

Debates sobre colonización agraria en Uruguay (1942-1948)

Agustín Juncal Pérez¹

agustin.juncal@cienciassociales.edu.uy

Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales)

Eje temático: 1

1. Introducción

Al culminar la II Guerra Mundial (1939-1945) el escenario político internacional se modificó sustancialmente al impulso de nuevas “reglas de juego” fijadas en los tratados de Bretton Woods de 1944: creación del Banco Mundial, conformación del Fondo Monetario Internacional e instauración del dólar como moneda de comercio internacional (Hobsbawm, 2007). En ese contexto de segunda posguerra (1945) emergieron incipientes debates sobre las formas de propiedad y tenencia de la tierra en varios ámbitos. Por un lado, se crearon instituciones agrarias que, paulatinamente, fueron incluyendo la reforma de la propiedad dentro de su agenda. Entre ellas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), fundada el 16 de octubre de 1945 y con sede en Roma (Italia), que a comienzos de los años cincuenta ya auspiciaba eventos sobre el régimen de la propiedad de la tierra.² Por otro lado, las experiencias revolucionarias de la primera década del siglo (México y Rusia) y las peripecias de la II República Española con sus intentos de reforma agraria (1930-1939) también contribuyeron a establecer una antesala sobre la cuestión de la propiedad de la tierra durante los años cuarenta.³ Luego de 1945, los países de Europa del Este transitaron hacia reformas agrarias dentro de regímenes socialistas (Yugoslavia, Rumanía, Hungría, Bulgaria, Polonia y Checoslovaquia) que persiguieron tres objetivos simultáneos: redistribuir grandes propiedades, reducir el número de los minifundios y mejorar las oportunidades de inserción de los productores en los mercados.⁴ También se

¹ Esta ponencia es producto de un resultado parcial de la tesis doctoral que se realiza en el Programa de Pos Graduacao em Historia (PPGH) de la Universidade Federal Fluminense (UFF), bajo la orientación de la doctora en Historia Verónica Secreto.

² A nivel mundial, la FAO impulsó en 1951 la Conferencia Internacional sobre Régimen Territorial en Wisconsin (Estados Unidos) y en América latina también realizó eventos: en 1950 la segunda reunión regional sobre programas y perspectivas de la agricultura y la alimentación en Montevideo (Uruguay) y en 1953 el Seminario Latinoamericano sobre el Problema de la Tierra en Campinas (Brasil).

³ Luego de los intentos republicanos por consagrar una reforma agraria, existió una “contrarreforma conservadora” impulsada durante la Guerra Civil Española (1936-1939) y asentada en el franquismo (1939-1975). Para más detalles, pueden consultarse los trabajos de Robledo (2010) y Cobo Romero (2007).

⁴ Según Judt (2006: 204) el plan fue “completar” las inconclusas revoluciones burguesas de 1848 que no habían alcanzado a derribar las sociedades de base agraria. Por tanto, uno de los principales desafíos era mejorar las perspectivas económicas de la masa campesina y al mismo tiempo extirpar los vestigios autoritarios del mundo rural que se consideraban próximos al fascismo. De modo similar ocurrió algunos años más tarde, ya en los cincuenta en el “mezzogiorno” italiano (sur del país) por intermedio de una reforma agraria parcial (Le Coz, 1976: 262-276).

produjeron reordenamientos agrarios en varios países asiáticos después de 1945 por los efectos de la II guerra mundial, la descolonización y las revoluciones populares.⁵ En el contexto latinoamericano, algunos países legislaron sobre aspectos de colonización y reforma agraria. En Argentina, en agosto de 1940, se sancionó la Ley de Colonización que originó el Consejo Agrario Nacional (CAN) y estableció un carácter nacional en materia de colonización a los avances ya registrados en varias provincias durante la década anterior: Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba (Balsa, 2012: 68-74; Balsa, 2013: 110-111).⁶ A su vez, en Venezuela se sancionó una temprana Ley de reforma agraria el 13 de setiembre de 1945.⁷

A partir del relevamiento de diversas fuentes oficiales y de prensa escrita, esta ponencia pretende explorar el derrotero político que condujo a la formación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en Uruguay.⁸ Su creación fue el corolario de intensos debates públicos (en congresos, prensa escrita y el parlamento) que se generaron entre 1942 y 1948 en relación al rol del Estado sobre la “reforma agraria”.⁹ La ponencia se divide en cuatro apartados: en el primero se contextualiza brevemente el Uruguay rural a comienzos de los años cuarenta. El segundo presenta la cuestión agraria durante 1943 y 1946 a partir de los proyectos parlamentarios, las opiniones en la prensa escrita y los movimientos de la sociedad civil en relación a la colonización agraria. El tercero expone el contexto de 1947-1948 donde se sanciona la Ley 11.029 que crea el INC. Finalmente, un último apartado se destina a unas breves conclusiones.

⁵ Así, pueden encontrarse procesos de reformas agrarias con diferentes niveles de intensidad y calibre en varios países, entre ellos: en Japón desde 1946; India desde 1947 con la Comisión de Reforma Agraria; en Formosa (actualmente Taiwán) entre 1949 y 1953; en China (1952) luego del proceso revolucionario de 1949 encabezado por Mao Tse-Tung; y en la República Democrática de Vietnam (Vietnam del Norte) en 1953 bajo el liderazgo de Ho Chi Minh desde 1945 (Le Coz, 1976: 106-142).

⁶ Posteriormente, el CAN tendría impulsos y frenos durante el primer peronismo (1946-1955). Por ejemplo, en mayo de 1945 fue intervenido y pasa a la Secretaría de Trabajo y Previsión pero en mayo 1946 pasa al Banco Nación (gerencia de Colonización y Crédito). Ello disminuyó su jerarquía y motivó la renuncia de Antonio Molinari (interventor). Hasta 1958 se mantuvo en dicha gerencia del Banco Nación. Para más detalles, ver: Lázaro (2019: 71-73). Para más detalles del caso argentino, pueden consultarse los siguientes trabajos de Balsa (2015; 2013 y 2012), Blanco (2014), Lázaro (2019 y 2015), Hora (2018) y Palacio (2018).

⁷ Además, en este contexto el 7 de octubre 1942 surge el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) que tuvo su inauguración oficial el 19 de marzo de 1943 en Costa Rica. Un año más tarde, el 15 de enero de 1944, el IICA adquirió carácter de organización interamericana en virtud de la Convención multilateral de los Estados Americanos en la Unión Panamericana.

⁸ Las principales fuentes consultadas fueron: a) los proyectos legislativos sobre colonización agraria; b) debates parlamentarios; c) discusiones en la prensa escrita; d) el Primer Congreso Nacional de Colonización realizado en la ciudad de Paysandú; y e) las actas de la Sección Fomento y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

⁹ Como sugiere Vasconcelos (2017), el concepto de “reforma agraria” no fue unívoco, sino que presentó controversias semánticas y diversos proyectos políticos (por ejemplo, entre liberales y socialistas). Por esa razón, la “reforma agraria” se convirtió también en un parámetro de otras disputas sociales y políticas, como ser: la democratización, la justicia social y la industrialización (Tavares citado en Pereira Leite, 2007: 5).

2. La “agro-fuga” del Uruguay rural de los cuarenta.

La temprana “modernización agraria” uruguaya (1870-1913) posibilitó un prematuro cierre de la frontera agrícola que, rápidamente, permitió delimitar a las clases agrarias (empresarios, productores familiares y asalariados) en relación a la posesión de medios de producción (tierra y capital) y establecer el predominio de relaciones asalariadas en la ganadería (Piñeiro y Moraes, 2008; Moraes, 2008; Errandonea, 1970).¹⁰ En efecto, el acelerado proceso “modernizador” acentuó la primacía de la propiedad privada de la tierra. En 1877 ya estaban ocupadas todas las tierras productivas del país. De allí en más, cualquier proyecto de reforma agraria necesitaría disputar políticamente contra el grupo de hacendados del país que, en ese contexto, ya se había nucleado en la Asociación Rural del Uruguay (1871) (Maubrigades, 2000: 6).¹¹

La ausencia de Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV), entre 1908 y 1963, y de Censos Generales Agropecuarios (CGA), entre 1937 y 1951, obliga a recurrir a algunas estimaciones para precisar el número de pobladores del medio rural en los años cuarenta. La más habitual procede de utilizar los datos del CGA de 1937, que ubicaban en 2.093.331 los habitantes del país y una población rural de 342.359 personas (Jacob, 1981b: 18). Es decir, en 1937 solamente el 16, 35% vivía en el medio rural, un valor relativamente más bajo al observado en el CGA de 1916: 19,56%. El CGA de 1937 también permitió evidenciar que en la agricultura se requería un trabajador cada 10 hectáreas agrícolas, mientras que la ganadería ocupaba un trabajador cada 102 hectáreas (Jacob, 1981b: 16).

A pesar de los posibles inconvenientes metodológicos resultantes de las estimaciones utilizadas, los datos permiten identificar varios problemas sociales agrarios de relevancia en la época. Por un lado, la creciente desocupación rural que se manifestaba en el “éxodo rural”

¹⁰ En términos comparados, la principal diferencia de Uruguay respecto a otros países en relación al crecimiento agropecuario radica en que al tiempo que Argentina, Canadá y Australia aumentaron su producto a partir de la expansión de la frontera agrícola, el caso uruguayo fue posible mediante el crecimiento de la productividad factorial total (PFT). El estudio de Moraes (2008) constata que el crecimiento de los factores productivos se derivó de una trayectoria tecnológica que tuvo tres pilares: a) la incorporación del ovino a los establecimientos ganaderos; b) la aplicación de nuevos derechos de propiedad bajo la instauración del cercamiento de los campos; y c) la mestización del rodeo vacuno. Los resultados más evidentes de este proceso se observan en la conformación de tres mercados diferentes que anteriormente no podrían ser desligados entre sí y que confluían en la estancia ganadera: tierras, ganados y trabajo.

¹¹ En ese contexto, se sancionó el Código Rural que entró en vigencia el 17 de enero de 1876. Redactado a impulso de la Asociación Rural del Uruguay (ARU), creada en 1871. Méndez Vives sostiene que *"El Código procuraba: asegurar la propiedad sobre la tierra (deslinde, amojonamiento, título perfecto, facilidades para el cercamiento) y sobre el ganado (marcas y señales; guías exigibles a comerciantes en ganado; fuerte castigo para el delito de abigeo), así como asegurar el orden, legislando sobre la policía (admitiéndose incluso policía privada), pulperías, peones, etc. Tres años de experiencias revelaron insuficiencias del Código, a la luz de los objetivos perseguidos. Fue modificado en 1879 en dos puntos importantes: se introdujo de hecho la medianería forzosa, y se estableció la pena de prisión para todos los responsables de abigeo, eliminándose la posibilidad de liberarse mediante pago de una multa, lo cual beneficiaba a los más pudientes"* (Méndez Vives, 2007: 11).

(o “agro-fuga” como le gustaba sostener al legislador Cesáreo Alonso Montaña) hacia las ciudades y que inspiraba frases tales, como la realizada por Julio Martínez Lamas, de que “*la población vacuna desplaza a la humana*” (Jacob, 1981b: 13-14). En efecto, según el CGA de 1937, el país contaba con más de ocho millones de vacunos y cerca de veinte millones de ovinos dando una notoria imagen de “país ganadero”.¹² Por otra parte, la situación de los “rancheríos”, donde vivía y se reproducía la mano de obra de las estancias, se consideraba como uno de los principales problemas sociales del medio rural. Allí se condensaba la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades (tuberculosis, “mal de Chagas” y la sífilis), la natalidad ilegítima, la promiscuidad, la delincuencia, etc. (Jacob, 1981b: 16; Chiarino y Saralegui, 1944).

Por lo tanto, la cuestión social agraria se convirtió en uno de los tópicos más importantes en las dos legislaturas que abarcan entre 1943 y 1950. En primer término, la propiedad de la tierra fue, sin dudas, un tema central con motivo de la alta presencia de latifundios, la inestabilidad de los productores arrendatarios y la necesidad de establecer planes colonizadores para la agricultura. En segundo término, las relaciones laborales adquirieron relevancia en el debate político entre 1943 y 1946. Los trabajadores rurales resultaron excluidos de la negociación colectiva y de asignaciones familiares que se estipularon en la Ley 10.449 de Consejos de Salarios (1943). En cambio, se sancionó un Estatuto del Trabajador Rural (ETR) en 1946 para regular condiciones de trabajo de los asalariados agropecuarios (Juncal, 2018). En tercer término, las carencias de vivienda se dividían en tres situaciones: los agricultores, los peones de estancia y los rancheríos (Chiarino y Saralegui, 1944: 210-211). Este último era el más acuciante de ellos luego de la realización del “Censo de rancheríos” (1943), encomendado por el diputado de la Unión Cívica Tomás Brena. En 1944, el libro “Detrás de la ciudad” de Chiarino y Saralegui exponía que “*hechas, pues, todas las deducciones, siempre excederá de 500 el número de rancheríos, con una población que no bajará de las 100.000 personas. He ahí, numéricamente expuesta, la intensa gravedad del problema*” (Chiarino y Saralegui, 1944: 341). Por otro lado, las condiciones de vivienda e higiene de los peones de estancia se regularon tímidamente en la Ley 10.809 sobre ETR, mientras que la situación de la vivienda en la agricultura, sin regulación aún, quedó incluida dentro algunos debates que se registraban sobre “reforma agraria”. En cuarto término, a finales de los años treinta, la educación rural se conformaba por 967 escuelas rurales y una

¹² Sica, R. O. (1943). «Comentarios del proyecto de reforma agraria». *Marcha*, n.º 159, 23 de octubre 1943, p. 6.

matrícula de 56.900 niños y niñas (Chiarino y Saralegui, 1944: 376-391). En la siguiente década, el presupuesto para las mejoras materiales de los centros educativos, la formación de maestros rurales, los “tipos” de escuela rural (distinguiendo tres formas según el medio: agrícola, ganadero o rancharío) y el plan educativo resultaron los principales asuntos de la educación rural en el ámbito público.¹³ En 1949, como resultado de varios congresos de maestros rurales, se modificó el plan de estudios de educación rural de 1917. Los respectivos congresos e intercambios entre maestros rurales visibilizaron los sensibles problemas del agro uruguayo: el éxodo rural, el acceso a la tierra, las carencias de vivienda, las condiciones de explotación de los trabajadores rurales, etc.

3. Cuestión agraria en el gobierno Amézaga (1943-1946).

3.1 Los proyectos en el Parlamento.

A comienzos de los cuarenta, la colonización de tierras públicas en Uruguay era administrada por la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que hasta 1947 había adjudicado cerca de 200.000 hectáreas (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 61-70).¹⁴ El lento proceso de adjudicación de tierras convergió con las crecientes demandas hacia la Sección Fomento y Colonización del BHU desde diferentes ámbitos: la Confederación de Sindicatos Agrícolas Cristianos del Uruguay, la Asociación de Peritos Agrónomos, Comité Pro-Reforma Agraria del departamento de Artigas, etc.¹⁵ Antes de finalizar la administración del gobierno de Alfredo Baldomir (1938-1943), en setiembre de 1942, fue presentando por parte de Ramón Bado, titular del ministerio

¹³ Un estudio realizado en 1936 por Roberto Abadie Soriano determinó que una tercera parte (317 escuelas) funcionaban en edificios malos o pésimos. Además, 61 escuelas no tenían vivienda para los maestros rurales y 215 poseían viviendas pésimas (Chiarino y Saralegui, 1944: 376).

¹⁴ El informe de la Comisión de Reforma Agraria del Senado de la República sostenía que “*el total de la superficie adquirida para colonizar por la Sección Fomento Rural es de 140.407 hectáreas más 20.011 hectáreas colonizadas con intervención de la Comisión Asesora de Colonización y 43.089 hectáreas de operaciones aisladas; en total la superficie colonizada con intervención del Estado asciende a 203.507 hectáreas*” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 70).

¹⁵ Las demandas de tierras pueden encontrarse en las actas de la Sección de Fomento y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. A propósito, sobre la Confederación de Sindicatos Agrícolas Cristianos del Uruguay, ver: Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1325, resolución 1 (13/07/1942); Diarios de actas SFC. Acta 1410, resolución 9 (30/07/1943); sobre los Peritos Agrónomos, ver: Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1331, resolución 4 (16/09/1942). En 1945 el Comité Pro Reforma Agraria de Artigas (departamento ubicado al norte del país) participó del “Primer Congreso Nacional de Colonización” siendo representado por los señores Bernardino Marín, Manuel Odriozola, Juan Edmundo Miller y Walter H. Schetti. (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 74). Sobre las demandas de tierras, puede consultarse: Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1515, resolución 12 (22/08/1945).

de Ganadería y Agricultura, un texto de “reforma agraria”.¹⁶ La propuesta consistía en “ordenar y racionalizar los medios de acción y de conocimiento, con el criterio de orientar la colonización en el país, dándole los elementos legales al Banco Hipotecario del Uruguay, para una acción más enérgica en materia de redistribución de las tierras” (Rovetta, 1961: 28). Ese mismo año, Alfredo S. Vigliola, del Partido Nacional, presentó un proyecto de “Instituto Agropecuario del Uruguay”. Ambas propuestas no alcanzaron a tener tratamiento parlamentario.

En marzo de 1943 asumió la presidencia Juan José de Amézaga intentando implementar una “coalición de transición” entre tres sectores del Partido Colorado (batllistas, baldomiristas y blancoacevedistas) y el Partido Nacional Independiente donde la cuestión social agraria tomó un nuevo impulso dentro de la agenda política.¹⁷ Una muestra de ello fueron las ocho propuestas sobre colonización agraria que se presentaron por diferentes partidos políticos, siendo la mitad realizadas durante el primer año del gobierno de Amézaga. En primer término, el 16 de junio de 1943, el Senador Avelino Brena del Partido Nacional elevó una propuesta sobre “vivienda suburbana y rural en los establecimientos de categoría y en los granjeros” que incluía cuestiones vinculadas a la colonización agraria. Luego, Horacio Terra Arocena de la Unión Cívica presentó un proyecto de Ley sobre “agricultura sub-urbana en ciudades del Interior” que consideraba necesaria la colonización granjera (Rovetta, 1961: 28). Más tarde, el 2 de agosto de 1943, el Partido Socialista volvió a insistir con una antigua propuesta, que databa de la primera década del siglo XX, de crear un “Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria”. Formalmente, fue presentada al Parlamento por el diputado José Pedro Cardoso pero bajo la autoría de Emilio Frugoni, quien ya lo había expuesto en dos oportunidades anteriores: 1913 y 1940 (Rovetta, 1961: 29). Además, Antonio Rubio lideró al batllismo del Partido Colorado para retomar la idea (proveniente de los años veinte) de un Ente Público que se denominaría “Banco e Instituto Nacional de

¹⁶ El gobierno de Alfredo Baldomir rápidamente se distanció de la alianza entre terristas y herreristas de donde procedía. En 1942 realizó un golpe de Estado que se denominó como “golpe bueno” porque permitía restaurar la situación político previa a la Constitución de 1934. Para más detalles, puede consultarse: Frega, Maronna y Trochón (1987).

¹⁷ En 1942 el Partido Colorado (57,1% del electorado) el sector conservador del terrismo se escindió en dos corrientes que se posicionaron de forma diferente: el baldomirismo (de Alfredo Baldomir como menos continuistas) y el blancoacevedismo (de Eduardo Blanco Acevedo como el más continuista del terrismo). Según Rilla (2008) este nuevo contexto permitió la “restauración batllista” a partir de tres pilares fundamentales: el 21 de febrero de 1942 cuando se produce el “golpe bueno” de Baldomir; la nueva Constitución del 27 de marzo de 1942; y las elecciones nacionales del 27 de noviembre de 1942 que dieron al batllismo el retorno a posiciones de gobierno (Rilla, 2008: 292). El Partido Nacional (22,8%) perdió los beneficios de su alianza conservadora con el terrismo. El mapa político lo completaron el Partido Nacional Independiente (11,6%) que tuvo coparticipación en el Poder Ejecutivo y los tres partidos minoritarios con representación parlamentaria: los católicos de la Unión Cívica (4,2%), el Partido Comunista (2,4%) y el Partido Socialista (1,5%).

Crédito Agropecuario” (BINCA) con el cometido de administrar “tierras públicas” bajo la figura jurídica de enfiteusis (Chiarino y Saralegui, 1944 [1994]: 541).¹⁸ Sin contemplar la posibilidad de otorgar tierras bajo la modalidad de propiedad privada, el proyecto fue presentado al Senado con la firma de todos los senadores batllistas de la época.

Al año siguiente, en 1944, el diputado Salvador García Pintos de la Unión Cívica elevó al Parlamento una propuesta de colonización agraria (Rovetta, 1961: 29). Por otra parte, desde el directorio del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), presidido por Andrés Martínez Trueba, se comenzó a diagramar una alternativa a las propuestas que ya se manejaban a nivel parlamentario. En abril de 1944 se finalizó un plan para que la “Sección de Fomento y Colonización” del BHU se convirtiera en un “Departamento de Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay” con independencia financiera.¹⁹ Las diversas propuestas sobre colonización y reforma agraria que ya circulaban en el Parlamento, estimularon al Poder Ejecutivo realizar la solicitud al Senado de la República de instaurar una “Comisión Especial de Reforma Agraria”. Con integración de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, comenzó sus funciones el 18 de octubre de 1944 (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 167).

Próximo a concluir la legislatura, otras dos propuestas fueron presentadas en la Cámara de Representantes. Por un lado, en mayo de 1945, el diputado Enrique Oribe Coronel del Partido Nacional presentó una propuesta sobre colonización agraria (Rovetta, 1961: 29) y, por otro lado, el 1 de abril de 1946, la bancada del Partido Comunista (liderada por Antonio Richero y Julia Arévalo) expuso su proyecto de reforma agraria (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 153).

3.2 Las críticas de Isaac Morón en la prensa escrita.

Los intercambios sobre la propiedad de la tierra excedieron los ámbitos parlamentarios. Con el pseudónimo de Ramón O. Sica, el ingeniero agrónomo Isaac Morón²⁰, realizó tareas de

¹⁸ La enfiteusis es una figura jurídica que consiste en ceder por un largo tiempo el usufructo de un inmueble mediante el pago de un arrendamiento. Fue utilizada en Argentina a propuesta de Bernardino Rivadavia (1770-1845) entre 1822 y 1826. Sobre sus propósitos y resultados, puede consultarse la tesis de Verónica Secreto (2012: 82-86). En Uruguay fue una idea defendida por Andrés Lamas (1817-1891) que en 1882 publicó *“Bernardino Rivadavia y la cuestión de la tierra”*. En el siglo XX, el legado de la enfiteusis se vinculó al batllismo del Partido Colorado donde persistió hasta los años cincuenta. Uno de sus últimos defensores fue el batllista Amílcar Vasconcellos (1915-1999) que en 1956 siendo ministro de Ganadería y Agricultura presentó proyecto de Reforma Agraria basado en dicha figura jurídica.

¹⁹ Ver: Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1496 (16/04/1944)

²⁰ Isaac Morón se recibió de Ingeniero agrónomo en 1943. Se desempeñó como columnista del semanario *Marcha* entre 1941 y 1949 (donde escribía bajo el pseudónimo de Ramón O. Sica) y del diario *Época* (1962-1963). Fue funcionario del área de Economía y Estadística Agraria de la Dirección de Agronomía (MGA) en 1943-1944 y de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en el

columnista especializado en asuntos agrarios del semanario Marcha. Entre 1942 y 1943, durante 18 columnas analizó los cuatro capítulos básicos (colonización, régimen de arrendamientos, crédito rural y cooperativismo agrícola) del texto de “reforma agraria” de Ramón Bado.²¹ Sin considerarse un defensor del proyecto, Sica estimó que el articulado de la propuesta era el *“primer proyecto completo de nuestra Reforma Agraria. Porque se refiere a problemas nuestros y no exóticos; a soluciones nuestras, ni importadas, ni de imitación”*. Además, sostuvo que siendo *“simplemente reformista”* y *“sin pretensiones revolucionarias”* otorgaría condiciones para el avance del ambiente rural porque *“dará lugar a la formación de una conciencia gremial, y quizás, de clase -que no existe en un nuestra campaña-, lo que facilitará, aún por simple evolución, el advenimiento de un mejor estado social”*.²²

Las siguientes tres semanas se dedicó a analizar la propuesta batllista del BINCA. Allí, criticó duramente a su mentor, Antonio Rubio, quien había publicitado el proyecto de ley sobre “Administración de Tierras Públicas” en un artículo del 2 de junio de 1943 en el diario El Día, de extracción batllista. A finales del mes de julio, Sica refirió que *“el Sr. Rubio no es partidario de dar la tierra en propiedad privada como forma de colonización. Y, no es porque sea enemigo de la propiedad privada; no, lejos de eso. Él no participa, sencillamente, de la idea de que a los agricultores necesitados no-propietarios se les dé tierras que más tarde puedan ser de su propiedad”*.²³ Posteriormente, el columnista de Marcha sentenció que *“el espíritu es netamente conservador, de tendencia reaccionaria, de carácter contradictorio, poco estudiado, con escasas proyecciones y, naturalmente, de significado político”*.²⁴

Durante el segundo semestre de 1943, Sica fue muy crítico de la política agraria del gobierno de Amézaga, en particular en lo concerniente a la propiedad de la tierra y la situación de los

cargo de ayudante de Ingeniero Agrónomo (1945-1947). Integrante de la Comisión Directiva de la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA) y director de la revista de dicha asociación en 1946. Director de la Escuela de Silvicultura de la UTU desde 1947. Publicó varios trabajos relevantes: 1) “la concentración de la propiedad rural en el Uruguay” (1944); 2) “La reforma agraria” (1946) en Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, 3) “Problemas de la colonización en el Uruguay” (1946) y 4) “Régimen de tenencia de la tierra” (1949) en el segundo Congreso Nacional de Técnicos Ingenieros Agrónomos y productores rurales.

²¹ Ver: Sica, R. O. (1943). Las 18 columnas sobre «Comentarios del proyecto de reforma agraria» pueden encontrarse en Marcha desde el n.º 156, 23 de octubre 1942, p. 6, hasta el n.º 192, 16 de julio 1943, p. 6.

²² Sica, R. O. (1943). «Comentarios del proyecto de reforma agraria». Marcha, n.º 192, 16 de julio 1943, p. 6.

²³ Sica, R. O. (1943). «Sobre un proyecto de tierras públicas». Marcha, n.º 194, 30 de julio 1943, p. 6.

²⁴ Sica, R. O. (1943). «Sobre un proyecto de tierras públicas». Marcha, n.º 195, 6 de agosto 1943, p. 6.

obreros rurales.²⁵ En una columna titulada “el año agrícola”, donde resumía las principales cuestiones agrarias de 1943, apuntó contra el ministro del rubro, el nacionalista independiente Ing. Agr. Arturo González Vidart, quien en ocasión de una conferencia sobre “reforma agraria” celebrada en el Club Banco República, habría mencionado que el gobierno “*ya está haciendo la reforma agraria*”.²⁶ Ante ello, Sica consideró que “*señalar que se está haciendo la reforma agraria revela, sin duda alguna, ingenuidad o cinismo; de cualquier manera, incapacidad. Es que, en suma, poca cosa más puede esperarse de esta política de raya al medio*”.²⁷

Dichas consideraciones, le valieron a Morón su destitución del Ministerio de Ganadería y Agricultura en enero de 1944. Ello sucedió luego de que el ministro González Vidart revelara la identidad de Morón bajo el pseudónimo de Ramón O. Sica y enviara, en represalia a las críticas vertidas por el columnista en la prensa, una nota dirigida al titular de la Dirección de Agronomía para cesarlo como encargado del contralor de trillas.²⁸

3.3 La sociedad civil en movimiento: el Primer Congreso Nacional de Colonización de Paysandú.

En los primeros meses de 1943 comenzó a circular la intención de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)²⁹ de realizar un congreso para debatir, entre instituciones y organizaciones, las eventuales modificaciones al régimen normativo existente sobre colonización agraria. En tal sentido, la formalización de la iniciativa se hizo pública en enero de 1944 cuando la directiva de la CNFR envió una invitación a las autoridades de la Sección Fomento y Colonización (BHU).³⁰

²⁵ Sobre la situación de los asalariados rurales, pueden consultarse varias columnas. Ver: Sica, R. O. (1943). «Salarios rurales» pueden encontrarse en *Marcha* desde el n.º 198, 27 de agosto 1943, p. 6, hasta el n.º 210, 19 de noviembre 1943, p. 6.

²⁶ El evento contó además con las intervenciones del socialista Emilio Frugoni y de los batllistas Andrés Martínez Trueba y Antonio Rubio. Las respectivas intervenciones fueron recopiladas y publicadas posteriormente en el libro “Sobre la reforma agraria” (1944).

²⁷ Sica, R. O. (1943). «El año agrícola». *Marcha*, n.º 216, 31 de diciembre 1943, pp. 2 y 10.

²⁸ Morón se desempeñaba en ese cargo desde el 25 de febrero de 1943. La nota del ministro, dirigida al director interino de la Dirección de Agronomía, el Ing. Agr. Gustavo J. Fischer, argumentaba lo siguiente: “*se formulan comentarios sobre las iniciativas que han correspondido a esta Secretaría de Estado y se vierten conceptos ofensivos para el titular de ella; que el mismo es firmado por el Sr. Ramón O. Sica, seudónimo que, según consta al titular de la Cartera, utiliza el funcionario Ing. Agr. Isaac Morón para las publicaciones sobre temas rurales que realiza en el periódico referido*” (*Marcha*, 14 de enero de 1944, portada). El 14 de enero de 1944 la portada de *Marcha* tituló: “*invocando una resolución de la época dictatorial se expulsa a un funcionario porque criticó la gestión de un ministro*”.

²⁹ La CNFR fue fundada el 15 de agosto de 1915, en la ciudad de Minas (departamento de Lavalleja) como una organización de segundo grado que nuclea a las Sociedades de Fomento Rural (SFR) del país.

³⁰ “*Respecto a la invitación formulada por la Comisión Nacional de Fomento Rural, para que la institución participe en el primer Congreso Nacional de Colonización, que se realizará próximamente, exhortándola a la presentación de trabajos relacionados con los temas que se tratarán en el mismo, - se*

La organización del “Primer Congreso Nacional de Colonización” demandó más de dos años y pudo ser realizado entre los días 19 y 22 de mayo de 1945 en la ciudad de Paysandú. La gran “asamblea abierta”, denominación con la que se describió el encuentro, tuvo una amplia nómina de delegaciones participantes que incluyó: instituciones oficiales (BHU, BROU, ANCAP, MGAP, Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas, Intendencias, Senadores, Diputados, entre otros), diversas facultades de la Universidad de la República; organizaciones de maestros, la Asociación de Ingenieros Agrónomos, federaciones de gremiales agropecuarias (ARU y FRU), asociaciones de estudiantes, sindicatos rurales, sindicatos cristianos, federaciones de sindicatos, cámaras mercantiles, cooperativas, centros de estudios e investigaciones, centros comerciales e industriales y representantes de Sociedades de Fomento Rural (integrantes de la CNFR) de varios puntos del país. (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 73-75). El evento estuvo a cargo del Senador de la República César Mayo Gutiérrez como presidente y del sanducero Eduardo Parietti Stirling en la función de vicepresidente. Fue organizado a través de dos comisiones: “organización del Congreso”³¹ y otra de difusión del evento denominada “Pro Primer Congreso Nacional de Colonización de Paysandú”.³² La sesión inaugural se realizó el 19 de mayo de 1945 en el teatro Florencio Sánchez de la ciudad de Paysandú y el discurso de apertura fue del Intendente Esc. José E. Verocay. Luego, continuaron los tres oradores centrales: César Mayo Gutiérrez (Senador de la República), Arturo González Vidart (ministro de Ganadería y Agricultura) y Tomás Berreta (ministro de Obras Públicas) quienes pusieron énfasis en la necesidad de reformar la situación del agro uruguayo. En primer término, César Mayo Gutiérrez abrió su exposición con el siguiente mensaje:

“Todos sentimos la necesidad de la reforma de nuestro régimen agrario; todos advertimos que él no satisface los requerimientos actuales ni ofrece perspectivas al progreso de nuestro pueblo. (...) Este congreso tiene esencialmente la misión de abrir a la conciencia colectiva la claridad de un cauce, y volcar en él, de ser posible, aquel

resolvió téngase presente y acúcese recibo y hágase circular para conocimiento del personal técnico de la Institución”. Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU). Acta 1434, resolución 9 (19/01/1944).

³¹ Integrada por 13 personas: Sr. César Mayo Gutierrez, Dr. Juan V. Algorta, Esc. José F. Rossi, Cont. Alberto F. González, Ing. Agr. Carlos Praderi, Coronel Aníbal Pérez, Dr. Enrique J. Mochó, Sr. Gilberto Oxacelhay, Dr. Sagunto F. Pérez Fontana, Ing. Agr. Alfredo L. Weiss, Ing. Agr. Luis Fernández, Ing. Agr. Angel Nuñez, Dr. Luis A. Brause. (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 75).

³² Conformado por 22 personas: Dr. Eduardo Parietti Stirling, Dr. Luis Citraro, Dr. Juan Pisano, Sr. Julio Rivero, Sr. José M. Horta, Ing. Agr. Eliseo J. Chávez, Sr. Carlos Meyer, Esc. José A. Verocay, Sr. José F. Fortunato, Dr. Mario Sergio Dupetit, Dr. Luis Esteban Rocca, Dr. Miguel Saraleguy, Sr. Lucas Sierra Porro, Sr. Antonio Estefanell, Sr. Carlos Arocena, Sr. Carlos Bertoni, Sr. Ernesto D'Alessandro, Sr. Gervasio Lorenzo, Ing. Agr. Jeremías Milans, Ing. Agr. Federico Rolfo y Ing. Agr. Juan S. Hatchondo (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 75).

poder de voluntad que siempre demanda el logro de un designio grande. (...) El propósito que mueve la celebración de este Congreso desborda el sentido particularista de su denominación y aspira a dar su contribución al estudio de las líneas matrices de una orientación agraria que contemple con las posibilidades del incremento de la producción, una mayor justicia distributiva y una mayor seguridad de bienestar colectivo” (Discurso de César Mayo Gutiérrez. República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 77).

A continuación, el batllista César Mayo Gutiérrez, citando a Stuart Mill, mencionó que *“la propiedad cuando no es conveniente no es justa”*. Luego indicó el poco *“crecimiento vegetativo”* de la población, las dificultades para atraer inmigrantes y la disponibilidad de *“tierras aptas”* para el trabajo agrario en Uruguay (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 78-79).

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

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

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

Al culminar los discursos de apertura se establecieron ocho “comisiones” de trabajo: a) revisión de leyes sobre colonización; b) situación actual de las explotaciones rurales y comercialización de las cosechas; c) estudios de los factores naturales en su relación con las industrias agropecuarias; d) cuestiones relativas a los servicios públicos en su relación con la campaña; e) enseñanza, transporte y vialidad rural; f) asociación y cooperativas, crédito y vivienda rural; g) arrendamientos, medianería y legislación rural; y h) ordenamiento general del agro. (República Oriental del Uruguay, 1945: 113-115).

Dentro de cada una de ellas, los participantes pudieron exponer trabajos escritos que fueron la base para las posteriores discusiones y recomendaciones que se elaboraron en la sesión plenaria. La comisión de “revisión de leyes de colonización” fue integrada por más de 90 personas bajo la coordinación de Emilio Armand Ugón (presidente), Federico Rolfo y Jorge R. Deambrosis (secretarios). En total, se presentaron 41 trabajos escritos, algunos de ellos elaborados por las organizaciones y otros a título personal de los participantes (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 85). Antes de la puesta en marcha de las comisiones, Gutiérrez debió recordar que *“la finalidad del Congreso no es la de legislar sino la de expresar aspiraciones”* (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 87).

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

Isaac Morón, recomendándose su publicación y divulgación³³; 2) se leyeron las conclusiones del trabajo sobre granja pecuaria del Ing. Agr. Esteban Campal; y 3) se consideró una “*fórmula interesante*” la amortización de las obligaciones por adjudicación de tierras, expuesta por el Ing. Agr. Gómez Haedo (República Oriental del Uruguay. Primer Congreso Nacional de Colonización, 1945: 90).

4. El neo-batllismo como plataforma para un “proyecto transaccional”.

Las elecciones presidenciales del 24 de noviembre de 1946 otorgaron -nuevamente- el triunfo al Partido Colorado que mantuvo el Poder Ejecutivo con la fórmula batllista de Tomás Berreta y Luis Batlle Berres. El margen de votos resultó un poco más estrecho que la elección anterior de 1942: el Partido Colorado obtuvo 310.496 votos (47,81%) contra los 208.121 votos (32,05%) del Partido Nacional, por lo que, en el Poder Legislativo el batllismo del Partido Colorado mantuvo una cierta mayoría relativa. Así, el Senado de la República quedó integrado con 16 senadores del Partido Colorado (10 del batllismo, 4 blancoacedismo y 2 baldomirismo), 10 del Partido Nacional, 3 del Partido Nacional Independiente, 1 de la Unión Cívica y 1 del Partido Comunista. Por otra parte, la Cámara de Representantes se conformó por 46 bancas del Partido Colorado (30 batllistas, 10 blancoacedismo y 4 baldomirismo), 30 del Partido Nacional, 9 del Partido Nacional Independiente, 5 de la Unión Cívica, 5 del Partido Comunista y 2 del Partido Socialista.

Al iniciar la presidencia de Berreta existían dos proyectos sobre colonización agraria en el Parlamento: uno con media sanción en la Cámara de Representantes y otro elaborado por la Comisión de Reforma Agraria del Senado instalada en 1944. Ante ello, el Poder Ejecutivo envió un mensaje a la Asamblea General el 15 de abril de 1947, con la “*necesidad de la inmediata sanción de un ordenamiento adecuado, que oriente y dé vigoroso impulso a la acción colonizadora del Estado*” (INC, 2015: 5). El texto tomaba varias de las conclusiones del Congreso de Paysandú de 1945 y alentaba la formación de un Instituto Nacional de Colonización con un directorio con integración de técnicos y productores rurales. Además, el mensaje del Ejecutivo señalaba tres cuestiones: primero, debía atenderse la necesidad de los “nativos” pero sin descuidar los “núcleos colónicos” con inmigrantes. Por ejemplo, en atención a planes colonizadores con obras de riego, debería estimularse y seleccionarse inmigrantes “*especialistas de agricultura bajo regadío*”. Segundo, se recomendaba que la tierra fuese entregada con plazos de amortización de 45 años y con intereses bajos, evitando

³³ El estudio fue publicado en los anales de la Universidad de la República en 1945.

condiciones “*penosas*” para el pago de los colonos. Tercero, el Poder Ejecutivo sugería la unificación de un conjunto de normas sobre colonización (siete leyes y once decretos) evitando así la dispersión legislativa.

La iniciativa del proyecto de Colonización tuvo un pronto rechazo por parte de la Federación Rural del Uruguay.³⁴ Sus embates en la prensa no se hicieron esperar, así el 9 de julio de 1947 un editorial del Diario Rural calificaba que:

“Asombra además que sectores políticos arremeten contra la ideología comunista y que dicen repudiarla desde sus diarios, en cambio se pongan de acuerdo para implantar en la patria de Artigas, Lavalleja, Rivera y Oribe un organismo exótico para sovietizar la tierra regada con la sangre generosa de los gauchos y el sudor honrado de los criollos. Todo a cambio de una repartija burocrática que como todas las realizadas hasta la fecha han sido una afrenta a la Democracia que inspira nuestra Carta Magna” (Diario Rural, 9 de julio de 1947, editorial)

El 4 de agosto de 1947 el Congreso Extraordinario de la Federación Rural resolvió oponerse a la creación del Instituto Nacional de Colonización (Jacob, 1981a: 51). La cobertura del Congreso, publicada en Diario Rural (6 de agosto de 1947) señalaba que el proyecto atentaba contra la “*progresiva confiscación de la propiedad privada*” (Jacob, 1981a: 51). No obstante, el proyecto tomó impulso en la segunda parte del año cuando el presidente Luis Batlle Berres (asumió la primera magistratura como consecuencia del fallecimiento de Tomás Berreta el 2 de agosto de 1947) confirmó la disponibilidad presupuestal para el plan colonizador. De esa forma, el 28 de noviembre de 1947 la Comisión Especial de Reforma Agraria³⁵ (con César Mayo Gutiérrez, Cesáreo Alonso Montaña y Ramón Bado como sus miembros informantes) elevó al Senado su informe y un proyecto de Ley para la creación de un Ente Autónomo: el Instituto de Nacional de Colonización (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 85-89).³⁶ Las justificaciones para la creación del Ente se basaban, por un lado, en un cierto consenso de brindar “*mayor unidad y desarrollo a la*

³⁴ La Federación Rural del Uruguay es una gremial de empresarios rurales ganaderos conformada el 29 de diciembre de 1915.

³⁵ La comisión tenía una integración interpartidaria con todos los partidos con representación en el Senado. En tal sentido, estaba integrada por César Mayo Gutiérrez (Partido Colorado, sector batllista), Cesáreo Alonso Montaña (Partido Nacional), Ramón F. Bado (Partido Colorado, baldomirismo), Justino Zavala Muniz (Partido Colorado, sector batllista), Gregorio Barañano (Partido Nacional), Dardo Regules (Unión Cívica), Gustavo Gallinal (Partido Nacional Independiente), Carlos Manini Ríos (Partido Colorado, blancoacedismo) y Julia Arévalo de Rocha (Partido Comunista) eleva su informe al Senado. (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 85-89).

³⁶ “*Si la creación del Ente está justificada desde el punto de vista de la entidad del patrimonio a administrar, ello resulta más evidente si se considera la naturaleza y complejidad de las funciones que está llamado a cumplir. Si la colonización es materia difícil, aún considerada estrictamente como adjudicación de tierras para su población y cultivo, lo es mucho más cuando se encara, como lo hace el proyecto, contemplando un conjunto de providencias dirigidas a prestar al colono una asistencia completa en cuanto tenga que ver con su trabajo*” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 73).

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

Los acuerdos fundamentales del Congreso de Colonización de 1945 (creación de un Ente Autónomo y la necesidad de mayor presupuesto a la colonización) no fueron puestos en debate, dado que existían consensos al respecto. Tampoco existieron diferencias sobre el concepto de colonización (Art. 1) enunciado como *“el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y una adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”*. Sin embargo, el contenido del texto hizo emerger algunas discrepancias, a pesar de la imperiosa necesidad por sancionar con cierta rapidez un nuevo marco regulatorio. Las principales controversias estuvieron en el Senado de la República en relación a cuatro puntos: 1) la integración del directorio del INC; 2) los cometidos y funciones del INC; 3) las expropiaciones; y 4) la financiación.

El 10 de diciembre de 1947 fue aprobado el proyecto en el Senado y pasó a la Cámara de Representantes. Allí, el 26 de diciembre de 1947, la “Comisión Especial para el estudio del proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Colonización” con mayoría relativa del batllismo³⁷ recomendó la aprobación del texto del Senado *“sin modificaciones que reformen*

³⁷ Integrantes: José Antonio Quadros (batllismo del Partido Colorado), Toribio Olaso (Partido Nacional), Arturo Lezama (batllismo del Partido Colorado), Carlos M. Mattos (batllismo del Partido Colorado), Carlos Fischer (batllismo del Partido Colorado), Antonio Gustavo Fusco (batllismo del Partido Colorado), Carlos

o adicionen su texto, con la finalidad de completar así su más pronta sanción legislativa por la Asamblea General” (DSCR, 26 de diciembre de 1947: 743). Como fue aconsejado, el proyecto no tuvo modificaciones, por lo que fue aprobado en tres sesiones en la Cámara de Representantes desde el 30 de diciembre de 1947 al 10 de enero de 1948.

4.1 Integración del directorio de INC

Durante el debate en el Senado, Carlos Manini Ríos (sector blancoacevedista del Partido Colorado), Gustavo Gallinal (Partido Nacional Independiente), Alfredo Vigliola (Partido Nacional) y Julia Arévalo (Partido Comunista)³⁸ con sus diferentes ópticas criticaron el artículo 3 sobre integración del directorio del INC que señalaba lo siguiente:

“El Instituto Nacional de Colonización será dirigido y administrado por un Directorio de cinco miembros, elegidos entre personas de reconocida capacidad en la materia. Cuatro de estos miembros, entre ellos el Presidente, serán designados por el Poder Ejecutivo, y un miembro elegido por los productores de acuerdo con las leyes que se dicten de conformidad con el apartado segundo del artículo 180 de la Constitución de la República” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:93).

Manini Ríos abogó por un directorio que tuviera tres y no cuatro integrantes del Poder Ejecutivo. Propuso que, además del lugar de los productores, se debía sustituir un miembro del Ejecutivo por otro tipo de representante con conocimiento técnico. Y para ello, manejó dos alternativas: un representante de los bancos públicos o, en su defecto, la inclusión de un representante de los organismos de la enseñanza vinculada a los problemas agrarios (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:214-215). La posición de Manini Ríos fue respaldada por Gustavo Gallinal (también integrante de la Comisión), opinión calificada por su condición de ex ministro de Ganadería y Agricultura (1946-1947), y que durante la discusión sostuvo que se necesitaba un directorio “*más técnico*” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:180). Fuera del ámbito parlamentario, esta fue la posición defendida por la Asociación Rural del Uruguay.

Las críticas de la comunista Julia Arévalo se dirigieron hacia la defensa de una mayor “*participación de los interesados*” en el directorio (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948:163). En efecto, propuso incorporar al artículo 3 que la referencia de “*carácter electivo*” de modo de estimular la participación de los productores ocupantes de

Leone (Partido Comunista), Salvador Ferrer Serra (Partido Nacional), Arturo Reyes Cabrera (Partido Nacional), Juan Gregorio González (Partido Nacional) y José Pedro Cardoso (Partido Socialista) que manifestó salvedades expresas que se refieren al monto de los recursos, el régimen impositivo y la Dirección del Instituto (DSCR, sesión del 26 de diciembre, página 743).

³⁸ Al comenzar la nueva legislatura, el 11 de marzo de 1947, Arévalo presentó nuevamente el Proyecto de Reforma Agraria del Partido Comunista (presentado el 1 de abril de 1946 en la otra Cámara).

tierras o los aspirantes a colonos en el directorio (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 86). En cambio, el senador Alfredo Vigliola no concordó con que existieran miembros designados por el Poder Ejecutivo porque según su concepción: *“ahí no debe intervenir la política...sino que deben intervenir grandes ciudadanos. En mi proyecto [de 1942] yo citaba una serie de nombres de personas que pertenecen a todas las colectividades políticas del país. No creo que sea imposible encontrar a esas grandes personas en cualquiera de los partidos”* (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 202). Esto abrió una polémica al respecto, donde en la posición contraria se ubicó el senador batllista Justino Zavala Muniz quien manifestó que *“lo que importa en estos momentos, señor Presidente, muchos más que esta ley es lo que ella significa como principio de un estado de conciencia, como una política para el porvenir. De ahí, precisamente, mi oposición a que, en el Directorio del Ente Autónomo que ha de aplicar esta ley, se elimine a los políticos, a los representantes de los partidos políticos”* (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 222).

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

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

4.2 Cometidos y funciones del INC

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

4.3 Las expropiaciones

Varios legisladores mostraron su conformidad con el capítulo de “expropiaciones” que era uno de los más controvertidos y de mayores críticas por parte de detractores del proyecto, en particular la Federación Rural. Dos posiciones antagónicas se pueden apreciar al respecto: una, celebró que la norma no afectaría la propiedad privada de la tierra y, otra, criticó abiertamente las limitadas capacidades del texto para reformar el agro uruguayo. En la primera posición se pueden encontrar, entre otros, las intervenciones del blancoacevedista Carlos Manini Ríos, el nacionalista independiente Gustavo Gallinal y el herrerista Cesáreo Alonso Montaña. En el otro extremo, el batllista Justino Zavala Muniz y la comunista Julia Arévalo fueron los principales exponentes dentro de un marco de relativo consenso sobre el texto. Al respecto, el senador Zavala Muniz marcó algunos reparos en dirección a la administración y la modalidad de colonización: *“si este proyecto tiene algo que pueda ser juzgado con críticas, es su timidez; timidez no sólo en las soluciones que propone, sino para mí, más importante timidez en el criterio que establece”* (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 222). También aprovechó la oportunidad para recordar el proyecto enfiteúutico del batllismo: *“hubiera deseado de acuerdo con profundas convicciones personales, y con la línea mental y principista de nuestro partido, que el Estado al adquirir tierras para colonizar no las pusiera en manos de los colonos bajo el régimen de la propiedad privada. Somos contrarios a esta institución de la propiedad privada: yo lo fui siempre y los soy cada más fervorosamente”* (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 224)

Por su parte, Arévalo manifestó su enérgica oposición al capítulo de expropiaciones (art. 37 al 47) y propuso agregar un nuevo artículo entre los 39 y 40, donde señalaba ocho situaciones en que el Estado podría expropiar grandes latifundios cercanos a centros poblados e incluso latifundios “improductivos”. En las palabras de Arévalo, se fundamentaba su inclusión por los siguientes motivos:

“Este artículo referido a las expropiaciones es, según nuestra opinión, de fundamentalísima importancia. La facultad de expropiar está contenida en nuestra Constitución, sobre todo cuando la expropiación se lleva a cabo por utilidad y necesidad públicas. Bien puede afirmarse que un proyecto de Reforma Agraria no será completo, y resultará ineficaz en muchísimos aspectos, si no determina con toda precisión cómo, cuándo y dónde se van a realizar las expropiaciones de tierras para impulsar la producción agropecuaria. El artículo aditivo que proponemos es de idéntico texto al contenido en nuestro Proyecto de Reforma Agraria [presentado en 1946 y luego en 1947]. Las expropiaciones que establecemos deberán llevarse a cabo para atender impostergables necesidades de la producción y del consumo. Es de economía racional crear cinturones agrarios en torno a los centros poblados; es sabia medida establecer que el Instituto podrá expropiar las tierras improductivas, procurando su laboreo forzoso” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 89).

4.4 La financiación

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

En definitiva, más allá de las críticas, primó un ambiente que fue definido por el senador Dardo Regules de la Unión Cívica como un “*proceso ejemplar*” porque no fue “*insensible a ninguna de las soluciones que parecían ser razonables*” (República Oriental del Uruguay. Cámara de Senadores, 1948: 226)

5. Consideraciones finales

El 18 de junio de 1948 fue la primera sesión del Instituto Nacional de Colonización (INC). Su inauguración como nuevo organismo público, destinado a la orientación de la política de tierras públicas en Uruguay, coincidió con un contexto de segunda posguerra mundial que tenía sobre la agenda la “reforma agraria” como tema central (tanto en sociedades “capitalistas” como “socialistas”). En ese marco, el caso uruguayo parecería mostrar cierto “consenso” hacia el reordenamiento agrario, en el sentido de que, entre 1942 y 1948, legisladores pertenecientes a cinco partidos políticos distintos (Partido Colorado, Partido Nacional, Unión Cívica, Partido Comunista y Partido Socialista) presentaron al Parlamento uno o más proyectos para “reformular”, de forma completa o parcial, el agro uruguayo. La única excepción fue el Partido Nacional Independiente que no presentó ningún proyecto de ley. Sin embargo, fue parte fundamental del debate porque entre 1943 y 1946 los ministros de Ganadería y Agricultura (Arturo González Vidart y Gustavo Gallinal) procedieron de sus filas.

Además, las principales organizaciones de productores rurales hasta la actualidad no fueron ajenas al debate. Ya sea las gremiales de “tipo empresarial” (Asociación Rural y Federación Rural) como de “tipo familiar” (Comisión Nacional de Fomento Rural), participaron de los debates y movilizaciones, en contra o a favor, de las propuestas de colonización agraria. En primera instancia, la CNFR fue visiblemente una organización impulsora de la normativa agraria, tal como lo muestra el Congreso de Paysandú de 1945. Mientras tanto, la Federación Rural operó como una organización opositora. Queda aún por explorar la influencia de cada una de ellas en el resultado legislativo, así como también precisar los posicionamientos de organizaciones que en su momento fueron importantes y luego con el paso del tiempo fueron perdiendo presencia, particularmente los casos de la Federación Agraria Nacional (vinculada al Partido Comunista) y la Confederación de Sindicatos Agrícolas Cristianos del Uruguay (bajo el liderazgo del padre salesiano Horacio Meriggi). En otro orden, resulta importante vincular las ideas y concepciones de “reforma agraria” que circularon en la prensa y en los círculos intelectuales. En particular, este trabajo aborda el papel desempeñado por Isaac Morón en el semanario *Marcha*. Sin embargo, la ponencia intenta abrir nuevas preguntas desde donde seguir profundizando: ¿Existieron particularidades del proceso legislativo uruguayo en materia de colonización agraria? ¿Cuáles son los elementos convergentes con las demás realidades latinoamericanas? ¿Qué continuidades y rupturas se encuentran con los escenarios de “reforma agraria” en el Uruguay de los sesenta?

Referencias.

Ascolani, Adrián (2011) *El Justicialismo y el delicado equilibrio de la comunidad organizada” en el campo argentino (1943-1952)*. Ponencia presentada en el XIII Congreso de Historia Agraria. Congreso Internacional de la Sociedad Española de Historia Agraria. Universidad de Lleida.

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*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Balsa, Javier (2013) "Los debates parlamentarios sobre la ley de colonización, 1939-1940". En: *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 48, Nº 2, 2013, Mendoza (Argentina) Universidad Nacional de Cuyo, ISSN: 0556-5960, pp.107-151.

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

Blanco, Mónica. (2014). "Colonización y política agraria en la provincia de Buenos Aires. Demandas sectoriales y respuestas oficiales durante la primera mitad del siglo XX". *Mundo Agrario*, 15(30).

Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n30a04>

Chiarino, Juan Vicente y Saralegui, Miguel (1994) [1944] *Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*. Tomos I y II. Montevideo: República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes.

Cobo Romero, Francisco (2007). *Por la reforma agraria hacia la revolución. El sindicalismo agrario socialista durante la II República y la Guerra Civil (1930-1939)*. Granada. Editorial Universidad de Granada.

Errandonea, Alfredo (1970). "Apuntes sobre la conformación de las clases sociales en el medio rural uruguayo". En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*. Facultad de Derecho, Instituto de Ciencias Sociales. pp. 9-54.

FAO (1950) "Informe de la Segunda Reunión regional latinoamericana sobre Programas y perspectivas de la agricultura y la alimentación". Realizado en Montevideo (Uruguay) entre 1 y 12 de diciembre de 1950. FAO.

FAO (1953) "Informe del Seminario Latinoamericano sobre el problema de la tierra", celebrado en Campinas (Brasil) del 25 de mayo al 26 de junio de 1953. Informe presentado por Thomas Carroll (Especialista de la FAO en Aprovechamiento de la Tierra y Secretario Técnico del Seminario). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

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

Hobsbawm, Eric. (2007) [1994]. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós/Crítica.

- Hora, Roy (2018) *¿Cómo pensaron el campo los argentinos? Y cómo pensarlo hoy, cuando ese campo ya no existe*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Jacob, Raúl (1981a) *Benito Nardone. El ruralismo hacia el poder (1945-1958)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Jacob, Raúl (1981b) *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Judt, Tony. (2006) [2005] *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Editorial Taurus.
- Juncal (2018) “¿La manzana de la discordia? Las controversias sobre la legislación social agraria en Uruguay (1943-1946)”. En: Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX. Año 9, Volumen 9, 2018, ISSN: 1688-9746. pp. 149-165
- Instituto Nacional de Colonización (2015) Recopilación normativa sobre colonización de tierras en Uruguay. Montevideo: INC.
- Lázzaro, Silvia (2019) "Cuestión agraria y políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra durante los gobiernos peronistas (1946/1955; 1973/1976). En: *Estudios*, número 41. ISSN 1852-1568 (Enero-Junio 2019) 63-85.
- Lázzaro, Silvia (2015) La política agraria del peronismo. El acceso a la propiedad de la tierra: arrendamientos y colonización. En: Graciano y Olivera (coordinadores) *Agro y política en Argentina Tomo II Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Le Coz, Jean (1976). *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tsé-tung y la FAO*. Barcelona: editorial Ariel.
- Maubrigades, Silvana (2000). *Intentos de reforma agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 e 1915*. In: PRIMEIRAS Jornadas de História Regional Comparada. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.
- Méndez Vives (2007) *El Uruguay de la modernización (1876-1904)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Moraes, María Inés (2008) *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*. Montevideo: Librería Linardi y Risso. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).
- Morón, Isaac (1945) *Problemas de la colonización en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- Palacio, Juan Manuel (2018) *La justicia peronista*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Pereira Leite, Sergio (2007) "A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen". En: Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, v.XLX, p.3- 38, 2007.
- Piñeiro, Diego y Moraes, María Inés (2008). “Los cambios en la sociedad rural durante el Siglo XX”. En: *El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad*. Montevideo: Departamento de Sociología y Editorial Banda Oriental. pp. 105-136.

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

República Oriental del Uruguay (1945). Primer Congreso Nacional de Colonización. Celebrado en la ciudad de Paysandú del 19 a 22 de mayo de 1945. 115 p.

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

Robledo, Ricardo (2010) “El fin de la cuestión agraria en España (1931-1939)”. En: Ramón Garrabou (2010). *Sombras del progreso. Las huellas de la historia agraria*. Pp.117-150

Rovetta, Vicente (1961) *La crisis agraria en el Uruguay*. Montevideo: Ciudadela.

Secreto, María Verónica (2012) *Fronteiras em movimento. Historia comparada- Argentina e Brasil no século XIX*. Niterói: Editora da UFF.

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

Fuentes:

Diarios de actas Sección Fomento y Colonización (BHU).

Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1948.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 1947.

Prensa escrita

Semanario Marcha, varios números 1942-1948.