9 de junio de 2021).

[341] Las sesiones en el Senado fueron 6 abril 1954 (disponible en diario oficial el 14/07/1954), 8 abril (disponible en diario oficial el 27/07/1954) y 9 y 10 abril (disponible en diario oficial 28/07/1954).

[342] El directorio del INC realizó un intercambio sobre dicho proyecto de ley enviando a la comisión de Fomento el siguiente mensaje: "que se dicte la ley que permita suspender los desalojos en los campos en trámite de expropiación y que se establezcan claramente las disposiciones de la ley de arrendamientos que se estudia, no rigen para el Instituto" (Directorio INC, acta 958, 31 marzo 1954).

> derecho del propietario, significara su permanencia durante toda su vida de trabajo y aún la de sus hijos, algo así como el antiguo instituto de la enfiteusis.[343]

En tanto, los resultados legislativos permitieron constituir un nuevo derecho sobre arrendamientos rurales que se centraron en los siguientes puntos: a) definiciones sobre arrendamiento y aparcería; b) contrato escrito e inscripción; c) plazos y opción de prórroga; d) precios; e) mejoras; f) derecho preferencial; g) limitación de arrendamientos.

Un punto clave giró en torno a los plazos. Al respecto en el artículo 11 se garantizó a los arrendatarios que fueran "buenos cumplidores" la permanencia de un mínimo de cinco años de arrendamiento, a pesar que en el contrato firmado no se hubiera establecido un plazo o que incluso figurara un plazo menor al de cinco años. En el artículo 12 se fijaba la posibilidad de prórroga hasta los ocho años para los casos donde el arrendatario fuera "buen cumplidor de sus obligaciones" y realizara un aviso con seis meses de antelación al vencimiento del contrato a la parte arrendadora. Sin embargo, en el artículo 13 se estipularon algunas excepciones: a) cuando el inmueble sea traspasado para administración del INC; b) cuando los propietarios tuvieran ese único inmueble y decidieran explotarlo por un plazo no menor al de dos años; c) cuando previa aceptación del INC, el propietario reclamara la tierra para subdividirla según los artículos 45 y 124 de la ley 11.029[344]; y d) en aquellos casos donde el arrendatarios explotaran uno o más predios que totalicen un valor de Contribución Inmobiliaria igual o superior a 20 mil pesos como propietario o igual o superior a 25 mil pesos bajo otras figuras jurídicas.

Otros aspectos importantes de la ley 12.100 se encuentra en los artículos 45 y 50 que regulan aspectos vinculados al INC. En el artículo 45 de dicha norma modificó aspectos vinculados a los artículos 23 y 35 de la ley 11.029.[345] A partir de la modificación los propietarios antes de

---

[343] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 8 de abril de 1954, página 281. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Disponible en: https://www.impo.com.uy/diariooficial/1954/07/27 (Consultado el 9 de junio de 2021).

[344] Los artículos de la ley 11.029 en cuestión son los siguientes: el Art. 45 refiere a detener una expropiación y plantea que "El propietario de un predio rural designado para ser objeto de expropiación, podrá detener los procedimientos respectivos comprometiéndose a realizar por sí la colonización, ajustada a la reglamentación respectiva. En tal caso deberá presentar al Instituto el correspondiente plan dentro del término de 60 días. Aprobado dicho plan, se fijará el plazo para su ejecución. La falta de cumplimiento por parte del propietario será sancionada con una multa equivalente al doble de la Contribución Inmobiliaria del predio, sin perjuicio de la prosecución inmediata de los trámites de la expropiación". Mientras tanto, el artículo 124 refiere a la colonización privada y dice lo siguiente: "El Ministerio de Ganadería y Agricultura estimulará la colonización agrícola privada, orientándola hacia los fines de la colonización oficial, y, sin perjuicio de su competencia, podrá encomendar al Instituto la vigilancia del cumplimiento de las condiciones que en este Capítulo se establecen".

[345] Directorio INC, acta 972, resolución 54 (4 mayo de 1954).

vender predios menores a las mil hectáreas, pero ocupados por arrendatarios y/o aparceros desde al menos siete años tendrían que ofrecerlo con preferencia al INC. Mientras que en el artículo 50 se establece la superficie máxima pasible de ser arrendada y del papel que debe desempeñar el INC en tales casos. Allí se fija que "ninguna persona física o jurídica podrá tomar en arrendamiento -sin autorización del Instituto Nacional de Colonización- tierras en extensión mayor de 5.000 hectáreas o de aforo mayor de $ 400.000.00, en forma única o fraccionada. Aún dentro de tales límites, los propietarios de más de diez mil hectáreas no podrán tomar en arrendamiento inmuebles, sin la previa autorización del mismo Instituto". Solamente en algunas situaciones excepcionales el INC podría autorizar un arrendamiento de hasta 10 mil hectáreas, pero bajo razones debidamente fundadas de su directorio.[346]

En la década de 1960, un estudio realizado por Plottier y Notaro sobre el arrendamiento rural en Uruguay estableció una evaluación negativa sobre los resultados para los arrendatarios a causa de esta norma. En efecto, los autores señalaban que la ley consiguió "satisfacer los intereses de los propietarios", pero no logró dar respuestas a la "estabilidad de los arrendatarios ni los de insuficiencia de mejoras en los predios arrendados" (Plottier y Notaro, 1966: 65).

7. PROYECTO VASCONCELLOS: ÚLTIMO INTENTO ENFITEUTICO.

En el contexto de la crisis económica de 1955 el ministro de Ganadería y Agricultura, Amílcar Vasconcellos, intentó promover cambios en materia agraria.[347] En marzo de 1956 el matutino *La Mañana* daba cuenta de que el gobierno nacional había convocado a un grupo de técnicos extranjeros para el asesoramiento en la planificación agraria.[348] A lo largo de ese año trabajaron en la elaboración de un proyecto de reforma agraria que fue encabezado por el ministro

[346] Varios casos de controversia en el directorio del INC sobre el artículo 50 de la ley 12.100 ocurrieron en abril y mayo de 1957. Con votaciones divididas, la fundamentación, en un caso y otro, abrió un interesante debate sobre la aplicación de dicho artículo. Véase: Directorio INC, acta 1449 (5 abril 1957); acta 1452 (11 abril 1957); acta 1463 (14 mayo 1957). Un contralor más estricto se implementa con la dictadura civil-militar desde 1973 en adelante. Por poner un ejemplo puede mencionarse el caso de un político y empresario rural que ejerció la titularidad del ministerio de Ganadería y Agricultura entre 1972 y 1974. En 1973 fue multado por estar en infracción con el artículo 50 de la ley 12.100 durante el período 1957-1962. Véase: Directorio INC, Acta 3005, resolución 41 (20 noviembre 1973).

[347] Amílcar Vasconcellos nació el 22 de setiembre 1915. Fue miembro del batllismo del Partido Colorado. Maestro, abogado y codirector del diario *Acción*. Fue diputado 1951-1954, ministro de Ganadería y Agricultura (1955-1957) y ministro de Economía (27 febrero 1957 a 28 febrero 1959). Presentó proyectos de Reforma Agraria en 1956 y 1961. Luego fue integrante del Consejo Nacional de Gobierno (1963-1967) en representación de la minoría del Partido Colorado. Fue senador en los períodos 1967-1972 (interrumpe unos meses para ser ministro en el gobierno de Gestido entre 28 junio 1967 al 10 octubre 1967) y 1971-1973. Falleció el 22 de octubre de 1999.

[348] *La Mañana*, "La propiedad de la tierra". (12 marzo 1956. Página 9).

Vasconcellos junto a un equipo técnico integrado por el Ing. Agr. Luis Plottier, el Ing. Agr. Darío Cal, Nelson Amaral, Juan J. Martinotti y el Dr. José Marull.[349] El "Plan de Reforma Agraria", como fue conocido en la época, fue elevado al Consejo Nacional de Gobierno en febrero de 1957 para su estudio y su aprobación.[350] Allí se señalaba que el INC "marcó una etapa importante en la solución del problema de la regularización del sistema de tenencia de la tierra. No obstante, esa etapa debe ser superada para lograr la fijación del productor al suelo que trabaja; para lograr una mayor productividad y para transformar beneficiosamente la producción". El proyecto estaba orientado por dos principios: a) recuperar el "derecho al usufructo del suelo nacional sobre la base del 'buen uso' en el sentido social y técnico"; y b) "redistribuir esas tierras, entregándolas a los productores del país sobre la base de que la tierra debe ser para el que la hace producir" (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, 1961a: 2-3).

En la fundamentación se seguía una frase del Dr. Abraham Granott: "la reforma agraria es una de las cuestiones más arduas que conoce la humanidad, y que, por sus derivaciones, interesa a cada uno de nosotros" (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, 1961a: 2-3). También se recordaban algunas reformas realizadas por medio de la violencia política y las particularidades que gozaba el Uruguay para "realizar una reforma en un clima de libertad que ningún país del mundo supera, con la plena vigencia de todos los derechos y de un alto espíritu de justicia" (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, 1961a: 4). Del mismo modo, en la fundamentación se incluyó un repaso del régimen de tenencia desde la época colonial y de la Banda Oriental a partir de los estudios realizados por Juan Pivel Devoto, Aldo Solari y Félix de Azara (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, 1961a:7-12).

En noviembre de 1956 el proyecto fue presentado públicamente por el diario *La Mañana* destacando sus tres puntos centrales: "1) expropiación de 2.800.000 hectáreas en un plazo no mayor de diez años; 2) pago a sus actuales propietarios con Bonos de Reforma Agraria al 5% rescatables en treinta años y, 3) adjudicación de las tierras expropiadas bajo el régimen exclusivo de enfiteusis".[351] Además, la noticia recordaba que el país contaba con una superficie productiva de 16.750.000 hectáreas y aproximadamente 150.000 hectáreas se encontraban afectadas al INC.

[349] El Dr. José Marull fue el representante del IICA en Uruguay entre 1955 y 1956. Véase: "Los primeros 50 años del IICA en Uruguay" (2002).

[350] El directorio del INC fue informado sobre el proyecto de reforma agraria el 28 de noviembre de 1956 (Directorio INC, acta 1392, resolución 7).

[351] *La Mañana*, "Reforma agraria". 27 noviembre 1956. Página 4.

Rápidamente la polémica sobre la propuesta acaparó la atención de los diarios montevideanos. Dos artículos del oficialista diario *Acción*, respondieron los ataques de militantes cívicos y nacionalistas en el diario *El País*. Mientras los opositores a la propuesta intentaron asociarla con los acontecimientos que estaban ocurriendo en la reforma agraria boliviana, sus defensores, entre ellos el diario *Acción*, intentaron deslindarse del proceso del país del altiplano bajo el argumento de que el proyecto aún transitaba por un "estado preparatorio" y que su elaboración estaba siendo realizada por técnicos del MGA y de organismos internacionales, además del pleno conocimiento del Ministerio de Hacienda.[352]

Luego el proyecto se fue enfriando sin conseguir su aprobación. A finales de 1957 volvió a la escena pública. Fue en el marco de un proyecto legislativo que procuraba compensar horas para los obreros de la industria frigorífica. Allí se estableció un pleito que enfrentó a batllistas contra nacionalistas y cívicos respecto al origen de los fondos para el financiamiento. Por un lado, los batllistas propusieron gravar la "gran propiedad" rural, pero dicha propuesta resultó rechazada. En cambio, fue sustituida por un impuesto al juego que propusieron de forma conjunta el Partido Nacional y la Unión Cívica.[353] Al año siguiente, en enero de 1958, se publicaron varios artículos en el diario *Acción* que insistieron en la "urgente necesidad de encarar la Reforma Agraria", la necesidad de divulgar el proyecto de Vasconcellos, todavía a estudio del Poder Ejecutivo y la poca curiosidad que despertaba el tema en la prensa capitalina. Allí se sentenciaba que "la reforma agraria, supone ocupación plena de la mano de obra agrícola; la eliminación de los rancheríos; educación técnica del productor; distribución de la tierra en función de las posibilidades efectivas de trabajo de quien la detenta; aumento de la producción primaria, y con ello desarrollo de todas nuestras posibilidades de expansión industrial".[354] En una especie de análisis del proyecto elaborado en 1956, un artículo desmenuzaba que "el proyecto, atiende en primer término el problema del reparto de tierras -mediante expropiación y organizando como forma fundamental de tenencia la enfiteusis- tomando en cuenta la calidad de las tierras, sus posibilidades de producción, y las cantidades mínimas de la misma que la hacen exportable con beneficio para el productor. Pero todo el resto del proyecto, es un vasto plan de asistencia técnica, de créditos de

[352] Para más detalles de los artículos firmados bajo el pseudónimo de Abayuba, véase: *Acción*, "Otra voz defendiendo al latifundio", 20 noviembre 1956, p. 3 y "Defendiendo al latifundio", 26 noviembre 1956, p. 3.

[353] *El País*, "La división de la tierra", 13 diciembre 1957, p. 5.

[354] *Acción*, "Reforma agraria", 8 enero 1958, p. 3.

habilitación, de transformación de la mentalidad campesina, y de recuperación de la capacidad de producción de la mano de obra que actualmente se encuentra sin ocupación en toda nuestra campaña".[355] Al día siguiente, otro artículo puso énfasis en los diferentes intereses que había en el tema de la reforma agraria. Al respecto, refirió que:

> ninguna Reforma Agraria, se ha hecho sin luchar contra los intereses; sin enfrentar el egoísmo; sin escuchar las voces conservadoras de los que tienen, ni sufrir la demagogia de los que aprovechan la miseria, como instrumento de sus intereses. La verdad es que, hasta la fecha, no se han aprovechado las virtudes de las masas campesinas, su abnegación y su sacrificio. Predicadores de los conservadores no han faltado, pero el trabajador, el obrero, el campesino de las pequeñas áreas agrícolas, es el gran olvidado.[356]

En el tramo final del gobierno neo-batllista, el CNG y el MGA seguían teniendo en órbita el proyecto de Vasconcellos, aunque había perdido un poco de fuerza.[357] Una de las voces disidentes dentro del batllismo respecto a la propuesta de reforma agraria fue el vicepresidente del INC, Teófilo Collazo. Desde marzo de 1957 reclamaba un mayor compromiso del Parlamento para habilitar fondos para la colonización y así responder a las obligaciones del ente autónomo que superaban los diez millones de pesos.[358] De cualquier modo, la propuesta de reforma agraria ya instalada en el debate, abrió intercambios en la interna del directorio del INC y Collazo defendió a ultranza la imperiosa necesidad de la aprobación de nuevos recursos antes que sancionar una nueva ley.[359]

En cambio, los batllistas consiguieron impulsar la ley 12.394 de 2 de julio de 1957 que creó la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario a partir de préstamos del BIRF, una iniciativa impulsada por los batllistas Carlos Fischer, Joaquín Aparicio y Amílcar Vasconcellos (República Oriental del Uruguay, 1970: 321-344).

---

[355] *Acción*, "Reforma agraria", 10 enero 1958, p. 3.

[356] *Acción*, "Nuestro campo y nuestra economía reclaman la reforma agraria", 11 enero 1958, p. 3.

[357] Las solicitudes del Consejo Nacional de Gobierno al directorio del INC sobre el pronunciamiento del proyecto de reforma agraria. Véase: Directorio INC, acta 1466, resolución 6 (21 mayo 1957); acta 1612, resolución 12 (23 abril 1958); Acta 1620, resolución 8 (8 mayo 1958). También se encuentra el envío del anteproyecto por parte del MGA (Directorio INC, acta 1624, resolución 9 (20 mayo 1958).

[358] Directorio INC, acta 1441 (27 marzo 1957).

[359] Las opiniones de los integrantes del directorio sobre el proyecto de reforma agraria pueden encontrarse en las siguientes sesiones del Directorio del INC: acta 1623, resolución 3 (16 mayo 1958); acta 1699, resolución 1 (6 noviembre 1958); acta 1708, resolución 9, (25 noviembre 1958) y acta 1712 (5 diciembre 1958).

8. NUEVAS ESTRATEGIAS EN LAS IZQUIERDAS.

Hacia finales de la década de 1950 la prensa escrita de los partidos de izquierda comenzó a adoptar otra actitud frente a los asuntos agrarios. En el semanario *El Sol* del Partido Socialista y en el diario *El Popular* del Partido Comunista comenzaron a difundirse cada vez más informaciones e imágenes sobre la situación social de los trabajadores rurales con el propósito de visibilizarlos en Montevideo. En *El Popular* se pueden contabilizar más de setenta fotografías sobre conflictos agrarios en el bienio 1957-1958, mientras que en *El Sol* hay cerca de una veintena de registros gráficos entre 1955 y 1958 (Juncal, 2019).[360] Todo fue consecuencia de cambios internos a nivel partidario casi en paralelo que dieron un nuevo lugar para los asuntos sociales agrarios en la izquierda. Este proceso explica, en buena medida, la sindicalización agraria en los tambos, las remolacheras y los arrozales (Juncal, 2019).

En el Partido Comunista deben ubicarse algunos cambios significativos a partir de 1955 con el "golpe" partidario que suplantó la conducción política de Eugenio Gómez,[361] acusada de "centralismo" y de cometer el "apartamiento consciente y mal intencionado" de las definiciones ideológicas del partido (Yaffé, 2016: 189; Turiansky, 2010: 21). La brusca modificación que llevó a Rodney Arismendi[362] a ocupar el cargo de secretario general pretendió "retomar los principios básicos de la metodología marxista, el análisis de la realidad concreta, así como las mejores virtudes leninistas" (Turiansky, 2010: 21). De ese modo, se impulsaron nuevas definiciones estratégicas en el Congreso de 1956, con la presentación del Frente Democrático de Liberación Nacional (FDLN) que proponía una "revolución agraria anti-imperialista" a partir de la "alianza obrero-campesina", que fue aprobado en el siguiente Congreso de 1958 (Turiansky, 2010: 27-

[360] En ese sentido, las diferencias se explican por dos cuestiones: por un lado, porque si bien *El Popular* es posterior (aparece el 1 de febrero de 1957) tuvo desde sus comienzos una sección de fotografía encabezada por Aurelio González, a diferencia de *El Sol* que no destinó un equipo para tales tareas. Por otra parte, los comunistas contaban con un diario y los socialistas con un semanario, lo que permitía disponer de un número mayor de páginas para difundir imágenes de trabajadores rurales. Sobre la vida de Aurelio González, véase: Gilio (2006). También sobre la labor foto-periodística de González en *El Popular*, pueden consultarse González (2011) y el documental "Al pie del árbol blanco", realizado por el Centro de Fotografía de Montevideo (2007).

[361] Eugenio Gómez nació en Montevideo en 1892. Fue fundador del Partido Comunista y su primer secretario general hasta 1955 cuando fue apartado y expulsado junto a su hijo Eugenio Gómez Chiribao. Falleció en 1973. Los detalles sobre su deposición pueden consultarse en Leibner (2011: 227-268).

[362] Rodney Arismendi nació en 1913 Rio Branco (Cerro Largo). Miembro del Partido Comunista desde 1931. Fue su secretario general entre 1955 y 1987. Electo diputado en siete períodos consecutivos (1947 a 1973). En 1956 presentó (junto a Arturo Dubra) un proyecto de "Impuesto progresivo a la tierra" y en 1966 presentó (junto a Massera y Collazo) un proyecto de "Creación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria". Falleció en 1989.

28).[363] Sobre los vínculos con los problemas agrarios, Leibner sostiene que entre 1955 y 1968 "como nunca en su pasado el Partido Comunista dedicó cuadros y esfuerzos para conocer y organizar a diversos sectores explotados del Uruguay rural. La suma de estos esfuerzos pueden ser titulados: 'en busca del campesino revolucionario uruguayo'" (Leibner, 2011: 328).

En el Partido Socialista, entre el 29 Congreso (junio 1953) y el 30 Congreso (octubre 1955), un grupo de jóvenes renovadores irrumpió en la interna partidaria, bajo el liderazgo de Vivian Trías, e impulsó una serie de cambios. A partir de 1956 se generaron una serie de modificaciones lentas y graduales que dieron como resultado una significativa transformación ideológica y organizativa. Por ejemplo, en el 15 Congreso Extraordinario de mayo de 1957 se modificó el reglamento y las formas electivas del Comité Ejecutivo Nacional (Yaffé, 2016: 137). En materia agraria, desde el conocimiento de los resultados del CGA de 1951, los socialistas profundizaron sus críticas sobre el régimen, distribución y apropiación de la tierra. En 1954 un editorial de *El Sol* se recalcaba que solamente 1.150 establecimientos mayores de 2.500 hectáreas representaban un tercio del territorio nacional. Es decir, casi seis millones de hectáreas se encontraban en manos de mil familias. Según lo que ya se conocía en la época esto podría ser aún más concentrador porque un mismo propietario podría tener más de un establecimiento. El editorial señalaba que allí se "resume el drama de nuestra campaña" y realizaba una síntesis en los siguientes términos:

> el sistema de distribución y apropiación de la tierra también es la causa del método antieconómico y retrógrado que se usa para explotar la tierra en nuestro país. Un núcleo de señores feudales con abundantes ganancias aseguradas, sin conocimientos técnicos avanzados y aún con prevención contra ellos, son los que deciden en nuestro país cómo se ha de realizar la ganadería y demás cultivos. No está en los planes de estos señores hacer cultivos intensivos.[364]

En este contexto de análisis, los socialistas concluyeron que el INC no había dado los resultados esperados con la sanción de la ley 11.029. En una conferencia brindada en la Casa del Pueblo, en junio de 1954, el diputado José Pedro Cardoso calificó que el INC "no ha significado la reforma agraria". La crónica realizada por *El Sol* sobre el evento, además enfatizó que las

[363] En las elecciones de 1962 y 1966 se presentaron como Frente de Izquierda de Liberación (FIDEL). En 1962 obtuvieron el 3,6% de los votos que otorgó una banca al senado y tres de diputados. En 1966 consiguieron el 5,7% del electorado que marcó el mismo nivel de parlamentarios de 1942: cinco diputados y un senador (Caetano y Rilla, 1995: 24). El 5 de febrero de 1971 formaron parte de la coalición Frente Amplio, con la que concurrieron a las elecciones de noviembre de 1971. Allí, consiguieron cuatro bancas a diputados y dos al senado hasta la interrupción democrática por la dictadura civil-militar (1973-1985).

[364] *El Sol*, "La tierra para quien la trabaja". (29 setiembre 1954).

palabras del diputado señalaron que al INC "le faltó poseer el instrumento necesario de la reforma: el impuesto a la renta. Sin él, el Instituto sólo podía cumplir -y ello dentro de los límites que todos conocemos- un modesto plan de colonización. Sin distribución de la tierra no puede haber reforma agraria". La crónica de la conferencia finalizaba con la enumeración de la propuesta socialista que, en esencia, era el proyecto presentado al Parlamento en 1943: "nosotros concebimos la reforma agraria como un vasto plan de subdivisión de la tierra, para ser entregada -cual instrumento de trabajo- al que la trabaja. Aspiramos a que desaparezca como un bien de renta y se convierta en el medio más propicio para acrecer la riqueza agropecuaria nacional. Puede llegarse a la pequeña propiedad por vía de adquisición o enfiteusis".[365] En 1955 criticaron abiertamente la integración del directorio del INC, en especial por una nueva designación de Alberto Morelli como director.[366]

Todo ello fue la antesala para una propuesta de "impuesto progresivo a la tierra" que presentaron en conjunto en la Cámara de Representantes el comunista Rodney Arismendi y el socialista Arturo J. Dubra. La iniciativa fue elevada en junio de 1956 a la Comisión de Presupuesto. El proyecto fue presentado como "informe en minoría" y no tuvo una exposición de motivos, según los legisladores debido a la "anarquía impuesta por los representantes de la mayoría que apoya al Gobierno, no ha permitido realizar ningún trabajo serio y ordenado" (República Oriental del Uruguay, 1970: 297). El artículo 10 fijaba un "impuesto progresivo a la tierra" para propietarios con base en dos franjas: mayores a 1000 hectáreas y mayores a 1500 hectáreas. No obstante, la recaudación no parecía orientarse a ninguna acción de colonización o de reforma agraria.

9. LA CNFR: LA PRETENSIÓN DE ERRADICAR A LOS COLONOS ARRENDATARIOS.

En general se atribuye que la "clase media rural" se encuentra agremiada en la CNFR. Asimismo, se suele describir como la principal organización de productores familiares que incluye tanto arrendatarios como pequeños propietarios. Cuando el senador batllista César Mayo Gutiérrez tuvo que alejarse de la presidencia de la CNFR, con motivo de su candidatura presidencial de 1950,

---

[365] *El Sol*, "La tierra debe ser para quien la trabaja y no fuente de especulación". Conferencia del Dr José Pedro Cardoso. (9 junio 1954).

[366] Según Cardoso, Morelli presentaba conjunción de intereses con su actividad privada: "No sé si todos ustedes conocen la doctrina católica de la Santísima Trinidad: tres personas distintas y 'un solo Dios verdadero', si me disculpan por la comparación"; "Yo soy Alberto Morelli, una persona aislada que puede estar interesada en comprar campos, que he tenido campos en San Gregorio, un campo que hace poco vendí a la Cipa"; "Yo soy Alberto Morelli, Presidente y fundador de la Compañía Agrícola e Industrial del Norte, plantadora de azúcar"; "Yo soy Alberto Morelli, vicepresidente de la Confederación de Sindicatos Cristianos del Uruguay, incluso el de Bella Unión, y soy Alberto Morelli, Director del Instituto Nacional de Colonización". Véase: *El Sol*, miércoles 29 de junio de 1955, p. 2.

se abrió un espacio que fue ocupado por otros actores sociales. En los siguientes catorce años la presidencia de la CNFR fue ocupada por personas vinculadas al nacionalismo independiente. En la asamblea del 10 de setiembre de 1950 se designó como presidente al sanducero Dr. Juan Vicente Algorta, con pasado inmediato en las presidencias de la FR y de la Confederación de Sindicatos Cristianos Agrícolas del Uruguay. Luego, el 22 de octubre de 1952 fue relevado en el cargo por su correligionario el ingeniero Arturo González Vidart, quien ocupó la presidencia de la CNFR hasta 1964. Ello fue consecuencia de su reelección en cuatro oportunidades: 1955, 1957, 1959 y 1962.[367]

En dicha clave, debe leerse el siguiente editorial del diario *El País* correspondiente a 1954 donde se trataba el tema de los regímenes de tenencia:

> la tierra en propiedad, la tierra en arrendamiento a cortos o largos plazos, en enfiteusis, en medianería, etc., siempre, en todas las épocas de la historia, ha sido motivo de preocupación dominante, de sociólogos, economistas y hombres de estado, pero es lo cierto que hasta hoy y en forma de aplicación generalizada no ha aparecido una solución práctica que satisfaga plenamente. Dentro de nuestro medio y en términos generales en todos los países civilizados, el sentimiento de propiedad o la idea subyugante del dominio, es la que predomina y hacia la conquista de esta meta soñada tienden los productores a veces a costa de grandes y hasta cruentos sacrificios. [368]

El editorial continuaba relatando la existencia de un movimiento que intentaba consagrar el acceso a la tierra en favor del "colono propietario" en lugar del "colono arrendatario", las dos modalidades más extendidas bajo el régimen de la ley 11.029 de 1948. Para ello, habría que convertir en propietarios o en promitentes compradores a los colonos que estaban en la situación de arrendatarios dentro del INC. De hecho, el editorial culminaba con que:

> considerándolo así la Comisión Nacional de Fomento Rural, que tan decisiva intervención tuvo en la creación del Instituto de Colonización, hoy se apresta a iniciar un movimiento para introducir en su ley orgánica las modificaciones que la práctica ha hecho necesarias y asimismo a favor de una ley que termine con la transitoriedad de las disposiciones relativas a los arrendamientos.[369]

[367] Los datos fueron proporcionados por el ingeniero agrónomo Gustavo Cabrera, integrante de la CNFR.
[368] *El País*, "Tenencia de la tierra". (20 mayo 1954. Página 5).
[369] *El País*, "Tenencia de la tierra". (20 mayo 1954. Página 5).

10. NUEVO RURALISMO BAJO BANDERA: LA "TIERRA PARA EL QUE LA TRABAJA".

En la década de 1950 otra organización fue considerada como representante de los intereses de la "clase media rural": la LFAR.[370] Su origen se remite, aunque parezca paradójico, asociado al mantenimiento de un "orden conservador" al que se anticiparon algunos conspicuos dirigentes rurales planteando nuevas ideas y estrategias dentro de un escenario socio-político cambiante. El derrotero de esas transformaciones puede seguirse con Domingo Bordaberry (1889-1952)[371] y su sucesor Benito Nardone (1906-1964), a partir de los nuevos usos que concibieron en los medios de comunicación -la radio y la prensa- para acaparar otros sectores sociales del medio rural y no reducirse exclusivamente a la representación de los intereses de los terratenientes. En 1946, Bordaberry, como miembro directivo de la FR había manifestado los principios del movimiento ruralista en un programa ambicioso basado en cuatro puntos: 1) el rechazo a la intervención estatal en el trabajo agropecuario; 2) el cese de nuevos impuestos hacia el sector agropecuario; 3) precios de los productos agropecuarios destinados directamente al productor; 4) participación de las gremiales agropecuarias en la legislación sobre temas agrarios (Jacob, 1984: 20). Más tarde, Bordaberry y Nardone propusieron modificar los estatutos de la entidad gremial para incluir en la representación a los productores familiares y los trabajadores asalariados. Ello generó fuertes enfrentamientos con otros dirigentes y a la postre significó su salida de la FR (Jacob, 1981a: 78-79).[372] Desde *Diario Rural* y *Radio Rural* como sus principales instrumentos de difusión, sumado a un trabajo en el territorio, Bordaberry fue canalizando la idea de generar un movimiento con la finalidad de representar amplios intereses del campo. Así surgió la LFAR el 25 de agosto 1951 con la pretensión de exagerar en su máxima expresión dos "universos simbólicos" (el "campo" y la "ciudad"), en contraposición a las identificaciones colectivas que promovieron la "lucha de clases" en el agro (Jacob, 1981a: 76-85). Luego del fallecimiento de Bordaberry en 1952, el

[370] Una justificación de la Liga Federal de Acción Ruralista como representante de las clases medias rurales se encuentra en el artículo "¿A dónde va el Uruguay? Reflexiones sobre el nuevo ruralismo" que Alberto Methol Ferré escribió en noviembre de 1958. Véase: *Tribuna Universitaria*, números 6-7, noviembre de 1958.

[371] Domingo Bordaberry nació en 1889. Fue abogado, empresario rural y miembro del terrismo y del blancoacevedismo del Partido Colorado. Diputado en representación de Durazno entre 1923 y 1926. Fue Senador de la República en tres períodos: 1934-1937, 1938-1942 y 1943-1947. Presidente de la ARU entre 1924 y 1926 (ARU, 1996: 152), presidente de la FR entre 1945 y 1948. Fundador y presidente de la Liga Federal de Acción Ruralista (1951-1952). Dueño de los diarios El Pueblo y Diario Rural y co-propietario de CX 4 Radio Rural (Fuente: Jacob, 1981). Falleció en 1952.

[372] "En 1950, la Federación expulsa al grupo del 'movimiento democrático' formado por Domingo Bordaberry y sus amigos, resistiendo el ingreso de los pequeños y medianos 'productores' (no necesariamente hacendados propietarios) que ese grupo había nucleado en asociaciones locales" (De Castro, 2001: 1).

movimiento ruralista tendría como líder indiscutido a Benito Nardone. El objetivo de su prédica se orientó a una férrea oposición contra la política "estatista" y "dirigista" de Luis Batlle Berres (Jacob, 1981a: 65), la búsqueda por encauzar y nuclear los intereses de la campaña contra los políticos de la "ciudad" y denunciar la excesiva "burocracia" de la política nacional (Jacob, 1981a: 81). En ese sentido, como sostiene Jacob (1981a:108), "el ruralismo trascendió su papel gremial y se convirtió en movimiento político".[373] Intentó crear un partido político que trascendiera las divisas colorada y blanca, pero ante la infructuosa iniciativa terminó pactando una coalición con el herrerismo en agosto de 1958.

El movimiento de la LFAR estableció primicias en sus postulados: se presentó como de "centro" -ni derecha, ni izquierda-, combatió a comunistas y denunció algunos privilegios de los terratenientes. Una de sus innovaciones más notorias fue la apelación a la tradición artiguista y con ello se distanció del sentimiento de aversión que predominó en los fundadores de la ARU -y más tarde, en la FR- hacia la figura de José Gervasio Artigas.[374] En 1950, Nardone, en ocasión del centenario de la muerte del líder oriental, utilizó su figura para distanciarse de la FR. En tal sentido, realizó un radioteatro en *Radio Rural* que recorrió la vida del prócer oriental. El 12 de julio de 1950 insinuó que tarde o temprano sería proclamado como "primer jefe de los rurales" (Jacob, 1981a: 73) en una obvia comparación con Artigas como "primer jefe de los orientales". Más tarde, distinguió a los "rurales" entre "galerudos" y "botudos": los primeros representados como una "casta" compuesta por "quienes se creen que nacen para mandar" y los segundos como la "verdadera clase trabajadora del campo" (Jacob, 1981a: 73-74). En cierto sentido, ello representó el antiguo conflicto de Artigas con los hacendados montevideanos. Las alusiones al artiguismo continuaron hasta la formalización de la LFAR. El 19 de junio de 1951 se realizó un acto del ruralismo en homenaje a su natalicio donde recorrieron el centro montevideano. Al llegar al pie del monumento al prócer, hicieron una pausa para que Nardone le dedicara unas breves palabras

[373] Para más detalles sobre la Liga Federal de Acción Ruralista, véase: Jacob (1981a) y De Castro (2001).

[374] El presidente de la ARU, Domingo Ordoñana (1829-1897), en un discurso con motivo de la celebración del 19 de abril de 1887 en una nueva conmemoración del desembarco de los Treinta y Tres Orientales señalo que: "por mucho que se enlace la memoria del general Artigas, como fundador de la autonomía nacional, yo no lo encuentro en tal concepto, y por el contrario, socialmente hablando, su reputación en la vida de los campos es negra y atrabiliaria, porque arrastró las familias rurales hacia la vida de los campamentos; fundó el caudillaje inferior con los Blasito, los Gamarra y los Fragata, haciendo inhabitable la campaña hasta 1876; complicó la propiedad territorial dispensando títulos sobre particulares privados, que ocasionaros grandes perturbaciones y más grandes y sangrientos episodios, haciendo de la independencia nacional una verdadera mentira" (Jacob, 1969: 30).

(Jacob, 1981a: 79). Luego, el dirigente José Pedro Bruno realizó un discurso que trazó paralelismos entre el artiguismo y el ruralismo (Jacob, 1981a: 80-81).[375]

Más allá de la construcción simbólica, el movimiento ruralista desde la década de 1950 visualizó claramente la necesidad de organizar a la "clase media rural" intentando canalizar los deseos de los productores arrendatarios. Durante toda la década de 1950 tuvo una importante presencia en la política nacional con propuestas políticas, sociales y económicas. En el plano político fue defensor del retorno al Poder Ejecutivo unipersonal, de elegir autoridades prescindiendo de la ley de lemas y de eliminar el Senado de la República (Jacob, 1984: 22-23). En el plano social apeló al consenso social, pero sin considerarse defensor de causas obreras. Más bien todo lo contrario, dado que por momentos defendió explícitamente la rebaja salarial para contener la inflación. En materia agraria, defendió la consigna de "tierra para el que la trabaja" tomando como referencia la reforma boliviana. Aunque fueron sumamente críticos con el latifundio y defendieron una "reforma agraria" basada en la afirmación de la propiedad privada de la tierra, sus incoherencias y contradicciones no permitieron elaborar una propuesta clara en materia de reforma agraria.[376] No obstante, se opusieron decididamente a la propuesta de Vasconcellos de 1956 y defendieron a ultranza el acceso a la tierra bajo una concepción de propiedad privada, a diferencia de otras visiones que promovieron el arrendamiento y la enfiteusis, en particular el batllismo de Partido Colorado (Jacob, 1984: 23). En el plano económico, fue opositor a la política "estatista", "dirigista" e "industrializante" del batllismo. En contraposición, propuso retornar al liberalismo económico que permitiera eliminar los cambios diferenciales mediante una reforma del régimen cambiario y desde 1956 impulsaron la creación de un banco

[375] En 1954 aparecieron argumentos historiográficos con el trabajo del profesor de historia Washington Reyes Abadie: el 21 de marzo, en un "cabildo abierto", expuso sobre "las ideas económicas y sociales de Artigas" (Jacob, 1981a: 82) y el 25 de abril, en el "Primer Cabildo Abierto Nacional del Ruralismo", sostuvo que "el viejo problema del 'arreglo de los campos' al que éste procurara dar solución con su célebre reglamento del 10 de setiembre de 1815, aún sigue sin resolver, en los términos que corresponden a un auténtica reforma agraria, pese a las onerosas y cacareadas iniciativas del Instituto de Colonización. Una verdadera reforma agraria, que facilite la tierra de producción a quien la trabaja…" (Jacob, 1981a: 84). Tal fue la utilización de la imagen de Artigas que el 19 de junio de 1956 la Liga Federal inauguró el "Centro de Estudios Económicos Artigas", con Nardone como director general y Rufino Zunin Padilla como presidente y Alberto Methol Ferré y Washington Reyes Abadie como secretarios (Jacob, 1981a: 86).

[376] Véase: Alberto Methol Ferré, "¿A dónde va el Uruguay? Reflexiones sobre el nuevo ruralismo", *Tribuna Universitaria*, números 6-7, noviembre de 1958.En 1957 y 1958 presentaron notas al INC para atender situaciones de agricultores desalojados. Véase: Directorio INC, Acta 1561, resolución 4 (19 diciembre 1957); Acta 1572, resolución 10 (22 enero 1958).

central como “un banco de bancos”.[377] Otras propuestas fueron la eliminación de los impuestos al agro, la promoción del cooperativismo, la nacionalización de la industria frigorífica y la defensa del ingreso de capitales extranjeros en la industria (Jacob, 1984: 24).

En 1958 su alianza con el herrerismo fue un factor clave para que el Partido Nacional obtuviera la primera victoria electoral del siglo XX. La “alianza herrero-ruralista” consiguió el 24% de los sufragios en noviembre de 1958, y sumado a otros aportes dentro del lema, permitió al Partido Nacional obtener casi el 50% de los votos para triunfar ante el Partido Colorado.[378]

[377] Véase: Alberto Methol Ferré, “¿A dónde va el Uruguay? Reflexiones sobre el nuevo ruralismo”, *Tribuna Universitaria*, números 6-7, noviembre de 1958.

[378] Vale recordar que en las elecciones de 1958 también se plebiscitó una reforma constitucional por la cual la alianza herrero-ruralista pretendió retornar al Poder Ejecutivo unipersonal. La reforma no resultó aprobada y el colegiado funcionó hasta febrero de 1967, tras su modificación en un nuevo plebiscito en las elecciones de noviembre de 1966.

CAPÍTULO 7

¿A DÓNDE VA LA REFORMA AGRARIA? (1959-1973)

Si yo no tengo razón
que me lo diga la gente;
hemos visto al presidente
hablar por televisión.
Yo lo vi en una ocasión,
ya casi de madrugada;
del pueblo no dijo nada;
dijo que habían "unos locos"
que son malos pero pocos,
y "se la tienen jurada".
Nunca ha hablado de nosotros,
sino de la "subversión";
no dicen nada del peón,
del "medianero" tampoco.

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "Milonga de contrapunto" (1971).

0. INTRODUCCIÓN

A partir de la revolución cubana, el clima de época de los años sesenta sobre la reforma agraria cambió rotundamente. A nivel nacional, se generó una disputa por los sentidos de la reforma agraria, los principales actores políticos y sociales (incluso con posturas antagónicas) habían naturalizado el término dentro del lenguaje político. En otros casos, emergieron eufemismos, calificativos o adjetivos tales como "reforma agraria integral", "reformas progresistas", "reformas regresivas" o "reforma de la estructura agraria", etcétera. En definitiva, se fue impulsando un derrotero de propuestas sobre reforma agraria bajo el criterio general del acceso a la tierra mediante la propiedad individual en detrimento de otras figuras jurídicas (por ejemplo, arrendamiento y enfiteusis). Para impulsar dicha reforma sería necesaria una urgente redistribución de tierras a través de medidas directas como la expropiación, pero que también deberían acompasarse con un conjunto de medidas indirectas: limitación del latifundio con una superficie máxima por persona física en uno o más inmuebles; la eliminación o regulación de las sociedades anónimas y comanditarias de la actividad agraria bajo un sistema de acciones nominativas y un sistema tributario agrario con impuestos progresivos a la tierra. Un síntoma claro fue la abundancia en críticas explícitas o implícitas hacia la política del INC, identificando varias propuestas por modificar su ley orgánica -en especial en referencia a la composición del directorio- y otras tantas donde lisa y llanamente se proponía la sustitución por una nueva institucionalidad.

Por si fuera poco, entre 1963-1965 se enaltecía la figura de José Gervasio Artigas en el contexto de los festejos de los sesquicentenarios de las Instrucciones del año XIII y, especialmente, el reglamento de tierras de 1815. En tal sentido, este capítulo examina los nuevos itinerarios intelectuales que incursionaron en nuevos fundamentos en favor de la reforma agraria y los proyectos enviados al Parlamento nacional.

1. LA BRECHA DE AMÉRICA LATINA: LOS PARADIGMAS DE GUEVARA Y KENNEDY.

Dicha coyuntura debe enmarcarse en un concierto internacional donde la reforma agraria gozaba de una amplia aceptación y fue ganando mayor número de adeptos.[379] Se había generado un cierto consenso sobre su necesidad, aunque claro está que se evidenciaba una importante tensión en relación a sus sentidos, formas y alcances. Es decir, no puede creerse que un planteo de reforma agraria significara lo mismo ante los ojos de un liberal o de un marxista-leninista, como tampoco tendrían idénticos caminos escogidos para su implementación. Un termómetro que marca la creciente relevancia de la difusión de la reforma agraria puede rastrearse en las múltiples actividades desplegadas por la FAO desde las postrimerías de la década de 1950. En América latina se organizaron varios encuentros sobre la situación agraria y dos de ellos ocurrieron en Uruguay: en 1959 se llevó a cabo el "Segundo seminario latinoamericano sobre los problemas de la tierra" en Montevideo y, unos años después, en 1966, se organizó la "novena conferencia regional de FAO para América latina" en el balneario de Punta del Este.[380] Aunque vale destacar que el evento más trascendente de esos años fue realizado al otro lado del Atlántico durante el verano europeo de 1966: la "conferencia mundial de reforma agraria" de Roma.[381] También la

[379] A modo de ejemplo, véase: *La Mañana*, "La reforma agraria en el Uruguay", 8 mayo 1961, página 4; "Continuase en distintos ambientes especulando sobre reforma agraria", 11 mayo 1961, Página 9.

[380] Véase: Informe del segundo seminario latinoamericano sobre problemas de la tierra, Montevideo, 23 de noviembre- 9 de diciembre. En agosto de 1959, Thomas Carroll de FAO fue acompañado por el ex director del INC, Eduardo Llovet (en ese momento funcionario de FAO) para reunirse con el directorio del INC en vistas a la realización del seminario en Montevideo, (INC, Acta 1806, 4 agosto 1959); informe de la novena conferencia regional de la FAO para América latina, Punta del Este, Uruguay, 5-16 de diciembre de 1966. En 1971 se realizó un Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, organizado por FAO, en la ciudad de Chiclayo, Perú (INC, Acta 2848, resolución 76, 21 setiembre 1971).

[381] La delegación uruguaya estaba conformada por cerca de veinte personas y encabezada por el delegado Wilson Ferreira Aldunate, ministro de Ganadería y Agricultura del gobierno del Partido Nacional (1963-1967). Entre sus integrantes estaban, entre otros: el vicepresidente del INC, Juan Antonio Ribeiro; el asesor de la CIDE, Enrique Iglesias; y el subdirector de la reciente creada Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA), el joven Danilo Astori. Véase: apéndice I del informe de la novena conferencia regional de la FAO para América latina. En la Conferencia Mundial de FAO de 1966 hay registro de tres representantes por Uruguay. Dos de ellos surgen del propio informe: Alfredo Bianchi que se desempeñaba como representante Permanente Alterno ante la FAO en Roma y Silvio Marzaroli Balatti como secretario Latinoamericano del *Movimiento Internacional de la Juventud Agraria y Rural*

FAO impulsó una serie de planes pilotos de colonización agraria en la región andina (al mismo tiempo, Venezuela sancionaba una ley de reforma agraria en marzo de 1960 que tuvo resultados auspiciosos y destacados por sus contemporáneos).[382] Por si fuera poco, junto a otros organismos como el BID e IICA comenzaron a realizarse cursos de capacitación para profesionales vinculados con programas de colonización y/o reforma agraria en varios países de la región. En tal sentido, se organizaron ediciones en las ciudades de Santiago de Chile, Bogotá, Brasilia, etcétera.[383] Pero más allá de la impronta de la FAO, a comienzos de los sesenta, se generó una brecha entre las vías cubana y la norteamericana como propuesta de desarrollo económico para América latina. Las costas uruguayas de Punta del Este fueron el telón de fondo para tales desencuentros en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en agosto de 1961. La cumbre marcó la confrontación entre Cuba, con Ernesto Guevara como portavoz, frente a la mayoría de las delegaciones latinoamericanas integrantes de la OEA que cerraron filas detrás de la política norteamericana del presidente John F. Kennedy y su programa de conformar una *Alianza para el Progreso*. La propuesta había sido anunciada unos meses antes, el 13 de marzo de 1961, bajo el lema de "techo, trabajo y tierra, salud y escuelas" junto a una esperanzadora inyección de dinero que rondaba los 20 mil millones de dólares para atender transformaciones estructurales de las respectivas economías nacionales. Con un plazo de diez años, el programa que constituía una especie de "plan Marshall" para América latina estaba integrado por tres fuentes de financiamiento (Agencia Internacional para el Desarrollo, "Alimentos para la Paz" y Eximbank) y contaba con el beneplácito de varios organismos internacionales "interesados", entre ellos OEA, BID y CEPAL.[384]

Aunque el conflicto ya era latente desde el inicio de la revolución cubana en 1959, en Punta del Este se explicitó definitivamente luego de que todas las delegaciones, con la excepción de

---

Católica. El otro fue el presidente del INC, Martín Ois según consta en las actas del ente autónomo (Acta 2503, resolución 3, 16 junio 1966).

[382] En 1960 fue contratado el ingeniero agrónomo Augusto Eulacio, funcionario del INC, para llevar a cabo los planes de la FAO en materia de colonización en Bolivia y Ecuador (INC, Acta 1982, resolución 21, 18 octubre 1960). Sobre Venezuela, según sostenía el proyecto elaborado por Wilson Ferreira Aldunate, hasta 1962 habían reasentado 56.772 familias. Véase: *República Oriental del Uruguay (1970) Reforma Agraria. Recopilación de antecedentes sobre el tema a estudio.*

[383] Véase: Instituto Nacional de Colonización: Acta 2170, resolución 3, 4 diciembre 1962; Acta 2236, resolución 1, 8 agosto 1963; Acta 2681, resolución 21, 15 octubre 1968.

[384] Véase: *Marcha*, "Balance de la Alianza para el Progreso", Sergio De Santis. Viernes 10 de mayo de 1963. Páginas 17, 18 y 26. Para un balance general de la Alianza para el Progreso y en sentido más amplio el período 1945-1973, véase: el capítulo de Rosemary Thorp "Industrialización y expansión del papel del estado: 1945-1973" de su libro "Progreso, pobreza y exclusión".

Cuba, aceptaran formar parte de la *Alianza para el Progreso*. Uno de sus resultados más drásticos fue encaminar la expulsión del país caribeño de la OEA, en enero de 1962. De ese modo, la política de Kennedy, que había asumido en enero de 1961, intentó distanciarse de una estrategia más "dura" que había caracterizado a su antecesor, Dwight Eisenhower, en el intento de contener el avance "castrista" en la región. Se abrió así una etapa donde la reforma agraria fue un término sumamente aceptado y difundido en el lenguaje político, aunque con notorias disputas sobre los límites y alcances de su conceptualización en el contexto de la guerra fría latinoamericana.[385] Según narraba el periodista italiano Sergio de Santis para *Marcha*, en Punta del Este se propuso "favorecer los programas de reforma agraria integral, que se orienten a la transformación efectiva de los sistemas injustos de posesión y explotación de la tierra".[386] Como un efecto dominó, la *Alianza para el Progreso* logró que casi una quincena de países sancionaran leyes de reforma agraria (Unión Panamericana, 1967: 194).[387] Ahora bien, al decir de un ministro de Ganadería y Agricultura uruguayo: "una ley de reforma agraria no constituye una reforma agraria" (República Oriental del Uruguay, 1970: 579).

Los primeros diagnósticos sobre los resultados de la *Alianza para el Progreso*, realizados entre 1962 y 1965, no fueron muy alentadores. Una primera evaluación se hizo en el CIES de 1962 en México y al año siguiente, las páginas de *Marcha* daban cuenta de la lentitud en la ejecución presupuestal para llevar adelante las transformaciones económicas propuestas.[388] En 1967 un informe elaborado por la Unión Panamericana sobre el primer quinquenio (1961-1965) determinaba que:

> la agricultura latinoamericana necesita producir los alimentos y otros productos agropecuarios en cantidades y a precios adecuados a las características de la demanda interna y a las necesidades de la exportación, y, al mismo tiempo, elevar los ingresos rurales a niveles satisfactorios compatibles con los restantes sectores de la población. Para alcanzar esos

[385] Para una contextualización, véase: Fiedrich Katz (2004) "La guerra fría en América Latina".

[386] Véase: *Marcha*, "Balance de la Alianza para el Progreso", Sergio De Santis. Viernes 10 de mayo de 1963. Páginas 17, 18 y 26.

[387] Luego de Punta del Este (1961), el listado de la Alianza para el Progreso identificaba a Brasil (1964), Colombia (1961), Costa Rica (1961), Chile (1962), Ecuador (1964), El Salvador (1961), Guatemala (1962), Haití (1962), Honduras (1962), Nicaragua (1963), Panamá (1962), Paraguay (1963), Perú (1964), República Dominica (1962).

[388] En 1963, *Marcha* anunciaba entre julio de 1961 y febrero de 1963 solo había llegado 1.118:600,000 dólares. Véase: *Marcha*, "De agosto de 1961 a noviembre de 1963", 15 noviembre de 1963. Número 1182. Páginas 4, 5 y 12. En 1964, el diario *El País* presentaba una imagen favorable por un convenio de desarrollo agropecuario que desde el Uruguay se llevaría a cabo mediante la Universidad del Trabajo (UTU), véase: *El País*, "Ayuda de la alianza para el progreso", 26 abril 1964, página 3. También pueden consultarse sobre algunas "jornadas de la alianza para el progreso", véase: *El País*, "Salto: jornadas sobre la 'alianza'". 29 mayo 1964. Página 17.

> objetivos fundamentales, la agricultura latinoamericana requiere cambios estructurales urgentes y considerables (Unión Panamericana, 1967: 49).

Con la excepción de Argentina y Uruguay, el informe sentenció que los ingresos de la población rural eran muy bajos.[389]

Con el asesinato de Kennedy en noviembre de 1963, sumado a los magros resultados de la *Alianza para el Progreso* y la intervención militar a República Dominicana en 1965, entre otros factores, la política exterior norteamericana cambió de rumbo, así como también la mirada de algunos gobiernos latinoamericanos hacia el "vecino" del norte. En contrapartida, las propuestas revolucionarias promocionadas por el "castrismo" comenzaron a ganar terreno en una coyuntura pautada por la creciente inflación y la pérdida de salario real. En ese escenario, algunos países del cono sur, entre ellos Argentina y Brasil, tuvieron que recurrir a golpes de Estado como manera de frenar un agitado escenario económico y social (Marchesi, 2019). Al interior de algunos sectores de la izquierda, Cuba se transformó en un faro para la liberación anti-imperialista y la revolución cumplía con la condición de ser "exportable". Los encuentros transnacionales entre militantes, así como también las lecturas de Guevara, Castro o el propio Debray, comenzaron a estimular horizontes revolucionarios desde la conjunción entre teoría y práctica, a partir del camino de la guerrilla rural.[390] Y en principio, la receta pareció dar sus resultados. La revolución podría generar un proceso acelerado de transformación estructural a través de una reforma agraria, aunque no exenta de contradicciones y aprendizajes como lo demostraría la experiencia cubana.[391] Su centralidad se aprecia en que luego de la primera ley, el año 1960 fue designado como "el de la reforma agraria" con el claro propósito de intensificar el proceso de nacionalizaciones (Rojas, 2015: 110).

Después de la conferencia del CIES de 1961, el 17 de agosto, Guevara brindó una conferencia en el paraninfo de la Universidad de la República en Montevideo donde sostuvo lo siguiente:

---

[389] Véase: Unión Panamericana (1967) *La Alianza para el Progreso y las perspectivas de desarrollo en América latina. Examen del primer quinquenio, 1961-1965*.

[390] Sobre las discusiones sobre las formas de la lucha armada en América Latina, véase: Marchesi, Aldo (2019) *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro*. En particular, el capítulo 1 sobre el caso uruguayo: "¿Cómo es la revolución sin la Sierra Maestra? Los tupamaros y el desarrollo de un repertorio de disenso para países urbanizados (1962-1968)".

[391] Una mirada panorámica de la revolución cubana y su reforma agraria se encuentra en el capítulo I de este trabajo.

> En Cuba -y me atrevo a afirmar que en la mayoría de los países de América que son fundamentalmente agrícolas o agrícolas-ganaderos- se inicia el desarrollo económico con la Reforma Agraria y la adecuada distribución de las tierras (…) Nosotros hicimos la Reforma Agraria, entregamos la tierra en pequeñas parcelas a aquellos arrendatarios que durante muchos años habían trabajado en ella y en realidad habían pagado varias veces con su trabajo. Pero los grandes latifundios de nuestra tierra no fueron fraccionados; fueron entregados en cooperativas o granjas estatales, para que los obreros agrícolas trabajaran sobre ellos y pudieran crear riquezas en una forma más ordenada. Con la Reforma Agraria se abrió el capítulo de la diversificación de nuestra agricultura, que era una agricultura de monocultivo, y daba por resultado un país de monoproducto.[392]

Con la intención de crear las condiciones subjetivas para el cambio social, una "nueva izquierda" se fue diseminando como reguero de pólvora por el continente, aunque más tarde emergieron algunos chispazos en torno a las posibilidades de las vías revolucionarias en cada país: ¿Había una sola vía revolucionaria? ¿estaban dadas condiciones en los países conosureños como para emular lo ocurrido en Cuba? y ¿qué lugar ocupaba la guerrilla urbana? La respuesta entre quienes defendían el camino de la guerrilla rural resultaba inapelable: al menos en Chile y Uruguay existía una fuerte institucionalidad democrática, una clase media mejor constituida y características geográficas carentes de selvas y montañas que imponían obstáculos para su triunfo. Todo ello frenaba el éxito de la incursión en una guerrilla rural como medio para la revolución. Además, en Montevideo seguían resonando las palabras de Guevara sobre los "cauces democráticos" del Uruguay.[393] En unos pocos años la situación cambió considerablemente, y aunque la imposibilidad de encauzar una guerrilla rural fue evidente, el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) desplegó la estrategia de guerrilla urbana, desde 1967 hasta su derrota en 1972. Entre sus postulados, la reforma agraria se había convertido en un elemento indispensable fundamentalmente por su proximidad con organizaciones sindicales rurales, entre ellas un sindicato de la caña de azúcar, tal como veremos en el capítulo siguiente.[394] En Uruguay

[392] Véase: Discurso de Ernesto Guevara en el paraninfo de la Universidad de la República, 17 de agosto de 1961. El discurso puede consultarse en: https://www.youtube.com/watch?v=q8NLD3RlrN4&t=235s

[393] Ese mismo día planteó lo siguiente: "Ustedes tienen algo que hay que cuidar, que es, precisamente, la posibilidad de expresar sus ideas; la posibilidad de avanzar por cauces democráticos hasta donde se pueda ir; la posibilidad, en fin, de ir creando esas condiciones que todos esperamos algún día se logren en América, para que podamos ser todos hermanos, para que no haya la explotación del hombre sin fin, ni siga la explotación del hombre por el hombre". Paradójicamente el mismo día que el Che emitía estas palabras sobre los "cauces democráticos" del Uruguay tendría a su cierre el asesinato del profesor Arbelio Ramírez. Muchos suponen que la bala iba dirigida al propio Guevara.

[394] En una entrevista que la historiadora Clara Aldrighi le realizó a Mauricio Rosencof (uno de sus principales dirigentes) se desliza el vínculo entre la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) y el MLN-T: "el MLN nace en torno a un movimiento social, de masas. Desde mi punto de vista, y el de mucha otra gente, el gran crecimiento que se produjo en la organización se debió a la fuerte presencia del movimiento cañero, organizado por Raúl Sendic, que reclamaba tierra para trabajar y la expropiación de una estancia cimarrona de 30.000 hectáreas. Era insólito ver

(al igual que México o Brasil) desde 1968 en adelante la "nueva izquierda" aumentó considerablemente su potencial, el número de seguidores se trasladó hacia otros espacios de la sociedad como el movimiento estudiantil o el campo artístico, plegándose así a demandas tales como "tierra para el que la trabaja" (Gould, 2016).[395]

2. EN DEMO…¿QUÉ? ¿EN DEMOCRACIA?

El imaginario social de los años cincuenta había catalogado al país como una "Suiza de América del Sur" o, incluso, en determinado momento se vanaglorió con que "como el Uruguay no hay" (Hobsbawm, 2007: 118; Ruiz, 2008b: 84). Todo ello se desplomó raudamente en los tempranos sesenta y con la crisis se comenzó a percibir un Uruguay con una cara más "latinoamericana".[396] La crisis que se presentaba como una trilogía (económica, social y política) había calado hondo en 1959 y ese año resultó una bisagra para los destinos del país: por las repercusiones de la revolución cubana y luego a consecuencia de la asunción del gobierno "blanco" que surtieron sus efectos y precipitaron una nueva atmosfera social y cultural.[397] Ante la crisis económica, las respuestas de los partidos tradicionales (Colorado y Nacional), que se alternaron en el poder durante la década, no fueron eficientes. En esa coyuntura, se acudió hacia una radicalización ideológica entre derechas e izquierdas que fue instalando un creciente escenario de violencia política, prácticamente inevitable hacia finales de los años sesenta (Marchesi y Yaffé, 2010).[398]

---

aquellos 'peludos' entrando en Montevideo -preguntándome sí los trolebuses estaban colgados de 'esos dos cuernitos'- y aquellas mujeres parándose sorprendidas a mirar las vidrieras" (Aldrighi, 2009: 24).

[395] La cuestión agraria formó parte de una nueva manera de protesta política que alcanzó nuevas expresiones artísticas A modo de ejemplo, en Argentina jóvenes artistas de Rosario y Buenos Aires impulsaron un ciclo de arte experimental bajo el nombre de "Tucumán Arde", donde intentaron criticar el régimen dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y visibilizar la situación de los trabajadores de los ingenios azucareros de dicha provincia. Algo similar se encuentra en Montevideo donde los estudiantes del Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes fueron un soporte constante para las "marchas cañeras" realizadas entre 1964 y 1971. Para más detalles, véase: Ana Longoni (2014), "El mito de Tucumán Arde" y Agustín Juncal (2015), "Memorias a la intemperie: la primera marcha por la tierra en Uruguay".

[396] Para una aproximación a este asunto, véase: Ximena Espeche (2010) *Uruguay latinoamericano. Carlos Quijano, Alberto Methol Ferré y Carlos Real de Azúa: entre la crisis estructural y la cuestión de la viabilidad nacional (1958-1968).*

[397] Un ejemplo sobre los abordajes del cambio y una percepción de la "crisis moral" se encuentra en *El país de la cola de paja* de Mario Benedetti (1963), editado por primera vez en 1959.

[398] No voy a detenerme en la presentación de la violencia política y el clivaje izquierdas-derechas. Sobre ello, una profusa historiografía puede consultarse. Sobre las izquierdas, entre otros véase: Clara Aldrighi (2009), *Memorias de insurgencia. Historias de vida y militancia en el MLN-Tupamaros. 1965-1975*; Eduardo Rey Tristán (2005), *La izquierda revolucionaria uruguaya, 1955-1973*; Ana Laura de Giorgi (2011), *Las tribus de la izquierda. Bolches, latas y tupas en los 60*; Jaime Yaffé (2016), *Izquierda y democracia en Uruguay, 1959-1973. Un estudio sobre lealtad democrática en tiempos de guerra fría latinoamericana*. Más recientemente el campo de las "derechas" ha sido

En 1959 el Partido Nacional asumió el gobierno luego de obtener casi el 50% de los votos y una ventaja de más de diez puntos porcentuales sobre un alicaído Partido Colorado. El resto del sistema político se mantuvo estable, con los tres "partidos de ideas" en los márgenes: las izquierdas sumadas no alcanzaron ni 7% de los votos (los socialistas obtuvieron el 3,5% y los comunistas alcanzaron el 2,7%) y los católicos de la Unión Cívica perdieron pisada en relación a la contienda anterior con un magro 3,7%. Al asumir la "alianza herrero-ruralista" -como se la conoció en la época- se implementaron medidas económicas para afrontar el estancamiento agropecuario. A modo de ejemplo, la industria frigorífica había sucumbido a finales de los 50': en 1956 presentaba una capacidad ociosa del 50% y a lo largo de una década (1957-1967) cerraron cuatro frigoríficos que detentaban gran parte de la faena.[399] Para contrarrestar dicha situación, el gobierno recurrió a sancionar una ley de reforma cambiaria y monetaria (1959) y a solicitar un empréstito de 300 millones de dólares ante el FMI para afrontar la dura situación del sector agropecuario. Las medidas fueron muy festejadas en las tiendas ruralistas, porque se abandonaba la transferencia de divisas desde el agro hacia la industria, eliminando así el sistema de cambios múltiples, y, porque se reducía el intervencionismo estatal de la etapa "neo-batllista".[400] Bajo esta nueva línea económica se estimulaba la inversión directa extranjera, las que tuvieron como destinos principales la banca y los negocios inmobiliarios rurales, favoreciendo en buena medida las actividades especulativas (Nahum et al, 2007: 130).

---

estudiado por pueden consultarse los estudios de Magdalena Broquetas, *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966);* Gabriel Bucheli (2019) *O se está con la patria o se está contra ella. Una historia de la Juventud Uruguay de Pie.*

[399] En el período 1930-1950 la industria frigorífica se concentraba en Montevideo. Sin embargo, en el decenio 1957-1967 cuatro frigoríficos cesaron definitivamente su actividad. La única excepción fue el frigorífico Nacional (de capitales público-privado) fundado en 1928. En primer término, los dos frigoríficos de capitales norteamericanos (el Swift y el Artigas) cerraron sus puertas en 1957. Al año siguiente, cesó sus actividades el frigorífico Castro (había sido fundado en 1950). En 1967 también cerró sus puertas el emblemático frigorífico Anglo, de capitales ingleses, ubicado en la ciudad de Fray Bentos (Rio Negro). Más adelante, con el ingreso de nuevos capitales extranjeros se produjo una reconfiguración de la industria frigorífica que se orientó hacia plantas de dimensiones más pequeñas y ubicadas en otros puntos del territorio nacional. Por otra parte, la disolución de los frigoríficos Swift y Artigas fue reemplazada por la aparición de Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A., mayormente conocido por su sigla EFCSA. En este nuevo contexto, el entramado de capitales dejaba claro que, aunque muchas empresas frigoríficas figurasen como "nacionales", fueron sumamente dependientes del financiamiento externo. Al respecto, véase: Nahum, Frega, Maronna y Trochon (1991). *El fin del Uruguay liberal (1959-1973).*

[400] El gobierno del Partido Nacional sufrió algún que otro revés a poco de comenzar su gestión. Antes de asumir el gobierno hubo rispideces entre ruralistas y herreristas. En abril de 1959 falleció el líder del herrerismo, Luis Alberto de Herrera y, por si fuera poco, unas inundaciones sin precedentes, registradas entre finales de marzo y finales de abril pusieron en jaque al gobierno que tuvo que implementar Medidas prontas de seguridad. Al respecto, véase: Nahum, Frega, Maronna y Trochon (1991). *El fin del Uruguay liberal (1959-1973).*

Desde el punto de vista político, Estados Unidos mantuvo una creciente injerencia en los asuntos internos del país y se comenzó a desplegar una notoria actitud "anti-comunista" a partir de los gobiernos del Partido Nacional (Broquetas, 2014: Marchesi, 2019). En ello influyó decididamente la visita del presidente norteamericano Eisenhower, en marzo de 1960, y la actividad del presidente del CNG, Benito Nardone, como colaborador de la CÍA desde 1958 (Broquetas, 2014: 64-66).[401] En 1962 el Partido Nacional retuvo el gobierno, pero su victoria resultó mucho más agónica que la anterior: superó al Partido Colorado con el 46,6% frente al 44,4% de los sufragios.[402] Las tendencias "anti-comunistas" se afianzaron aún más cuando se procesó la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, en septiembre de 1964. En materia económica, durante el segundo colegiado blanco (1963-1967) se apostó decididamente a la planificación de corte cepalina que se iniciaba con el trabajo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).[403] En 1963 se conocieron dos estudios, que veremos en detalle más adelante, respecto al conocimiento sobre el sector agropecuario: uno de la CIDE y otro de Cinam-Claeh. Además, en octubre de ese año se realizó el CNPV, luego de medio siglo del último conteo oficial en 1908.[404] La población uruguaya se situaba en poco más de dos millones quinientos mil habitantes, con un marcado crecimiento del "país urbano" (más del 80%) y en especial de Montevideo que representaba casi la mitad de la población (46% del total). En otras palabras, se evidenció un agudizado vaciamiento del medio rural que sólo significaba el 19% de la población uruguaya. Los resultados permitieron confirmar lo ya evidenciado con los CGA entre 1916 y 1966:

---

[401] Benito Nardone fue reclutado en 1958 por Howard Hunt y, desde allí en adelante, realizó actividades para la CÍA. Para más detalles sobre dicho contexto, véase: Magdalena Broquetas (2014) *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)*, capítulo 2: "Uruguay ante la llegada de los años sesenta y el recrudecimiento de la guerra fría", pp. 63-78.

[402] Vale señalar que la correlación de fuerzas se modificó a la interna nacionalista: el herrerismo se fue deshilachando tras una fractura interna y los ruralistas perdieron peso. En la otra vereda, la Unión Blanca y Democrática (devenida en "ubedoxia") fue la vencedora, en buena medida como consecuencia de la incorporación de algunos herreristas "ortodoxos" que criticaron abiertamente la alianza con el ruralismo de 1958 y sumaron sus fuerzas en el nuevo sector mayoritario.

[403] La CIDE fue creada en octubre de 1959 para coordinar proyectos de inversión pública. En marzo de 1962 se ampliaron sus recursos con el cometido de estudiar la situación del país en diversas áreas (entre ellas el sector agropecuario) y proponer soluciones bajo la coordinación general del Cr. Enrique Iglesias. Sus principales resultados condujeron a la elaboración de un plan decenal de desarrollo para el período 1965-1974. Para un panorama general véase, Nahum et al (2007: 120-124); para un derrotero más específico, véase: Garcé (1999).

[404] El Censo Nacional de Población y Vivienda se realizó el 16 de octubre de 1963. Véase: *Marcha*, "Mientras sabemos cuántos somos" de Luis Pedro Bonavita (11 de octubre de 1963. Número 1177. Página 7). En 1963 se utilizó por primera vez para un registro censal la Ley 10.723 sobre Centros Poblados de 1946 que define "como población rural a aquella que vive fuera del área «amanzanada». La determinación del área amanzanada, siguiendo los preceptos de la ley, es de responsabilidad municipal y se los establece en relación a la existencia de una serie de requisitos como ser escuela, servicios públicos, abastecimiento de agua, etc".

el escaso peso demográfico del medio rural siempre por debajo del medio millón de habitantes. En definitiva, con estos diagnósticos de los años sesenta se avanzó sustantivamente en el conocimiento sobre un país que estaba poco o mal estudiado. Pero rápidamente los intentos "desarrollistas" se frustraron, una explicación radica en las dificultades para establecer acuerdos parlamentarios, incluso dentro del partido de gobierno, y otra razón se atribuye a la crisis bancaria de 1965 cuyo desencadenante fue la quiebra del Banco Transatlántico en el mes de abril (Yaffé, 2003). En octubre de ese mismo año, el gobierno anunció la sanción de medidas prontas de seguridad[405] mientras aplicaba una devaluación monetaria que rápidamente incrementó el valor del dólar desde $24 hasta cerca de $60 (Nahum et al, 2007: 131). A esta altura, la inflación y la caída del salario real, que fueron una constante de la década, ya hacía estragos en la distribución del ingreso que percibían los sectores asalariados y populares (Marchesi, 2019: 55; Nahum et al, 2007: 145).

El Partido Colorado ganó las elecciones de 1966 acariciando el 50% de los votos y aventajando por nueve puntos porcentuales al Partido Nacional. Luego de ocho años, los colorados regresaban al gobierno y tenían como novedad el retorno a un Poder Ejecutivo bajo la figura de un presidente -visualizado como "fuerte" en detrimento de un colegiado con mayor deliberación-, aprobada en la reforma constitucional de 1966. Sin embargo, el pronto deceso del presidente Óscar Gestido, en diciembre de 1967, motivó la asunción de Jorge Pacheco Areco (pariente de César Batlle Pacheco) a la primera magistratura y el avance hacia un escenario cada vez más tensionado. Su gobierno estuvo pautado por un duro enfrentamiento ideológico, en especial contra el MLN-T, que derivó en un contexto de violencia política ascendente desde 1968 en adelante.[406] En materia económica, el gobierno de Pacheco se caracterizó por el abandono de la línea "desarrollista" de la CIDE, un alto grado de inflación (entre junio de 1967 y junio de 1968 superó el 183%) y el intento

[405] Las medidas prontas de seguridad es una facultad que le corresponde al "presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de ministros corresponde" y está regulada por el numeral 17 del artículo 168 de la Constitución de la República de 1967 y establece que se puede: "tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan. En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse, dentro de las veinticuatro horas de adoptada, a la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, estándose a su resolución. El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes".

[406] Para más detalles, véase: el capítulo 6 de Francisco Panizza (1992) "'Estoy solo con mi pueblo': la construcción de un discurso populista autoritario".

por controlar a como diera lugar los precios y salarios. Para concretar su política económica apeló recurrentemente a las medidas prontas de seguridad y dirigió una inusitada tirria contra el Parlamento nacional como espacio de debate público. Dos destacados historiadores han enfatizado que a partir de 1968 se fue adquiriendo gradualmente una "perspectiva dictatorial del sistema político uruguayo" (Caetano y Rilla, 1987: 13).[407]

En ese contexto se celebraron las elecciones de 1971 donde volvieron a vencer los colorados, aunque el mapa político se vio alterado por una votación sumamente disputada y protestada. Disputada por el exiguo margen con que el Partido Colorado (40,96%) se adelantó sobre el Partido Nacional (40,19%), y protestada a causa de las importantes denuncias de fraude que emergieron desde las tiendas nacionalistas.[408] Otro hecho significativo fue la aparición de un "nuevo actor" con la fundación del Frente Amplio como coalición de izquierdas (estimulado con la victoria de la Unidad Popular en Chile en setiembre de 1970) y su obtención de cerca del 18% de adhesiones. La campaña electoral frentista resultó ser sumamente convocante para la época y generó un nuevo repunte del "anti-comunismo".[409] Otro aspecto relevante fue que, en dicha contienda, las candidaturas del nacionalista Wilson Ferreira Aldunate y del frentista Líber Seregni apostaron por plataformas programáticas centradas en la reforma agraria.[410] Aunque el conteo de los votos se demoró más de lo habitual, el colorado Juan María Bordaberry fue proclamado presidente.[411] Entre sus primeras acciones de gobierno se encuentra un nuevo pedido ante el FMI en junio de 1972 (Nahum et al, 2007: 139). Con las Fuerzas Armadas con mayor injerencia en la

---

[407] Una posición semejante se encuentra en *De la República liberal al estado militar. Uruguay 1968-1973* donde Gonzalo Varela Petito (1988) sostiene que la coyuntura 1968-1973 constituyó un "golpe en cámara lenta".

[408] Las elecciones de 1971 se realizaron en una atmosfera muy particular ante una presunta intervención brasileña en la "operación treinta horas" en función de los resultados electorales y un eventual triunfo del Frente Amplio. Por si fuera poco, la elección resultó muy protestada bajo sospechas de fraude. Al respecto, véase: *Marcha*, "Brasil amenaza con la invasión", 23 de julio de 1971, número 1553, páginas 16, 17 y 18.

[409] La unificación de las izquierdas comenzó a gestarse en los 60' y se concretó recién el 5 de febrero de 1971 con la fundación del Frente Amplio. Sobre la conformación del Frente Amplio, véase: Caetano (2019) *Historia mínima de Uruguay*, capítulo 16: "De Frugoni al Frente Amplio: dispersión y unidad de las izquierdas en el siglo XX". Un paso previo a la construcción del Frente Amplio fue la unificación del movimiento sindical, entre 1964 y 1966, con la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Una ajustada síntesis puede verse en *Movimientos sociales* de Rodolfo Porrini (2014). Otro hito importante en este camino "unificador" fue la realización del "Congreso del Pueblo" en 1965 donde participaron 707 instituciones que enviaron 1376 delegados que incluían desde sindicatos e iglesias, estudiantes y jubilados. Al respecto, pueden consultarse las columnas de Héctor Rodríguez publicadas en *Marcha* (entre ellas, números 1267, 1268 y 1269 en agosto de 1965).

[410] Para una mirada panorámica sobre el programa frentista de 1971 y su comparación el período post dictatorial, véase: Yaffé (1999), *La tradicionalización de la izquierda uruguaya (el Frente Amplio 1984-1999).*

[411] Sobre los vínculos entre el ruralismo y el pachequismo luego de 1964, véase: Broquetas (2016) "Del ruralismo al pachequismo: ¿una nueva derecha populista y autoritaria?".

vida política nacional, el 27 de junio de 1973, el presidente Bordaberry dio un golpe de Estado y el Uruguay comenzó la interrupción democrática más larga del siglo XX que se desplazaría hasta 1985.[412] Culminaba así definitivamente la (auto)percepción de ejemplo regional de institucionalidad democrática que había caracterizado los años cuarenta y cincuenta.

3. UN RETOÑO INTELECTUAL: ¿HACIA UNA REFORMA VERNÁCULA?

A comienzos de los sesenta varios estudios coincidían en ratificar la crisis del sector agropecuario jalonado por el aumento de la concentración de la tierra; la constatación de problemas en las formas de tenencia de la tierra de pequeños productores; el sostenido estancamiento ganadero de largo plazo; y un enérgico descenso de la ocupación en el sector (Alonso y Demasi, 1986; Piñeiro y Moraes, 2008). Todos estos síntomas confluían en un proceso, ya endémico, por cierto, de expulsión que aceleraba el proceso de migración campo-ciudad. El 1% de los poseedores de tierras acaparaba más del 33% de la superficie productiva del país (Cancela y Melgar, 2004). El CGA de 1966 también permitió evidenciar que los predios superiores a 1000 hectáreas constituían el 5% del total al tiempo que acumulaba el 58% de la superficie agraria (Ministerio de Ganadería y Agricultura, 1972: 6).

En el ámbito intelectual, la experiencia inconclusa de Arbenz en Guatemala, la triunfante revolución cubana o la ocupación norteamericana en Santo Domingo despertaron sentimientos de enérgica oposición contra el "colonialismo", el "neo-colonialismo" o simplemente el "imperialismo". En definitiva, en la construcción de esta narrativa estaba influyendo netamente un proceso de creciente "latino-americanización" del Uruguay. En aquellos años turbulentos hubo redefiniciones en las trayectorias políticas de varios referentes -incluso algunas mostraron comportamientos zigzagueantes- como Carlos Real de Azúa, Alberto Methol Ferré, Roberto Ares Pons, Carlos Quijano o el propio Luis Pedro Bonavita.[413] Ese "giro a la izquierda" de un conjunto importante de intelectuales, aunque como gustaba presentarse a Real de Azúa significara

[412] Para una aproximación al período 1973-1985, véase: Caetano y Rilla (1987) *Breve historia de la dictadura*.

[413] Real de Azúa, Ares Pons y Methol Ferré abandonaron las filas del ruralismo y comulgaron con la Unión Popular que alió a socialistas junto Enrique Erro escindido del herrerismo; Quijano también se sumó a la UP; mientras que Bonavita ya estaba dentro del lista 1001 del Frente Izquierda de Liberación (donde llegó a ser diputado desde 1967 hasta su fallecimiento en octubre de 1971) tras abandonar el batllismo del Partido Colorado. El caso más saliente fue el de Methol y su polémica con Nardone, el líder ruralista. A propósito, véase *Marcha*: "Adiós Sr. Nardone", 24 de febrero de 1961, número 1047, página 7.

convertirse en "un abogado del diablo de la izquierda y del marxismo" (Halperín Donghi, 2015: 178), generó repercusiones en los debates sobre la crisis en términos generales y sobre la reforma agraria en particular. Se convirtió en un abono fértil de reflexiones alternativas ante la estructura agraria y la tenencia de la tierra existente. Desde distintas procedencias intelectuales y, con posicionamientos políticos muchas veces antagónicos entre sí, convergieron en pensar en torno a una reforma agraria. O, mejor dicho, pensaron en una reforma agraria que cupiera dentro de los esquemas de sus "visiones sociales del mundo". Por lo tanto, es posible imaginarse múltiples encuentros en un bar o un café montevideano donde coincidieran en una acalorada discusión interlocutores con razones o fundamentos ubicados en las antípodas entre uno y otro.[414] Piénsese que podrían encontrarse sentados en una misma mesa a diferentes corrientes de opinión: desde defensores del proceso cubano con vínculos con la propuesta guerrillera del MLN-T, como lo fueron por ejemplo Eduardo Galeano o Mario Benedetti; junto a otros con posiciones más recelosas de la vía armada aunque situada en la "izquierda nacional" como Carlos Quijano o Methol Ferré[415]; pasando por integrantes de la vertiente cepalina de la CIDE como Danilo Astori, Alberto Couriel o Enrique Iglesias; quizás incorporando a Eduardo Acevedo Álvarez y Alfredo Weiss como exponentes de la Academia Nacional de Economía[416]; hasta llegar al otro extremo donde se podría representar en la impronta conservadora de Carlos Frick Davie o de Francisco

[414] La imagen puede resultar caprichosa, pero remite a la imagen transmitida por Eliseo Salvador Porta al iniciar su novela *Ruta 3* y describe el clima de aquella época: "en uno de los cafés montevideanos donde acuden intelectuales, oí la conversación que me impelió a escribir estas páginas. Unos dirán que son pura novela; otros, que para ser novela les falta esto y aquello; muchos me reprocharán el 'ensayismo' que sobre temas agropecuarios hay en ellas, y no faltará quien se sienta defraudado porque no encuentra una explicación completa de cómo se hace un cultivo de tomates precoces" (Porta, 1955: 7).

[415] No voy a abordar en detalle el posicionamiento de Methol Ferré. Solo deslizaré que en 1961 reprochaba enérgicamente a Nardone que quería decapitar la vocación del ruralismo y su claudicación se hallaba en volcarse a defender los intereses "latifundio-mercantil", los que supuestamente antes combatía. Véase: *Marcha*, "La contestación del Sr. Nardone", 10 de marzo de 1961, número 1049, página 7.

[416] La Academia Nacional de Economía (ANE) fue fundada en 1957 por Eduardo Acevedo Álvarez junto a Ariosto D. González, Daniel Castellanos y Carlos Sanguinetti. Hasta su fallecimiento en 1967 fue presidido por Eduardo Acevedo Álvarez. A través de seis notas publicadas en el diario *El País* se puede realizar un seguimiento de un ciclo de conferencias sobre reforma agraria organizado por ANE en 1964. Allí acudieron personalidades como Juan Vicente Chiarino (2 de junio), Armando Malet (8 de junio), Esteban Campal (11 de junio), Martín Ois (16 de junio), Cr. Antonio Odicina Lezama (26 de junio) y Carlos Frick Davie (29 de junio). Las opiniones de estos expertos han quedado plasmadas en varios pasajes de este trabajo. Uno de los organizadores del evento fue el ingeniero agrónomo Alfredo Weiss cuyo pensamiento puede rastrearse en un artículo publicado de 1963 "desarrollo agrícola y reforma agraria" en la Revista de Ingeniería, volumen 57, pp. 131-135. A comienzos de la década de 1940, Ramón O. Sica le realizó una entrevista para el Marcha, "El dolor del callado del campo uruguayo. Habla para "Marcha" el Ing. Agrónomo Weiss", reportaje de Ramon Sica, 4 de julio 1941, número 103, página 2.

Haedo Terra vinculados a las gremiales ganaderas. Veamos con un mayor detenimiento algunas claves de estos nuevos debates.

Eduardo Galeano, como tantos otros de su generación, desde su labor en prensa tanto en *Marcha* como en *Época*[417] se deslumbró al promediar la década de 1960 con el accionar de las *Ligas Camponesas* del nordeste brasileño (lideradas por Francisco Julião) y de la tarea internacional del médico sanitarista/geógrafo Josué de Castro.[418] Poco tiempo después, en 1971, Eduardo Galeano publicó *Las venas abiertas de América latina*. Tras realizar una reseña de los principales acontecimientos de la realidad agraria latinoamericana (Guatemala, México, Brasil, etcétera) sentenció que la puesta en marcha de la *Alianza para el Progreso* marcó un antes y un después porque "ya no es un tema maldito la reforma agraria: los políticos han aprendido que la mejor manera de no hacerla consiste en invocarla de continuo" (Galeano, 1971: 129).[419] Para analizar la situación uruguaya, luego de recordar la infructuosa experiencia del reglamento de tierras artiguista de 1815, se amparó en dos estudios relevantes de aquella época: *La reforma agraria en el Uruguay* de Vivían Trías (1961) y el *Proceso Económico del Uruguay* del IECON (1969). En tal sentido, reiteró algunas ideas ya conocidas como que "500 familias" acaparaban la mitad de la tierra productiva, o los vínculos entre los latifundistas con la industria y la banca, así como también los bajos niveles de productividad y el atraso técnico.[420] Por último, disparó contra el sistema político al señalar que:

---

[417] El diario *Época* fue fundado en 1962 bajo la dirección de Carlos Quijano. Luego se apartó y Galeano fue su director entre 1964 y 1966. En dicho diario también pueden encontrarse varias notas y editoriales sobre reforma agraria durante 1962, a modo de ejemplo véase: "Debates sobre reforma agraria y situación del campo" (19 de agosto de 1962); "En torno a la reforma agraria" (24 de setiembre de 1962); o "Reforma agraria: tema crucial y polémico" (22 de octubre de 1962). En 1964 *Época* realizó una extensa cobertura de la marcha cañera. El 14 de marzo de 1964 una foto iba acompañada del siguiente texto: "Cañeros en el local de 'Amigos de EPOCA'. Una visita honrosa para nuestro diario".

[418] Galeano cita una frase de Josué de Castro: "yo, que he recibido un premio internacional por la paz, pienso que, infelizmente, no hay otra solución que la violencia para América latina" (Galeano, 1971: 9). Sobre la influencia de Julião en el ambiente uruguayo vale recordar que 1500 de su libro "Escucha, campesino" se agotaron en apenas cuatro días (*Marcha*, viernes 9 de febrero de 1962. Número 1095. Página 2) Varias notas y entrevistas se encuentran en *Marcha* (números 1093, 1202, 1394) como también en el semanario *El Sol*, 1 de mayo y 12 de junio de 1964.

[419] Para una crítica de Eduardo Galeano a la Alianza para el Progreso, véase: *Marcha* "Alianza, segundo aniversario. ¿para el progreso de quién?", 9 de agosto de 1963. Número 1168. Página 11.

[420] El estudio de IECON ofrecía un panorama sobre las dificultades del cambio tecnológico y sostenía que: "el hecho importante a destacar es que la clase ganadera retuvo y retiene con diversas oscilaciones, altos volúmenes de plusvalía, cuya concentración asegura a la vez la existencia de un excedente no menor de cuarenta millones de dólares anuales. Simultáneamente, el análisis permitió descubrir que el estancamiento generalizado de la ganadería extensiva obedece antes que nada a la falta de oportunidades objetivas de ganancia, en inversiones que hicieran posible

> los proyectos de reforma agraria se acumulan, unos sobre otros, en el cementerio parlamentario, mientras el campo se despuebla: los desocupados se suman a los desocupados y cada vez hay menos personas dedicadas a las tareas agropecuarias, según el dramático registro de los censos sucesivos. El país vive de la lana y de la carne, pero en sus praderas pastan, en nuestros días, menos ovejas y menos vacas que a principios de siglo (Galeano, 1971: 121).

A esa altura ya era conocido el posicionamiento de Mario Benedetti (1963) luego de su re-edición de *El país de la cola de paja* donde profesó una interesante autocrítica sobre los caminos que la izquierda había emprendido al tratar la reforma agraria. Más específicamente era una catarsis por el magro resultado electoral de la Unión Popular (UP) en las elecciones de 1962 donde se cuestionaba el error de haber enfatizado tanto en la inmediatez de la reforma agraria, en caso de tomar el poder. Según su perspectiva, esa estrategia había carecido de sentido porque había pocas probabilidades de que esa izquierda de la UP asumiera el gobierno. Por si fuera poco, se alejaba de las concepciones psicológicas del electorado montevideano, básicamente auto percibido como de "clase media", a quienes la palabra "reforma" les sonaba a "despojo". Entonces, Benedetti asumía la profunda divergencia respecto a las demás realidades latinoamericanas: sostenía que en Uruguay la reforma agraria era "pensada" porque no podía ser "sentida". Para cualquier paso al frente se precisaba una sólida argumentación y explicación racional destinada al electorado sobre el propósito de la reforma agraria que, hasta ese momento, no se había realizado por parte de la izquierda.[421] Las expresiones de Galeano y Benedetti daban cuenta de la inconformidad en aquel clima de época para una "nueva izquierda" que se presentaba en el plano nacional y simpatizaba con el camino que comenzaba a trazarse con el MLN-T.

En un plano más moderado se encontraban una serie de intelectuales bajo la órbita del trabajo de la CIDE. Sus ideas tomaron fuerza en el ambiente de la *Alianza para el progreso* como una alternativa factible ante los postulados de la revolución cubana. En el aspecto teórico estuvo

---

una reproducción ampliada dentro del sector, que sólo admite un uso más intensivo de su base natural" (IECON, 1969: 195).

[421] Basado en los postulados de Eliseo Salvador Porta que se verá en las páginas siguientes, Benedetti planteaba las dificultades para avizorar un posible horizonte revolucionario en la izquierda (obviamente inspirado en la experiencia de la revolución cubana). Para el autor, el coqueteo con esas premisas había empezado a expresarse en los partidos de izquierda, aunque sin una definición precisa y clara al respecto. Decía Benedetti: "Ya sé que, para el planteo estrictamente revolucionario, no existe ni los condicionantes ni los ejecutores ni el estado de ánimo. Pensar en una revolución, en este país y en este momento, sólo demostrará eso que Eliseo Salvador Porta ha llamado el desconocimiento del hombre disponible. El actual hombre disponible de este país es evidentemente moderado, indiferente a la política, contrario a la violencia, escasamente solidario, supersticioso de la palabra libertad". (Benedetti, 1963: 143).

vinculada a la CEPAL partiendo de la teoría de los obstáculos estructurales (estrangulamiento externo, estructura agraria y estructura social). En 1964, la CIDE se convirtió en la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria (OPYPA) dentro de la jurisdicción del MGA, conducido en aquel entonces por Wilson Ferreira Aldunate. Los aspectos centrales de esta interpretación se sustentaron en los siguientes pilares: el estancamiento tenía una raíz tecnológica y la falta de estímulos económicos se derivaba de un menor desempeño tecnológico. Por lo tanto, las explicaciones del estancamiento ganadero se circunscribieron a aspectos endógenos y no remitieron a variables externas, a contrapelo de las apreciaciones de la teoría dependentista de gran repercusión en aquel entonces. En consonancia con estos resultados, el diagnostico de Cinam-Claeh (1962) mostraba un camino similar. Ambos estudios defendieron el aumento del apoyo técnico y una reforma agraria basada en la priorización de las unidades económicas familiares con acceso a la propiedad privada de la tierra (se analizará en más detalle en los siguientes dos apartados). Los dos estudios causaron gran revuelo y despertaron una serie de críticas desde diferentes espacios políticos, entre ellas la opinión calificada del ingeniero agrónomo Esteban Campal, anterior subsecretario del MGA en el primer lustro de la década anterior. En resumidas cuentas, Campal combatió duramente los planteos de la CIDE exponiendo que el asunto remitía a un problema estructural y no se reducía meramente a una ausencia de difusión tecnológica.[422]

La polémica continuaba, especialmente por varias críticas relevantes que se encuentran en autores de la talla de Carlos Quijano, Eliseo Salvador Porta o Julio Castro quienes desde 1961 en adelante defendieron sus posturas a través de ensayos o editoriales en la prensa. Fundamentaron la necesidad de trascender algunas prenociones, muy divulgadas entre la izquierda y el batllismo, que acapararon la opinión pública del período 1943-1958 y que había agitado, de manera equivocada, una especie de sustitución del paisaje ganadero por el agrícola. Estas ideas, que guardaban su origen en el batllismo de principios de siglo, guiaron en cierto modo la construcción institucional del INC. En el caso de Quijano su aproximación a la cuestión de la reforma agraria databa de la década de 1920 cuando visitó México. Su aproximación a la revolución de aquel país

[422] Una furibunda crítica se encuentra en tres notas de Esteban Campal en *Marcha*, véase: "Desarrollo agropecuario (I). Estructuras, tecnología y productividad", 14 de mayo de 1965. Número 1254. Página 6; "Desarrollo agropecuario (II) Recursos naturales privilegiados", 18 de junio de 1965. Número 1259. Página 6; "Desarrollo agropecuario (III) Privilegiados recursos humanos", 6 de agosto de 1965. Número 1266. Página 8.

culminó con una serie de notas publicadas en el diario *El País*.[423] En 1963 apareció su libro *La reforma agraria en el Uruguay* que compendiaba doce editoriales publicados en *Marcha* entre enero y mayo de 1961.[424] Luego de exponer algunos datos relevantes sobre la concentración de la superficie agraria con el 35% de las tierras en manos de 1248 personas (Quijano, 1986: 36), o de la relevancia de la ganadería (que en 1959 significó el 88% de las exportaciones) donde se encontraba el eje central de la producción y donde debería anclarse la peculiaridad de una reforma "uruguaya" (Quijano, 1986: 114-116). En diciembre de 1963 volvió sobre el asunto para escribir una efervescente crítica contra las propuestas del estudio de Cinam-Claeh (y de paso a la CIDE también) que proponía una distribución de la tierra "basada en el predio familiar". Su respuesta fue contundente: "aclaremos y distingamos: a) no se trata de dividir, por dividir, mecánica o aritméticamente; b) no se trata de crear más propietarios; c) no se trata siquiera de propiedad sino, ante todo de explotación. ¿qué es, por otra parte, la propiedad sin la explotación?". Finalizaba con la siguiente interrogante: "¿por qué creer que la solución está en que existan más propietarios? ¿Por qué no creer, a la inversa, que la solución está en que cada vez haya menos, hasta que no haya ninguno?".[425]

En una línea argumental bastante semejante, Eliseo Salvador Porta publicó en la primavera de 1961 su libro *Uruguay: realidad y reforma agraria* donde divulgó una serie de ideas que ya había deslizado de algún modo en varias de sus novelas, particularmente en las peripecias del personaje principal de *Ruta 3* (1955), Antero Rumi. En primera instancia reprochó abiertamente los planteos de reforma agraria de carácter agrícola que surgieron desde las filas de la izquierda y

[423] En 1926, el presidente mexicano Plutarco Elias Calles (1877-1945) invitó a Carlos Quijano para visitar aquel país (Favaro, 2013: 5). A partir de esa estadía, Quijano tuvo sus primeros contactos con el tema de la reforma agraria mexicana y publicó varios artículos para el diario *El País* durante febrero y abril de ese año. Véase: *El País*, "La reforma agraria en Méjico. Un ensayo de transformación social" (28 de febrero de 1926, página 3); "La reforma agraria en Méjico. Un ensayo de transformación social" (3 de marzo de 1926, página 8); "La reforma agraria en Méjico. Un ensayo de transformación social" (4 de marzo de 1926, página 7); "La evolución agraria en Méjico" (10 de abril de 1926, página 3).

[424] Para consultar las editoriales, véase *Marcha*: 1043,1045,1046,1047,1048,1049,1050,1051,1052,1053,1054 y 1056. Un comentario sobre dicha publicación fue realizado por Luis Pedro Bonavita para *Marcha*, "Reforma agraria en el Uruguay, 15 de noviembre de 1963. Número 1182. Página 7. Allí planteó que "no se trata de un proyecto de reforma agraria; son ideas a tener en cuenta, indicación de factores, de circunstancias, de hechos que de ninguna manera se podrán ignorar, ni descartar en la formulación de un plan concreto, de un proyecto orgánico". Este apartado no permite ingresar en las interesantes consideraciones de Luis Pedro Bonavita (ex vice ministro de Ganadería y Agricultura durante el gobierno de Amézaga) en su defensa del arrendamiento respecto al usufructo en propiedad. Al respecto, véase entre otras columnas: *Marcha*, "Un estudio de Plottier", 4 de diciembre de 1964. Número 1234. Página 7.

[425] *Marcha*, "La reforma agraria, siempre", 23 diciembre de 1963. Número 1187, página 5.

del batllismo que mostraban un absoluto desconocimiento sobre "la idiosincracia del hombre disponible" (Porta, 1969: 15). Se presentó como un defensor de las "estancias", aunque no de los "estancieros", comulgando en cierto sentido con los planteos de Quijano de que la reforma agraria debía construirse desde la ganadería y tomar en cuenta sus características esenciales. El argumento de Porta (1969) se centraba en que las concepciones de reforma agraria, sostenidas hasta entonces, proyectaban la promoción de la agricultura en personas expulsadas (o asalariadas en el mejor de los casos) de la ganadería. Su mirada sociológica apuntaba a que "sin duda el agricultor es heroico, pero su heroísmo monótono y oscuro es precisamente lo que no comprende nuestro paisano" (Porta, 1969: 16). Sus críticas hacia el INC eran indirectamente proporcionales a su ensalzamiento del Plan Agropecuario al que consideraba como la "viabilidad de un desarrollo productivo en la paz" (Porta, 1969). En un artículo publicado en 1963 en el diario *Época* sostuvo que "lo que no es económicamente viable no es revolucionario" (Porta, 1969: 73). Y, además, dispuso una clara crítica hacia las soluciones que rondaban tanto en la derecha como en la izquierda. En cambio, argumentó que:

> necesitamos una R.A. y no se la sabe planear ni se moviliza al hombre directamente interesado en ella y que resultaría implicado en los cambios. Un aspecto de la ignorancia que más arriba apuntamos, es el traslado al campo de las concepciones ciudadanas de la lucha de clases. De polarización obrero-patrón se pasa sin más ni más a la de peón-estanciero. Como no funciona luego en la práctica, sobreviene el desencanto y el desconcierto (Porta, 1969; 73-74).

Otro autor que actúa como puente de varias de las cuestiones ya expuestas por Quijano y Porta es el maestro y periodista Julio Castro.[426] En los 60' destinó varias columnas en *Marcha* para presentar y analizar las reformas agrarias venezolana, cubana y mexicana[427]; la situación del INC[428], o las movilizaciones emprendidas por la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas

[426] Julio Castro nació el 13 de noviembre de 1908. Fue un maestro, educador y periodista del semanario *Marcha* donde se desempeñó como redactor responsable durante largo tiempo. Escribió varios libros, entre ellos: "la escuela rural en el Uruguay" (1944). En las páginas de *Marcha* abordó varias crónicas sobre las misiones socio pedagógicas que el dirigió en varios puntos del país. Al respecto, véase, entre otras notas de *Marcha*: "En el campo hay gente que se muere de hambre", 20 de julio de 1945, número 291, contratapa; "La última etapa de la misión socio pedagógica", 27 de julio de 1945, número 292, contratapa; "Balance de la misión socio pedagógica", 3 de agosto de 1945, número 293, contratapa; "Balance de la última misión", 10 de octubre de 1947, número 400, contratapa. El 1 de agosto de agosto de 1977 fue secuestrado por la dictadura civil-militar (1973-1985). Permaneció como "detenido-desaparecido" hasta el 21 de octubre de 2011 en que fueron encontrados e identificados sus restos. Actualmente una colonia del Instituto Nacional de Colonización (INC) lleva su nombre en el departamento de Cerro Largo.

[427] Véase: *Marcha*, "La reforma agraria (Venezuela)", 1 de setiembre de 1961, número 1073, Página 11; "La reforma agraria cubana" 22 de setiembre de 1961, número 1076, Páginas 11 y 12; "La realidad campesina de México, al vuelo". 13 de agosto de 1965, número 1267, páginas 16 y 18.

[428] Véase: *Marcha*, "Cien millones para Colonización", 6 de diciembre de 1963, número 1185. Página 7.

(UTAA).[429] En 1961 publicó un estudio denominado *El problema de la tierra en Uruguay* en una revista venezolana donde exhibió un interesante balance sobre la política de tierras en el país. En un abordaje similar a los dos autores ya presentados, Castro realizó una presentación y evaluación de la política colonizadora del INC y sintetizó que a ese ritmo "la reforma agraria en el Uruguay, aplicada a las propiedades mayores de 2500 hectáreas, demoraría cuatrocientos años" (Castro, 1965: 733). También coincidía con que "la reforma agraria es una necesidad" aunque consideraba que existían dificultades serias que no permitían tener un horizonte esperanzador porque "el sector campesino que debiera estar directamente interesado en promoverla, es ajeno a ella. No obstante, la toma de decisiones de conciencia sobre cuestión tan candente en la actualidad, no tardará en llegar." (Castro, 1965: 731).

Por último, puede presentarse una posición más próxima a los intereses empresariales de la ARU y FR. En 1961, el 44 Congreso de la FR trató el asunto de la reforma agraria y contó con un amplio intercambio que fue reproducido por *La Mañana*.[430] Al día siguiente, el mismo medio de prensa daba cuenta de los detalles más salientes de la exposición del ingeniero agrónomo Francisco Haedo Terra.[431] Su estudio partía por realizar una primera precisión; era más adecuada utilizar la denominación "reforma de la estructura agraria" en vez que referir a "reforma agraria". Luego, realizó una defensa del derecho de propiedad porque así "se hace defensa de la libertad personal o individual. La propiedad existe porque es útil, no solo para el individuo sino para la sociedad. Sin propiedad individual faltaría estímulo al trabajo". En su larga fundamentación señalaba que la "reforma agraria se presenta en la historia como fruto de una fuerza o de una revolución", pero carente del propósito real de generar una reforma. En cambio, según su perspectiva, era movilizada por una revolución cuya verdadera finalidad era "la implantación de una dictadura". De ese modo, igualaba a socialistas y comunistas dado que ambos eran seguidores de cualquier proyecto con tal de realizar su verdadero fin, es decir, la "desarticulación de la

[429] Véase: *Marcha*, "Los cañeros. Miedo en el poder", 23 de abril de 1965, número 1251, página 8.

[430] Véase: *La Mañana*, "Se trató la reforma agraria en la 4to sesión del congreso", 22 mayo 1961, página 10; "Tomó importantes resoluciones el 44 Congreso de la F. Rural", 25 mayo 1961, página 9.

[431] Haedo Terra se recibió de ingeniero agrónomo en 1946. Además de integrar la FR, fue presidente de la ARU entre 1962 y 1964 (Asociación Rural del Uruguay, 1996: 152). En 1967 fue propuesto por la ARU y la FR para integrar un lugar en el directorio del INC en representación de las organizaciones de productores rurales. Véase: resolución 1025/967 del Ministerio de Ganadería y Agricultura. En 1968 figura en un documento de las gremiales empresariales, firmando por la ARU, respaldando las Medidas prontas de seguridad del presidente Pacheco Areco (Ferraro-Osorio, 2009).

propiedad". Haedo Terra pretendía poner en alerta a los ruralistas, pero no desatendiendo que para sus intereses la "Gran Reforma" giraba en torno al aumento de la productividad.[432]

La noción del aumento de la productividad fue mejor desarrollada por Carlos Frick Davie, en junio de 1964, en el marco de su disertación en la Academia Nacional de Economía.[433] Su rol resulta trascedente porque fue ministro de Ganadería y Agricultura en 1968-1969 durante el gobierno de Pacheco Areco.[434] De profesión abogado, Frick Davie procede de una familia con campos en los departamentos de Rio Negro y Durazno. En 1961 la investigación realizada por Vivían Trías no lo listaba como propietario de más de 2.500 hectáreas, aunque sí se destacaba por su rol de abogado de frigoríficos extranjeros e integrante de una decena de directorios de sociedades anónimas con actividad agraria en el país y cuya área productiva superaba ampliamente el umbral de 50 mil hectáreas de superficie (Trías, 1961: 39). Constaba en su trayectoria haber presidido la ARU entre 1952 y 1954 (Asociación Rural del Uruguay, 1996: 152; Jacob, 2006: 59) y también ser integrante del consejo directivo de la FR (Trías, 1961: 39).[435] Su currículo incluía la participación en la Comisión Honoraria de Mejoramiento de la Producción Ovina de la cual fue su presidente en 1964.[436] Ese mismo año publicó el libro *¿Cuál reforma agraria? reformas progresistas y regresivas* donde argumentó en contra de las últimas y en favor de las primeras.

[432] Véase: *La Mañana*, "Se debe explotar la tierra para servir mejor a la colectividad. Exposición del Ing. Agr. Haedo Terra", 23 mayo 1961, Página 9.

[433] Véase: *El País*, "La reforma agraria es la fórmula para corregir los problemas de baja productividad del país. Carlos Frick Davie en la Academia Nacional de Economía", 29 junio 1964, página 17.

[434] Como subsecretario estuvo Mario Capurro Etchegaray. Luego de la renuncia de ambos por un diferendo con Jorge Peirano Facio (ministro de Industria y Comercio), Capurro fue designado como presidente de la ARU para el período 1970-1972 (ARU, 1996: 152). En el MGA, Frick Davie fue sucedido por Jaime Montaner (1969) y Juan María Bordaberry (1969-1972). Durante el gobierno el breve período democrático de Bordaberry la cartera estuvo a cargo entre 1972 y 1974 por Benito Medero, otro estanciero y ex presidente de la ARU entre 1960 y 1962 (Asociación Rural del Uruguay, 1996: 152).

[435] En los años 30' fue el abogado defensor de un acusado de realizar actividades nazis en Uruguay. Una de las consecuencias más relevantes fue que generó una ruptura con el socio con el cual tenía el estudio jurídico. Véase: Raúl Jacob (2006) *Brevísima historia del Partido Ruralista*, páginas 58-59. En mayo de 1971 resultó secuestrado por el MLN-T y permaneció en cautiverio durante un año Véase: *El Día*, "Frick fue desvanecido a golpes", 15 de mayo de 1971, página 2. Fue liberado en mayo de 1972 cuando las Fuerzas Conjuntas descubrieron las "Cárcel del Pueblo" (Nahum, et al, 2007: 67).

[436] En 1935 se creó por decreto La Comisión Honoraria Pro Mejoramiento de la Producción Ovina que en 1950 por ley 11.453 pasó a designarse "Comisión Honoraria de Mejoramiento de la Producción Ovina". Tenía cargos honorarios que duraban tres años (con posibilidad de reelección). Su artículo 1 define que la siguiente integración: "un delegado de la Dirección de Ganadería; uno de la Dirección de Agronomía; uno de la Asociación Rural; uno de la Federación Rural; uno de la Comisión Nacional de Fomento Rural; uno de la Cámara Mercantil de Productos del País y uno de cada Sociedad de Criadores, filiales de la Asociación Rural".

Frick Davie no eludía como Haedo Terra a la palabra "reforma agraria", pero su definición la encasillaba como:

> una operación de corrección y de fundamental contenido económico. No consiste simplemente en distribuir tierras entre los hombres y sí en destinar hombres capaces a las tierras disponibles. El proceso correctivo de las estructuras agrarias debe ir acompañado de un complejo conjunto de medidas de promoción rural (…) de ahí que el problema de la reforma agraria requiera planteamientos previos de muy distinta índole como, asimismo, el trazado de planes ajustados a la realidad agraria y a las posibilidades económicas (Frick Davie, 1964: 1).

Concibió que las reformas "regresivas" son aquellas donde predomina lo político sobre lo económico, tales fueron los casos de Guatemala y Cuba. En cambio, apoyaba las reformas "progresistas" que se amparaban en el aumento de la productividad. En sus fundamentos intentó dialogar con Quijano y Porta sobre la centralidad de la ganadería y la relevancia de las estancias en una "reforma agraria" uruguaya. Luego de criticar la mayoría de las propuestas que existía en el ámbito parlamentario y de exponer los magros resultados del INC, su trabajo se centra en avizorar un camino posible. Sostiene que:

> hacer nuestra reforma agraria atendiendo a la productividad, sin tener que resolver en primer término, acuciados por justificados y angustiosos reclamos, la distribución de la propiedad inmueble. Estamos en condiciones de poder marchar con seguridad y libertad hacia el progreso que es productividad y eficiencia y, por ese mismo, nuestra reforma agraria debe ser distinta a la de otras reformas agrarias de muchas partes del mundo (Frick Davie, 1964: 169).

Por último, sustentaba que la reforma agraria era algo realizable porque "simplemente se trata de producir más y en esta finalidad tan sencilla y concreta sólo tienen cabida el trabajo, la técnica y el capital" (Frick Davie, 1964: 171). En ese contexto, defendió a ultranza el papel de las sociedades anónimas en el campo uruguayo las que serán duramente desacreditadas por las dos gestiones nacionalistas, tal como veremos a continuación.

3. ¿HUMO BLANCO? PRIMEROS INTENTOS GUBERNATIVOS NACIONALISTAS.

En diciembre de 1960 salió a la luz un artículo de Arturo González Vidart publicado en *Tribuna Universitaria*, la revista de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. Como hemos visto en capítulos anteriores, González Vidart era una de las figuras más relevantes en materia agraria desde la década de 1930 dentro del nacionalismo independiente tanto en el plano partidario como en el gremial. Su trabajo llevaba por nombre "La reforma agraria en Cuba" y de cierta manera defendía su realización en el país caribeño. A tal punto, siguiendo una frase de un ex jerarca de la FAO, señaló que "la Reforma Agraria era esencial para la dignidad y libertad del pueblo cubano" porque en aquel, como tantos en otros países latinoamericanos, existían

"regímenes verdaderamente feudales en el uso de la tierra". El análisis de González Vidart se detiene en analizar aspectos medulares de los 67 artículos que conforman la ley de reforma agraria cubana de 1959. Aunque lo más interesante se encuentra en el último apartado de su estudio que lleva por subtítulo "la reforma que comentamos: ¿es comunista?". Reconociendo que aquella inquietud no era solo suya, sino que estaba en boga en la esfera pública nacional, su respuesta se animó a generar cierta expectativa sobre los acontecimientos venideros. Su interpretación, que vale la pena reproducir textualmente, fue la siguiente:

> la propiedad se declara no expropiable mientras cumpla los preceptos de la Reforma; se otorga a un número infinitamente mayor en favor de los que se crea un régimen institucional fuertemente protector en los aspectos de la educación, de la economía y de la situación social, para quienes ponen esa propiedad al servicio de la comunidad; (…) Si el Gobierno político de Cuba 'entrara en la órbita comunista' deberá propiciar y realizar otra Reforma Agraria y quizás otra Revolución para modificar la estructura que acaba de darle al campo, que la alejan de la doctrina y de los procedimientos del comunismo, antítesis de la Reforma.[437]

Al año siguiente, los periodistas César di Candia, Mario Fernández y Luis Rico de la revista *Reporter* le realizaron una entrevista al integrante del CNG Benito Nardone. Repasando su trayectoria le consultaron sobre su origen batllista y su posterior alejamiento. A tales efectos, el líder ruralista rememoró una polémica en el seno del batllismo sobre el impuesto progresivo a la tierra como causa de su discrepancia inicial. Refirió que "creía que el Estado se iba a tragar, paulatinamente, a toda a tierra. Y de esa forma, lo único que se lograba era que el hombre de campo, cambiara un patrón por otro".[438] Ante la consulta de los periodistas sobre qué opinión tenía de la reforma agraria, sentenció que:

> el gran problema del Ruralismo es la tierra. Nosotros somos partidarios del reparto de tierras, pero no del reparto en propiedad, sino como simple ocupación. Nuestros principios no ven como inadecuadas las grandes extensiones de campo, pero creen que éstas deben ser explotadas en forma distinta. Primero hay que darle la tierra a la gente para que la trabaje. Después de un tiempo de adaptabilidad, de afincamiento, de prueba, cuando los ocupantes han demostrado que tienen real capacitación para esa faena, y han logrado un crédito que los habilite, recién entonces estarán en condiciones de capitalizar ese trabajo y ser dueños de la tierra. Claro que eso lleva su tiempo.[439]

---

[437] *Tribuna Universitaria*, "La reforma agraria en Cuba", Arturo González Vidart, número 10, diciembre de 1960, páginas 86-97.

[438] *Reporter*, "el hombre que decide las elecciones", 28 de junio de 1961, número 16, páginas 9-19. Entrevista realizada por César di Candia, Mario Fernández y Luis Rico.

[439] *Reporter*, "el hombre que decide las elecciones", 28 de junio de 1961, número 16, páginas 9-19. Entrevista realizada por César di Candia, Mario Fernández y Luis Rico.

Los periodistas inquirieron "¿Cuánto?" y Nardone respondió con un "no sé. En campaña el tiempo se mide distinto que en la ciudad. Acá la gente siempre anda apurada. Allá no".[440]

González Vidart y Nardone eran las dos caras de una misma moneda que convivía dentro del Partido Nacional, pero también con raíces gremiales disímiles, uno en la CNFR y el otro en la LFAR. En ese contexto, el senador ruralista José Pedro Bruno presentó un proyecto de "reforma de las estructuras agrarias". Por aquel entonces Bruno ya gozaba de un protagonismo creciente que llevó a que su nombre se manejase como posible sucesor de Benito Nardone. En 1963 ante la enfermedad del líder ruralista, la embajada norteamericana en Montevideo puso sus ojos en él por su empeñado combate contra la diseminación del "comunismo" en el país. En primera instancia, su figura sobresalía del resto junto a la de Juan María Bordaberry (Broquetas, 2014: 68-69). Su fuerte impronta dentro de la alianza herrero-ruralista quedó plasmada en las elecciones de 1962 cuando ocupó el segundo lugar al Senado, detrás de Martín Echegoyen. Su propuesta de "reforma agraria" presentada ante la Cámara de Senadores en 1960 no debe desmarcarse de esa lógica "anticomunista" imperante dentro del ruralismo. Aunque si bien reconocía la trascendencia de nuevos vientos que alentaban una mejor distribución de la tierra a nivel continental, su proyecto no mostraba ni se amparaba en estudios específicos sobre la realidad agraria nacional. Tampoco contaba con referencias censales directas de ningún tipo, ni siquiera de los últimos CGA de 1951 o 1956. Aunque no hizo alusión directa a la revolución cubana del año anterior, su exposición de motivos giraba en torno al clima nacional que se había instalado donde la reforma agraria era percibida como la cura de todos los males y cada vez más agitada, aunque según su visión, carente de toda "cordura gubernativa". Expuso una dura crítica de las políticas del INC e intentó forjar una nueva institucionalidad con la "mínima burocracia inicial". Por lo tanto, su propuesta se centró en la creación de una Comisión Nacional (artículo 14) con una integración de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo y de los cuales al menos tres deberían ser ingenieros agrónomos con un mínimo de 10 años de ejercicio. Dicho directorio tendría una subordinación directa al Poder Ejecutivo mediante el MGA (artículo 15) y esta nueva institucionalidad conviviría con el INC que seguiría cumpliendo sus funciones tal cual desempeñaba hasta ese entonces (República Oriental del Uruguay, 1970: 385). El cometido de dicha Comisión Nacional seria la búsqueda de información sobre las tierras fiscales que "no tengan un destino específico de interés público" y

[440] *Reporter*, "el hombre que decide las elecciones", 28 de junio de 1961, número 16, páginas 9-19. Entrevista realizada por César di Candia, Mario Fernández y Luis Rico.

otorgadas en arrendamiento a los productores rurales (República Oriental del Uruguay, 1970: 386). Cumplido el plazo de arrendamiento de diez años, los beneficiarios tendrían la opción de adquirir la fracción de tierra mediante una garantía hipotecaria entre 20 y 30 años (República Oriental del Uruguay, 1970: 387).

Estas tierras que estarían bajo la órbita de la Comisión Nacional, y no del INC, tendrían el objetivo de cubrir la demanda de los agricultores que cumplieran con las siguientes condiciones: a) acreditar de antigüedad como agricultores por un plazo no menor a dos años; b) contar con buenos antecedentes morales y comerciales; c) comprobar la existencia de un capital básico fijado por la Comisión Nacional; d) no ser agricultores desalojados del INC ni malos pagadores; e) cumplir con la condición de tener ciudadanía natural o legal con un año de ejercicio o ser extranjeros con al menos diez años de residencia. (República Oriental del Uruguay, 1970: 386-387). Sin embargo, la iniciativa quedó a la deriva en el Senado y no fue ni siquiera puesta a consideración.[441]

Las elecciones de 1962 endosaron un nuevo gobierno nacionalista para el período 1963-1967. En ese contexto triunfante, el 27 de diciembre de 1962, y en la proximidad de culminar la primera gestión con mayoría herrero-ruralista en el CNG, fue presentado un nuevo proyecto de "reforma de las estructuras agrarias". Se trató de una iniciativa compuesta por 48 artículos presentado por el ministro de Ganadería y Agricultura Carlos V. Puig y bajo la redacción de su viceministro, el doctor Eduardo Vargas Garmendia.[442] La exposición de motivos se centró en que "el tema de la tierra constituye uno de los que con más actualidad se refleja hoy en el panorama público, es al mismo tiempo uno de los que se presentan más deformados" aunque su presencia en la esfera pública generaba cierto peligro debido a los abusos con fines proselitistas (República Oriental del Uruguay, 1970: 463). A diferencia de la iniciativa de José Pedro Bruno, presentada dos años antes, el proyecto de "reformas de las estructuras agrarias" de Puig se amparó en las

[441] Poco tiempo después Frick Davie alertaba sobre la ausencia de tierras fiscales de uso agropecuario disponibles en el país y la inviabilidad de que el INC pudiera incorporar tierras según lo preceptuado en los artículos 22 y 23 de la ley 11.029 (Frick Davie, 1964: 122). Desde esa óptica, la iniciativa de Bruno estaba condenada al fracaso desde su comienzo.

[442] La autoría del proyecto por parte de Vargas se menciona en Frick Davie (1964: 149-150). Como se verá más adelante, varios puntos de este proyecto fueron adelantados en la propuesta de la Unión Cívica de 1959 y 1962. Por otra parte, Puig era un hombre fuerte del gobierno. En 1960 ocupó al mismo tiempo que la titularidad del MGA la cartera del Ministerio del Interior. En junio de ese año quedó inmerso en la polémica durante una intervención policial en el marco de la visita de Eisenhower. Véase: *El Bien Público*, "Fracasó la interpelación a Puig", 9 de junio de 1960.

recomendaciones de la Conferencia de FAO realizada en Roma en 1959, donde se había concluido que no existía un "único camino" para la realización de las reformas agrarias en los países del globo (República Oriental del Uruguay, 1970: 463). Aunque defendió un camino nacional, también se barajaron algunos casos ejemplares pasibles de ser seguidos, como el de Dinamarca cuyo 90% de su superficie agraria era explotada por sus propios dueños (República Oriental del Uruguay, 1970: 463). Con raíces en los años cuarenta y cincuenta, con este proyecto se iniciaba la construcción de un derrotero del nacionalismo en los 60' en relación a la reforma agraria que tendrá como argumento principal la defensa de la propiedad individual como forma de tenencia de la tierra. En buena medida, fue un tiro por elevación para criticar las gestiones batllistas que se ampararon en el arrendamiento y la enfiteusis como forma de acceso a la tierra entre 1948 y 1958 (República Oriental del Uruguay, 1970: 465-466). Para completar el estado de situación se apoyaba en los datos del CGA de 1956 con los que reconocía un "mayoritario consenso de la opinión pública" sobre determinadas "verdades" del agro nacional: la concentración de la propiedad agraria, la importante elevación de los valores de la tierra y de los arrendamientos, las evidentes dificultades del acceso a la tierra de pequeños y medianos productores, deficiencias en el crédito estatal, etcétera (República Oriental del Uruguay, 1970: 463).

El fundamento de la propuesta se fue estableciendo mediante la conjunción de varios elementos: a) las raíces del reglamento de tierras de José Gervasio Artigas, algo que será recurrente en el Partido Nacional en aquellos años sesenta[443]; b) un programa de desarrollo económico con énfasis en el individuo apoyado en la encíclica "Mater et Magistra" del Papa Juan XXIII; c) una mirada liberal que proponía que "la actividad del Estado no asfixien a la iniciativa privada"; d) un "ideal" asociado a la "explotación familiar intensiva, con un mínimo de mano de obra asalariada, que acuerde al trabajador del campo el estímulo insuperable de trabajar en lo propio"; y e) el carácter peculiar de la realidad agraria uruguaya ausente de la "angustia y gravedad que en otras

[443] En la exposición de motivos de los proyectos de Puig (1962) y de Fernández Crespo (1964) aparece la misma frase para referirse al artiguismo. En el texto de Puig dice lo siguiente: "Artigas, con su rara visión, fijó en su Reglamento de 1815, las bases primarias de una verdadera ley agraria, presidida en su conjunto por tres fines económicos: poblar la campaña, fijando y arraigando sus elementos sin asiento, subdividir la tierra y aumentar la producción; y dos fines sociales: proteger a los desposeídos y favorecer la familia estimulando el matrimonio" (República Oriental del Uruguay, 1970: 464). Dos años después, el texto de Fernández Crespo dice exactamente lo mismo, salvó que sustituye "Artigas, con su rara visión" por "Artigas, con su singular visión" (República Oriental del Uruguay, 1970: 545). Las referencias a Artigas también aparecen en la exposición de motivos de Wilson Ferreira Aldunate, pero sin utilizar dicha frase.

regiones" porque "no se siente el intenso y desbordante clamor de un campesinado desposeído" (República Oriental del Uruguay, 1970: 464). Se pretendía la limitación de la propiedad en 2.500 hectáreas por persona física o jurídica en uno o más padrones (artículo 2) y la "modificación al régimen de las Sociedades Anónimas y Comanditarias por Acciones al portador" donde en su artículo 15 establecía que "las sociedades anónimas y comanditarias por acciones al portador tendrá el plazo de dos años a partir de la vigencia de la presente ley para transformar sus acciones en nominativas" (República Oriental del Uruguay, 1970: 472). Por si fuera poco, en los capítulos 4 y 5 que abarcaba los artículos 18 a 27 se establecía un nuevo régimen impositivo basado en un cierto "castigo" a la baja productividad y a la fijación del pago progresivo según la renta por acumulación de tenencia. En definitiva, seguían el principio de que debería "aportar más quien tiene más".

Se deslizaron enormes críticas al desempeño del INC y si bien no se consideraba necesaria la creación de una nueva institucionalidad, se reformulaba la integración del directorio. A propósito, el artículo 28 planteaba la sustitución del artículo 3 de la ley 11.029 por la siguiente redacción: "el Instituto Nacional de Colonización será dirigido y administrado por un directorio compuesto por cinco miembros, designados: tres por el Poder Ejecutivo que se designarán por el procedimiento establecido en el Art. 187 de la Constitución; uno por la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario; y uno que será elegido por el Poder Ejecutivo de una lista integrada por los 10 mejores colonos a juicio del Instituto Nacional de Colonización. El Poder Ejecutivo reglamentará con la previa opinión del Instituto Nacional de Colonización, las condiciones que deban reunir estos colonos para integrar la citada lista" (República Oriental del Uruguay, 1970: 475). Esto implicaba quitarle la "representación" a las gremiales del sector agropecuario para otorgársela a un representante del Plan Agropecuario (creado en 1957 y dependiente del MGA) y otro representante de los beneficiarios de la política de tierras.[444]

Un último elemento, para nada menor, refería a los recursos en materia de tierras públicas. Se proponía aumentar el capital del INC (artículo 33) por tres vías: a) con el aporte de 20 millones de pesos entregados por el Banco de la República y que serían reintegrados con el interés anual

[444] Como se ha mencionado en los capítulos precedentes, la representación de los dos lugares de las gremiales en el directorio del INC muchas veces fue ocultada bajo representaciones político-partidarias. Como se verá en el siguiente capítulo, la integración y representación en el directorio del INC fue modificada con la Constitución de la República de 1967 y se mantiene de ese modo hasta la actualidad.

del 4%; b) con la emisión de hasta 250 millones de pesos nominales de Títulos de Fomento Rural y Colonización (bajo las condiciones ya existentes en el artículo 108 de la ley 11.029); y c) con la autorización al Poder Ejecutivo para la emisión de hasta cien millones de pesos en "Bonos de Subdivisión de la Tierra" para la adquisición de predios rurales (República Oriental del Uruguay, 1970: 475-476).[445]

Aunque el proyecto no consiguió tener tratamiento parlamentario en ninguna de las dos ocasiones (en 1963 volvió a ser presentado por la bancada herrero-ruralista) varios de sus postulados fueron replicados más tarde por nuevas propuestas nacionalistas.[446] Una de ellas fue la propuesta de Daniel Fernández Crespo integrante de la Unión Blanca y Democrática (UBD) presentada el 20 de febrero de 1964, a escasos días de abandonar su lugar en la rotación anual al mando de la presidencia del CNG. Lo que no sabía su autor, es que también sería muy breve el tiempo que lo separaría de su fallecimiento ocurrido a finales del mes de julio de ese mismo año. A diferencia del proyecto de Puig, presentaba un número más amplio de artículos (115 en total) basado en una serie de directivas que se fijaban en el primer artículo y cuyo propósito era "promover una más racional explotación de la tierra y justa distribución de su producto entre los que trabajan, elevando su condición social y haciéndoles partícipes del progreso económico nacional" (República Oriental del Uruguay, 1970: 505-506). Partía de dos grandes definiciones. La primera sobre la "función social de la propiedad" concebida como una explotación eficiente en la utilización de los suelos; dirección de la empresa por el propietario de la tierra; y cumplimiento de las leyes reguladoras del trabajo rural (artículo 2). La segunda refería a las "unidades agrícolas familiares" (artículo 4) definidas por dos condiciones indispensables: a) ser una explotación cuyas

[445] En enero de 1963, Quijano dirigió un editorial muy duro sobre las contradicciones de Puig al frente del ministerio de Ganadería y Agricultura, véase: *Marcha*, "El humo de las promesas", 18 de enero de 1963, número 1141, página 5.

[446] En 1963 este proyecto fue presentado nuevamente por los siguientes senadores del Partido Nacional: Martín Echegoyen, José Pedro Bruno, Héctor Payssé Reyes. Juan María Bordaberry, Francisco Mario Ubillos y Angel Gianola. Reprodujo exactamente el articulado y la exposición de motivos. Únicamente se agregó el siguiente encabezado que se reproduce a continuación: "Considerando que el Mensaje y Proyecto de Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias elevado a la consideración del Consejo Nacional de Gobierno con fecha 27 de diciembre de 1962 por el señor Ministro de Ganadería y Agricultura don Carlos V. Puig y estructurado bajo la dirección del señor Subsecretario de esa misma cartera doctor Eduardo Vargas, constituye una iniciativa de enorme trascendencia con repercusiones en el orden económico y social de nuestro país, y en virtud de que el referido proyecto encierra soluciones necesarias en el orden antes indicado, cuyo tratamiento es impostergable, lo presentamos ante este Cuerpo con la misma exposición de motivos y el mismo texto del proyecto de ley con que fueron expuestos en aquella oportunidad" (República Oriental del Uruguay, 1970: 495).

características "pueda suministrar a una familia típicamente rural" y b) que el trabajo sea del "dueño del establecimiento y su familia" (República Oriental del Uruguay, 1970: 506). En términos generales, el proyecto compartía varios postulados ya expresados en el proyecto de Puig: limitación de la propiedad individual (artículos 5 al 9), un impuesto a la baja productividad y otro progresivo a la renta por acumulación de tenencia de la tierra (artículos 74 y 75), modificación del régimen de sociedades anónimas (artículo 99 al 104), entre otros.

Ante el desgastado INC, su aspecto más innovador era la modificación de aquel por una nueva institucionalidad: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (artículo 46). No obstante, no se realizaban modificaciones sobre el directorio, ni el número de integrantes como tampoco sobre el carácter de sus representantes (artículo 48). Un punto medular fue la apuesta por incrementar el capital mediante impuestos y títulos agrarios. En tal sentido, el artículo 81 facultaba al Poder Ejecutivo a autorizar la emisión de hasta dos mil millones de pesos en valores que se denominarán "títulos agrarios nacionales" y que serían rescatables después de cumplido el quinto año de emisión y dentro del plazo total de 20 años (República Oriental del Uruguay, 1970: 516). El interés anual sobre su valor nominal sería 6% pagadero semestralmente y deberían ser nominativos, es decir, no negociables sin la autorización del INC (República Oriental del Uruguay, 1970: 517). Tras el fallecimiento de Fernández Crespo el proyecto volvió a ser reiterado en agosto de 1964, pero no tuvo demasiado éxito en su trámite parlamentario.[447] Como se verá en el siguiente apartado, una propuesta más robusta adquirió mayor visibilidad pública bajo el MGA conducido por Wilson Ferreira Aldunate y Guillermo García Costa.

4. WILSON Y LA NUEVA OLA CEPALINA.

En 1963 pocos meses después de asumir en el MGA, Wilson Ferreira y Aldunate fue el orador principal del acto protocolar que designaba a las nuevas autoridades del INC. Aquel 17 de mayo de 1963 sostuvo que:

> la Reforma Agraria no podrá conseguirse solo por la compra y entrega de tierras. Hay caminos más sutiles, que mal empleados podrían ser funestos, pero bien empleados pueden ser fructíferos; son los del impuesto. El impuesto que grava al mal productor y desalienta al que posee tierras en gran extensión y no las explota adecuadamente. No solamente somos un país

[447] Dos semanas después del deceso de Fernández Crespo, el 13 de agosto de 1964, el proyecto ingresó a la Cámara de Representantes tras ser presentado por la bancada de la UBD integrada por Gervasio Domenech, Washington Fenocchi, Donato Grieco, Hugo Rodríguez Carrasco y María Luisa Ruecco Reyes (República Oriental del Uruguay, 1970: 529-547).

> que trabaja normalmente mal su tierra, sino que la trabaja peor cuando mayor es la superficie que posee el que la explota. El país posee pocas estadísticas.[448]

Prácticamente un año después, mientras la población montevideana no salía de su asombro con las movilizaciones cañeras por sus calles, el diario *El País* (afín al gobierno nacionalista) daba cuenta de que el ministro Ferreira Aldunate ultimaba detalles de la redacción de un nuevo proyecto de reforma agraria. Se señalaba que el jerarca pasaba día tras día en las instalaciones del local del "CIDE agropecuario" (ubicado en la calle Colonia) junto al equipo técnico encabezado por el ingeniero agrónomo Jesús González, un destacado técnico procedente de la CEPAL.[449] Una semana después, el 21 de mayo, *El País* titulaba que "El CIDE con los ministros inicio el análisis de los proyectos de promoción para el Uruguay rural". La CIDE había sido creada en 1960, pero en 1962 se amplió su secretariado técnico cuyos resultados se condensaron en un Plan Decenal (1965-1974). Su secretario técnico, el contador Enrique Iglesias sostenía que "si algún mérito aspira lograr este Plan, es el de haber sido una primera tentativa integral de pensar al país en su futuro económico y social como un todo y para responder a las aspiraciones de su comunidad, y considerando su potencial productivo" (CIDE, 1967: XIV). En octubre de 1964 se presentaron un conjunto de reformas para el agro a través de siete proyectos: 1) de semillas; 2) de fertilizantes; 3) forestal; 4) de conservación de suelos y recursos; 5) procedimientos para la totalidad del nuevo régimen; 6) cooperativas agropecuarias; y 7) reforma de las estructuras agrarias (CIDE, 1967: X). Según Garcé (1999), las primeras cuatro fueron aprobadas como leyes de manera casi textual en 1968, ya en el gobierno de Pacheco Areco.[450]

El proyecto de reforma agraria de Ferreira Aldunate era más extenso que otro anterior de Fernández Crespo con 222 artículos. Partía de la siguiente definición: "el problema de la Reforma Agraria en los países subdesarrollados debe plantearse preguntándose quién es el dueño de la tierra y debe ser definida como un proceso que incluya la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, en favor de los empresarios agrícolas que la trabajan y de la sociedad entera" (República Oriental del Uruguay,

---

[448] Véase: INC, Acta 2209, 17 de mayo de 1963.

[449] "El plan de reforma agraria del ministro Wilson Ferreira será presentado la próxima semana en la reunión de la CIDE" (*El País*, 14 mayo de 1964, página 2). La CIDE fue creada en 1960. Enrique Iglesias sostenía que "si algún mérito aspira lograr este Plan, es el de haber sido una primera tentativa integral de pensar al país en su fututo económico y social como un todo y para responder a las aspiraciones de su comunidad, y considerando su potencial productivo" (CIDE, 1967: XIV).

[450] Las leyes aprobadas en 1968 fueron las siguientes: Fertilizantes (ley 13.663); Semillas (ley 13.664); Conservación de Suelos y Aguas (ley 13.667) y forestal (ley 13.723) (Garcé, 1999: 71).

1970: 581). Su exposición de motivos enfatizaba el trabajo de "dos años de detenidos estudios sobre la realidad agropecuaria del país" y la constatación de que más del 85% de las tierras productivas presentaban "problemas estructurales". Para modificar la situación debería avanzarse, por un lado, en la "investigación y experimentación" para un "mayor conocimiento tecnológico" que deriven en la "mayor productividad" y, por otro lado, en la "remoción de los obstáculos estructurales" que impedirían la incorporación generalizada de dichas técnicas" (República Oriental del Uruguay, 1970: 578).

Algunos puntos fueron retomados y otros sensiblemente mejorados en relación a los proyectos de Puig y de Fernández Crespo, entre ellos la limitación de la propiedad rural; las expropiaciones (a la que agregó el "derecho de tanteo"[451]); la eliminación de las sociedades anónimas; y la articulación de una política impositiva para corregir la improductividad. Sobre la limitación de la propiedad se establecían dos disposiciones: nadie podría tener más de 2.500 hectáreas (artículo 6) y se facultaba al Poder Ejecutivo a fijar límites máximos entre 600 y 2.500 hectáreas dependiendo de las zonas del país (artículo 7). También se habilitaban las "expropiaciones" (artículo 44) en aquellas superficies mayores a 2.500 hectáreas, además de estimular el fortalecimiento del INC para implementar las expropiaciones (artículos 48 a 52). Se limitaba la tenencia de tierra por parte de las sociedades anónimas.

En relación al INC se mantenía su funcionamiento, pero proponía una nueva conformación del directorio con siete miembros y un carácter más técnico. El artículo 176 establecía la sustitución del artículo 3 de la ley 11.029 que pasaría a encabezarse con un representante del CNG que sería su presidente junto a los siguientes seis delegados: uno del MGA; uno Facultad de Agronomía; Universidad del Trabajo; Banco de la República; Banco Hipotecario; y uno de representación gremial de las entidades agrarias. En síntesis, y con base en la composición vigente hasta ese entonces, se reducía la representación política y gremial al tiempo que se otorgaba mayor preponderancia a la educación agraria y a los bancos.

En lo que respecta a la financiación del INC, el proyecto creaba un "Fondo de Reforma de las Estructuras Agrarias" (artículo 177) que sería administrado por dicho ente autónomo y que se conformaría mediante cinco vías:

[451] Está regulado por el artículo 37 del proyecto y daba preferencia a determinados entes como el INC o personas físicas a adquirir un bien en caso de que el propietario decidiera la transacción.

- 30% de lo recaudado de los impuestos que gravan la baja productividad (artículo 114) y un impuesto anual adicional a la contribución inmobiliaria (artículo 137);
- 100% de lo recaudado de un impuesto adicional al artículo 111 de ley 11.029 para los que ceden el uso o goce de inmuebles rurales (artículos 124 y 128);
- El monto de hasta mil millones en "Títulos de Promoción Agropecuaria";
- Sumas de capital e intereses que se perciba por adjudicaciones del INC;
- Reintegros, por capital e intereses, de los créditos que el INC otorgue a los adjudicatarios de tierras.

A pesar de la vitalidad de la propuesta de Ferreira Aldunate y su apoyo en la CIDE, el proyecto de reforma agraria no consiguió avanzar en el trámite parlamentario. Según consigna Garcé (1999) sólo se pudo limitar la actividad de sociedades anónimas en el campo uruguayo en diciembre de 1964 mediante la ley 13.318 sobre presupuesto nacional en un apartado del Ministerio de Hacienda. En el artículo 213 se declaraba "de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales" y con el artículo 214 se estableció que "las sociedades anónimas y las comanditarias por acciones y las de responsabilidad limitada no podrán, a ningún título, poseer, adquirir ni explotar inmuebles rurales". Sin embargo, estos artículos fueron derogados en la siguiente administración colorada mediante el artículo 8 de la ley 13.608 de setiembre de 1967.

El freno se puede comprender mejor al contextualizar el duro año 1965, a pesar del clima de fervor con que se festejó el sesquicentenario del reglamento de tierras artiguista de 1815 (Jacob, 2015). Ese año no hubo petricor debido a una sequía brutal, tanto o más acuciante que la del verano de 1942-1943. El déficit hídrico mantuvo en vilo al sistema político y en marzo Ferreira Aldunate tuvo que atenerse a un duro choque en el Parlamento con el sector herrero-ruralista de su partido al confrontar con los senadores Bruno y Bordaberry.[452] Entre abril y mayo se desató la crisis bancaria -mencionada anteriormente- en un año cuya inflación rondaría el 90% y con decisiones económicas que se adoptaron desde octubre bajo Medidas prontas de seguridad que incluyeron algunos días de censura a medios de prensa.[453] La derrota electoral de 1966 abriría un paréntesis en la propuesta wilsonista. Recién las elecciones de 1971 signaron el retorno de su propuesta de

[452] Véase: IMPO, 28 de julio de 1965 (páginas 16 a 37), corresponde a las sesiones de 16 marzo 1965 por asunto de la sequía.

[453] Se prohibió la salida de *El Popular* y *Época*. Véase: *Marcha*, 16 octubre de 1965, número 1275.

reforma agraria de 1964 que fue publicada con sus rasgos más salientes en el programa de gobierno "Nuestro compromiso con usted", encabezado por Wilson Ferreira Aldunate junto a su compañero de fórmula Carlos Julio Pereyra.[454]

5. UN BATLLISMO ECLIPSADO.

En el período 1958-1973 el batllismo perdió bases electorales y transitó por modificaciones ideológicas de suma trascendencia. Ni el catorcismo ni el quincismo soportaron la crisis y con ello se fue menguando uno de los bastiones que la reforma agraria tuvo en las décadas precedentes (en especial con los posicionamientos quincistas) en defensa del acceso a la tierra bajo propiedad estatal a través de las figuras jurídicas del arrendamiento y, en menor medida, de la enfiteusis. Luego de sus derrotas electorales de 1958 y 1962, el quincismo no realizó un revisionismo demasiado importante sobre sus aspectos ideológicos y estratégicos. El "viraje" ideológico se consumó desde 1966 en adelante cuando Jorge Batlle Ibañez -hijo de Luis Batlle- comienza a liderar el sector bajo posturas económicas liberales y abandonan de lleno la perspectiva dirigista y estatista (Rodríguez Metral, 2021). Ello derivó en una importante división de la lista 15. Aunque una primera sangría se había generado en 1962 con el alejamiento de Zelmar Michelini y su nueva agrupación de la lista 99. Las muertes de Teófilo Collazo en 1963, pero especialmente del líder Luis Batlle en julio de 1964, fueron dejando libre un espacio que no encontró demasiados sucesores. Un último alejamiento se produjo de cara a las elecciones de 1966 cuando Amílcar Vasconcellos inauguró su propio sector (lista 315). Estos sucesos fueron debilitando la prédica del agrarismo crítico del batllismo que se anidó en el seno del quincismo.

La resistencia sobrevivió principalmente a través de la prensa donde algunos referentes de larga data embistieron acaloradamente contra las políticas del Partido Nacional. El primero fue el sociólogo y funcionario del INC, Walter González Penelas, quien difundió varias columnas en *Acción*. En noviembre de 1962 publicó un duro editorial contra el herrerismo donde contrapuso los dos modelos de país en disputa de cara a las elecciones de ese mes. Allí se pleiteaba por los destinos del país, incluyendo la conducción de las políticas agrarias. Señalaba enfáticamente que

[454] En noviembre de 1970 Wilson Ferreira Aldunate formó el sector "Por la patria". Más adelante, una alianza con el Movimiento Nacional de Rocha (creado en 1964) liderado por Carlos Julio Pereyra los condujo a las elecciones de noviembre de 1971 donde resultaron derrotados por el Partido Colorado. Véase: Ministerio de Educación y Cultura (2018), *Wilson Ferreira, Memorias de una vida por la Democracia*, páginas 11-16.

"desde el 59 al 62 se abatió la producción agropecuaria, se arruinó al mediano y pequeño productor, se abandonó la tecnificación, se bajaron las ventanillas del crédito, se agudizaron los fenómenos del latifundio y minifundio, se hicieron más hondas y trágicas las diferencias de clase en la sociedad campesina".[455] Luego de la derrota colorada, entre diciembre de 1962 y marzo de 1963, publicó una serie de editoriales donde intentó rescatar la definición del batllismo como una "corriente ideológica de fondo revolucionario" y la necesidad de avanzar en la "lucha" de una reforma agraria con sentido social. [456] Uno de los editoriales publicado en enero de 1963 ponía foco en la cuestión de la reforma agraria puntualizando que:

> cuando todos dicen querer lo mismo y está en la voluntad de todos realizarlo, pero lo que se dice querer no se realiza, es necesario convenir o que no quiere la misma cosa o que la voluntad es una apariencia. Esto pasa con la Reforma Agraria Nacional: no todos la entienden del mismo modo y pocos la quieren con vehemencia. Los modos de entendimiento oscilan desde las más tibias reformas del régimen de división, tenencia y explotación de la tierra hasta los que la consideran un aspecto básico en la transformación del sistema económico capitalista. En cuanto a la fuerza de voluntad que se despliega para quererla, los grados van desde la disposición al sacrificio hasta las efímeras piruetas electoralistas.[457]

Varias de estas columnas formaron parte del proceso que culminó en la redacción de su ensayo *El Uruguay y su sombra*, publicado ese mismo año 1963. El otro referente intelectual lanzado a la polémica fue el ingeniero agrónomo Esteban Campal quien en ese entonces se encontraba encolumnado junto a Zelmar Michelini.[458] A partir de 1959 arremetió nuevamente sobre la reforma agraria con varias de sus columnas publicadas en *Marcha*.[459] En 1964, en respuesta al proyecto de Ferreira Aldunate (analizado en el apartado anterior), Campal calificó que se trataba de un proyecto "tímido y contradictorio en muchos puntos" pero que generaba reacciones de "los más conspicuos representantes del latifundismo uruguayo". A pesar de que no intentaba obstaculizar su avance señalaba que "de nada valdrán la promoción tecnológica si no reformamos

---

[455] *Acción*, "Ya nadie puede dudar", Walter González Penelas (11 de noviembre 1962).

[456] *Acción*, "Lucha, sólo lucha", Walter González Penelas (2 de diciembre de 1962); "Tratando de ver claro", Walter González Penelas (16 de diciembre de 1962); "Hacia un año nuevo", Walter González Penelas (30 de diciembre de 1962); "Sociología y política de lo absurdo", Walter González Penelas (9 de febrero de 1963); "Sobre Reforma Agraria", Walter González Penelas (3 de marzo de 1963); "Sobre Reforma Agraria", Walter González Penelas (10 marzo de 1963); "Sobre Reforma Agraria: el Uruguay y su sombra", Walter González Penelas (25 de marzo de 1963).

[457] *Acción*, "La colonización y su Instituto", Walter González Penelas (20 de enero de 1963).

[458] En junio de 1964 participó en la Academia Nacional de Economía. Véase: *El País*, "Frenando la concentración de la tierra estaremos en condiciones de lograr una mayor productividad. Esteban Campal en la Academia Nacional de Economía" (11 junio 1964. Página 3).

[459] En 1959 publica varias columnas, entre ellas véase: *Marcha*, "¿Se justifica la reforma agraria en el Uruguay?", Esteban Campal (11 de setiembre de 1959, número 976, páginas 5 y 13).

radicalmente las estructuras de distribución y tenencia de la tierra que hagan viables la tecnificación, la capitalización y la mayor productividad".[460]

El accionar del quincismo no se redujo a criticar, sino que presentó dos propuestas, aunque no resultaron muy innovadoras. En 1961 Amílcar Vasconcellos volvió a presentar su proyecto de Reforma Agraria de 1956 con la misma redacción (véase capítulo 6). Otra propuesta ingresó al Parlamento el 12 de junio de 1964 bajo la firma de los diputados Luis Bernardo Pozzolo[461], Guzmán Acosta y Lara[462], Ángel Panizza[463] y Manuel Flores Mora[464]. Bajo el título de "tenencia y subdivisión de la tierra" se quería dar respuesta a una demanda realizada en un congreso de productores realizado en la ciudad de Dolores en ese mismo mes de junio. Dicha iniciativa se constituía de 12 artículos y el objetivo era paliar la situación de los productores arrendatarios comprendidos en la ley 13.251 del 30 de abril de 1964[465]. Por lo tanto, la finalidad era otorgarle mayor estabilidad a los agricultores que ya arrendaban tierras a través de la compra. En tal sentido, el artículo 1 alentaba la posibilidad de que los arrendatarios (no poseedores de predios con superficie superior a las 300 hectáreas) pudieran comprarles los predios a los arrendadores. Para ello habría dos momentos: una primera instancia establecía un acuerdo respecto a las condiciones entre arrendatarios y propietarios; mientras que la segunda instancia, habilitada sólo en casos de discordia entre las partes, era una mediación y definición de la transacción por parte de una "Comisión Especial" (artículo 2) creada para tales fines. Tendría una integración de cinco personas con delegados del MGA, INC, BROU, CIDE y la Dirección General de Catastro (República Oriental del Uruguay, 1970: 522-525). Ambas propuestas fueron desestimadas.

---

[460] *Marcha*, "Desarrollo agropecuario (I). Estructuras, tecnología y productividad", Esteban Campal (14 de mayo de 1965, número 1254, Página 6).

[461] Luis Bernardo Pozzolo fue miembro del batllismo del Partido Colorado. Diputado por Soriano en los períodos 1963-1967, 1967-1972, 1972-1973, 1985-1990, 1990-1995. También fue senador suplente en los períodos 1967-1972 y 1990-1995.

[462] Guzmán Acosta y Lara fue miembro del batllismo del Partido Colorado. Fue diputado en representación de Durazno en las legislaturas 1959-1963 y 1963-1967. Se desempeñó como ministro de Trabajo entre 1967 y 1968.

[463] Ángel Panizza Blanco fue miembro del batllismo del Partido Colorado. Diputado por Montevideo en el período 1963-1967.

[464] Manuel Flores Mora nació en 1923 y fue integrante de la "generación del 45'". Miembro del batllismo del Partido Colorado, se desempeñó como diputado en tres períodos: 1955-1959, 1959-1963 y 1963-1967. Actuó como ministro de Ganadería y Agricultura en 1967-1968 y ministro de Trabajo por unos meses en 1968. Luego se desempeñó como senador hasta 1972. Falleció en 1985.

[465] El artículo 1 de la ley 13.251 de 1964 estableció una nueva suspensión de los desalojos y lanzamientos de arrendatarios (hasta el 30 de abril de 1965) siguiendo lo estipulado por las leyes 12.603 de 1959 y 12.731 de 1960 que habían establecido prórrogas de igual naturaleza. Todas estas leyes remiten a lo estipulado en los artículos 11, 12 y 18 de la ley 12.100 de 1954 (véase capítulo 6).

En el catorcismo también se procesó una profunda crisis en la década de 1960 cuyas derivaciones nutrieron desde 1962 la conformación de la Unión Batllista y Colorada como plataforma del triunfo de Gestido cuatro años más tarde. Más allá de la muerte del líder César Batlle Pacheco en 1966, la prédica agrarista se fue deshilachando bastante tiempo antes con los decesos de dos figuras de peso en lo que fue la construcción de los años cuarenta: Andrés Martínez Trueba en 1959 y Luis Alberto Brause en 1965. Doce años después de haber inaugurado la actividad del INC como titular del MGA en 1948, Brause continuaba batallando por perfeccionar el régimen de tenencia de la tierra. En 1960 presentó al Senado una propuesta denominada "Reforma agraria y tenencia de la tierra" (1960). La reiteró tres años después bajo la designación de "Transformación de la estructura agraria de país" (1963). Era un proyecto muy escueto con dos artículos relevantes. El artículo 1 disponía la necesidad de destinar doscientos millones de pesos para que el INC pudiese comprar, expropiar o tomar en arrendamiento tierras en el país. En el artículo 2 se establecía la importancia del financiamiento procedente del artículo 7 de la ley 12.670 de 1959 (sobre reforma cambiaria y monetaria) brindando cuarenta millones de pesos anuales (República Oriental del Uruguay, 1970: 480-483). Según sus cálculos significaba destinar el 10% de lo recaudado por dicha ley para atender las necesidades de los productores rurales. En el epílogo de su actuación parlamentaria, la exposición de motivos trazaba el amplio recorrido de la trayectoria de Brause desde los poderes Legislativo y Ejecutivo vinculado a la temática agraria que había inaugurado con un proyecto presentado a la Cámara de Representantes en 1932.[466] El último lustro de la década de 1960 significó el eclipse de aquel batllismo estatista y dirigista mediante nuevas fuerzas, dentro y fuera del Partido Colorado, que tendieron hacia visiones cada vez más liberales en el plano económico. Sin dudas, ello impactó en la mirada hacia la reforma agraria donde comenzaron a prevalecer las posiciones que enfatizaban la necesidad de generar un aumento en la productividad que hemos ejemplificado en el discurso de Frick Davie (1964).

6. LOS CATÓLICOS Y LA DEFENSA DEL "NÚCLEO FAMILIAR"

Aunque hemos analizado en páginas anteriores las iniciativas gubernativas del Partido Nacional sobre la limitación de la tenencia de la tierra en propiedad y en arrendamiento como también la regulación de las sociedades anónimas en el campo uruguayo, debe reconocerse que

[466] En 1932 presentó el proyecto de "Empréstito de tierras públicas" junto a Juan F. Guichón, Luis Batlle Berres, Rogelio C. Dufuor y Clemente I. Ruggia,

varios antecedentes proceden de la bancada católica de la Unión Cívica. Aunque no contaron con una representación parlamentaria numerosa e influyente, sí debe advertirse la relevancia de varios de sus postulados para comprender un clima de época donde se comenzaba a transitar en el "anonimato" de la propiedad agraria.

Los proyectos de la Unión Cívica aparecen durante el primer gobierno blanco, entre 1959 y 1962, precisamente en el mismo momento donde los católicos transitaban su conversión hacia el Partido Demócrata Cristiano y las posteriores fragmentaciones (Cayota, 2014). Presentaron dos propuestas para regular aspectos de la propiedad agraria. Un primer proyecto fue presentado el 24 de noviembre de 1959 por los diputados Venancio Flores[467], Daniel Pérez del Castillo[468] y Gervasio Crespo[469]. La exposición de motivos mostraba el estancamiento de la producción y partía de cuatro máximas para ilustrar sus propósitos legislativos: a) que "la tierra es el punto de apoyo de todo nuestro desarrollo económico"; b) que "el desarrollo agropecuario es imposible sin capital"; c) que la falta de capital en la campaña era "un caso particular en el problema económico nacional"; y d) que "los objetivos de un gran plan agrario son primeramente económicos" (República Oriental del Uruguay, 1970: 364). En tal sentido, se proponía crear un Plan Decenal Agropecuario como forma de diseñar un plan técnico económico que permitiera aumentar la producción agraria con una financiación conjunta entre un empréstito internacional y una parte del ahorro nacional (República Oriental del Uruguay, 1970: 364). Para su puesta en marcha se creaba una Dirección del Plan Decenal Agropecuario, dependiente del MGA (artículo 1) y la conducción de una Comisión Honoraria (once miembros) bajo la presidencia de un funcionario técnico del MGA designado por el Poder Ejecutivo. El resto de los integrantes tendría tres perfiles: una representación técnica designada por el MGA (dos ingenieros agrónomos, un veterinario, un

[467] Venancio Flores nació en 1913. Fue miembro de la Unión Cívica y desde 1966 formó parte del Movimiento Cívico Cristiano (MCC) que se escindió del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Fue diputado en cuatro períodos consecutivos entre 1947 y 1963. Actuó como senador entre 1963 y 1967. En 1966 postuló a la vicepresidencia como compañero de fórmula de Juan Vicente Chiarino por el MCC. Entre 1969 y 1970 integró el gobierno de Pacheco Areco como ministro de Industria y Comercio y como Canciller.

[468] Daniel Pérez del Castillo. Fue miembro de la Unión Cívica y en los 70' de la Unión Radical Cristiana (URC). Fue diputado en dos legislaturas entre 1956 y 1963. En 1971 postuló a la presidencia de la República por la URC.

[469] Gervasio Crespo nació en 1910. Fue miembro de la Unión Cívica y después del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Fue diputado en representación de Canelones en tres períodos entre 1955 y 1967. En 1966 volvió a postular a la Cámara de Representantes, pero no retuvo la banca. En 1971 formó parte de la creación del Frente Amplio.

químico industrial y un abogado) un delegado por cada gremial (ARU, FR, LFAR y CNFR) y por último un contador designado por el BROU.

Los objetivos principales de la Comisión Honoraria estaban centrados en incentivar a los productores rurales propietarios a adoptar tecnología y a mecanizarse. El Fondo Plan Decenal Agropecuario (artículo 8) otorgaría préstamos a plazos entre 15 y 20 años y para lo cual tendría un presupuesto total de mil millones de pesos. Para ser beneficiario se debería cumplir la condición de ser productor propietario. Por lo tanto, la mitad de los productores rurales quedaban excluidos de la población objetivo (República Oriental del Uruguay, 1970: 368). Al mismo tiempo, la propuesta presentó un articulado sobre prohibiciones, reglamentaciones e incentivos para disminuir la superficie en propiedad de personas físicas y/o jurídicas. El artículo 14 limitaba las transacciones de tierra mayores a las 2.000 hectáreas y no se podría detentar la tenencia de tierra en arrendamiento o en propiedad de áreas superiores a las 10.000 hectáreas. Y el mismo artículo determinaba la prohibición de venta y arrendamiento en cualquier extensión a sociedades anónimas y/o comanditarias que no tuvieran acciones nominativas (República Oriental del Uruguay, 1970: 360). El artículo 15 pretendía establecer un 30% de recargo en los impuestos de la tierra en dos casos: a) en los contratos de arrendamientos celebrados con terceros y sin vínculos familiares y b) en los poseedores de superficies superiores a las 10 mil hectáreas (República Oriental del Uruguay, 1970: 361). En el artículo 18 se estimulaba a los propietarios a tener una familia cada 500 hectáreas (mediante la cesión de una fracción, de tierra o de vivienda) con lo cual se exoneraría con el 30% de todos los gravámenes de su explotación y comercialización. Por último, el proyecto retomaba algunas iniciativas que caracterizaron la prédica católica de los años cuarenta (véase capítulo 4) y que se plasmaron con artículos referidos a la colonización ejidal (artículo 19) y las colonias granjas (20 al 23). Más allá de los postulados, el proyecto no fue considerado en el Parlamento.

Un segundo proyecto fue presentado por parte del senador Tomás Brena[470], el 17 de octubre de 1962. Eran 126 artículos que llevaban por nombre "Estatuto de la tierra" y cuya principal

[470] Tomás Brena nació en 1900. Fue miembro de la Unión Cívica y del Movimiento Cívico Católico (MCC). Ejerció la dirección del diario católico *El Bien Público*. Se desempeñó como diputado en cinco períodos consecutivos entre 1938 y 1959. Fue Senador en el período 1959-1963. En 1962 fue participante de la creación del Partido Demócrata Cristiano (PDC) del Uruguay, pero luego se alejó y formó parte del MCC. En 1966 postuló a integrar el Consejo Nacional de Gobierno por el MCC. Publicó varios libros: "*La primera ley de asignaciones familiares, 10*

novedad era sustituir al INC por el Banco Nacional Agropecuario (BNA). Los argumentos de Brena partían de la constatación de los efectos regresivos del "latifundio social", una idea plasmada por el argentino Alejandro Bunge y replicada en los 40' por el socialista Emilio Frugoni (véase capítulo 4). En la exposición de motivos pretendió dejar en claro que la propuesta intentaba tener el equilibrio de no caer en ninguno de los extremos: ni aquel que se movía en la "superficialidad" con que se hablaba de reforma agraria bajo un absoluto desconocimiento, ni tampoco del "simplismo" de intentar enumerar soluciones que después quedaban únicamente en un papel (República Oriental del Uruguay, 1970: 457).

Aunque la exposición de motivos y parte del proyecto reproducía textualmente el ya presentado en 1959 por los diputados católicos, había en él una impronta de larga data en la labor parlamentaria de Brena. A modo de ejemplo, se identificaba la búsqueda por la limitación de "extensiones inmensas" y la necesidad de brindarle protección tanto a los trabajadores rurales (productores y braceros) como a la población procedente de los rancheríos (República Oriental del Uruguay, 1970: 457). Vale recordar que Brena desde 1943 en adelante había bregado por la extensión al ámbito rural de las asignaciones familiares (aprobadas en 1954) y de los consejos de salarios rurales (extendido recién 2005). En definitiva, el foco de su propuesta se circunscribía a la "defensa del núcleo familiar y la explotación directa y personal de quien trabaja la tierra" (República Oriental del Uruguay, 1970: 458). Reconocía explícitamente la inspiración en el proyecto de Ley de Reforma Agraria de Venezuela de febrero de 1960 (República Oriental del Uruguay, 1970: 459).

Retomaba lo que sus correligionarios habían plateado en relación a una Comisión Nacional de Desarrollo Agropecuario (artículo 6) con carácter honorario, de once miembros y una duración de diez años en el cargo. Sin embargo, modificó aspectos de su integración: un presidente designado por el Poder Ejecutivo; un delegado del BNA; un delegado de CNFR; dos delegados entre tres gremiales (ARU, FR y LFAR); dos delegados de productores de granja; un delegado de la Federación Nacional de Cooperativas de Producción; un delegado de la Federación Nacional de Cooperativas de Consumo; un delegado de Facultad de Agronomía; y un delegado de facultad de

---

años de lucha por su consagración, 1933-1943" (1977) y "*El pensamiento y la Acción Social de los católicos en el Uruguay"*, Barreiro y Ramos, Montevideo (1980). Falleció en 1988.

Veterinaria. Una vez conformada dicha comisión tendría, por ejemplo, el cometido de definir los límites máximos de superficie de las personas físicas y/o jurídicas (artículo 7).[471]

El proyecto avanzaba en tres asuntos cardinales, algunos ya insinuados en el proyecto de 1959. En primer término, limitaba las actividades de las sociedades anónimas o en comandita, por un lado, a través de la obligatoriedad de que sus acciones al portador se convirtieran en acciones nominativas (artículo 23) y, por otro lado, con la prohibición de que pudieran acceder al arrendamiento y/o medianería (artículo 35). Este parece ser el primer antecedente legislativo sobre la regulación de las sociedades anónimas, amplificado más tarde por las propuestas de los gobiernos blancos ya analizadas en los apartados anteriores. En segundo término, el artículo 28 establecía un impuesto del 100% de contribución inmobiliaria a los "propietarios de inmuebles rurales domiciliados en el extranjero", incluyendo al capital accionario de una sociedad procedente desde el exterior. En tercer término, se limitaban los arrendamientos y medianerías de personas físicas en un límite máximo de 2000 hectáreas. Se podría extender dicha área hasta 2500 hectáreas en casos donde el área arable no superara el 35% de la superficie.

Uno de los aspectos más llamativos fue la creación de un BNA que sustituiría al INC. Estaría dirigido por un directorio de cinco miembros (artículo 82) con un presidente electo por el Poder Ejecutivo, un delegado por los bancos (BROU y BHU); y tres de las entidades rurales (ARU, FR, LFAR, CNFR, Federación Nacional de Cooperativas de Consumo y la Federación Nacional de Cooperativas de Productores) (República Oriental del Uruguay, 1970: 450). A diferencia del INC, se eliminaba la representación política de los partidos en el directorio. Su estructura funcional se completaría con el traspaso de los funcionarios provenientes del INC (artículos 122), pero no se apreciaban otras modificaciones significativas. El cometido esencial del BNA sería el otorgamiento de créditos para que los productores pudieran acceder a tierras bajo el régimen de tenencia en propiedad. El artículo 98 fijaba que el monto de los préstamos no podría superar el 85% del capital necesario para la transacción, con un plazo de hasta 30 años y un interés legal del 12% (República Oriental del Uruguay, 1970: 453).

Sobre la adquisición de tierras se estableció la expropiación como mecanismo principal. Aunque había varios criterios, unos de los más relevantes era expropiar a las propiedades de 4.000

[471] Sobre el Plan Decenal de Fomento se reitera el proyecto de 1959, véase artículos 63 a 78.

hectáreas y más (aunque con algunas salvedades fijados en los artículos 8, 10 y 12 que refieren a casos "ejemplares"). Sin embargo, el artículo 118 garantizaba que no serían expropiados aquellos inmuebles explotados directamente por sus dueños, aunque se excluía de esta disposición el régimen de sociedades anónimas. En el artículo 119 establecía la preferencia de compra por parte del BNA en los casos donde los propietarios de inmuebles de superficies igual o mayores a 500 hectáreas quisieran realizar una transacción. Resulta ser un mecanismo muy similar al artículo 35 de la ley 11.029, aunque determinaba una superficie menor para la época si tiene en cuenta que el INC manejaba el doble de área, es decir, 1.000 hectáreas.

Sobre su capital se ocupan los artículos 88 y 89 donde se establece que tendría un capital de 500 millones de pesos conformado por la transferencia del ya existente en el INC, a lo que se agregaría una serie de impuestos del orden del 1% en los beneficios de ANCAP, BSE y de la banca oficial y privada (con excepción de los créditos rurales). Por otra parte, se emitirían títulos de deuda por un monto de 200 millones de pesos con un interés del 10% (República Oriental del Uruguay, 1970: 451).

En el perfil de aspirantes (artículo 97) se podría listar un conjunto amplio de sectores sociales, pero en el artículo 107 se precisan más específicamente las preferencias respecto a las adjudicaciones, a saber: a) personas con conocimientos especiales en la explotación o recuperación de tierras; b) padres de familia con hijos a su cargo; c) vecinos o con afincamiento en la zona donde se efectúa la adjudicación; y d) productores agrarios con un lapso suficiente como patrones o empleados. (República Oriental del Uruguay, 1970: 454). Dichas propuestas no fueron aprobadas, aunque sí fueron influyentes desde el punto de vista intelectual. A pesar del escaso peso parlamentario, los católicos generaron repercusiones con sus planteos. Por ejemplo, en la propuesta de Brena de 1960 se identifican algunos postulados que más tarde fueron incorporados a los planteos realizados por el Partido Nacional entre 1962 y 1965.

Esa fue la última propuesta legislativa que presentaron los católicos. Aunque al principio ya constituidos como PDC obtuvieron una buena votación, en 1962 con el 3% del electorado, que les permitió mantener una banca en el Senado. Luego, ingresaron en una etapa de fragmentaciones políticas con la existencia de dos representaciones políticas durante los sucesivos comicios previo a la dictadura civil-militar. En 1966 algunos líderes históricos de la talla de Vicente Chiarino, Venancio Flores, Horacio Terra Arocena o Tomás Brena abandonaron las filas del PDC y

conformaron el Movimiento Cristiano Católico (MCC) que obtuvo un magro desempeño electoral en 1966 con apenas el 0,3%. Al poco tiempo el MCC se desarticuló. Una nueva fragmentación ocurrió en 1971, por un lado, el PDC bajo el liderazgo de Juan Pablo Terra adhirió a la creación del Frente Amplio, que alcanzaría el 18% del electorado en sus primeras elecciones.[472] En cambio, otros dirigentes decidieron emprender un nuevo camino y postular con otro lema, la Unión Radical Cristiana, bajo los liderazgos de Daniel Pérez del Castillo y Miguel Saralegui. Se presentaron a las elecciones de 1971 y obtuvieron apenas el 0,5% de los votos.

7. LA TIERRA Y LA IZQUIERDA: ¿UNA LUCHA ENTRE OTRAS LUCHAS?

En la década de 1960 los socialistas y comunistas tendrían nuevas definiciones ideológicas que derivaron en miradas tácticas diferentes. El 4 de junio de 1959 los representantes socialistas Arturo Dubra[473], Vivián Trías y Gualberto Damonte presentaron una iniciativa para modificar varios artículos de la ley 12.100 de 1954 sobre arrendamientos rurales. En el articulado aparecieron dos disposiciones fundamentales: por un lado, la regulación de un nuevo plazo mínimo de los arrendamientos fijado en 33 años (artículo 11) y, por otro lado, el congelamiento de su precio por el mismo plazo (artículo 19). Una tercera disposición de relevancia consistía en la modificación del artículo 62 pretendiendo prohibir la compra de tierras a aquellas personas físicas y/o jurídicas que ya poseyeran 2500 hectáreas o más. La iniciativa no tuvo demasiadas repercusiones y sería la última propuesta socialista presentada al Parlamento en este período.

Con Trías en el lugar de nuevo secretario general desde 1960 se hizo visible la mutación hacia un "socialismo nacional" que desplazó al "socialismo democrático" dentro del Partido Socialista.[474] La nueva concepción ideológica llevó a desconfiar cada vez más de los alcances de la democracia liberal, al tiempo que fue aproximando a los socialistas hacia el leninismo y el nacionalismo popular.[475] Todo ello sirvió de plataforma para una nueva estrategia que se cimentó

[472] En las elecciones de noviembre de 1971 el Frente Amplio concurrió bajo el lema del PDC.

[473] Miembro del Partido Socialista. Fue Diputado en cuatro períodos: 1947-1951, 1951-1955, 1955-1959 y 1959-1963.

[474] En 1963, Frugoni renunció al Partido Socialista (Yaffé, 2016: 137). En los primeros meses de 1963 escribió una serie de columnas despotricando contra la nueva conducción del PS. Para más detalles sobre dicho intercambio, véase: *Marcha*, "Asesinato a traición". (25 de enero de 1963, número 1142. Página 7); "Nueva respuesta a Frugoni" (15 de febrero de 196, número 1145. página 7) y *El Sol*, "Declaración de nuestro partido" (27 febrero 1964); "Respuesta a Frugoni", Vivian Trías (13 marzo 1964).

[475] En 2018 documentos de los servicios de inteligencia de la Státní bezpečnost (StB) de Checoslovaquia sacudieron a la izquierda uruguaya. Dicha documentación revela que Trías, bajo el nombre de "agente Ríos", actuó como espía para ese país entre 1956 y 1977. Un interesante estudio sobre esta revelación, se encuentra en la reciente

en la posibilidad de establecer alianzas con otros actores sociales y políticos. Allí las únicas excepciones serían los partidos tradicionales (concebidos como representantes de la "burguesía") y el Partido Comunista (Yaffé, 2016: 136-147). En 1962 los socialistas formaron una alianza (denominada Unión Nacional y Popular) con un grupo escindido del Partido Nacional que lideraba Enrique Erro y otras agrupaciones (Yaffé, 2016:143-144).[476] Acudieron bajo el lema de Unión Popular (UP) a las elecciones de 1962 y obtuvieron el 2,3%. La UP consiguió dos bancas de diputados que fueron para el grupo de Erro y los socialistas se quedaron sin representación. En 1966 volvió a presentarse a los comicios bajo el lema Partido Socialista y obtuvieron el 0,9% (Caetano y Rilla, 1995: 24). Los resultados electorales excluyeron a los socialistas del Parlamento por dos legislaturas, entre 1962 y 1971. En ese contexto, se fue construyendo una nueva mirada teórica sobre los problemas agrarios a partir de Trías con dos cuestiones novedosas. En primer lugar, la reforma agraria se estimaba estratégica para mejorar el nivel de vida de las "masas campesinas" y para garantizar el desarrollo económico del país (González Sierra, 1994: 47-48). En su obra *Reforma agraria en el Uruguay*, Trías (1961) apuntaba a su urgente necesidad partiendo de tres premisas: a) el estancamiento de la producción ganadera cuyos diagnósticos coincidían en que era visible desde los años treinta; b) la fuerte concentración de la tenencia de la tierra donde según su estudio unas 500 familias poseían la totalidad de la tierra agropecuaria uruguaya; y c) el evidente atraso técnico de la producción agraria. En tal sentido, Trías sostendría que "el régimen de tenencia está dominado por dos realidades igualmente antieconómicas y antisociales: latifundio y minifundio" (Trías, 1990: 83). En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, había que propiciar la organización sindical en el medio agrario donde se identificaba a los trabajadores rurales como "la clase social más explotada del Uruguay" (Trías, 1961: 60).

investigación de López D'Alessandro (2019) donde analiza la documentación de la inteligencia checoslovaca y aporta otra mirada para comprender el acercamiento de los socialistas uruguayos hacia el marxismo-leninismo. Para una mirada contrapuesta, véase: Michal Zourek (2020).

[476] También fueron parte de la alianza el Frente Avanzada Renovadora (FAR) y la agrupación Nuevas Bases donde estaban intelectuales que anteriormente fueron afines al ruralismo como Roberto Ares Pons (Ares Pons, 2020). En 1964 el PS y Nuevas Bases ya estaban fuera de la UP. Véase: *El Sol*, "Nuevas Bases se retira de la Unión Popular. Rectificamos algunos de sus juicios", 24 de enero de 1964.

FOTOGRAFÍA 1. Portada de *El Sol*, 27 de febrero de 1964.

el sol

Viernes 28 de febrero de 1964 — Nº 196 — Precio: $ 1.00

LOS CAÑEROS DEL NORTE Recorren Un Nuevo Camino

MIRADAS QUE ACUSAN Y DAN RAZON A LA LUCHA "POR LA TIERRA Y CON SENDIC"

Editorial

La lucha por la tierra y la unidad de acción

Guillermo Bernhard

Origen y desarrollo de la controversia chino-soviética

En enero de 1964, un mes antes de comenzar la marcha de los integrantes de UTAA hacia Montevideo, un editorial de *El Sol* mostraba su clara posición: "la lucha de los cañeros, imbuida del espíritu generoso y batallador de Raúl Sendic, adquiere así una significación trascendente. Su causa se identifica con la causa de la Reforma Agraria, que es lo mismo que decir de la liberación nacional, ya que ésta no se logrará mientras el suelo patrio siga en manos de una pequeña y

poderosa minoría que lo acapara".[477] En siguientes notas y editoriales fueron repasando los principales acontecimientos y preparativos para que los asalariados cañeros accedieran a las tierras del "latifundio improductivo" de Silva y Rosas.[478]

Ante la inminente partida de la larga marcha de más de 600 quilómetros que separan Bella Unión de Montevideo, *El Sol* hizo un llamado a su militancia para redoblar los apoyos. Con una nota titulada "cañeros, responsabilidad socialista" se daban algunas orientaciones: "¿Cómo debe efectuarse esa solidaridad? Organizando en los sindicatos, centros estudiantiles, comités barriales, etc. campañas de esclarecimiento sobre las causas que movilizan a los cañeros y recolectando víveres, dinero, ropas, medicinas, etc. Todo sirve. Toda pequeña contribución es valiosa".[479] Ese mismo día, un editorial de Vivían Trías recalcaba que "la lucha por la tierra no es, pues, una consigna traída desde la ciudad, importada por 'agitadores', sino que ha surgido de la misma entraña de las contradicciones de clases imperantes en el litoral norte".[480] En una interpretación en clave regional, no debe perderse de vista que el contexto de esta movilización acontecía al mismo tiempo en que se produjo el golpe de Estado en Brasil y el exilio de Francisco Julião, un bastión para la intelectualidad de izquierda uruguaya con interés en los procesos agrarios.[481] En ese marco, el seguimiento, el apoyo y la solidaridad hacia los "peludos" de Bella Unión se fue intensificando cada día más en las páginas de *El Sol* y 1964 ofrece decenas de notas y editoriales que van desde la concepción del "ejemplo" de lucha que significaron los "peludos" hasta la defensa a ultranza de la radicalización de los métodos como postura para confrontar la violencia policial de los meses de mayo y junio.[482] En el capítulo siguiente se presenta en mayor detalle la historicidad del campo en disputa, propiedad de las familias Silva y Rosas, así como también los resultados de las movilizaciones. Lo que debe consignarse aquí es el cambio de postura de los socialistas que con el devenir de los años se fue radicalizando, incluso parte de sus militantes confluyeron en el MLN-

---

[477] *El Sol*, "Tierras sin hombres, hombres sin tierras", 24 de enero de 1964.

[478] Véase: *El Sol*, "El ejemplo y la lucha de los 'peludos'", Andrés F. Cultelli (24 de enero de 1964); "Cañeros. Preparan la marcha" (13 de febrero de 1964); "'Por la tierra y con Sendic' consigna de los cañeros de UTAA hacia Montevideo" (20 de febrero de 1964).

[479] *El Sol*, "Cañeros, responsabilidad socialista" (20 de febrero de 1964).

[480] *El Sol*, "La lucha por la tierra", Vivían Trías (20 de febrero de 1964).

[481] *El Sol*, "El manifiesto de Francisco Julião" (1 de mayo de 1964); "Julião: la llama no se extinguirá" (12 de junio de 1964).

[482] Véase: *El Sol*, "Los cañeros marcan una hora de definiciones. Se está con ellos o contra ellos" (13 de marzo de 1964); "El compromiso de la clase trabajadora con los cañeros", Julio Muñoz (13 de marzo de 1964); "Aprendamos de los cañeros" (1 de mayo de 1964); "Libertad para Nicolás Estevez". (15 de mayo de 1964); "Cronología de la infamia policial", Julio Muñoz (15 de mayo de 1964).

T, siendo el caso más paradigmático Raúl Sendic Antonaccio.[483] En parte, las diferencias tácticas explican los choques y desencuentros con la otra izquierda, la comunista.

Los comunistas en cambio apostaron a una lucha parlamentaria y de acumulación de fuerzas. En las elecciones de 1962 y 1966 se presentaron como Frente de Izquierda de Liberación (FIDEL), intentando tejer alianzas con otras agrupaciones. En 1962 obtuvieron el 3,6% de los votos que otorgó una banca al senado y tres de diputados. En 1966 consiguieron el 5,7% del electorado que marcó un aumento del número de parlamentarios: cinco diputados y un senador (Caetano y Rilla, 1995: 24). En esa estrategia, desde mediados de los cincuenta, transitaron paulatinamente hacia el artiguismo como fuente de doctrina y justificación política, poniendo foco en el debate agrario y la centralidad de la reforma agraria. Allí se fue generando una mayor proximidad hacia el campo con la participación de militantes sindicales y políticos en los procesos de agremiación rural. En ese contexto, la nueva lógica del diario *El Popular* desde febrero de 1957 intentó aproximar los problemas campesinos a sus militantes del medio urbano. En mayo de 1962 la portada de *El Popular* mostraba una fotografía junto a una breve crónica de la visita de los cañeros a la redacción del diario y siendo recibidos por el director, el diputado Enrique Rodríguez, quien les auguró un "pleno triunfo" en sus reclamos sindicales.[484] Ese accionar sumado a la cobertura y la prédica de defensa de los intereses de los asalariados rurales, entre ellos los "cañeros", sería una constante de la labor periodística y militante de los comunistas.[485] Un ejemplo se encuentra en la imagen de una mujer junto a su bebé en pleno desarrollo de la marcha de 1964 bajo el título de "símbolo del drama de los cañeros".

[483] Raúl Sendic nació en 1925. Fue secretario general de la Juventud Socialista entre 1950 y 1952 y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Socialista. A mediados de los cincuenta comenzó a organizar trabajadores de los arrozales en el este del país. Desde 1957 residió en Paysandú, luego de acudir junto a María Julia Alcoba (a pedido de la Comisión de Disciplina del Partido Socialista) para "desalojar" una "intervención trostkysta" de la casa socialista del departamento sanducero (Blixen, 2010). Allí, comienza su actividad de apoyo a sindicatos sanduceros, entre ellos los remolacheros. Más tarde, fue organizador del sindicato de Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas en Bella Unión y líder del MLN-T. En enero de 1967, ya en clandestinidad, renunció al Partido Socialista. (Yaffé, 2016: 159). Falleció en 1989. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Artigas.

[484] *El Popular*, "Los cañeros en nuestra casa", 18 de mayo de 1962, portada.

[485] La primera nota gráfica que he rastreado de *El Popular* sobre los cañeros de Bella Unión data de 1960 en la azucarera Santa Rosa. Véase, *El Popular*, "Desde niño trabajar de sol a sol" (18 de diciembre de 1960). Allí se plantea que "se ve a un obrero que apenas cuenta con 14 años. Efectúan, como los mayores, agotadoras jornadas. Muchos de ellos, desde los 9 años ya están en los surcos, aportando el sustento para sus hogares. No han podido ir a la escuela: el analfabetismo cobra nuevas víctimas". De allí la presencia del sindicato de UTAA en las páginas de *El Popular* será una constante, al menos, entre 1960 y 1965.

FOTOGRAFÍA 2. Portada de *El Popular*, 23 de febrero de 1964.

Un salto cualitativo sucedió a partir del sábado 12 de octubre de 1963 cuando se inauguró una sección específica de temas agrarios con una aparición semanal, todos los sábados, denominada "El campo, ancho y ajeno". En sus páginas era habitual contar con opiniones de Pedro Aldrovandi, un organizador de sindicatos de trabajadores rurales. En otro orden, también se identifican esfuerzos teóricos para vincular la reforma agraria con aspectos tradicionales de la historia uruguaya estuvo en una serie de artículos publicados en 1964 en la Revista *Estudios* donde Lucía Sala y Nelson de la Torre analizaron el proceso revolucionario oriental y el papel de

Artigas.[486] Ello fue acompañado también por un mayor desarrollo teórico a través de publicaciones realizadas en dicha revista para describir la situación del campo uruguayo.[487]

Todo este proceso de inspiración y acumulación se encuentra en un proyecto de reforma agraria presentado en 1966 ante las dos cámaras. El 28 de junio fue elevado por el senador Enrique Rodríguez y fue reiterado unos días después, el 6 de julio, por los representantes Rodney Arismendi, José Luis Massera y Ariel Collazo. Con el legado artiguista como fundamento y las experiencias más próximas de Guatemala y Cuba, la propuesta partía de que "la tierra es un bien social; su uso y la riqueza que produce deben atender, en primer término, a los intereses generales y el bienestar de la comunidad nacional" (República Oriental del Uruguay, 1970: 597). Además, la exposición de motivos presentaba una sesuda argumentación con base en datos censales y los primeros resultados de la CIDE, para fundamentar, entre otras cosas, el estancamiento absoluto de la producción (cabezas de vacunos, cabezas de ovino o en la producción de trigo) o la importante concentración de la tierra donde el 4% de los propietarios detentan el 57% de superficie del país en predios de 1.000 y más hectáreas (República Oriental del Uruguay, 1970: p. 627).

El objetivo era la transformación de las estructuras agrarias como paso previo para fomentar el progreso de la industria manufactura y el mercado interno, en especial de las ramas vinculadas a lo agrario. Algo subyacente era la pretensión de mejorar las condiciones de vida de las "masas trabajadoras". Para ello era preciso articular dos espacios de planificación económica bajo el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Banco Agrario Nacional (BAN). Estás ideas constituían en cierta manera una sofisticación de la propuesta que los comunistas habían planteado en la coyuntura 1946-1947. Por un lado, el INCRA sería el encargado de regular, fijar y actualizar los cometidos de la ley (artículos 16 y 17) y estaría dirigido por un directorio de nueve miembros (artículo 18) con los siguientes integrantes: el presidente designado por el Poder Ejecutivo; dos representantes de la Universidad de la República; dos de la Central de Trabajadores del Uruguay; dos representantes de las cooperativas agropecuarias; dos representantes de los campesinos individuales agricultores y ganaderos. Por otro lado, según el artículo 21, el BAN estaría dedicado a conceder créditos a la producción ganadera y agrícolas para

[486] Véase: *Estudios*, "Sobre Artigas y la Revolución Oriental", aparece en los números 29, 30 y 31 correspondientes a 1964.

[487] Véase: *Estudios*, "La medianería, resto feudal en el campo uruguayo", Hugo Ibarburu (número 2, abril-mayo 1956, pp70-73) y "Por la revolución agraria antiimperialista, primer tramo en el camino hacia el establecimiento del régimen socialista en el Uruguay", José Luis Massera (número 10, setiembre de 1958, pp. 45-66).

la industrialización de sus productos. Tendría un capital inicial de mil millones de pesos aportados por el Estado con fondos provenientes del ahorro público (artículo 22) y se le autorizaría a emitir Bonos de Reforma Agraria por un monto inicial de diez mil millones de pesos. Sus acciones estarían dirigidas por un directorio de cinco miembros, según el artículo 23, con las siguientes representaciones: el presidente designado por el Poder Ejecutivo: dos delegados del INCRA; uno de las cooperativas agropecuarias y otro de los campesinos individuales. En ninguna de las dos instituciones proyectadas había representantes de los partidos políticos ni de las gremiales tradicionales del sector agropecuario.

En términos concretos, el proyecto se presentaba como una versión más radical de las posturas anteriormente analizadas. Por lo tanto, limitaba la propiedad en hasta 2000 hectáreas (artículo 2), salvo algunas excepciones debidamente fundadas. Avanzaba un paso más en relación a los extranjeros, estableciendo la prohibición de que sean propietarios o de que integren sociedades (artículo 3). Además, se establecía que solo habría tres regímenes de tenencia (propiedad, enfiteusis y arrendamiento) y que las sociedades anónimas, comanditarias o SRL no podrían ser propietarias de tierra en el país. Se determinaba la expropiación de los predios de 2000 y más hectáreas, por lo que se establecía ese nivel como superficie máxima (artículo 6). Las expropiaciones realizadas se pagarían con bonos de reforma agraria amortizables a 30 años con un interés del 5% anual.

La tierra administrada por el INCRA podría ser adjudicada en dos modalidades (artículo 7), a saber: a) mediante entrega de tierras en régimen de propiedad, enfiteusis o arrendamiento; o b) bajo la explotación directa del INCRA a través de trabajo cooperativo o asalariado. En el artículo 8 se exponen los sujetos sociales que serían priorizados con base en el siguiente perfil:

- Peones, medianeros, arrendatarios, ocupantes que las trabajaban anteriormente (art. 12 define que tendrán prioridad de trabajar como asalariados o cooperativistas en el predio del art. 7 literal b);
- Parientes de los antiguos propietarios hasta el segundo grado de consanguinidad;
- Agricultores o ganaderos con explotaciones antieconómicas por sus pequeñas áreas;
- Agricultores o ganaderos con menos de cinco años de desalojados;
- Habitantes de los rancheríos y de los suburbios de los centros poblados;

- Toda persona que careciendo de tierras manifieste su voluntad y acredite aptitudes para la producción agropecuaria.

En otro orden el artículo 14 daba garantías para la herencia en las adjudicaciones en términos individuales, ya sea en propiedad, arrendamiento o enfiteusis.

Como era esperable, está iniciativa no contó con el aval parlamentario y quedó desechada antes de su debate. El 5 de febrero de 1971, socialistas y comunistas confluyeron (junto a los católicos del PDC que vimos en el apartado anterior) en la fundación del Frente Amplio que obtuvo el 18,3% del electorado de ese mismo año. De allí en más abogaron por una reforma agraria en las propuestas programáticas del Frente Amplio.

CAPÍTULO 8

LA TIERRA Y LOS RASTROJOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA (1959-1973).

Viene, viene, vendrá
¡no trae otra divisa que la Libertad!
Dicen que en Higueritas,
cuentan que en Zapará,
su voz entera anduvo
reclamándola.
Lo saben los cañeros,
lo sabe el peón rural;
los paisanos sin tierra,
caballo ni pan.

Alfredo Zitarrosa, fragmento de "viene, viene" (1984)

0. INTRODUCCIÓN

En marzo de 1959 asumió el nuevo gobierno del Partido Nacional, pero hasta julio no hubo cambios de autoridades en el directorio del INC. A finales de marzo se registraron importantes lluvias que no disminuyeron por el lapso de un mes, causando inundaciones de grandes proporciones que impulsaron al gobierno blanco a decretar medidas prontas de seguridad para afrontar la situación. Ante este escenario, en junio de 1959, el director Riet propuso que se recurriera al Parlamento solicitando cuatro millones de pesos como forma de alivianar el pago de las rentas de los colonos durante ese año y difiriendo el plazo de sus obligaciones hasta cinco años, siguiendo lo previsto por el artículo 68 de la ley 11.029.[488] Todo ello era el lastre de las dificultades financieras que el INC tenía en materia presupuestal desde 1955. El 2 de julio de 1959 fue último día que sesionó el directorio con mayoría colorada y el director Morelli realizó una intervención que describe a la perfección dicha coyuntura:

> hace 11 años que esta Institución recibió 93.000 hás de tierras, $1.000.000 en efectivo y 23 millones en deuda que, vendidos, fueron menos de 20 millones. Posteriormente se le entregaron 3 millones más en títulos de deuda. Hoy tiene 211.000 hás de tierras, que valen varias veces el capital inicial y una liquidez que puedo afirmar, que, en relación al capital del Instituto, no tiene ninguna Institución Oficial en el Uruguay (…) Solo tengo que lamentar, que la demora del Poder Legislativo en aumentar el capital del Instituto Nacional de Colonización, cortase las adquisiciones de campos para atender los miles de pedidos de tierras por parte de quienes quiere pasar a colonos del Instituto Nacional de Colonización, para entonces tener un

[488] Directorio del INC, Acta 1786, resolución 6 (4 de junio de 1959).

> más racional trato por parte del propietario, mora racionalizada, préstamos para mejoras etc; y finalmente la posibilidad de adquirir la tierra que trabaja a un precio socialmente justo.[489]

En ese clima se realizaba la transición política en el INC durante 1959, que daba inicio a la mayoría nacionalista. Este capítulo tiene el cometido de presentar y analizar los hechos más salientes de las cuatro gestiones gubernamentales en materia de políticas de tierras públicas en Uruguay entre 1959 y 1973, dos de ellas con mayoría blanca y las dos últimas con mayoría colorada. Como veremos más adelante, la conformación del directorio siguió el criterio de asignación político-partidario y, aunque una nueva conformación entró en vigor con la Constitución de 1967, desde 1969 existió una "intervención" debido a la primacía de las medidas prontas de seguridad en las decisiones del Poder Ejecutivo.[490] En el período de referencia se aprecian dos ritmos diferentes de incorporación de tierras: en la administración nacionalista entre 1959 a 1967 hubo un promedio de 2.707 hectáreas compradas por año en comparación a las 15.822 hectáreas que se registran durante los gobiernos con mayorías coloradas entre 1968 y 1973. Sin embargo, se modificaron los perfiles de los sujetos sociales agrarios priorizados y se apostó a la figura de colonos propietarios, un rasgo sensiblemente diferente al período 1948-1958. A continuación, se desarrollan estos y otros aspectos centrales de la política del INC entre 1959 y 1973.

1. LOS DIRECTORIOS DEL INC (1959-1973).

El cambio de gobierno en 1959 implicó el enroque dentro de la composición del directorio del INC: tres para el Partido Nacional y dos para el Partido Colorado hasta julio de 1967. Como vimos en el capítulo anterior, el primer colegiado blanco designó como ministro de Ganadería y Agricultura a Carlos V. Puig, quien se encargó el 22 de julio de abrir el acto protocolar de asunción de mando de las nuevas autoridades. El ministro expresó que:

> colonización significa realizar para la República una obra positiva desde el punto de vista técnico; es proporcionar tierras al hombre que las reclama y, además, tiene aptitudes y decisión para trabajarlas; es adoptar una política en consonancia con los requerimientos de todos los sectores de la producción agropecuaria. Dar tierras sin planes no es realizar política colonizadora; y darlas sin asistencia técnica, que asegure la conservación y mejoramiento de sus condiciones productivas, es realizar una política de tierras estrecha. Será menester que

[489] Directorio del INC, Acta 1799 (2 de julio de 1959).

[490] Refiere a la regulación del numeral 17 del artículo 168 de la Constitución de la República de 1967. Para más detalles sobre su aplicación en el período 1959-1973, véase el capítulo 7.

todas las tierras sean trabajadas por hombres que vivan en ellas y sepan en todo momento, agradecer a esas tierras el fruto que brindan.[491]

Al finalizar su alocución, Puig presentó uno por uno a los integrantes del nuevo directorio liderado por un herrerista, el ingeniero agrónomo Helvio Martínez Róspide como presidente.[492] El discurso del nuevo presidente puso énfasis en "inculcarle al colono, la más absoluta confianza en éste, SU Instituto" al mismo tiempo que sobre el funcionariado refirió su deseo que "entre la retribución y el rendimiento traducido en producción, exista el lógico y justo equilibrio que no pueda ser destruido por agentes exteriores y ajenos".[493]

Tabla 2. Integrantes del directorio del INC, entre julio 1959 y junio 1973

Período	Presidente	Vicepresidente	Vocal	Vocal	Vocal
22/07/1959-03/10/1961	Helvio Martínez Róspide	Juan Antonio Ribeiro	Antonino Bosco	Horacio Bianchi	René Demolin
03/10/1961-25/06/1962	Helvio Martínez Róspide	Juan Antonio Ribeiro	VACANTE	Horacio Bianchi	René Demolin
26/06/1962-02/10/1962	Helvio Martínez Róspide	Juan Antonio Ribeiro	Tiburcio Mendoza	Horacio Bianchi	René Demolin
03/10/1962-12/11/1962	Helvio Martínez Róspide	Juan Antonio Ribeiro	Tiburcio Mendoza	VACANTE	René Demolin
13/11/1962-17/05/1963	Helvio Martínez Róspide	Tiburcio Mendoza	Héctor Maino	Eduardo Olarte	René Demolin
17/05/1963-01/02/1966	Martín M. Ois	Eduardo Vargas Garmendia	Juan Antonio Ribeiro	Nelson Rodríguez Caviglia	Daniel Armand Ugón
08/03/1966-24/01/1967	Martín M. Ois	Eduardo Vargas Garmendia	Juan Antonio Ribeiro	Nelson Rodríguez Caviglia	Ventura Buscarons Dotta
14/02/1967-13/07/1967	Alfredo Lara Guichón	Eduardo Vargas Garmendia	Juan Antonio Ribeiro	Nelson Rodríguez Caviglia	Ventura Buscarons Dotta
13/07/1967-29/10/1968	Claude Galland	Bernardo Porras Larralde	Ricardo Hodges	Jorge Lagarmilla	Enrique Magliano Centeno
29/10/1968-14/01/1970	Claude Galland	Bernardo Porras Larralde	Jorge Cassarino	Jorge Lagarmilla	Enrique Magliano Centeno
14/01/1970-18/11/1970	VACANTE	Bernardo Porras Larralde	Jorge Cassarino	Jorge Lagarmilla	Enrique Magliano Centeno
26/11/1970-04/06/1973	Guillermo Newton	José E. López Laphitz	Jorge Cassarino	Jorge Lagarmilla	Enrique Magliano Centeno

Fuente: elaboración propia con base en las actas del INC, período 1959-1973.

[491] Directorio INC, Acta 1800 (22 de julio de 1959).

[492] Helvio Martínez Róspide fue candidato a diputado por Florida en 1958 por la lista 6 del herrerismo, pero no alcanzó la banca. Se desempeño como presidente del INC desde el 22 de julio 1959 hasta el 17 mayo 1963. Luego fue presidente del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) entre 1966 y 1967.

[493] Directorio INC, Acta 1800 (22 de julio de 1959).

Para acompañarlo fueron designados los nacionalistas Juan Antonio Ribeiro[494] como vicepresidente y Antonino Bosco como primer vocal.[495] Por la oposición colorada se integraron el ingeniero agrónomo Horacio Bianchi[496] y el químico farmacéutico René Demolin.[497] En 1962 se registraron varios cambios en el directorio, hubo dos relevos en filas nacionalistas: Tiburcio Mendoza[498] sustituyó a Bosco (que había renunciado en 1961) y Héctor Maino[499] lo hizo en lugar de Ribeiro, quien se dedicó de lleno a la campaña electoral de ese año. En tiendas coloradas, la salida de Bianchi fue ocupada por Eduardo R. Olarte.[500]

En 1963 ingresó un nuevo directorio que mantuvo la mayoría blanca. El 17 de mayo fue el acto protocolar donde asumieron las autoridades entrantes en un evento que contó con la palabra del ministro y los presidentes del INC, el entrante y el saliente. Wilson Ferreira Aldunate en su investidura de ministro de Ganadería y Agricultura señaló que "desearía ver al Instituto Nacional de Colonización con un mayor capital, pero no con la soberbia de creer que adquiriendo tierras y distribuyéndolas va a solucionar los problemas agrarios. Con asistencia, créditos e impuestos puede lograrse ese objetivo".[501] A pesar del predominio de la interna de la UBD dentro del Partido Nacional, la presidencia del INC recayó en un veterano dirigente del ruralismo: Martín M. Ois.[502]

---

[494] Juan Antonio Ribeiro era miembro del sector Unión Blanca Democrática (UBD) del Partido Nacional. Fue integrante del directorio del INC en dos ocasiones: entre el 22 julio 1959 y el 16 octubre 1962 y entre el 17 mayo 1963 y el 13 julio 1967.

[495] Antonio Bosco era miembro del herrerismo del Partido Nacional. Fue director del INC entre el 22 julio 1959 y el 3 octubre de 1961 (renuncio para asumir una banca parlamentaria). Se desempeño como diputado en representación del departamento de Colonia en tres períodos: 1955-1959; octubre 1961 a febrero 1963; 1967-1972.

[496] Horacio Bianchi era miembro del Partido Colorado donde había sido edil por el departamento de Colonia, presidiendo la Junta departamental entre 1955 y 1958. Se desempeñó como director del INC entre el 22 julio 1959 y el 2 octubre 1962, momento en que renunció para dedicarse a la campaña política de noviembre de 1962. Ese año resultó electo para integrar el Concejo departamental de Colonia para el período 1963-1967.

[497] René Demolin fue colono del INC en la colonia Bernardo Berro en el departamento de Canelones entre 1953 y 1969. Era miembro del batllismo del Partido Colorado donde fue columnista del diario *Acción*. Se desempeñó como director del Instituto Nacional de Colonización (INC) entre 22 julio 1959 y 17 mayo 1963.

[498] Tiburcio Mendoza era miembro del herrerismo del Partido Nacional. Integró lugares nominales en las listas al Senado de la República por el herrerismo, por ejemplo, en las elecciones de 1958 y de 1971. Fue director del INC entre el 26 junio 1962 y el 17 mayo 1963. En el período octubre 1962-mayo 1963 ocupó la vicepresidencia.

[499] Héctor Maino era de la Unión Blanca y Democrática (UBD) del Partido Nacional y del departamento de Colonia. En 1958 integró listas para integrar el Concejo Departamental. Fue director del Instituto Nacional de Colonización (INC) entre 13 noviembre 1962 y 17 mayo 1963. Luego, fue edil en Colonia donde presidió la Junta Departamental de Colonia entre 1973 y 1973.

[500] Eduardo R. Olarte fue director del INC entre 11 diciembre 1962 y 17 mayo 1963. Era miembro del batllismo (lista 15) del Partido Colorado y en 1958 fue candidato al Concejo Departamental de Canelones. Actualmente una colonia del INC lleva su nombre en el departamento de Canelones.

[501] Directorio INC, Acta 2209 (17 de mayo de 1963).

[502] Martín M. Ois nació el 16 de julio de 1900 en Soriano. Fue un estanciero de menos de 2500 hectáreas (Trías, 1960: 33) e integrante de la Liga Federal de Acción Ruralista (Jacob, 1981: 74). Tuvo una destacada trayectoria en filas del Partido Nacional y del ruralismo en representación del departamento de Treinta y Tres. Integró la

En su discurso puntualizó que "cuando se nos dijo de la posibilidad de ocupar una función en los Entes Autónomos, dije que quería ir a Colonización. Conozco los problemas de la tierra. Conozco los problemas del Instituto. Tuve el honor de participar en la sanción de la ley de Colonización, en cuya oportunidad, recogiendo comentarios de la FR, como legislador formuló algunas observaciones a la misma. He seguido paso a paso la obra del Instituto. Tenemos, pues, hoy, la preocupación de que, estando dentro, podamos contribuir a su desarrollo".[503] Junto a él se integraron Eduardo Vargas Garmendia[504] (que había ocupado el lugar de viceministro de MGA en el gobierno anterior) y Juan Antonio Ribeiro, quien retornaba al directorio. Por la oposición fueron designados Nelson Rodríguez Caviglia[505] y Daniel Armand Ugón.[506]

Hasta comienzos de 1966 -un año electoral- el directorio se mantuvo estable en su integración. En enero de 1966, Daniel Armand Ugón fue sustituido por Ventura Buscarons Dotta[507] en representación del Partido Colorado. El cambio más relevante fue la "cesantía por decreto por incapacidad física y/o mental" de Martín M. Ois que generó el ingreso de Alfredo Lara Guichón[508]

Convención Nacional Constituyente (1933). Fue diputado por Treinta y Tres en cinco períodos: 1934-1938, 1943-1947, 1947-1949, 1955-1957 (renuncio el 15 marzo de 1957) y 1959-1963. Fue presidente del INC entre 17 mayo 1963 y 24 enero 1967. Tuvo que abandonar la presidencia por causa de salud. Falleció en agosto de 1968 (Directorio INC, Acta 2668, 20 agosto 1968).

[503] Directorio INC, Acta 2209 (17 de mayo de 1963).

[504] Eduardo Vargas Garmendia era miembro del Partido Nacional (aunque no he podido precisar fehacientemente a qué sector pertenecía). Procedía de una familia muy influyente en el ámbito empresarial con lazos con otras familias empresariales y que desarrollaría fuertes vínculos con la dictadura civil-militar (1973-1985). Fue integrante de los directorios de empresas como FUNSA, Lanera Santa María, Fábrica Nacional de Cerveza y del Banco Comercial, entre otras. Su familia también era dueña de propiedades rurales y con participación en otras empresas, entre ellas en la industria del plástico con ATMA y del diario *La Mañana* (Bogliaccini, Geymonat, Opertti, 2021). En el primer gobierno blanco se desempeñó como subsecretario del Ministerio de Ganadería y Agricultura, entre 1959 y 1963. Fue vicepresidente del INC entre 17 mayo 1963 y 13 julio 1967. En medio de su gestión, presentó renuncia el 4 agosto 1966 debido a "las crecientes ocupaciones que me impone la actividad privada me han determinado en ese sentido. Es con profunda pena que he tomado esta resolución" (INC, acta 2515, 4 agosto de 1966). Sin embargo, tras una entrevista con el ministro Ferreira Aldunate retiró su renuncia y se reintegró al directorio al mes siguiente (INC, acta 2524, 8 de setiembre de 1966).

[505] Nelson Rodríguez Caviglia era miembro del Partido Colorado, aunque se carecen de datos precisos sobre el sector al que perteneció. Fue integrante del directorio INC entre el 17 mayo 1963 y el 13 julio 1967.

[506] Daniel Armand Ugón era miembro del batllismo (lista 15) del Partido Colorado. Integró el directorio del INC entre el 17 mayo 1963 y el 1 febrero 1966, cuando presentó su renuncia. Fue diputado por el departamento de Colonia en dos períodos: 1967-1972 y 1972-1973.

[507] Ventura Buscarons Dotta era miembro del batllismo (lista 15) del Partido Colorado. En 1954 postuló en segundo lugar para integrar el Concejo Departamental de Colonia y en 1958 en segundo lugar para integrar la Cámara de Representantes. En 1950 había presidido la Junta Local de Carmelo. Fue integrante del directorio del INC entre 8 marzo 1966 y 13 julio 1967.

[508] Alfredo Lara Guichón era miembro del herrerismo del Partido Nacional Postuló a la intendencia de Maldonado por la lista 4 del Partido Nacional en 1966 y a la cámara de representantes en 1971. Fue presidente del INC entre 14 febrero 1967 y 13 julio 1967.

para conducir el último tramo de gestión nacionalista. Los resultados de las elecciones de noviembre de 1966 marcaron el final de la mayoría blanca.

Además del retorno colorado, los comicios de 1966 significaron la aprobación de una nueva Constitución de la República con importantes efectos en la composición del directorio del INC. Desde 1960 la representación en el directorio fue un tema que desveló al sistema político (véase capítulo 7). A ello se sumaban algunas controversias de antaño sobre la conformación del directorio, identificables desde el debate parlamentario que culminó con aprobación de la ley 11.029 (véase capítulo 4). La Constitución de la República de 1967 (vigente hasta la actualidad) define la nueva forma de integración del INC en el apartado de "disposiciones transitorias y especiales". Por tratarse de un ente autónomo debería contar con cinco miembros con base en la siguiente integración: a) el presidente nombrado por el Poder Ejecutivo; b) un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; c) un delegado del Ministerio de Economía y Finanzas; d) un miembro designado por el Poder Ejecutivo entre candidatos propuestos por la Universidad de la República y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU); y, e) un miembro designado por el Poder Ejecutivo a partir de candidatos propuestos por las organizaciones nacionales de productores, las cooperativas agropecuarias y las sociedades de fomento rural.[509]

El 13 de julio de 1967 asumió el nuevo directorio, esta vez con integración política colorada y con los dos representantes que marcaba la nueva Constitución. El acto de posesión estuvo dirigido por el ministro de Ganadería y Agricultura, Manuel Flores Mora. Con un discurso muy escueto, destacó la relevancia del INC en la sociedad uruguaya que "respondiendo a una de las ideas más nobles y generosas que han tenido los orientales a lo largo del tiempo, ha significado algo así, como el testimonio de lo que puede ser el Uruguay del mañana, tendrá que tener, naturalmente, a lo largo de los tiempos que vendrán, un apoyo creciente, no sólo de las autoridades públicas, sino también de la opinión entera del país que tiene que ver en esta obra un cambio de redención para todos".[510] Luego de la alocución del presidente saliente, hizo uso de la palabra el ingeniero agrónomo Claude René Galland designado como flamante presidente.[511] Señaló que era "importante constatar que el propósito, el objetivo de lo que la ley establece en llamar colonización

[509] La composición del directorio está regulada en el apartado G de las disposiciones transitorias y especiales de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

[510] Directorio INC, Acta 2594 (13 de julio de 1967).

[511] Claude Galland fue presidente del INC desde el 13 de julio de 1967 hasta enero de 1970 cuando falleció en un accidente. Hay una colonia con su nombre en el departamento de San José.

es totalmente valedero hoy a casi veinte años de su aprobación y a pesar de la vertiginosa evolución tecnológica e ideológica del mundo, y, además, es coincidente con el espíritu de lo que algunos desean llamar Reforma Agraria y otros Desarrollo Agrícola".[512] El directorio se completó con Bernardo Porras Larralde como delegado del Ministerio de Economía y Finanzas[513], Ricardo Hodges como delegado del Ministerio de Ganadería y Agricultura[514]; el doctor Jorge Lagarmilla[515] en representación de las organizaciones de productores rurales[516] y el contador Enrique Magliano Centeno en representación de la Universidad de la República.[517]

En octubre de 1968 Ricardo Hodges debió abandonar su cargo debido a un "procesamiento penal" por un "accidente automovilístico" ocurrido en junio de ese mismo año. Por dicha causa fue sustituido por Jorge Cassarino el 29 de octubre de 1968.[518] En noviembre 1970 se cubrieron los otros dos puestos que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de designar directamente. Las razones fueron muy diferentes, en enero de ese año falleció el presidente Galland luego de un accidente de tránsito y Porras Larralde renunció en noviembre tras varios diferendos con el Poder Ejecutivo

[512] Directorio INC, Acta 2594 (13 de julio de 1967).

[513] Bernardo Porras Larralde. Era miembro de la Unión Colorada y Batllista del Partido Colorado. Postuló como para integrar el Concejo Departamental de Colonia en 1962 y 1966. Fue vicepresidente del INC entre el 13 de julio de 1967 y el 18 de noviembre de 1970. Luego, resultó electo diputado por el departamento de Colono donde ejerció en la legislatura 1972-1973. Tuvo un enfrentamiento directo con Juan María Bordaberry y su conducción, véase: Mate Amargo, "con el mazo y con la porra", 20 de marzo de 1973, número 2, página 12.

[514] Ricardo Hodges era miembro del Partido Colorado. Fue integrante del Concejo Departamental de Rio Negro por la minoría del Partido Colorado (lista 15) en el período 1959-1963. En 1966 fue candidato a la Intendencia de Rio Negro (lista 1550 de Gestido) donde el Partido Colorado resultó vencedor, pero siendo electo su correligionario Emilio W. Falcone. Fue director del INC entre 13 de julio de 1967 y el 29 de octubre de 1968. En 1984 postuló para ser diputado por Rio Negro.

[515] Jorge Largarmilla fue fundador y presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA). Véase: Juan Pablo Terra (1986) *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*, página 118. Su candidatura fue propuesta por decenas de cooperativas y algunas asociaciones de cultivadores, entre ellas ACA y APCANU. Véase: resolución 1025/967 del Ministerio de Ganadería y Agricultura. No he podido confirmar su filiación partidaria. También resta confirmar si existe algún grado de parentesco con Eugenio Lagarmilla (1877-1970), destacado abogado que llegó a postular a la presidencia de la República por el Partido Colorado en las elecciones de 1942.

[516] Los otros candidatos para integrar la representación de productores rurales fueron: Clever Alba (propuesto por CNFR, etcétera); Francisco Haedo Terra (ARU y FR); Mario Delgado Debali (SFR Colonia José Artigas); Ernesto Mc Allister (SFR Ombúes de Lavalle y CALMER y otras cooperativas); Nicolás Manasliski (SFR Colonia César Mayo Gutiérrez); Jorge Neme (SFR San Juan y San Pedro); César Piaggio (Confederación Granjera); Juan Antonio Ribeiro (ex director del INC propuesto por SFR Tapia); Herman Ernesto Talmon (SFR Colonia Valdense, FUCA, etcétera); y Eduardo Capurro (por la Cooperativa Agropecuaria Campos del Carmen). Véase: resolución 1025/967 del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

[517] Enrique Magliano Centeno fue designado en representación de la Universidad de la República. Los otros candidatos propuestos fueron el Ing. Agr. Martín Francisco Buxedas también por Udelar y dos candidatos de la Universidad del Trabajo del Uruguay: Ing. Agr. Víctor Rivoir y el profesor Dimar Larroque. Véase: resolución 1025/967 del Ministerio de Ganadería y Agricultura. Luego de producirse el golpe cívico-militar, el director Magliano renunció los primeros días de julio de 1973 (Directorio INC, Acta 2976, resolución 1, 5 julio 1973).

[518] Hasta el momentoe no he podido relevar datos biográficos sobre Jorge Cassarino.

respecto a la conducción del ente y la falta de respuesta para adquirir los campos procedentes del ex Banco Transatlántico.[519] El gobierno nacional de Pacheco Areco con la presencia de Juan María Bordaberry al frente del MGA designó en la segunda quincena de noviembre a Guillermo Newton[520] como presidente y a José E. López Laphitz[521] como vicepresidente. Con motivo del clima político, Newton tuvo durante su gestión el mote de "presidente interventor" porque su designación fue realizada a través del decreto 289/969 del 24 de junio de 1969 (sobre medidas prontas de seguridad) sin contar con la venia del Senado de la República. El 26 de noviembre de 1970, Bordaberry definió a Newton como un "productor progresista de un Departamento particularmente destacado en la agricultura del país, y reitera en este acto, la confianza que va implícita en su designación. No puedo resistir resaltar, además, el simbolismo que representa el hecho de que presida el Instituto de Colonización, un descendiente de los hombres que implantaron los primeros alambrados al Río de la Plata".[522] Con esta composición de Newton, López Laphitz, Cassarino, Lagarmilla y Magliano Centeno funcionó el directorio hasta su nueva integración el 4 de junio de 1973 ya en la presidencia de Juan María Bordaberry y a escasos días de que decretara el golpe de Estado del 27 de junio.

2. LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: CARACTERÍSTICAS, EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO.

Entre 1959 y 1973 la plantilla de funcionarios del INC presentó importantes transformaciones. Si se observa su evolución en el gráfico 6 (que contempla también los años 1955 y 1957) se encuentran dos tendencias muy marcadas. En primer término, entre 1960 y 1968 se registra un notorio descenso de funcionarios, tanto en tareas técnico-administrativas como en tareas de servicio. Ello resulta más visible en la coyuntura 1964-1968, siendo que los 135 funcionarios de 1968 representan prácticamente la mitad de los 252 funcionarios que había en 1964. En segundo término, la mayor disponibilidad presupuestal permitió el incremento de la plantilla desde 1969 en adelante. De ese modo, en 1970 había 288 cargos que correspondían a 227

[519] Directorio INC, Acta 2797, resolución 61 (3 de noviembre de 1970).

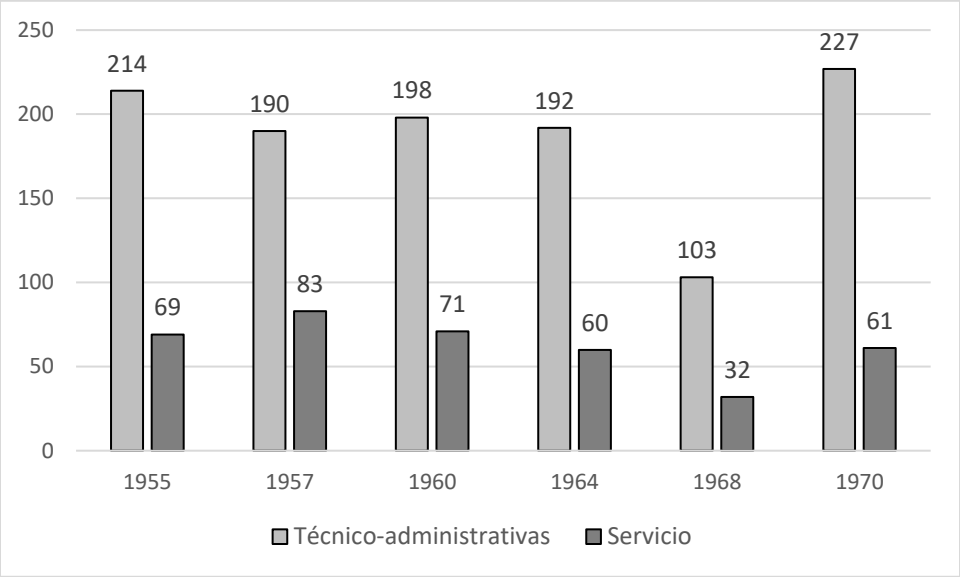
[520] Guillermo Newton era miembro del Partido (batllista lista 15). Integró el Concejo Departamental de Colonia en el período 1955-1959. En 1962 integraba listas al Senado por el batllismo de la lista 15. Presidente interventor del INC entre el 26 de noviembre de 1970 y el 4 de junio de 1973.

[521] José E. López Laphitz era originario de Paysandú, en 1962 fue el candidato a integrar el Concejo Departamental de Paysandú por la lista 15 del Partido Colorado. En 1966 ocupó el lugar 12 al Senado por la lista 515 del Partido Colorado que acompañaba la fórmula Gestido-Pacheco. Fue director del INC entre el 26 de noviembre de 1970 y el 4 de junio 1973. Anteriormente se había desempeñado como presidente del BHU, entre 1968 y 1970.
y en 1966 ocupó el lugar 12 al Senado por la lista 1514. Fue director del INC entre el 26 de noviembre de 1970 y el 4 de junio 1973. Anteriormente había presidido el BHU, entre 1968 y 1970.

[522] Directorio INC, Acta 2902 (26 de noviembre de 1970).

en actividades técnico administrativas y 61 puestos de tareas de servicio. También hubo un aumento superlativo de personal contratado (94 cargos) que debe añadirse a los 288 funcionarios ya mencionados. En tal sentido, entre funcionarios y personal contratado la plantilla laboral del INC era de 382 cargos en 1970.

GRÁFICO 6. Evolución del número de funcionarios, según tipo de tareas (1955-1973).



Fuente: elaboración propia con base en actas de directorio del INC, período 1955-1973.

Esta etapa presenta un escenario signado por los constantes enfrentamientos entre funcionarios y las autoridades políticas del INC, ya sea de forma individual como colectiva. Las dificultades administrativas del INC coincidieron con el auge del Plan Agropecuario que, desde 1957, funcionaba bajo las órdenes del MGA. Ante la inercia institucional del INC durante el primer lustro de 1960, algunos funcionarios, en especial los ingenieros agrónomos, intentaron trasladarse hacia otras dependencias estatales. Uno de los casos más resonados fue el del ingeniero agrónomo Manuel Victoria quien protagonizó un conflicto paradigmático en aquellos años dada su relevancia en la estructura funcional. En junio de 1961 solicitó licencia sin goce de sueldo como forma de asumir un cargo en el Plan Agropecuario, pero el directorio resolvió no aceptar su solicitud.[523] Entre los meses de febrero y junio de 1962, luego de algunas "inasistencias injustificadas" por parte del funcionario, el directorio resolvió declararlo cesante en el cargo.[524] Unos meses después

[523] Directorio INC, Acta 2042, resolución 6 (8 junio 1961); Acta 2063, resolución 3 (23 agosto 1961).
[524] Directorio INC, Acta 2135, resolución 1 (14 junio 1962)

el ingeniero Victoria falleció en un accidente de tránsito mientras desempeñaba labores en el Plan Agropecuario.[525] En materia de conflictos colectivos, esa década también presenta las rispideces entre el directorio del INC y la Asociación de Funcionarios del Instituto Nacional de Colonización (AFINCO). Dichas confrontaciones ocurrieron por diferencias presupuestales y salariales desde 1963 en adelante, pero alcanzando momentos particularmente álgidos en la coyuntura 1965-1968. En 1965 se registró una importante huelga de funcionarios en el marco de las medidas prontas de seguridad que estableció el gobierno del Partido Nacional[526], mientras que en 1968 AFINCO declaró otra huelga catalogada como de "brazos caídos" en un escenario de violenta confrontación entre funcionarios públicos y el Poder Ejecutivo conducido por Jorge Pacheco Areco. En este contexto, las nuevas medidas prontas de seguridad del gobierno del Partido Colorado apuntaron a la "militarización" de los funcionarios públicos bajo la lógica de considerar "desertor" a quienes incurrieran en alguna falta.[527]

Un último asunto a destacar en materia de funcionariado, en particular los ingenieros agrónomos, como promotores de la "reforma agraria" a través de la asistencia a un conjunto de eventos internacionales: seminarios, conferencias y cursos. En materia de seminarios puede remarcarse la participación en eventos organizados por IICA, entre los que destacó el Seminario Internacional de Investigaciones en Administración Rural de 1961.[528] Del mismo modo, varios técnicos del INC acudieron a eventos de FAO como el Seminario sobre desarrollo forestal, reforma agraria y colonización en Brasilia (Brasil) en noviembre de 1968[529] y el Seminario latinoamericano de reforma agraria y colonización realizado en Chiclayo (Perú) en noviembre de 1971.[530] Por otra parte, en esta época se desarrolló la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de Roma en 1966, bajo el impulso de la FAO. En materia de cursos existió un circuito bastante importante liderado por tres organismos, dos de ellos con bastante presencia en el período anterior: IICA y FAO. A ellos se sumaba un tercer organismo alineado a la mirada de la Alianza para el Progreso: el Instituto de Capacitación de Investigación en Reforma Agraria (ICIRA). En ese marco, bajo el auspicio de IICA se impulsaron cursos internacionales sobre reforma agraria como el desarrollado

[525] Directorio INC, Acta 2139, resolución 2 (3 julio 1962).
[526] Directorio INC, Acta 2441 (13 de octubre de 1965).
[527] Directorio INC, Acta 2654 (11 junio 1968).
[528] Directorio INC, Acta 2027, resolución 8 (11 abril 1961).
[529] Directorio INC, Acta 2692, resolución 74 (3 diciembre 1968).
[530] Directorio INC, Acta 2848, resolución 76 (21 setiembre 1971).

en Campinas (Brasil) en 1963 o en Argentina en 1964[531], así mismo se implementaron programas de becas para cursos de técnicos sobre desarrollo rural y reforma agraria en Colombia en 1967 o en Israel en 1968.[532] Además, FAO también continuó con sus cursos de capacitación para profesionales de la reforma agraria como las ediciones de Santiago de Chile y de Bogotá en 1963.[533] Por último, entre 1965 y 1968 se pueden rastrear cinco invitaciones de ICIRA para otorgar becas a los profesionales del INC en cursos y capacitaciones sobre la temática de reforma agraria que se desarrollaron principalmente en Santiago de Chile.[534]

3. LA DESIDIA PRESUPUESTAL Y LAS POCAS VARIABLES DE AJUSTE.

Durante la década de 1960 el presupuesto del INC estuvo bajo la lupa. La situación financiera ya deficitaria se agravó aún más con la ausencia de un aumento presupuestal por parte del primer gobierno blanco.[535] Ante las numerosas críticas que surgían desde la prensa sobre el desempeño del ente, en enero de 1961, el presidente del INC adujo que existían planes colonizadores por parte del directorio, pero "lo que el Instituto Nacional de Colonización no tiene son recursos, a pesar de haberlos solicitado insistentemente desde febrero de 1955 hasta la fecha".[536] En tal sentido, los dos directorios blancos tuvieron como variable de ajuste presupuestal el aumento de las rentas de los colonos arrendatarios y la pretensión de convertir a muchos de ellos en colonos propietarios. En este último caso se trató de avanzar en contratos que convirtieran a los colonos arrendatarios en "promitentes compradores" bajo un pago inicial y el abono restante a través de cuotas en el mediano o largo plazo. Inicialmente se trataba de medidas que podrían enmarcarse dentro de una coyuntura de grandes apremios financieros, pero el devenir de la década mostraría que detrás de dichas iniciativas se albergaba una mirada ideológica que pretendió avanzar en el asentamiento de colonos propietarios (trataré este punto específicamente en el apartado 5 de este capítulo).

---

[531] Directorio INC, Acta 2195, resolución 16 (19 marzo 1963); Acta 2328, resolución 8 (7 julio 1964).

[532] Directorio INC, Acta 2589, resolución 1, (29 junio 1967); Acta 2648, resolución 6, (7 mayo 1968).

[533] Directorio INC, Acta 2175, resolución 10 (15 de enero de 1963); Acta 2252, resolución 6 (1 octubre 1963).

[534] Directorio INC, Acta 2431, resolución 10 (2 setiembre 1965); Acta 2526, resolución 8 (22 setiembre 1966); Acta 2608, resolución 7 (12 setiembre de 1967); Acta 2615, resolución 2 (5 octubre 1967); Acta 2634, resolución 4 (23 enero 1968).

[535] *La Mañana*, "Presupuesto de colonización" (15 mayo 1961. Página 4).

[536] Directorio INC, Acta 2008 (18 enero 1961).

En este apartado me detendré en dos aspectos que estuvieron entrelazadas en el período 1959-1973: los debates públicos sobre los valores de los pagos de arrendamientos de los colonos (también denominado como rentas) y sobre el presupuesto asignado para la compra de tierras. La polémica sobre el valor de los pagos de arrendamiento se inicia y se circunscribe fundamentalmente a los gobiernos del Partido Nacional, en especial en la coyuntura del primero de ellos entre 1959 y 1963. A comienzos de 1960 las autoridades del INC intentaron infructuosamente reunirse con el Poder Ejecutivo para intercambiar sobre la situación financiera del ente.[537] Luego de fracasar en el intento, el directorio liderado por Martínez Rospide decidió aumentar el precio de las rentas de los colonos entre el 200% y el 400% de su valor.[538] Ello despertó las airadas protestas de varios grupos de productores colonos, por ejemplo los de Ofir, San Javier y Farrapos que organizaron un congreso en la ciudad de Mercedes el 4 de junio de 1960.[539] Aunque el malestar no fue solamente de los colonos, sino que también incluyó a dos consejeros del gobierno que respondían al ruralismo: Faustino Harrison y Benito Nardone. En los meses de enero y febrero, ya se habían corrido varios rumores que alcanzaron a oídos de directorio, en particular del nacionalista Ribeiro, un hombre próximo a Ferreira Aldunate, quien hizo sus descargos frente a los trascendidos de prensa y las supuestas declaraciones de Harrison, consejero del gobierno y presidente de la LFAR. Por otra parte, el propio Nardone a escasos meses de asumir como presidente del órgano ejecutivo colegiado también manifestaba cierta disconformidad con la medida desde los micrófonos de *Radio Rural*.[540]

El asunto de las rentas siguió relevante en los meses venideros. Para matizar la situación, en julio de 1960, el vicepresidente Ribeiro ideó una propuesta de descontar un 20% de la renta a aquellos arrendatarios que trabajaran bajo un plan de explotación racional aprobado por el INC.[541] Sin embargo duró poco porque en menos de un año, más precisamente el 9 de marzo de 1961,

---

[537] Sobre los intentos de las autoridades del INC con el MGA: Directorio INC, Acta 1905 (resolución 10, 11 marzo 1960). También una nota de Julio Castro reproduce las palabras del director Ribeiro: "Desde entonces (1959), hasta hace poco (1962) que descontamos que no nos quieren recibir y oír (se refiere al Consejo de Gobierno); llegar a ellos ha sido nuestra lucha. De cuando en cuando algún Consejero se acuerda de que no nos han recibido, que no saben nada del Ente, que tienen la obligación de enterarse y hace algunas manifestaciones en ese sentido y renacen nuestras esperanzas, pero después caemos en las mismas amarguras. Así han pasado tres años". Véase: *Marcha*, "Cien millones para Colonización", Julio Castro (6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7).

[538] *Acción*, Reclaman rebajas de arrendamientos. Colonos expusieron anoche sus inquietudes. 12 mayo 1960. Página 4.

[539] *Acción*, Reclaman rebajas de arrendamientos. Colonos expusieron anoche sus inquietudes. 12 mayo 1960. Página 4.

[540] Directorio INC, Acta 1886, resolución 7 (27 enero 1960); Acta 1897, resolución 37 (18 febrero 1960).

[541] Directorio INC, Acta 1957, resolución 15 (20 julio 1960); Acta 1958, resolución 8 (21 julio 1960).

Ribeiro regresó sobre el asunto de las rentas proponiendo el aumento de las mismas a los colonos arrendatarios bajo la justificación de la apremiante situación financiera. Describía la situación de diferendo con el elenco gobernante del ruralismo del siguiente modo:

> hemos aumentado las rentas de los campos que ocupan los colonos, con el consiguiente planteamiento en el Poder Ejecutivo, y la resistencia a pagarlas de parte de los arrendatarios alentados por algún consejero nacional. Hemos solicitado recursos y hemos también pedido ser escuchados por el Consejo de Gobierno para plantearles la situación del Ente que cada se está volviendo más apremiante. Olvidaba decir que como extrema solución intentamos vender algunas fracciones a aquellos colonos que pudieran abonar el precio al contado. Hasta ahora no hemos logrado interesados. Todo esto tiene que seguirnos preocupando.[542]

Esta situación de tensión entre el Poder Ejecutivo y el INC fue ratificada en una nota publicada por Eduardo J. Corso en el semanario *Marcha*. En un artículo de enero de 1961, el abogado y conductor radial de *Diario del campo*, daba cuenta del encono de Nardone con las autoridades del INC respecto a la suba del precio de los arrendamientos. Sin embargo, su propósito tenía como objetivo presentar un marco más general y reprochar la postura gubernativa de no otorgar recursos para la colonización, además de deslizar una crítica sobre los usos políticos del INC. En términos generales, aseveraba que existía un absoluto desconocimiento de la actividad que realizaba el ente autónomo y que sólo aparecía en la palestra pública a la hora en que un gobierno iniciaba la "repartija política". Al respecto, emitió un duro juicio:

> El Instituto Nacional de Colonización ha defraudado las más moderadas previsiones de los que en él creyeron. Es pasible de crítica, no tanto por lo que hizo, sino por lo que dejó de hacer. En este país, hay mucha gente que cree que se puede colonizar sin tierras. El Instituto ha fracasado, porque no existe conciencia en las clases dominantes que la tierra debe cumplir una función social. No se siente la necesidad de la colonización.[543]

Por otra parte, no tenía una posición desfavorable al aumento de las rentas. En su análisis sostenía que los colonos son "productores privilegiados" porque pagan rentas "excesivamente bajas, no revisadas durante diez o más años" y constata que en su conjunto los casi dos mil colonos debían cerca de dos millones de pesos por concepto de rentas (algunos con varios años de atrasos).[544] Remataba con que "es un hecho incontrovertible que los colonos del Instituto, aún con los aumentos actuales, pagan rentas inferiores a las medias de la zona. Los colonos, pues, son

[542] Directorio INC, Acta 2020, resolución 1 (9 marzo 1961).

[543] *Marcha*, "La colonización se hace con tierras" (27/01/1961, número1044, página 7).

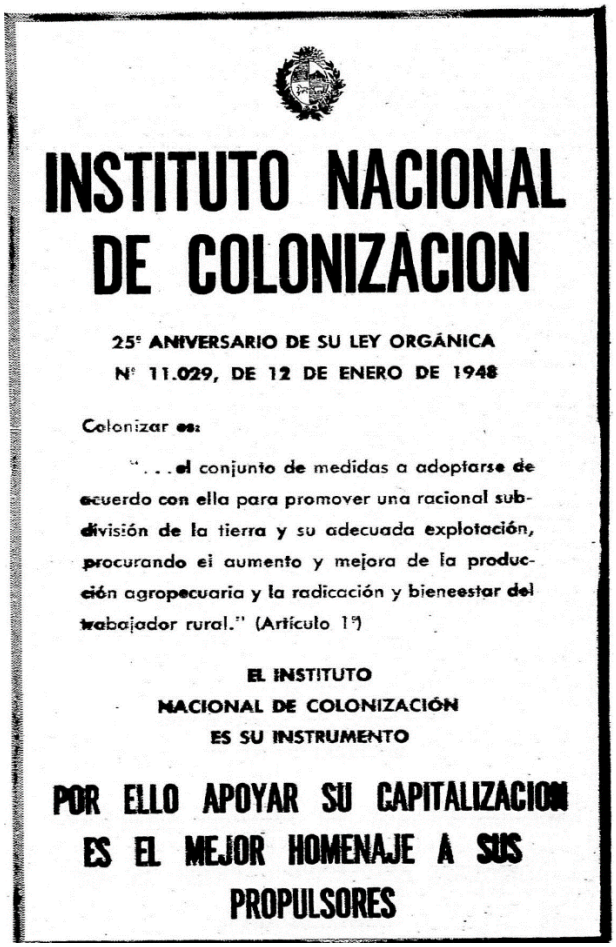
[544] Para paliar dicha situación, en octubre de 1963 el gobierno aprobó la ley 13.166 referido al régimen de consolidación de deudas y otorgamiento de créditos para los colonos del INC. Por medio de dicha ley, se los amparaba en la ley 13.141 para productores agropecuarios e industriales pudieran solicitar créditos ante el BROU con un interés no superior al 8% como formar de hacer frente a sus adeudos con el INC.

productores privilegiados porque tienen estabilidad en la tierra: y ésta queda al margen de la especulación cuando se trata de calcular la renta". Según Corso, como consecuencia de la realidad financiera se producía un estancamiento que no permitía atender los miles solicitantes de tierras existentes en los registros del ente. Finalizaba con una crítica directa al sistema político: "La colonización se hace con tierras y las tierras se adquieren con dinero. Mientras no se ponga a disposición del Instituto Nacional de Colonización los recursos imprescindibles, todo lo que se diga al respecto no es otra cosa que una diversión tendiente a escamotearle al pueblo grandes conquistas sociales y económicas". Hasta el momento su situación financiera se había atendido con parches puntuales para algunas pocas expropiaciones, como había ocurrido con tres leyes (una en 1951 y dos en 1957) que le había otorgado en total poco más de ocho millones de pesos.

Bajo esta desidia presupuestal culminó el primer gobierno blanco, pero en 1963 el nuevo gobierno nacionalista se iniciaba con este debate de las rentas. A propósito, Ribeiro, el único director que continuaba del gobierno anterior, hizo un derrotero del tema arrendamientos desde 1960 en adelante. Muy gráficamente resumió las dos posturas enfrentadas, incluso dentro de las filas nacionalistas. Narró que en 1960 la mayoría del directorio se negó a realizar el incremento del valor de arrendamientos y según su opinión hubo "presión extra organismo" y "por eso hoy estamos alejados de las verdaderas rentas en más del 200% en algunos casos y en mucho más en otros".[545] Otra postura dentro de la mayoría nacionalista fue expresada por el vicepresidente Vargas Garmendia al sostener que "no ignoro que hay personas que piensan que los actuales arrendamientos inducen al colono a considerar como más ventajoso el régimen de arrendamientos, lo que conspira contra las ventas. Me he negado a votar aumentos de rentas para financiar gastos presupuestales, o aumentos masivos o indiscriminados de las mismas, pero no sería contrario a revisar las rentas, si ello se hiciera como parte de un plan orgánico de ventas".[546]

[545] Directorio INC, Acta 2230, resolución 9 (16 julio 1963).
[546] Directorio INC, Acta 2265, resolución 6 (5 noviembre 1963).

FOTOGRAFÍA 3. Aviso en conmemoración de los 25 años del INC



INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION

25º ANIVERSARIO DE SU LEY ORGÁNICA
Nº 11.029, DE 12 DE ENERO DE 1948

Colonizar es:

"...el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural." (Artículo 1º)

EL INSTITUTO
NACIONAL DE COLONIZACIÓN
ES SU INSTRUMENTO

POR ELLO APOYAR SU CAPITALIZACION ES EL MEJOR HOMENAJE A SUS PROPULSORES

Fuente. *Marcha*, 12 de enero de 1973, página 35.

Con un nuevo gabinete bajo las órdenes de Ferreira Aldunate en noviembre de 1963 se anunciaba la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de cien millones de pesos para el INC.[547] Recién el 22 de setiembre de 1966 fue aprobada la ley 13.495, ya en el tramo final del gobierno del Partido Nacional, que autorizó la ampliación de la deuda nacional interna con interés del 5% por un monto de hasta 25 millones de pesos y posibilitó el aumento del capital del INC. El artículo 2 establecía que su destino era para cumplir con el pago de las expropiaciones en curso que se estaban llevando a cabo. La situación financiera cambiaría de plano con la gestión colorada que se inicia en 1967. Pocos días después de la muerte del presidente Gestido, el Parlamento nacional aprobó la ley 13.637 sobre presupuesto nacional de recursos del 21 de diciembre de 1967.

[547] *Marcha*, "Cien millones para Colonización", Julio Castro (6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7). El proyecto se encuentra en: Directorio INC, Acta 2222, resolución 18 (27 junio de 1963).

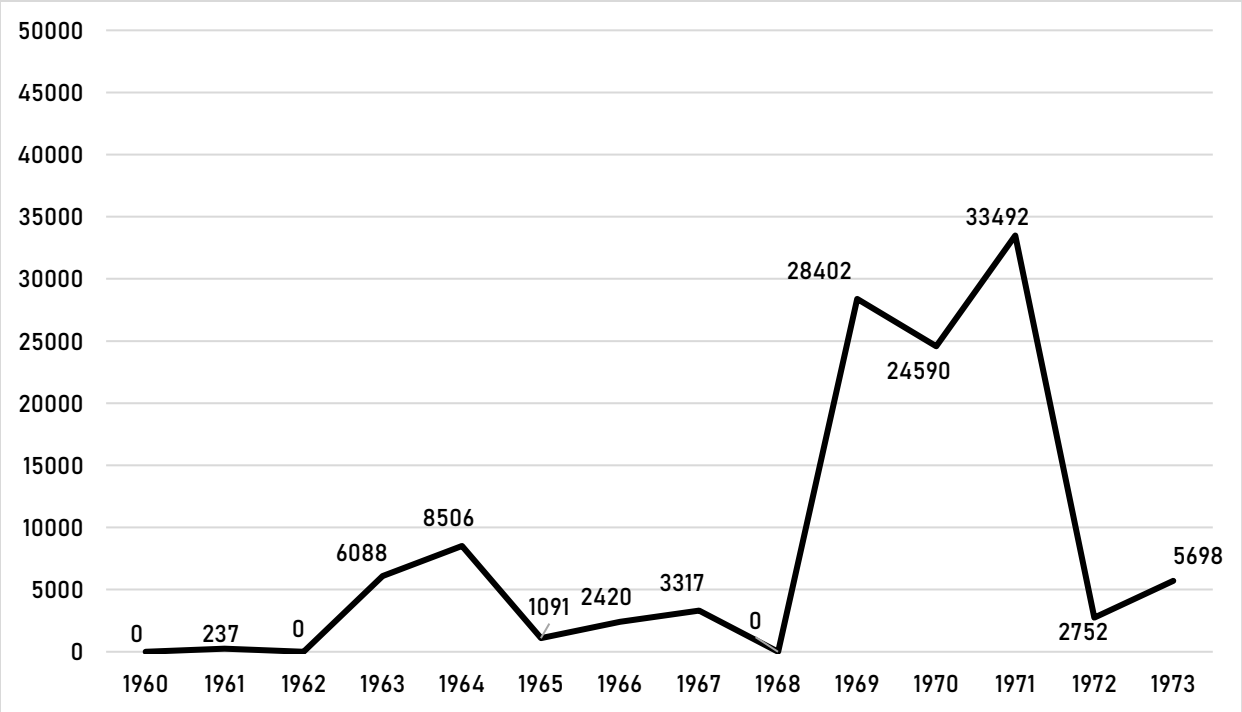
Mediante el artículo 259 se autorizó a aumentar de forma considerable el capital del INC con mil doscientos millones de pesos bajo la emisión de deuda pública con un 12% de interés y en un plazo no mayor de 15 años. Además, el financiamiento contaba con un adelanto del BROU por doscientos cincuenta millones de pesos destinado a las inversiones del ente público. Con ambas leyes se modificó sustancialmente el panorama en relación a las posibilidades de compra de tierras para el INC. En el siguiente apartado se analiza con precisión los principales resultados respecto a las compras de tierras en el período 1959-1973.

4. LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS: EL RECURSO DE LA EXPROPIACIÓN.

En las cuatro gestiones de gobierno que comprende el período 1959-1973 el INC adquirió 116.593 hectáreas. El gráfico 7 permite identificar dos ritmos muy diferenciados referido a la compra de tierras. Una primera etapa abarca las dos gestiones blancas, entre 1959 y 1967, donde se incorporaron poco más de 21 mil hectáreas en el lapso de ocho años. En total, se realizaron nueve transacciones y todas fueron a través de expropiaciones, siendo la más voluminosa una compra de 8.506 hectáreas realizada en 1964.[548] Al mirar más detenidamente las dos gestiones del Partido Nacional, y partiendo del supuesto que las compras de 1967 se hicieron bajo su administración, hubo dos comportamientos diferentes en sus gobiernos: la primera gestión con primacía del herrero-ruralismo adquirió un número significativamente menor de tierras, apenas 6.326 hectáreas en cuatro años, en comparación con una segunda gestión algo más ágil que compró 15.334 hectáreas bajo la impronta de la "ubedoxia". Una segunda etapa se presenta en la coyuntura 1968-1973 donde el ritmo de incorporación de tierras fue sensiblemente superior con casi 95 mil hectáreas adquiridas en tan solo seis años. En particular ello fue posible durante el gobierno iniciado por Gestido (1967) y continuado por Pacheco Areco (1967-1972) que aumentó el margen presupuestal para la compra de tierras. Solamente en el trienio 1969-1971 se adquirió 86.484, es decir, prácticamente el 75% de la tierra conseguida por el INC en el período 1959-1973.

[548] Fue una expropiación realizada a un inmueble que era conocido como "colonia uruguaya" y que más tarde, ya bajo la administración del INC, pasó a denominarse Colonia Juan Gutiérrez.

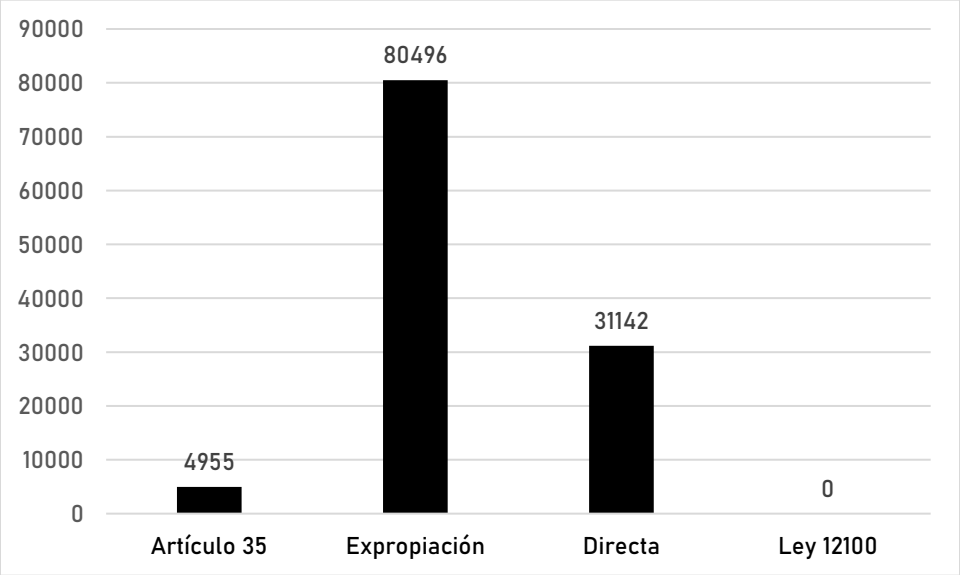
GRÁFICO 7. Superficie de tierras incorporada al INC (1960-1973)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INC.

En ese lapso de 1969 a 1971 se realizaron 19 transacciones con un promedio de 4.550 hectáreas. Más específicamente, se registra una importante adquisición de tierras en el departamento de Artigas con cerca de 40 mil hectáreas. Entre ellas, se encontraba la expropiación al latifundio de las familias Silva y Rosas, sumamente reclamado desde inicios de los sesenta por varias organizaciones sociales y sindicales. En definitiva, la colonización en el departamento de Artigas representa más de un tercio de las compras del período 1959-1973 y, en términos comparados, significa un número sensiblemente superior a las compras realizadas durante los gobiernos del Partido Nacional. Estos resultados muestran que los gobiernos del Partido Nacional compraron muy poca cantidad de tierras para la colonización pública, y no sólo en relación a lo que ocurrió en el período siguiente de 1968-1973, sino también en perspectiva comparada con el período precedente (1948-1958) donde se adquirieron casi 150 mil hectáreas.

GRÁFICO 8. Incorporación de tierras al INC, según forma de adquisición (1960-1973)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INC.

Por otra parte, como ya se presentó en el capítulo 5, existieron cuatro formas de incorporación de tierras al ente autónomo, tal como se muestra en el gráfico 8. En primer término, el artículo 35 solamente fue utilizado en una oportunidad en el período de análisis mediante una única compra realizada en 1973 con una superficie de 4.955 hectáreas.[549] Su uso fue muy limitado hasta el extremo de que las administraciones blancas no hicieron uso de este mecanismo previsto en la ley 11.029. En segundo término, se encuentra que la expropiación fue el recurso más utilizado en el período: el 69% de las compras se hicieron por esa vía. Aunque el número de hectáreas incorporadas no fue muy cuantioso, vale destacar que durante las gestiones blancas el 100% de las compras de tierras se hicieron bajo la expropiación. En el caso de las administraciones coloradas se expropiaron cerca de 60 mil hectáreas que representa algo más del 60% de las compras realizadas que se concretaron desde 1968 hasta 1973.

En tercer término, se encuentra la compra directa con 31.142 hectáreas que solamente se realizaron durante las dos administraciones coloradas. Un dato peculiar es que de las 10 transacciones de compra directa se encuentra que 6 de ellas, más de la mitad, fueron realizadas en predios con más de mil hectáreas de superficie. Incluso más, en dos casos estas compras ocurrieron

[549] Se trata del inmueble 551 ubicado en el paraje Ansina en el departamento de Tacuarembó.

en campos cuyas superficies rondan las 10.000 hectáreas.[550] Esto expone una clara definición política, sobre todo si se realiza una contraposición entre la utilización de la compra directa respecto de la baja propensión a intervenir por la vía del artículo 35, algo que resulta magnificado por un contexto donde el INC contaba con recursos financieros para alcanzar una participación más importante en el mercado de tierras.

Por último, durante todo el período 1959-1973 no se registraron incorporaciones de tierras bajo la implementación de la ley 12.100 de 1954.

5. UN INQUILINATO EN RUINAS.

El período 1959-1973 se inició con un notorio cambio de rumbo en las formas de adjudicaciones de la tierra. El directorio del INC comenzó a privilegiar el acceso a la tenencia de la tierra de su dominio bajo propiedad en detrimento del arrendamiento, algo que había caracterizado la etapa neo-batllista. Aunque de forma gradual, la nueva política del INC fue transformar una superficie de 200 mil hectáreas ocupadas por colonos arrendatarios y convertirlos en colonos propietarios.[551] Los argumentos para tal cometido fueron variando con el tiempo. Primero, resultó una propuesta paliativa frente a la crisis económico-financiera del país que se inició en 1955 y tuvo obvias consecuencias en el INC. Luego se convirtió en una concepción ideológica respecto al acceso a la tierra en el país. Para desentrañar mejor la evolución de este discurso sobre los colonos propietarios se distinguen tres momentos: el primero entre 1959 y 1963 con el objetivo de saldar la crisis; el segundo entre 1963 y 1967 donde se esgrimieron las bases ideológicas; y el tercero a partir de 1967 donde hay una consolidación claramente ideológica del acceso a las tierras del INC bajo propiedad.

a) Primer gobierno blanco: 1959 a 1963

El planteo de venta de tierras a colonos arrendatarios apareció el 19 de febrero de 1959 cuando el director Morelli hizo una moción donde expuso la necesidad de vender tierras al contado a los colonos para saldar deudas del INC. Allí, el batllista de Antonio Gianola, próximo a su salida

[550] Ambas colonias fueron escrituradas en 1971 y actualmente están bajo la administración de la regional de Guichón en Paysandú. La colonia Fernando Baccaro cuenta con una superficie de 9.371 y fue adquirida a N. Baccaro de Henderson y otros; en cambio, la colonia Miguel Rubino cuenta con una superficie de 10.950 hectáreas y fue comprada a Roberto Fontaina García y Sra.

[551] En julio de 1963, el director nacionalista Ribeiro estimaba que casi 200 mil hectáreas estaban aún bajo forma de tenencia de arrendamiento dentro del INC (Directorio INC, Acta 2230, resolución 9, 16 julio 1963).

de la presidencia expresó que: “por razones de principios soy contrario, como medida general, a la venta de tierras del Instituto. Pero, frente a la grave situación financiera por que atraviesa el Organismo, es absolutamente necesario realizar el estudio a que se refiere la moción del Doctor Morelli, como medio de encontrar soluciones prácticas al problema. Y, teniendo en cuenta que en ella se propone reponer, en igual cantidad y calidad, las tierras que se vendan, voy a dar mi voto favorable a dicha moción”.[552] Sin embargo, no se llegó a consumar en una propuesta concreta por Morelli.

A partir de julio de 1959 el directorio del INC pasó a integrarse con mayoría del Partido Nacional y minoría del Partido Colorado. En ese escenario, llegó la primera propuesta formal de venta de tierras presentada por Juan Antonio Ribeiro, seis días después de asumir como vicepresidente.[553] Al año siguiente, el 13 de mayo de 1960, se dejaron establecidos los siguientes criterios de ventas de tierras: a) las fracciones y colonias que se ofrecerían en venta a los colonos arrendatarios serían definidas caso a caso por parte del directorio; b) el precio a pagar sería íntegro, fijado para cada fracción, realizado al contado y en el acto de escrituración; c) los colonos, por lo menos, deberían cumplir con una antigüedad de cuatro años en la explotación. En caso de que los colonos aceptaran la propuesta, tendrían que realizar un depósito de reserva y luego tendrían 30 días adicionales para la escrituración de la operación de compra-venta.[554]

En un escenario cada vez más crítico, acentuado por la falta de propuestas aceptadas por los colonos arrendatarios, se propuso una nueva alternativa durante 1961. Entre abril y mayo de aquel año se estableció un reglamento de ventas, aprobado solamente con los votos de los tres directores nacionalistas.[555] Las nuevas condiciones estipuladas en el reglamento fueron las siguientes:

---

[552] Directorio INC, Acta 1740, resolución 1 (19 febrero 1959). Esto estaba vinculado a una línea ideológica del batllismo que pretendía el arrendamiento o la enfiteusis. En 1947, Justino Zavala Muniz expuso durante el debate de la ley 11.029 lo siguiente: “Hubiera deseado de acuerdo con profundas convicciones personales, y con la línea mental y principista de nuestro partido, que el Estado al adquirir tierras para colonizar no las pusiera en manos de los colonos bajo el régimen de la propiedad privada. Somos contrarios a esta institución de la propiedad privada: yo lo fui siempre y los soy cada más fervorosamente” (República Oriental del Uruguay, 1948: 224).

[553] Directorio INC, Acta 1802, resolución 19 (28 julio 1959).

[554] Directorio INC, Acta 1934, resolución 3 (13 mayo 1960). En junio de 1960 se definió vender en las colonias 19 de abril, San Javier, Nuevo Paysandú y Paysandú (Directorio INC, Acta 1947, resolución 4, 21 junio 1960).

[555] No tiene los votos de la minoría colorada: en contra Demolin y Bianchi no estaba en sala. Directorio INC, Acta 2027, resolución 15 (11 abril 1961); Acta 2036, resolución 14 (11 mayo 1961). El punto 3 de esa resolución se modifica por otra del Acta 2070, resolución 18 (19 setiembre 1961).

a) Venta de fracciones libres: solo en los casos que existan este tipo de fracciones se llamará a propuesta de compra y precios. En caso que no existiera interés, se ofertarían en régimen de arrendamiento.
b) Venta a arrendatarios que hayan cumplido con la ley y tengan un mínimo de 4 años de antigüedad con los sistemas de:
   - Pago al contado: con una bonificación del 10% sobre el precio o valor venal.
   - Pago a plazo: 50% al contado y 50% en 10 años pagadero en cuotas iguales con un 7-8% anual. Descuento 10% sobre el 50% al contado.
c) Venta a arrendatarios que hayan cumplido con la ley y tengan un mínimo de 6 años de antigüedad[556]:
   - Pago a plazo: 15% al firmar el compromiso y saldo en 10 cuotas anuales, iguales y consecutivas con un interés del 7,5% anual.

La resolución de directorio estableció un límite máximo de 40 mil hectáreas que podrían quedar bajo los compromisos de compra-venta de los colonos arrendatarios. Es decir, superado ese límite máximo no se venderían más tierras, al menos por un tiempo. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados y no hubo ventas. Eso motivó una larga discusión el 5 de diciembre de 1961 respecto a los precios y plazos fijados. Según la opinión del presidente Martínez Rospide, los precios eran excesivos y ello explicaba la baja propensión a la compra por parte de los colonos arrendatarios. Tres meses después, el 6 de febrero de 1962, se modificaron nuevamente las condiciones de compra-venta quitando el requisito de antigüedad de 4 y 6 años respectivamente. De ese modo, las tres nuevas posibilidades de compra-venta quedaron reducidas a las siguientes opciones:

a) Pago íntegro del precio al momento de firmar al compromiso de compra-venta.
b) Pago del 50% al firmar el compromiso de compra-venta y el saldo en 10 cuotas anuales y consecutivas.
c) Pago del 25% al firmar el compromiso de compra-venta y el saldo en 10 cuotas anuales y consecutivas con un 8% de interés anual.

Para realizar los compromisos de compra-venta el directorio tendría la prioridad en aquellos casos de mayor antigüedad de los colonos arrendatarios hasta alcanzar el límite de 50 mil hectáreas

[556] Directorio INC, Acta 2070, resolución 18 (19 setiembre 1961).

en 1962. Nuevamente, y contra los intereses del directorio, las nuevas condiciones no modificaron el escenario y no se generaron ventas.

b) Segundo gobierno blanco: 1963-1967

En el segundo gobierno se identifica una modificación del argumento que supera los aspectos coyunturales de crisis en las finanzas del INC. El acceso a la tierra en propiedad individual formaba parte ya de una visión ideológica que había tomado más fuerza con el auge de la Alianza para el Progreso y los proyectos de reforma agraria que impulsaban la CIDE conjuntamente con el MGA. De hecho, en el artículo 59 del proyecto presentado por Ferreira Aldunate al Parlamento en 1964 se planteaba la modificación del artículo 64 de la ley 11.029 referido a las ventas de tierras a colonos. La nueva redacción sugerida era la siguiente: "la venta de las fracciones se hará a plazo de treinta años, con un interés no mayor de un tres por ciento anual. A solicitud del adjudicatario, podrá pactarse el pago al contado o la reducción de los plazos" (República Oriental del Uruguay, 1970: 560). Puede asignarse una doble lectura en la nueva redacción: por un lado, en el universo simbólico sustituía "fracciones" en lugar de "chacras"; y, por otro lado, significaba la fijación de un interés anual más bajo que el que había manejado el directorio en las propuestas entre 1959 y 1963 porque abreviaba los plazos de venta en relación al artículo original de la ley de 1948.[557]
Desde un tiempo antes, al asumir en 1963 el nuevo directorio, se había iniciado un diagnóstico sobre la situación de las ventas a colonos arrendatarios. Se concluyó que el bajo valor de las rentas del INC desestimulaba el uso de la opción compra. Por lo tanto, el 16 de julio de 1963 el director Ribeiro presentó un proyecto de presupuesto basado en la necesidad de elevar las rentas y promocionar la venta a los colonos arrendatarios. Argumentó que las políticas de tierras deben tener como objetivo la adjudicación en régimen de propiedad: "actualmente, posee el Instituto, 200.000 hectáreas de tierras en régimen de arrendamiento y sólo ha vendido alrededor de 35.000 hectáreas. Me sentiría mucho más feliz si hubiera vendido aquellas y solo tuviera éstas, aunque hubiera perdido el poder de compra para reponer iguales superficies. Habría adquirido, en cambio, el derecho de exigir su recapitalización y el prestigio que ahora carece".[558] Según sus cálculos era necesario incrementar las rentas y planificar la venta de 20 mil hectáreas en 1963 y 40 mil en 1964.

[557] El artículo 64 de la ley 11.029 señala "la venta de las chacras se hará al contado o a plazo de 30 años, que podrá elevarse a 45 años, con garantía hipotecaria de las mismas".
[558] Directorio INC, Acta 2230, resolución 9 (16 julio 1963).

En ese escenario, en agosto de 1964, se fijaron nuevas condiciones de venta para los arrendatarios en aquellos casos que el directorio autorizaría.[559] A diferencia de las dos ocasiones anteriores, se estableció un límite inferior de 20 mil hectáreas para el año 1964 y el doble de superficie, 40 mil hectáreas, para el año 1965 cumpliendo con los siguientes requisitos:

- Pago íntegro del precio al momento de firmar al compromiso de compra-venta, lo que se beneficiaría con el 10% de bonificación.
- Pago del 30% al firmar el compromiso de compra-venta y el saldo en 30 cuotas anuales y consecutivas, con interés anual del 3%

Es interesante apreciar como en 1964 el interés anual planteado por el directorio del INC y el proyecto del Poder Ejecutivo condicen (3%) y resulta sensiblemente menor que las anteriores versiones. Sin embargo, el proceso inflacionario generó serias dificultades que implicaron modificaciones y fijación de precios movibles desde febrero de 1965. A esto debería añadirse el agravante de la crisis financiera ocurrida ese año y que ya fue brevemente reseñada en el capítulo anterior.

En julio de 1965 se dispusieron los primeros ofrecimientos en venta a 383 fracciones que significa un área total de 27.820 hectáreas en 36 inmuebles.[560] Aunque la información consultada no permite cotejar cuántas efectivamente fueron compradas. Probablemente fueron pocas, más teniendo en cuenta que en julio de 1967 un nuevo directorio de mayoría colorada suspendería este régimen de ventas con el propósito de instaurar uno nuevo.[561]

c) El período pachequista: 1967-1973

El 8 de febrero de 1968 se definió que un nuevo régimen de ventas de fracciones debería ser a través del 10% como entrega mínima inicial con dos criterios de plazos de pago financiado: a) 10 años en los casos de fracciones libres; y b) 25 años para quienes ya fueran colonos arrendatarios. La posibilidad de ofrecer las fracciones libres eliminaba la prerrogativa de tener que ser arrendatarios por un lapso de tiempo previo a la oferta de la tierra en propiedad. Entre diciembre de 1968 y enero de 1969 se definió "la conveniencia de intensificar, en el ejercicio 1969, el cumplimiento del plan de venta de la totalidad de las fracciones arrendadas y, susceptibles de ser

[559] Directorio INC, Acta 2343, resolución 1 (27 agosto 1964).

[560] Directorio INC, Acta 2422, resolución 2 (29 julio 1965); Acta 2437, resolución 14 (28 de setiembre de 1965).

[561] Directorio INC, Acta 2597, resolución 25 (27 julio 1967).

ofrecidas en venta".[562] Vale aclarar que aquí no prevaleció un discurso asociado a la emergencia financiera, muy por el contrario, se había consolidado una concepción que priorizaba la existencia de colonos propietarios como forma de tenencia de la tierra dentro del INC. Por lo tanto, a partir de ese momento se robustecieron los ofrecimientos de ventas a los colonos arrendatarios, en especial en la coyuntura 1968-1970. Entre abril de 1968 y marzo de 1970, con base en la información disponible en las actas del directorio del INC, se puede estimar que los ofrecimientos en venta, sumando fracciones libres y arrendadas, alcanzaron a 80 colonias o inmuebles que significa más de 1380 fracciones con un área cercana a las 165 mil hectáreas.[563] Sin embargo, las fuentes consultadas tampoco permiten corroborar cuántas de ellas efectivamente se vendieron.[564]

En tal sentido, un cambio medular fue el mecanismo de adjudicar tierras en propiedad dentro de las consideradas "fracciones libres". Dos ejemplos en el departamento de Artigas retratan la nueva lógica administrativa. Un primer caso se observa en una expropiación realizada por artículos 39 y 40 de la ley 11.029, en julio de 1969, de un campo con una superficie superior a las 16 mil hectáreas con aptitud ganadera ubicado en la zona de Campamento. Dicho inmueble fue designado con el nombre de colonia Emilio Frugoni y se definió un plan de explotación a comienzos de 1970 con poco más de veinte fracciones que fueron adjudicadas en régimen de propiedad con una entrega inicial mínima de 10% y 30 años de plazo para cancelar el saldo restante.

Un segundo caso resulta más llamativo aún. Se trata de un campo ubicado en la zona de Yacaré Cururú, a orillas del río Cuareim, con una superficie de 2.971 hectáreas. Su adquisición fue realizada por al amparo de los artículos 28 y 36 de la ley 11.029 en 1970, luego del ofrecimiento realizado directamente por su anterior titular el 23 de diciembre 1969. La operación fue aprobada por el directorio del INC con cuatro adhesiones (contó con el voto discorde del director

[562] Directorio INC, Acta 2699, resolución 25 (21 enero 1969).

[563] El conteo que he realizada abarca desde abril de 1968 a noviembre de 1970. Inicia con la colonia Kennedy (INC, acta 2645, resolución 15, 16 abril 1968) y llega hasta la colonia Frugoni (Directorio INC, Acta 2763, resolución 28, 17 marzo 1970).

[564] La información disponible permite reconstruir las ofertadas en cada colonia o inmueble, así como el precio fijado para cada fracción A modo de ejemplo, solamente en el primer semestre de 1969 pueden rastrearse decenas de ofrecimiento a colonos arrendatarios para convertirse en colonos propietarios. Véase Directorio INC: acta 2699 (21 enero 1969); Acta 2703 (25 febrero 1969); Acta 2704 (4 marzo 1969); Acta 2714 (6 mayo 1969); Acta 2715 (13 mayo 1969); Acta 2717 (20 mayo 1969); Acta 2719 (28 mayo 1969); Acta 2721 (3 junio 1969); Acta 2722 (10 junio 1969); Acta 2724 (24 junio 1969).

Lagarmilla).[565] El 10 de noviembre de 1970, el directorio aprobó el llamado público para adjudicar en venta las fracciones. Una de las condiciones establecidas fue contar con una entrega al contado del 10% del precio total de venta de cada fracción y un plazo de 10 años para el pago del saldo. Luego del proceso de selección, el 7 de julio de 1971 se firmó el contrato compra-venta con los dos adjudicatarios: un comerciante accedió a 1665 hectáreas y un teniente del ejército nacional (Roque Moreira) que fue beneficiario de 1300 hectáreas. Ninguno cumplía con el perfil de colono y ambos declararon domicilio en la ciudad de Artigas.[566] En 1974 el directorio resolvió intimar a uno de sus titulares para dar cumplimiento con el artículo 61 literal b de la ley 11.029 (referido a la residencia y trabajo directo en el predio) y con algunos adeudos en las cuotas pactadas.[567] Luego de idas y vueltas, al año siguiente el directorio del período civil-militar (1973-1985) resolvió rescindir el contrato de compra-venta firmado en 1971 y establecer un nuevo contrato de compra-venta bajo el artículo 127 de la ley 11.029, aunque con los mismos términos de pago y plazos.[568] En el lapso que abarca la firma del primer contrato, su rescisión y la firma del nuevo contrato, hubo al menos dos oportunidades en que los promitentes compradores solicitaron al directorio del INC acogerse a los beneficios de un nuevo régimen de venta de fracciones aprobado en marzo de 1975 que resultaba más benévolo para los colonos propietarios.[569] Sin embargo, fue denegado en primera instancia porque era contradictorio con la concesión de la firma por el artículo 127 de la ley 11.029. Recientemente, a raíz de una publicación del semanario *Búsqueda* realizada en febrero de 2020 el asunto despertó la polémica. Por un lado, el caso de Moreira abre interrogantes sobre los beneficios de determinados integrantes de las Fuerzas Armadas en las tierras del INC previo y durante la última dictadura civil-militar.[570] Por otro lado, en el primer semestre de 2022 el tema recobró fuerza al descubrirse que el senador Gral (r) Guido Manini (casado con la hija de Moreira)

---

[565] Directorio INC, Acta 2753, resolución 46 (23 de diciembre de 1969).

[566] El colono que era militar pasó a retiro en los años ochenta. Luego se dedicó a la vida política: en 1984 aspiró a ser representante nacional y en 2020 se postuló a la intendencia departamental por el Partido Nacional.

[567] Directorio INC, Acta 3019, resolución 4 (12 febrero de 1974).

[568] El artículo 127 de la ley 11.029 dispone lo siguiente: "no podrán ampararse a los beneficios de esta ley, en cuanto acuerda a los colonos rebajas o facilidades de orden especial, las personas que a juicio del Instituto por su situación económica estén en condiciones de realizar las explotaciones con sus propios recursos. No obstante, el Instituto podrá operar con ellas en condiciones corrientes para los negocios que se trate, cuando lo considere de conveniencia o no existan otros interesados y prestarles asistencia técnica".

[569] Directorio INC, Acta 3096, resolución 45 (30 marzo de 1975); Acta 3117, resolución 15 (5 agosto de 1975); Acta 3130, resolución 36 (7 de octubre de 1975).

[570] Véase: *Búsqueda*, "Cambio a Colonización previsto en el anteproyecto de ley de urgente consideración beneficia a la futura ministra de Vivienda", número 2058, 06 al 12 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Cambio-a-Colonizacion-previsto-en-el-anteproyecto-de-ley-de-urgente-consideracion-beneficia-a-la-futura-ministra-de-Vivienda-uc44292

es el titular de las otras fracciones del mismo inmueble del INC, tal como puede seguirse en la prensa nacional. En síntesis, los militares retirados Roque Moreira y Guido Manini niegan su condición de colonos propietarios, mientras varias notas periodísticas, en particular provenientes del semanario *Búsqueda* junto a otros documentos del INC afirman lo contrario.[571]

6. EL LATIFUNDIO DE SILVA Y ROSAS.

En la década de 1960 aumentó considerablemente el número de aspirantes para acceder a una fracción del INC. Había consenso tanto de las autoridades, como de periodistas o técnicos vinculados a la actividad agraria en que los aspirantes de tierras aumentaban año a año y se estimaban en un número que oscilaba entre 10 y 12 mil personas.[572] Por ejemplo, el ingeniero agrónomo Frick Davie identificaba un aumento sostenido de las solicitudes de tierras a partir de la creación del INC: "a poco de crearse en 1951, existían ya 4.000 solicitudes de tierra que cubrían 600.000 hás. En 1961 esas solicitudes habían subido a 11.000 y el número de hectáreas requerido se acercaba a los dos millones" (Frick Davie, 1964: 155).[573] Es difícil precisar qué tipos sociales se encuentran allí considerados, pero por algunos indicios es de suponer que en su gran mayoría fueran agricultores desalojados o bien productores con problemas de estabilidad o de tenencia, como también se incluyeran algunos contingentes de agricultores extranjeros y, en menor medida, los habitantes de los rancheríos.[574] En cualquier caso, las actas del directorio del INC permiten rastrear algunos pedidos de organizaciones nucleadas en distintos puntos del país, aunque también

[571] Hay un conjunto muy numeroso de notas entre los meses de marzo y junio de 2022 sobre este tema, a modo de ejemplo véase: *El País*, "Tras polémica por informe, Manini Ríos reafirma que no es colono propietario", 20 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/polemica-informe-colonizacion-manini-reafirma-colono.html; *Búsqueda*, "El suegro de Manini Ríos reconoció oficialmente ante el Ejército que el campo en Artigas le fue adjudicado por Colonización", número 2179, 23 al 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.busqueda.com.uy/Secciones/El-suegro-de-Manini-Rios-reconocio-oficialmente-ante-el-Ejercito-que-el-campo-en-Artigas-le-fue-adjudicado-por-Colonizacion-uc52738 ; *El Observador*, "Informe jurídico de Colonización ratificó que Manini Ríos e Irene Moreira son colonos", 16 de junio de 2022. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/informe-juridico-de-colonizacion-ratifico-que-manini-rios-e-irene-moreira-son-colonos-2022616115540

[572] La información fue proporcionada por el presidente del INC, Helvio Martínez Rospide (Directorio INC, Acta 2093, resolución 19, 5 diciembre 1961).

[573] Número similares manejan Eduardo J. Corso y Julio Castro, véase: *Marcha*, "La colonización se hace con tierras", Eduardo J. Corso (27 de enero 1961, número1044. Página 7); "Cien millones para Colonización", Julio Castro (6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7). En 1956 en la estancia del General Osorio, denominada posteriormente colonia Aparicio Saravia se postularon 193 solicitudes para tan solo 30 fracciones, véase: *La Mañana*, "Adjudicaciones en el I. de Colonización" (9 marzo 1956. Página 3).

[574] Por ejemplo, hubo solicitudes de la embajada de Francia para asentar agricultores franceses de África del norte (INC, Acta 2361, resolución 23, 5 noviembre 1964).

es factible la existencia de otros mecanismos informales de más difícil apreciación.[575] Por ejemplo, no resultaría nada descabellado pensar en la articulación política de diferentes caudillos locales vinculados a partidos tradicionales en el proceso de solicitudes de tierras para agricultores, sea de manera individual u organizados colectivamente. Más allá de los diferentes mecanismos utilizados, lo que interesa es recalcar que fue una etapa histórica donde emergió un importante "hambre de tierras", aunque también es cierto que se expresó por canales diferentes a como sucedía en otras latitudes del continente, por ejemplo, en el nordeste brasileño. Ello fue así hasta 1964 cuando irrumpió en la escena nacional la movilización de los cañeros del norte uruguayo. En tal sentido, en este apartado dedicaré unas páginas a exponer los aspectos más salientes de las luchas por la tierra en el departamento de Artigas. Allí se conjugan tres factores: el alto nivel de concentración de la propiedad agraria, las reivindicaciones de la UTAA respecto al acceso al "latifundio improductivo" de Silva y Rosas, y una importante cantidad de tierras que el INC adquirió en aquel departamento entre 1969 y 1970 con casi 40 mil hectáreas y que, como vimos, representó un tercio de las compras de todo el período 1959-1973.

En primer término, conviene observar cómo era la propiedad agraria en el departamento de Artigas. En agosto de 1943 un brevísimo artículo publicado en el diario *El País* daba cuenta de la situación de distribución de la tierra en aquel departamento ubicado en el norte con fronteras hacia Brasil y Argentina.[576] Allí se describía que su superficie total era de 1.118.000 hectáreas que aproximadamente se distribuían del siguiente modo:

- Entre 29 propietarios detentaban 300.000 hectáreas (más de 10.000 en promedio cada uno)
- Familia Martinicorena tenía 240.000 hectáreas
- Entre 1490 pequeños y medianos productores ganaderos sumaban 270.995 hectáreas (poco más de 180 hectáreas en promedio cada uno)
- Las tierras fiscales eran 16.000 hectáreas.
- Otras tierras que no calificaban en las anteriores sumaban 291.005 hectáreas.

[575] Entre 1962 y 1968 aparecen, por ejemplo: el Movimiento pro subdivisión de tierras en Guichón (Directorio INC, Acta 2136, resolución 12, 21 junio 1962); Movimiento pro ingenio azucarero de la zona noroeste del departamento de Colonia (Directorio INC, Acta 2327, resolución 12, 30 junio 1964); o el Movimiento pro tierras de Flores (Directorio INC, Acta 2643, resolución 10, 26 marzo 1968).

[576] *El País*, "Distribución de la tierra" (11 agosto 1943. Página 3).

Además, el artículo informaba sobre la existencia de once rancheríos (en el artículo se los designa como "pueblos de ratas") y de 200 peones que trabajaban como asalariados en las estancias que acaparaban 540.000 hectáreas y representaban casi la mitad de la superficie agraria del departamento.[577] En definitiva, una distribución de la tierra inequitativa sumado a un bajo índice de ocupación.

En segundo término, en menos de las dos décadas que trascurren entre 1940 y 1960 el complejo agroindustrial azucarero de Bella Unión generó la emergencia de dos nuevos tipos de actores sociales: a) los productores y propietarios de los medios de producción de caña de azúcar que se denominan como "cañeros" y b) la propagación de un proletariado agrícola que se conoce como "peludos" (Moraes, 1990:185).[578] La importante concentración de trabajadores agrícolas en las cañeras, la acumulación de experiencias y la presencia de apoyos externos permitieron la organización colectiva de a través de la fundación de la UTAA con asesoramiento del joven procurador socialista Raúl Sendic Antonaccio. Junto a la presencia de Sendic, resultaron baluartes varios trabajadores con experiencia sindical previa en la Unión de Regadores y Destajistas de El Espinillar (URDE).[579] Las demandas de UTAA permiten identificar dos momentos bien diferentes. El primer momento abarca desde la fundación del sindicato hasta 1963 donde la lucha se concentra principalmente en la búsqueda por mejorar las condiciones de trabajo y el aumento de salarios. En esta etapa varias crónicas de época expusieron las severas condiciones de explotación que existían en la producción de la caña de azúcar del norte uruguayo, donde ni siquiera se cumplían con las mínimas regulaciones laborales que la ley estipulaba en el Estatuto del Trabajador Rural de 1946 (Rosencof, 2006; González Sierra, 1994). Al mes siguiente de la fundación de UTAA, en octubre de 1961, la dirigencia del sindicato viajó a Montevideo para solicitar una audiencia en el Ministerio de Trabajo y con ello lograr una inspección a las cañeras como forma de visibilizar a los poderes

[577] Con base en la información de Trías (1961: 27) se encuentra que la familia Martinicorena al menos detentaba cerca de 140 mil hectáreas. No obstante, allí no se puede desentrañar la sumatoria por otras vías como sociedades anónimas u arreglos familiares, entre otras.

[578] Sobre la categoría "peludos", véase: Silvina Merenson (2010). *A mí me llaman peludo. Cultura, política y nación en los márgenes del Uruguay*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. IDES. Universidad Nacional General Sarmiento. Mimeo. Sin embargo, es interesante advertir que en Montevideo los "peludos" también eran designados como "cañeros".

[579] URDE fue un sindicato de trabajadores de caña de azúcar del ingenio de El Espinillar, perteneciente a la empresa estatal ANCAP, ubicado en el Pueblo Constitución (departamento de Salto). Esta localidad se ubica a poco más de 100 quilómetros de Bella Unión. En UTAA estaban varios procedentes de URDE: Julio Vique, Severiano Peralta y Jorgelino Dutra. A partir de 1963 con la incorporación de Nicolás "Colacho" Esteves. Para más detalles, véase: Blixen (2010) y González Sierra (1994).

públicos las pésimas condiciones de trabajo. Tras fracasar decidieron declarar una huelga el 4 de enero de 1962 (Moraes, 1990; González Sierra, 1994; Merenson, 2009). En ese marco se produce la primera marcha a mitad de año de 1962.[580] Un segundo momento que abarca desde 1963 hasta 1973 donde las demandas avanzaron hacia el acceso a la tierra. Así se implementaron las "marchas cañeras" [581] bajo la consigna de "tierra para el que la trabaja" [582], como forma de movilización social.[583] Las marchas de 1964 y 1965 han quedado registradas en fotografías publicadas en la prensa, así como también en las filmaciones de los cineastas Mario Handler, Alberto Miller y Marcos Banchero.[584] Allí dos pancartas sobresalían: una con la imagen de José Gervasio Artigas y otra con la imagen de Raúl Sendic acompañada por la leyenda "líder campesino".

El reclamo específicamente era la expropiación del "latifundio improductivo" de Silva y Rosas para conformar cooperativas de trabajo que permitiera contrarrestar los largos período de desempleo debido al trabajo zafral en la caña de azúcar. Pero ¿de quién era ese latifundio y que se conocía al respecto? Precisamente, esas dos estancias que movilizaban a UTAA formaban parte de los 29 propietarios que hemos mencionado más arriba. Según Trías (1961: 28), Valentina Palma de Miranda era propietaria de 12.732 hectáreas y Dorotea Palma de Silva y Rosas de otras 15.100 hectáreas. Un breve derrotero permite trazar los pedidos de expropiación ante el INC por parte de

[580] En este contexto, varios estudios antecedentes permiten ubicar una serie de eventos ocurridos en 1962 que inician un ciclo represivo hacia los "peludos" de Bella Unión (Moraes, 1990; González Sierra, 1994; Rosencof, 2006; Blixen, 2010; Merenson, 2009 y 2010). Dentro de ellos, pueden destacarse los siguientes: en enero se llevaron a cabo varios desalojos del campamento que los trabajadores habían instalado en los márgenes del arroyo Itacumbú durante la huelga; en abril se produce la toma de la empresa Compañía Agrícola e Industrial del Norte (CAINSA); el 24 de abril se inicia la primera marcha hacia Montevideo por varios reclamos laborales; y en junio, ya en la ciudad de Montevideo, se originan inconvenientes que enfrentan a los "peludos" de UTAA con integrantes de la Central Sindical Uruguaya (CSU). Ese enfrentamiento culminó con un disparo de bala que impactó en Isabel López de Oricchio que caminaba en las inmediaciones del local sindical y le ocasionó su muerte (Merenson, 2009: 83). La acusación del hecho recayó sobre los "peludos" y 86 militantes fueron detenidos y 36 procesados por "asonada", entre ellos Raúl Sendic (Merenson, 2009: 83).

[581] Las marchas se realizaban desde Bella Unión a Montevideo (620 kms de distancia) y según Merenson (2010) participaban entre 200 y 400 personas entre 1964 y 1968. La última, en 1971, estuvo bastante diezmada y no habría llegado a 100 personas.

[582] Es interesante ver el derrotero de esta expresión "tierra para el que la trabaja" que aparece en la Revolución mexicana, pero que luego ha sido utilizada "desde arriba" y "desde abajo". En Argentina la utilizan la Federación Agraria Argentina o el propio Perón (Balsa, 2015) y en Uruguay también la utilizó el "movimiento ruralista" (Jacob, 1981a).

[583] Fueron cuatro en total: la primera entre el 20 de febrero y el 29 de junio de 1964; la segunda entre el 19 de febrero y el 10 de junio de 1965; la tercera en 1968 se adelantó un poco y fue desde el 16 de febrero hasta el 30 de mayo; y la última, algo diezmada, desde fines de marzo hasta fines de abril de 1971 (Merenson, 2009).

[584] Véase: Archivo General de la Universidad. "Cine y sociedad. Las marchas cañeras de los sesenta" fue publicado en marzo de 2020. Se encuentra disponible en: https://agu.udelar.edu.uy/cine-y-sociedad-las-marchas-caneras-de-los-sesenta/

vecinos y sociedades rurales de la zona ya desde finales de la década de 1940. En 1949 fue reclamado por varias organizaciones y al año siguiente, en 1950, el INC lo designó para su expropiación.[585] Sin embargo, sus propietarios se acogieron al artículo 45 de la ley 11.029 como forma de detener el juicio de expropiación y realizar una colonización por iniciativa propia. En los años posteriores, en un lapso que se extiende por una década entre 1949 y 1958, se constató el incumplimiento del artículo 45 de la ley 11.029 dando inicio a inspecciones e intimaciones por parte del INC y los recursos de revocación de los propietarios del inmueble.[586] Tiempo después, las luchas sindicales de la UTAA de 1964 y 1965 sucedían al mismo tiempo que el Parlamento tenía a su consideración tres proyectos de reforma agraria del gobierno nacionalista, tal como vimos en el capítulo anterior.

Entre marzo y abril de 1964 los integrantes de UTAA presentaron un proyecto de ley a ambas cámaras. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores el proyecto ingresó el 17 de marzo, bajo las firmas del comunista Enrique Rodríguez y de la batllista Alba Roballo, proponiendo la expropiación de cinco padrones que conformaban un latifundio de 29.078 hectáreas de campo (artículo 1), la entrega a UTAA para que la trabaje en forma cooperativa (artículo 2) y un préstamo del BROU por un monto de 20 millones de pesos (artículo 3).[587] En abril de 1964 la Comisión de Ganadería y Agricultura de la Cámara de Representantes solicitó información sobre los expedientes de expropiación del latifundio Silva y Rosas. La respuesta de las autoridades del INC fue que no existía dicha información.[588] Al parecer no hubo demasiados avances legislativos a posteriori. Luego de que la "marcha cañera" había finalizado hubo dos intercambios entre el directorio del INC y UTAA. El primero fue un encuentro entre el presidente del INC, Martín Ois, y una delegación de UTAA acompañada por su asesor letrado para informarse sobre el pedido de informes que el Parlamento había solicitado respecto a la expropiación de las tierras del

[585] Directorio INC, Acta 280, resolución 17 (14 febrero 1950).

[586] Directorio INC, Acta 155 (11 de mayo de 1949); Acta 193, resolución 14 (2 de agosto de 1949); Acta 244, resolución 8 (25 de noviembre de 1949); Acta 280, resolución 17 (14 febrero 1950); Acta 340, resolución 6 (23 de junio de 1950); Acta 363, resolución 13 (15 agosto de 1950); Acta 786, resoluciones 4 y 5 (14 marzo 1953); Acta 1424, resolución 30 (14 febrero 1957); Acta 1436, resolución 30 (14 marzo 1957); Acta 1604, resolución 4 (8 abril 1958).

[587] IMPO, 17 de setiembre de 1964.Comisión de Constitución y Legislación. Carpeta 776 de 1964.

[588] Directorio INC, Acta 2313, resolución 8 (12 mayo 1964).

mencionado latifundio.[589] El segundo ocurrió mediante una nota enviada por UTAA y que el 3 de setiembre de 1964 el presidente del INC leyó al resto de sus colegas de directorio:

> nuestra proposición es de crear una colonia de explotación mixta, agricultura, ganadería y forestal, de acuerdo a las conveniencias técnicas al estilo de la Unidad Cooperaria N 1. Nunca hemos considerado que esos campos puedan dedicarse exclusivamente a la agricultura. Nuestro anteproyecto de ley expresamente se refería a explotación agropecuaria integral. Asimismo, queremos informarle que, del personal beneficiario de acuerdo al proyecto de ley, hay una mayoría especializada en tareas agrícolas, pero hay muchos, también, especializados en tareas ganaderas. Finalmente queremos expresarle que nos hemos permitido hacer estas aclaraciones porque según informaciones de prensa, presumiblemente se habría sostenido erróneamente que el pedido de expropiación se hacía para explotar los campos exclusivamente en la agricultura. Saluda a Usted muy atte. Y por intermedio a los demás miembros del cuerpo. Luis Camargo, delegado permanente.[590]

Allí se culminaron las comunicaciones entre el gobierno nacionalista y UTAA, por lo cual habría que esperar hasta 1968 para que el tema del latifundio Silva y Rosas emergiera nuevamente. En marzo de 1968 el MGA reenvío una nota recibida por el Poder Ejecutivo desde la Junta Departamental de Artigas fechada el 22 de febrero. Se le pedía opinión al INC al respecto de una solicitud de que "se declare de utilidad pública y se proceda a la expropiación" de tres padrones que formaban parte del latifundio Silva y Rosas y la sugerencia de designarlo con el nombre de "General Oscar D. Gestido", el presidente fallecido tres meses antes.[591] El directorio del INC encabezado por Claude Galland respondió afirmativamente sobre el interés en la expropiación, aunque lo supeditaba a la habilitación financiera todavía en curso. Dos meses más tarde se avanzó en la designación de expropiación de tres padrones (no los cinco del proyecto de 1964) que sumaban cerca de 25 mil hectáreas[592], pero la aprobación por parte del Poder Ejecutivo recién fue avalada en enero de 1969.[593]

En el correr de 1970 tanto los sucesores de Dorotea Palma de Silva y Rosas como de Valentina Palma de Miranda interpusieron recursos para acogerse al artículo 45 de la ley 11.029 para realizar un plan de colonización de manera particular siendo aprobado en ambos casos.[594] A modo de ejemplo, esto incluía para el caso de Silva y Rosas el mejoramiento con praderas y

[589] Directorio INC, Acta 2333, resolución 8 (23 julio 1964).
[590] Directorio INC, Acta 2345, resolución 4 (3 setiembre 1964).
[591] Directorio INC, Acta 2643, resolución 11, (26 marzo 1968).
[592] Directorio INC, Acta 2649, resolución 29, (14 mayo 1968).
[593] Directorio INC, Acta 2702, resolución 4, (11 febrero 1969).
[594] Directorio INC, Acta 2764, resolución 1 (30 marzo 1970); Acta 2783, resolución 7 (28 julio 1970); Acta 2864, resolución 77 (11 enero 1972).

fertilización de 1.012 hectáreas para 1971-1972 y la obligación de presentar por escrito en un plazo máximo de 120 días un plan de explotación previsto para el bienio 1973-1974 donde se debería abarcar otras 1.000 hectáreas más.[595] Aun así la mayor parte de la superficie (cerca de 19 mil hectáreas) continuó afectada al curso de expropiación. También en 1970 se avanzaron en otras cuestiones como la designación del inmueble como Colonia Eduardo Acevedo[596], desestimando la propuesta inicial de la Junta Local de Artigas de homenajear al ex presidente de la República, Gestido. También aparecieron varios interesados en compulsar por el usufructo de una parte del campo recientemente expropiado, desde el propio medianero hasta el Sindicato de Empleados y Obreros de CAINSA que estaba en vías de conformar una cooperativa.[597] Los "peludos" de Bella Unión no se resignaron, aunque ya veían algo menguadas sus posibilidades. En ocasión de la última "marcha cañera", en mayo de 1971, algunos integrantes de UTAA junto a dirigentes de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) se reunieron con el presidente del INC para conversar sobre las posibilidades de conformar cooperativas en la reciente creada colonia Acevedo. Allí el presidente Galland:

> explicó a los visitantes que el estado en que se encuentran los estudios técnicos sobre dicho campo, en coordinación con otros Organismos estatales y con el asesoramiento de la misión israelí que arriba al país a esos efectos, como asimismo que, finiquitados dichos estudios, se procedería por el Instituto a planificar la adjudicación de esas tierras, de acuerdo con las aptitudes de éstas para los distintos tipos de explotación que se hayan programado.[598]

Esa sería la última comunicación entre las autoridades del INC e integrantes de UTAA, quienes no fueron considerados en la propuesta del nuevo proyecto productivo. Finalmente, el proyecto agro-industrial desarrollado en la colonia Eduardo Acevedo abarcó una superficie de 19.575 hectáreas con más de 50 fracciones. En noviembre de 1972, en un escenario de "Estado de guerra interno" declarado en abril de ese año (en la antesala del avance militar camino al golpe de Estado que significó aquel "febrero amargo", como diría Vasconcellos) el senador Enrique Erro del Frente Amplio, ya en la mira por los propios militares, que poco tiempo después pedirían su desafuero para llevarlo a la justicia previo a un interrogatorio al que fue sometido en la Cámara por sus supuestos vínculos con el MLN-T, solicitó información sobre el complejo agro-industrial

[595] Directorio INC, Acta 2828, resolución 19 (25 mayo 1971).
[596] Directorio INC, Acta 2767, resolución 48 (14 abril 1970).
[597] Directorio INC, Acta 2771, resolución 29 (19 mayo 1970); Acta 2776, resolución 49, (16 junio 1970); Acta 2821, resolución 21 (20 abril 1971).
[598] Directorio INC Acta 2824, resolución 16 (11 mayo 1971).

y la unidad primaria de producción que se intentaba impulsar en la colonia Acevedo.[599] Aunque no hay indicios para confirmar si recibió en tiempo y forma la información, el clima político se había modificado notoriamente y ya no se trataba únicamente de un tema de reforma agraria o no.

[599] Directorio INC, Acta 2934, resolución 21 (23 enero 1973).

CONCLUSIONES

La dictadura civil-militar significó el último estertor del debate sobre la estructura agraria uruguaya. Hasta ese momento hubo una agenda política muy nutrida en relación a la reforma agraria con el objetivo de solucionar las secuelas sociales y económicas de una concentración de la tierra con orígenes decimonónicos. Allí confluyeron de manera intermitente desde partidos políticos, gremios de la producción agraria, sindicatos de trabajadores hasta personas procedentes de diferentes círculos intelectuales. Este apogeo del debate sobre las estructuras agrarias entre 1943 y 1973 plantea un período sin parangón en la historia política uruguaya, tanto por aspectos cuantitativos como cualitativos. Más allá de que coincidió con un momento histórico donde casi la mitad de la población mundial se vio atravesada por una reforma agraria (Hobsbawm, 2007: 356), en nuestro país se encuentran indicios que revelan un considerable número de adeptos que, desde diferentes visiones sociales, contribuyeron, primero, en la construcción de una institucionalidad como el Instituto Nacional de Colonización (INC) y, en paralelo y también posteriormente, en la redacción de casi una treintena de proyectos legislativos. A casi medio siglo de distancia de la finalización de aquella etapa central en la historia política nacional, es plausible señalar que fueron tres décadas que sintetizan un debate agrario de más largo aliento, donde resonaron expresiones de épocas pasadas y futuras. En referencia al pasado es más claro porque en la discusión que se inicia en 1943 subyacen los impulsos batllistas para modificar el paisaje agrario a comienzos de siglo XX. Aunque sea más difícil su demostración, considero que sucede algo similar con el período postdictadura, al menos durante el primer lustro inmediatamente posterior a 1985. Al no concretarse una reforma agraria antes de 1973 -tal como promovieron en distintos momentos batllistas, nacionalistas y frenteamplistas- muchos de sus postulados continuaron replicando dentro del sistema político luego de la recuperación democrática, aunque sus fundamentos no tuvieron innovaciones demasiado relevantes para el debate tras el paréntesis que la dictadura interpuso. De allí la importancia de prestar suma atención al período 1943-1973. En los siguientes párrafos, lejos de establecer postulados concluyentes sobre la reforma agraria en el mencionado período, se plantean algunas consideraciones muy generales con la pretensión de inaugurar un tema que dista mucho de agotarse en esta investigación.

Siguiendo algunos postulados de una profusa historiografía uruguaya, se identificaron dos momentos de “conexiones generacionales” diferentes en relación a las respuestas institucionales respecto al debate agrario en dicho período histórico. Con la bisagra evidente que significó la

coyuntura 1958-1959 para la población uruguaya, fraguada por acontecimientos nacionales e internacionales, se pueden identificar dos momentos.

El primer momento está sustentado en una "conexión generacional" al calor de la restauración batllista que se insertaba en un concierto internacional de postguerra y que, paulatinamente, marcaría las divergencias entre soviéticos y norteamericanos, antiguamente aliados en la segunda guerra mundial. Con base en ello, este contexto heredó el conflicto sobre "la batalla fiscal" de la coyuntura 1913-1916 que había enfrentado anteriormente al sector más radical del batllismo frente a un bloque conservador conformado por el riverismo del Partido Colorado, un sector del Partido Nacional -que más adelante se podría identificar como herrerismo- y la flamante Federación Rural. En esa clave histórica deben circunscribirse los acontecimientos más salientes de la década de 1940 y 1950 con protagonistas que reeditaron dicha confrontación, aunque bajo otras circunstancias que, en principio, podrían dar cuenta de los matices en relación a los hechos de las primeras décadas del siglo XX. En ese contexto, se puede trazar la existencia de tres bloques con posiciones disímiles en relación a la reforma agraria en el período 1943-1958: una unidad generacional con discursos que encuentra distintas vertientes, por un lado, en el "agrarismo crítico" (batllistas y socialistas) y, por otro lado, en la construcción "sujetos de clase" (comunistas) que confluyeron en la postulación de un marco regulatorio más radical basado en formas de tenencia de la tierra de dominio estatal con adjudicación a colonos en tres niveles que abarcan desde las más "utópicas" como la enfiteusis, pasando por el arrendamiento que se pudo implementar hasta donde las circunstancias lo permitieron y otras, como la propiedad privada, que debieron realizarse a través de los pactos con otras posiciones políticas. En contraposición, otra unidad generacional conservadora se identificaba en sectores del herrerismo del Partido Nacional y del riverismo del Partido Colorado que fueron acompañados por las gremiales ganaderas de la Federación Rural y Asociación Rural como principales exponentes de la "defensa de la propiedad privada" y férreos opositores de cualquier injerencia estatal en la realidad agraria. En un plano intermedio, se encuentra una tercera unidad generacional basada en postulados católicos (representantes del nacionalismo, del nacionalismo independiente y obviamente de la Unión Cívica) que abogaron por algunas propuestas favorables a la colonización agraria básicamente amparada en la propiedad individual y sin poner en tensión el debate sobre la concentración de la tierra.

A diferencia de los resultados previos a 1933, hubo una síntesis de las diferentes visiones sociales que se expresó en un pacto de coparticipación estatal que primó entre las fracciones mayoritarias de los partidos Nacional y Colorado. En ese contexto, se afirmó el acuerdo para la creación del INC en 1948. Por un lado, los batllistas consiguieron impulsar su anhelado INC, pero a cambio debieron otorgar mayor participación a la oposición en el directorio y conceder la adjudicación de tierras bajo la modalidad de propiedad privada en detrimento de su proyecto más ambicioso de carácter estatista y bajo la primacía de la modalidad de la enfiteusis. Por otra parte, los herreristas cedieron en la creación del INC a cambio de tener un espacio de contralor dentro de la administración y una lógica de freno en la política impositiva ante los pedidos de ejecución presupuestal que quedaron supeditados a la habilitación parlamentaria.

Quizás una de las razones más determinantes para explicar las diferencias con los resultados del período 1913-1933 se encuentre en la experiencia, personal y partidaria, respecto a los sucesos de aquel tiempo. Por ejemplo, entre los batllistas, varios dirigentes seguían activos, en particular Tomás Berreta (1875-1947), el presidente que envió el proyecto al Parlamento en abril de 1947; Luis Batlle Berres (1897-1964), presidente de la República al momento de sancionarse la ley 11.029 que crea el INC; César Mayo Gutiérrez (1892-1951), quien presidió la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado; o el propio Antonio Rubio (1882-1953) mentor del proyecto batllista del BINCA de 1943 y primer presidente del INC de 1948 a 1950. En el plano conservador hubo también un legado de algunas figuras claves de aquella coyuntura. Aunque algunos ya no tenían incidencia, sea por su fallecimiento o por un retiro de la vida parlamentaria, como fueron los casos de Carlos Reyles (1868-1938), José Irureta Goyena (1874-1947) o de Pedro Manini Ríos (1879-1958) quien abandonó su banca parlamentaria en 1943. No obstante, en este último caso no debe descartarse una posible orientación e influencia sobre su hijo Carlos Manini (1909-1990) que, en 1946, emprendió su carrera en el Senado de la República y fue uno de los principales portavoces del coloradismo al momento de debatir sobre la ley 11.029. También aparecieron nuevos liderazgos como el de Domingo Bordaberry (1889-1952) quien se había formado junto a Reyles. Sin embargo, la figura más descollante fue, sin lugar a dudas, Luis Alberto de Herrera (1873-1959) quien además de continuar activo en la vida política había alcanzado una solidez como líder del Partido Nacional.

Un segundo momento se puede avizorar con una nueva “conexión generacional” que se fue erigiendo con base en la crisis económica de 1955, el cambio de gobierno nacional con la victoria del Partido Nacional en 1958 y la expansión de la revolución cubana de 1959 con la consiguiente respuesta norteamericana y sus múltiples consecuencias en la política continental. Uno de los rasgos más llamativos de este momento fue la desconfianza del sistema político hacia las posibilidades de la transformación agraria mediante el INC. Existe una convergencia casi absoluta entre los diferentes partidos políticos en esta lectura y la decisión de encauzar una reforma agraria prescindiendo del ente autónomo rector de las políticas públicas de tierras, lo que se expresaba en la necesidad de modificarlo o de suplantarlo. Salvo algunos militantes batllistas, en general predominó un espíritu fundacional en materia de reforma agraria que contó con opciones dicotómicas. Por un lado, una “unidad generacional” se amparó detrás de un proyecto liberal -muchas veces apuntalado por visiones católicas- con la pretensión de que la reforma agraria se podría lograr si se impulsaba el aumento de la productividad y se garantizaba la propiedad privada de la tierra. Por otro lado, hubo otra “unidad generacional” bajo una visión social más socializante que promocionaba la reforma agraria fundamentalmente en base a la igualdad, aunque a veces podría referir a la productividad. En esta perspectiva el actor central debería ser el Estado como garante de las formas de adjudicación de la tierra, en especial el arrendamiento. A diferencia de la etapa anterior, el acceso a la tierra bajo la figura jurídica de enfiteusis (que batllistas y socialistas defendieron) perdió terreno y ya no ingresaba más dentro de un escenario factible.

En particular el espíritu fundacional se aprecia en los dos gobiernos del Partido Nacional (1959-1967) donde el rol del INC fue nominal. La situación se modificó con el retorno del Partido Colorado que, aunque sin un predominio batllista, logró dotarlo de un mayor presupuesto para la compra de tierras. Los movimientos pendulares de los resultados de esta etapa se encuentran en las contradicciones internas de los dos partidos mayoritarios (Partido Colorado y Partido Nacional) en relación a la reforma agraria. Específicamente, hubo un claro predominio del ruralismo político dentro de las esferas estatales para decidir sobre las políticas públicas de tierras. El abrupto descenso de la compra de tierra del INC refleja un cambio de impronta muy evidente. Se pasó de las 148 mil hectáreas del período neo-batllista (1948-1959) a las 21 mil hectáreas de los gobiernos blancos (1959-1967). Algunas interrogantes quedan en el aire, entre ellas: ¿Por qué al mismo tiempo que promocionaban una reforma agraria se desmantelaba el INC?

El resultado de una nueva concepción de adjudicación con bases ideológicas en la propiedad individual de la tierra fue completado con creces en el período de gobierno de Jorge Pacheco Areco (1967-1972). Con un directorio liderado por un presidente interventor, este período resulta más complejo: a) se incorporó una mayor cantidad de tierras (95 mil hectáreas); b) se cambió la forma de adjudicación privilegiando a los colonos propietarios por encima de los colonos arrendatarios; y c) se modificó el perfil social de los beneficiarios. Los casos presentados para el departamento de Artigas abren la interrogante sobre quiénes fueron los beneficiarios de las tierras públicas y en qué grado se cumplió con la ley 11.029. Resta mucho por conocer lo que sucedió en el período 1968-1985 cuando la democracia estuvo a los tumbos o bien ya se ingresa en el período de la dictadura civil-militar. A priori se sabe que a diferencia de Argentina -que suprimió el Consejo Agrario Nacional en 1980-, en Uruguay el INC no fue disuelto, pero poco sabemos sobre su desempeño posterior a 1973.

Por último, ¿es éste el momento para hacer un réquiem a la reforma agraria en Uruguay? Mientras en las tres décadas que fueron examinadas se caracterizó por un estancamiento de la producción agraria asociado a una importante concentración de la tierra con una baja productividad, se desarrollaron apasionados debates en favor de la redistribución de la propiedad agraria. Mucho se habló, aunque poco se concretó y la reforma agraria brilló por su ausencia. Los planes colonizadores no colmaron las expectativas originales. En un cuarto de siglo (1948-1973), apenas 265 mil hectáreas fueron incorporadas al INC lo que representa menos del 2% de la superficie productiva del país. En la actualidad la realidad es bien distinta porque se transita un período con una economía agraria que registra récords anuales en exportaciones (en los últimos años más de ¾ partes del total de las colocaciones en el mercado internacional provienen del agro) y que se acompasa con un importante dinamismo del mercado de tierras en materia de compraventa y arrendamiento desde 2003 en adelante. En este contexto, hace mucho tiempo se dejó de hablar de reforma agraria. Aunque es difícil augurar qué sucederá en el futuro, de cualquier forma, convendría echar un vistazo a la historia del INC. Aunque apenas signifique un punto de partida.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes

a) Prensa y publicaciones periódicas consultadas:

- *Marcha* (1943-1973). Independiente.
- *Diario Rural* (1943-1950). Expresiones de Asociación Rural, Federación Rural y Liga Federal de Acción Ruralista.
- *El Popular* (1957-1964). Partido Comunista
- *El País* (1943-1948, 1954, 1957 y 1964). Partido Nacional Independiente/Unión Blanca Democrática del Partido Nacional.
- *Acción* (1952, 1956, 1957, 1958, 1960 y 1963). Sector "quincista" del batllismo del Partido Colorado.
- *La Mañana* (1952, 1956-1958 y 1961) "Riverista"/ "Blancoacevedismo" del Partido Colorado.
- *El Sol* (1954, 1956-1957 y 1959-1964). Partido Socialista.
- *El Bien Público* (1942-1963). Unión Cívica.
- *Estudios* (1956-1971). Partido Comunista.
- *Tribuna Universitaria* (1955-1967) Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay.
- *Época* (1962 y 1964). Izquierda.

b) Documentos de gobierno y administración:

- Archivo General de la Nación (AGN). Colección Luis Batlle Berres, cajas 96, 111 y 128.
- Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), actas del directorio desde 1942 hasta 1945.
- Instituto Nacional de Colonización (INC), actas del directorio desde el 18/06/1948 al 27/06/1973.
- Cámara de Senadores, diarios de sesiones.
- Cámara de Representantes, diarios de sesiones.
- Registro General de Leyes y Decretos.
- Diario Oficial. Disponible en: https://www.impo.com.uy/diariooficial
- Corte Electoral, historial de hojas de votación de elecciones entre 1942 y 1971. Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/historial-hojas-de-votacion/historial-hojas-de-votacion

c) Documentos audiovisuales:

- Gonzalo Benavente Secco (2019), documental "la revolución y la tierra" (110 minutos).
- Centro de Fotografía de Montevideo (2007), documental "Al pie del árbol blanco". (64:36 minutos). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=sIXO3FrbKn8

- Marcos Banchero (1968) documental “Marcha de los cañeros” (5:25 minutos) disponible en: Archivo General de la Universidad. “Cine y sociedad. Las marchas cañeras de los sesenta” fue publicado en marzo de 2020. Se encuentra disponible en: https://agu.udelar.edu.uy/cine-y-sociedad-las-marchas-caneras-de-los-sesenta/
- Mario Handler (1966) documental “Cañeros” (5:52 minutos) disponible en: Archivo General de la Universidad. “Cine y sociedad. Las marchas cañeras de los sesenta” fue publicado en marzo de 2020. Se encuentra disponible en: https://agu.udelar.edu.uy/cine-y-sociedad-las-marchas-caneras-de-los-sesenta/
- Alberto Miller (1966) documental “En Marcha” (6:20 minutos) disponible en: Archivo General de la Universidad. “Cine y sociedad. Las marchas cañeras de los sesenta” fue publicado en marzo de 2020. Se encuentra disponible en: https://agu.udelar.edu.uy/cine-y-sociedad-las-marchas-caneras-de-los-sesenta/

Referencias bibliográficas

ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY. *125 años de historia, 1871-1996*. Montevideo: El País S.A., 1996.

ANGELL, Alan. *Chile de Alessandri a Pinochet. En busca de la utopía.* Santiago: Editorial Andrés Bello, 1993.

ALDRIGHI, Clara. *Memorias de insurgencia. Historias de vida y militancia en el MLN-Tupamaros. 1965-1975*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2009.

ALONSO, José María. *El agro uruguayo: pasado y futuro*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Temas del siglo XX, 1984.

ALONSO, Rosa y DEMASI, Carlos. *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

ALTAMIRANO, Carlos. Desarrollo y desarrollistas, *Prisma, Revista de Historia Intelectual*, n. 2, 1988.

ARDAO, Arturo. *Génesis de la idea y el nombre de América latina*. Caracas: Centro de Estudios latinoamericanos Rómulo Gallegos, 1980

ARENDT, Hannah. *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2016

ARES PONS, Roberto. *Uruguay: ¿provincia o nación?* Montevideo: Biblioteca Artigas, colección de clásicos uruguayos, volumen 215, 2020.

ASTORI, Danilo. *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico.* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1984a.

_____. Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. In: *La cuestión agraria en el Uruguay.* Montevideo: FCU/CIEDUR, 39-68, 1984b.

_____. *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1979.

_____. *Latifundio y crisis agraria en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1971.

AZCUY AMEGHINO, Eduardo. ¿Es eterno? ¿Nació de un repollo? ¿No chorreaba restos e impregnaciones de un pasado diferente? Reflexiones sobre el desarrollo del capitalismo en el agro pampeano. *Documentos del CIEA*, número 4. Buenos Aires: FCE-UBA, 2009.

BALSA, Javier (2016) “Formaciones y estrategias discursivas, y su dinámica en la construcción de la hegemonía. Propuesta metodológica con una aplicación a las disputas por la cuestión agraria en la Argentina de 1920 a 1943. En: *Revista Papeles de trabajo*, IDAES, Buenos Aires, vol. 11 p. 231 – 23, ISSN:1851-2577, 2016.

_____. Las discursividades sobre la cuestión agraria durante el peronismo clásico. In: Graciano y Olivera (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo II Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2015.

_____. Los debates parlamentarios sobre la ley de colonización, 1939-1940. *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 4 8, Nº 2, Mendoza (Argentina) Universidad Nacional de Cuyo, ISSN: 0556-5960, pp.107-151, 2013.

_____. Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario. In: Balsa y Lázzaro (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo I El modelo agrario en cuestión 1930-1943*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2012.

BARRACLOUGH, Solon (1965) “Elementos para una teoría del cambio agrario” In: Delgado, Oscar (comp.) *Reformas agrarias en la América latina*. México: Fundación de Cultura Económica.

BARRÁN, José Pedro (1986) *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo 7. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916).* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

BARRÁN, José Pedro y NAHÚM, Benjamín. *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo 6. Crisis y radicalización (1913-1916).* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

_____. *Historia rural del Uruguay moderno (1851-1914). Tomo VII. Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle (1905-1914).* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1978.

_____. *Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1914. Tomo I. Historia del Uruguay rural moderno, 1851-1885.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1967.

BLANCO, Alejandro. Ciencias sociales en el cono sur y la génesis de una nueva elite intelectual (1940-1965). In: Carlos Altamirano (director) *Historia de los intelectuales en América Latina.* Tomo II. Buenos Aires: Katz Editores, 2010.

BLANCO, Mónica. Instituto Autárquico de Colonización (Buenos Aires, Argentina, 1936-1957). In: José Muzlera y Alejandra Salomón (editores) *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Teseopress, 2021.

_____. Colonización y política agraria en la provincia de Buenos Aires: Demandas sectoriales y respuestas oficiales durante la primera mitad el siglo XX. *Mundo Agrario*, vol. 15, no. 30. ISSN 1515-5994, 2014.

_____. *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2007.

BELLISARIO, Antonio. La reforma agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980. *Historia Agraria*, número 59, pp. 159-190, ISSN: 1139-1472, 2013. SEHA, 2013a.

_____. El fin del antiguo régimen agrario chileno (1955-1965). *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, Núm. 3, pp. 341-370. ISSN 2594-0651, 2013b.

BENEDETTI, Mario. *El país de la cola de paja*. Montevideo: Arca, 1963.

BÉRTOLA, Luis, y OCAMPO, José. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia.* Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2013.

BLIXEN, Samuel. *Sendic. Acción y legado*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

BOGLIACCINI, Juan; GEYMONAT, Juan; OPERTTI, Martín. Big Business and Bureaucratic-Authoritarianism in Uruguay: a network based story of policy permeation for self-preservation. In: Basualdo, V; Bucheli, M; Berghoff, H (eds) *Big business and dictatorships in Latin America.* Buenos Aires: Palagrave Mac Millan, pp. 127-156, 2021.

BONFANTI, Daniele. ¿Cambiar cómo, educar a quién? Los técnicos y las propuestas de transformación productiva en el agro uruguayo (1906-1925)". *XXI Jornadas de Historia Económica*. Caseros, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Poder, derecho y clases sociales*. 2ª edición. Bilbao: editorial Desclée de Brouwer, 2001.

BROQUETAS, Magdalena. "Del ruralismo al pachequismo: ¿una nueva derecha populista y autoritaria?", en Ernesto BOHOSLAVSKY, Magdalena BROQUETAS y Olga ECHEVERRÍA (editores), *Las derechas en el Cono Sur, siglo XX.* Actas del VII Taller de discusión, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016, pp. 67-81.

_____. *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966).* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2014.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. *Raízes do Brasil.* Sao Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1936].

BUCHELI, Gabriel. *O se está con la patria o se está contra ella. Una historia de la Juventud Uruguay de Pie.* Montevideo: Fin de Siglo, 2019.

CAETANO, Gerardo. *El liberalismo conservador.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2021.

_____. *Historia mínima de Uruguay.* México: El Colegio de México, 2019.

_____. Genealogías de la política uruguaya moderna: el liberalismo como "concepto fundamental" y su primacía sobre el republicanismo en el siglo XIX. *Claves. Revista de Historia*, Nº 2. Montevideo, pp. 111-143, ISSN 2393-6584, 2016.

_____y RIBEIRO, Ana (2015) *Tierras, reglamento y revolución. Reflexiones a doscientos años del reglamento artiguista de 1815*. Montevideo: Editorial Planeta, 2015.

_____. Filosofía y política en Uruguay. Carlos Vaz Ferreira y la promoción del "republicanismo liberal". *Prismas - Revista de Historia Intelectual*, vol. 17, núm. 1, pp. 89-115 Universidad Nacional de Quilmes Bernal, Argentina, 2013.

_____. *La República batllista.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

_____ y RILLA, José. (1995) Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973). *Revista Uruguaya de Ciencia Política.* Montevideo: ICP, FCS, UR. Volumen 8, 1995.

_____ y RILLA, José. (1987) *Breve historia de la dictadura*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

CANCELA, Walter y MELGAR, Alicia. (2004). *El Uruguay rural: Cuarenta años de evolución, cambios y permanencias.* Montevideo: CLAEH.

CAMPAL, Esteban. La evolución económica: estancias, chacras y fábricas. In: *Los Departamentos*, número 11: Paysandú. Montevideo: editorial Nuestra Tierra, 1970.

_____. *Hombres, tierras y ganados*. Montevideo: Bolsilibros Arca, 1967.

CARDEILLAC, Joaquín. *Las transformaciones del agro uruguayo entre 1990 y 2011 desde una perspectiva de la estructura agraria: descomposición de la producción familiar, acaparamiento de tierra por centralización de capital y polarización.* Tesis para aspirar al título de Doctor en Ciencias Sociales – Sociología. Inédita, 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1986 [1969]

CASTRO, Julio. Tenencia de la tierra y reforma agraria. In: Delgado, Oscar (comp.) *Reformas agrarias en la América latina.* México: Fundación de Cultura Económica. Pp. 726-734. (publicado originalmente en *Política*, núm. 16, junio-julio, 1961, pp. 67-79, 1965.

CATTANI, Ricardo y PIZZICHILLO, Víctor, *Lo contó mi abuelo…100 años de la fundación de la 'Colonia 19 de Abril', 1915-2015*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2015.

CAVAROZZI, Marcelo. "Más allá de las transiciones a la democracia en América latina", *Revista de Estudios Políticos*, número 74, octubre-diciembre 1991, pp. 85-111.

CAYOTA, Mario. *Las raíces de la democracia cristiana uruguaya*. Montevideo: Mastergraf SRL, Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, 2014.

CHAGAS, Jorge. *La tradición política como "arma" en la lucha interna del batlismo: el conflicto entre la 14 y 15 (1947-1958).* Montevideo: inédito. Tesis final para obtener el título de magíster en Historia Política, 2018.

_____. *Una interpretación del denominado "neo-batllismo".* Montevideo: inédito. Monografía final para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política, 2013.

CHIARINO, Juan Vicente y SARALEGUI, Miguel. *Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos.* Tomos I y II. Montevideo: República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes, 1994 [1944].

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO. *Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974, elaborado por la CIDE*. Montevideo, 1967.

CINAM-CLAEH. *Situación económica y social del Uruguay rural*. Montevideo CLAEH-CINAM, 1962.

COBO ROMERO, Francisco. *Por la reforma agraria hacia la revolución. El sindicalismo agrario socialista durante la II República y la Guerra Civil (1930-1939).* Granada: Editorial Universidad de Granada, 2007.

CORREIA DE ANDRADE, Manuel. As tentativas de organizacao das massas rurais. As Ligas camponesas e a sindicalizacao dos trabalhadores do campo (publicado originalmente en 1963). In: Welch, Malagodi, Cavalcanti, Wanderley (Orgs.) *Camponeses brasileiros*. Volumen I. Brasilia: Fundacao Editora da UNESP. pp. 73-88, 2009.

DA CUNHA, Nelly. Trabajadores rurales: su condición de pobreza. In: Cures, Oribe; Da Cunha, Nelly y Porrini, Rodolfo. *Desde abajo. Sectores populares en los años treinta.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. pp. 131-186, 1998.

_____. *Empresariado y política. El caso de las gremiales empresariales (1915-1945).* Montevideo: Documento de Trabajo Nº 15, UDELAR, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, 1994.

_____. La Federación Rural ante la dictadura de Gabriel Terra. El cultivo obligatorio de la tierra. In: Cures, O.; da Cunha, N.; Maronna, M.; Porrini, R.; Rodríguez Aycaguer, A.; y Ruiz, E. *El Uruguay de los años treinta. Enfoques y problemas.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1993.

DE CASTRO, María Mercedes. *El ruralismo y el cuestionamiento a la partidocracia uruguaya.* Monografía final en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2001.

DE GIORGI, Ana Laura. *Las tribus de la izquierda. Bolches, latas y tupas en los 60'.* Montevideo: Fin de Siglo, 2011.

DE LA TORRE, Nelson; RODRÍGUEZ, Julio; SALA, Lucía. *La revolución agraria artiguista*. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos, 1969.

_____. *Artigas: tierra y revolución.* Montevideo: Arca, 1967.

DELGADO, Oscar (comp.). *Reformas agrarias en la América latina*. México: Fundación de Cultura Económica, 1965.

D'ELÍA, Germán. *El Uruguay neo-batllista (1946-1958).* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

DEMASI, Carlos. La lucha por el pasado. Historia y nación en Uruguay (1920-1930). Montevideo: Editorial Trilce, 2004.

DE TORRES, María Fernanda. *Campos. Breve historia de una discusión tecnológica.* Montevideo: Editorial Trilce, 2015.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA GENERAL. *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay, 1884.* Montevideo: Tipografía Oriental, 1885.

DJENDEREDJIAN, Julio (2019) Colono In: Muzlera, José y Salomón, Alejandra (ed) *Diccionario del agro argentino.* Buenos Aires: Teseo, 2019.

_____. La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos. *América latina en la historia económica*, núm. 30, 2007.

DUFFAU, Nicolás; JUNCAL, Agustín y MORAES, María Inés (2022). Entre Europa y América latina: nuevas políticas de propiedad de la tierra en Uruguay, 1830-1914. *VII Congreso latinoamericano de historia económica*, CLADHE Lima, 2-4 de marzo de 2022.

ERRANDONEA, Alfredo. Historia institucional de la Sociología. *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XVI / Nº 21, pp. 25-44, 2003.

_____. *Las clases sociales en el Uruguay.* Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

_____. Apuntes sobre la conformación de las clases sociales en el medio rural uruguayo. *Cuadernos de Ciencias Sociales*. Facultad de Derecho, Instituto de Ciencias Sociales, pp. 9-54, 1970.

ERRANDONEA, Alfredo Mario. *Las clases sociales en el Uruguay actual*. Montevideo, 1968.

ESCOBAR, Arturo. El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social. In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31, 2005.

ESPECHE, Ximena. *Uruguay latinoamericano. Carlos Quijano, Alberto Methol Ferré y Carlos Real de Azúa: entre la crisis estructural y la cuestión de la viabilidad nacional (1958-1968).* Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, IDES, Universidad Nacional General Sarmiento, 2010.

FAO. *Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria*. Realizada en Roma (Italia) del 20 de junio al 2 de julio de 1966. Roma: Organización de las Nacionaes Unidas para la Agricultura y Alimentación, 1969.

_____. *Informe de la Novena Conferencia regional de la FAO para América Latina*. Punta del Este (Uruguay), 5-16 de diciembre de 1966. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, 1967.

_____. *La creación de nuevas unidades agrícolas. Informe del Segundo Seminario Latinoamericano sobre problemas de la tierra*. Celebrado en Montevideo (Uruguay) del 23 de noviembre al 9 de diciembre de 1959. Santiago de Chile: Organización de las Nacionaes Unidas para la Agricultura y Alimentación. Edición de Thomas Carroll (Especialista de la FAO en tenencia de la tierra y codirector del seminario), 1961.

_____. *Informe del Seminario Latinoamericano sobre el problema de la tierra*, celebrado en Campinas (Brasil) del 25 de mayo al 26 de junio de 1953. Informe presentado por Thomas Carroll (Especialista de la FAO en Aprovechamiento de la Tierra y secretario técnico

del Seminario). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1953.

_____. *Informe de la Segunda Reunión regional latinoamericana sobre Programas y perspectivas de la agricultura y la alimentación*. Realizado en Montevideo (Uruguay) entre 1 y 12 de diciembre de 1950.

FARAONE, Roque. *La prensa de Montevideo (Estudio sobre algunas de sus características)*. Montevideo: Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1960.

FAVARO REIS, Mateus. O lugar dos semanários Acción e Marcha na difusão do latino-americanismo no Uruguai (1932-1945). *Temporalidades Revista Discente do Programa de Pós Graduação em História da UFMG*.Vol. 5, n. 1,Jan/Abr-2013. ISSN: 1984-6150, 2013.

FERRARO-OSORIO, María. En 1968 la mayoría de los uruguayos fuimos jóvenes: o la entrada en disidencia de una generación. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, http://journals.openedition.org/nuevomundo/56227; DOI:https://doi.org/10.4000/nuevomundo.56227, 2009.

FERREIRA, Jorge y DE CASTRO GOMES, Ângela. *1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FERREIRA, Jorge. Os conceitos e seus lugares: trabalhismo, nacional-estatismo e populismo. In: Zahluth Bastos, P. y Dutra Fonseca, P. (orgs.). *A Era Vargas. Desenvolvimento, economia e sociedade*. Sao Paulo: Editora UNESP, 2011.

_____. O nome e a coisa: O populismo na politica brasileira. In: Ferreira, Jorge (org.) *O populismo e sua historia. Debate e critica*, Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira, 2001.

FRANÇA, Omar. La incidencia de la Doctrina Social de la Iglesia en el desarrollo integral del hombre: su trayectoria en Uruguay. *Cuadernos de RSO*. Vol. 5 - nº2, pp. 15 – 28, 2017.

FREGA, Ana; MARONNA, Mónica; y TROCHÓN, Yvette. *Baldomir y la restauración democrática*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

_____. Política agraria en Uruguay (1911-1933) ¿utopía o realidad? In: *Cuadernos del CLAEH*, número 22, abril-junio 1982. Pp. 57-81, 1982.

FREYRE, Gilberto *Casa Grande e Senzala. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.* Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1981 [1933]

FRICK DAVIE, Carlos. *¿Cuál reforma agraria?: reformas progresistas y regresivas*. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1964.

FRUGONI, Emilio; RUBIO, Antonio; GONZÁLEZ VIDART, Arturo y MARTÍNEZ TRUEBA, Andrés. Sobre la reforma agraria en el Uruguay. In: *Conferencias del Club Banco Hipotecario*. Montevideo: Club Banco Hipotecario, 1944.

GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América latina.* Montevideo: San Gatuno, 1971.

GARCÉ, Adolfo. Ideas y competencia política: revisando el 'fracaso' de la CIDE. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 11, 1999.

GARCÍA AÑOVEROS, Jesús. *La reforma agraria de Arbenz en Guatemala*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica. Capítulo IX (pp.153-190), capítulos X a XII (191-226), 1987.

GERMANI, Gino. *Sociología de la modernización: Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina,* Paidós, Buenos Aires, 1969.

GEYMONAT, Roger. *El templo y la escuela. Los valdenses en el Río de la Plata*. Montevideo: Planeta, 2008.

GILIO, María Esther. *Aurelio, el fotógrafo. La pasión de vivir*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2006.

GLEIJESSES, Piero. La reforma agraria de Arbenz. In: Julio Cambranes (Ed.) *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1992.

GONZÁLEZ PENELAS, Walter. *El Uruguay y su sombra. Tierra y miseria*. Montevideo: Ciudadela, 1968.

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

GOULD, Jeffrey. Solidaridad asediada. La izquierda latinoamericana, 1968. In: Gould *Desencuentros y desafíos. Ensayos sobre la historia contemporánea centroamericana.* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp. 145-176, 2016.

GRAMSCI, Antonio. *La formación de los intelectuales.* México D.F.: Editorial Grijalbo, 1967.

HERRERA, Luis Alberto de. *La revolución francesa y Sudamérica*. Valencia: F. Sempere y compañía editores, 1910.

HALPERÍN DONGHI, Tulio. *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata. Cómo pensaron su época los intelectuales del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

HOBSBAWM, Eric. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Paidos/Crítica, 2007 [1994].

_____. *Sobre la historia*. Barcelona: Grijalbo/Crítica, 1998.

HORA, Roy. El debate sobre el latifundio en la Argentina de entreguerras. *Historia agraria*, 79, pp.131-159, 2019.

_____. *¿Cómo pensaron el campo los argentinos? Y cómo pensarlo hoy, cuando ese campo ya no existe.* Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2018.

INSTITUTO DE ECONOMÍA (IECON). *El proceso económico del Uruguay.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1969.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN. *La cotitularidad de la tierra en el Instituto Nacional de Colonización*. Montevideo: IICA, INC, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN. *Recopilación normativa sobre colonización de tierras en Uruguay*. Montevideo: INC, 2015.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (ITU). *Plan de reforma agraria. (Fundamentos y proyecto de Ley). Tomo I.* Por el Dr. Amílcar Vasconcellos. Ing. Agr. Luis Plottier, Ing. Agr. Darío Cal, Sr. Nelson Amaral, Sr. Juan J. Martinolti y Dr. José Marull. Montevideo. Junio de 1961. Folleto de divulgación técnica, número 16, 1961a.

_____. *Plan de reforma agraria. (Fundamentos y proyecto de Ley). Tomo II*. Por el Dr. Amílcar Vasconcellos. Ing. Agr. Luis Plottier, Ing. Agr. Darío Cal, Sr. Nelson Amaral, Sr. Juan J. Martinolti y Dr. José Marull. Montevideo. Junio de 1961. Folleto de divulgación técnica, número 17, 1961b.

IRURETA GOYENA, José. *Discursos del doctor José Irureta Goyena. Homenaje en su memoria*. Montevideo: topografía Atlántida, 1948.

JACOB, Raúl. El sesquicentenario que casi todos festejaron. In: Caetano y Ribeiro, *Tierras, reglamento y revolución. Reflexiones a doscientos años del reglamento artiguista de 1815*. Montevideo: Editorial Planeta. pp. 597-619, 2015.

_____. *Brevísima historia del Partido Ruralista.* Montevideo: Arpoador, 2006.

_____. Los principales modelos históricos. In: *La cuestión agraria en el Uruguay*. Colección Temas Nacionales Nº 13. Montevideo: FCU. pp. 7-24, 1984.

_____. *Benito Nardone. El ruralismo hacia el poder (1945-1958)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1981a.

_____. *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1981b.

_____. *Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1969.

JUDT, Tony. *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Editorial Taurus, 2006.

JULIÃO, Francisco. Que são as ligas camponesas? (originalmente publicado en 1962) In: Welch, Malagodi, Cavalcanti, Wanderley (Orgs.) *Camponeses brasileiros*. Volumen I. Brasilia: Fundacao Editora da UNESP. pp. 271-298, 2009.

JUNCAL, Agustín. Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020). *Revista Praia Vermelha*, v.31 n.1, 2021.

_____. Izquierdas y trabajadores rurales en Uruguay (1955-1959). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nº 50, pp. 93-12, 2019. Disponible en: http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2019/12/Juncal-Perez.pdf

_____. ¿La manzana de la discordia? Las controversias sobre la legislación social agraria en Uruguay (1943-1946). *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*. Año 9, Volumen 9, pp. 149-165, 2018. Disponible en: http://revistacontemporanea.fhuce.edu.uy/index.php/Contemporanea/article/view/69/75

_____. ¿La manzana de la discordia? Debates, movilizaciones y disputas por los salarios rurales en Uruguay (1942-1958). Tesis para aspirar al título de Magíster en Historia Política. Inédita, 2017.

_____. Memorias a la intemperie: la primera marcha por la tierra en Uruguay. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. Dossier: "Memorias rurales en América Latina". Año 2, Núm. 3, pp. 92-109, 2015. Versión on-line, disponible en: http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/index

_____y CAMACHO, Efraín. Políticas, programas y acciones del Instituto Nacional de Colonización para el acceso y/o la permanencia de los/las jóvenes rurales en la tierra. In: *Estudio del acceso a la tierra por jóvenes rurales. el caso de Uruguay*, consultoría Dirección General de Desarrollo Rural, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2015.

_____; CARDEILLAC, Joaquín; GALLO, Alejandra; MOREIRA, Bolívar. Conceptualización de asalariados agropecuarios y caracterización de sus condiciones de vida en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social del Uruguay. In *El Uruguay desde la sociología XII*. pp. 259-271. ISBN 978-9974-0-1141-0, 2014.

KATZ, Fiedrich. La guerra fría en América Latina. In: Daniela Spenser (coord.) *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*. México: Miguel Angel Porrúa, 11-28, 2004.

KOSSELECK, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós, 1993.

LAMAS, Andrés. *Bernardino Rivadavia, su reforma agraria*. Buenos Aires: Ediciones Populares, 1919.

LÁZZARO, Silvia. El Estado y la cuestión agraria frente a las instancias de redefinición del proceso de acumulación (1955-1976). In: Ascolani y Gutiérrez (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo III Desarrollismo, reforma agraria y contrarrevolución, 1955-1976*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2020.

_____. Cuestión agraria y políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra durante los gobiernos peronistas (1946/1955; 1973/1976). *Estudios*, número 41. ISSN 1852-1568, pp. 63-85, 2019. Disponible en: https://doi.org/10.31050/re.v0i41.23433

_____. Reforma agraria y práctica política en el contexto del desarrollo y la modernización, Argentina, 1955-1975. *América Latina en la Historia Económica*, pp. 193-223, 2017.
Disponible en: http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/834

_____. La política agraria del peronismo. El acceso a la propiedad de la tierra: arrendamientos y colonización. En: Graciano y Olivera (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo II Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2015.

_____. El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante las décadas de 1940 y 1950. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (14), 2014. Recuperado a partir de: http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn14a06

_____. El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960. *Revista Secuencia*, número 84, 2012.

_____. Estado, desarrollo y reforma agraria en la provincia de Buenos Aires (1958-1962). *Anuario del Centro de Estudios Históricos 'Profesor Carlos S.A. Segreti'*, 8 (8), 85-106, 2008. Recuperado a partir de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10766/pr.10766.pdf

LE COZ, Jean. *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tsé-tung y la FAO*. Barcelona: editorial Ariel, 1976.

LEIBNER, Gerardo. *Camaradas y compañeros. Una historia política y social de los comunistas del Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2011.

LONGONI, Ana. El mito de Tucumán Arde. *Artelogie*, número 6, 2014. Disponible en: http://journals.openedition.org/artelogie/1348

LÓPEZ D'ALESSANDRO, Fernando. *Vivian Trías, el hombre que fue Ríos. La inteligencia checoslovaca y la izquierda nacional (1956-1977).* Montevideo: Debate, 2019.

LÖWY, Michael. *O marxismo na América latina. Uma antologia de 1909 aos dias atuais*. Sao Paulo: editora fundacao Perseu Abramo, 2012 [1980]

_____. *As aventuras de Kar Marx conta o barao de Munchhausen, Marxismo e positivismo na sociología do conhecimento*. Sao Paulo: Cortez editora, 2009 [1987]

_____. *Ideologias e ciencia social. Elementos para uma análise marxista.* Sao Paulo: Cortez editora, 2008 [1985]

MAGGI, Carlos. *La nueva historia de Artigas*, Tomo I, Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2005.

MAIZTEGUI CASAS, Lincoln. *Orientales. Una historia política del Uruguay. De 1865 a 1933.* Montevideo: Planeta, 2005.

_____. *Orientales. Una historia política del Uruguay. De los orígenes a 1865.* Montevideo: Planeta, 2004.

MALDONADO, Alejo. La revolución mexicana. De la lucha armada a la época de las reformas sociales. In: Enrique Ayala y Eduardo Posada (eds.) *Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*. Madrid: Editorial Trotta, 389-418, 2008.

MANNHEIM, Karl *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento.* México: Fondo de Cultura Económica, 2004 [1929].

_____El problema de las generaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, ISSN 0210-5233, número 62, 1993 [1928].

MARCHESI, Aldo. *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2019.

_____y YAFFÉ, Jaime. La violencia bajo la lupa: una revisión de la literatura sobre violencia y política en los sesenta. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 19, número 1. Montevideo: Instituto de Ciencia Política. pp. 95-118, 2010.

MÁRQUEZ, Alberto. *Bosquejo de nuestra propiedad territorial*. Montevideo: talleres de Barreiro y Ramos, 1904.

MARTÍNEZ, Martín C. *Escritos sociológicos, 1881-1885*. Montevideo: Ministerio de instrucción pública y previsión social. Biblioteca Artigas. Colección de clásicos uruguayos, vol. 78, 1865.

MARTÍNEZ DOUGNAC, Gabriela. Viejas leyes aggiornadas y nueva legislación: reflexiones en torno al carácter y papel de algunos instrumentos de legislación agraria durante el primer peronismo. *Documentos de trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, número 5*. Facultad de Ciencias Económicas. pp. 31-44, 2010.

MARTÍNEZ, Virginia. *Los rusos de San Javier. Perseguidos por el zar, perseguidos por la dictadura uruguaya. De Vasili Lubkov a Vladimir Roslik.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2013.

MARTÍNEZ LAMAS, Julio. *Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional.* Montevideo: Tipografía Atlántida, 1946 [1930].

MARTINS, Paulo Henrique. "El estado de arte de la sociología en América latina". In: Martins, *La decolonialidad de América latina y la heterotopía de una comunidad de destino solidaria.* Ediciones Ciccus- Estudios Sociológicos. Editora Buenos Aires, 2012.

MARTIRÉN, Juan Luis. Colonización agrícola y distribución de la riqueza inmobiliaria en la provincia de Santa Fe, Argentina, 1864-1875. En: *América Latina en la Historia Económica*, año 19, núm. 2 (38), pp. 47-71, 2012.

MAUBRIGADES, Silvana. *Intentos de reforma agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 e 1915*. In: Primeiras Jornadas de História Regional Comparada. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

MENDONÇA, Sonia. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. *Marx e o Marxismo*. Vol. 2, jan-jun., 2014

_____. *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993).* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

_____. Agronomia, agrónomos y estado en Brasil: organizaciones y disputas (1930-1961). *Mundo agrario*, Vol. 5, segundo semestre de 2004. ISSN 1515-5994, 2004.

MERENSON, Silvina (2010). *A mí me llaman peludo. Cultura, política y nación en los márgenes del Uruguay*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. IDES. Universidad Nacional General Sarmiento.

_____. Las marchas de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas: la producción ritual de una formación discursiva. *Anuario de Antropología Social 2009-2010*.

Departamento de Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay. Montevideo: Nordan. pp. 71-89, 2009.

MIGNOLO, Walter. *La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa, 2007.

MILLER, Juan Edmundo. *Cortando campo: colonización y reforma agraria, la acción colonizadora del Banco Hipotecario, los entes autónomos (cimientos de nuestra economía).* Montevideo: Librería Victoria, 1947.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. *Wilson Ferreira. Memorias de una vida por la democracia.* Montevideo: tradinco, 2018.

MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA. *Objetivos y metas del sector agropecuario. Plan de desarrollo agropecuario, período 1973-1977*. Montevideo: MGA, OPYPA, 1972.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS. *Dirección Nacional de Topografía, 170 años, 1831-2001*. Montevideo: Graphis Ltda, 2001.

MOORE, Barrington Jr. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno.* Barcelona, 1991.

MORAES, María Inés. Agrarian history in Uruguay: From the "agrarian question" to the present. *Historia Agraria*, 81, agosto 2020, pp. 1-30, SEHA, 2020.

_____. Mundos rurales. In: *Colección Nuestro tiempo*. Montevideo: Imprimex, 2014.

_____. *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*.Montevideo: Librería Linardi y Risso. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), 2008.

_____. *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna (1853-1965).* Montevideo: CINVE, Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

MORÓN, Isaac. *Problemas de la colonización en el Uruguay*. Montevideo: Udelar, 1945

MURAS, Otilia. *Colonización agraria en el Uruguay.* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Historia de la Arquitectura, 1983.

NAHUM, Benjamín; COCCHI, Ángel; FREGA, Ana y TROCHÓN, Yvette. *Crisis política y recuperación económica (1930-1958).* Historia uruguaya, tomo 7. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

NAHUM, Benjamín; FREGA, Ana; MARONNA, Mónica y TROCHÓN, Yvette (1991) *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*. Historia uruguaya, tomo 8. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1991.

OBERG, Kalervo O camponio marginal no Brasil rural. In: Welch, Malagodi, Cavalcanti, Wanderley (Orgs.) *Camponeses brasileiros*. Volumen I. Brasilia: Fundacao Editora da UNESP. pp. 181-192, 2009.

OLIVERO, Roberto. *Resumen de la historia de la facultad de agronomía en sus 110 años. Montevideo*: Facultad de Agronomía, departamento de publicaciones, 2017.

OYHANTÇABAL, Gabriel. Tasa de ganancia y acumulación de capital en el agro uruguayo, 1955-2019. *Historia Agraria De América Latina*, *2*(02), 76–102, 2021. Disponible en: https://doi.org/10.53077/haal.v2i02.90

_____. *La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo.* Tesis para optar por el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México, Posgrado en Estudios Latinoamericanos, inédita, 2019.

PALACIO, Juan Manuel. *La justicia peronista*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2018.

PANIZZA, Francisco. *Uruguay: batllismo y después*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1992.

PEREIRA LEITE, Sergio. A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v.XLX, p.3- 38, 2007.

PIÑEIRO, Diego. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. In: Almeyra, Mendes Pereira, Concheiro y Porto-Gonçalves (org). *Capitalismo, terra e poder na América Latina (1982-2012)*, 2014.

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

_____ y CARDEILLAC, Joaquín. The Frente Amplio and agrarian policy in Uruguay. *Journal of Agrarian Change*, 365–380. 2017.

_____y MORAES, María Inés (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el Siglo XX. In: *El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad*. Montevideo: Departamento de Sociología y Editorial Banda Oriental. pp. 105-136, 2008.

PORRINI, Rodolfo. *Movimientos sociales.* Montevideo: IMPO. Colección Nuestro Tiempo, 2014.

_____. *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950).* Serie Tesis de posgrado en Humanidades. Montevideo: FHCE, Universidad de la República, 2005.

PORTA, Eliseo Salvador. *Uruguay: realidad y reforma agraria*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1969 [1961]

POSE, Francisco J. *Corazón y evangelio para los humildes del campo. Semblanza, testimonio y mensaje del padre Horacio Meriggi.* Montevideo: talleres Don Bosco, 1986.

PRADO JUNIOR, Caio. *A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil*. San Pablo: Companhia das Letras, 2014

_____. *Formação do Brasil Contemporâneo.* San Pablo: Companhia das Letras, 2011 [1942].

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: Lander, Edgardo, (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales.* CLACSO: Buenos Aires, 2000.

QUIJANO, Carlos. *La reforma agraria en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos de Marcha, Nuevo Mundo, 1986 [1963].

RAMA, Ángel *La ciudad letrada.* Montevideo: Arca, 1998 [1984].

REAL DE AZÚA, Carlos. *La clase dirigente.* Montevideo: *Colección Nuestra tierra*, número 34, 1969.

_____. *Antología del ensayo uruguayo contemporáneo. Tomo I.* Montevideo: Departamento de publicaciones de la Universidad de la República, 1964.

_____. *El patriciado uruguayo*. Montevideo: Ediciones Asir, 1961.

REMY, María Isabel. A 50 años de las reformas agrarias en el Perú: las organizaciones de productores. In: Vanderlei Vazelesk Ribeiro - María Verónica Secreto (org). *Agrarismos. Estudos de história e sociologia do mundo rural contemporaneo.* Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

REPETTO, Francesca. *Arqueología do apagamento. Narrativas de desaparecimento charrúa no Uruguai desde 1830.* Sao Paulo: Hucitec, ANPOCS, 2019.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Reforma Agraria. Recopilación de antecedentes sobre el tema a estudio*. Montevideo. 1970.

_____. *Cámara de Senadores. Instituto Nacional de Colonización, Ley N 11.029 de 12 de enero de 1948. Informe y proyecto de Ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y Discusión Parlamentaria en dicho Cuerpo*. Montevideo: Imprenta Nacional, 1948.

_____. *Primer Congreso Nacional de Colonización.* Celebrado en la ciudad de Paysandú, 1945.

REY TRISTÁN, Eduardo. *La izquierda revolucionaria uruguaya, 1955-1973.* Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005.

RIELLA, Alberto y ROMERO, Juan. Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI. *Revista Pampa*, volumen 10, pp. 159-171, 2014.

RILLA, José. *La actualidad del pasado. Usos de la historia política de partidos del Uruguay (1942-1972).* Montevideo: Debate, 2008.

_____. La política impositiva: asedio y bloqueo del batllismo. In: Balbis, Caetano, Frega, Maronna, Trochón, Rilla y Zubillaga. *El primer batllismo: cinco enfoques polémicos*. Pp. 75-103. Montevideo: CLAEH, argumentos, 1985.

ROBLEDO, Ricardo. Los complejos objetivos de una reforma agraria, 1914-1935. *Historia Agraria*, 1, SEHA, 1991.

_____. El fin de la cuestión agraria en España (1931-1939). In: Ramón Garrabou. *Sombras del progreso. Las huellas de la historia agraria*. Pp.117-150, 2010.

_____y GONZÁLEZ ESTEBAN, Ángel Luis. Tierra, trabajo y reforma agraria en la Segunda República española (1931-1936): algunas consideraciones críticas. *Historia Agraria*, 72, pp. 7-36, 2017 SEHA, 2017.

ROBLES, Claudio. Campesinos en conflicto: la reforma agraria de la Unidad Popular en Colchagua (Chile). *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, 40, pp. 27-56, 2020.

RODRÍGUEZ METRAL, Matías. Reformando el batllismo: las propuestas económicas liberales de la Lista 15 en las elecciones de 1966. *Cuadernos Del Claeh*, 40 (113), 99-115, 2021. Disponible en: https://doi.org/10.29192/claeh.40.1.7

ROJAS, Rafael. *Historia mínima de la revolución cubana*. México D.F.: El Colegio de México, 2015.

ROSENCOF, Mauricio. *La rebelión de los cañeros*. Montevideo: Fin de Siglo, 2006.

ROVETTA, Vicente. *La crisis agraria en el Uruguay*. Montevideo: Ciudadela, 1961.

RUIZ, Esther. Del viraje conservador al realineamiento internacional. 1933-1945. In: Frega, Ana; Rodríguez Ayçaguer Ana María; Ruiz, Esther; Porrini, Rodolfo: Islas, Ariadna; Bonfanti, Daniele;

Broquetas, Magdalena y Cuadro, Inés (2008). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. pp. 85-122, 2008a.

_____. El "Uruguay próspero" y su crisis. 1946-1964. In: Frega, Ana; Rodríguez Ayçaguer Ana María; Ruiz, Esther; Porrini, Rodolfo: Islas, Ariadna; Bonfanti, Daniele; Broquetas, Magdalena y Cuadro, Inés (2008). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. pp. 123-162, 2008b.

SANGUINETTI, Julio María (2014) *Luis Batlle Berres, el Uruguay del optimismo*. Montevideo: Taurus.

SARLO, Beatriz. *Una modernidad periférica, Buenos Aires, 1920 y 1930*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2020 [1988].

SECRETO, María Verónica. *Fronteiras em movimento. Historia comparada- Argentina e Brasil no século XIX*. Niterói: Editora da UFF, 2012.

SKIDMORE, Thomas y SMITH, Peter. *Historia contemporánea de América Latina*, Barcelona: Crítica, 1996.

SKOCPOL, Theda. *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China.* México, FCE, 1979.

SOLARI, Aldo. *Sociología rural nacional*. Montevideo: Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1958 [1953].

SOLER ROCA, Miguel *Uruguay. Análisis crítico de los programas escolares de 1949, 1957 y 1979*. Barcelona, 1984.

THORP, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América latina en el siglo XX.* Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

THUL, Florencia. *Coerción y relaciones de trabajo en el Montevideo independiente, 1829-1842*. Tesis para obtener el título de Magister en Ciencias Humanas, opción Historia Rioplatense. Montevideo, 2014.

TIRONI, Eugenio. *El régimen autoritario. Para una sociología de Pinochet*. Santiago de Chile: Dolmen ediciones, 1998.

TORT, Adán. *La política de tierras a través de colonización*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo, 2014.

TRÍAS, Vivían. *La crisis agraria y el socialismo en el Uruguay.* Montevideo: Cámara de Representantes,1990.

_____. *Reforma agraria en el Uruguay*. Montevideo: Tribuna Universitaria, 1961.

TURIANSKY, Wladimir. *Los comunistas uruguayos en la historia reciente 1955-1991*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2010.

UNIÓN PANAMERICANA. La Alianza para el progreso y las perspectivas de desarrollo de América latina. Examen del primer quinquenio, 1961-1965. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos, 1967.

USECHE LÓPEZ, Camilo y APONTE MOTTA, Jorge. Centro/periferia In: en Benedetti, A. (director) *Palabras clave para el estudio de las fronteras*, Buenos Aires, 2020.
Disponible en: https://www.teseopress.com/palabrasclavefronteras

VALDIVIA, Verónica. "¡Estamos en guerra, señores!". El régimen militar de Pinochet y el 'pueblo', 1973-1980". *Historia*, No 43, vol. I, pp. 163-201. ISSN 0073-2435, 2010.

VARELA, Gonzalo. *De la República liberal al estado militar. Uruguay 1968-1973.* Montevideo: ediciones del Nuevo Mundo, 1988.

VASCONCELOS, Joana Salém. Tierra y derechos humanos en Chile: la contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina. *Historia Agraria*, 80, pp. 209-242. SEHA, 2020.

_____. Reforma agrária e socialismo na América latina: Cuba e Chile. In: Vanderlei Vazelesk Ribeiro - María Verónica Secreto (org). *Agrarismos. Estudos de história e sociologia do mundo rural contemporaneo.* Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

VAZ FERREIRA, Carlos. *Sobre la propiedad de la tierra.* Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Colección Artigas, volumen 6, 1953 [1918].

VIDART, Daniel. *Tomás Berreta. Apología de la acción.* Montevideo: Poder Legislativo, 2019 [1946]

_____. *La vida rural uruguaya*. Montevideo: MGA, Departamento de Sociología Rural, publicación número 1, 1955.

VOLKIND, Pablo. Conflictividad agraria e intelectualidad: propuestas de reformas frente a los límites del 'modelo' agroexportador". *Theomai*, núm. 21, pp. 113-133, 2010.

WIRTH, Juan Carlos F. *Génesis de la Colonia Agrícola Suiza Nueva Helvecia*, Montevideo: MEC, 1980.

WOLF, Eric. *Las luchas campesinas en el siglo XX*. México: Siglo XXI editores, 1972.

YAFFÉ, Jaime. *Izquierda y democracia en Uruguay, 1959-1973. Un estudio sobre lealtad democrática en tiempos de guerra fría latinoamericana.* Tesis para obtener el doctorado en Ciencia Política, Udelar, 2016.

_____. La maldición de Mauá. Crisis bancarias en Uruguay (1868-2002). *Boletín de Historia Económica* - Año I - nº 2, 2003.

_____. *La tradicionalización de la izquierda uruguaya (el Frente Amplio 1984-1999).* Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencia Política, Udelar, 1999.

ZAFFARONI, Eduardo. *De Perseverano a Rodó. La formación de rancheríos, el proceso colonizador, e historia del único reasentamiento rural masivo, realizado en nuestro país en la década de 1950*. Montevideo, 2014.

ZEBALLOS, Camila. La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 24 N°1 - ICP, pp. 133-149, 2015.

ZOUREK, Michal. Los servicios secretos del Bloque Soviético y sus aliados en América Latina: el Partido Colorado y el Partido Nacional en los planes de la inteligencia checoslovaca en Uruguay. *Revista Izquierdas*. 49, 4120-4139, 2020.

ANEXOS

Tabla 3. Proyectos sobre reforma agraria en Uruguay entre 1925 y 1973

Autores	Nombre	Partido político	Fecha	Lugar de presentación
Pedragosa Sierra, Luis Giorgi, Francisco Ghigliani, Ítalo Perotti, Abelardo Carnelli y Alfeo Brum	Banco Agrario e industrial del Estado	Partido Colorado	9 de octubre de 1925	Representantes (Comisión de Agricultura)
Ricardo Cosio y Juan F. Guichón	Creación del Banco de Colonización e industrias del Estado	Partido Colorado	12 de marzo de 1929	Cámara de Representantes (Comisión de Hacienda)
Edmundo Castillo y Javier Mendívil	Tierras del Pueblo	Partido Colorado	17 de mayo de 1929	Ministerio de Industrias. Poder Ejecutivo. Consejo de Administración
Baltasar Brum y Edmundo Castillo	Se declara de utilidad pública los campos de pastoreo	Partido Colorado (batllismo)	24 de mayo de 1929	Ministerio de Industrias. Poder Ejecutivo.
Arturo González Vidart y Manuel Albo	Instituto Nacional de Colonización	Partido Nacional	5 de julio de 1929	Cámara de Representantes
Juan F. Guichón, Luis A. Brause, Luis Batlle Berres, Rogelio C. Dufuor y Clemente I. Ruggia.	Empréstito de tierras públicas	Partido Colorado (batllismo)	1932 (falta día y mes)	Cámara de Representantes (Comisión de Fomento de la producción).
Agustín Minelli	Propietarios de tierras públicas	Partido Colorado (batllismo)	1932 (falta día y mes)	Cámara de Representantes (Comisión de Fomento de la producción).
César Charlone y Esteban A. Elena	Creación del Banco agrario e industrial con la fusión de otros organismos	Partido Colorado	7 de agosto 1939[600]	Ministerio de Ganadería y Agricultura. Ministerio de Hacienda.
Emilio Frugoni	Instituto de Colonización y Reforma Agraria	Partido Socialista	9 de setiembre de 1940	Cámara de Representantes (Comisión de Fomento de la producción).
Ramón F. Bado	Reforma Agraria	Partido Colorado (baldomirismo)	1 de octubre 1942 [601]	Poder Ejecutivo. Ministerio de Ganadería y Agricultura.
Alfredo S. Vigliola	Instituto Agropecuario del Uruguay	Partido Nacional	1942 (falta día y mes)	Cámara de Senadores
Arq. Horacio Terra Arocena	Creación de zonas de granja, parques de reserva y ensanches urbanos	Unión Cívica	17 de mayo 1943	Cámara de Representantes

[600] Este proyecto intenta unificar cuatro dependencias: sección fomento y colonización del BHU, sección crédito agrícola de habilitación del BROU, servicio oficial de distribución de semillas del MGA y Colonia Itapebí, hoy propiedad del Estado.

[601] En Chiarino y Saralegui (1944) aparece como setiembre de 1942

Avelino C. Brena	Vivienda suburbana y rural en los establecimientos de categoría y en los granjeros"	Partido Nacional	16 de Junio 1943	Cámara de Senadores
José Pedro Cardoso	Instituto de Colonización y Reforma Agraria	Partido Socialista	2 de Agosto de 1943	Representantes (Comisión de Constitución y Legislación General)
Bancada batllista	Banco e Instituto Nacional de Crédito Agropecuario (BINCA)	Partido Colorado (batllismo)	Junio 1943	Cámara de Senadores
Salvador García Pintos	Protección social sobre las familias campesinas	Unión Cívica	9 de mayo de 1944	Cámara de Representantes
Directorio BHU y BROU	Departamento de Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay	Partido Colorado	16 de abril de 1945	Directorio BHU
Enrique Oribe Coronel (Cerro Largo)	Arrendamientos rurales	Partido Nacional	Mayo de 1945	Cámara de Representantes
Antonio Richero y Julia Arévalo	Reforma Agraria. Creación del Banco Agrario Nacional	Partido Comunista	1 de abri¿ l 1946	Cámara de Representantes
Comisión de Reforma Agraria del Senado (1944)	Instituto Nacional de Colonización	Interpartidaria	Octubre de 1944.	Cámara de Senadores, aprobada por Representantes en enero de 1948 se sanciona la Ley 11.029.
Bancada batllista	Banco e Instituto Nacional de Crédito Agropecuario (BINCA)	Partido Colorado (batllismo)		Cámara de Senadores
Alfredo Vigliola	Instituto Agropecuario del Uruguay	Partido Nacional		Cámara de Senadores
Julia Arévalo	Reforma Agraria. Creación del Banco Agrario Nacional	Partido Comunista	11 marzo de 1947	Cámara de Senadores
Antonio Rubio	Modificación a la Ley 11.029	Partido Colorado (batllismo)	15 de marzo de 1948	Cámara de Representantes (comisión fomento de la producción)
Tomás Brena	Modificación a la Ley 11.029	Unión Cívica	6 de octubre de 1948	Cámara de Representantes
Abel Segarra	Pequeños y medianos productores ganaderos	Partido Nacional (herrerismo)	4 de abril de 1951	Cámara de Representantes

Remigio Lamas, Armando Malet y Gustavo Castellanos	Arrendamiento voluntario y redistribución de tierras (falta de tierras)	Partido Colorado (batllismo)	11 de junio de 1951	Cámara de Representantes
Salvador García Pintos	Creación del Consejo de Economía Agraria	Unión Cívica	1953 (falta día y mes)	Cámara de Senadores
Carlos V. Puig y Francisco M. Ubillos	INC. Distribución de presupuesto.	Partido Nacional (herrerismo)	11 de febrero de 1954	Cámara de Representantes
Amílcar Vasconcellos	INC. Modificación	Partido Colorado (batllismo)	8 de mayo de 1956[602]	Poder Ejecutivo. Ministerio de Ganadería y Agricultura.
Rodney Arismendi y Arturo J. Dubra	Impuesto progresivo a la tierra	Partido Comunista y Partido Socialista	26 de junio de 1956	Cámara de Representantes
Arturo J. Dubra, Vivian Trías y Gualberto Damonte	Arrendamientos rurales (modificación ley 12.100)	Partido Socialista	4 de junio 1959	Cámara de Representantes
Venancio Flores, Daniel Pérez del Castillo y Gervasio A. Crespo	Plan decenal para el desenvolvimiento agropecuario	Unión Cívica	Noviembre 1959	Cámara de Representantes
Luis A. Brause	Reforma agraria y tenencia de la tierra	Partido Colorado (batllismo)	18 de abril 1960	Cámara de Senadores
José Pedro Bruno	Reforma agraria	Partido Nacional (herrerismo)	1960 (falta día y mes)	Cámara de Senadores
Amílcar Vasconcellos	Proyecto Reforma agraria. Plan Vasconcellos	Partido Colorado (batllismo)	Abril 1961	Cámara de Senadores
Tomás Brena	Estatuto de la tierra. Banco Nacional Agropecuario	Unión Cívica	17 de octubre de 1962	Cámara de Senadores
Carlos V. Puig	Reforma de las estructuras agrarias	Partido Nacional (herrerismo)	27 de diciembre de 1962	Poder Ejecutivo. Ministerio de Ganadería y Agricultura. Entra al Senado el 15 de marzo de 1963.
Luis A. Brause	Transformación de la estructura agraria del país	Partido Colorado (batllismo)	5 de marzo de 1963	Cámara de Senadores
Martín Echegoyen, José Pedro Bruno, Héctor Payssé Reyes. Juan María Bordaberry, Francisco Mario Ubillos y Angel Gianola	Reforma de las estructuras agrarias	Partido Nacional (herrerismo, lista Echegoyen)	1963 (falta día y mes)	Cámara de Senadores

[602] Plan de reforma agraria fue presentado en febrero de 1957 ante el Consejo Nacional de Gobierno (ITU, 1961).

Daniel Fernández Crespo	Reforma de las estructuras agrarias	Partido Nacional (UBD)	20 de febrero de 1964	Cámara de Senadores/Consejo Nacional de Gobierno
Luis Bernardo Pozzolo, Guzmán F. Acosta y Lara, Angel Panizza Blanco y Manuel Flores Mora	Tenencia y subdivisión de la tierra	Partido Colorado (batllismo)	12 de junio 1964	Cámara de Representantes
Gervasio Domenech, Washington Fenocchi, Donato Grieco, Hugo Rodríguez Carrasco y María Luisa Ruecco Reyes	Reforma de las estructuras agrarias	Partido Nacional (UBD)	13 de agosto de 1964	Cámara de Representantes
Wilson Ferreira Aldunate	Reforma de las estructuras agrarias	Partido Nacional (UBD)	11 de febrero 1965	Poder Ejecutivo. Ministerio de Ganadería y Agricultura.
Enrique Rodríguez	Tenencia de la tierra	Partido Comunista	28 de junio de 1966	Cámara de Senadores
Rodney Arismendi, José Luis Massera y Ariel B. Collazo.	Creación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	Partido Comunista	6 de julio de 1966[603]	Cámara de Representantes

Fuente: Elaboración propia en base a: 1) Charino y Saralegui (1944: 538-546); 2) República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores (1970); 3) Diarios de actas Sección Fomento y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (acta 1496, 16 de abril de 1945); 4) Rovetta (1961: 28-29); 5) González Sierra (1994: 46-47).

[603] Es el mismo proyecto que el presentado por Rodríguez en la Cámara de Senadores unos días antes.