



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Innovación para el acceso y la seguridad de la tenencia en Uruguay



© INC

Buenas prácticas en la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra,
la pesca y los bosques





Cambio de orientación de las políticas públicas en la institucionalidad agraria

Las instituciones uruguayas responsables de la gestión de la tierra y del desarrollo rural, han tenido en los últimos años un accionar muy enfocado en el reforzamiento de políticas públicas para la agricultura familiar, la inclusión económica y la gobernanza responsable de la tenencia. El Instituto Nacional de Colonización (INC) es una de las instituciones que ha tomado mayor protagonismo en este aspecto, encargándose principalmente del acceso seguro a los derechos de tenencia de pequeños agricultores y asalariados rurales.

Desde 2005 el estado uruguayo, atendiendo al concepto de la tierra como bien social y patrimonio del Estado, potenció la compra de tierras para arriendo, posibilitando el acceso a la tierra de familias productoras y asalariados rurales, con un enfoque de desarrollo rural inclusivo.

El INC y las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT)

“Las acciones del Instituto Nacional de Colonización para la tenencia de la tierra se adecúan a los marcos de las DVGT, siendo un ejemplo el punto 4.1, donde se insta a los Estados a acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya, entre otras cosas, la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial.”

Destaca también el punto 5.1, donde se remarca que los Estados deben *“crear y mantener unos marcos de políticas, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.”*

Asimismo las DVGT, en su punto 26.2, apuntan a crear plataformas a nivel local, nacional y regional, mediante un proceso integrador, participativo, sensible a las cuestiones de género, eficaz y sostenible.



El accionar del Instituto Nacional de Colonización

El Instituto Nacional de Colonización (INC) es el ente autónomo de referencia en materia de política de tierras y su acción se inscribe en la Ley de Colonización (11 029), del año 1948 y sus modificaciones posteriores.

El INC otorga disposiciones e instrumentos para posibilitar el acceso, uso y control de la tierra, así como herramientas para el desarrollo rural a colonos, es decir productores agropecuarios que desarrollan actividades socioeconómicas y productivas en tierras que son propiedad del estado o que están afectadas por la ley.

Este instituto ha encaminado su acción a la distribución equitativa de la tierra para la disminución de la pobreza, contribuyendo al desarrollo rural en el país, aplicando políticas y acciones efectivas orientadas a los sectores más vulnerables del medio rural, siendo los pilares fundamentales de su accionar una voluntad política fuerte y un sistema de arriendo de tierras, manteniendo la propiedad del Estado.





Acciones innovadoras en materia de tenencia de tierra en Uruguay

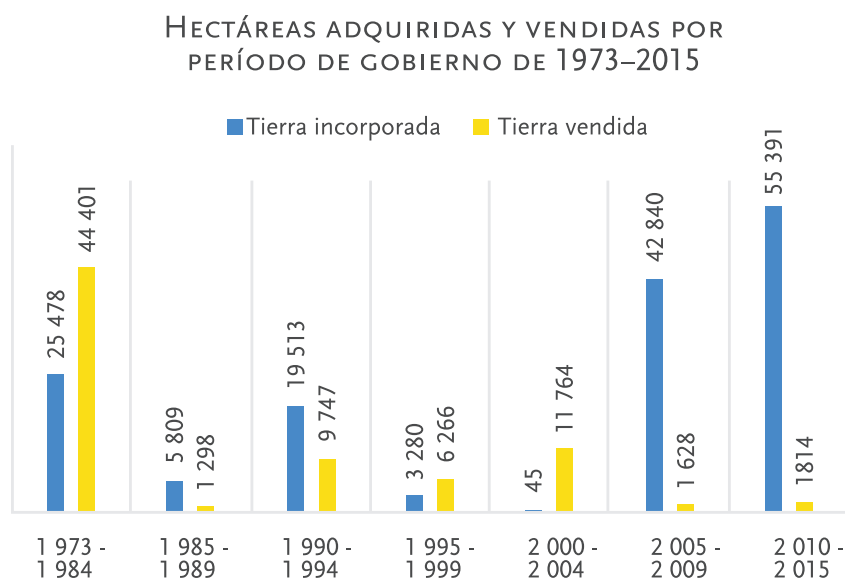
► La tierra como patrimonio social

A partir de 2005 la orientación de las políticas públicas cambió, redefiniéndose los roles de la institucionalidad agropecuaria uruguaya. El INC tuvo una acción más contundente en materia de compra de tierras, incorporando 98 mil hectáreas como patrimonio del Estado en 10 años (2005-2015).

En esta nueva etapa, se innovó en materia de gestión y gobernanza de la tierra, manteniéndose esta como bien del Estado, el cual la dispuso al arriendo para agricultores familiares y asalariados rurales, bajo la concepción de la tierra como bien social.

Este accionar permitió mantener la tierra como patrimonio del Estado e implementar una política de tierras enfocada en los sectores más vulnerables del medio rural.

Figura 1. Hectáreas adquiridas y vendidas por periodo de gobierno



Fuente: Elaboración FAO RLC a partir de datos del Instituto Nacional de Colonización



► Políticas de arriendo de tierras

La política que favorece el acceso a la tierra, que se rige por la Ley de Colonización (11 029), tiene dos modalidades básicas de aplicación: la venta de tierras y el arrendamiento.

Sin embargo, desde 2005 se fomentó la modalidad de arriendo para fortalecer el acceso de los pequeños agricultores a la tierra. Esta política de arriendo es de largo plazo, brinda estabilidad y puede ser transferible a los hijos de las familias beneficiarias.

En el caso de colonos que tienen tierra en propiedad, la misma está afectada por la Ley 11 029, la cual establece que la propiedad privada está limitada en función del interés común. Tanto los propietarios como quienes arriendan tierras al INC, deben explotar la tierra directamente, residir en las fracciones, conservar los recursos naturales, entre otros cumplimientos que establece la ley.

Para todos los casos, los arrendamientos, las ventas en propiedad y las transferencias a hijos, es necesario que quienes quieren acceder a la tierra tengan un perfil de colono, ya sean productores familiares o asalariados rurales.



Requisitos para inscribirse como solicitante de tierras

El Artículo 59 de la Ley de Colonización establece los requisitos para inscribirse como solicitante de tierras, como tener la ciudadanía legal del país (18 años).

Para acceder a una fracción de tierra, en cualquier parte del territorio nacional, se realizan llamados abiertos y públicos, donde los requisitos se hacen más específicos, dependiendo de la zona, la superficie del predio y sus instalaciones.

La selección de los beneficiarios de la política de tierras, es llevada adelante por un equipo técnico interdisciplinario, y la misma se realiza en función de diferentes variables como las condiciones socioeconómicas, edad, género y orientación productiva del predio.

La prioridad está dirigida a núcleos familiares jóvenes, donde trabajen las mujeres en la actividad productiva y existan propuestas asociativas con diferente grado de formalización. Tras la primera selección (preselección) se realizan entrevistas en profundidad y se releva información secundaria.

Este procedimiento finaliza con un informe de prelación de los aspirantes que el Directorio del INC analiza y resuelve para la adjudicación de las tierras.





Acceso colectivo a la tierra

A partir de 2005, especialmente en el año 2010, se ha promovido el acceso de forma colectiva, posibilitando que asalariados y rurales accedan a la tierra con seguridad de tenencia, y fortaleciendo los emprendimientos de la producción familiar.

Con esta modalidad de acceso se busca promover redes de cooperación entre los colectivos y sus integrantes, fomentar los procesos de organización, así como promover valores cooperativos y solidarios, fortaleciendo la base de una sociedad más justa que distribuya la riqueza generada.

El desarrollo de estos emprendimientos se basa en la capacitación social, económica y productiva que fortalece la viabilidad de las propuestas. Se han promovido las capacidades necesarias para afrontar y desarrollar nuevos modelos de gestión, no sólo con colonos sino también en los equipos técnicos y dentro de las propias instituciones.



Descentralización y articulación institucional

A partir de 2007 el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) llevó a cabo un proceso de descentralización y articulación de políticas agropecuarias con base departamental, creándose diferentes espacios de gobernanza dependientes de este Ministerio.

- ▶ El Consejo Agropecuario Nacional
- ▶ Los Consejos Agropecuarios Departamentales: donde dialogan delegados de la institucionalidad pública agropecuaria
- ▶ Mesas de Desarrollo Rural, integradas por representantes de las organizaciones agropecuarias

Estos espacios, fueron creados por la Ley 18 126 y la participación del INC está prevista en la misma. Ahí se dialogan y discuten a distintos niveles las problemáticas asociadas a los territorios, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales y canalizándolas a la institucionalidad pública.

Este trabajo interinstitucional ha permitido cubrir también servicios necesarios de ocupación y desempeño de la actividad económica de los grupos asentados en los predios, es decir aspectos no sólo productivos sino sociales, organizativos y territoriales.

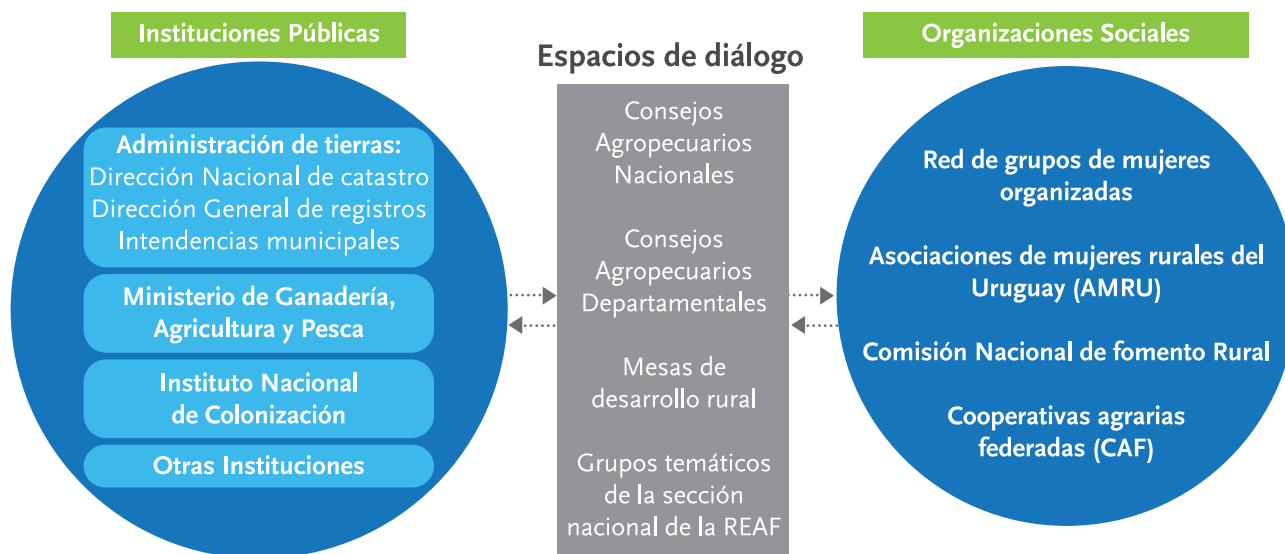
Las mesas de desarrollo rural: una herramienta fundamental para el diálogo

Las mesas de desarrollo rural son espacios de participación y diálogo entre las diferentes partes interesadas del gobierno y la sociedad civil, y sirven como espacios consultivos y evaluadores de la política pública rural.

Actualmente funcionan 40 Mesas de Desarrollo Rural en todo el territorio nacional, es decir, más de una mesa por cada uno de los 19 departamentos, en las que participan entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil, junto con la institucionalidad pública.



Figura 2: Articular la gobernanza responsable: espacios de diálogos



Fuente: Elaboración FAO a partir de información del MGAP.

Desde 2004, en un ámbito supranacional, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (Mercosur) ha fomentado el diálogo político entre instituciones y sociedad civil con varios enfoques temáticos, incluyendo la tenencia de la tierra.

Este espacio favorece que prácticas exitosas en todos los países sean debatidas en distintos niveles y alienta a la discusión de problemas de base entre organizaciones e instituciones para su posterior solución mediante marcos políticos.

Este espacio supranacional ha promovido una estructuración correspondiente al nivel nacional uruguayo. Así se conformó en 2006, la Sección Nacional de la REAF-Uruguay, que incluye un grupo temático de políticas fundiarias, acceso a la tierra y reforma agraria.

Este grupo junto con las instituciones nacionales, las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y organizaciones de la producción familiar y de asalariados rurales, conforman las instancias de diálogo en el país.

Enfoque de género en las políticas para el acceso a la tierra y a los recursos productivos

La principal institución encargada de incluir el enfoque de género de manera transversal en otras instituciones uruguayas es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

El INC ha desarrollado una política de promoción de la inclusión de las mujeres colonas y mujeres jóvenes a través de la cotitularidad, que ha sido implementada desde el final de 2014. Asimismo, el INC ha realizado capacitaciones a sus funcionarios sobre equidad de género.



► La cotitularidad:

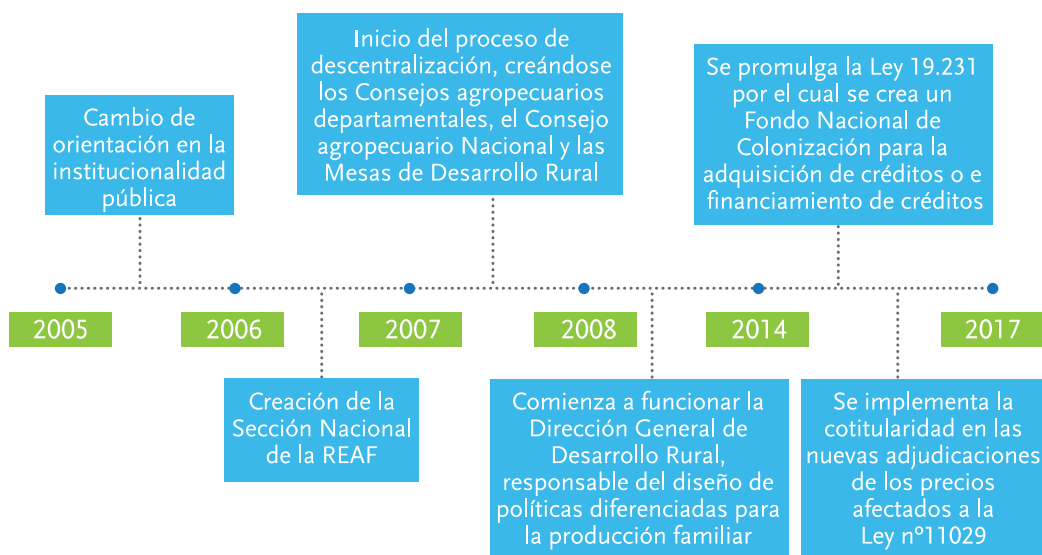
La cotitularidad representa un avance hacia la igualdad en el acceso a la tierra y refuerza la noción de responsabilidad familiar compartida, de igual manera promueve el empoderamiento de la mujer, su reconocimiento social y su autonomía económica.

El INC implementó la titularidad conjunta o cotitularidad, en la adjudicación de los predios afectados por la Ley de Colonización como medida para corregir la inequidad en el acceso a la tierra, a partir del 2014.

Con esta medida ambos cónyuges o concubinos se inscriben como titulares y responsables del arrendamiento de la tierra, lo que permite fortalecer y garantizar la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres.

Dicha medida se implementa cuando ambos miembros de la pareja dedican la mayoría de su tiempo al trabajo en el hogar y a la explotación familiar, siendo la principal fuente de ingresos la explotación productiva.

Figura 3. Avances sobre la tenencia de la tierra en Uruguay



Fuente: Instituto Nacional de Colonización





Retos a enfrentar

Las medidas llevadas a cabo por la institucionalidad uruguaya son un buen ejemplo de una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Sin embargo, aún quedan retos por afrontar, algunos de ellos son:

- ▶ Mejorar el acceso y uso de la tierra para jóvenes y mujeres, así como el fomento de su inclusión en actividades productivas.
- ▶ Profundizar el fomento de la participación de los sectores más vulnerables del medio rural en el control del uso de la tierra, tanto desde la perspectiva ambiental, como económica.
- ▶ Fortalecer procesos de inclusión de los sectores más vulnerables del medio rural.



Conclusiones:

En Uruguay la voluntad política en favor a las familias rurales, productoras y asalariadas, más desfavorecidas se ha materializado en acciones y políticas que ejemplifican la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra.

El fomento de la articulación interinstitucional, la creación de espacios de diálogo, así como el fomento de herramientas para una equitativa distribución de la tierra, han facilitado el acceso de sectores más desfavorecidos, avanzando así a un desarrollo económico y social.

El impulso de una descentralización bien articulada ha permitido la eficiencia en el accionar institucional, y un mayor acercamiento a los sectores rurales por parte de las instituciones. Asimismo, los espacios de diálogo han visibilizado las problemáticas de los productores y asalariados rurales, permitiendo el avance hacia un marco normativo e institucional para la producción de políticas voluntarias e innovadoras.

Y por último, la visión de la tierra como bien del estado, y su distribución mediante el arriendo, han supuesto un accionar innovador en materia de gobernanza responsable de la tierra, en el camino hacia un desarrollo rural inclusivo.



Algunos derechos reservados. Esta obra está bajo una licencia de [CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)

