

# ESTADO DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN URUGUAY Y FUENTES PARA SU ESTUDIO

María Inés Moraes\*

**E**ste artículo se propone brindar al lector un estado del conocimiento sobre el sector agropecuario en Uruguay, y orientarlo en cuanto a las principales fuentes para su estudio. Por la amplitud de la tarea, he optado por presentar una visión general de rasgos y problemas, donde son sacrificados la profundidad y la particularidad que requiere, sin duda, la mayor parte de ellos. En primer lugar, intentaré dar una idea del significado histórico que el sector ha tenido para el país; seguidamente, describiré algunos de sus rasgos estructurales; a continuación, intentaré sintetizar los principales debates en torno al problema central, la cuestión del estancamiento sectorial; y finalmente, abordaré la cuestión de las fuentes.

Debido a que la bibliografía sobre el sector agropecuario, en un país donde éste ha tenido tanto peso económico y social, es tan múltiple como polifacética, he renunciado a la tarea de analizar y comentar la bibliografía. En cambio, he procurado remitir al lector, mediante el desgraciado pero inevitable recurso de las notas al pie a las principales obras sobre los diversos puntos de interés que integran este rico campo de estudio

## SIGNIFICADO HISTÓRICO DEL SECTOR AGRARIO EN URUGUAY

El sector agropecuario tiene una importancia fundamental en relación con el pasado y el presente de Uruguay. Hacia el año 1600, las tierras que hoy constituyen este país, aún eran consideradas “tierras sin ningún provecho por la corona

\* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

española”. Carente de yacimientos minerales, escasamente poblado por indígenas más o menos ariscos y que aún no practicaban la agricultura, el territorio platense ubicado al este del río Uruguay permanecía prácticamente intocado por la colonización española casi 90 años después de su descubrimiento, debido además al escaso atractivo que unas praderas semidesiertas ejercían sobre los conquistadores peninsulares. Fue precisamente la introducción de unas reses bovinas, en los albores del siglo XVII, por iniciativa de un criollo que era gobernador de Asunción, y la posterior multiplicación de las mismas sobre el actual territorio uruguayo, lo que valorizó la tierra, atrajo a los hombres blancos y, finalmente, hizo posible el poblamiento europeo de la comarca, dando inicio al ciclo histórico del actual Uruguay. La ganadería, aún hoy su principal actividad agropecuaria, inició así su historia, y con ella, la del país entero.<sup>1</sup>

Pero la importancia del sector agropecuario no se limita sin embargo, al carácter fundacional de la actividad ganadera. A lo largo de los siglos siguientes, la ganadería se constituyó en su principal actividad económica al definir la inserción internacional del país, por la vía de las exportaciones de cueros secos y salados (único rubro de exportación hasta la segunda mitad del siglo XIX), de lanas (sumada a los cueros desde 1860) y de carnes, también desde la segunda mitad del siglo pasado. Así, Uruguay se insertó en los mercados internacionales como país exportador de productos pecuarios y mantuvo intocado este perfil exportador hasta hace sólo dos décadas. En la medida en que, hasta bien entrado el siglo XX el principal ingreso del Estado fueron las rentas aduaneras, el desempeño del sector pecuario devino central también para la vida del Estado uruguayo; el comercio interno de productos del país fue una de las primeras ramas de la economía en desarrollarse, y al sobrevenir el desarrollo industrial moderno (ya en el siglo XX), las principales industrias nacionales fueron la frigorífica y la textil, íntimamente ligadas a la producción rural. Desde el punto de vista social, la ganadería fue base de sustentación, durante muchas décadas, de un segmento fundamental de la clase dominante del país y, en el extremo opuesto, responsable del despoblamiento del campo durante el siglo XX y de importantes procesos de pauperización rural. Por último, la carne vacuna se constituyó, desde los orígenes aquí narrados, en un componente fundamental de la canasta básica de alimentos de los pobladores, manteniendo este sitio hasta el tiempo presente. Como puede verse, la presencia del icono de una vaca en el escudo oficial del Uruguay, obedece a razones de peso.

<sup>1</sup> Una bibliografía básica sobre los orígenes de la ganadería en el Uruguay debería incluir a Esteban F. Campal, *Hombres, tierras y ganado*, Montevideo, 1961; W. Reyes Abadie, O. Bruschera y T. Melogno, *La banda oriental, pradera, frontera, puerto*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1966; así como A. Barrios Pintos, *Historia de la ganadería en el Uruguay, 1574-1971*, Biblioteca Nacional, Montevideo, 1973.

#### ALGUNOS RASGOS ESTRUCTURALES DEL SECTOR AGRARIO URUGUAYO

Uruguay tiene cerca de 16 000 000 de hectáreas de tierra útil, que constituyen el principal recurso económico del país. Esto representa 89% del territorio nacional, un porcentaje muy alto si se considera que el promedio de América Latina no supera el 30%; Argentina, un país cuyo sector agrario presenta algunas similitudes importantes con el uruguayo, no posee más de 60% de su territorio en condiciones de aptitud agrícola.

Actualmente y desde comienzos del siglo XX, 90% de esta superficie útil está constituida por pasturas, es decir, tierras dedicadas a la ganadería y apenas el 10% restante son tierras de uso agrícola. Concomitantemente, la contribución de la ganadería al producto agropecuario es significativamente mayor a la de los cultivos. De los 16 000 000 de hectáreas útiles, apenas entre 3 y 4 000 000 son arables, lo cual constituye una restricción natural al desarrollo agrícola que, sin ser la explicación fundamental del escaso desarrollo que los cultivos tienen en el país, debe ser tomado como un aspecto de base.

Las tierras arables tienden a concentrarse en el sur y el litoral oeste, que han sido históricamente las principales regiones agrícolas. Sin embargo, aun en las regiones de praderas, donde los suelos son ligeros, existen superficies arables diseminadas en forma desigual a lo largo y a lo ancho del territorio.

En el Uruguay contemporáneo no ha existido el fenómeno de "frontera", a la manera de lo que tal cosa significó en Estados Unidos o en Argentina. El proceso de apropiación privada de la tierra, caótico en sus procedimientos, pero muy fácil por tratarse de un territorio vacío, es ahí relativamente temprano.<sup>2</sup> De este hecho deriva que la estructura de la propiedad de la tierra y las formas de tenencia sean también antiguas, habiendo sufrido poco cambio a lo largo del siglo XX. A la apropiación por concesiones y de factum de la etapa colonial, le sucedió la saga de conflictos políticos, económicos y sociales a causa del carácter agrario de la revolución artiguista.<sup>3</sup> Todavía 60 años después del fracaso del proyecto de Arti-

<sup>2</sup> La cuestión de las formas de acceso a la tierra, de la estructura de la propiedad territorial y, en particular, la dimensión social y política del problema aparecen ricamente tratados por el equipo formado por L. Sala de Tourón, L. de la Torre y N. Rodríguez, *Evolución económica de la banda oriental*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 1968; *Estructura económica de la colonia*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 1967; así como J. P. Barrán y B. Nahúm, *Bases económicas de la revolución artiguista*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1967. Una adecuada síntesis de las contribuciones realizadas por todas estas obras aparece ya en 1972, en una obra que significó una puesta a punto de los conocimientos históricos sobre el periodo colonial, aunque trasciende ampliamente en su alcance, a los límites del periodo, M. Dotta, D. Freire y N. Rodríguez, *El Uruguay ganadero*, Agencia Campurro y Cia. Montevideo, 1975.

<sup>3</sup> Dos equipos de historiadores resultaron fundamentales para sistematizar y realzar el carácter agrario de la revolución artiguista: el integrado por L. Sala, L. de la Torre y N. Rodríguez, autores de *Artigas, tierra y revolución* y de *La revolución agraria artiguista*, Montevideo, 1969; y el integrado por W. Reyes Abadie, O. Bruscherá y T. Melogno, autores de *El ciclo artiguista*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1968.

gas, las clases altas rurales temían y denostaban el recuerdo del caudillo expropiador. A la sucesión de repartos y adjudicaciones siguió, durante las primeras presidencias y en el marco del personalismo caudillista, la ruina de las arcas estatales y las continuas guerras civiles. El desarreglo de los campos como ya lo llamaba la tradición hispánica tardo-colonial, apenas tuvo un punto final cuando el alambrado permitió una drástica definición de los derechos de propiedad, en el último cuarto del siglo XIX.<sup>4</sup>

Efectivamente, al despuntar el siglo, ya estaba consolidada una estructura que en términos generales permanece sin cambio: por un lado, la gran propiedad ganadera y, por otro, la pequeña propiedad agrícola. Este panorama fue posible a pesar de los numerosos proyectos de colonización agraria que se intentaron desde el siglo pasado, pero que reiteradamente fracasaron.<sup>5</sup> De hecho, en la ausencia de una frontera agrícola real estuvo la principal causa del fracaso de los intentos de colonización, tanto públicos como privados: no era fácil proceder a subdividir una tierra que estaba legalmente en manos privadas desde el último cuarto del siglo XIX, y, en los hechos, posiblemente desde la colonia. Había que vencer las dificultades históricas concretas que impedían el desarrollo de la agricultura (es decir, un escollo económico y social) y, además, vencer un escollo político como era el de doblegar los intereses de los propietarios rurales,<sup>6</sup> si se quería lograr una colonización exitosa. *Ambas cosas resultaron un imposible.*

Esta estructura doblemente dual (gran propiedad ganadera, pequeña propiedad agrícola) no permaneció sin embargo inmóvil. Desde 1908 y aproximadamente hasta la mitad del presente siglo, la propiedad rural tendió a subdividirse, tanto en sus estratos de mayor tamaño, como en los menores. Esto dio como resultado un aumento en el número de grandes estancias ganaderas y una leve reducción de su tamaño promedio. Un fenómeno similar experimentaron los predios agrícolas, siendo más aguda la caída del tamaño promedio en los predios agrícolas que en los ganaderos. Como resultado, la estructura de la propiedad experimentó una tendencia a la subdivisión tanto en la ganadería como en la agricultura, con lo cual, el contraste no desapareció y se agregó un nuevo problema: la multiplica-

<sup>4</sup> El proceso de alambramiento de los campos se estudia profusamente en Barrán y Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1969-1978 tomos I a VII. Los efectos sociales del proceso se estudian con detalle en R. Jacob, *Consecuencias sociales del alambramiento, 1872-1880*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1969.

<sup>5</sup> Una documentada historia de la sucesión de proyectos y fracasos colonizadores desde la mitad del siglo pasado puede leerse en Otilia Muras, *Colonización agraria en el Uruguay*, apartado de la entrega núm. 157 de *Anales de la Universidad de Montevideo*, 1983.

<sup>6</sup> Una de las cuestiones centrales desarrolladas por la bibliografía relativa a la cuestión agraria, ha sido la del poder (político y económico) de la fracción ganadera, en relación con los otros segmentos de la clase dominante, con las otras clases sociales y con el Estado. La hipótesis más influyente al respecto ha sido la de relativa debilidad (política y social) de los ganaderos en la constelación de sectores dominantes uruguayos planteada inicialmente por Carlos Real de Azúa en *La clase dominante*, Montevideo, 1969 (Nuestra Tierra, 34); y desarrollada luego en "Política, poder y partidos" en varios autores, *Uruguay hoy*, Siglo XXI, Montevideo, 1972.

ción del minifundio agrícola. A partir de la mitad del siglo actual, este proceso se revierte: cayó el número de predios pequeños y aumentó el de predios grandes iniciándose un proceso de concentración de la tierra, en términos de tamaño.

En cuanto a las formas de tenencia, es un rasgo estructural del sector agrario uruguayo el neto predominio de propietarios tanto entre predios ganaderos como agrícolas, respecto de otras formas de tenencia (arrendatarios, medianeros, etcétera.).

Por último, merece ser señalado el hecho de que las formas capitalistas de producción en el campo son ya predominantes, para el caso uruguayo, hacia el último cuarto del siglo XIX.<sup>7</sup>

Sin embargo, la agricultura uruguaya está asociada a las formas familiares de producción, es decir, se ha realizado históricamente en predios donde predomina la mano de obra familiar (no asalariada) y donde no hay acumulación de capital, a pesar del predominio de la tenencia en propiedad.<sup>8</sup> La peculiaridad de la agricultura familiar uruguaya es que no tuvo sus bases en un campesinado indígena asociado a estructuras agrarias precoloniales y coloniales (como en buena parte de los países latinoamericanos), ni en una base social de inmigrantes europeos (como en ciertas zonas de Argentina y el sur del Brasil), sino en la población criolla excedentaria de la ganadería que es expulsada de la estancia moderna en el último cuarto del siglo XIX.<sup>9</sup>

### *Un rasgo contemporáneo de larga duración: el estancamiento*

El concepto de estancamiento dinámico ha sido aplicado al sector agropecuario en conjunto, y a la ganadería en particular, para señalar dos realidades diferentes cuyo impacto es igualmente negativo para el país. Aplicado al sector agropecuario en general, se usa para referirse al estancamiento de largo plazo de la producción agraria uruguaya, en relación con el aumento de la población. En una

<sup>7</sup> La cuestión de la imposición de las formas capitalistas en el campo uruguayo fue tratada inicialmente, bajo el rótulo de proceso de modernización, en la monumental (siete tomos publicados a lo largo de diez años) obra de Barrán y Nahum, *Historia, op. cit.* Una formulación reciente del mismo problema, desde una perspectiva teórica distinta, puede leerse en Julio Millot y Magdalena Bertino, *Historia económica del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996, tomo I y II.

<sup>8</sup> Sobre la cuestión de la agricultura de tipo familiar en el Uruguay pueden consultarse, Diego Piñeiro, *Formas de resistencia de la agricultura familiar*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1985; Danilo Astori, *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual*, FCU/CIEDU, Montevideo, 1982; y José Ma. Alonso y Carlos Pérez Arrarte, *Subordinación en el agro uruguayo*, FCU/CIEDU, Montevideo, 1983.

<sup>9</sup> El predominio ganadero en el ámbito productivo tiene su correlato en la bibliografía sectorial; por lo tanto, la falta de la investigación sobre el subsector agrícola en el siglo XX es una penosa carencia. Una información somera sobre la evolución de la agricultura y el campesinado puede hallarse en G. Porcile y Sonia Sosa, *Contrastes de la agricultura uruguaya*, Centro de Investigaciones Económicas/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1984; y en J. M. Alonso, *El agro uruguayo: pasado y futuro*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1984.

perspectiva de largo plazo, la producción agraria total y per cápita no ha experimentado incremento sustantivo. Hasta hace muy poco se creía que el fenómeno del bajo o nulo crecimiento del producto agrario databa de la década de 1930, pero investigaciones recientes han aportado indicios de que el estancamiento habría comenzado ya en la segunda década del corriente siglo.<sup>10</sup> El carácter dinámico del estancamiento agrario remite al hecho de que, a lo largo del siglo XX, el crecimiento de la producción de un subsector (por ejemplo, el de la ganadería) implicó la disminución del producto de otro (la agricultura). En particular, en las décadas de 1940 y 1950 hay una expansión de la contribución de la agricultura al producto global del sector y una caída de la contribución de la ganadería. A su vez, en el interior de los diferentes subsectores hay también cambios en la composición del producto, con incrementos en la participación de algunos rubros productivos y caídas en la participación de otros. En otras palabras, los cambios ocurridos dentro del sector globalmente estancado han tenido que ver con cambios en la composición de la producción, y no con un incremento en la productividad de cada subsector.<sup>11</sup>

Aplicado a la ganadería en particular, el subsector más importante, el concepto de estancamiento dinámico alude igualmente a la tendencia histórica al crecimiento nulo o mínimo del producto ganadero en el largo plazo que, sin embargo, experimenta fuertes oscilaciones, con años de incremento del fondo animal seguidos de años de destrucción del mismo en el mediano plazo.<sup>12</sup>

La cuestión del estancamiento dinámico ha constituido un problema cuyas proyecciones trascienden las fronteras del sector para impactar sobre el conjunto de la estructura económica uruguaya, en la medida que el sector agrario ha sido hasta hace muy poco el principal soporte del comercio exterior, el principal abastecedor de materias primas a la industria nacional y el principal proveedor de los alimentos consumidos en el país. Así, el estancamiento del sector agropecuario a lo largo del siglo XX trajo aparejados, para la economía uruguaya, la pérdida progresiva de mercados externos y el consecuente desequilibrio en la balanza de pagos, la falta de dinamismo de las industrias textil y frigorífica durante la mayor parte del siglo, el encarecimiento de los bienes alimenticios a medida que aumentaba la demanda interna de los mismos y la continua expulsión de mano de obra desde el sector rural hacia los otros, cuando éstos —y en especial la industria— no estaban en condiciones de recibirla.

<sup>10</sup> L. Bértola y L. Calicchio, Informe final del Proyecto “Estimación, periodización y comparación regional del PBI de Uruguay, 1870-1936” mimeo, Programa de historia económica y social del Uruguay contemporáneo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

<sup>11</sup> Una síntesis sobre la cuestión puede verse en *La cuestión agraria*, obra colectiva del Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay (CIEDUR).

<sup>12</sup> Las oscilaciones de la oferta ganadera vacuna y sus causas son claramente expuestas en innumerables trabajos, entre ellos en José Ma. Alonso, Carlos Pérez Arrarte y Sheyla Pereyra, *La economía de la carne vacuna y política neoliberal*, Ed. Hemisferio Sur, Montevideo, 1983.

Todos los estudios sobre el fenómeno coincidieron en identificar rápidamente la naturaleza tecnológica del problema: la productividad del agro uruguayo era baja en relación con los indicadores de países de similares características productivas, y en el sector no se aplicaban los cambios tecnológicos requeridos para lograr un incremento productivo. Las diferencias comenzaron en torno a la pregunta: ¿por qué? Las explicaciones de corte estructuralista tendieron a relacionar el estancamiento tecnológico con la estructura de la propiedad de la tierra polarizada en latifundio y minifundio. Mientras que el latifundista gana por extensión y no necesita incrementos productivos, el minifundista quiere producir más pero no tiene ni los capitales necesarios para la inversión ni la escala que la haga rentable. Lógicamente, la solución propuesta implicaba (aunque no sólo) una modificación de las estructuras de la propiedad agraria.<sup>13</sup> Una explicación desde la ortodoxia neoclásica enfatizó en el sistema de estímulos y desestímulos para la inversión en las décadas recientes; particularmente, hizo blanco en las políticas económicas de inspiración estatista e industrialista que el Uruguay experimentó desde, por lo menos, 1930 en adelante, y que habrían —mediante una tan sistemática como errónea intervención estatal en diferentes mercados, alterado los precios que orientaban la toma de decisiones de inversión.<sup>14</sup> En este caso, la solución que se deriva de esta hipótesis es la profunda liberalización de los mercados de insumos y productos agropecuarios, así como del mercado de dinero donde los inversores habrían de ir a buscar los fondos para financiar los cambios. Un tercer punto de vista, de inspiración marxista baraniana y dependientista, polemizó a la vez con las corrientes marxista-leninista y con los enfoques neoclásicos, al postular, primero, que los productores ganaderos (por más extenso que fuera su latifundio) se comportaban conforme a criterios de racionalidad económica, esto es, en función de la tasa de ganancia esperada; y por lo tanto, si no invertían su porción del excedente en el sector era porque la tasa de ganancia esperada en otros sectores de la economía (en especial en la industria) era superior. Esta formulación contradecía la visión marxista tradicional acerca de los residuos feudales que predominarían en la clase propietaria. Por otro lado, esta corriente afirmó que de 1920 en adelante, el excedente generado por la ganadería uruguaya y captado por el sector tendía a

<sup>13</sup> El análisis estructuralista más completo y profundo que le cupo al caso uruguayo se encuentra en *Situación económica y social de la agricultura en el Uruguay*, Oficina de Planificación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo, 1967. Entre muchos otros méritos, este estudio tiene el de presentar series históricas del sector desde 1935 hasta 1966, que dieron base durante los siguientes treinta años, a numerosos estudios sectoriales de distintas tendencias teóricas. También la obra de Barrán y Nahum, *Historia, op. cit.*, cuando estudia los cambios tecnológicos del sector en el último cuarto del siglo XIX, hace jugar la cuestión del dualismo latifundio/minifundio para explicarlos. En esta obra la gran propiedad territorial aparece asociada al inmovilismo tecnológico y el atraso productivo, mientras que una clase media rural de medianos propietarios aparece liderando los cambios y los latifundistas son asfixiados productiva y financieramente.

<sup>14</sup> El ejemplo palmario de este enfoque se encuentra en el *Plan nacional de desarrollo 1973/1977*, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 1977.

caer por efectos de la dependencia del país, que favorecía un continuo drenaje de excedente hacia el exterior, por la vía de los precios. Esto último polemizaba con la visión neoclásica, al colocar el foco en la cuestión de la dependencia externa del país, más que en las políticas internas.<sup>15</sup> Las soluciones insinuadas a partir de este análisis implicaban una simultánea ruptura de la condición de capitalista y dependiente del agro uruguayo. Esta hipótesis devino matriz interpretativa al producir, durante la década siguiente, una segunda generación de análisis sobre el estancamiento y su naturaleza tecnológica, que abandonando progresivamente el uso de las categorías marxistas de excedente y renta a cambio de un mayor eclecticismo teórico y metodológico, mantuvo sin embargo lo esencial del marco interpretativo en cuestión: la tesis de la racionalidad capitalista del productor ganadero y la importancia de los factores externos al país. El principal producto de esta segunda generación de investigaciones fueron los estudios sobre las características de los procesos de cambio técnico en el agro, que permitieron profundizar en las cuestiones de la generación, difusión y adopción de tecnología en el agro uruguayo.<sup>16</sup> La versión original de la racionalidad de los productores agrarios y sus implicancias para la toma de decisiones de inversión, fue sin embargo enriquecida apenas en los últimos años, mediante dos aportes: uno que retrotrae la definición de una conducta capitalista racional por parte de los productores ganaderos, al último cuarto del siglo XIX,<sup>17</sup> y otra que postula la existencia (aparentemente en los últimos 40 años) de una racionalidad especuladora, que exime a los ganaderos de buscar incrementos en la productividad del establecimiento mediante el recurso de un desempeño comercial especulativo.<sup>18</sup>

#### LAS FUENTES PARA EL ESTUDIO DEL SECTOR AGRARIO EN EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO

La denominación Uruguay contemporáneo suele aplicarse al periodo histórico que discurre desde 1870 a lo largo de todo el siglo XX. El último cuarto del siglo

<sup>15</sup> El planteamiento original de esta tesis está en *El proceso económico del Uruguay*, obra colectiva del Instituto de Economía, publicada por primera vez en 1969. La tesis de la caída del excedente, así como un importante esfuerzo teórico de aplicación de las categorías de excedente y renta al caso uruguayo, se encuentra mejor desarrollada en Raúl Vigorito y N. Reig, *Excedente ganadero y renta de la tierra*, Centro de Investigaciones Económicas CINVE/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1986.

<sup>16</sup> Los trabajos sobre el tema son muy numerosos; constituyen ejemplos cabales de esta segunda generación D. Astori *et al.*, *La evolución tecnológica de la ganadería en el Uruguay, 1930-1977*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1979; y Celia Barbato, "El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna. Síntesis interpretativa" en CINVE/CIESU, *El problema tecnológico en el Uruguay actual*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1981.

<sup>17</sup> Véase Millot y Bertino, *op. cit.*, tomo II.

<sup>18</sup> Véase R. Irigoyen, "La racionalidad empresarial en la ganadería uruguaya" en D. Piñeiro, *Nuevos y no tanto; los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1993.



XIX fue un periodo de importantes transformaciones económicas y sociales (la consolidación definitiva de las formas capitalistas de producción en el agro, el nacimiento del Estado moderno, el inicio de la urbanización del país, etc.) que marcan un hiato respecto de las etapas anteriores. A continuación se presentan las principales fuentes para el estudio del sector agropecuario del Uruguay contemporáneo, excluyéndose expresamente las correspondientes a los periodos anteriores, mismas que por su complejidad y extensión, merecerían un tratamiento específico, fuera del alcance de este informe.

### *Fuentes cualitativas*

#### Algunos libros

Un primer intento de historiar el desarrollo de la ganadería en el país aparece en 1927, en una monografía titulada “Evolución histórica de la ganadería en el Uruguay,”<sup>19</sup> publicado en la *Revista del Instituto Nacional de Agronomía*. 40 años más tarde, este artículo era todavía el único referente bibliográfico nacional sobre la historia de esa actividad en Uruguay.<sup>20</sup> El estudioso interesado en el origen de la industria frigorífica en el país, puede informarse acerca de las conexiones entre el inventor francés, Carlos Tellier, creador del método de congelado, y los capitales ganaderos uruguayos en *El génesis de la industria frigorífica*, de Federico Nin Reyes.<sup>21</sup> Escrito para rematar una polémica menor, aporta sin embargo importante documentación original sobre las relaciones entre ciertos ganaderos locales y los inversores franceses y argentinos que habrían apoyado la innovación de Tellier.

Cuando el país conmemoró sus primeros 100 años de vida independiente, se publicó lo que luego habría de ser un inagotable caudal de información para historiadores: *El Libro del Centenario*.<sup>22</sup> Esta obra recopila información sobre todos los ámbitos de la vida económica, social, política y cultural del Uruguay de entonces; en sus secciones respectivas pueden encontrarse tanto datos cuantitativos sobre producción, exportación y consumo, como descripciones de establecimientos rurales, de las formas de organización de la producción, de los modos de vida, etc. También sobre los frigoríficos y su desarrollo se publicó, en 1928, *La industria de la carne*, de Pedro Seoane.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Álvarez Vignoli, “Evolución histórica de la ganadería en el Uruguay”, *Revista del Instituto Nacional de Agronomía*, Montevideo, 1917.

<sup>20</sup> Cuando Esteban F. Campal publica su *Hombres, tierras, y ganados*, en 1961, así lo consigna en la Introducción.

<sup>21</sup> F. Nin Reyes, *El génesis de la industria frigorífica*, Editor Claudio García, Montevideo, 1919.

<sup>22</sup> *El Libro del Centenario del Uruguay*, Agencia Capurro y Cía., Montevideo, 1925.

<sup>23</sup> P. Seoane *La industria de la carne en el Uruguay*, Montevideo, 1928.

En 1930 se publica *Riqueza y pobreza en el Uruguay, estudio de las causas que retardan el progreso nacional*,<sup>24</sup> de A. Martínez Lamas; un análisis despiadado del papel del sector rural en la economía del país, que conjuga a la vez una perspectiva ideológica ruralista (esto es, prosectores dominantes agrarios) y anti-batllista, con un estudio desprejuiciado de los mecanismos básicos de la producción ganadera, del fracaso de la agricultura frente a los éxitos de aquélla y de la pobreza en el campo. Tiene el doble mérito, por lo tanto, de aportar a la vez una muestra auténtica del criticismo proagrario hacia un modelo de país que, según los sectores dominantes agrarios, los subordinaba a los intereses de las clases medias urbanas, y valiosa información cualitativa y cuantitativa sobre la producción, circulación y distribución de la riqueza generada en el sector. En 1936 se publica *Estudio económico de la producción de las carnes del Río de la Plata*,<sup>25</sup> de A. Ruano Fournier. Consiste en un estudio subsectorial comparado, donde el subsector productor de carnes de Uruguay y Argentina es analizado por separado. Está precedido por un capítulo en el que son historiadas las sucesivas etapas en el desarrollo de la producción de carnes, a partir de la difusión de la ganadería en la etapa colonial. El estudio se completa con análisis profusamente basados en datos cuantitativos sobre la producción y sobre todo sobre la comercialización (interna y externa) de carnes uruguayas. Se trata, sin ninguna duda, de una obra de referencia ineludible para los estudiosos de la historia de la ganadería, de la industria frigorífica y de los circuitos de comercialización interna del ganado, de las tres primeras décadas del siglo XX.

La década de 1940 estuvo signada por la preocupación del elenco político y las elites nacionales en torno a la cuestión de la pobreza en el medio rural, un fenómeno tan antiguo como el alambrado, pero que se recrudeció con el impacto de la Gran Depresión de los 30. En 1940 el Partido Socialista presentó en el Parlamento un proyecto de reforma agraria, iniciando un lustro de debates parlamentarios y académicos en torno al tema. La propuesta socialista fue contestada desde variadas filas (incluso desde las filas del gobierno) con diversos proyectos reformistas. El debate en torno a los proyectos de reforma se imbricó con discusiones relativas al despoblamiento del medio rural, al nivel de vida de la clase trabajadora rural, al fracaso de la agricultura y a las alternativas de colonización (subdivisión del latifundio ganadero y creación de colonias agrícolas) posibles.

Así, la cuestión social agraria y su base, la cuestión de la estructura de la propiedad de la tierra, estuvieron en el primer lugar de la agenda bibliográfica de la época. Ya en 1944, se publica *Detrás de la ciudad* de J. V. Chiarino y M.

<sup>24</sup> Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza en el Uruguay*, Tipografía Atlántida, Montevideo, 1946.

<sup>25</sup> Ruano Fournier, *Estudio económico de la producción de las carnes del río de la plata*, Peña y Cía., Montevideo, 1936.

Saralegui, subtulado *Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*;<sup>26</sup> este libro constituye la primera obra de envergadura sobre la cuestión social en el campo uruguayo y ofrece al lector, además de las casi 500 páginas con información incluso fotográfica sobre la pobreza campesina, una recopilación de antecedentes sobre el tema, mediante un ordenado y completo resumen de artículos periodísticos, resoluciones de congresos rurales e informes parlamentarios anteriores a la década en curso. En el mismo año, Isaac Morón publica *Problemas de la colonización en el Uruguay*,<sup>27</sup> en cuya primera parte, titulada “Esquema histórico de la colonización en el Uruguay”, son reseñados y tipificados todos los intentos (oficiales y privados) de colonización agrícola, así como analizadas las causas de su reiterado fracaso. Este trabajo incluye, además, una bibliografía verdaderamente erudita donde son recogidos diversos artículos e informes dispersos sobre esta cuestión. A pesar de que en 1946, la discusión parlamentaria pareció apaciguarse a partir de la creación de un Instituto Nacional de Colonización con cometidos reformistas, la cuestión de la reforma agraria habría de tener un rebrote en la década de los sesenta, al influjo de la agitación social que caracterizó al país en ese entonces, y del nuevo contexto latinoamericano, ahora marcado a fuego por la experiencia cubana. Entre la copiosa producción de artículos y libros sobre el tema, posteriores a la década de los cuarenta, pueden consultarse a modo de ejemplos de las distintas posiciones, a Vivián Trías en *Reforma agraria en el Uruguay*;<sup>28</sup> a Eliseo Porta, en *Uruguay: realidad y reforma agraria*;<sup>29</sup> a Carlos Quijano en *La reforma agraria en el Uruguay*,<sup>30</sup> y a Carlos Frick Davie en *¿Cuál reforma agraria?*<sup>31</sup> Además de los puntos de vista teóricos y políticos de cada autor, estas obras ofrecen información sobre las características de la distribución de la tierra en el país y el impacto económico y social de la misma.

Si la década de 1940 tuvo como tema principal el de las estructuras agrarias, la de 1950 tuvo como eje principal la problemática del subsector exportador de carnes. Las obras de Guillermo Bernhard<sup>32</sup> presentan un muy buen soporte empírico —que a menudo acompaña al texto— y dan una idea cabal de la evolución del sector productor de carne vacuna desde su origen, sin por ello menguar información sobre la crisis contemporánea del sector, sus causas y sus principales

<sup>26</sup> Chiarino y Saralegui, *Detrás de la ciudad*, Impresora Uruguaya, Montevideo, 1944.

<sup>27</sup> I. Morón, “Problemas de la colonización en el Uruguay”, *Anales de la Universidad de Montevideo*, apartado de la entrega núm. 157, Montevideo, 1946.

<sup>28</sup> V. Trías, *Reforma agraria en el Uruguay*, Ediciones El Sol, S.A.

<sup>29</sup> E. Porta, *Uruguay: realidad y reforma agraria*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1961.

<sup>30</sup> C. Quijano, *La reforma agraria en el Uruguay*, Ediciones del Río de Plata, Montevideo, 1963.

<sup>31</sup> Davie Frick, *¿Cuál reforma agraria?*, Berreiro y Ramos, Montevideo, 1964.

<sup>32</sup> G. Bernard, *El comercio de carnes*, Editores Aguilar e Irazábal, Montevideo, 1958; *Nuestra industria frigorífica tiene futuro?*, Nativa Libros, Montevideo, 1968; y *Los monopolios y la industria frigorífica*, Editorial Banda Oriental, Montevideo, 1970.

etapas. Por otro lado, la *Sociología rural nacional*<sup>33</sup> de Aldo Solari, editada en 1953, ofrece por primera vez en un manual para estudiantes universitarios, un análisis sociológico de la estratificación social en el campo, y de sus raíces históricas y económicas.

#### *Algunas colecciones de revistas nacionales*

Las principales colecciones de revistas para el estudio del sector agropecuario desde 1870 en adelante son: *La Revista de la Asociación Rural*, publicada desde 1873 hasta nuestros días, en forma mensual o bimensual. *La Revista de la Federación Rural*, se publica desde 1918 hasta nuestros días, aunque con importantes cambios en la periodicidad. *La Revista de la Asociación de Consignatarios de Ganado*, se origina en la década de 1920. Actualmente esta publicación no existe, pero la Asociación continúa editando boletines mensuales de circulación restringida con información sobre volúmenes y precios de los mercados de ganado vivo y de lanas. *La Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos*, editada a partir de 1920, informa sobre aspectos técnicos y económicos de la producción agropecuaria. *La Revista de la Cámara Mercantil de Productos del País*; editada a partir de 1908, contiene información sobre precios y volúmenes de producción. El *Boletín de la Comisión Nacional de Fomento Rural*, publicado desde 1918 hasta 1956.

#### *Fuentes cuantitativas*

Censos agropecuarios y recopilaciones producidas en el ámbito de los organismos estatales con cometidos sectoriales

La legislación que ordena la realización de censos agropecuarios data de 1896. Este cometido fue encomendado originalmente al Departamento de Ganadería y Agricultura del Ministerio de Fomento; luego a la Dirección de Agronomía del Ministerio de Industrias (en 1926) y por último a la Dirección de Economía Agraria del Ministerio de Ganadería y Agricultura (en 1966). En 1900 se realizó el primero de ellos, un Censo Ganadero que investigó existencias por especie, zafra lanera, número de explotaciones, superficie y nacionalidad de los productores. Su antecedente inmediato había sido el Censo Ganadero de 1852.

En 1908, conjuntamente con un Censo de Población, se realizó el segundo Censo Ganadero del siglo, siendo más amplia la cobertura de la información

<sup>33</sup> A. Solari, *Sociología rural nacional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1953.

recogida. Luego (ya con el nombre de censos agropecuarios, que es el que los identifica actualmente), fueron realizados en 1916, 1924, 1930, 1937, 1946, 1951, 1956, 1961, 1966, 1970, 1980 y 1990. La reglamentación actual rige desde 1978 y establece la realización de censos agropecuarios de cobertura total en los años terminados en cero, y mediante el método de censos por muestreo, en los años terminados en cinco.

El tipo de información relevada es bastante homogéneo a partir de la mitad del siglo, incluyendo el número de explotaciones agropecuarias y de productores; las formas de tenencia; el uso del suelo; número y características demográficas de la población agrícola; número y características de las existencias animales, área sembrada y rendimientos de los cultivos, maquinaria y mejoras, etcétera.

Para el investigador interesado en la primera mitad del siglo, son muy útiles también dos recopilaciones. La primera en el tiempo es *El Uruguay como país agropecuario; su desarrollo actual y perspectivas para su futuro*, de Sócrates Rodríguez, director de la Dirección de Agronomía, editado en 1937.<sup>34</sup> Se trata de una síntesis estadística sobre el comercio exterior de productos agropecuarios, y sobre la producción agrícola y ganadera. Para algunos productos incluye información desde principios de siglo y para otros desde una década antes de su fecha de aparición. La segunda es *Recopilación de Estadística Agrícola del Uruguay*,<sup>35</sup> de Ricardo Christophersen, funcionario de la Dirección de Agronomía. Esta síntesis ofrece información exclusivamente sobre el subsector agrícola, incluyendo series temporales con origen en 1900, sobre superficie cultivada y rendimientos por cultivo.

#### Estadísticas nacionales que contienen información sectorial

*Anuarios Estadísticos*. Editados en forma anual desde 1884, que contienen información sobre producción y comercialización (esta última interna y externa) de animales vivos, cueros, lanas y carnes. Incluye datos de valor y cantidad. Hacia 1940, esta información, aunque continua, pierde homogeneidad respecto de las décadas anteriores y disminuye notablemente su nivel de desagregación.

Boletines del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y del Banco Central del Uruguay (BCU). En 1942 el BROU (principal Banco estatal, que oficiaba como autoridad monetaria) inicia la edición del *Suplemento Estadístico*, una publicación mensual que contiene información sobre producción y comercio exterior de productos ganaderos y agrícolas. El suplemento correspondiente al mes de diciembre de cada año, resume la información anual. Aun-

<sup>34</sup> S. Rodríguez, *El Uruguay como país agropecuario: su desarrollo actual y perspectivas para su futuro*, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Agronomía, Montevideo, 1937.

<sup>35</sup> Christophersen, R., *Recopilación de Estadística Agrícola del Uruguay*, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Agronomía, Montevideo, 1948.

que la edición empieza en 1942, los primeros números recopilan información desde los últimos años de la década de 1930. En 1967 fue fundado el Banco Central y, a partir del año siguiente, la labor estadística mensual pasó a la órbita de la nueva autoridad monetaria. Por lo tanto, la información previamente recogida en el *Suplemento Estadístico del BROU* se continúa después de ese año en el *Boletín Mensual* del BCU.

*Antecedentes de las estimaciones sectoriales de las Cuentas Nacionales, Producción Agropecuaria*, Montevideo, 1965. Se trata de una información mimeografiada, producida por el Banco de la República Oriental del Uruguay, que incluye las series utilizadas para el cálculo de producto sectorial publicadas ese mismo año en Cuentas Nacionales (ver *infra*).

Banco de la República Oriental del Uruguay, *Departamento de Investigaciones Económicas, Cuentas Nacionales*, Montevideo, 1965. Se trata de una reconstrucción de las Cuentas Nacionales (incluyendo el producto sectorial) desde 1935 hasta 1955. Este último año es el punto de inicio de la contabilidad nacional oficial.

#### Estudios y planes económicos

Ministerio de Ganadería y Agricultura, *Plan Agropecuario Nacional*, Montevideo, 1947. Contiene una propuesta de política sectorial basada en el análisis de la evolución previa del sector. Incluye síntesis parciales sobre producción, inversión, rendimientos, etcétera.

Ministerio de Ganadería y Agricultura, *Recomendaciones para el desarrollo agrícola del Uruguay*, Montevideo, 1951. Consiste en un informe de la Misión técnica auspiciada por el BIRF y la FAO a pedido del gobierno uruguayo para el diseño de políticas que vigoricen la producción agropecuaria. Ofrece un diagnóstico de los principales obstáculos que enfrentaba el sector.

Centro Latinoamericano de Economía Humana/CINAM, *Uruguay Rural*, Montevideo, 1961.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Estudio económico del Uruguay: evolución y perspectivas*, Montevideo, 1963.

Ministerio de Ganadería y Agricultura, Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria, *Situación económica y social de la agricultura en el Uruguay*, Montevideo, 1967. Se trata de una obra ineludible, tanto por la riqueza y amplitud de su soporte empírico como por el esfuerzo analítico de interpretación—desde un marco teórico estructuralista— del atraso del sector agropecuario.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. M., *El agro uruguayo: pasado y futuro*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- ALONSO, J. C. PÉREZ ARRARTE y S. PEREYA, *La economía de la carne vacuna y la política neoliberal*, Ed. Hemisferio Sur, Montevideo, 1983.
- , *Subordinación en el agro uruguayo. Una caracterización contemporánea de los productores familiares*, Fundación de Cultura Universitaria/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay, Montevideo, 1983.
- ÁLVAREZ VIGNOLI, J., “Evolución histórica de la ganadería en el Uruguay”, Revista del Instituto Nacional de Agronomía, Montevideo, 1917.
- ASTORI, D., *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual*, Fundación de Cultura Universitaria Centro/ Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay, Montevideo, 1982.
- *et al.*, *La cuestión agraria*, Fundación de Cultura Universitaria Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay, Montevideo, 1984.
- *et al.*, *La evolución tecnológica de la ganadería en el Uruguay, 1930-1977*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1979.
- BARBATO, C., “El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna. Síntesis interpretativa” en CINVE/CIESU, *El problema tecnológico en el Uruguay actual*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1981.
- BARRÁN, J. P. y B. NAHUM, *Historia rural del Uruguay moderno*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, entre 1969 y 1978, tomos I al VII.
- , *Bases económicas de la revolución artiguista*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1967.
- BARRIOS PINTOS, A., *Historia de la ganadería en el Uruguay, 1574-1971*, Biblioteca Nacional, Montevideo, 1973.
- BERNHARD, G., *El comercio de carnes*, Editores Aguilar e Irazábal, Montevideo, 1958.
- , *¿Nuestra industria frigorífica tiene futuro?*, Nativa Libros, Montevideo, 1968.
- , *Los monopolios y la industria frigorífica*, Editorial Banda Oriental, Montevideo, 1970.
- BÉRTOLA, L. y L. CALICCHIO, “Informe final del proyecto ‘Estimación, periodización y comparación regional del PBI’, Uruguay, 1870-1936”, Programa de Historia Económica y Social del Uruguay Contemporáneo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, mimeo.
- CAMPAL, E., *Hombres, tierras, y ganados*, Montevideo, 1961.
- CHIARINO, V. y M. SARALEGUI, *Detrás de la ciudad*, Impresora Uruguaya, Montevideo, 1944.
- CHRISTOPHERSEN, R., *Recopilación de estadística agrícola del Uruguay*, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Agronomía, Montevideo, 1948.
- DOTTA, M., D. FREIRE, y N. RODRÍGUEZ, *El Uruguay Ganadero. El Libro del Centenario del Uruguay*, Agencia Capurro y Cía., Montevideo, 1925.
- FRICK DAVIE, C., *¿Cuál reforma agraria?*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1964.
- IRIGOYEN, R., “La racionalidad empresarial en la ganadería uruguaya” en D. Piñeiro, *Nuevos y no tanto; los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1993.
- JACOB, R., *Consecuencias sociales del alambramiento, 1872-1880*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1969.
- MARTÍNEZ LAMAS, J., *Riqueza y pobreza en el Uruguay*, Tipografía Atlántida, Montevideo, 1946.

- MILLOT, J. y M. BERTINO, *Historia económica del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, 2a. ed., Montevideo, 1996, t. I y II.
- Situación económica y social de la agricultura en el Uruguay*, Ministerio de Ganadería y Agricultura. Oficina de Planificación y Política Agropecuaria, Montevideo, 1967.
- MORÓN, I., "Problemas de la colonización en el Uruguay", *Anales de la Universidad de Montevideo*, apartado de la entrega núm. 157, Montevideo, 1946.
- MURAS, O., *Colonización agraria en el Uruguay*, Facultad de Arquitectura/Instituto Histórico de Arquitectura, Montevideo, 1983.
- NIN REYES, F., *El génesis de la industria frigorífica*, Editor Claudio García, Montevideo, 1919.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, *Plan Nacional de Desarrollo 1973/1977*, Montevideo, 1977.
- PIÑEIRO, D., *Formas de resistencia de la agricultura familiar*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1985.
- PORCILE, G. y S. SOSA, *Contrastes de la agricultura uruguaya*, Centro de Investigaciones Económicas/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- PORTA, E., *Uruguay: realidad y reforma agraria*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1961.
- QUIJANO, C., *La reforma agraria en el Uruguay*, Ediciones del Río de la Plata, Montevideo, 1963.
- REAL DE AZÚA, C., *La clase dominante*, Montevideo, 1969 (Nuestra Tierra 34).
- , "Política, poder y partidos" en Varios Autores, *Uruguay hoy*, Siglo XXI, Montevideo, 1972.
- REYES ABADIE, W., O. BRUSCHERA y T. MELOGNO, *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1966.
- , *El ciclo artiguista*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1968.
- RODRÍGUEZ, S., *El Uruguay como país agropecuario; su desarrollo actual y perspectivas para su futuro*, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Agronomía, Montevideo, 1937.
- RUANO FOURNIER, A., *Estudio económico de la producción de las carnes del Río de la Plata*, Peña y Cía., Montevideo, 1936.
- SALA DE TOURÓN, L., L. DE LA TORRE y N. RODRÍGUEZ, *Estructura económica de la colonia*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 1967.
- , *Evolución económica de la Banda Oriental*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 1968.
- , *Artigas, tierra y revolución*, Montevideo, 1967.
- , *Artigas. La revolución agraria artiguista*, Montevideo, 1969.
- SEOANE, P., *La industria de la carne en el Uruguay*, Montevideo, 1928.
- SOLARI, A., *Sociología rural nacional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1953.
- TRÍAS, V., *Reforma agraria en el Uruguay*, Ediciones El Sol, s.a.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, INSTITUTO DE ECONOMÍA, *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, 1969.
- VIGORITO, R. y N. REIG, *Excedente ganadero y renta de la tierra*, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)/Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1986.