

El Instituto Nacional de Colonización en Uruguay (1943-1973): impulsos y frenos

The *Instituto Nacional de Colonización* in Uruguay (1943-1973): impulses and brakes

Resumen

Entre 1943 y 1973 hubo un intenso debate político sobre la reforma agraria que ocupó un lugar central en la política uruguaya. En ese contexto, se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC) que consiguió adquirir una superficie cercana a las 300 mil hectáreas y que representa menos del 2% de la superficie destinada a la producción agropecuaria del país. El artículo se centra en exponer la trayectoria institucional del INC como órgano rector de las políticas públicas de tierras en Uruguay. Para ello se sustenta en una serie de fuentes documentales oficiales y de revisión en la prensa periódica. Los resultados permiten distinguir tres momentos, tanto en los debates sobre la tierra como en la política del INC. El primer momento abarca desde 1948 hasta 1958 a partir del liderazgo del sector batllista del Partido Colorado; el segundo momento presenta los dos gobiernos del Partido Nacional entre 1959 y 1967 y el tercer momento se centra en el retorno del Partido Colorado entre 1968 y 1973, pero bajo la conducción de un sector conservador. Cada momento estableció sus prioridades en la compra de tierras, en las formas de otorgamiento y en los actores sociales agrarios que conformaron su población objetivo.

Palabras claves: Reforma agraria; Uruguay; Partidos políticos

Abstract

Between 1943 and 1973 there was an intense political debate on agrarian reform, which occupied a central place in Uruguayan politics. In this context, the *Instituto Nacional de Colonización* (INC) was created, which managed to acquire a surface area of around 300,000 hectares, representing less than 2% of the area destined for agricultural production in the country. The article focuses on the institutional trajectory of the INC on public land policies in Uruguay. It is based on a series of official documentary sources and a review of the periodical press. The results allow us to distinguish three moments, both in land debates and in INC policy. The first moment goes from 1948 to 1958 under the leadership of the Batllista sector of the Colorado Party; the second moment presents the two governments of the National Party between 1959 and 1967 and the third moment focuses on the return of the Colorado Party between 1968 and 1973, but under the leadership of a conservative sector. Each moment established its priorities in the purchase of land, in the forms of concession and in the agrarian social actors that constituted its target population.

Keywords: Land reform; Uruguay; Political parties

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2023

Fecha de aceptación: 14 de agosto de 2023

El Instituto Nacional de Colonización en Uruguay (1943-1973): impulsos y frenos

Agustín Juncal Perez^{1*}

Introducción

Entre 1943 y 1973 el Uruguay atravesó un período democrático caracterizado por la consolidación de una verdadera política de masas, luego de superado el tormentoso escenario de la segunda guerra mundial. Este nuevo episodio en la vida política del país fue inaugurado y clausurado por golpes de estados proclamados por los presidentes de turno (Caetano y Rilla, 1995). El primer golpe, obra del presidente Alfredo Baldomir en febrero de 1942, es designado comúnmente como un “golpe bueno”.² Ese mote fue otorgado, en cierto modo, porque posibilitó restaurar las reglas democráticas del período anterior a la consagración del régimen terrista (1933-1938) bajo la Constitución de 1934. El “golpe bueno” permitió una salida política en aquella coyuntura dramática y garantizó el retorno a la vida parlamentaria de varios actores excluidos entre 1933 y 1942, entre ellos el batllismo del Partido Colorado. El segundo golpe corresponde al 27 de junio de 1973 que disolvió las cámaras del Poder Legislativo por parte del presidente Juan María Bordaberry con el apoyo de los mandos militares. De allí en más se forjó una larga dictadura, en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que mantuvo en el poder a civiles y militares hasta marzo de 1985 (Caetano y Rilla, 1987).

Entre ambas rupturas institucionales, el Uruguay transitó por tres décadas de democracia que se reflejaron en una intensa actividad parlamentaria como espacio de debate público de ideas, al tiempo que fue el recinto para las negociaciones en búsqueda de soluciones a los asuntos comunes e inquietantes de la época. En ese contexto, y particularmente desde finales de la década de 1940, el país incentivó una mirada autocomplaciente sobre los alcances de su democracia que se aprecia en expresiones tales “como el Uruguay no hay” o la “Suiza de América”. Tal fue el grado de deliberación política reinante en aquel contexto que, mediante una nueva Constitución (1952), el país avanzó en la construcción de un órgano colegiado con el Consejo Nacional de Gobierno (CNG). El colegiado, como fue conocido popularmente, fue el espacio de decisión del Poder Ejecutivo conformado con nueve miembros. Entre 1952 y 1966, los dos lemas mayoritarios (Partido Colorado y Partido Nacional) fueron parte del Poder Ejecutivo ocupando sus respectivos lugares, seis en mayoría y tres en minoría, según los resultados electorales. Además, formalmente el cargo de presidente de la República fue ocupado de manera rotativa, con un año como máximo en el ejercicio, entre los cuatro primeros miembros del partido mayoritario (D’Elía, 1982). A mediados de la década de 1960 se comenzó a percibir el notorio desgaste del sistema y se avizoró una importante crisis política. Por lo tanto, el sistema político atinó a responder mediante una nueva reforma y

* Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. E-mail: agustin.juncal@cienciassociales.edu.uy

² La expresión de “golpe bueno” corresponde a Juan Andrés Ramírez del Partido Nacional Independiente. Véase: Frega, Maronna y Trochón (1987: 121).

regresó al Poder Ejecutivo unipersonal con la Constitución de 1967. Sin embargo, el creciente autoritarismo desde distintas fuerzas dentro y fuera del gobierno, condujo casi de manera inevitable hacia una dictadura civil-militar. En 1973, el Uruguay se convirtió en una pieza más del mosaico del Cono Sur caracterizado por el autoritarismo de las dictaduras civil-militares.

En las tres décadas que abarcan desde 1943 hasta 1973 hubo un intenso debate político sobre la reforma agraria que ocupó un lugar central. Probablemente adquirió un rasgo preponderante, como no lo tendría posteriormente ningún otro momento de la historia política uruguaya. Ese fue el escenario para la creación de su principal política de tierras públicas a través del Instituto Nacional de Colonización (INC) que, con sus altibajos, continúa hasta la actualidad. En sus largos 75 años de historia institucional, el INC frecuentó una serie de vaivenes, transformaciones y adaptaciones basadas en las prioridades o preferencias de los diferentes gobiernos, incluido el período civil-militar. Este artículo pretende estudiar apenas su primer cuarto de siglo de vida institucional que abarca desde junio de 1948 hasta junio de 1973. En ese lapso de tiempo incorporó una superficie que no alcanzó a las 300.000 hectáreas para los fines colonizadores, unos números que representan menos del 2% de la superficie productiva del país.³

Este artículo se compone de seis apartados. El primero ingresa en una contextualización de la reforma agraria en el espacio latinoamericano antes de detenerse en la coyuntura de la colonización agraria en el Río de la Plata. El segundo expone brevemente la metodología y las fuentes del trabajo. El tercero se centra en los gobiernos liderados por el batllismo del Partido Colorado (1943-1958) bajo la inspiración fundacional de una política de defensa por parte del INC destinada a atender la situación de los arrendatarios objeto de desalojados en los campos del sector privado.⁴ El cuarto analiza la etapa blanca (1959-1967) que pretendió, pese a sus resultados poco favorables, incursionar en una conversión de colonos arrendatarios hacia colonos promitentes-compradores.⁵ El quinto se detiene en la etapa pachequista (1968-1973) que permite

³ A los efectos de la comparación, los cinco lustros que transcurren entre 1973 y 1998 el INC incorporó una superficie sensiblemente menor que ronda las 50.000 hectáreas. Su presencia fue prácticamente nominal y en 2001 casi se registra su cierre. La movilización social y política imposibilitó ese resultado. A partir de la administración del Frente Amplio (2005-2020) volvió a revitalizarse, principalmente, con una importante política de compra de tierras que alcanzó las 130.000 hectáreas. La mayoría de las adquisiciones de campos fue por intermedio del artículo 35 de la ley 11.029.

⁴ La etapa batllista refiere al período del segundo batllismo, o “neo-batllismo”, dentro del Partido Colorado que se impuso bajo el liderazgo de un sobrino de José Batlle: Luis Batlle Berres (1897-1964). Fue su figura aglutinante actuando como presidente (1947-1951), como integrante del colegiado (1955-1958) y como senador en varias ocasiones. Los orígenes del batllismo se retrotraen al liderazgo de José Batlle y Ordoñez (1864-1929) bajo sus dos presidencias (1903-1907 y 1911-1915). En ese lapso, el batllismo, pregonó por 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.

⁵ La etapa blanca refiere al período de los dos gobiernos del Partido Nacional (1959-1967) que tomaré como unidad analítica. Sin embargo, debe constatar que hubo diferencias en la interna partidaria y se constatan matices en materia de políticas agrarias. El primero deriva de una alianza entre el herrerismo de Luis Alberto de Herrera (1873-1959) y el ruralismo de Benito Nardone (1906-1964). El segundo responde a un sector, históricamente enfrentado al personalismo de Herrera, liderado por la Unión Blanca y Democrática (UBD). A partir de 1963, dentro de la UBD, el liderazgo de Wilson Ferreira Aldunate (1919-1988) sería cada vez más determinante.

completar la visión ideológica liberal-conservadora, iniciada en 1959, al lograr avanzar en el asentamiento de colonos propietarios o colonos promitentes compradores.⁶ Un último apartado se destina a unas breves conclusiones.

La reforma agraria en el contexto latinoamericano

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 su horizonte pretendió promover 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). Las condiciones nacionales de muchos países diseminaron un temor en la clase terrateniente que, por primera vez en la historia, sintió bajo amenaza su privilegio de clase. Importantes revueltas campesinas culminaron en procesos revolucionarios en los países del denominado “tercer mundo”, varios de ellos incluso ocurrieron en las proximidades de los países centrales (Barraclough, 1965; Wolf, 1972).

Partiendo del estudio de Vasconcelos (2017) se puede sugerir que no existe un concepto unívoco sobre “reforma agraria”. Más bien lo contrario, 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 Le Coz (1976) propuso 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” (p. 11). En cambio, advirtió sobre la distinción de al menos tres tipos de movimientos en relación a las reformas agrarias.⁷ Un primer tipo denominado como reformas “liberales”, o en sociedades de libre mercado basado 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 (2017) también concuerda con esto al referirse a ellas como “reformas capitalistas” (p. 188). En América latina, a modo de ejemplo, pueden identificarse algunos casos salientes de este tipo, comenzando por el mexicano que, entre 1915 y 1970, consiguió repartir más del 33% de la superficie productiva en favor de la reforma agraria. Luego, hay procesos en la década de 1950 como el guatemalteco que, en el breve período de Jacobo Arbenz, con el decreto 900 de junio

⁶ La etapa pachequista a la corriente al interior del Partido Colorado que lideró Jorge Pacheco Areco (1920-1998). Su trayectoria se inicia como diputado por el Partido Colorado entre 1963-1967, pero su determinación política fue luego de convertirse en presidente de la República. Asumió el cargo en diciembre de 1967 ante la muerte de Óscar Gestido (1901-1967), a quien había acompañado en la fórmula como vicepresidente. Se desempeñó como presidente hasta febrero de 1972 y encabezó una reforma para instalar la re-elección, pero no resultó aprobada. Entre 1973 y 1985 fue embajador en España, Estados Unidos y Suiza. Posteriormente, desde el retorno democrático hasta su muerte en 1998, fue candidato a presidente en 1984, 1989 y 1994.

⁷ 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 (2013).

de 1952 expropió en favor de los campesinos casi un cuarto del área cultivable del país en menos de dos años (Gleijesses, 1992); o el boliviano que, a partir de la revolución de 1952, consiguió distribuir más de 3 millones de hectáreas en favor de las comunidades campesinas indígenas (Le Coz, 1976: 182). Más tarde, hay dos procesos en la década de 1960: el caso chileno y un caso peculiar como resulta ser el peruano. En Chile se aceleró el ritmo de incorporación de tierras, entre 1964 y 1970, expropiando más de 3 millones de hectáreas (Bellisario, 2013; Le Coz, 1976). Mientras tanto, en Perú, que ya 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. Según consigna un reciente estudio, la reforma agraria fue impulsada con la ley 17.716 del 24 de junio de 1969 y en una década se expropiaron más de 8 millones de hectáreas que beneficiaron más de 375 mil familias campesinas (Remy, 2017: 39).

Un segundo tipo de reformas agrarias “socialistas”, o en el contexto de sociedades que transitaban hacia el socialismo, suelen catalogarse 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).⁸ En América latina se constituye básicamente por dos experiencias: La primera fue en Cuba mediante la revolución de enero de 1959 y que, fundamentalmente, con la segunda ley de reforma agraria (1963) eliminó de forma definitiva la existencia del latifundio. En diciembre de aquel año, 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). La segunda experiencia fue la “vía chilena hacia el socialismo” durante el breve mandato de Salvador Allende entre noviembre de 1970 y setiembre de 1973. En menos de tres años, consiguió expropiar una superficie superior a los 6 millones de hectáreas, duplicando el área reformada en el período 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) cuyo accionar ha sido estudiado por Robles (2020), Vasconcelos (2017) y Bellisario (2013).

Un tercer tipo se constituye por las “contrarreformas agrarias” cuando “la operación tiende a restablecer los privilegios de una oligarquía y adquiere un significado políticamente reaccionario” (Le Coz, 1976: 13). En Latinoamérica hay dos casos que son difíciles de eludir 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 United Fruit Company), la iglesia y los militares (Gleijesses, 1992). El otro ejemplo se encuentra en la dictadura chilena conducida por el general Pinochet hasta 1990. La política agraria cambió sustancialmente a partir de 1973, basado en críticas

⁸ Ejemplos de este tipo pueden hallarse en las luchas campesinas en Europa del Este, Asia y el norte de África. Véase: Wolf (1972), Judt (20060) o Le Coz (1976), entre otros.

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 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. En el estudio de Bellisario (2013) puede identificarse 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 a partir de 1964 (p. 176).

Sin embargo, al promediar los años sesenta, las situaciones de Brasil, Argentina y Uruguay eran bastantes similares en relación a sus resultados, pero con trayectorias históricas diferentes 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 en comparación con los países rioplatenses. Afirmaba que en casi todos los países latinoamericanos se había formulado una ley de reforma agraria (como varios de los casos ya reseñados); un estatuto agrario como sucedió en Brasil en 1964 con la dictadura militar; o al menos un código agrario como en Panamá en 1962. Argentina y Uruguay ingresaban dentro de los casos donde no había reformas agrarias, pero sí se reconocían algunas políticas para solucionar el problema agrario. Fundamentalmente se refería a las leyes de colonización sancionadas en la década de 1940. En el caso argentino, en agosto de 1940, fue creado el Consejo Agrario Nacional 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; Balsa, 2013). 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 espaciotemporal de su génesis en la revolución mexicana de 1910. En el caso uruguayo, como veremos en las siguientes páginas, se avanzó en una legislación en 1948 que tiene varios puntos semejantes a los de su país vecino.

Metodología y fuentes

En Uruguay, la tierra es un recurso productivo escaso que suma poco más de 16 millones de hectáreas productivas y que equivale al 90% de su suelo (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%). Sin embargo, debe advertirse

que hubo leves variaciones al promediar el siglo XX (Piñeiro, 2014; Riella y Romero, 2014). Para comprender cabalmente el derrotero de las políticas públicas de tierras en Uruguay en el período 1943-1973 es necesario presentar brevemente algunas decisiones teóricas utilizada y presentar sucintamente las fuentes de información consultadas.

En el período que se está estudiando las políticas agrarias fueron dirigidas dentro de un sistema político bipartidista que presentó la alternancia en el poder entre los dos lemas mayoritarios: el Partido Colorado y el Partido Nacional. Siguiendo los pasos teóricos de Karl Mannheim (1993), se pueden identificar en el debate político sobre la reforma agraria dos generaciones. Una primera generación transitó desde 1943 hasta 1958 en el marco del liderazgo del batllismo dentro del Partido Colorado en el gobierno. Su rasgo distintivo fue la construcción y la conducción de las primeras gestiones del INC con la ley 11.029 de enero de 1948. Desde sus inicios, dicho ente autónomo fue encargado de garantizar el acceso a la tierra y promover el desarrollo rural para aquellas personas que no podrían lograrlo a través de las dos vías tradicionales: el mercado o la herencia. La ley de 1948 admitió distintas formas de adjudicaciones de la tierra, tanto de manera individual como de manera colectiva, así como diferentes regímenes de tenencia, entre los que se encuentran habitualmente la propiedad y el arrendamiento. A pesar de este resultado, en esta primera generación de 1943 a 1958 se pueden identificar tres vertientes discursivas en torno a la reforma agraria: 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” de corte conservador que defendió la propiedad privada de la tierra y se opuso a la intervención estatal en el mercado de tierras; y c) una tercera “unidad generacional” caracterizada por postulados católicos que promocionó algunas propuestas de colonización agraria, pero que en ningún momento cuestionó las relaciones de propiedad privada de la tierra.

Una segunda generación se identifica desde 1959 hasta 1973 abarcando los dos gobiernos del Partido Nacional (1959-1967) que fueron continuados por otros dos del Partido Colorado (1967-1973). A pesar del retorno de los colorados hubo cambios internos significativos en la conformación de sus elencos gobernantes. Ya no era liderado por el batllismo de los años cuarenta y cincuenta, en cambio fue conducido por una mirada sumamente conservadora que desde 1968 tuvo en Jorge Pacheco Areco, una de sus figuras más aglutinantes. Todo ello como antesala del golpe de Estado de junio de 1973 que supuso el cese definitivo de un debate sobre las reformas de las estructuras agrarias del país. En este contexto, el INC siguió siendo la principal política de tierras públicas del país, aunque tuvo un acento bien diferente a las décadas precedentes. En esencia, hubo visiones dicotómicas y por momentos antagónicas en relación a la cuestión agraria. A pesar de ello, casi todos los partidos políticos con algún tipo de representación parlamentaria continuaron manifestándose, al menos discursivamente, favorables a encaminar una reforma agraria. 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.

Más allá de estas dos generaciones, hubo tres modelos en referencia a la reforma agraria cuyas diferencias intentaré demostrar y que he diferenciado en tres momentos a partir de la siguiente denominación: la etapa batllista del Partido Colorado (1948-1958); la etapa blanca bajo la conducción de los dos gobiernos del Partido Nacional (1959-1967); y la etapa pachequista que prevaleció en los últimos dos gobiernos colorados (1968-1973) que aquí se analizan. Para comprender las diferencias entre cada una de ellas, el artículo apunta a exponer dos asuntos preponderantes: Primero, el espacio destinado al debate de propuestas legislativas en el Parlamento sobre la reforma agraria en cada período de gobierno y, segundo, la gestión del INC referido a las políticas de colonización agraria. Sobre este último punto, es importante observar tres aspectos: 1) las formas de adquisición de la tierra, 2) las formas de tenencia de la tierra y 3) en caso de existir, los sujetos sociales agrarios priorizados para las políticas públicas de tierras.

Sobre el punto 1, referido a las formas de adquisición de la tierra, cabe reseñar que la ley 11.029 determina tres mecanismos: a) el derecho de preferencia, b) la expropiación y c) la compra directa. El derecho de preferencia, más comúnmente conocido como “artículo 35”, en referencia al número de dicho artículo en la ley 11.029, refiere a la potestad que tiene el ente autónomo de hacer uso de preferencia, en las mismas condiciones, en el marco de una operación de compraventa pactada en el mercado privado entre particulares en aquellos casos de inmuebles rurales con superficie igual o mayor a 1000 hectáreas.⁹ El segundo mecanismo refiere a la expropiación a través del pago de la indemnización por el valor del inmueble cuya regulación se encuentra facultada en el capítulo VIII de la Ley 11.029 en los artículos 37 al 46.¹⁰ El tercer mecanismo corresponde a la compra directa que se encuentra regulada por el artículo 36 de la ley 11.029 y ocurre en casos donde un inmueble es ofrecido de manera directa por parte de un propietario al INC quien decide si es pertinente o no su adquisición.¹¹

⁹ Cabe mencionar que durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) tuvo variantes que disminuyeron la superficie aplicable al artículo 35.

¹⁰ A tales efectos, la “utilidad pública” (artículo 37) habilitaba la facultad de “expropiar” 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 reconstitución parcelaria que haga de cada predio una unidad económicamente eficaz”. 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 resultan generalmente demasiado prolongados y también existen facultades en la propia que da garantías a los propietarios para detener los juicios mediante el artículo 45 de la ley 11.029. Para más detalles: véase: República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores (1948: 17-18).

¹¹ La redacción del artículo 36 establece que: “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” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 17).

Sobre el punto 2, referido a la tenencia de la tierra, se encuentra regulado por el artículo 7 (numeral 4) de la ley 11.029 con dos tipos de figuras jurídicas mayormente utilizadas: a) el colono arrendatario o b) el colono propietario (o en su defecto como colono promitente comprador). En el caso de los colonos propietarios, dado que la propiedad fue obtenida con facilidades que otorga la ley 11.029 en montos y plazos de la operación, se genera una propiedad regulada por el Estado que se expresa en el cumplimiento efectivo de los aspectos de la ley. En determinados casos excepcionales necesita autorizaciones expresas por parte del directorio del INC.

Sobre el punto 3 referido a los sujetos sociales agrarios priorizados, debe realizarse una apreciación. La definición del artículo 1 de la ley 11.029 establece “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”. Los artículos 59 y 60 de la ley 11.029 refieren a las condiciones que deben cumplir los colonos.¹² Sin embargo, su amplitud también deriva en una cierta libertad a los planes estratégicos de los directorios de cada momento y, en ese sentido, se vuelve interesante explorar sus decisiones.

Para dar cuenta de los objetivos trazados se recurrió a varias fuentes de información complementarias entre sí. En primer 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 bajo el asunto de “reforma agraria” ingresaron al Parlamento en el período 1943-1973. En segundo término, el relevamiento de las actas del directorio del INC 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; como también 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 del “Archivo Batlle Berres” custodiado por el Archivo General de la Nación (AGN). Adicionalmente, otro grupo de fuentes de información proceden del relevamiento de prensa que, en su mayoría, se encuentra vinculada a expresiones políticas.

¹² El artículo 59 dice que los colonos deben reunir tres condiciones: a) “tener 18 años cumplidos”, b) “poseer conocimientos y aptitudes suficientes para el género de explotación a que vayan a dedicarse”; y c) “poseer condiciones personales y hábitos de vida que el Instituto considere satisfactorios”. El artículo 60 señala ocho tipos de preferencias: “a) que posean mejores aptitudes y condiciones personales; b) que se organicen en Cooperativas o Sindicatos; que hayan acreditado mejores aptitudes en los núcleos de capacitación; d) que sean agricultores desalojados o estén pendientes de desalojo; e) que posean familia, de preferencia si ella es apta para colaborar en el trabajo del predio; f) que sean hijos de colonos; g) que sean 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) que sean inmigrantes que hubieran cumplido con las condiciones establecidas en el Capítulo VI”.

A partir de la sumatoria de estos elementos se pretende establecer el perfil de cada una de las tres etapas que rigieron la conducción del INC: la batllista (1948-1958), la blanca (1959-1967) y la pachequista (1968-1973).

La etapa batllista (1943-1958): la defensa de los colonos arrendatarios

En enero de 1948, tras la sanción de la ley 11.029, se culminó un intenso proceso de debate sobre la reforma agraria. Entre marzo de 1943 y diciembre de 1947 habían circulado en el Parlamento varias propuestas legislativas desde diferentes tiendas políticas con representación parlamentaria. Las diferentes visiones sociales sobre el desarrollo agrario en la década de 1940 comulgaron en un acuerdo que permitió la creación de una nueva institucionalidad: el INC. Sin embargo, el camino había mostrado diferentes propuestas entre los partidos políticos y organizaciones sociales que se disputaron no sólo la dirección, sino también la conceptualización de la noción de “reforma agraria”. De forma expresa, algunos partidos políticos evitaron emplear el uso de la palabra y el término “colonización” emergió entre 1945 y 1947 como un eufemismo. Ejemplo claro de ello es la tensión entre la denominación de la nueva institucionalidad y la Comisión Especial de Reforma Agraria que desde 1944 funcionaba en el Parlamento con la tarea de organizar, coordinar y articular las distintas propuestas legislativas.

Antes del acuerdo definitivo entre los dos sectores mayoritarios de la política nacional, es decir, los batllistas del Partido Colorado y los herreristas del Partido Nacional, hubo claramente tres posiciones. El batllismo del Partido Colorado, al igual que socialistas y comunistas, de manera separada, intentaron avanzar hacia un marco regulatorio más radical como forma de modificar la realidad social agraria existente. Resulta claro que en los tres casos se apreciaron propuestas más ambiciosas que la finalmente negociada en 1947. Principalmente, batllistas y socialistas fueron los portadores de una especie de “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 (Juncal, 2023b). No obstante, los batllistas también fueron cautelosos ante el temor de repetir un enfrentamiento con la Federación Rural como había ocurrido en la coyuntura 1913-1916. De ese modo, surgieron otras expresiones en filas batllistas más próximas a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) que se orientaron a promocionar el otorgamiento de la tierra bajo la propiedad individual o el arrendamiento. Y aunque defendieron la expropiación, lo hicieron más tímidamente a través de determinadas condiciones y en espacios marginales del mercado de tierras. En una posición más radical aún se ubicó el Partido Comunista con su concepción de que la reforma agraria debería apoyarse en los “sujetos sociales de clase” a los que debería darse la representación en el directorio, además de acompañar su participación con una amplia política de expropiaciones.

En la vereda opuesta se encontraron los sectores del herrerismo del Partido Nacional que acompañaron a las gremiales ganaderas (Asociación Rural y Federación Rural) como principales exponentes de la “defensa de la propiedad privada” en el sector agrario y férreos opositores de cualquier injerencia estatal en la realidad agraria. Durante buena parte del período 1943-1947, sus formas de expresión política criticaron raudamente lo

que denominaron como la “sovietización” de la tierra en caso de aprobarse las pretensiones batllistas impulsadas en el Parlamento. El derrotero de sus posturas encuentra que, a mediados de 1947, se comenzó una negociación para garantizar la gobernabilidad batllista a cambio de una coparticipación del herrerismo en las empresas públicas. De hecho, hasta 1967 la composición del directorio del INC estuvo signada por la primacía del acuerdo político con tres representantes para el bando vencedor y dos representantes para el derrotado en las elecciones nacionales.

En un plano intermedio y más alejado de la polarización entre batllistas radicales y herreristas, se encontraron algunos representantes del Partido Nacional Independiente y 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 estos casos, la reforma agraria constituía 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.

Superada la etapa de debates y negociaciones en el recinto parlamentario, se abrió paso a la inauguración formal del INC y a la transición de la cartera de tierras procedente de la Sección Fomento Rural y Colonización dentro del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) que había administrado el otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de tierras por parte de pequeños y medianos productores entre 1923 y 1947. El 17 de junio de 1948, Luis Alberto Brause, el ministro de Ganadería y Agricultura (MGA), participó en la toma de posesión de los integrantes del primer directorio del INC.¹³ En su breve discurso, sostuvo que “una gran responsabilidad contraen 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.”¹⁴ 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”.¹⁵ Sus palabras incluyeron el anuncio de que el día anterior el presidente Luis 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.¹⁶ El INC surgió en un ambiente que intentó articular acciones de política agraria coordinadas entre el Poder Ejecutivo y los profesionales de la materia.

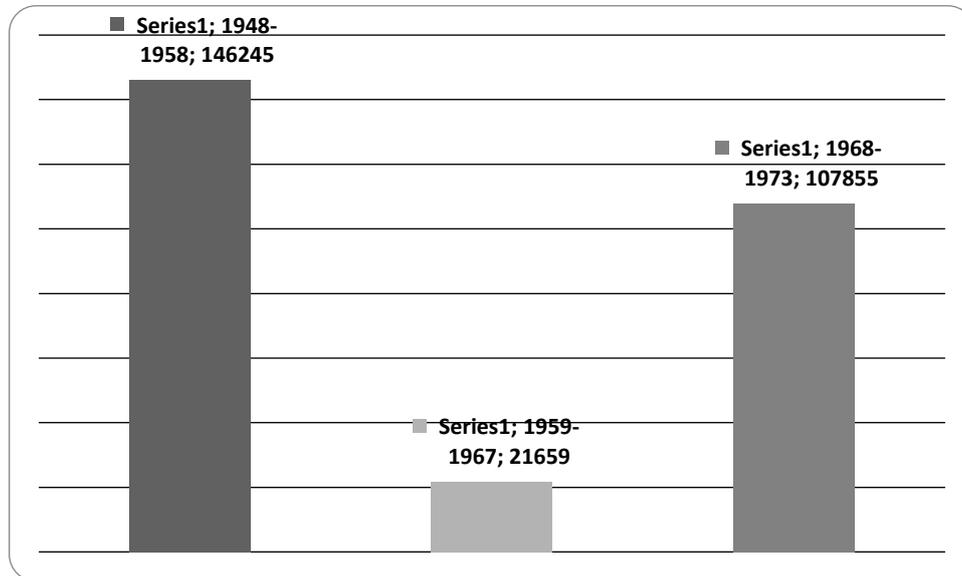
¹³ Luis Alberto Brause nació en 1907, se recibió de abogado y de escribano. Fue miembro del batllismo del Partido Colorado, donde se desempeñó como diputado en dos períodos (1932-1933 y 1942-1946) y como Senador en cuatros períodos consecutivos entre 1949 y 1965. También fue ministro de Ganadería y Agricultura en dos oportunidades: 1947-1949 y 1951 e integró el primer Consejo Nacional de Gobierno (elegido por el parlamento) entre 1952-1955. Falleció el 20 de agosto 1965.

¹⁴ Antonio Rubio Pérez nació en Soriano en 1882. Fue integrante del batllismo del Partido Colorado donde se desempeñó como diputado por Montevideo (1946-1948). 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, fue senador (1951) y más tarde ocupó el Consejo Nacional de Gobierno (1952-1953). Falleció en funciones como miembro del colegiado de gobierno el 28 de noviembre de 1953.

¹⁵ *El Bien Público*, “Se dio posesión de sus cargos a los directores del Instituto de Colonización”, 18 de junio de 1948, página 3.

¹⁶ 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.

Gráfico 1. Superficie de tierras incorporada al INC (en hectáreas) según etapas, 1948-1973.



Fuente: elaboración propia con base en información del INC

La sesión inaugural del directorio del INC tuvo lugar el viernes 18 de junio de 1948 donde el flamante directorio fue presentado. Contó también con la presencia de las autoridades del BHU y de los funcionarios de la ex Sección Fomento Rural y Colonización de dicho banco. Según lo establecido por los artículos 3 y 130 de la Ley 11.029, el directorio del INC se conformó con cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo: tres de ellos nombrados directamente y los otros dos escogidos a propuesta de las gremiales agropecuarias, tal como estipulaba el decreto el 11 de marzo de 1948. Por esa misma normativa se estableció los seis gremios rurales 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).¹⁷ La historia del INC daba comienzo con Antonio Rubio como presidente acompañado por Humberto Franco Maglio en la vicepresidencia.¹⁸ Además, se incorporaron tres vocales: Eduardo Llovet, Juan Echenique y Alberto Morelli.¹⁹ Los

¹⁷ Decreto del 11 de marzo de 1948. RNLD, 1948: 340-341.

¹⁸ Humberto Franco Maglio fue miembro del blancoacevedismo del Partido Colorado y director del INC entre del 18 junio 1948 al 13 junio 1955.

¹⁹ Algunos datos biográficos permiten ver las trayectorias de estos tres directores: a) 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. Luego se desempeñó como técnico de la FAO desde 1955 donde trabajó como asesor en varios países, entre ellos Costa Rica, Ecuador y Colombia; b) Juan B. Echenique fue miembro del Partido Nacional. Se recibió de ingeniero agrónomo en 1918 y fue director del INC entre el 18 junio 1948 y el 5 enero 1954. Anteriormente, había sido diputado entre 1932 y 1936; c) Alberto Morelli se recibió de doctor en medicina en 1931, también fue productor de arroz y caña de azúcar. Tuvo una dilatada trayectoria como dirigente gremial: fue fundador de la Asociación de Cultivadores de Arroz en 1947 y presidente de la gremial de plantadores de caña de azúcar sin actividad industrial. Además formó las filas 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.

directores tenían claras afiliaciones al Partido Colorado (Rubio, Franco Maglio y Llovet) o al Partido Nacional (Echenique y Morelli).

La etapa batllista, entre junio de 1948 y febrero de 1959, destacó por tres resultados: a) la importante superficie de hectáreas incorporadas al ente autónomo, utilizando mayoritariamente el derecho de preferencia estipulado en el artículo 35 de la ley 11.029, b) la priorización de atender la situación de los agricultores arrendatarios que estaban siendo desalojados de los campos en el mercado de tierras y c) el régimen de tenencia basada en la modalidad del arrendamiento. En los próximos párrafos se abunda un poco más en cada uno de esos aspectos.

Entre 1948 y 1958 el patrimonio de tierras del INC se constituyó mediante dos vías: la primera fue el traspaso de la administración del BHU donde había 175 mil hectáreas (la mitad ubicadas en el departamento de Paysandú) en manos de promitentes compradores y la segunda fue la adquisición de casi 150 mil hectáreas en dicho período.²⁰ Este último punto es el más relevante a los efectos de este trabajo porque se circunscribe al período iniciado en 1948. El presupuesto inicial para la compra de tierras estuvo limitado a los bonos por hasta 20 millones de pesos que el Estado podría emitir según lo previsto por la propia ley de 1948. Posteriormente nuevas emisiones fueron habilitadas mediante leyes específicas para avanzar en la compra de tierras con previa autorización del Poder Ejecutivo. Entre ellas, puede destacarse las leyes 11.937 de 15 de mayo de 1953, 12.386 de 30 de abril de 1957 y 12.473 de 17 de diciembre de 1957.²¹

Al analizar el período 1948-1958 se encuentra que el derecho de preferencia (artículo 35) fue la principal vía de adquisición de tierras durante la era batllista con 77.399 hectáreas en total. Además, el artículo 35 cumplió con una función de transparentar el régimen de transacciones mayores a 1000 hectáreas en la medida que el INC podría quedarse con la parte compradora en las mismas condiciones. Sin embargo, su utilización también dependió de la disponibilidad de recursos presupuestales. De hecho, comenzó a utilizarse con mayor frecuencia en la década de 1950 cuando tuvo disponible el capital para la compra de tierras.²² El segundo mecanismo utilizado, en términos de volumen, fue la expropiación con casi 64 mil hectáreas incorporadas al patrimonio del INC entre 1948 y 1958. El tercer mecanismo en orden de relevancia fue la compra directa donde se incorporaron poco más de cinco mil hectáreas.

En abril de 1949, el directorio del INC estableció las 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% podría tener destino para la

²⁰ Sobre la procedencia de tierras del BHU al INC puede consultarse una carta enviada por Teófilo Collazo a Luis Batlle Berres fechada el 9 de mayo de 1957. Véase: Archivo General de la Nación, colección Luis Batlle Berres, caja 111.

²¹ *Marcha*, “Cien millones para Colonización” (Julio Castro), viernes 6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7.

²² En tal sentido, durante el primer año de gestión (junio de 1948 a junio de 1949) hubo más de sesenta transacciones de compra-venta realizadas en el mercado que fueron ofrecidas bajo el cumplimiento del artículo 35 de la 11.029, pero solamente en dos casos el ente autónomo hizo opción de compra de los inmuebles rurales en cuestión.

colonización con inmigrantes.²³ 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 de posesión) 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.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶ 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 CNG para que se otorgara prioridad a los agricultores desalojados del país respecto a los procedentes desde el exterior.²⁷

En abril de 1952 una publicación bajo el título de “Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización”, financiada por el propio organismo, divulgó su tarea en la prensa montevideana.²⁸ Allí se mencionaba que el INC había dado respuesta a los agricultores desalojados: a 307 de ellos se les ofreció tierras, 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. En total, según la información oficial publicada, significó más de 22 mil hectáreas y un promedio de 111 hectáreas por agricultor beneficiado.²⁹

En 1947, en el debate parlamentario, el senador batllista Justino Zavala Muniz defendió la figura del arrendamiento y de la enfiteusis en contraposición a la propiedad. Expuso que “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). Esa concepción siguió siendo una constante en el batllismo del Partido Colorado hasta 1958. Luego de la derrota electoral, y en el marco de la transición los meses de diciembre de 1958 y marzo

²³ Directorio INC, 20 abril 1949, acta 143, resolución 2. Para un particular proyecto de colonización con familias inmigrantes véase: Juncal (2023a).

²⁴ Directorio INC, 12 enero 1949, acta 100, resolución 4.

²⁵ Directorio INC, 13 julio 1948, acta 14, resolución 6.

²⁶ Directorio INC, 5 noviembre 1948, acta 68, resolución 7.

²⁷ Directorio INC, 9 junio 1953, acta 820, resolución 7

²⁸ *La Mañana*, “Aspectos de la labor cumplida por el Instituto Nacional de Colonización”. (20 abril 1952. Página 15).

²⁹ 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).

de 1959, se comenzaba a evidenciar ciertos signos de cambio como consecuencia de la falta de recursos presupuestales. En febrero de 1959 un planteo del director blanco Morelli mocionó para vender tierras al contado a los colonos arrendatarios como forma de saldar deudas del INC. Allí, el batllista Antonio Gianola, próximo a su salida 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”.³⁰ Sin embargo, no se llegó a consumar en una propuesta concreta por Morelli. En ese contexto, quedaron planteadas las intenciones del Partido Nacional de otorgar la tierra en propiedad a los colonos, algo que sería reiterado continuamente entre 1959 y 1973.

La etapa blanca (1959-1963): la búsqueda por convertir arrendatarios en propietarios

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. Al asumir el nuevo gobierno, se implementaron medidas económicas para afrontar el estancamiento agropecuario. A modo de ejemplo, la industria frigorífica había sucumbido a finales de la década de 1950. 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 (Nahum, Frega, Maronna y Trochon, 2007). 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 Fondo Monetario Internacional (FMI) para afrontar la dura situación del sector agropecuario. Las medidas fueron muy festejadas en las tiendas ruralistas, porque se abandonó la transferencia de divisas desde el agro hacia la industria (eliminando el sistema de cambios múltiples) y porque redujo el intervencionismo estatal de la etapa “neo-batllista”. Bajo esta nueva línea económica se comenzó a estimular 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).

En ese contexto, las gestiones del Partido Nacional en relación a la reforma agraria encuentran diferencias internas según el sector prevaleciente en cada período de gobierno. En el primer gobierno (1959-1963) predominó la mirada herrero-ruralismo mientras que en el segundo gobierno (1963-1967) hubo una conducción más marcada desde la “Ubedoxia”. Este último fue una alianza entre la Unión Blanca y Democrática (UBD) y un conjunto de herreristas que abandonaron sus filas, desencantados con la coalición con el ruralismo. A pesar de la constatación de matices y enfoques diferentes dentro del espacio nacionalista, en este trabajo se considera la gestión de ocho años de gobierno del Partido Nacional como una única etapa.

³⁰ Directorio INC, 19 febrero 1959, acta 1740, resolución 1.

El derrotero del ruralismo previo a 1958 suele ser bastante conocido a través de la figura de Benito Nardone, en un estudio realizado por Raúl Jacob (1981) hace ya cuatro décadas.³¹ El movimiento surgió a inicios de los años cincuenta como consecuencia de una disputa dentro de la Federación Rural, ante los cuestionamientos de Domingo Bordaberry por democratizar los espacios de representación gremial hacia pequeños y medianos productores e incluso trabajadores rurales (Moraes y Juncal, 2022). Tras el fallecimiento de Bordaberry, en 1952, el liderazgo fue asumido por Nardone que catapultó a la Liga Federal de Acción Ruralista (LFAR) como un movimiento gremial con intenciones de crear un espacio político superador de los lemas tradicionales. Rápidamente fue ganando adeptos en el campo y en la ciudad. A diferencia de la “neutralidad” partidaria que adoptaron en 1954, en la contienda electoral de 1958 pactaron con el herrerismo del Partido Nacional para derrotar la hegemonía del batllismo del Partido Colorado. Sin embargo, la distribución de cargos y la integración del ámbito colegiado del Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), marcó la primera discordia entre las fracciones herrerista y ruralista, zanjada a pocos días de asumir el gobierno en marzo de 1959. Durante la década de 1950 el ruralismo había defendido la consigna de “tierra para el que la trabaja” y se había mostrado extremadamente crítico con la estructura agraria imperante.³² A pesar de ello, se opusieron decididamente a la propuesta de reforma agraria del ministro batllista Amílcar Vasconcellos de 1956 que promovía el acceso a la tierra mediante enfiteusis (Jacob, 1981). Una vez en el gobierno, y siendo la principal figura ruralista en el CGN, Nardone concedió una entrevista a la revista *Reporter*. En ella fue consultado sobre sus opiniones respecto a una posible reforma agraria. Dice Nardone 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. (*Reporter*, 28 de junio de 1961, pp. 9-17).

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” (*Reporter*, 28 de junio de 1961, pp. 9-17). Más allá de las expresiones de Nardone, la coyuntura 1962-1965 muestra una central preocupación por parte de los gobiernos del Partido Nacional en avanzar hacia una reforma agraria en un contexto ya

³¹ Véase también: Jacob, Raúl (2006) *Brevísima historia del Partido Ruralista*.

³² *Tribuna Universitaria*, “¿A dónde va el Uruguay? Reflexiones sobre el nuevo ruralismo”, Alberto Methol Ferré, números 6-7, noviembre de 1958. Sobre las notas presentadas por la LFAR ante el INC para atender situaciones de agricultores desalojados, véase: INC, Acta 1561, resolución 4 (19 diciembre 1957) y Acta 1572, resolución 10 (22 enero 1958). Sobre la utilización de la frase “tierra para el que la trabaja” en Argentina durante el primer peronismo puede consultarse el trabajo Balsa (2015).

pautado por la Alianza para el Progreso. Los blancos presentaron tres propuestas legislativas de reforma agraria y que, de un modo u otro, hicieron alusión al accionar del INC creado durante las gestiones batllistas precedentes. En dos se modificaba la integración de su directorio y en otro directamente se lo sustituía por un Instituto Nacional de Reforma Agraria.

En el primer gobierno blanco (1959-1963) la cartera del Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGA) fue ocupada por el ministro Carlos V. Puig, un herrero con una dilatada trayectoria como diputado, y bajo el rol de subsecretario por Eduardo Vargas Garmendia.³³ En diciembre de 1962 presentaron al CNG un proyecto de “reforma de las estructuras agrarias” donde se pretendía limitar la propiedad en 2.500 hectáreas por persona física o jurídica; modificar el régimen de las sociedades anónimas y comanditarias por acciones al portador; y establecer un impuesto progresivo según la renta por acumulación de tenencia. En 1963, el proyecto volvió a ser impulsado por la bancada herrero-ruralista en el Senado que integraban Martín Echegoyen, José Pedro Bruno, Héctor Payssé Reyes, Juan María Bordaberry, Francisco Mario Ubillos y Ángel Gianola.³⁴ El segundo gobierno blanco (1963-1967), con mayoría de integrantes de la “ubedoxia”, tuvo en el MGA la conducción de Wilson Ferreira Aldunate y Guillermo García Costa en los roles de ministro y subsecretario, respectivamente. En esta etapa “wilsonista” apareció en 1964 un conjunto de propuestas para reformar el agro a través de siete proyectos (semillas, fertilizantes, forestal, conservación de suelos y recursos, procedimientos para la totalidad del nuevo régimen, cooperativas agropecuarias y reforma de las estructuras agrarias).³⁵ Lo novedoso fue un proyecto de reforma agraria amparado en el minucioso estudio de la Comisión de Inversiones de Desarrollo Económico (CIDE).³⁶ En sus aspectos concretos, retomaba varios puntos de dos iniciativas anteriores (la Puig de 1962 y otra de Fernández Crespo en 1964) que proponía la regulación de las sociedades anónimas; la limitación de la propiedad con un máximo de 2.500 hectáreas y la habilitación de “expropiaciones” en aquellas superficies mayores a 2.500 hectáreas.

Más allá de sus ambiciones, ninguno de estos tres proyectos resultó aprobado y las gestiones al frente del INC evidenciaron un momento crítico ante la ausencia de recursos

³³ Vargas Garmendia era hijo del ex consejero del CNG Álvaro Vargas Guillemette. Fue un fiel exponente de una familia de empresarios que le permitió integrar los directorios de FUNSA, Lanera Santa María, Fábrica Nacional de Cerveza y el Banco Comercial, entre otros. Además, tenía injerencia en el diario *La Mañana* (Bogliaccini, Geymonat y Operti, 2021). Posteriormente, Vargas Garmendia fue vicepresidente en el directorio del INC entre 17 de mayo de 1963 y el 13 de julio de 1967.

³⁴ Para acceder a los proyectos mencionados, véase: República Oriental del Uruguay (1970) *Reforma Agraria. Recopilación de antecedentes sobre el tema a estudio*. Montevideo.

³⁵ Hubo cuatro proyectos que fueron aprobados en el gobierno de Pacheco Areco (1967-1972): Fertilizantes (ley 13.663); Semillas (ley 13.664); Conservación de Suelos y Aguas (ley 13.667) y forestal (ley 13.723). Al respecto, véase: Adolfo Garcé (1999) “Ideas y competencia política: revisando el ‘fracaso’ de la CIDE” En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 11, página 71.

³⁶ 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 del contador 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); para un derrotero más específico, véase: Garcé (1999).

presupuestales desde el inicio de los gobiernos blancos. A comienzos de 1960 su directorio intentó infructuosamente reunirse con el Poder Ejecutivo para intercambiar sobre la situación financiera del ente autónomo que comprometía no solo la compra de tierras sino también el funcionamiento administrativo interno; por ejemplo, en el pago de salarios a sus funcionarios.³⁷ Tras fracasar en el intento, el directorio del INC decidió aumentar entre 200% y 400% el valor de los arrendamientos, despertando lógicamente las airadas protestas de varios grupos de colonos arrendatarios que organizaron un congreso en junio de 1960 para tomar posiciones conjuntas.³⁸ El malestar no fue únicamente de los colonos, sino que también anidó el sentimiento de rechazo de dos integrantes del Poder Ejecutivo colegiado que respondían al ruralismo que causaron una serie de confrontaciones a la interna del propio partido de gobierno. Una de ellas tuvo como protagonista al director del INC, Juan Antonio Ribeiro, un hombre próximo a Ferreira Aldunate.³⁹ En la vereda de enfrente estaban los integrantes del Poder Ejecutivo, los ruralistas Faustino Harrison y Benito Nardone, quienes se manifestaban abiertamente disconformes con la medida.⁴⁰

En parte los diferendos fueron superados con la concreción de un plan de venta de tierras a los colonos arrendatarios, impulsado bajo el argumento de generar recursos para paliar la crisis financiera del INC. Estas ideas ya contaban con dos antecedentes: la primera propuesta fue presentada por el director blanco Morelli en febrero de 1959 y, más tarde, fue el propio Ribeiro quien la reiteró en julio de 1959, apenas seis días después de asumir su cargo.⁴¹ Para convertirse en colonos promitentes propietarios se les exigía un pago inicial que variaba entre el 25% y el 50% del valor del inmueble más el compromiso de cancelar el saldo restante en 10 cuotas anuales consecutivas. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados por la baja propensión a la compra por parte de los colonos arrendatarios en un escenario signado por la creciente inflación. Ante la ineficacia de las medidas, los problemas presupuestales continuaron: En el segundo gobierno (1963-1967) hubo una modificación de aquel argumento de ausencia de recursos presupuestales y el acceso a la tierra en propiedad apareció bajo una clara visión ideológica que ganaba terreno en los años sesenta. En julio de 1965 se dispuso otro plan de ventas a través de nuevas condiciones: pago inicial del 30% al firmar el compromiso de compraventa y el saldo restante a ser cancelado en 30 cuotas anuales y consecutivas, con un interés anual del 3%.⁴² Los resultados no mostraron tampoco demasiada adhesión a asumir dicho compromiso por parte de los colonos arrendatarios, a pesar del menor pago inicial y la extensión del plazo para cancelar el saldo restante. Como se verá más adelante, buena parte de esas operaciones se realizaron recién en la etapa posterior iniciada en 1968. La

³⁷ *Marcha*, "Cien millones para Colonización", Julio Castro, 6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7.

³⁸ *Acción*, "Reclaman rebajas de arrendamientos. Colonos expusieron anoche sus inquietudes". (12 mayo 1960. Página 4).

³⁹ 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.

⁴⁰ Véase: Directorio INC, Acta 1886, resolución 7 (27 enero 1960); Acta 1897, resolución 37 (18 febrero 1960).

⁴¹ Directorio INC, 28 de julio 1959, acta 1802, resolución 19.

⁴² Sobre el plan de venta de tierras a colonos arrendatarios del INC, véase: INC, Acta 2422, resolución 2 (29 julio 1965); Acta 2437, resolución 14 (28 de setiembre de 1965).

política de tierras de los colegiados blancos significó un freno considerable si se lo compara con el período precedente (1948-1959) y se tiene en cuenta el aumento de la demanda de tierras que, según el estudio de Frick Davie (1964), osciló entre 10 mil y 12 mil solicitantes de tierras por año.

La compra de tierras muestra un abrupto descenso con apenas poco más de 20 mil hectáreas entre 1959 y 1967. Al mirar detenidamente se aprecian 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”. La explicación se encuentra en la aprobación, en noviembre de 1963, de un nuevo presupuesto de cien millones de pesos para el INC.⁴³ 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 estableció que su destino era para cumplir con el pago de las expropiaciones en curso que se estaban llevando a cabo. Al discriminar las formas de compra de tierras se observa que las 21.659 hectáreas fueron adquiridas únicamente mediante el recurso de la expropiación. De forma contraria al período anterior, no hubo compra directa como tampoco una intervención en el mercado de tierras a través del artículo 35 de la ley 11.029.

Los documentos consultados no permiten enunciar una política de tierras con sujetos sociales agrarios claramente priorizados. La intención por priorizar a los colonos propietarios, o en su defecto promitentes compradores, por encima de los colonos arrendatarios evidencia que posiblemente existiese una búsqueda por elevar el perfil socioeconómico de la población objetivo de la colonización agraria. En otras palabras, no es lo mismo ser propietario que arrendatario, como tampoco el perfil socioeconómico que se necesita para emprender uno u otro camino.

La etapa pachequista (1968-1973): la afirmación de los colonos propietarios

La etapa pachequista incluye dos períodos de gobierno del Partido Colorado bajo las presidencias de Jorge Pacheco Areco y Juan María Bordaberry. El Partido Colorado retornó al gobierno luego de ganar las elecciones de 1966 acariciando el 50% de los votos y aventajando por nueve puntos porcentuales al Partido Nacional. La novedad fue que regresaron al gobierno con una modificación constitucional que restituía el Poder Ejecutivo bajo la figura de un presidente, visualizado como “fuerte” en detrimento de un colegiado con mayor espacio de deliberación. Sin embargo, el pronto deceso del presidente Óscar Gestido, en diciembre de 1967, motivó la asunción de Jorge Pacheco Areco a la primera magistratura y el definido avance hacia un escenario cada vez más autoritario. Su gobierno estuvo pautado por un duro enfrentamiento ideológico, en especial contra el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, que derivó en un contexto de violencia política creciente a partir de 1968 (Marchesi y Yaffé, 2010; Panizza,

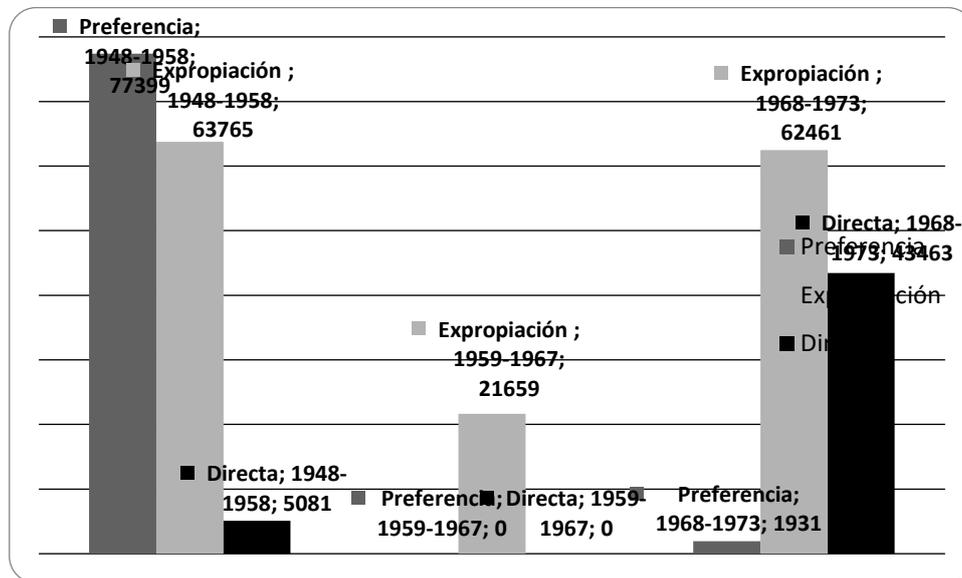
⁴³ *Marcha*, “Cien millones para Colonización”, Julio Castro (6 de diciembre de 1963. Número 1185. Página 7). El proyecto se encuentra en: Directorio INC, 27 de junio 1963, acta 2222, resolución 18.

1992). En materia económica, el gobierno de Pacheco se caracterizó por el abandono de la línea “desarrollista” de la CIDE que había caracterizado el segundo gobierno blanco (1963-1967), un alto grado de inflación (entre junio de 1967 y junio de 1968 superó el 183%) y el intento 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).

De cierto modo, la visión pachequista se prolongó luego de los resultados de las elecciones de 1971 cuando el Partido Colorado (40,96%) se adelantó sobre el Partido Nacional (40,19%) por escaso margen. Aunque no resultó aprobada la modificación constitucional que impulsaba la re-elección de Pacheco Areco, sus votos fueron capitalizados por la candidatura de Juan María Bordaberry, un hombre de confianza y a cargo de la cartera de Ganadería y Agricultura (1969-1972) y con destacada trayectoria en filas ruralistas (Broquetas, 2016). Las elecciones fueron largamente protestadas a causa de las importantes denuncias de fraude que emergieron desde las tiendas nacionalistas, en especial por parte de Wilson Ferreira Aldunate.⁴⁴ Aunque el conteo de votos se demoró más de lo habitual, el colorado Bordaberry fue proclamado presidente y asumió en marzo de 1972. 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 dentro de la 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 (Caetano y Rilla, 1987). En el transcurso de la dictadura uruguaya, Bordaberry resultó destituido por los militares en junio de 1976.

⁴⁴ Las elecciones de 1971 se realizaron en una atmósfera 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.

Gráfico 2. Superficie de tierras incorporada (en hectáreas) al INC por etapas según su forma de adquisición, 1948-1973



Fuente: elaboración propia con base en información del INC

Estos dos gobiernos colorados registran un menor espacio para debate en el ámbito parlamentario sobre las políticas agrarias, incluidas la reforma de su estructura agraria. En ese contexto, la gestión colorada se centró en dotar de mayores recursos presupuestales al INC para la compra de tierras. También fue una etapa destinada a realizar algunos cambios en su dirección desde la aprobación de la nueva Constitución de la República aprobada en noviembre de 1966. La nueva carta magna, que entró en vigencia en 1967, definió una nueva forma de integración del directorio 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.⁴⁵

En ese marco, el 13 de julio de 1967 asumió el nuevo directorio del INC. La nueva integración dejó de ser garante de la coparticipación que había funcionado desde junio de 1948 hasta junio de 1967. El acto de posesión estuvo dirigido por el ministro de Ganadería y Agricultura, Manuel Flores Mora. Luego, hizo uso de la palabra el ingeniero agrónomo Claude René Galland designado como flamante presidente.⁴⁶ Señaló que era “importante

⁴⁵ La composición del directorio está regulada en el apartado g sobre disposiciones transitorias y especiales de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁴⁶ Claude Galland fue presidente del INC desde el 13 de julio de 1967 hasta enero de 1970 cuando falleció en un accidente.

constatar que el propósito, el objetivo de lo que la ley establece en llamar colonización 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” (Directorio INC, 13 de julio 1967: acta 2594).

Unos años más tarde, el fallecimiento de Galland, en enero de 1970, generó una dificultad para la designación de su sustituto. En ese marco ya primaba un “estado de excepción” bajo las medidas prontas de seguridad decretadas por el Poder Ejecutivo, por lo cual varias designaciones de autoridades del INC debieron realizarse en calidad de “interventoras” al carecer de la venia del Senado que establece como obligación la Constitución de la República. A modo de ejemplo fue el caso del nombramiento, en noviembre de 1970, de Guillermo Newton como nuevo presidente a través del decreto 289/969 del 24 de junio de 1969 sobre medidas prontas de seguridad.⁴⁷

Al asumir la nueva administración colorada, en el INC apremiaba una dura situación financiera. En diciembre de 1967, el Parlamento aprobó la ley 13.637 sobre presupuesto nacional que, mediante el artículo 259, autorizó a aumentar de forma considerable el capital del INC con mil doscientos millones de pesos a través de 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 Banco República Oriental de Uruguay por el equivalente a 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. De ese modo, en el período 1968-1973 el ritmo de incorporación de tierras se aceleró sensiblemente y alcanzó algo más de 100 mil hectáreas en apenas seis años. La mayor proporción se adquirió en el trienio 1969-1971 y particularmente hubo una importante presencia en la compra de tierras en el departamento de Artigas con cerca de 40 mil hectáreas.

Por otra parte, existieron dos formas de incorporación de tierras al ente autónomo: la expropiación fue el recurso más utilizado en el período con 62.461 hectáreas y le siguió la compra directa con 43.463 hectáreas. En este último caso, resulta llamativo que su utilización se realizó en varias oportunidades para comprar inmuebles rurales con superficies superiores a las mil hectáreas. Inclusive, en dos casos, estas compras ocurrieron en campos con cerca de 10.000 hectáreas de superficie.⁴⁸ Por otro lado, a pesar de tener más recursos financieros, la administración colorada no prestó demasiado interés en utilizar sus nuevas fuentes presupuestales para intervenir en el mercado de tierras mediante el uso del derecho de preferencia (artículo 35). Apenas fue utilizado en un caso en una operación de 1.931 hectáreas. Esto evidencia una clara definición política, sobre

⁴⁷ 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. Fue presidente interventor del INC entre el 26 de noviembre de 1970 y el 4 de junio de 1973.

⁴⁸ Ambas colonias se encuentran en el departamento de Paysandú y fueron escrituradas en 1971. La colonia Fernando Baccaro cuenta con una extensión de 9.371 hectáreas y la colonia Miguel Rubino con 10.950 hectáreas.

todo si se realiza una contraposición entre la utilización de la compra directa respecto a la baja propensión a intervenir por la vía del artículo 35.

Al igual que la gestión del Partido Nacional no hubo una clara definición de sujetos sociales agrarios a los que se pretendía atender. Sin embargo, hay algunos indicios en las políticas implementadas. El primer indicio es la notoria búsqueda por asentar dentro de la administración del INC a los colonos propietarios en detrimento de los colonos arrendatarios. Esto se aprecia en dos pasos: el primero fue la modificación del plan de ventas de tierras a los colonos arrendatarios diseñado por el Partido Nacional (1959-1967) por uno más benévolo en términos de pagos y plazos. En julio de 1967, apenas asumió el nuevo directorio de mayoría colorada se suspendió el régimen de ventas anterior y se sustituyó por otro que sí consiguió el propósito de aumentar el número de colonos propietarios. Los aspectos de la venta de tierras quedaron conformados por una entrega inicial de al menos el 10% del valor del inmueble y 30 años de plazo para cancelar el saldo restante. Entre abril de 1968 y marzo de 1970 por lo menos se ofreció una superficie de 165 mil hectáreas.⁴⁹ El segundo paso fue utilizar ese régimen de ventas para los colonos en las nuevas tierras adquiridas por el INC. De ese modo, no fue un requisito ser colono arrendatario como paso previo para ser colono propietario. Esto se aprecia en las colonias del INC, en especial en el departamento de Artigas, donde antes que los atributos para ser colonos se privilegió las posibilidades de adelantar un porcentaje del total del valor del inmueble. Parte de estas políticas implementadas en la coyuntura 1968-1973 privilegiaron el acceso a la tierra por la vía estatal de un conjunto de sujetos sociales que no forman parte de los objetivos de la ley 11.029 y que no reunían los criterios para ser colonos. Por último, es notorio que varios conjuntos de trabajadores asalariados rurales fueron desestimados en más de una oportunidad. Un ejemplo claro de ello son los acontecimientos que se centran en la colonia Eduardo Acevedo entre 1968 y 1973, tal como muestran algunos estudios antecedentes (Juncal, 2023c).

Conclusiones

En las páginas anteriores se pretendió mostrar la trayectoria institucional del Instituto Nacional de Colonización (INC) como órgano rector de las políticas públicas de tierras en Uruguay. En términos concretos, el artículo repasa muy brevemente tres momentos de la conducción política entre 1948 y 1973.

El primer momento fue la etapa denominada batllista que abarca el período 1948-1958. Tuvo como principal resultado una importante incorporación de tierras con casi 150 mil hectáreas. Mayormente el ente autónomo participó en el mercado privado de tierras con más de 75 mil hectáreas a través del mecanismo de preferencia del artículo 35 de la ley 11.029. Por si fuera poco, pretendió atender la situación de los agricultores arrendatarios que estaban siendo desalojados de los campos en el mercado de tierras. Asimismo, abogó por establecerlos dentro del marco regulatorio del INC bajo el régimen de tenencia basada en la modalidad del arrendamiento. Sin dudas, fue el momento de

⁴⁹ A modo de ejemplo, véase: INC, Acta 2597, resolución 25 (27 julio 1967); Acta 2645, resolución 15 (16 abril 1968) y Acta 2763, resolución 28 (17 marzo 1970).

mayor impulso de atención a los sectores menos privilegiados del agro uruguayo en el período analizado.

El segundo momento fue la etapa blanca entre 1959 y 1967 signado por una política sumamente ambigua. Bajo una atmósfera política de corte liberal-conservador, en el ámbito parlamentario, se preocupó por presentar nuevas iniciativas de reforma agraria entre 1962 y 1965. En cambio, descuidó de sobremanera la política de tierras del INC. Reflejo de ello son los magros resultados en compra de tierras: apenas poco más de 20 mil hectáreas y todas ellas bajo la expropiación. Es decir, no hubo participación alguna en el mercado de tierras en aquellos inmuebles rurales con superficie igual o mayor a las mil hectáreas. Por otra parte, este momento sentó las bases para la legitimación de la propiedad privada de los colonos, en detrimento del régimen de arrendamiento. Aunque fracasó en su empeño, dejó un claro antecedente para la próxima etapa que comenzaría con Pacheco Areco en el gobierno. Esta aspiración privatista también se vincula, en cierta medida, con atender como prioritario a colonos con un nivel adquisitivo más alto y en condiciones de adquirir una fracción del INC.

Por último, la etapa pachequista, entre 1968 y 1973, logró concluir varias de las iniciativas de la etapa blanca. Además de legitimar claramente la idea de propiedad privada dentro de las políticas de colonización, logró sumar una superficie de tierras considerable en prácticamente un trienio con más de 110 mil hectáreas. Para ello utilizó recurrentemente la compra directa y la expropiación. A pesar de su notorio incremento presupuestal, prácticamente no destinó esfuerzos en utilizar la preferencia de su artículo 35 dentro del mercado privado de tierras. Por si fuera poco, su flexibilización en los términos de venta de tierras a colonos no estableció como condición necesaria el antecedente de ser colono arrendatario para postular para los llamados. En ese contexto, todavía queda como interrogante para próximos estudios poder develar qué sectores sociales de la sociedad uruguayo se beneficiaron de las políticas públicas de tierras del momento pachequista.

Bibliografía

Alonso, José María (1984): *El agro uruguayo: pasado y futuro*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Balsa, Javier (2015): “Las discursividades sobre la cuestión agraria durante el peronismo clásico”, en Graciano y Olivera (coordinadores) *Agro y política en Argentina, tomo II Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*, Fundación CICCUS, Buenos Aires.

Balsa, Javier (2013): “Los debates parlamentarios sobre la ley de colonización, 1939-1940”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 48, N° 2, pp.107-151.

Balsa, Javier (2012): “Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario”, en Balsa y Lázaro (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo I El modelo agrario en cuestión 1930-1943*, Fundación CICCUS, Buenos Aires.

Barraclough, Solon (1965): “Elementos para una teoría del cambio agrario”, en Delgado, Oscar (comp.) *Reformas agrarias en la América latina*, Fundación de Cultura Económica, México.

Bellisario, Antonio (2013): “La reforma agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980”, *Historia Agraria*, número 59, pp. 159-190.

Bogliaccini, Juan; Geymonat, Juan; Opertti, Martín (2021): “Big Business and Bureaucratic-Authoritarianism in Uruguay: a network-based story of policy permeation for self-preservation”, en Basualdo, Victoria; Bucheli, Marcelo y Berghoff, Harmut (eds) *Big business and dictatorships in Latin America*, Buenos Aires, Palgrave Mac Millan, pp. 127-156.

Broquetas, Magdalena (2016): “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*. Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 67-81.

Broquetas, Magdalena (2014): *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (1995): “Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 8, pp. 15-34.

Caetano, Gerardo y Rilla, José (1987): *Breve historia de la dictadura*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Delgado, Oscar (1965): *Reformas agrarias en la América latina*. Fundación de Cultura Económica, México.

D'Elía, Germán (1982): *El Uruguay neo-batllista (1946-1958)*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Frega, Ana; Maronna, Mónica; y Trochón, Yvette (1987): *Baldomir y la restauración democrática*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Frick Davie, Carlos (1964): *¿Cuál reforma agraria?: reformas progresistas y regresivas*. Editorial Barreiro y Ramos, Montevideo.

Garcé, Adolfo (1999): “Ideas y competencia política: revisando el ‘fracaso’ de la CIDE”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 11, pp. 51-82.

Gleijesses, Piero (1992): “La reforma agraria de Arbenz”, en Julio Cambranes (Ed.) *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala.

Hobsbawm, Eric (2007): *Historia del siglo XX*, Paidós/Crítica, Buenos Aires.

Jacob, Raúl (2006): *Brevísima historia del Partido Ruralista*, Arpoador, Montevideo.

Jacob, Raúl (1981): *Benito Nardone. El ruralismo hacia el poder (1945-1958)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Jacob, Raúl (1969): *Consecuencias sociales del alambriamiento (1872-1880)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Judt, Tony (2006): *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Editorial Taurus, Madrid.

Juncal, Agustín (2023a): “José Artigas y los descendientes que nunca llegaron”, *Claves Revista de Historia*, vol. 9, pp. 1-27.

Juncal, Agustín (2023b): “1943, un año de confrontaciones sobre la propiedad de la tierra en la política uruguaya”, *Intellèctus*, vol. 22, N°1, pp. 154-170.

Juncal, Agustín (2023c): “Una historia de un latifundio improductivo: las tierras de Silva y Rosas en el norte uruguayo (1959- 1973)”, *Historia Agraria de América Latina*, vol. 4, pp. 48-65.

Le Coz, Jean (1976): *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tsé-tung y la FAO*, Editorial Ariel, Barcelona.

Mannheim, Karl (1993): “El problema de las generaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 62, pp. 193-244.

Marchesi, Aldo y Yaffé, Jaime (2010): “La violencia bajo la lupa: una revisión de la literatura sobre violencia y política en los sesenta”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 19, N° 1, pp. 95-118.

Moraes, María Inés y Agustín Juncal (2022): “El ruralismo de la segunda posguerra: la Liga Federal de Acción Ruralista”, en Magdalena Broquetas y Gerardo Caetano, *Historia de los conservadores y las derechas, tomo II*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, pp. 85-98.

Moraes, María Inés (2008): *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*, Librería Linardi y Risso, Montevideo.

Nahum, Benjamín; Frega, Ana; Maronna, Mónica y Trochón, Yvette (2007): *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*, Historia uruguaya, tomo 8, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Panizza, Francisco (1992): *Uruguay: batllismo y después*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Pereira Leite, Sergio (2007): “A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sem”, *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, vol. XLX, pp.3- 38.

Piñeiro, Diego (2014): “Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo”, en Almeyra, Mendes Pereira, Concheiro y Porto-Gonçalves (org), *Capitalismo, terra e poder na América Latina (1982-2012)*, UNAM-CLACSO, México.

Remy, María Isabel (2017): “A 50 años de las reformas agrarias en el Perú: las organizaciones de productores”, en Vanderlei Vazelesk Ribeiro y María Verónica Secreto (org), *Agrarismos. Estudos de história e sociologia do mundo rural contemporaneo*, Mauad X, Rio de Janeiro.

Rilla, José (2008): *La actualidad del pasado. Usos de la historia política de partidos del Uruguay (1942-1972)*, Debate, Montevideo.

Riella, Alberto y Romero, Juan (2014): “Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI”, *Revista Pampa*, vol. 10, pp. 159-171.

Robledo, Ricardo y González, Ángel Luis (2017): “Tierra, trabajo y reforma agraria en la Segunda República española (1931-1936): algunas consideraciones críticas”, *Historia Agraria*, vol. 72, pp. 7-36.

Robles, Claudio (2020): “Campesinos en conflicto: la reforma agraria de la Unidad Popular en Colchagua (Chile)”, *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, vol. 40, pp. 27-56.

Vasconcelos, Joana Salém (2017): “Reforma agrária e socialismo na América latina: Cuba e Chile”, en Vanderlei Vazelesk Ribeiro y María Verónica Secreto (org), *Agrarismos. Estudos de história e sociologia do mundo rural contemporaneo*, Mauad X, Rio de Janeiro.

Wolf, Eric (1972): *Las luchas campesinas en el siglo XX*, Siglo XXI editores, México.

Fuentes

a) Informes técnicos:

Plottier, Luis y Notaro, Jorge (1966): *El arrendamiento rural en Uruguay*, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), Organización de Estados Americanos, Montevideo.

b) Prensa y publicaciones periódicas consultadas:

Marcha (Montevideo, 1939-1974)

Acción (Montevideo, 1948-1973)

La Mañana (Montevideo, 1914-1998)

El Bien Público (Montevideo, 1878-1963)

Tribuna Universitaria (Montevideo, 1955-1963)

Reporter (Montevideo, 1960-1962)

c) Documentos de gobierno y administración:

Archivo General de la Nación (AGN). Colección Luis Batlle Berres, cajas 96, 111 y 128.

Instituto Nacional de Colonización (INC), actas del directorio desde el 18/06/1948 al 27/06/1973.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD).

República Oriental del Uruguay (1970). *Reforma Agraria. Recopilación de antecedentes sobre el tema a estudio*. Montevideo.

República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores (1948). *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.