

# Tenencia, distribución y explotación de la tierra en el Uruguay.

## Sus implicaciones con el desarrollo

MARIO BON ESPASANDÍN

### 1. Objeto

Nos proponemos poner de manifiesto, brevemente, la discrepancia existente entre el volumen de los sectores productivos, según la clasificación de Colin Clark, y el grado de desarrollo económico-social del Uruguay.

De acuerdo con la opinión del citado economista, aparentemente corroborada en numerosos casos, el proceso de desarrollo comienza a partir del sector primario, el que inicialmente contiene la mayor cantidad de población activa; luego, a partir de la gran producción de materia prima y de la alta tecnificación, este sector libera mano de obra a expensas de la cual se desarrolla el sector industrial; por fin se desarrolla el sector terciario.

De lo expuesto resulta que si nos detenemos a observar la dimensión de los sectores productivos en los países de América Latina, nos encontramos con la existencia de un *sector primario numeroso*, un *sector secundario un poco menos extenso* y un *reducido sector terciario*. Tenemos así: <sup>1</sup>

<i>País y año</i>	<i>Sector primario</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Sector terciario</i>
México (1950)	60.9	15.6	23.5
Brasil (1950)	58.8	13.4	27.8

Si, en cambio, tomamos en consideración un país desarrollado, por ejemplo Estados Unidos, nos encontramos con los siguientes porcentajes de población activa, en los sectores productivos: <sup>2</sup>

	<i>Sector primario</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Sector terciario</i>
Estados Unidos (1950)	14.2	34.0	51.8

Uruguay, país latinoamericano que participa del área y las condiciones del subdesarrollo (como veremos enseguida), posee la siguiente distribución por sectores, según el Censo de Población y Vivienda realizado en 1963:

	<i>Sector primario</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Sector terciario</i>
Uruguay (1963)	19.7	29.7	50.6

Como puede verse, el Uruguay, país subdesarrollado, tiene una distribución sectorial de la población activa, *sensiblemente parecida a la de Estados Unidos*, país desarrollado, y *diferente a la que poseen México y Brasil*, países subdesarrollados, como Uruguay. ¿Qué factores han mediado para que tenga lugar en el Uruguay esta situación aparentemente anómala? El presente trabajo intenta dar la respuesta.

## 2. Algunos conceptos previos.

Hemos manejado los conceptos de *desarrollo*, *subdesarrollo* y *sectores productivos*. Estos conceptos seguirán empleándose a lo largo del trabajo, por lo cual es menester realizar, acerca de ellos, algunas precisiones que tienden a dar mayor unidad al trabajo.

*Desarrollo*. Con las múltiples definiciones existentes, podemos tomar la de Colin Clark, que presenta la ventaja de pertenecer al mismo autor que elaboró la clásica división de sectores de la productividad. Dice así: "El progreso económico (o desarrollo) puede definirse simplemente como un mejoramiento en el bienestar económico. Siguiendo a Pigou puede definirse, en primera instancia, como la abundancia de todos aquellos bienes y servicios que habitualmente sólo se cambian por dinero. El ocio es un elemento en el bienestar económico como la obtención de una producción creciente de estos bienes y servicios con un gasto mínimo de esfuerzo y de otros recursos escasos, tanto naturales como artificiales."<sup>3</sup> Esta definición ha recibido, entre otras, las críticas siguientes: 1º No parece ajustado identificar el crecimiento económico con el incremento en el bienestar, porque se toma en cuenta una porción considerable de la producción total, que *no tiene relación con el bienestar*. Ej.: bienes de inversión, armamentos, exportaciones netas, etcétera; 2º no puede considerarse como bienestar económico

sólo un incremento en la producción de todos aquellos bienes y servicios que habitualmente se cambian por dinero, puesto que el bienestar económico puede lograrse también por una oferta creciente de bienes y servicios que habitualmente no *se cambian por dinero* (escuelas, hospitales, carreteras, puentes). En cambio, un gran número de bienes y servicios que *habitualmente se cambian por dinero* (narcóticos, objetos suntuarios, etcétera), no hacen ninguna contribución al bienestar humano; 3º el bienestar económico puede mejorarse sin aumentar la producción, mediante un simple cambio en la estructura y la distribución.

Tampoco puede dejarse de lado —como aclaración—, que la teoría del *desarrollo económico*, pese a haberse originado en el marco de la ciencia económica, tiene un alcance interdisciplinario, que comprende, por lo menos, además de la economía, a la sociología, antropología e historia.

*Países desarrollados y subdesarrollados.* El proceso de desarrollo se realiza ya sea mediante nuevas combinaciones de los factores existentes, al nivel de la técnica conocida o mediante la introducción de nuevas técnicas. Dentro de una simplificación teórica se puede admitir como plenamente desarrolladas aquellas regiones donde, no existiendo desocupación de mano de obra, sólo es posible aumentar la productividad mediante la introducción de nuevas técnicas. Por otra parte, aquellas regiones cuya productividad aumenta —o podría aumentar— por la simple implantación de las técnicas ya conocidas, son consideradas en diversos grados de subdesarrollo. Por consiguiente, el crecimiento de una economía desarrollada constituye, sobre todo, un problema de acumulación de nuevos recursos científicos y de adelantos en la aplicación tecnológica de dichos conocimientos. El crecimiento de las economías subdesarrolladas representa, principalmente, un proceso de asimilación de la técnica predominante en cada época.

Dentro de los patrones de la técnica conocida, en una región subdesarrollada existe siempre una utilización deficiente de los factores de producción. Pero esa deficiencia no resulta necesariamente de la mala combinación de los factores existentes. Lo más común es que tenga como origen —según opiniones representativas— la escasez del factor capital. Se desperdicia un factor —la mano de obra— porque el otro factor, el capital, es insuficiente. De esta manera, dentro de una economía subdesarrollada, la productividad media de un conjunto de factores, es menor de lo que

cabría esperar si observamos la utilización de tales factores en las economías desarrolladas. Eso se debe a la relativa fijeza de los coeficientes técnicos (los factores sólo pueden combinarse en determinadas proporciones) y al hecho de que la tecnología se desarrolla en función de la disponibilidad de factores y recursos de los países que ocupan los primeros puestos en el proceso de industrialización. Por este motivo, si bien es verdad que los países subdesarrollados crecen mediante la simple asimilación de técnicas ya conocidas más la consiguiente acumulación de capital, también es verdad que el transplante de tales técnicas trae implícito, casi siempre, un subempleo estructural de la mano de obra. Esta dificultad sólo puede obviarse mediante un esfuerzo de adaptación de la tecnología, el que resulta más difícil porque los países subdesarrollados carecen, casi siempre, de autonomía en materia de fabricación de equipos. En ese desajuste básico entre la oferta virtual de factores y la orientación de la tecnología, debe encontrarse, sin lugar a dudas, el mayor problema que deben enfrentar en la actualidad los países subdesarrollados.

*Sectores de actividad.* Colin Clark, en su célebre obra ya citada "The Conditions of Economic Progress", ha relacionado el progreso económico con las modificaciones habidas en la distribución de la población activa, para lo cual este autor distingue *tres sectores de actividad*:

- 1º El *sector primario*, que comprende la agricultura, el pastoreo, los bosques, la pesca y la caza;
- 2º el *sector secundario*, que agrupa la minería, la construcción, la industria y la producción de energía eléctrica;
- 3º el *sector terciario*, que comprende el comercio, los transportes, los servicios y las demás actividades económicas.

El progreso económico se caracteriza por un desplazamiento progresivo de la población activa desde el sector primario hacia los sectores secundario y terciario. La agricultura entra rápidamente en la fase de los llamados rendimientos decrecientes y alcanza su máxima productividad con pocos hombres y abundante capital. La formación de nuevo capital implica un desplazamiento de la mano de obra hacia el sector secundario, donde la productividad es más elevada. A la creación de industrias de bienes de consumo sigue la creación de bienes de inversión, estableciéndose un equi-

librio entre estos dos tipos de actividades. Pero el desarrollo de la productividad y de la renta *per capita* va acompañado de una modificación de la demanda de bienes; el consumo se desplaza hacia los productos y servicios terciarios. Por el contrario, la demanda de productos y servicios terciarios es sumamente estable. Según los cálculos de Colin Clark, la renta real producida por cada trabajador en los EE.UU. en el año 1937 era de 600 dólares en la agricultura, 1.800 dólares en la industria y 2.760 dólares en la actividad terciaria.

De lo expuesto, parecen deducirse las conclusiones siguientes:

1. Que los países cuyas rentas *per capita* son más elevadas, son aquellos donde las actividades terciarias están más desarrolladas. Veamos un esquema tomado del propio Colin Clark: <sup>4</sup>

	<i>Renta real per capita</i>	<i>Porcentaje de la población activa</i>		
		<i>Sector primario</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Sector terciario</i>
Estados Unidos	1.368 dls.	19.3	31.1	49.6
Gran Bretaña	1,069 dls.	6.4	43.9	49.7
Francia	684 dls.	25.0	39.7	37.3
URSS	285 dls.	74.1	15.4	10.5
India	110 dls.	62.4	14.4	23.2

*Nótese* que en la actualidad la renta anual *per capita* es mucho mayor, sobre todo en los cuatro países citados en primer lugar, no obstante lo cual, la tendencia del crecimiento ha seguido los lineamientos establecidos por el economista citado. También es diferente la distribución sectorial, aunque se ha modificado siguiendo la tendencia enunciada.

2. El crecimiento económico ha estado acompañado de transferencias de población activa, desde el sector primario a los sectores secundario y terciario. En los EE.UU. se registra la siguiente evolución de la población activa, en porcentajes, desde 1820 a 1930:

<i>Años</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Manufactura y Construc- ción</i>	<i>Comercio Transp. y Comunicac.</i>	<i>Servicio</i>
	<i>Bosques y Pesca</i>				<i>Doméstico y Profesionales Liberales</i>
1820	72.3	0.2	12.1	2.5	12.8
1850	64.8	1.2	16.4	5.4	12.2
1900	37.4	2.0	27.0	18.7	14.8
1930	22.5	2.4	29.3	24.6	21.2

La teoría de Clark ha recibido numerosas críticas, pese a su evidente utilidad, entre las cuales destacamos las dos siguientes:

- a) El sector terciario es un “residuo”, es decir, se obtiene por eliminación de los otros dos; contiene algunas actividades arcaicas como el servicio doméstico y otras totalmente modernas, como la publicidad. Además, es dudoso que los transportes puedan incluirse en este sector.
- b) El hecho de que la renta media proveniente del sector terciario sea elevada no significa alta productividad; se debe también a su capacidad de apropiación y a que, en general, la integran quienes ejercen el “liderazgo social”.

Estas consideraciones preliminares van a permitirnos seguir adelante.

### 3. Metodología utilizada

Necesariamente nos veremos obligados a utilizar fuentes históricas, puesto que los datos en que nos basamos han de ser dados por registros de acontecimientos ya transcurridos. Tratamos, dentro de nuestras posibilidades, que estas fuentes sean de primera mano, es decir, aquéllas provenientes de documentos emanados de las personas que han actuado en la producción de los hechos. En el caso de recurrir a la opinión de autores, que ellos sean de reconocida competencia. Pero, fundamentalmente, hubimos de recurrir a fuentes censales —en alguna medida fuentes históricas también—, pero que tienen la ventaja de contener un acopio de datos, técnicamente recogidos y dispuestos de acuerdo a un orden, lo que les confiere ventaja sobre los medios anteriores.

### 4. Tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra es una relación jurídica entre la tierra y el hombre que la ocupa. Fundamentalmente se dan y se han dado en el Uruguay las siguientes *formas de tenencia*:

- a) *Propiedad*. La forma propiedad comprende el derecho de usar y disponer de la tierra. Es la forma más desarrollada.
- b) *Arrendamiento*. El arrendamiento consiste en el uso de la

- tierra mediante el pago de un precio (mensual, trimestral, anual, según se pacte). Es una forma bastante difundida.
- c) *Medianería*. Esta forma consiste en la explotación de la tierra por parte de quien no es su dueño, debiendo entregar al propietario de la tierra la *mitad* de la cosecha anual. Esta forma, pese a llamarse *medianería* asume, en las diversas zonas del país, a pesar de conservar la denominación, características diversas. Así en algunas zonas del sur, tratándose de cultivos de alto rendimiento, el dueño de la tierra poblada con vides, por ejemplo, recibe los dos tercios de la producción, en tanto que el “medianero” recibe un tercio. En cambio, en zonas áridas, de poco valor productivo, el “medianero” suele recibir del dueño de la tierra los animales de labranza y la semilla, con lo cual la distribución del producto en dos mitades resulta también alterado. Se entiende, en estos casos, que el valor del trabajo es alto en relación con el rendimiento de la tierra.
- d) *Enfiteusis*. Se trata de una forma de tenencia histórica. En los casos de fundación de villas y pueblos, cuando había abundancia de tierra, se adjudicaba a sus pobladores “suertes” de chacra o estancia que, mediante el pago de una pequeña suma periódica que se llamaba *canon*, les permitía transformarse en propietarios al cabo de 20 o más años. Esta forma no dio resultado pues nadie la aceptó; cayó en desuso y fue luego derogada. Se buscaba mediante ella el asentamiento de los pobladores en el medio y la práctica del ahorro. Como la tierra era muy barata y la forma propiedad la más difundida, no tuvo éxito.
- e) *Formas mixtas*. Las formas mixtas resultan de la combinación de las tres primeras y así tenemos: propietario-arrendatario; propietario-medianero, arrendatario-medianero, etcétera. Se pone al comienzo la forma por medio de la cual se tenga la mayor cantidad de tierra en explotación.
- f) *Ocupantes y otras formas*. Comprende todas las formas, según la costumbre y la zona, que van desde quien “ocupa” la tierra sin otra obligación que la de cuidarla, guardando su producto para sí, hasta quien cultiva una franja de la tierra del vecino, debiendo prestarle ayuda cuando llegue la época de la cosecha.

El cuadro I “*Evolución de las Formas de Tenencia de la Tierra*” pone de manifiesto que el sistema de tenencia más difundido es

CUADRO I  
EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN LOS CENSOS GENERALES  
AGROPECUARIOS DE 1951, 1956, 1961 Y 1966

Tenencia	CENSOS							
	1951	%	1956	%	1961	%	1966	%
Propietarios	6 837 369	40.29	7 044 351	42.03	7 563 852	44.52	8 198 667	49.59
Arrendatarios	5 264 680	31.03	5 171 072	30.86	4 672 166	27.50	3 688 187	22.31
Medianeros	314 995	1.87	338 900	2.02	220 163	1.30	157 438	0.95
Ocupantes	97 170	0.58	140 259	0.83	152 124	0.90	167 936	1.02
Otras formas	43 118	0.27	365 131	2.18	392 177	2.31	503 314	3.04
Propietarios arrendatarios	4 169 760	24.57	3 529 162	21.06	3 854 356	22.68	3 657 833	22.12
Propietarios medianeros	134 538	0.72	88 520	0.53	71 064	0.42	95 338	0.58
Arrendatarios medianeros	111 982	0.67	82 430	0.49	62 506	0.37	64 843	0.39
<b>Total hectáreas censadas</b>	<b>16 973 632</b>	<b>100</b>	<b>16 759 825</b>	<b>100</b>	<b>16 988 408</b>	<b>100</b>	<b>16 533 556</b>	<b>100</b>



la forma *propiedad*, el que tiene en el Uruguay un arraigo muy hondo y cuyo origen se remonta a la época misma de la fundación de Montevideo.

Las primeras adjudicaciones de tierras que se hicieron consistieron en charcas para la explotación agrícola, las cuales estaban ubicadas sobre el arroyo Miguelete y tenían una extensión de 200 a 400 varas de ancho y una legua de largo. Eran largas y angostas, por lo que resultó difícil determinar sus límites. Esta característica se debía a que se trató que todas tuvieran aguada natural; pero ello originó una confusión que desde el punto de vista jurídico aún no está resuelta. Los propietarios más avisados corrían los mojones demarcatorios para ensanchar sus chacras, volviendo aún más angostas las de sus vecinos. Así nace nuestra agricultura ya enferma y en estos predios bastante cercanos a Montevideo, principal mercado de los productos agrícolas, se origina un tipo de explotación minifundiaria, que se acentuará con el correr del tiempo.

Casi al mismo tiempo de las adjudicaciones de chacras se realizan las adjudicaciones de campos, destinados a la ganadería. Estas adjudicaciones se hacían en forma de donación y los predios llamados "suertes de estancias" tenían una extensión de 3 000 varas de frente y una legua y media de fondo, lo que da una superficie de alrededor de 2 000 hectáreas cuadradas (un poco más). En realidad estos predios, para el tipo de explotación ganadera extensiva que entonces se realizaba, no eran demasiado extensos. Lo que resultaba exagerado era la cantidad de "suertes" adjudicadas a una misma familia. Al respecto dice Aldo Solari<sup>5</sup> "que a las primeras donaciones siguieron otras de extensiones verdaderamente enormes; ya la señalada a don Francisco de Alzáibar de 60 leguas cuadradas; a los García de Zúñiga, Carlos III, por Real Cédula, les regaló la fabulosa cantidad de 400 suertes de estancia; a los Ramírez se les regaló lo que hoy es el departamento de Treinta y Tres, y los Cuadro, en Durazno, fueron agraciados con más de 200 mil hectáreas cada uno de ellos". Agrega Solari: "a don Joaquín de Viana le concedieron todo el espacio comprendido entre los ríos Santa Lucía al Oeste y al Sur, por el Norte el Casupá; por el Este el arroyo del Mita. Cuando los jesuitas fueron expulsados, sus estancias y chacras tenían 150 mil cuadras, la estancia real de José Ignacio medía 72 000, la de Colla, 172 000. Todos estos ejemplos, que podrían multiplicarse, muestran claramente el lejano origen del latifundio, fuente primera de muchísimos de los inconvenientes que afectan a nuestra sociedad rural".

Ésta es la situación que encontró la Revolución Artiguista y que el famoso *Reglamento de Tierras*, dictada por Artigas, intentó corregir, provocando el mayor encono entre los propios orientales latifundistas. Tanto, que hoy el origen de la derrota del caudillo se atribuye más que a las fuerzas extranjeras, a los propios latifundistas orientales afectados por las medidas tomadas por Artigas contra ellos. Este *Reglamento de Tierras, que se transcribe en hoja anexa*, \* tiene el privilegio de ser el *único proyecto de reforma agraria aprobado y aplicado en el Uruguay*, desde sus orígenes coloniales hasta hoy.

En fecha muy reciente —y cuando ya este trabajo había sido escrito— se publicó, por los Profs. Nelson de la Torre, Julio C. Rodríguez y Lucía Sala de Tournon <sup>6</sup> un estudio enjundioso y hasta ahora el más completo realizado sobre el tema. Manejando documentación exhaustiva, los autores muestran el proceso de aplicación del *Reglamento*, cumplido de manera sistemática en toda la Banda Oriental. Tal análisis lleva a la comprensión de que la *Revolución Artiguista*, es quizá el único proceso de cambio de este tipo que merece justicieramente la denominación que lleva, entre todas las que se llevaron a cabo en el siglo XIX en el Nuevo Mundo.

El Dr. Eugenio Petit Muñoz, prologuista de la obra citada, afirma, corroborando nuestra posición (pág. 10): “Fue necesario para que ese panorama de justicia naciente quedara destrozado, que la sórdida trama de los interesados que vieron arrebatados por el Reglamento esos títulos ganados por dinero y en el papel, pero no con su trabajo rudo ni con su heroísmo, los “emigrados, malos europeos y peores americanos”, se confabularan con un fabuloso enemigo de la Patria para que, lanzándose éste sobre ella con sus cañones, sus fusiles y sus sables, fueran aniquilando, en cuatro años de lucha, a la población que se defendía con el heroísmo de una epopeya lenta y sin estridencias pero nacido de la pureza de los corazones de un pueblo que no se resignaba a vivir esclavo. Fue la invasión portuguesa, entonces, que vino a hollar y ensangrentar nuestro suelo con aquella *complicidad*, la que dio por tierra, casi, con el reglamento de Artigas, con Artigas mismo y con su pueblo.”

Y los propios autores del libro que nos ocupa, impresionados por la importancia del documento y las reformas a que da lugar, al presentar la obra a sus lectores, abandonan por un momento su rigurosa objetividad, para expresar con apasionamiento: “Tenemos la honra de presentar el fenómeno más sublime de nuestra Patria Vieja: aquel en que la Revolución —que había empezado a andar

por los caminos que conducirían a nuestro país hacia la independencia— adquiere su carácter democrático más radical, en manos de los patriotas pobres, de los paisanos de pata en el suelo, de los indios, de los negros, en fin, de los que habiendo sido bajo la ominosa opresión colonial los más infelices, debían ser —según el apotema artiguista— los más privilegiados” (pág. 12).

Este proceso de adjudicaciones de tierra dura alrededor de 150 años y se extiende desde la fecha de las primeras adjudicaciones, en la época colonial, hasta el alambramiento de los campos, alrededor de 1880, cuando *comienza una nueva etapa*. La primera, que como dijimos dura un siglo y medio, tiene a la *estancia* como centro permanente de radicación. Al frente de esta unidad de radicación y explotación, el estanciero cobra relieve, primero individualmente y luego constituyendo poderosos grupos de presión y hace oír su voz frente a cada medida que resulta perjudicial para sus intereses. La estancia es un señorío feudal y los estancieros van a la guerra con sus peones.

El *alambramiento de los campos* marca el final de la época de apoderamiento de tierras y las grandes extensiones se consolidan en forma definitiva, en manos de quienes las poseían. Este alambramiento constituye un fenómeno de enorme proyección social pues da origen a que, un núcleo importante de población rural del estrato más bajo (agregados, etcétera) que encontraban alimento y protección *dentro* de la estancia, queda fuera y va a constuir el proletariado rural uruguayo. Esta medida de expulsión se consolida definitivamente hace unos 25 años cuando el estanciero “pone candado a la portera de la estancia”. Esta norma, dictada por razones económicas y relacionada con el alza del precio de la carne, da fisonomía definitiva a las clases sociales que en nuestros días dan la tónica al medio rural: la *clase alta*, formada por los dueños de las grandes extensiones de tierra, una clase media sin relieve y la *clase baja*, constituida por peones, esquiladores, sirvientas, etcétera.

El estudio histórico social de la forma *propiedad*, primera en el tiempo, aparece ligada a las grandes extensiones en poder de los grupos familiares que han ido transmitiendo el dominio de la tierra a sus descendientes y configurando un tipo de explotación (la ganadería extensiva), una estratificación característica y un modo de vida. Esta conformación ha generado un tipo de cultura que

obra como barrera del cambio social y que, siendo generada por las condiciones económicas, se torna en elemento coadyuvante.

El *arrendamiento* no tiene, históricamente, la importancia de la forma propiedad. Los primeros arrendatarios lo fueron de los "propios" o chacras en Montevideo y su destino fue la explotación agrícola. En el año 1882 se calculaba que los dos tercios de la tierra agrícola se explotaba por arrendatarios y el Censo de 1908 nos dice que el 34% de los casos 44 mil predios existentes están dados en arrendamiento.

Pero modernamente (y esto puede verse en el cuadro ya mencionado), la forma arrendamiento cobra nuevas proyecciones. El gran propietario, que en ocasiones deja en la estancia capataces o administradores, toma en arrendamiento extensiones medianas o pequeñas tornándose en propietario-arrendatario. Estos latifundios cobran así mayores extensiones, con el agravante que la parte tomada en arrendamiento es tratada con menos consideración que la tierra propia. Lo mismo puede decirse del mediano o pequeño arrendatario que debe obtener de la explotación de la tierra lo suficiente para vivir y pagar el arrendamiento. Como la legislación le favorece poco, unido a la natural precariedad de esta forma de tenencia, tenemos que el arrendatario, en general, no cuida la tierra, no se preocupa por mejorar alambrados ni construir aguadas y mucho menos por edificar viviendas para sí y sus empleados.

### *Proyección social de los principales sistemas de tenencia*

1º Existe una tendencia del gran capital a tener tierra en propiedad. Esto se ve especialmente en las grandes explotaciones ganaderas o en las explotaciones costosas como las de arroz o tabaco, donde es necesario esperar determinado plazo para obtener un rendimiento adecuado.

2º La forma arrendamiento, pese a que algunas leyes dicen favorecer al arrendatario, es sinónimo de permanencia precaria. Por eso el arrendatario saca del suelo el máximo provecho, hasta agotarlo y sin incorporarle ningún tipo de mejora, que luego no podrá retirar. No se preocupa entonces por construir viviendas, hacer aguadas ni arbolar los campos.

3º La vivienda del arrendatario es el signo visible de la preca-

riedad. Su característica es la pobreza. No es la casa que transmitiría a sus hijos, en la que vivirán muchas generaciones de su estirpe, cosa muy importante en la mente del campesino.

4º Como consecuencia de su inestabilidad, el estatuto social del arrendatario es inferior al del propietario. Sufre con respecto a éste una verdadera *capitis diminutio*, la cual aparece ligada a factores campesinos tradicionales como lo es, entre otros, el prestigio que acuerda la propiedad de la tierra, bien por excelencia.

5º Las cifras nos indican que el destino final del arrendatario (salvo algunos sumamente poderosos) es emigrar a la ciudad o convertirse en peones rurales. Las malas cosechas, las sequías, la suba del arriendo, sellan su suerte a plazo más o menos largo. Algunos datos abonan nuestra afirmación de que el arrendatario se convierte en asalariado rural. En 25 años el número de peones a sueldo ha aumentado, en tanto que la población rural es cada vez menor. En 1930 había 11 279 peones; en 1940 llegaban a 18 099; en 1949 había 22 761. Entretanto, entre 1951 y 1956, la población rural tiene un descenso de 40 mil personas. Entre 1961 y 1966 hay un descenso de más de 60 mil personas. Si hay menos población y más peones rurales, es fácil inferir que dicho aumento se debe, en gran medida, a los arrendatarios convertidos en peones.

6º Emigración campo-ciudad. Los ex arrendatarios y sus hijos marchan hacia la ciudad en busca de mejores condiciones de vida. Una vez que han consumido el producto de la venta de sus pertenencias, van a vivir en la zona marginal del "cantegril". En dichas poblaciones<sup>7</sup> se ha encontrado que el 65% de sus habitantes procede del interior del país.

Los integrantes del núcleo de medianeros, etcétera, menos numeroso que el anterior, comparten sin embargo la vida y las vicisitudes de los arrendatarios.

##### 5. *Distribución de la tierra*

Vamos a considerar lo que tiene que ver con la distribución de la tierra. Este aspecto tiene relación con la mayor o menor extensión de los predios en que se encuentra dividido el territorio nacional y con la cantidad de dichos predios. Se habla así de predios pequeños, medianos, grandes y muy grandes.

La referencia cobra sentido sociológico cuando entra en relación

directa con la mayor o menor productividad de la tierra y con el número de personas ocupadas en las explotaciones. Así el tríptico tenencia, distribución y explotación de la tierra, constituye en el Uruguay el llamado “problema de la tierra”, que algunos impropia- mente, llaman “problema de la tenencia de la tierra”.

El problema de la distribución de la tierra no puede medirse en simples términos aritméticos. Es menester también evaluar si la subdivisión de la tierra es adecuada a la *zona* que se toma en consideración y al tipo de explotación a realizar. Así corresponde preguntarse si tiene sentido, por ejemplo, que en el Departamento de Artigas, en el extremo norte del país y lindero con Brasil, haya predios pequeños y medianos destinados a la explotación ganadera y aun agrícola, en zonas áridas y pedregosas, que parecerían adaptarse mejor —en la actualidad— a los cultivos extensivos.

También la distribución de la tierra se conecta y se interpenetra con la forma de explotación. Es de urgente necesidad determinar si conviene a la estructura ganadero-agrícola del Uruguay la existencia de predios inmensos en algunas zonas y la presencia de ínfimas parcelas en otras o si urge racionalizar esta situación. Esta realidad, que corresponde a la política económica en gran medida, nos lleva a opinar, aunque la dimensión del problema en su totalidad rebase ampliamente los límites de este trabajo, que hasta que no se demuestre lo contrario, es antieconómico que un país de pequeño territorio continúe realizando ganadería extensiva y es anti-económico e inhumano condenar a una familia a vivir con el producto de 2 o 3 hectáreas de tierra estéril, o vuelta estéril, donde no puede pensarse en rotar cultivos ni en ningún tipo de mejora, *porque esta tierra debe estar permanentemente sembrada*. Aparecen acá las clásicas figuras del *latifundio* y *minifundio*, términos tan ampliamente difundidos, como escasamente profundizados.

Respecto a los términos enunciados, conviene analizar su significado y proyección. Para ello conviene decir, en primer lugar, que ambos son términos relativos. O lo que es lo mismo, que salvo en casos muy notorios, no puede decirse que un número tal de hectáreas constituya un latifundio o un minifundio. El concepto debe relacionarse con otros factores como ser la zona en la que está ubicado el predio, las mejoras que tiene, la distancia a los centros de consumo y mercadeo y el tipo de explotación o cultivo que se realiza. Tampoco deben olvidarse la calidad de la tierra, el empobrecimiento, la presencia o ausencia de aguadas, la existencia de praderas artificiales, etcétera. Nosotros consideramos que hablar de

latifundio y minifundio es tomar en cuenta conceptos cualitativo-cuantitativos. Aunque el término parezca rebuscado no existe otro léxico que nos aproxime más a su identificación correcta, pues existe una enorme gama de imponderables por donde se escapan los aspectos cuantitativos para llevarlos a un sistema de apreciación eminentemente cualitativo.

Hay, empero, grandes extensiones muy bien explotadas, que siempre habrán de constituir un latifundio puesto que están vinculadas con una injusticia irritante en la distribución de la riqueza nacional. Por otro lado, existen predios que podrían considerarse minifúndicos por su extensión, por ejemplo de 2 a 5 has., que dejan de serlo cuando se destinan a otros cultivos, como ser por ejemplo la vid.

Todavía hay otro aspecto que aparece dentro del problema de la distribución de la tierra y es que tanto o más importante que el anterior. ¿Podrán existir en el Uruguay, país de 177 500 km cuadrados de superficie, personas o familias que posean 100 mil, 200 mil o más hectáreas de tierra, mientras otros están obligados a vivir con lo que producen 1, 2 o 10? ¿No estaremos en presencia de un nuevo feudalismo? El cuadro sobre "Distribución de la Tierra" da una pauta de nuestra afirmación.

Existen además otros ejemplos que podrían darse con nombres, pero preferimos no hacerlo, porque el propósito de este trabajo no es herir a las personas sino destacar la irracionalidad y la injusticia del sistema. En el Departamento de Artigas, tantas veces nombrado, una sola familia tiene 240 mil hectáreas de tierra, y otros 19 propietarios poseen 300 mil hectáreas. Entretanto, en ese mismo departamento, 1 490 propietarios se reparten 270 mil hectáreas. ¡Poco más de lo que tiene una sola familia! Pero lo verdaderamente absurdo de todo este asunto, trágico si se quiere, es que esas 540 mil hectáreas que tienen sólo 20 propietarios, dan trabajo solamente a 200 personas! No obstante, no lejos de ahí, en los "pueblos de ratas" —nacidos a consecuencia del alambramiento de los campos, que hemos visto—, viven 15 mil desgraciados.

Lo que destacamos respecto al Departamento de Artigas es solamente un ejemplo. El fenómeno se repite en los Departamentos de Salto, Rivera Tacuarembó, Florida, etcétera y, aunque parezca paradójal, en el propio Departamento de Montevideo, donde alguna familia tiene más de 600 hectáreas.

Como corolario del sistema se encuentra la huída del minifundario hacia la ciudad. Cuanto más se concentra la propiedad, se

CUADRO II

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA, SEGÚN LOS CENSOS GENERALES AGROPECUARIOS DE 1951, 1956, 1961 Y 1966

Dimensión	1951			1956		
	Nº Predios	%	Superficie	Nº Predios	%	Superficie
1 a 4 has.	10 953	12.85	29 125	12 844	14.41	34 078
5 " 9 "	11 117	13.04	76 660	12 193	13.68	84 001
10 " 19 "	13 771	16.15	192 891	14 673	16.46	205 993
20 " 49 "	16 910	19.83	535 014	16 921	18.98	535 233
50 " 99 "	10 375	12.17	732 440	10 345	11.61	730 910
100 " 199 "	7 814	9.17	1 103 618	7 864	8.82	1 103 697
200 " 499 "	7 241	8.49	2 272 014	7 157	8.03	2 235 936
500 " 999 "	3 475	4.08	2 443 977	3 528	3.96	2 478 228
1 000 " 2 499 "	2 452	2.88	3 809 704	2 443	2.74	3 794 276
2 500 " 4 999 "	763	0.89	2 583 673	807	0.91	2 700 392
5 000 " 9 999 "	316	0.37	2 064 750	287	0.32	1 891 631
10 000 y más has.	71	0.08	1 129 766	68	0.08	965 460
Totales	85 258	100.00	16 973 632	89 130	100.00	16 759 825

Dimensión	1961			1966		
	Nº Predios	%	Superficie	Nº Predios	%	Superficie
1 a 4 has.	10 953	12.85	29 125	11 035	13.93	29 879
5 " 9 "	13 028	14.99	88 552	12 418	15.68	83 581
10 " 19 "	14 032	16.14	197 048	12 563	15.86	173 651
20 " 49 "	15 715	18.08	495 487	13 848	17.49	432 947
50 " 99 "	9 490	10.92	674 365	8 299	10.48	584 699
100 " 199 "	7 387	8.50	1 041 988	6 880	8.69	969 190
200 " 499 "	6 986	8.03	2 174 181	6 808	8.60	2 148 208
500 " 999 "	3 712	4.27	2 608 955	3 476	4.39	2 458 403
1 000 " 2 499 "	2 587	2.98	3 994 195	2 654	3.35	4 123 527
2 500 " 4 999 "	891	1.02	3 042 707	898	1.13	3 048 753
5 000 " 9 999 "	280	0.32	1 857 018	260	0.33	1 717 340
10 000 y más has.	51	0.06	780 066	54	0.07	763 378
Totales	86 928	100.00	16 988 408	79 193	100.00	16 533 556

FUENTE: Dirección de Economía Agraria del Ministerio de Ganadería y Agricultura.



necesita menor cantidad de trabajadores rurales. Estos marchan hacia las ciudades a constituir una nueva plebe, semejante a la plebe romana (esta referencia no tiene sentido peyorativo) donde van a crear problemas insolubles de servicios, salubridad, previsión social, creación de industrias artificiales para mantenerlos, nombramientos de burócratas donde no se necesitan, etcétera. La urbe, congestionada por sus propios problemas, recibe el aporte de los que corresponden a los habitantes del medio rural, por lo cual, el problema de la tierra deja de ser un problema rural para tornarse en un problema nacional.

### *Interpretación del cuadro "Distribución de la Tierra".*

El cuadro en cuestión ha sido construido con datos provenientes del Censo General Agropecuario que en el Uruguay se realiza cada cinco años. En el citado Censo sólo se toman en cuenta los predios con una extensión de 1 hectárea o más. Como puede apreciarse, el área censada oscila entre los 16.5 y 17 millones de hectáreas. De esa área, 14.5 millones de hectáreas están dedicadas a la ganadería y el resto a la agricultura. La principal riqueza exportable del Uruguay es la ganadera, constituida por lanas, en primer lugar y carnes. Ambos renglones promedian, anualmente, alrededor del 75% de las exportaciones que realiza Uruguay. Por tal motivo, al analizar la explotación de la tierra, nos referiremos a la explotación pecuaria puesto que la explotación agrícola alcanza para el consumo interno, complementada frecuentemente con importaciones de patatas, trigo, maíz, etcétera. Solamente tiene el Uruguay algunos saldos exportables en materia agrícola proveniente del lino y, últimamente, del arroz.

El número de predios censados ha oscilado entre los 79 133 del Censo de 1966 y 89 130 del Censo de 1956.

La dimensión de los predios muestra claramente los fenómenos del *minifundio* y *latifundio*, en la realidad cruda en que los aspectos cuantitativos tornan poco menos que faltos de gravitación a los cualitativos. En el área del minifundio tenemos que *los predios pequeños* (de 1 a 99 has.) muestran, desde el Censo de 1951 hasta el de 1966, la siguiente realidad: en 1951, de un total de 85 258 predios censados, hay 63 126 cuya superficie media entre 1 y 99 hectáreas, que juntos abarcan un área de apenas el 9.23 del área total: en 1956, de 89 130 predios censados, el 75%, o sea

66 976 predios abarcan apenas un área del 9,48 del total censado; en 1961, de un total de 86 928 predios censados, tenemos que el 75%, otra vez, o sea 65 035 predios, abarcan solamente el 8,77 del área total censada; por fin, en 1966, de un total de 79 193 predios censados, tenemos que 58 163, o sea el 75,5% del total de predios que ocupan únicamente el 7,41 de la superficie total censada. *Éste es, desde el punto de vista que quiera mirarse, un verdadero minifundio.*

En el otro extremo de la realidad, el *latifundio* se muestra a través de las siguientes cifras: tomando en cuenta las áreas de 2 500 hectáreas en adelante tenemos que el Censo de 1951 nos muestra que existen 1 150 predios, es decir, el 1,34 del total de predios, que poseen en total una *superficie* del 34% del total, es decir, más de 5 millones y medio de hectáreas; el Censo de 1961 nos dice que de 1 222 predios de la dimensión tomada en cuenta, apenas 1.4 del total de predios, tienen una superficie equivalente al 33,5% del área total, es decir que estos 1 222 predios ocupan la friolera de casi seis millones de hectáreas; por fin el Censo General Agropecuario de 1966 indica, siempre en los predios de 2 500 hectáreas en adelante, un total de 1 212, los cuales, constituyendo únicamente el 1,53% del total de predios censados, ocupan sin embargo, en cuanto a área, el 33,5% de la superficie censada, es decir que 1 212 predios ocupan una extensión de cinco millones y medio de hectáreas.

Puede verse así, a través de los datos proporcionados por cuatro Censos Agropecuarios quinquenales, sucesivos, que el Uruguay, la Atenas del Plata, la Suiza de América, como se conoce a nuestro país en diversas latitudes, a través de una imagen falseada de la realidad, tiene la tercera parte de su tierra aprovechable dividida en 1 200 predios que deben pertenecer a mucho menos de 1 000 personas. Entretanto, por otra parte, menos de una décima parte de la totalidad de ese territorio censado, está ocupado por más de 60 000 explotaciones, o sea que el 75% de los predios corresponde a un 10% o menos de la tierra aprovechable.

Pero como los formularios del Censo se llenan a razón de uno por cada ocupante resulta que hay muchos que tienen dos o más formularios censales, correspondientes a otros tantos establecimientos, por ello la realidad debe ser todavía mucho más cruda, es decir que, si en vez de referirnos a número de predios nos referimos a *número de personas*, tendremos que la concentración de tierra

en pocas manos es todavía mayor. Con razón alguien los ha llamado “geófagos” (comedores de tierra) a estos compatriotas nuestros.

Los datos que hemos dado, para arribar a la realidad propuesta, deben ser conjugados con el tipo de explotación, con los volúmenes de rendimiento de la explotación, que es la principal, y con el número de personas ocupadas en dicha explotación pecuaria. Pero esto corresponde al tercer vértice del triángulo, o sea

### *6. La explotación de la tierra*

Desde los lejanos días de la Colonia el Uruguay ha sido un país ganadero. Su principal riqueza consiste, desde entonces, en vacas y ovejas. Sus ricas praderas se prestaron, desde el comienzo, para la explotación del vacuno, primero, y del lanar, después. Ya hemos dicho alguna vez que la explotación del ganado vacuno generó un tipo de sociedad e incluso un tipo humano, el gaucho, que difícilmente hubiera nacido fuera de la explotación pecuaria.<sup>8</sup> La misma historia uruguaya, llena de guerras, primero por la independencia y luego entre nacionales, que perdura durante más de un siglo, tal vez hubiera sido diferente, de no mediar el hecho de que, a comienzos del siglo xvii, Hernandarias introdujera la ganadería en el Uruguay. Posteriormente y luego de transcurrido casi un siglo del acontecimiento anterior, se comienza a explotar el lanar, el cual se tornaría más adelante en el origen de nuestra principal riqueza exportable, la lana.

### *La explotación del ganado bovino*

El bovino es el “ganado” por excelencia y se le llama también “ganado mayor”. Mientras que el ovino puede atenderse con reducido personal, a pie y con ayuda de perros, como se hace en muchos países, el bovino requiere la presencia activa del hombre, fundamentalmente la presencia del jinete. Así aparecen unidos, desde el comienzo, el vacuno y el equino, y por ello nuestros próceres grabaron ambas figuras en el escudo nacional, la primera para significar riqueza y la otra, libertad.

Las etapas de la explotación vacuna también son distintas a las del lanar. En aquélla se necesitan una serie de procedimientos antes que el animal esté listo para la faena. Tal peculiaridad hizo

imprescindibles que se realizaran algunas tareas violentas como la “yerra” operación o ceremonia en la cual se castraba, mochaba y marcaba con un hierro candente al animal, ocasión en la que el hombre competía con la bestia en fortaleza, necesitando la ayuda del caballo, para cuya utilización hubo antes que domarlo, tarea también bravía y de sumo riesgo. Este tipo de explotación fue configurando, como ya se dijo, un tipo de hombre y de sociedad.

Aunque la res vacuna se aprovecha totalmente en la actualidad, este aprovechamiento se fue marcando a través de sucesivas etapas:

- 1º se carneaba la res utilizándose únicamente el cuero;
- 2º se comienza a utilizar también el sebo para fabricar velas para el alumbrado público de Montevideo y para fabricar jabones;
- 3º se comienza a utilizar también la carne de la res, salada y seca, en forma de charque o tasajo, la cual se exportaba, principalmente a Cuba.
- 4º a comienzos del siglo xx se comienza a utilizar el procedimiento de enfriado, que permite la conservación y la exportación;
- 5º en la actualidad se aprovecha el 100% de la res.

Interesa destacar el desarrollo del volumen de ganado bovino a lo largo del siglo xx:

<i>Año</i>	<i>Población del Uruguay</i>	<i>Número de vacunos</i>	<i>Relación vacuno-habitante vac. por hab.</i>
1908	1 042 000	8 192 602	7.8
1916	1 378 000	7 802 242	5.6
1924	1 640 000	8 431 613	5.1
1930	1 903 000	7 127 912	3.7
1937	2 093 000	8 926 980	3.9
1946	2 292 000	6 820 939	2.9
1951	2 450 000	8 154 109	3.3
1956	2 500 000	7 433 138	2.8
1961	2 550 000	8 792 428	3.3
1966	2 630 000	8 187 676	3.1

A través de los datos expuestos puede verse que a lo largo del presente siglo la cantidad de ganado vacuno no ha incrementado, en tanto que aumentó la población, disminuyendo así la relación vacuno-habitante. Dicha relación tiene sin embargo un sentido relativo, porque mediante la mestización del ganado y su mejor cuidado, el rendimiento de la res es mayor que a comienzos del siglo. No obstante, el promedio de producción de carne, por cada 1 000 reses, está bastante lejos del que se obtiene en otros países, algunos cerca del nuestro.

Europa .....	1 000 reses rinden por año	70 000 ks. de carne
EE.UU. ....	1 000 " " " "	68 000 " " "
Argentina .....	1 000 " " " "	60 000 " " "
Australia .....	1 000 " " " "	53 000 " " "
Uruguay .....	1 000 " " " "	40 000 " " "

FUENTE: Departamento de Economía Rural del M.G.A.

Pasando por alto los índices de consumo y los volúmenes exportables, vamos a indicar la cantidad de divisas obtenidas en varios años del presente siglo, por concepto de venta de carne y derivados, haciendo constar que el monto promedial se mantiene en la actualidad:

<i>Año</i>	<i>Monto de la export. (en dólares)</i>	<i>Año</i>	<i>Monto de la export. (en dólares)</i>
1944	29 721 000	1945	31 161 000
1946	40 180 000	1947	25 461 000
1948	44 640 000	1949	39 794 000
1950	43 242 000	1951	44 568 000
1952	40 620 000	1953	44 157 000
1954	45 500 000		

FUENTE: Departamento de Economía Rural del M. G. A.

Como puede verse, el volumen de divisas provenientes de la exportación de carnes se ha mantenido sensiblemente igual, con una ligerísima tendencia al aumento, lo cual habla de una producción estancada en el número de animales, en el rendimiento y en los volúmenes exportables.

Este escaso rendimiento se debe, según FAO y el Banco de Reconstrucción y Fomento:

- 1) Reducido porcentaje de vacas de cría (34% del total rodeo).
- 2) Bajo porcentaje de parición (60% de las vacas entoradas).
- 3) Lento crecimiento del ganado desde el nacimiento hasta la faena (macho) o a la utilización para cría (hembra).

Las vaquillonas se entoran a los tres años; los novillos necesitan de 4 a 5 años para estar bien preparados. Se han mejorado las razas pero la alimentación del ganado es deficiente, sobre todo en invierno, debido a que existe poco más de 1 millón de hectáreas de praderas artificiales.

Esta forma de explotación, a razón de  $\frac{1}{2}$  bovino por hectárea, es altamente redituable para el latifundista debido a que los costos de explotación son mínimos, ya que se necesita, promedialmente, un trabajador por cada 1 000 hectáreas de explotación. Aunque el rendimiento por unidad sea bajo, el volumen de la explotación es enorme y el costo bajísimo, lo que le acuerda un rendimiento total neto muy elevado. Se ha demostrado, asimismo, que las inversiones en insumos no son redituables, por lo cual el gran explotador rural no incorpora nuevas técnicas para aumentar su producción, sino que compra más tierra, que es barata y, con poca mano de obra y mal remunerada, sigue obteniendo, en forma individual, un altísimo rendimiento.

### *La explotación del ganado ovino*

Sin perjuicio de comenzar diciendo que durante el siglo pasado y el presente la explotación del lanar siguió la misma tendencia del vacuno, en cuanto al número de animales (alrededor de 2 lanares por hectárea), el mejoramiento de las razas ha sido sensible y por lo tanto el aumento del quilaje de lana por animal, sin que se pierda por eso la característica de explotación extensiva, con las mismas deficientes consecuencias económico-sociales que en el caso de la explotación del vacuno:

Puede verse, en conclusión, como en el caso del vacuno, que ha disminuido la relación lanar-hombre, si bien el volumen de la producción de lanas, casi totalmente destinada a la exportación, se ha duplicado a lo largo de 50 años, como se aprecia a través de las cifras que daremos enseguida.

También se puede hacer notar que el Uruguay, a la par que

<i>Año</i>	<i>Población del Uruguay</i>	<i>Número de Lanares</i>
1908	1 042 000	21 000 000
1930	1 093 000	20 558 124
1937	2 093 000	17 931 327
1946	2 292 000	19 559 325
1951	2 450 000	23 408 642
1956	2 500 000	23 302 633
1961	2 550 000	21 482 089
1966	2 630 000	23 078 537

FUENTE: Departamento de Economía Rural del M. G. A.

ha ido mejorando sus razas, ha ido adaptando las finuras de sus lanas a los requerimientos del mercado internacional. Hoy las principales razas son, por su orden de importancia, las siguientes: Corriedale, Ideal y Merino.

La producción de lana por unidad es de 3.8 kilos, sensiblemente inferior a Nueva Zelandia (5.7 kgrs.) país de condiciones parecidas al Uruguay. La producción de lana, por decenio, ha sido prome-dialmente, la que sigue:

<i>Decenio</i>	<i>Nº de kilos</i>
1911-20	460 000 000
1921-30	499 000 000
1931-40	528 000 000
1941-50	676 000 000
1951-60	863 000 000

FUENTE: Departamento de Economía Rural del M. G. A.

Como puede verse, la producción se ha duplicado en lo que va del siglo. Se exporta casi exclusivamente lana sucia, algo de lana lavada y cierta cantidad industrializada en forma de casimires. Si tomamos en cuenta que el precio promedio en el mercado internacional es aproximadamente de U\$S 1.00 por kilo de lana, tenemos que anualmente el país recibe por la venta del textil unos 80 millones de dólares. Se calcula asimismo que sumados, lana y carnes, constituyen más del 75% del valor exportable del Uruguay. Por eso nos hemos referido principalmente a la carne y lana, por ser los principales renglones generadores de divisas.

El escaso rendimiento de lana por animal, se debe, entre otras cosas a:

- 1º *Inconvenientes climáticos.* La temperatura, uno de los elementos del clima, que en el Uruguay se caracteriza por su

variabilidad, suele descender 20 grados, en un día. Esto acarrea retraso en la majada recién esquilada y, fundamentalmente, mortandad de corderos. Lo mismo ocurre con las granizadas que matan también ovinos adultos. No obstante este inconveniente, el ganadero uruguayo no ha adoptado definitivamente algún tipo de resguardo para la majada recién esquilada.

- 2º *Deficiencias en las pasturas de invierno.* Es de sobre conocida la escasez de pastos en la estación invernal. Esta época de precariedad alimenticia coincide con la de pariciones, cuando la oveja necesita alimento abundante y nutritivo. No existen en nuestro país cultivos de trébol blanco de invierno, como en Nueva Zelandia, ni de leguminosas destinadas a forraje, como se hace en Europa. Esto retrasa considerablemente el crecimiento del animal y el rendimiento en kilos de lana.

### *La población rural*

Complementando los datos referentes a *tenencias, distribución y explotación de la tierra*, veremos rápidamente cómo ha evolucionado la población rural y dentro de ella la *población rural activa*, tomando como base los cuatro últimos Censos Generales Agropecuarios:

#### POBLACIÓN RURAL TOTAL

1951	1956	1961	1966
453 912	413 856	389 850	327 821

#### POBLACIÓN RURAL ACTIVA

1951	1956	1961	1966
323 929	293 057	210 740	191 564

FUENTE: Dirección de Economía Rural del M. G. A. El cuadro precedente (también se podrían haber dado porcentajes), nos muestra cómo el medio rural ha ido perdiendo su población a consecuencia del éxodo campo-ciudad. Pone en evidencia —fundamentalmente— referido concretamente al tema propuesto, que, *sin haberse tecnificado ni aumentado el rendimiento del sector primario* (ganadero, en nuestro caso), *la población rural activa ha ido disminuyendo constantemente*, al punto que, en un lapso de 15 años ha disminuido en 132 365 personas. Sin que sea necesario explicarlo cuantitativamente, nos consta que esta población activa ha ido al sector terciario, puesto que el Uruguay no ha tenido desarrollo industrial (sector secundario) y que esta población se desempeña en actividades circunstanciales e improductivas (vendedores de diarios, recolectores de basura, lustra-botas, etcétera) lejos de su medio de origen, donde su capacitación la tornaría altamente productiva, si se la empleara.



En virtud de la realidad demográfica del Uruguay, con una tasa anual de crecimiento neto que apenas supera el 1%, tenemos que la migración campo-ciudad, *generada por la explotación extensiva de la tierra* se traduce, en la ciudad capital, en un aumento considerable de desocupados, incremento desmedido de los barrios marginales (Cantegriles), macrocefalia, anemia en sus diversas formas, etcétera, lo cual hace que el problema de la tierra (tenencia-explotación-distribución), sea el problema fundamental que enfrenta el Uruguay para su desarrollo.

### RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos tratado de demostrar cómo la división de la población activa en sectores de actividad y su proceso de crecimiento *no se aplica al Uruguay*, pues tratándose de un *país subdesarrollado*, presenta una división sectorial correspondiente a un *país desarrollado*, lo que no está de acuerdo con la realidad.

Comparando la dimensión de los tres sectores de actividad, encontramos que en dos grandes países latinoamericanos, *Brasil y México*, presentan enorme similitud. Hallamos asimismo, que *Estados Unidos y Uruguay*, pese a su desarrollo disímil, tienen sectores productivos de dimensiones casi idénticas.

Estableciendo con carácter previo algunos conceptos tales como *desarrollo, subdesarrollo y sectores productivos*, con finalidad operativa y didáctica, destacamos también la tendencia señalada por Colin Clark de que crece primero el sector primario y al crecer transfiere mano de obra a los restantes. Este proceso, como lo señala el mencionado economista, ocurrió en Estados Unidos entre los años 1820 y 1930, según datos cuantitativos que aporta.

Nosotros tratamos de explicar el anómalo crecimiento de los sectores productivos, debido a las peculiares formas de *tenencia, explotación y distribución de la tierra*, que constituyen en el Uruguay el llamado *problema de la tierra*. Nos propusimos demostrar que no es merced a su crecimiento que el sector primario libera mano de obra hacia los sectores restantes, especialmente el terciario, (existen 236 000 funcionarios públicos en una población activa de alrededor de 1 000 000 de personas y una población total de . . . 2 800 000) sino que esa transferencia de población activa y población rural en general, en forma de expulsión desde el medio rural al urbano se debe a la *explotación extensiva de la tierra, la concen-*

*tración de la tierra en pocas manos y la escasa productividad del sector, es decir que, a medida que disminuye la población rural activa, el sector primario no se tecnifica ni aumenta su producción, sino que, por el contrario, las técnicas continúan siendo obsoletas y la producción se estanca o retrocede.*

Analizando cuantitativamente los elementos constitutivos del llamado problema de la tierra, pasamos revista, en primer lugar, a las diversas *formas de tenencia* de la tierra, encontrando que la *propiedad* de grandes extensiones, de raíz histórica, se sitúa en el origen del problema. Se demuestra, a través de un análisis de los Censos Agropecuarios de los años 1951, 1956, 1961 y 1966 (los Censos Agropecuarios son quinquenales en el Uruguay) que se mantienen casi incólumes las formas de tenencia que vienen desde épocas anteriores a la vigencia del Uruguay como país independiente.

La *distribución de la tierra* muestra asimismo, con total claridad, también a través del análisis cuantitativo en base a datos de los cuatro Censos Agropecuarios citados precedentemente, los fenómenos del *minifundio* y *latifundio*: el primero, mediante el análisis de los predios cuya extensión unitaria se sitúa entre 1 y 99 hectáreas, a los que se llama *pequeñas áreas*. Dichas parcelas, cuyo número oscila alrededor de 65 000, en un total promedio de 85 000 predios censados, comprende un 75% del total de los predios censados, ocupando una extensión que en ninguno de los Censos llega al 10% de la tierra censada que es, promedialmente, de unas 16 500 000 hectáreas; el latifundio se pone en evidencia mediante el análisis de unos 1 200 predios (que corresponderían a menos de 1 000 personas) ocupando una extensión que oscila entre 5 500 000 y 6 000 000 de hectáreas (un 35% del territorio censado), predios cuya extensión es de 2 500 hectáreas y más, lo que muestra la ecuanimidad y aún la benignidad del criterio empleado. Para no alejarnos de la estricta verdad objetiva no hemos querido mencionar otras connotaciones del problema, limitándonos solamente, con fines informativos, a poner algunos ejemplos de personas con 240 000 hectáreas de campo, en un país que es 15 veces más pequeño que la Argentina y 45 veces más pequeño que Brasil. Agregamos que a esas personas se les ha llamado "geófagos" (comedores de tierra).

Seguidamente analizamos la *producción y el rendimiento de la tierra*, haciendo referencia exclusivamente a la explotación pecuaria por las razones siguientes: 1ª) porque las 16:5 millones de hectáreas censadas, 14:5 son explotadas por ganadería; 2ª) porque la agricultura no alcanza (salvo en los rubros arroz y lino) siquiera

a abastecer en forma permanente el mercado interno; 3ª) porque aproximadamente el 75% de las divisas que obtiene Uruguay, provienen de carnes y lanas. Analizando la explotación del lanar y del vacuno puede verse que el *número de animales no ha variado en 60 años* (ganadería extensiva); *que el monto de las exportaciones se mantiene estancado o en retroceso*, frente a un aumento de población y consiguientemente de necesidades; que el rendimiento de lana promedio por animal (3.8 kilos) es aproximadamente la mitad del de Nueva Zelandia (5.7 kilos); que el rendimiento de carne vacuna por cada 1 000 reses se sitúa en 40 000 kilos anuales, en tanto que Argentina (país limítrofe) tiene 60 000 y Europa 70 000.

Por fin nos referimos a la población rural activa, la cual ha ido disminuyendo constantemente, de 324 000 personas ocupadas en el sector primario existentes en 1951 a 191 500 registradas por el Censo de 1966. En cuanto a la población rural total, de 454 000 personas que vivían en el medio rural en 1951, se había llegado, en 1966, a la cifra de 328 000. Tal disminución de la población rural está relacionada con la forma de explotación extensiva de la tierra, sistema que, como lo demostramos, expulsa mano de obra (la explotación pecuaria sólo utiliza un hombre por cada 1 000 hectáreas en las explotaciones medianas y grandes). La población rural activa, se vuelca a la ciudad capital a razón de unas 10 000 personas *por año* (15 000 de población total). Allí por falta de adaptación y escaso desarrollo del sector secundario, no consigue trabajo ni vivienda, yendo a vivir a los "cinturones de miseria" o CANTEGRILES, por lo que, el llamado problema de la tierra en el Uruguay, no constituye solamente un problema de la sociedad rural, sino que es un típico problema nacional.

Todo lo dicho, permite demostrar plenamente la proposición inicial, utilizada como *leit motiv* para explicar un problema de fondo, inserto en la realidad socioeconómica y política del Uruguay actual, cuya desgraciada circunstancia no se entiende muy bien en algunos casos, se soslaya en otros y se oculta por cobardía e inmoralidad con bastante frecuencia.

## ANEXO

**Reglamento provisorio de la provincia  
oriental para el fomento de su campaña  
y seguridad de sus hacendados**

- Art. 1º Facultades del Alcalde Provincial.* El señor Alcalde Provincial, además de sus facultades ordinarias, queda autorizado para distribuir terrenos y velar sobre la tranquilidad del vecindario, siendo el Juez inmediato en todo lo referente a la presente instrucción.
- Art. 2º Designación de Sub Tenientes de Provincia.*
- Art. 3º Jurisdicción de Alcalde Provincial y Sub-Tenientes.*
- Art. 4º Institución de Jueces Pedáneos.*
- Art. 5º Relaciones jerárquicas entre los diversos funcionarios.*
- Art. 6º Adjudicación de tierras. Alcance y destinatarios.* Por ahora el señor Alcalde Provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisarán, cada uno en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles y los terrenos dignos de esta gracia, con prevención que *los más infelices serán los más privilegiados* (subrayado nuestro). En consecuencia los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres podrán ser agraciados en suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la Provincia.

**NOTA:** Aunque el original no los traía, le hemos puesto títulos a los artículos, para facilitar su lectura. También se ha modernizado un tanto el léxico utilizado, por razones obvias respetando íntegramente el sentido del texto original. Asimismo se han transcrito únicamente aquellas disposiciones que tienen relación directa con el tema de nuestro trabajo o que son necesarias para dar una visión más clara de las prescripciones específicas.

- Art. 7º Adjudicación de tierras. Orden de preferencia.* Serán igualmente agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos. Serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros y éstos a cualquier extranjero.
- Art. 8º Adjudicación de tierras. Procedimiento.* Los solicitantes se apersonarán al señor Alcalde Provincial o a los subalternos donde estuviere ubicado el terreno para su población. Estos darán su informe al señor Alcalde Provincial y éste al Gobierno de Montevideo de quien obtendrá la legitimación de la donación y la marca que deba distinguir las haciendas del interesado en lo sucesivo. Para ello, al tiempo de pedir la gracia se informará si el solicitante tiene o no marca: si la tiene quedará constancia en el libro de marcas y si no se le expedirá en la forma acostumbrada.
- Art. 9º Adjudicación de tierras. Procedimiento.* El Gobernador de Montevideo despachará estos rescriptos en la forma que estime más conveniente. Ellos y las marcas serán dados gratuitamente y se obligará al Regidor encargado de los propios de la ciudad que lleve una razón exacta de estas donaciones de la Provincia.
- Art. 10º Adjudicación de tierras. Procedimiento.* Los agraciados serán puestos en posesión desde el momento que se haga la denuncia por el señor Alcalde Provincial o por cualquiera de los subalternos de éste.
- Art. 11º Obligación de construir viviendas.* Después de la posesión, los agraciados serán obligados por el señor Alcalde Provincial y demás subalternos a formar un rancho y dos corrales en el término preciso de dos meses, los que, cumplidos, si se advirtiese omisión, se les reconvenirá para que los efectúen, en un mes más, el que cumplido, si se advierte la misma negligencia, hará que el terreno sea donado a otro vecino más laborioso y benéfico a la Provincia.
- Art. 12º Reparto de tierras de malos europeos y peores americanos.* Los terrenos repartibles son todos aquellos de emigrados, malos europeos y peores americanos, que hasta la fecha no se hallen indultados por el Jefe de la Provincia para poseer sus antiguas propiedades.

- Art. 13º Terrenos repartibles.* Serán igualmente repartibles todos aquellos terrenos que desde el año 1810 hasta el de 1815, en que entraron los orientales a la plaza de Montevideo, hayan sido donados o vendidos por el Gobierno de ella.
- Art. 14º Excepciones a la adjudicación.* En esta clase de terrenos habrá la excepción siguiente: si fueron donados o vendidos a orientales o extraños. Si se tratare de los primeros, se les donará una suerte de estancia conforme al presente Reglamento. Tratándose de los otros, se aplicará en su totalidad el artículo anterior.
- Art. 15º Orden de preferencia en las adjudicaciones.* Para repartir los terrenos de europeos o malos americanos, se tendrá presente si estos son casados o solteros. De éstos todo es disponible. De aquellos se atenderá al número de sus hijos y a fin de que no resulten perjudicados se les dará lo bastante para que puedan mantenerse en lo sucesivo, quedando el resto disponible, si tuviere demasiados terrenos.
- Art. 16º Extensión de los predios adjudicados.* La extensión de los terrenos adjudicables será de legua y media de frente por dos de fondo, en el bien entendido que puede hacerse más o menos extensa la demarcación según la ubicación del terreno, en el que siempre se proporcionarán aguadas y, si lo permite el lugar, límites fijos, —quedando librado al buen criterio de los Comisionados economizar el terreno en lo posible y evitar en lo sucesivo desavenencias entre vecinos.
- Art. 17º Límites de las áreas adjudicadas.* El Gobierno, el Alcalde Provincial y demás subalternos velarán para que los agraciados no posean más que una suerte de estancia, pudiendo sin embargo ser agraciados quienes no posean sino una suerte de chacra; podrán también ser agraciados los americanos que quisiesen mudar de posición, dejando la chacra que tienen a beneficio de la Provincia.
- Art. 18º Reservas de tierra para uso público.*
- Art. 19º Prohibición de enajenar y sanciones.* Los agraciados no podrán enajenar o vender estas suertes de estancia ni contraer sobre ellas débito alguno, bajo pena de nulidad,

hasta el arreglo formal de la Provincia, en cuya oportunidad se establecerá lo que conviniere.

- Art. 20º Registro de posesiones adjudicadas.* El Cabildo o quien éste comisione me comunicará en forma de documento el número de agraciados y detalle de las posesiones adjudicadas, para mi conocimiento.
- Art. 21º Legitimación de títulos anteriores.* Cualquier terreno anteriormente adjudicado quedará comprendido en el presente Reglamento, debiendo los interesados recabar, por medio del señor Alcalde Provincial su legitimación, en la forma arriba expuesta, al Cabildo de Montevideo.
- Art. 22º Distribución de haciendas.* Para facilitar el adelanto de estos agraciados, quedan facultados, el Alcalde Provincial y los tres subtenientes de Provincia, quienes únicamente podrán autorizar a que dichos agraciados se reúnan y saquen animales, tanto vacunos como caballares de las mismas estancias de los europeos o malos americanos que se hallen en sus respectivas jurisdicciones. De ninguna manera se permitirá que ellos, por sí solos, lo hagan: siempre se les señalará un Juez pedáneo u otro comisionado para que no perjudiquen las haciendas y que éstas se distribuyan equitativamente entre los concurrentes, debiendo asimismo cuidar, tanto el Alcalde Provincial como sus subalternos, que dicho ganado se destine, con exclusividad, a ser amansado, castrado e integrado al rodeo.
- Art. 23º Prohibición de matanza de ganados ajenos.* También prohibirán a los hacendados que efectúen matanza de ganado, si no acreditan que son de su propiedad. En caso contrario serán decomisados todos sus productos y puestos a disposición del Gobierno.
- Art. 24º Prohibición de matanza de vientres.* En atención a la escasez de ganado que experimenta la Provincia, se prohibirá todo embarque hacia Portugal. Asimismo se les prohibirá a los hacendados la faena de ganado hembra hasta el restablecimiento de la campaña.
- Art. 25º Aprehensión de vagabundos y malhechores.* Para dichos fines, así como para desterrar los vagabundos, aprehender malhechores y desertores se le darán al señor Alcalde

Provincial ocho hombres y un sargento y a cada Teniente de Provincia, cuatro soldados y un cabo. El Cabildo dispondrá si tales milicias se designarán entre los vecinos.

*Art. 26º Delimitación de competencias de los Alcaldes.*

*Art. 27º Requisitos para circulación de las personas.* Los destinatarios de esta Comisión no tendrán otro ejercicio que distribuir terrenos, propender a su fomento, velar sobre la aprehensión de los vagos, remitiéndolos a este Cuartel General o al Gobierno de Montevideo, para el servicio de las armas. En consecuencia los hacendados darán papeletas a sus peones, y los que se hallaren sin ese requisito y sin otro ejercicio que vagar, serán remitidos en la forma expresada.

*Art. 28º Desertores.*

*Art. 29º Delitos. Proceso y competencias.* Serán igualmente remitidos por el subalterno al Alcalde Provincial, cualquiera que cometiera algún homicidio, hurto o violencia, con cualquier vecino de su jurisdicción. Al efecto lo remitirá asegurado ante el señor Alcalde Provincial y éste al Gobierno de Montevideo, para que tome los informes convenientes y proceda al castigo según el delito.

Cuartel General, a 10 de septiembre de 1815.

1 "El Uruguay en Cifras", Aldo Solari y otros (Montevideo, 1966, p. 74).

2 "El Uruguay en Cifras", ya citado.

3 "The Conditions of Economic Progress" (Londres, 1940, p. 1).

4 "The Conditions of Economic Progress" (pp. 179-180).

5 "Sociología Rural Nacional", Aldo Solari. Edic. FDCC, 1958, p. 261.

6 "La Revolución Agraria Artiguista", EPU, 1969.

7 "Cantegriles". Mario Bon Espasandín. Montevideo, 1963.

8 "La explotación ganadera y su influencia en el carácter y cultura nacionales". M. Bon Espasandín. Revista *Estudios Agrarios*, año II, núm. 6, México, 1963, pp. 127 y sigs.