

Montevideo, Uruguay

Enero de 2013

## LA CUESTIÓN AGRARIA EN URUGUAY

**Gabriel Oyhantçabal**

*\* Ingeniero Agrónomo, docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Universidad de la República. Uruguay.*

***El autor asegura que hay contradicciones flagrantes entre el discurso y la práctica del gobierno del presidente Mujica en Uruguay, poniendo como principal ejemplo que “Los principales referentes del segundo gobierno del Frente Amplio, mediante ejercicios retóricos verdaderamente admirables, intentan enmarcar sus políticas agrarias como parte de la vía al socialismo” mientras que, en la realidad, esas transformaciones no existen. A lo largo del artículo, Gabriel Oyhantçabal describe y analiza la situación uruguaya para probar su aseveración. Probablemente hay otras visiones sobre la situación de Uruguay en esta área, invitamos a nuestros lectores y lectoras a compartir sus análisis al respecto.***

Daniel Olesker, Ministro de Desarrollo Social señaló que en Uruguay “los ejes de la transformación tienen que ver con la redistribución de la riqueza, las reformas protosocialistas, la economía social, la participación social que genera poder popular, no con mayor estatización a ultranzas. Y es en ese camino que transitó el primer gobierno del frente, en ese camino transita este gobierno y en ese camino transitará el tercer gobierno del frente amplio” ([politicalatinoamericana.sociales.uba.ar/files/2011/05/olesker.pdf](http://politicalatinoamericana.sociales.uba.ar/files/2011/05/olesker.pdf)). Por su parte Lucía Topolansky, senadora y primera dama de Uruguay, en declaraciones al programa Visión 7 Internacional (<http://www.youtube.com/watch?v=-5fYr1amdyk>) habló de las “reformas socialistas” del actual gobierno del Frente Amplio poniendo como principales ejemplos la creación de un fondo para el financiamiento de emprendimientos cooperativos (FONDES), la aprobación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR, Ley 18.876) y el accionar del Instituto Nacional de Colonización (INC), ente público estatal creado en 1948 por la Ley 11.029 con el objeto de promover “la racional distribución de la tierra”, que ha fundado nuevas colonias en el medio rural.

Parecería que en nuestro país estamos transitando por profundas transformaciones sociales de la mano de una firme política estatal de distribución de tierras, que incluso supera en mérito las acciones del gobierno bolivariano de Hugo Chávez Frías. Sin embargo, y como nos advierte la propia Topolansky en la entrevista ya mencionada: “una verdad a medias, una descontextualización son formas de mentira”. Por eso, nos parece importante hacer el esfuerzo de ver la realidad desde otra óptica más contextualizada.



## **La ofensiva del capital y la política colonizadora**

Lejos de esa romántica visión colonizadora, en la última década hemos asistido a una profunda transformación de la estructura nacional de la mano de la expansión e intensificación de las relaciones capitalistas en el campo, con el protagonismo de empresas regionales y transnacionales financiadas por el capital financiero. Estamos asistiendo al desembarco del agronegocio en rubros como la soja, el trigo, la forestación, la ganadería y el arroz, todos rubros orientados a la exportación que acumularon en 2011 un total de 3.200 millones de dólares, 40% de las exportaciones.

En el caso de la forestación, y a partir de una política de promoción y subsidios aprobada en 1987 por la Ley 15.939 votada por todos los partidos políticos, hemos llegado a un escenario en el cual tres empresas extranjeras (UPM de Finlandia, el consorcio Montes del Plata propiedad de Arauco de Chile y Stora Enzo de Suecia, y Weyerhaeuser de EE.UU.) controlan 650.000 hectáreas, lo que representa cerca del 70% de la superficie forestada en el país. Estas mismas empresas también controlan la fase industrial y de comercialización: UPM (ex-Botnia) y Montes del Plata montaron, gracias a la concesión estatal (del gobierno de Jorge Batlle en el caso de Botnia y de Tabaré Vázquez en el caso de Montes del Plata), de zonas francas libres de impuestos, mega-industrias de producción de pulpa de celulosa.

En el caso de la agricultura (soja y trigo fundamentalmente) 8 empresas, 7 extranjeras y una nacional, controlan 600.000 hectáreas, 50% del área sembrada. Asimismo las principales transnacionales agrícolas están presentes en Uruguay, en particular controlando la venta de insumos (Monsanto, Nidera, BASF) y el acopio y comercialización de los granos (Cargill, ADM, Bunge).

En los casos de ganadería y el arroz existe una gran concentración en la fase industrial, controlada fundamentalmente por capitales brasileños: en la industria cárnica cerca del 48% de la faena y 60% de las exportaciones (en manos de las empresas Marfrig, JBS-Friboi, Minerva) y el 50% en la industria arroceras, rubro en el cual empresas brasileras también controlan buena parte de la fase agrícola (Ver Radiografía del agronegocio sojero de Oyhançabal y Narbondo, 2011).

La ofensiva desbocada del capital transnacional en el sector agropecuario provocó un intenso dinamismo en el mercado de tierras tanto en la compra/venta como en los arrendamientos. Esta situación no es exclusiva de Uruguay, por el contrario se trata de un proceso regional. América del Sur es una de las zonas del planeta más codiciadas por los compradores de tierra, lo que agudiza la concentración de la tierra en la zona del mundo donde este recurso está peor distribuido (Informe del Banco Mundial de 2010 *Rising Global Interest in Farmland*).

En el contexto regional, Uruguay es de los destinos más interesantes para los grandes inversores por la acumulación de cualidades agroecológicas (suelos fértiles, régimen de lluvias regular, temperaturas templadas), bajos precios relativos de la tierra en comparación con Brasil y Argentina, y gran disponibilidad de tierras. Entre el 2000 y el 2010 se comercializaron 6,4 millones de hectáreas (600.000 hectáreas por año) lo que representa más del 33% del territorio nacional (con 16,4 millones de hectáreas productivas). El precio de la tierra se quintuplicó pasando de 450 a 3600 dólares la hectárea entre el 2000 y mediados de 2012, mientras que en el balance de las transacciones de compra-venta entre 2000 y 2008 las personas físicas (muchas de ellas uruguayas) vendieron 1,8 millones de hectáreas, mientras las sociedades anónimas compraron 1,7 millones de hectáreas.

Las cifras preliminares ofrecidas por el Censo General Agropecuario realizado en 2011 no hacen más que confirmar el proceso: entre 2000 y 2011 los uruguayos pasaron de controlar del 90,4% al 53,9% de la superficie productiva nacional, mientras que las personas jurídicas (sociedades anónimas en su mayoría) pasaron de controlar 1% a un 43,1% del territorio, apropiándose de casi 7 millones de

hectáreas en sólo 11 años; mientras tanto la concentración de la tierra aumentó siendo que el 70% de los productores más chicos controlan sólo el 10% de la superficie, al tiempo que el 10% más grande acapara el 61% de la superficie nacional.

Algo similar sucedió en el mercado de arrendamientos, para lo cual fue fundamental la Ley 16.223 aprobada en 1991 que derogó el plazo mínimo para el arrendamiento de tierras. Entre el 2000 y el 2010 se registraron incrementos significativos en la superficie arrendada que acumuló en el período 7,3 millones de hectáreas, con un promedio anual que pasó de 400.000 a 1.100.000 hectáreas, al tiempo que la renta de la tierra pasó de 28 a 190 dólares por hectárea entre el 2000 y mediados de 2012. Este dinamismo representó un desembolso por concepto de operaciones de compraventa de 6.300 millones de dólares, y por concepto de operaciones de arrendamiento de 520 millones de dólares (Ver informes del mercado de tierras de la Dirección de Estadística Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el informe del investigador uruguayo Diego Piñeiro elaborado para la FAO en 2010 “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina”: el caso de Uruguay”).

¿Cuál es entonces el balance entre la política colonizadora “socialista” del gobierno del Frente Amplio y el actual dinamismo del mercado de tierras? Reduciendo el período de análisis a los primeros seis años de gobierno del Frente Amplio (2005-2010) tenemos que las operaciones de compraventa ascendieron a un total de 3,72 millones de hectáreas, mientras que las operaciones de arrendamiento alcanzaron 4,85 millones de hectáreas. Por su parte, y según informa en su página web el Instituto Nacional de Colonización (INC), en el período 1989-2011 la incorporación de tierras al ente fue de 24.301 hectáreas, aunque Andrés Berterreche, director del INC, sostiene que durante el gobierno de Tabaré Vázquez se adquirieron 45.000 hectáreas.

Asumiendo la cifra de Berterreche tenemos que entre el 2005 y el 2010 la política estatal de colonización representó el 1,21% de las operaciones de compraventa y el 0,93% de las operaciones de arrendamiento. Es decir que por cada hectárea colonizada en el período 2005-2010 se vendieron 83 hectáreas y se arrendaron 108 hectáreas. Para el período 2000-2010: mientras el área colonizada representa la superficie del departamento de Montevideo (el más pequeño del país), el área transada en operaciones de compraventa equivale a los 6 departamentos del litoral, y de ese total el 40% fue adquirido por sociedades anónimas, mientras que el área transada en operaciones de arrendamiento equivale a los 6 departamentos del centro y noreste del país.

### **“Pusimos un tibio impuesto a la tierra”**

De ese modo definió la senadora Topolansky en la entrevista mencionada al Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR) aprobado en el Parlamento por la bancada oficialista a fines de 2011. Este impuesto, furibundamente rechazado por las gremiales de la burguesía agraria nacional y transnacional, los partidos de derecha y “sus” medios de comunicación, tiene por objetivo “captar para la sociedad parte de la valorización de la tierra y desalentar su proceso de concentrador”.

En la justificación del proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo señaló que en vez de los cuatro dólares por hectárea que en la actualidad se paga por concepto de contribución inmobiliaria rural, los propietarios de la tierra deberían tributar 16 dólares por hectárea, al tiempo que afirma que la propiedad de la tierra en Uruguay está mucho más concentrada que los ingresos, en la medida que mientras el 10% de los uruguayos más ricos percibe 30,5% del ingreso total, el 10% de los productores más grandes es propietario del 64% de la tierra. La Ley aprobada prevé por un lado, la creación de un impuesto progresivo que gravará a los propietarios de extensiones mayores a las 2000 hectáreas de productividad media, lo que abarca alrededor de 1200 empresarios y recaudará aproximadamente 60 millones de dólares al año.

Luego de diversas presiones internas y externas al gobierno, éste resolvió destinar el total de lo recaudado para la construcción de caminos rurales. Por otro lado, la Ley modifica el régimen de liquidación de impuestos (IRPF e IRAE) para captar recursos de la valorización de los inmuebles rurales con destino al INC, en un monto que rondará entre los 12 y los 20 millones de dólares al año. ¿Podrá la Ley, tal como establece en la exposición de motivos, desacelerar el proceso concentrador y favorecer una política redistributiva?

Para tener un punto de referencia, en 2011 la recaudación impositiva proveniente del sector agropecuario ascendió a 266 millones de dólares, lo que representó el 6,5% del PBI sectorial, cuando el conjunto de la economía tributa alrededor del 17% del PBI según datos de la Dirección General Impositiva (DGI), y sólo el 3,2% del total recaudado por el Estado uruguayo (8.300 millones de dólares). Es conocido que en Uruguay la carga tributaria mayor es sobre el consumo (63,2% de la recaudación total) y las rentas personales (13,7%), mientras que el capital aporta por concepto de rentas empresariales 13,2% del total y por concepto de impuestos a la propiedad 6,5% del total. Las cifras preliminares de la recaudación del impuesto en 2012 son elocuentes: recaudó 39 millones de dólares, llevando la presión fiscal en el agro al 8% del PBI. Cabe destacar que al mismo tiempo que se aprobó el ICIR se eliminó un impuesto municipal que pagaban los productores agropecuarios, de forma tal que en 2012 se dejaron de recaudar cerca de 28 millones de dólares. ¿Cuál fue entonces el balance del ICIR en 2012? 10 millones de dólares más para las arcas del Estado.

Es por lo tanto inverosímil afirmar que el impuesto tendría un efecto redistribuidor. Al mismo tiempo, tampoco opone mayores dificultades a la continuación del proceso de concentrador, en tanto no establece ninguna medida efectiva que regule el mercado de tierras. Concedámosle al gobierno el hecho de que en nuestro país la concentración de la tierra es un fenómeno histórico, y que mientras en 1885 sólo 4.000 estancias concentraban el 60% de la tierra, en el año 2000 la misma cantidad concentraba el 55%. No obstante, ninguna medida de fondo ha sido adoptada en los 7 años de gobierno del Frente Amplio para modificar esta situación, que ha llevado a que la tierra concentrada por las 4000 estancias más grandes subiera a 61%. Por el contrario, el gobierno impulsa decididamente políticas de fomento a la inversión extranjera responsables en buena medida del avance desenfrenado de los agronegocios.

### Deconstruir la hiperrealidad

El escenario parece claro. La apuesta predominante del gobierno del Frente Amplio se ciñe a generar un clima de inversiones lo más ameno posible para el capital extranjero, y este elige los sectores de la economía que mayor rentabilidad ofrecen en el menor tiempo posible (esta es la lógica del capital). De esta forma, no se trata de factores externos ni de la “herencia maldita”, sino que por el contrario son las propias opciones estratégicas del Frente Amplio las que promueven la llegada masiva de capitales al sector agropecuario, y que tienen como consecuencia previsible la tendencia a la concentración de la tierra.

En este escenario las políticas colonizadoras y tributarias antes reseñadas lejos están de afectar la dinámica general de acumulación de capital. Ni siquiera representan, y muy a pesar de las ilusiones de la senadora, “islas de socialismo en un mar capitalista”, ya que estos emprendimientos deben competir de forma subordinada en el mercado capitalista. Como mucho, estamos ante políticas compensatorias que de forma parcial y muy limitada suavizan algunas de las aristas del modelo de desarrollo escogido.

Seguramente, la principal “virtud” de estas medidas refiere al efecto simbólico que generan en la base social frenteamplista, y que son parte de la estrategia orientada a construir un imaginario en el cual el

Frente Amplio se legitima como la única fuerza política del cambio. Sin embargo, si de transformaciones y socialismo viene la mano, parece fundamental empezar por interpelar esta hiper realidad socialista de los actuales gobernantes con los hechos “puros y duros” de su propia gestión.