

# ¿Una solución para la problemática de la tierra en Uruguay?

Escrito por **Gissel Bittencourt**

El concepto neobatllismo es polisémico y está en proceso de construcción, ya que esa misma palabra comprende varios significados: por un lado hace referencia a un período en la historia de nuestro país, pero también a un tipo de política. Es algo nuevo, pero con raíces en lo anterior.

Este concepto es ligado indiscutiblemente a la figura de Luis Batlle Berres; y es en los aspectos en torno a la distribución de la tierra y la creación del Instituto Nacional de Colonización en su primer discurso como presidente que se centrará este trabajo. Para ello analizaré algunos fragmentos de discursos transcritos de Luis Batlle y los contrapondré con la visión sobre el tema que se puede ver a partir de las publicaciones en *Marcha* paralelamente.

El Instituto Nacional de Colonización fue creado a partir de la promulgación de la ley 11029 del 12 de enero de 1948. Como dice el artículo 2 de dicha ley: «Créase el Instituto Nacional de Colonización sobre la base de la actual Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. Dicho Instituto funcionará como ente autónomo».<sup>1</sup>

El principal objetivo de la creación de dicho instituto está claramente manifestado en el artículo 1 de la misma ley: «[...] 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».<sup>2</sup>

La problemática de la tierra y su distribución no es un tema nuevo; sus primeras raíces las podemos ubicar en el proceso de la Revolución oriental, momento en el cual se le intentó dar solución a través del Reglamento de Tierras. En 1880, se crea una primera ley al respecto que autorizó al Estado a formar colonias o participar en colonias privadas; pero fue en 1913 cuando se le dio al Estado la función colonizadora, autorizando por ley la emisión de bonos por 500.000 pesos para la compra y distribución de tierras, destinadas a la colonización agropecuaria, con un plazo de treinta años para pagarlas. En 1921 la colonización pasa a manos del Banco Hipotecario y se crea la Sección de Fomento Rural y Colonización, dándole un nuevo impulso. Nuevas leyes y decretos fueron modificando el proceso de colonización.<sup>3</sup>

En el marco de la guerra fría y de cara a un impulso industrializador en América Latina para autoabastecer sus mercados era necesario poner el foco en la producción más intensiva y diversificada. Esta ley de colonización se da en el marco de la política estatal que busca impulsar la industrialización nacional, que necesitaba aumentar al máximo la productividad y que se cubran las necesidades de materias primas que aseguren el buen funcionamiento de industrias como: Azucarlito, Conaprole, Arinza, industria frigorífica, entre otras. Así lo dejaba de manifiesto el Ministerio de Ganadería y Agricultura y el Ministerio de Hacienda en la sesión del día 15 de abril de 1947 ante la Asamblea General:



“

*La ordenación, el mejoramiento, la intensificación y por consiguiente la rápida evolución de la producción agropecuaria —base de la estabilidad económica-financiera de la Nación— constituyen, como reiteradamente ha sido expresado por parte del Presidente de la República, una de las preocupaciones sustanciales del Poder Ejecutivo. De acuerdo con tal convicción estructura con urgencia los planes de cuya aplicación espera una transformación racional del panorama de nuestra campaña. Y con tales directivas trabaja y continuará trabajando sin desmayos en la adopción de todas las medidas que conduzcan a una identificación de la producción por lo menos hasta el límite a que nos obliga la necesidad imperiosa de bastarnos a nosotros mismos.<sup>4</sup>*

”

Era menester ocuparse de una reforma agraria, y ello no fue ignorado por Luis Batlle Berres una vez que fue nombrado presidente de la República tras la muerte del electo presidente Tomás Berreta, por lo que continuó con el impulso del proyecto de ley que se venía discutiendo. Esto se deja ver en su primer discurso como presidente emitido por radio el 14 de agosto de 1947:

“

*[...] Natural es que me refiera a la exigencia y necesidad de la subdivisión de la tierra, para ofrecerle al hombre de campo el precio donde pueda formar su casa y dar libertad a sus ansias de trabajo y facilitar la creación de nuevas riquezas. Ya sabe la ciudadanía que en estos instantes se están dando los últimos toques en el Senado a un proyecto sobre colonización que crea al Instituto Nacional de Colonización. A este problema, prestigiosos y laboriosos legisladores intentan llevar a la realidad, lo que ha sido constante preocupación de su vida, y lo único que me toca a mí es solicitar del Parlamento la pronta discusión y sanción de esta ley, que la campaña espera con justas esperanzas. Ahora quiero decir por mi parte, que entiendo que no se deba ir a la expropiación de las mejores tierra, dejando las malas en poder del propietario privado, para que este las utilice en agricultura o en ganadería obligándolo a que realice grandes esfuerzos en transformar en buenas las que son malas tierras. Juzgo, que quien tiene la mayor obligación de enriquecer las tierras malas es el Estado [...] tiene que armar al futuro agricultor de buenos útiles de trabajo y de los elementos imprescindibles para enriquecer su tierra. [...] colonizar no es solamente subdividir la tierra, sino también enriquecerla.<sup>5</sup>*

”

En la selección de este discurso pueden visualizarse varios aspectos. Por ejemplo, si nos centramos en la primera parte transcripta, prontamente vemos la atención puesta en una de las problemáticas del país frecuentemente planteadas, que es la accesibilidad y estabilidad de permanencia en la tierra, así como también la continuidad del nuevo presidente de la República con los lineamientos trazados por el presidente electo Tomás Berreta y su principal colaborador respecto a colonización, César Mayo Gutiérrez. En una entrevista realizada por *Marcha* el 2 de mayo de 1947 este último, consultado por las medidas de colonización del Gobierno, menciona que en la elaboración de la ley de colonización<sup>7</sup> se encontraba totalmente presente lo manifestado y acordado ya en el

Primer Congreso Nacional de Colonización<sup>8</sup> realizado en la ciudad de Paysandú, así como también la diversificación de los tipos de colonización para asegurar una cobertura más amplia que atienda a las diferentes necesidades (propiedad, enfiteusis, arrendamiento, aparcería o disfrute precario). La publicación del 25 de julio del mismo año volvía a hacer referencia al vínculo de dicha ley con el mencionado congreso de Paysandú.<sup>9</sup>

Volviendo al discurso irradiado por el presidente Luis Batlle Berres, es posible visualizar la referencia que hace a la discusión de la ley de Colonización y las problemáticas que pueden surgir en torno a ella, ya que no es posible ignorar la presión que al respecto ejerció el sector terrateniente del país, los autodenominados «auténticos ruralistas», «fuerzas vivas». A este respecto es clara la oposición primero y luego los frenos puestos a determinados aspectos de la mencionada ley por parte de este sector. Esto fue puesto de manifiesto claramente en la última publicación mencionada de *Marcha*, especialmente en lo subtitulado: «Una campaña insidiosa contra el Instituto de Colonización» y «Errores y amenazas». De acuerdo a lo planteado en la publicación del 25 de julio, se afirma que la oposición y difamación de dicha ley puede pensarse se debe a dos motivos: «1.º) pretender tener, las tales “fuerzas vivas” (!), una preponderancia en el Directorio del Instituto de Colonización; 2.º) proteger a aquellos terratenientes cuyos campos improductivos, mal explotados o excesivamente concentrados puedan estar amenazados de expropiación para entregar esas tierras a la colonización.»

También se manifiesta en una publicación del 5 de diciembre del mismo año que la Federación Rural se opone al proyecto de ley de Colonización en primera instancia por el antiestatismo, ya que cada avance del Estado significa una pérdida de la iniciativa privada; temen que «el organismo colonizador se convierta en un refugio de políticos y politiqueros que desvirtúen la naturaleza del ente»; temen a la expropiación de sus tierras, ya que en «el concepto de nuestro ganadero, la estancia que progresa es la que agranda su superficie».<sup>10</sup>

En el número del 5 de marzo de 1948<sup>11</sup> se vuelve a tratar el tema y al grupo de la Federación Rural se incorpora la «juventud ruralista» (jóvenes estancieros que aspiran ingresar a la Federación Rural); además se menciona que se unen a los anteriores la radio y periódico *Rural* que «[...] no configuran más que medios de expresión, propaganda y dominación del grupo [...] que propugna, sin confesarlo, el mantenimiento de una retrógrada ganadería pastoril, de una alta concentración de tierras en pocas manos y un estándar de vida campesino respecto al cual [...] no hacen nada eficaz por modificar.»

A partir del primer discurso de Luis Batlle Berres como presidente se puede observar que dentro de sus intenciones no se encuentra tener un choque frontal con los ruralistas, ya que asegura que en la política de colonización no se pretende expropiar las mejores tierras, sino que se intentará mejorar las peores a través de un fuerte apoyo estatal que se llevará a cabo por medio de la fertilización, mejoramiento en el manejo y tecnificación de los agricultores y otorgamiento, por parte del Estado, de préstamos, ya sea para comprar fertilizantes, maquinaria o construir instalaciones que permitan un mejor uso de la tierra. A este respecto, ya el 28 de noviembre de 1947 en el semanario *Marcha* se hacía referencia al tema bajo el título: «Nuestros problemas agrarios. Lo esencial en la colonización» por M. lewdukou.<sup>12</sup> Según lo que afirmaba, el problema agrario de Uruguay no solo pasaba por la necesidad de la distribución de la tierra, sino también por la preparación de los más jóvenes y el otorgamiento de mayor accesibilidad a esta para que sea posible aumentar la producción y, por ende, poder cubrir internamente las necesidades de la creciente industrialización nacional, logrando de este modo un crecimiento económico de nuestro país. Para esto también es menester que los ganaderos presten más atención a las necesidades del mercado e intensifiquen su producción obteniendo mejores resultados en un corto plazo.

Como ya se mencionó, todas las expectativas para solucionar las problemáticas agropecuarias, sociales rurales y en parte económicas estaban puestas en la sanción de la ley que creaba el Instituto Nacional de Colonización, con el convencimiento de que una vez creado se lograría satisfacer los reclamos y necesidades del sector rural menos atendido.

En adelante este será utilizado por Batlle Berres como una de sus principales «banderas de buen gobierno». De acuerdo a lo publicado en *Marcha* el 5 de diciembre de 1947: «[...] este Instituto de Colonización estará llamado a tener una enorme trascendencia de futuro si es que hay acierto en la organización y en la elección de las personas que tendrán la

responsabilidad de dirigirlo.

De él puede depender, en buena parte la transformación progresiva de la producción agraria así como la ascensión en el nivel de vida de las gentes pobres del campo».<sup>13</sup>

Finalmente, la ley fue sancionada el 12 de enero de 1948. Los ruralistas, al ver inútil su oposición, deciden brindarle apoyo, pero luchando por obtener representación en el nuevo directorio creado por esta. Con este fin, como dice Román O. Sica, los ruralistas pretenden representar a los auténticos productores afirmando «[...] con simplismo haciendo slogan de la frase: “si nosotros, los productores, no vamos al Directorio del Instituto, entonces este no será otra cosa que un Ente Político”. Y cambiaron la táctica. Ahora la propaganda no iba contra el proyecto, contra la colonización en sí, había que impedir un “ente político”. Nada más simple para eliminar este inconveniente, que ellos, los ruralistas, estuvieran en el Directorio».<sup>14</sup>

Sica cierra su artículo diciendo: «Los productores podrían entonces descansar. No porque se cumplan sus anhelos y se satisfagan sus necesidades vitales, y con ellos, los del país. Sino porque desde ese momento la ley de colonización encontrará “dificultades” para su buena aplicación».<sup>15</sup>

El tema del Instituto de Colonización se mantiene presente en el discurso del presidente pronunciado en la ciudad de Dolores el 25 de abril de 1948. En este justifica sus decisiones y hace mención a los frenos puestos por la falta de acompañamiento total en el Parlamento, pese a ello promete que la política de colonización llegará a todo el país, específicamente al departamento de Soriano, lugar en el que se encuentra a la hora de pronunciar su discurso. «[...] El Instituto de Colonización va a llegar a ustedes y a todos los departamentos, y fundamentalmente lo van a ver llegar ustedes a este departamento de trabajadores, donde todavía hay latifundios, donde la tierra no se ha roturado, porque los propietarios no necesitan romperlas».<sup>16</sup>

Pese a los avances logrados a partir de la promulgación de la ley, los fondos designados para esta hace que los alcances sean muy pocos. Es así que a tres meses de su aprobación los desalojos rurales siguen siendo una problemática a atender en la agenda gubernativa que solo se va empatchando con prórrogas que en nada solucionan el problema de fondo; eso se ve claramente de manifiesto en la publicación del 30 de abril de 1948.<sup>17</sup> Allí se expresa abiertamente que los desalojos de La Casilla son una oportunidad magnífica para que el recientemente creado Instituto de Colonización demuestre su intención real de solucionar los problemas sociales devenidos por el desalojo de cuarenta familias de las tierras que trabajan desde hace veinte años, arrendadas a privados.

Por último, se toma en consideración la publicación del 11 de junio de 1948 en *Marcha*,<sup>18</sup> la cual está dedicada al análisis del nombramiento del primer directorio del Instituto Nacional de Colonización, hecho tomado como termómetro para medir la real influencia de la Federación Rural en la toma de decisiones del Gobierno, luego de la presión ejercida tiempo antes por esta, lo que ya fue mencionado. Dicho nombramiento, especialmente referido al de los dos miembros elegidos dentro de las propuestas de las agrupaciones rurales, deja un sabor amargo, ya que los propuestos, tanto por la Comisión Nacional de Fomento Rural como por la Confederación Granjera del Uruguay, no fueron tomados en cuenta, lo cual hace suponer que estas no serán contempladas para las futuras decisiones.

En años posteriores el tema continuará presente en los discursos de Luis Batlle Berres pero no son abordados en este trabajo.

A modo de conclusión, es posible decir que a pesar de sus altos y bajos, así como también de lo reducida que fue la verdadera transformación generada en el ámbito rural, el neobatllismo no solo miró hacia la industrialización y la ciudad, sino que también puso foco en el interior y en la tierra, aunque haya sido como medio para evitar conflictos mayores o para un mejor abastecimiento de las crecientes industrias. No por esto debemos menospreciar la ley de Colonización y al ente descentralizado creado por esta, ya que, como se afirma en *Marcha*, si se elige bien a los que lo dirigen pueden conseguirse muchos logros. Un claro ejemplo es la política de tierra que desarrolló el ente en las dos primeras décadas del siglo xxi, a través de la cual la adjudicación de tierras se hizo de forma más transparente y atendiendo las reales necesidades de los trabajadores rurales, dando también mayor participación a las mujeres y asegurando su futuro a través de la entrega de las fracciones en cotitularidad para las parejas.

## Notas

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Colonización, «Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en Uruguay», pág. 9.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Colonización, «Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en Uruguay», pág. 9.

<sup>3</sup> 5 de diciembre de 1947. «La reforma agraria va en vías de ser un hecho», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Colonización, «Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en Uruguay», pág. 5.

<sup>5</sup> S. Rompani (1964). Luis Batlle: pensamiento y acción. Tomo 1. Montevideo: Editorial Alfa, pág. 61.

<sup>6</sup> 2 de mayo de 1947. «Habla para MARCHA César Mayo Gutiérrez», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>7</sup> Haciendo referencia a la ley n.º 11029.

<sup>8</sup> Congreso Nacional de Colonización del 19 y 22 de mayo de 1945, realizado en la ciudad de Paysandú, organizado por la Comisión Nacional de Fomento Rural. «El evento contó con la participación de delegados de instituciones oficiales (BHU, BROU, facultades, ANCAP, MGAP, Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas, intendencias, Senadores, Diputados, etc.), representantes de instituciones tales como la Federación Rural, organizaciones de maestros, la Asociación de Ingenieros Agrónomos, federaciones de gremiales agropecuarias, asociaciones de estudiantes, sindicatos rurales, sindicatos cristianos, federaciones de sindicatos, cámaras mercantiles, cooperativas, centros de estudios e investigaciones, centros comerciales e industriales y representantes de las sociedades de fomento rural de todos los puntos de país». Tomado de la página oficial del INC, disponible en: <<https://www.colonizacion.com.uy/antecedentes>>

<sup>9</sup> 25 de julio de 1947. «El Instituto de colonización y “las fuerzas vivas”», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>10</sup> 5 de diciembre de 1947. «La reforma agraria va en vías de ser un hecho», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>11</sup> 5 de marzo de 1948. «El Instituto de Colonización», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>12</sup> 28 de noviembre de 1947. «Lo esencial en la colonización», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>13</sup> 5 de diciembre de 1947. «La reforma agraria va en vías de ser un Hecho», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>14</sup> 5 de marzo de 1948. «El Instituto de Colonización», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>15</sup> 5 de marzo de 1948. «El Instituto de Colonización», en Marcha. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>16</sup> Rompani (1964). Luis Batlle: pensamiento y acción. Tomo 1. Montevideo: Editorial Alfa, pág. 70.

<sup>17</sup> 30 de abril de 1948. «Instituto de Colonización», en *Marcha*. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

<sup>18</sup> 11 de junio de 1948. «La integración del Instituto Nacional de Colonización», en *Marcha*. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

## **Bibliografía**

Rompani, S. (1964). LUIS BATLLE: pensamiento y acción. Tomo I. Montevideo: Editorial Alfa.

Instituto Nacional de Colonización. «Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en Uruguay». <<https://www.colonizacion.com.uy/>>

«Habla para "MARCHA" César Mayo Gutiérrez», en *Marcha*, Montevideo, 2 de mayo de 1947. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«El Instituto de colonización y "las fuerzas vivas"», en *Marcha*, Montevideo, 25 de julio de 1947. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«Lo esencial en la colonización», en *Marcha*, Montevideo, 28 de noviembre de 1947. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«La reforma agraria va en vías de ser un hecho», en *Marcha*, 5 de diciembre de 1947. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«El Instituto de Colonización», en *Marcha*, Montevideo, 5 de marzo de 1948. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«Instituto de Colonización», en *Marcha*, Montevideo, 30 de abril de 1948. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

«La integración del Instituto Nacional de Colonización», en *Marcha*, Montevideo, 11 de junio de 1948. Consultado en: <[www.bibna.gub.uy](http://www.bibna.gub.uy)>

