

## Acceso colectivo a tierras públicas en Uruguay

### *Collective access to public land in Uruguay*

## Acceso coletivo a terras públicas no Uruguai

---

*Juan Eduardo RIET CORREA Pereyra<sup>1</sup>*

*Gerardo Daniel SARACHU Trigo<sup>2</sup>*

**Resumen:** Este trabajo busca analizar el desarrollo de la política de acceso a tierras públicas en el nuevo contexto político institucional del Uruguay, caracterizado por el recorte de la financiación del Instituto Nacional de Colonización (INC), la desafectación de tierras y el detenimiento de un proceso de ampliación de su cartera. El Acceso Colectivo a Tierra refiere a una categoría central para comprender una modalidad de acceso a tierras públicas, que ha permitido a trabajadores y productores desarrollar emprendimientos colectivos en los que se comparte el trabajo, los medios de producción, la toma de decisiones y los resultados del emprendimiento. Se buscó conocer cuáles son los arreglos organizativos presentes y como se incide en la territorialidad asociativa, así como las condiciones materiales que permiten el funcionamiento de los emprendimientos. La tendencia a la nula incorporación de tierras a la cartera del INC, sugiere que el proceso de adjudicación de nuevas tierras se verá enlentecido o directamente detenido. Por lo tanto, de no existir una política de adjudicación que priorice la asignación colectiva sobre la adjudicación individual de tierras, el crecimiento de unidades productivas asociativas en tierras públicas también se detendrá.

---

<sup>1</sup> Ingeniero Agrónomo de la Universidad de la República (UDELAR), Campus Luisi Janicki. Montevideo, Montevideo, Uruguay. Email: [juaneriet@gmail.com](mailto:juaneriet@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1176-9222>

<sup>2</sup> Docente de la Universidad de la República (UDELAR), Campus Luisi Janicki. Montevideo, Montevideo, Uruguay. Email: [gsarachu@gmail.com](mailto:gsarachu@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3544-8938>

**Palabras clave:** acceso a tierra, territorialidad asociativa, política pública

## INTRODUCCIÓN

El objetivo general del presente trabajo es analizar el desarrollo de la política de acceso a tierras públicas en el nuevo contexto político institucional de la República Oriental de Uruguay. Esto está caracterizado por el recorte de la financiación del Instituto Nacional de Colonización (INC), la desafectación de tierras de su gestión y el detenimiento de un proceso de 15 años de ampliación de su cartera de tierras.

Ante este escenario surge la pregunta acerca de la pertinencia del acceso colectivo a tierras públicas como factor transformador de la estructura agraria. Desde esta perspectiva, se toman a las formas de acceso colectivo a tierra como categoría central para describir y comprender una modalidad de acceso a tierras públicas, principalmente, que ha permitido a trabajadoras/es y productoras/es familiares, desarrollar emprendimientos colectivos en los que, en mayor o menor medida, se comparte el trabajo, los medios de producción, la toma de decisiones y los resultados del emprendimiento.

Como se plantea en los informes 2020 y 2021 del Observatorio de la Cuestión Agraria en Uruguay (OCAU), la gestión colectiva de tierras ha estado históricamente asociada a organizaciones cooperativas y del sistema de fomento rural que han desarrollado experiencias tendientes a levantar limitantes de escala de los productores familiares.

Para el análisis, se buscará ejemplificar con diferentes procesos colectivos de acceso a tierras públicas en el departamento de Soriano-Uruguay. Por un lado, un caso emblemático en tierras del Cololó, como es la experiencia que en 2023 cumplirá 70 años, y se desarrolla en la Colonia Instrucciones del año XIII, una colonia de vida y de trabajo colectivo de colonización integral. Por

otro lado, más recientemente en las cercanías del departamento y próxima a la capital del mismo la Sociedad de Fomento Rural Cerro Alegre, desarrolla una experiencia de producción y gestión colectiva entre productores familiares que les permite complementar y ampliar sus predios realizando economías de escala. Otro ejemplo a considerar es el de la Colonia Encarnación Benitez, que ha permitido a productores familiares acceder a predios individuales, la forma predominante de colonización mediante fraccionamiento, pero que además de cada uno en su predio, comparten la gestión de la infraestructura en tambos y salas de ordeño comunes. Se busca conocer cuáles son los arreglos organizativos presentes, y como se incide en la territorialidad asociativa, así como las condiciones materiales que permiten el funcionamiento de los emprendimientos.

Se considera que los ejemplos seleccionados permiten comprender diferentes modos de acceso colectivo a tierras, con diferente intensidad respecto a los recursos de uso común, a la gestión colectiva y a las tramas que sostienen la vida de las personas que constituyen a las experiencias colectivas. Estos ejemplos tensionan de manera diferenciada en su dinámica con el modelo de producción dominante, con las dinámicas y condicionamientos del estado y del mercado y se relacionan de diferente manera con otras organizaciones y movimientos socio-territoriales.

Finalmente se analizan las transformaciones en la política de tierras a partir del cambio de administración del INC luego de las elecciones nacionales de 2020.

## ACCESO A TIERRAS PÚBLICAS

El INC, constituido en 1948 con la aprobación de la Ley de Colonización n. 11.029, fue un mojón importante en la “historia de la tierra” en Uruguay. 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 (art. 1) (RIET CORREA; SARACHU, 2017, p. 2).

En sus primeros 56 años, hasta la asunción del gobierno del Frente Amplio en 2005, el INC gestionaba aproximadamente 530.000 hectáreas, en torno a 3% del territorio nacional. Durante los primeros gobiernos del Frente Amplio, cifras no oficiales manejaban la incorporación de alrededor de 50.000 hectáreas más al ámbito del INC a 2013, alcanzando un total de aproximadamente 580.000 hectáreas, un 3,5% del territorio (OYHANTÇABAL, 2013, p. 3).

La creación del INC instaló (al menos así lo definía la ley) una herramienta de acceso a tierra para productores familiares y trabajadores rurales. Considerando que nos encontramos en un país con el 100% del área colonizada, sin posibilidad de ampliación de la frontera productiva y con un respeto absoluto por la propiedad privada como derecho, el único medio de acceso a la tierra para los trabajadores pobres es el INC. (RIET CORREA; SARACHU, 2017, p. 2)

En la actualidad, la superficie nacional de tierras vinculadas al INC, previo a la aprobación del artículo 357 de la LUC<sup>3</sup>, ocupa 615.534 has las que se organizan en 381 colonias e inmuebles que dependen de 13 oficinas regionales que abarcan la superficie de todo el país.

Para el proceso de adjudicación de tierras el INC establece 2 modalidades en función de las características de la gestión de la unidad productiva, familiar o asociativa:

---

<sup>3</sup> Este dato corresponde a junio 2022.

- Unidad de Producción Asociativa: es una explotación agropecuaria que comprende toda la tierra adjudicada a un emprendimiento asociativo (3 o más titulares).
- Unidad de Producción Familiar: es una explotación agropecuaria que comprende toda la tierra adjudicada a un hogar (1 o 2 titulares). (INC, 2022).

Esas modalidades pueden acceder a tierras a través de distintas formas de tenencia, siendo el arrendamiento la principal, aunque existen figuras como la propiedad y el comodato precario.

Existen también distintas formas de titularidad de esa tenencia, la titularidad conjunta conyugal/concubinaria, otras titularidades conjuntas sin vínculos de pareja, y titularidad individual.

### Figura 1: Tipos de asociatividad para el acceso a tierras del INC

#### **Modalidad asociativa 1 o directa:**

Grupos con emprendimientos productivos asociados que trabajan directamente la fracción. En general, comparten el trabajo y la tierra; en algunos casos capital (semovientes, maquinaria, entre otros) y/o infraestructura.

#### **Modalidad asociativa 2 o indirecta:**

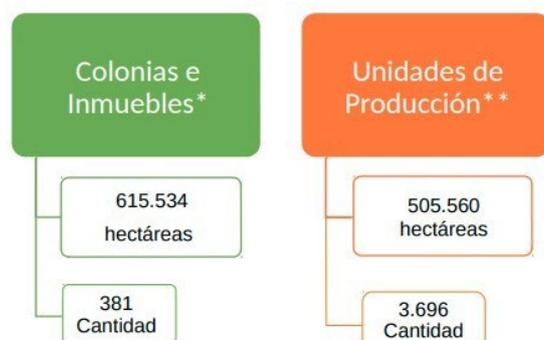
Grupos que comparten capital colectivo: la tierra y en algunos casos ganado, maquinaria y/o infraestructura. En general son organizaciones<sup>1</sup> de productores/as, que gestionan la tierra del INC y brindan un servicio a sus socios/as, sea este de pastoreo, recría, producción de reservas forrajeras, entre otros.

#### **Modalidad asociativa 3:**

Grupos conformados por colonos y/o colonas, y su principal actividad no es agropecuaria sino social o de servicios (grupos de mujeres, grupos de jóvenes, grupos de maquinaria entre otros). Su finalidad es facilitar el acceso a bienes, servicios y/o realizar actividades sociales, culturales, recreativas.

Fuente: INC (2022)

De la totalidad de la superficie de tierras del INC, 358.458 has (58%) están en régimen de arrendamiento, 233.219 (38%) has bajo régimen de propiedad y



1.301 (0.2%) bajo comodato. La diferencia (unas 30.000 has) estaban al momento de realizado el informe en proceso de planificación o llamado para adjudicación.

En 2020, las 3696 Unidades Productivas vinculadas ocupaban 505.560 has de las 615.534 has totales. Si quitamos la superficie que se encontraba en proceso de adjudicación, la diferencia corresponde a fracciones adjudicadas a la categoría Instituciones y Organizaciones, grupos conformados por colonos y/o colonas, y su principal actividad no es agropecuaria sino social o de servicios, grupos de mujeres, grupos de jóvenes, grupos de maquinaria, entre otros. Su finalidad es facilitar el acceso a bienes, servicios y/o realizar actividades sociales, culturales, recreativas.

De la superficie arrendada, el 89% corresponde a unidades de producción familiar y el 21% a Unidades de producción asociativa. Esto representa un promedio de 130 has/UPF y 454 has/UPA. Si consideramos que el promedio de integrantes por UPA es de 9.5 personas/UPA notamos que la asignación individual es 2.5 veces menor en relación a la asignación por UPF.

### **EL ACCESO COLECTIVO**

A partir de la segunda mitad del siglo XX, surgen emprendimientos que desde perspectivas comunitarias han implementado experiencias en las que el

trabajo, la producción y la reproducción de la vida se integran en la conformación colectiva.

En el período 2005-2019 la incidencia del Estado en estos procesos, y especialmente en la adjudicación colectiva de tierras públicas, tomó una relevancia única en la historia del Instituto Nacional de Colonización.

En el período que va entre 2017 y el 2022, se registró un incremento de la superficie de tierra adjudicada a Unidades Productivas Asociativas (UPA) de un 25%, pasando de 88.123 hás. a 109.816 hás. Si consideramos además que este último dato sólo incluye las UPA en arrendamiento en comparación con los datos de 2017 que incluían las UPA en propiedad, se evidencia un crecimiento en la superficie adjudicada en relación de unidades de producción colectivas.

Se puede observar que existió para este período una continuidad en el criterio de adjudicación colectiva de tierras, más allá del cambio de gestión del INC que se concretara a mediados del año 2020, pasando de 142 a 242 UPA, un aumento de 26% en relación a 2017.

Para este período las adjudicaciones colectivas de tierras mantienen los niveles de períodos anteriores, representando las magnitudes más relevantes desde la puesta en ejecución de la ley 11.029 de Colonización, en especial desde el año 2010, tal como señalamos en el informe del OCAU 2020.

Cuadro 1: Evolución histórica de las adjudicaciones de tierra a unidades productivas asociativas:

Período	UPA	Porcentaje	Tasa de adjudicación
1948-1999	24	9,5%	0.5
2000-2004	2	0.7%	0.4
2005-2009	28	11%	5.6

2010-2014	93	35%	18.6
2015-2019	71	27%	14.2
2020 en adelante	43	16,5%	14.3
Total	261	100%	3.52

Fuente: Elaboración propia (2022).

Como puede verse y fuera mencionado anteriormente, la política de adjudicación priorizando las unidades de producción asociativas comienza a tomar relevancia a partir del 2005 en adelante, teniendo su auge en el quinquenio de 2010 a 2014.

Durante los primeros años de existencia del INC, se adjudicó muy poca tierra para la gestión colectiva, en estos primeros 55 años accedieron a tierra prácticamente la misma cantidad de emprendimientos que en los 5 años que van de 2005 a 2009, aunque algunos de los emprendimientos que accedieron en este período son muy relevantes.

En la figura se presenta el mapa de localización de las Unidades Productivas familiares y asociativas existentes a mayo de 2022.

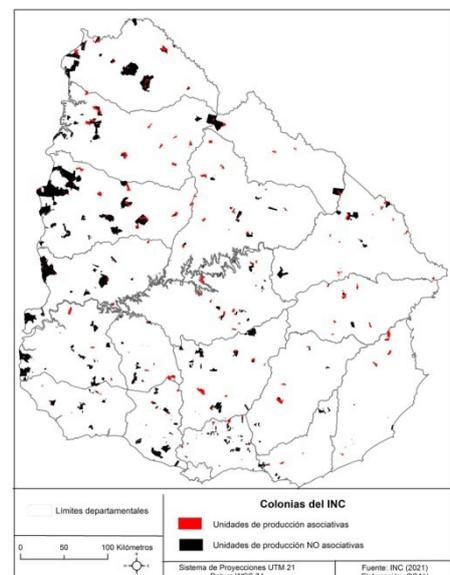


Figura 3: Localización de las UP del INC

Fuente: Informe 2021 OCAU

En cuanto a la distribución territorial de las adjudicaciones el Informe 2021 del OCAU plantea que se observa un incremento de tierras gestionadas por colectivos en todas las regionales.

Cuadro 2: Evolución de las UP entre 2017 y 2022, por macro región.

Macro Región	emprendimientos		variación 2017-22	
	2017	2022	absoluto	%
ESTE (Cerro Largo, Treinta y tres, Lavalleja, Rocha y Maldonado)	33	53	20	60
LITORAL SUR (Soriano, Colonia, San José y Flores)	18	27	9	50
LITORAL NORTE (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó y Río Negro)	106	121	15	14
CENTRO SUR (Florida, Durazno y Canelones)	35	38	3	8,5
total	192	239 <sup>99</sup>	47	24%

Fuente: Informe OCAU (2021)

Si bien todas las regiones crecieron en número de emprendimientos colectivos, se observa un crecimiento por encima del promedio de las regionales ubicadas en el litoral sur y en la Región este del país. Cambiando la tendencia observada para el período 2005-2017 donde las regionales del norte y noreste fueron las que mostraron mayor crecimiento, tal como se muestra en el informe OCAU 2020.

## ALGUNOS CASOS DE ANÁLISIS

Como se decía en apartados anteriores, los procesos de acceso colectivo a tierras han adoptado diversas modalidades e intensidades, que es preciso considerar en su complejidad. Lo que se propone en este apartado no se trata de un estudio de caso, sino que se ejemplifica con tres casos en tanto permiten

analizar las heterogeneidades y tensiones de las políticas públicas de promoción de la asociatividad en el medio rural.

Las experiencias a analizar, se encuentran ubicadas en el departamento de Soriano, en una región del litoral oeste del país, con características netamente agrícola, y con los suelos de mayor productividad del país.

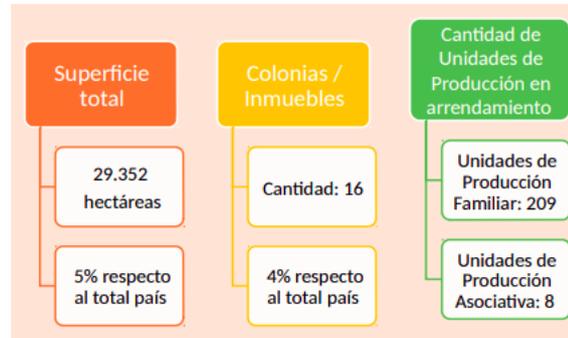
Figura 5: Mapa de localización de las experiencias asociativas a analizar.



Fuente: Elaboración propia (2022)

Las mismas dependen de la oficina regional de Soriano del INC, conjuntamente con otras 6 Unidades Productivas Asociativas y 209 Unidades productivas familiares, representando el 4% de las UP de todo el país. A su vez, ocupan cerca de 30.000 has lo que representa un 5% del área total afectada al INC.

Figura 6: distribución de las tierras del INC



Fuente: INC (2022)

El asociativismo rural vinculado al trabajo y la producción con base familiar y comunitaria, ha dado lugar a diversas formas a lo largo de la historia orientadas tanto a formas de adaptación a los modelos de desarrollo dominante ante las determinaciones de las transformaciones en el medio rural impuestas por el capital, cómo hacia las estrategias de resistencia y búsqueda de alternativas orientadas a la autonomía de los sujetos para cambiar la situación de las personas involucradas y sus organizaciones, incidiendo en el cambio de la realidad y sus condicionamientos (OCAU, 2020)

Estas experiencias no se desarrollan en el aire sino en contextos que condicionan la acción, en espacios socio-territoriales específicos que habilitan o inhiben ciertas dinámicas. Es relevante considerar cómo las formas asociativas participan de esas dinámicas en sus relaciones de explotación/dominación/conflicto, con el Estado, con el mercado, con el trabajo, con las tramas comunitarias en lucha y los movimientos sociales que se van componiendo.

Desde el Observatorio de la Cuestión Agraria en Uruguay (OCAU) se viene trabajando con la idea de territorialidad asociativa, entendida como el proceso conjunto de la reproducción social capitalista en su concreción histórica, cuya finalidad (telos) apunta a satisfacer una necesidad social e individual

mediante la autotransformación de la materia (trabajo) que se organiza de forma asociativa.

En este sentido, cuando ligamos el concepto de territorialidad con los procesos asociativos rurales, sostenemos que los mismos no se desarrollan en forma abstracta sino en contextos determinados. Surgen y se constituyen como formas de resolución colectiva de necesidades. Estas experiencias son parte de movimientos de resistencia y alternativa ante los imperativos procesos de valorización, producción y reproducción de la vida como mercancía y están profundamente condicionadas ante la mercantilización creciente.

Es importante pluralizar el concepto, en clave de caracterizar diversas territorialidades que tienen que ver con la intensidad de las experiencias asociativas. La intensidad asociativa se relaciona con la participación de todas las personas en el control directo y compartido de los diferentes medios de existencia, el trabajo, la propiedad de los medios de operación, los resultados económicos, la información acerca del funcionamiento y el poder de decisión sobre las cuestiones que hacen a dicho proceso asociativo (CRUZ, 2006) atendiendo a las relaciones de igualdad, solidaridad que producen en clave territorial.

En base a esto, tomando a la territorialidad asociativa como las diversas formas de organización social que componen los sujetos a través del trabajo humano, cuya finalidad principal es la reproducción de la vida, proponemos la siguiente clasificación: territorialidad asociativa plena cuando integra la totalidad de las dimensiones (producción, comercialización, entramados socioculturales y consumo); la territorialidad asociativa media cuando integra al menos dos dimensiones (producción, comercialización, entramados socioculturales y consumo) primando actividades combinadas orientadas a la inserción subordinada en los sistemas productivos dominantes con otras orientadas a una mayor autonomía; y territorialidad asociativa baja cuando integra una sola

dimensión (producción, comercialización, entramados socioculturales y consumo)

Con base en los estudios de las formas colectivas vinculadas a la territorialidad asociativa, se construyeron una serie de criterios para caracterizar dichas formas:

Cuadro 3: Criterios de asociatividad

<b>Tierra compartida</b>	Superficie de tierra que gestionan colectivamente
<b>Integrantes</b>	Cantidad de integrantes asociados
<b>Tierra</b>	Comparte tierra o no
<b>Trabajo</b>	Comparte trabajo o no
<b>Capital</b>	Comparte capital (maquinaria, ganado, etc) o no
<b>Residencia</b>	Residen en el predio o no
<b>Vínculo con otras organizaciones</b>	Tipo de vínculo: reivindicativo, gremial y su participación en organización
<b>Servicios a la sociedad</b>	Servicios sociales o propuestas comunitarias desplegadas en territorio
<b>Intercooperación</b>	Cooperación con otros colectivos, producción-distribución y consumo

Fuente: Ceroni et al: Proyecto: Territorialidad asociativa: Sus diversas formas de organización social en el Uruguay reciente. CSIC Proyecto ID: 404

Además de los criterios para la caracterización de las experiencias se busca analizar los procesos de intensidad asociativa de las mismas. Con base al mencionado proyecto se define la intensidad asociativa en función de lo siguiente:

- según los factores de producción que comparten: trabajo, tierra o capital

- residencia compartida en el predio o no
- grado y tipo de relacionamiento con otras organizaciones

De la combinación de estos criterios se puede construir una tipificación en 4 clases:

- *Baja*: comparten un solo factor de producción, no residen en el predio y con bajo grado de relacionamiento con otras organizaciones.
- *Media*: Comparten más de un factor de producción, no residen en el predio y con bajo o medio grado de relacionamiento con otras organizaciones.
- *Alta*: Comparten todos los factores de producción, pero no residen en el predio y grado medio y alto de relacionamiento con otras organizaciones.
- *Muy alta*: Comparten todos los factores de producción, residen en el predio y se relacionan en alto grado con otras organizaciones.

El caso de la Unidad Cooperaria n. 1 ubicada en la colonia Instrucciones del año XIII en la zona de Cololó-Soriano, es interesante para visualizar estas intensidades asociativas y el tipo de territorialidad que logran construir. Desde 1953, acceden a tierras públicas por parte del Instituto Nacional de Colonización y se plantean un proyecto de colonización integral de trabajo y vida rural (CABRERA; MONDELLI, 2014). Instalada en 2226 hectáreas, que les fueron adjudicadas en el año 1959 por las que pagan arrendamiento al INC, en una de

las tierras más ricas del país, en una región donde predominan en la actualidad los cultivos de secano con énfasis en la producción de soja.

Esta experiencia desde su fundación plantea un sistema integral que combina el desarrollo de diferentes secciones en tierras que se trabajan colectivamente: agraria, ganadería, suinos, tambo, industria láctea, bosques y jardines, administración, distribución y ventas. En su largo proceso de construcción ha desarrollado iniciativas asociadas, como es el Centro de Formación Agraria y Cooperativa que junto con la Cooperativa de Trabajo de Educadores Tierra que Anda, realiza cursos para la formación de jóvenes en el contexto de intercooperación, en oficios rurales y trabajo asociado (FASCIOLI, 2009).

Se destacan también en los últimos cuatro años, el desarrollo del proyecto de horticultura agroecológica y el proyecto de turismo rural en el que participan mujeres y jóvenes, habitantes de la colonia y de pueblos cercanos. Se puede definir a la Unidad Cooperaria n. 1, como una experiencia de muy alta intensidad cooperativa que construye territorialidad asociativa también alta en tanto comparten el conjunto de factores mencionados, tierra, medios de operación, trabajo, resultados económicos de las actividades, información acerca del funcionamiento y poder de decisión, estableciendo redes y vínculos con el territorio.

Son notorias las diferencias de esta experiencia que accedió colectivamente a tierra de lo que se registra en los predios linderos pertenecientes a grandes hacendados. Por un lado, habitan en el territorio de la colonia aproximadamente 50 personas de las cuáles 12 son socios activos de la Cooperativa Agraria Unidad Cooperaria, 6 son aspirantes a socios o contratados y las demás personas familiares o habitantes vinculados a otras actividades. Se dispone de una escuela rural pública ubicada en el predio, situación que contrasta con la tendencia a la despoblación y alta tecnificación de los predios linderos que registran escasas personas habitando.

La coexistencia de espacios de trabajo y vida comunitaria le otorgan a la experiencia particularidades importantes que determinan su intensidad en términos de gestión de las diferencias, las controversias y conflictos en el trabajo y más allá del trabajo, para el sostenimiento de la vida comunitaria, las relaciones interpersonales, intergeneracionales, el papel y participación de las mujeres, los espacios comunes, hotel alojamiento, salones compartidos, cocinas, parques y plazas además de las casas su construcción y mantenimiento. Los desafíos de pensar la organización para el trabajo y la organización cotidiana de la vida implican fuertes intensidades. Se identifican desafíos importantes para conjugar proyectos individuales y/o familiares con los requerimientos de los proyectos colectivos, que hacen de la experiencia un espacio vivo siempre en construcción (BOTTA, 2019).

Otra de las experiencias asociativas en el Departamento de Soriano se desarrolla próxima a la capital departamental, se trata de la Colonia Luisa Cuesta, creada en 2012, disponen de una adjudicación por parte del INC de 174 hectáreas para la Sociedad de Fomento Rural Cerro Alegre. Dicha sociedad agrupa a pequeños productores familiares de la zona.

Esta experiencia resulta interesante como un ejemplo de intensidad media-alta en materia de asociatividad y territorialidad asociativa. Surge de la reactivación de la Sociedad de Fomento Rural en el año 2009<sup>4</sup> y la conformación de un grupo de dicha sociedad para la gestión colectiva del mencionado campo. El grupo tiene 21 integrantes activos, de los cuales actualmente 10 participan directamente del campo colectivo. La mayoría residen en la zona donde se ubica el predio, en el entorno de los 3 km de distancia.

---

4 La SFR de Cerro Alegre fue fundada en 1927 y su funcionamiento había entrado en declive fundamentalmente a partir de los años ochenta. Las políticas de reactivación fueron parte de las políticas diferenciadas para la producción familiar impulsadas por los gobiernos progresistas entre 2005 y 2019 y su funcionamiento fue estimulado para el despliegue de proyectos en el marco de los espacios de participación que se configuraron como mesas de desarrollo rural.

Si bien se trata de una Sociedad de Fomento Rural, se realiza una gestión directa del campo. La mayor área (65 has de campo natural) está destinada al pastoreo de animales de varias categorías (vacas de cría, vaquillonas, novillos, terneros etc,) presentando un área de producción de reservas (20 has sorgo grano, 8 has silo planta entera), y un área bajo agricultura (37 has de Soja).

La SFR también desarrolla otras actividades comunitarias en la zona. Los productores vinculados al predio colectivo son en su gran mayoría hijos de productores familiares de la zona que buscan complementar el trabajo en sus predios familiares de origen y tienen un promedio de edad menor a 40 años aproximadamente. Se trata principalmente de productores familiares y asalariados rurales, además de un integrante que es empleado de empresa de papel y dos rematadores con actividad comercial, uno de ellos es además productor ganadero de un pequeño predio. La mayoría de los miembros del colectivo conforman hogares con hijos menores en situación de dependencia. Se inserta en una zona de ejidos de chacra a 4 km de la ciudad de Mercedes.

Los socios en su mayoría son vecinos de la zona, asalariados rurales y pequeños productores familiares que pretenden mejorar las condiciones de vida y de trabajo a partir de la acción colectiva.

Como se pudo observar en las visitas realizadas al predio, existe un conjunto de elementos que son compartidos por los participantes directos aunque no habitan colectivamente el predio, sino que viven en zonas cercanas al mismo. El predio colectivo, al decir de las personas participantes, les permite acceder a tierra ampliando sus posibilidades de realización para la cría de animales y el mejoramiento de su alimentación. Son productores y productoras que se dedican a la lechería y ganadería y el trabajo colectivo les mejora sus condiciones. Si bien actualmente se beneficia directamente una parte del grupo, en la gestión y el seguimiento se involucra todo el grupo e incluso hay jornadas con el conjunto de la SFR. Se entiende que es un instrumento que potencia el trabajo en la zona y puede propiciar el surgimiento de nuevos proyectos

asociativos, Las formas de uso, reglamentos y resoluciones, inversiones, se toman de manera compartida buscando sostener los acuerdos producidos.

Un tercer ejemplo de modos asociativos de acceso colectivo a tierras, es la experiencia que se desarrolla en la Colonia Encarnación Benítez. Se trata de 1450 hectáreas, 11 fracciones individuales y un campo colectivo en el que fundamentalmente se desarrolla lechería. La adjudicación se hizo en 2 etapas. En 2012, se adjudicaron 6 fracciones y en 2014 ingresaron las 5 familias restantes. Para las familias colonas de la 2º etapa se definió un régimen de explotación de los predios para ganadería y/o forraje dado que no estaban finalizadas las obras de infraestructura para el ordeño. En 2020 culminaron las obras de tres salas de ordeño de gestión colectiva de las familias colonas. Las tensiones existentes entre la colonización individual y la necesidad de compatibilizar uso y gestión colectiva de los tambos y salas de ordeño caracterizan esta experiencia de asociatividad baja y territorialidad asociativa media y alta en lo relativo a las mencionadas salas que no siempre es posible compatibilizar y organizar adecuadamente.

La adjudicación es individual/familiar y se definen algunas áreas de convivencia e infraestructura común con sus respectivos reglamentos de uso y mantenimiento de las salas (limpieza, gastos, turnos, uso de caminos, etc). Se cuenta con viviendas asignadas por el programa Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, que movilizando recursos públicos integra la participación de los usuarios en la construcción mediante ayuda mutua. Se trata de un proyecto colonizador que no está completo puesto que también se contaría con un campo colectivo de 224 hectáreas que ampliará las áreas de los predios familiares y complementaría los planes de manejo de los mismos. Dicha fracción colectiva no ha sido adjudicada aún y según los habitantes consultados requeriría de acuerdos más sólidos a partir de la experiencia acumulada para evitar constituirse en una nueva fuente de conflictos.

El perfil de las personas/familias colonas son las de productores o asalariados rurales con trayectoria en la lechería, insertos en la cadena industrial y con cierto capital de explotación. Se trata de parejas jóvenes con hijos menores a cargo. Se analizaron los problemas asociados a la escala y/o tenencia de tierra que los aspirantes tenían a la hora de su postulación. En la visita realizada al predio se visualizó que en algunos casos son familias de pequeños productores-as, queseros, cruder<sup>5</sup>, que manejaban escasa superficie de explotación bajo arrendamiento, así como asalariados-as de establecimientos con experiencia y formación técnica en lechería. En el inicio del proceso el capital de explotación estaba constituido entre 20-25 vacas en ordeño.

Los tres ejemplos de colonización colectiva descritos permiten visualizar diferentes modos respecto a las intensidades planteadas y al carácter más o menos compartido por parte de los participantes directos de los diversos factores que hacen al proceso productivo y las tramas comunitarias que sostienen la vida.

En el primer caso (la unidad cooperaria n. 1) de colonización integral se visualiza la diversificación como una de las claves que genera condiciones para la radicación de sus integrantes en un esquema de complementariedad entre las diversas secciones. La posibilidad de establecer relaciones entre las secciones productivas, integrar nuevos proyectos a partir de la infraestructura existente, sus nexos con la capital departamental y el local comercial que genera visibilidad e identidad de la experiencia constituyen aspectos considerables.

Las relaciones interpersonales y la trama vincular en espacios donde se comparte trabajo y vida constituyen fuentes de tensión permanente y a lo largo de la historia han generado dinámicas de apropiación y ajenidad con configuraciones diversas desde el punto de vista organizacional. Arreglos que hacen a la gestión y administración de las diversas secciones y sus

5 Se trata de productores que venden directamente en las localidades cercanas la leche cruda sin procesar. Esta actividad está regulada en favor de las exigencias de su integración a sistemas de remisión de leche a industria.

coordinaciones, dificultades para desplegar una planificación estratégica que permita la renovación generacional al tiempo que incorpore otros saberes necesarios a los procesos productivos.

La inserción subordinada al modelo productivo dominante se conjuga con otros aspectos que relativizan dicha relación de dependencia e incorporan otros aspectos relevantes para la generación y sostenimiento de los diversos trabajos. En sus 70 años de existencia esta experiencia muestra las virtudes y defectos de la cooperativización del trabajo. Adquiere especial relevancia la formación de las familias socias como lo establecen los estudios acerca de esta experiencia.

El componente familiar es clave a la hora de analizar la experiencia colectiva. Siendo que algunas familias tienen más de un socio en la cooperativa agraria al tiempo que otras personas son asalariados de la experiencia en función de trabajos más puntuales, todas estas cuestiones configuran la compleja trama con consecuencias para el trabajo y para la vida comunitaria de alto impacto.

Se producen procesos desiguales de apropiación de lo colectivo e incluso en algunos períodos una descaracterización y fragmentación de lo común desplazado por las inercias y reproducción de liderazgos parciales en desmedro de una visión global e integrada.

La experiencia de la Colonia Luisa Cuesta tiene otro origen y supone la resolución de una problemática que hace a la escala y al acceso a la tierra de pequeños productores y productoras familiares. Lo colectivo aquí aparece como posibilidad de ampliación y complementación de los trabajos existentes, habilitando dinámicas simultáneas de ruptura con el aislamiento y abriendo posibilidades y horizonte de expectativas sociales de superación. Se entiende que las tensiones propias de la vida comunitaria se descomprimen al combinar de forma distinta los espacios del habitar y del trabajar. Se regulan las intensidades en función de las posibilidades de los participantes y los trabajos

acordados siendo clave la conciliación de aportes individuales con las actividades conjuntas y el reconocimiento de las diversas intensidades de vinculación de las personas asociadas.

En el tercer caso de la Colonia Encarnación Benitez se pueden observar otras dinámicas, cierta cooperativización inducida como condición de participación en el proyecto, lo que implica importantes tensiones. Lo colectivo aparece como carga para las diferentes personas participantes que deben conciliar sus requerimientos, horarios y criterios en el manejo de las salas de ordeño compartidas. El rubro de la lechería y los requerimientos de los tambos presentan una particular exigencia de manejo cotidiano. Esto unido a las diferentes distancias de los predios con respecto al conjunto de la infraestructura de caminos y logística que esto implica, colocan tensiones relevantes a la hora de valorizar la importancia de lo colectivo por parte de las personas participantes. No son menores las exigencias altas que supone producir, gestionar y sostener los acuerdos de uso y funcionamiento con los avatares de la vida social y productiva de cada una de las familias.

La autonomía del manejo de cada espacio de producción familiar no siempre es compatible, como lo señalan algunos de los testimonios recogidos en el intercambio, con las necesidades de optimizar y aprovechar la infraestructura existente. No siempre son compatibles las escalas, los requerimientos y los criterios de manejo de las personas participantes, siendo fuentes de malestar y recurrentes controversias sin los espacios colectivos para procesarlas.

La consideración de estas tres experiencias asociativas aportan aprendizajes significativos para debatir acerca de las intensidades y de los tipos de territorialidad asociativa que se pueden construir. El desafío general para las políticas de acceso a la tierra tienen que ver como potenciar la conexión entre las experiencias en clave territorial. Siendo tres experiencias cercanas son pocas las relaciones que se propician entre las mismas, siendo clave la reflexividad

para poder comprender las mejores configuraciones y arreglos organizacionales para, en el decir de Gutierrez (2018), cultivar cercanías y gestionar distancias.

## **POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRA PÚBLICA EN LA NUEVA GESTIÓN DE GOBIERNO.**

El nuevo gobierno que asumió en el año 2020 ha desarrollado una política de contracción de los instrumentos de acceso a la tierra por parte del Estado. En neste sentido, se ha afectado de manera sistemática al Instituto Nacional de Colonización a través de herramientas legislativas y de financiamiento público. Esta política tiende a la disminución significativa de la función social del INC definido en el artículo 1 de la ley 11.029, que establece “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”.

En términos de estructura y de diseño pueden identificarse tres grandes momentos de cambio en la política de tierras y en el INC: la Ley de Presupuesto Quinquenal n. 19924, La Ley de Urgente Consideración n. 19889 y la Ley de Rendición de Cuentas n. 19996.

Los tres instrumentos fueron utilizados para introducir variantes legislativas y presupuestales y se dieron de forma continuada en un contexto de pandemia con limitaciones para la movilización social. (INFORME 2021 OCAU, p. 124)

La Ley n. 19924 de Presupuesto Quinquenal, en el art. 624 **estableció un límite al crédito disponible del INC** bajo recaudación impositiva por rentas en aproximadamente 3 millones de dólares. La propuesta original del Poder Ejecutivo enviada en el proyecto de Ley Presupuestal no era solamente

establecer un límite al crédito, sino que incluía la **eliminación de las partidas presupuestales permanentes** generadas por la recaudación a rentas de personas físicas y rentas de capital establecidas en el art. n. 7, Ley n. 18064. “De los cerca de 1.500 millones de U\$S que ingresan anualmente al INC, más de 1000 millones corresponden a estos dos conceptos” (Lussich, 3 de octubre de 2021) (INFORME 2021 OCAU, p. 125).

Con la **Ley de Urgente Consideración** el gobierno introdujo modificaciones en la Ley de Colonización n. 11029. Los cambios introducidos fueron en dos grandes ámbitos: el perfil de los colonos y la cartera de tierras. (INFORME 2021 OCAU, p. 125)

Se podrán vender o arrendar por fuera de la autorización del INC 58.574 hectáreas (Has) correspondientes a 1278 fracciones, lo que significa 9,5 % del total de gestión de tierras del INC. El 44, 5 % del área total afectada se concentran en la franja de precios de 3.001 a 5.000 U\$S por Ha y 41 % en la franja de 5.001 a 10.000 U\$S por Hectárea. Casi 90 % se concentran en suelos que presentan un precio por encima de los 3001 U\$S por Ha, precio de mercado muy por encima del promedio nacional. El 85, 7 % de los suelos afectados por la LUC presentan fertilidad natural alta y muy alta (CERONI, 2021, p. 12).

Las fracciones afectadas por la LUC que pueden ser puestas a la venta sin restricciones, van a tener potencial de compra o arriendo por el sector agroindustrial tanto de la agricultura como de la silvicultura debido a sus características de suelos, de localización y del precio de la tierra (CERONI, 2021, p. 12).

Por otra parte la LUC flexibiliza los criterios y obligaciones de los colonos al modificar el perfil de adjudicatario de las colonias del INC: habilita a que la persona arrendataria no deba ser quien explota directamente la tierra; de esa forma habilita a que quienes trabajen la tierra sean asalariados contratados por el colono y que este pueda dedicarse a otras actividades; habilita a que la familia

del colono pueda vivir fuera del predio e incluso que lo haga el mismo “colono” adjudicatario.

Por último, la **Ley de Rendición de Cuentas** n. 19996 modifica las bases financieras con las que contaba el INC para la compra de tierras con destino a la colonización.

Se modificó la posibilidad del Instituto de utilizar el fideicomiso con destino a la compra de tierras y habilitó una partida única equivalente a algo así como 15 millones de dólares, una cifra muy alejada de los 140 millones de dólares con los que contaba previamente.

En términos generales la política de gobierno vinculada a la gestión de tierras públicas y colonización, se ha caracterizado por una contracción en términos presupuestales y patrimoniales del INC así como en una flexibilización de las condiciones exigidas para la gestión de los colonos.

## RESULTADOS Y REFLEXIONES

A modo de racconto de algunos resultados del estudio realizado, se puede observar un claro enlentecimiento y una tendencia a la desaparición del proceso de distribución de tierra ocasionado por la desarticulación de la cartera de tierras y las afectaciones mencionadas de las tierras disponibles.

A pesar que durante los dos primeros años (2020 y 2021) de gestión del nuevo directorio del INC se continúa adjudicando tierra a colectivos en superficies similares a la de años anteriores, estas adjudicaciones son de tierras que ya se encontraban incorporadas a la cartera del INC.

Sin embargo, si analizamos la escasísima incorporación de tierras a la cartera del INC en el último año y medio, es posible sugerir que el proceso de adjudicación de nuevas tierras se verá enlentecido o directamente detenido.

En el año 2021, el INC incorporó 45 háts a su cartera, mientras que el promedio de incorporación de tierras para el período 2005 a 2020 fue del entorno de 8.000 has por año.

Es de suponer entonces que en la medida que no exista una política de adjudicación que priorice la asignación colectiva sobre la adjudicación individual de tierras, el número de nuevas unidades productivas asociativas en tierras públicas también se detendrá.

La pérdida de dinamismo del INC y sus restricciones presupuestales impactan en el conjunto de la política pública siendo las formas asociativas parte de ese proceso, la atención y el seguimiento de las iniciativas, las posibilidades de propiciar encuentros territoriales entre las mismas y explorar complementariedades se ven también dificultadas.

Las formas que toma el acceso colectivo, como los ejemplos analizados, ponen en evidencia la importancia de la diversidad para sostener procesos colectivos de larga duración. La idea de territorialidades asociativas pierde su eficacia potencial, en tanto no se vincula con una política sostenida y con la generación y sostenimiento de espacios de articulación en clave de complementariedades y apoyo mutuo entre las mismas. La necesaria interinstitucionalidad pública que sostenga y potencie estas relaciones se ve crecientemente erosionada, primando modos fragmentarios del accionar público con la consiguiente pérdida de eficacia en el accionar.

Las diversas intensidades asociativas ponen en evidencia que las formas colectivas requieren de arreglos organizativos también diversos. No hay una única forma de producir y gestionar lo colectivo. Algunas de las experiencias

mencionadas llaman la atención hacia las tensiones que implican los procesos de cooperativización inducida.

No se pueden subestimar los impactos de estas formas en los modos de vida establecidos y los cambios y rupturas que supone asumir el control directo sobre los diversos medios de existencia de lo que en general las personas trabajadoras en condición de asalariadas han sido despojadas. La autogestión no se decreta y requiere de tiempos y espacios que no siempre son compatibles con las dinámicas impuestas por los diversos rubros productivos.

La distribución de tierras públicas que faciliten el acceso y la gestión colectiva de recursos requiere de jerarquizar el carácter público concibiendo a la tierra como un bien público y social que permita afianzar modos de vida en lo rural que contrarresten la tendencia a la despoblación y abandono de estas áreas por parte de las personas y familias trabajadoras en la producción familiar.

Las presiones del agronegocio y las cadenas globales determinan que las territorialidades están cada vez más signadas por el capital y sus condicionamientos. Esto tiene enormes impactos en algunos rubros que se van perdiendo con la consecuente erosión y pérdida de diversidad que esto supone tanto en lo productivo como en las dinámicas sociales que se producen y reproducen.

En definitiva, la *nueva* política de tierra termina por afectar no solo el patrimonio del Estado a partir de la desafectación de gran cantidad de fracciones de la cartera de tierras del Instituto de Colonización, también afecta a los productores familiares que se ven limitados en el acceso a estas tierras, por tanto, se atenta contra el fin social de distribución de la tierra que tiene el Estado a través del INC.

La política colonizadora ya no persigue un fin de ampliación, el objetivo es no adquirir más tierras para que sean colonizadas. El nuevo objetivo parece ser

el de modificar las condiciones de los actuales colonos y de las actuales colonias. Para ello el gobierno redujo sustancialmente el presupuesto del INC en términos absolutos y relativos, tanto en partidas anuales como en partidas permanentes. (INFORME 2021 OCAU, p. 131)

En síntesis, la política de acceso y gestión colectiva de tierras públicas una vez más aparece enlentecida o neutralizada.

El desafío está en profundizar un balance de las estrategias colectivas que permitan extraer aprendizajes significativos acerca de los avatares de lo colectivo. Como se expresa concretamente el devenir asociativo, sus intensidades y sus aportes para configurar territorialidades asociativas que permitan a las personas, con sus variadas formas de organización, desplegar y sostener sus formas de vida en el campo.

RIET CORREA J. E. P.; SARACHU G. D. T. Collective access to public land in Uruguay. ORG & DEMO (Marília), v. 24, Fluxo Contínuo, e023008.

**Abstract:** This paper seeks to analyse the development of the policy of access to public lands in the new institutional political context of Uruguay. Characterized by the cut in the funding of the National Institute of Colonization (INC), the disaffection of lands and the halting of a process of expansion of its land portfolio. Collective Access to Land refers to a central category to understand a modality of access to public land. This has allowed workers and producers to develop collective enterprises in which they share the work, the means of production, decision-making, and the economic results of the venture. It seeks to know what are the present organizational arrangements, and how they affect the associative territoriality, as well as the material conditions that allow the operation of the enterprises. The trend towards zero incorporation of land into the INC's portfolio, suggest that the process of adjudication of new land will be slowed down or stopped altogether. Therefore, if there is no allocation policy that prioritizes collective allocation

of land over individual, the growth of associative productive units on public land will also stop.

**Keywords:** Access to land, Associative territoriality, Public policy

**Resumo:** Este artigo analisa o desenvolvimento da política de acesso a terras públicas no novo contexto político institucional do Uruguai, caracterizado pelo corte no financiamento do Instituto Nacional de Colonização (INC), a desapropriação de terras e a interrupção de um processo de expansão da sua carteira de terrenos. O Acesso Coletivo à Terra refere-se a uma categoria central para entender uma modalidade de acesso à terra pública, que permite que trabalhadores e produtores desenvolvam empreendimentos coletivos nos quais compartilham o trabalho, os meios de produção, a tomada de decisões e os resultados econômicos do empreendimento. Procura-se saber quais são os arranjos organizacionais atuais e como eles afetam a territorialidade associativa, bem como as condições materiais que permitem o funcionamento dos empreendimentos. A tendência de incorporação zero de terras à carteira do INC sugere que o processo de adjudicação de novas terras será desacelerado ou paralisado. Portanto, se não houver uma política de alocação que priorize a alocação coletiva sobre a individual de terras, o crescimento de unidades produtivas associativas em terras públicas também cessará.

**Palavras-chave:** Acesso à terra, Territorialidade associativa, Políticas públicas.

## REFERENCIAS

BOTTA MERLO, L. **Un análisis sociohistórico de la cultura organizacional de la unidad cooperaria n.1**. 2019. Tesis (Grado en Economía) - Universidad Nacional de la Republica, Montevideo.

CABRERA, G., MONDELLI DELGADO, P. **Haciendo historia** : el caso de la Unidad Cooperaria no. 1 Cololó. 2014. Tesis (Grado en Economía) – Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Montevideo.

CERONI, M. **La Ley de Urgente Consideración y el Instituto Nacional de Colonización**: sus efectos territoriales. Informe de coyuntura. Observatorio de la Cuestión Agraria en Uruguay, 2021. Disponible en: <https://www.ocau.edu.uy>

CRUZ, A. C. M. **A diferença da igualdade**: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. 2006. 343 fl. Tese. (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FASCIOLI SOSA, E. **Diseño de un centro de formación de la unidad cooperaria n. 1 (Cololó-Soriano), para el desarrollo de la agricultura familiar y campesina**. 2009. Tesis (Grado en Agronomía) – Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Montevideo.

GUTIÉRREZ AGUILAR, R. (Coord.). **Comunalidad, tramas comunitarias y producción de lo común**. Debates contemporáneos desde América Latina. Oaxaca: Colectivo Editorial Pez en el Árbol, Editorial Casa de las Preguntas, 2018. Disponible en: [https://kutxikotxokotxikitxutik.files.wordpress.com/2018/11/comunalidad\\_tramas\\_comunitarias\\_y\\_produc-raquel-2018.pdf](https://kutxikotxokotxikitxutik.files.wordpress.com/2018/11/comunalidad_tramas_comunitarias_y_produc-raquel-2018.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC). **Site del INC**. Montevideo, 2022. Disponible en: <https://www.colonizacion.com.uy>

OBSERVATORIO DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN URUGUAY (OCAU). **Informe 2020**. Montevideo, 2021. Disponible en <https://www.ocau.edu.uy>

OBSERVATORIO DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN URUGUAY (OCAU). **Informe 2021**. Montevideo, 2022. Disponible en <https://www.ocau.edu.uy>

OYHANTÇABAL, G. La cuestión agraria en Uruguay. En **Anais Semanario Alternativas**. Montevideo, 2013. Disponible en: <http://www.semanario-alternativas.info>.

RIET CORREA, J.; SARACHU, G. Potreros de autogestión. El acceso colectivo a tierra pública en Uruguay. En: **Anais del XIII Seminario Internacional de PROCOAS**. São Paulo, 2017. Disponible en:

[http://grupomontevideo.org/ndca/caprocesoscooperativos/?page\\_id=44](http://grupomontevideo.org/ndca/caprocesoscooperativos/?page_id=44).

URUGUAY. **Ley de Colonización de Tierras, n. 11.029**. Promulgación en 12 ene. 1948. Montevideo: Instituto Nacional de Colonización, 2022. Disponible en:

<https://www.colonizacion.com.uy>

URUGUAY. Ley n. 19924. **Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2020-2024. Promulgación 18 dec. 2020. Disponible en:**

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

URUGUAY. **Ley n. 19889**. Aprobación de la ley de urgente consideración. Ley de Urgencia. Promulgación 09 sep. 2020. Disponible en:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

URUGUAY. **Ley n. 19996**. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020. Promulgación 03 nov. 2021. Disponible en:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>.

Submetido em: 13/02/2023

Aceito em: 23/07/2023

Org&Demo, Marília, v. 24, 2023. Fluxo contínuo

DOI: <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2023.v24.e023008>



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.