

**LA AGRICULTURA EN EL URUGUAY,
1911 – 1930**

**Magdalena Bertino y Gabriel Bucheli
Octubre de 2000
D.T. 8/00**

LA AGRICULTURA EN EL URUGUAY, 1911-1930

I. INTRODUCCIÓN

II. LA SITUACIÓN A PRINCIPIO DE SIGLO

III. EL ÁREA CULTIVADA

IV. LA PRODUCCIÓN

1. La agricultura cerealera-oleaginosa
2. Otros cultivos

V. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR AGRÍCOLA

1. Los problemas metodológicos
2. Todo el país
 - a) El tamaño de los establecimientos
 - b) Las formas de tenencia
 - c) Los trabajadores
3. La zona agrícola
 - a) El tamaño de los predios
 - b) Las formas de tenencia

VI. LA POLÍTICA DEL ESTADO

1. Los planes para el mejoramiento tecnológico
2. La política fiscal
3. Los proyectos para la recuperación de las tierras públicas
4. Los planes de colonización
5. El problema de los arrendamientos
6. La ampliación del crédito
7. La comercialización de la producción

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

IX. ANEXO METODOLÓGICO

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo sobre la agricultura en el Uruguay en el período 1911-1930 está centrado en tres aspectos.

En primer lugar, luego de sintetizar la situación de la agricultura a principio de siglo, se analiza el crecimiento de los volúmenes producidos y la diversificación de los productos en relación con la evolución del área agrícola, lo que conduce al estudio de la productividad agrícola. El escaso dinamismo de la agricultura en el período, en relación con la ganadería exportadora, ha conducido a una visión historiográfica de estancamiento de la productividad que aquí se propone reexaminar.

En segundo lugar, se estudiará la estructura del sector, el tamaño y la tenencia de los predios agrícolas y la evolución y características de la población trabajadora. La información más divulgada sobre estos temas estructurales proviene de los Anuarios de Estadística Agrícola, que registran una serie continua sobre los predios agrícolas que fue recogida por los Anuarios Estadísticos. El reducido tamaño promedio de los predios en esta serie ha contribuido a acentuar la visión historiográfica sobre el carácter minifundista de la agricultura. Este es otro de los temas que se analiza en esta investigación, distinguiendo la agricultura en el conjunto del país y sus características en la zona con importante superficie cultivada, de donde procedía la mayor parte de la producción comercializada.

Finalmente, se estudiará la política del Estado hacia la agricultura. El mayor interés de este tema radica en el contraste entre el auge de la ganadería exportadora en el período, incentivada por los altos precios internacionales hasta 1920 y la importancia que le asignaba el modelo batllista al desarrollo de la agricultura. Se estudiará, además del muy conocido fracaso de los planteos reformistas en cuanto a los temas estructurales (la división de los latifundios, la recuperación de las tierras fiscales y la política de colonización agrícola), la acción del Estado en cuanto al fomento del mejoramiento de las técnicas utilizadas, la extensión del crédito agrícola y los problemas de la comercialización de la producción. Se intenta contribuir a dilucidar las opciones realizadas por el Estado en la asignación de recursos en relación con el tema agrícola y las causas de la debilidad del reformismo para instrumentar cambios en la agricultura.

II. LA SITUACIÓN A PRINCIPIO DE SIGLO

Desde fines del siglo XIX el área agrícola se había venido extendiendo, al mismo tiempo que se diversificaba con el crecimiento de los cultivos industriales (principalmente del lino) y de los cultivos intensivos (viñedos, fruticultura y horticultura, combinados con la cría de aves). De acuerdo con el Censo de 1908 la agricultura ocupaba el 5,2% del territorio nacional y al 60% de la población activa empleada en el agro.

En la agricultura cerealera, compuesta principalmente del cultivo de trigo y maíz, las cosechas eran irregulares por efecto del clima y las plagas, y la productividad baja

debido a las atrasadas técnicas de cultivo. La rotación de cultivos no estaba generalizada, por lo que la permanencia del cultivo cerealero había ido disminuyendo la fertilidad de las tierras de antigua agricultura. Los instrumentos de uso general eran el arado común, que rasgaba superficialmente la tierra, y la rastra. El empleo de las trilladoras se hacía cada vez más generalizado, pero sólo los establecimientos grandes podían adquirirlas; la mayoría de los agricultores las alquilaban durante la cosecha. Uno de los problemas más importantes era la mala calidad de las semillas utilizadas. No existían investigaciones dirigidas a su mejoramiento y la utilización de máquinas para la limpieza de la semilla era excepcional. También lo era la utilización de abonos, la limpieza del terreno, el emparvado del trigo y la construcción de silos para la protección de la cosecha.

Esta realidad no era sólo atribuible a la ignorancia técnica del agricultor. La agricultura cerealera en predios demasiado pequeños impedía a la mayor parte de los agricultores la acumulación necesaria para realizar inversiones. Esta situación se agravaba cuando la tierra se poseía bajo el régimen de arrendamiento, y esa era la realidad en aproximadamente la mitad de los establecimientos agrícolas.

El precio de las tierras dedicadas a la agricultura estaba determinado por su ubicación cercana a Montevideo u otros centros poblados, y por su fertilidad. En la medida que se desarrollaba la cuenca lechera, el tambo competía con la actividad agrícola y aumentaba el precio de la tierra y de los arrendamientos.

El costo del arrendamiento era alto en relación con la producción cerealera. La valoración de ésta no influía en el precio de los arrendamientos, como sí lo hacía la valoración de la producción ganadera. Esto volvía en los años de mala cosecha especialmente gravoso para el agricultor el costo del arrendamiento.

Los plazos cortos de los contratos y el no reconocimiento en los contratos de la indemnización por las mejoras realizadas por el arrendatario, hacía que el agricultor no invirtiera en construcciones, plantación de árboles, etc., sino que tratara de sacarle el máximo provecho a corto plazo a la tierra, aunque su sistema de cultivo la agotara rápidamente.

El acceso a la propiedad era muy difícil para el agricultor, pues las tierras públicas hacía mucho tiempo que estaban ocupadas por particulares y dedicadas a la ganadería. La falta de disponibilidad de tierras estuvo en la base del fracaso de la mayor parte de los planes de colonización ensayados en el siglo XIX. Tampoco existía un sistema de crédito barato accesible al agricultor, puesto que a los préstamos contra hipoteca del Banco República sólo accedían los grandes propietarios. El único recurso del agricultor eran los pulperos e intermediarios.

Al alto costo de la producción de cereales, atribuible al atraso en las técnicas de cultivo, se agregaba el encarecimiento del producto por las malas condiciones de los caminos y los altos fletes del ferrocarril. El costo relativo de los fletes para el transporte de cereales crecía cuanto mayor era la distancia desde el punto de embarque hasta Montevideo. Esto limitaba la expansión de la agricultura a tierras más fértiles pero situadas lejos de la capital.

Por otro lado, la exportación de parte de la cosecha de trigo o de la producción de harina, principalmente a Brasil, enfrentaba problemas crecientes debido a su escaso

volumen y a la irregularidad de las cosechas que dificultaba asegurar los mercados. La producción uruguaya quedaba cada vez más relegada a ser enviada a Argentina para ser reexportada, llenando los vacíos en las bodegas de los buques. El precio de venta era el internacional, bastante por debajo del interno debido a la baja productividad de la agricultura cerealera uruguaya.

El mercado de productos agrícolas estaba controlado por intermediarios y acaparadores que controlaban el precio interno. El productor cerealero, predominantemente minifundista y en una proporción importante arrendatario, con escasa o nula capacidad de acumulación, se veía obligado a vender antes de la cosecha, para afrontar los costos de la producción y su propia manutención. El intermediario fijaba el precio y, guardado el cereal en sus depósitos o silos, podía especular con su venta de acuerdo a la evolución de los precios.

A esta situación se agregaba el desequilibrio entre el débil desarrollo de la agricultura cerealera y la gran capacidad de producción de los molinos, que requería la importación de trigo. Como los precios internacionales eran más bajos que los internos, la importación ocasionaba una rápida caída de los precios que arruinaba a los productores. Ante esta situación se utilizaba la escala móvil en la fijación de los aranceles para importación de trigo; éstos aumentaban cuando la producción interna era suficiente y por lo tanto no superaba determinado precio, y disminuían cuando las malas cosechas encarecían en demasía el precio del cereal. Su aplicación se había prestado a maniobras con el precio, dado el control que unos pocos acopiadores y molineros tenían sobre la mayor parte de la cosecha, lo que llevó hacia fines del siglo XIX al establecimiento de barreras aduaneras que imposibilitaban la importación de trigo. Los molineros reclamaron entonces la admisión temporaria, libre de derechos, de trigo importado, con la obligación de exportar su equivalente en harina en un plazo determinado.

En los extremos de la madeja se encontraba el agricultor, que recibía un bajo precio por su producto y el consumidor al que se le encarecía un artículo fundamental de subsistencia.

III. EL ÁREA CULTIVADA

Desde fines del siglo XIX el área agrícola del Uruguay había venido creciendo fuertemente. Abarcando 474.000 ha en 1900 y 830.000 en el Censo de 1908, la tasa de crecimiento acumulativo anual en esos años había sido del 7,3%. La expansión fue impulsada por varios factores: el crecimiento de la población, la paulatina modificación de los hábitos alimenticios de ésta por efecto de la inmigración (mayor consumo de cereales, verduras y frutas), la suba de los precios internacionales e internos del trigo y del maíz hasta la Primera Guerra Mundial y finalmente, el proteccionismo estatal a la actividad (leyes sobre el trigo y sobre forrajes).

Cuadro Nº 1			
Extensión sembrada y población			
Años	Hectáreas sembradas	Población del país	Ha cultivadas por habitante
1908	830000	1043000	0,80
1909		1075000	
1910		1103093	
1911		1131920	
1912		1161500	
1913	872103	1191853	0,73
1914	940221	1223000	0,77
1915	924572	1245739	0,74
1916	1010440	1268900	0,80
1917	977438	1292492	0,76
1918	1053402	1316523	0,80
1919	747200	1341000	0,56
1920	698926	1371025	0,51
1921	779849	1401722	0,56
1922	774936	1433107	0,54
1923	722324	1465194	0,49
1924	940095	1498000	0,63
1925	876375	1533661	0,57
1926	905785	1570171	0,58
1927	947757	1607551	0,59
1928	1147935	1645820	0,70
1929	1012037	1685000	0,60
1930	1148755	1712863	0,67
Tasas de crecimiento acumulado anual			
	%	%	
1908-1930	1,5	2,3	
Sub-períodos			
1908-1916	2,5	2,5	
1916-1923	-4,7	2,1	
1923-1930	6,9	2,3	
Promedios			
1908-1930	911061	1361658	0,67
Sub-períodos			
1908-1916	915467	1160445	0,79
1916-1923	845564	1361245	0,62
1923-1930	962633	1589783	0,61

Fuente: Estadística Agrícola 1913-1930 y Censo 1908.

En cambio, entre 1908 y 1930 el área agrícola se mantiene casi estancada. Pasa de 830.000 ha a 1.149.000 ha, con una tasa acumulativa anual de crecimiento de 1,5%, por debajo de la tasa de crecimiento de la población del país (Cuadro 1).

Esta debilidad en el crecimiento de la actividad agrícola preocupaba a los contemporáneos, con más razón en la medida que se sobreestimaba las aptitudes del suelo y del clima del país para la actividad agrícola. *“La superficie cultivada (...) sólo representa una reducida parte del total de tierra disponible y apta para agricultura que puede estimarse en 9 millones de hectáreas”*, sostenía en 1929 la Dirección de Agronomía, si bien aclaraba que no existía un mapa agrológico del país donde se sustentaran esas afirmaciones¹. Los estudios realizados por la CIDE en los años sesenta consideran que sólo 3 millones de hectáreas son aptas para la agricultura².

¹ Ministerio de Industrias, Dirección de Agronomía: “Anuario de Estadística Agrícola 1928-29”, p. XXXIII.

² Ministerio de Ganadería y Agricultura-Cide, Sector Agropecuario: “Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay”, 1967.

El estancamiento del área agrícola en los años estudiados se explica por el auge que adquirió la producción ganadera exportadora, que requirió buenas tierras para el engorde del ganado. La instalación de los frigoríficos, el aumento de la demanda de los productos exportados y también de los precios, especialmente durante la Primera Guerra Mundial, generaron el boom de la ganadería. Aumentaron los precios de la tierra, subieron los arrendamientos y la ganadería volvió a emplear tierras que habían sido cultivadas³.

Este auge no duró mucho. Debido al desarrollo tardío de la ganadería moderna en el Uruguay, poco tiempo después de la instalación de los frigoríficos y del boom de demanda de la primera guerra, el modelo de país basado en las exportaciones ganaderas fue cuestionado, no sólo desde el punto de vista de las ideas, sino también por las limitaciones provenientes de los mercados de comercialización. La aplicación creciente de un nuevo modelo tecnológico en la agropecuaria de los países centrales junto con el proteccionismo creciente aplicado por éstos, condujeron a la sobreproducción y a la baja de los precios. Ante este descenso, los esfuerzos de los ganaderos se centraron en los años veinte en el aumento de los volúmenes producidos.

La mentada solución del desarrollo agrícola del país enfrentaba varios problemas: 1) La falta de estudio del suelo y el clima, que servía de fundamento al temor de los ganaderos a roturar más tierras; 2) La falta de tierras en posesión del Estado y la cerrada negativa de los apropiadores de tierras fiscales a comprarlas o a devolverlas al Estado, volvía muy oneroso para éste el desarrollo de una política de colonización eficaz; 3) La baja productividad de la producción cerealera en relación con la de otros países y en particular en relación con la región pampeana. A esta situación derivada de factores de largo plazo se agregó la baja de los precios de los productos agrícolas después de la guerra.

Para comprender la escasa expansión de la superficie cultivada es útil distinguir tres subperíodos: Entre 1908 y 1916 el crecimiento del área agrícola continúa siendo significativo, con una tasa acumulativa anual de 2,5%. Entre 1916 y 1923 se constata su disminución en términos absolutos (tasa de -4,7%). En los últimos años (1923-1930), el área agrícola vuelve a expandirse, a una tasa anual de 6,9%⁴ (Cuadro 1).

Como señala Finch, *“la declinación del valor de la tierra después del conflicto no se hizo sentir en los valores de los arrendamientos hasta 1922-1923. El período interbélico en su conjunto se caracterizó por un aumento proporcional de los arrendamientos en relación con los precios de la tierra. Las más graves consecuencias se hicieron sentir entre los agricultores, con un alto porcentaje de arrendatarios. La reducción de las áreas sembradas, la despoblación de las zonas rurales y la penosa situación económica de los agricultores que lograron subsistir como tales fueron los*

³ Un ejemplo de esta situación es mostrado en la denuncia realizada en las Cámaras: *“Rodean a Cardona tierras especiales para labranza, que después de haber sido roturadas con éxito, sus dueños las han retrotraído a campos de pastoreo, produciendo perjuicios a los labradores y el vecindario. Esa decisión del propietario del campo data de 1917 durante el cual desalojaron 350 familias que cultivaban una extensión de 15.000 ha, próximas al pueblo de Cardona”*. Citado por A. Frega-M. Maronna-I. Trochon (1983), Tomo II, p. 101.

⁴ Esta disminución del área agrícola y su crecimiento a partir de 1924 fue señalada por los organismos oficiales (Anuario de Estadística Agrícola 1927-1928, p. XXXV).

*grandes temas del debate parlamentario del que surgió la ley de 1922” (prórroga de lanzamientos y arbitraje de precios de arrendamiento)*⁵.

Cuando la debilidad del modelo pecuario-exportador se hace más evidente con la baja de precios que antecede a la crisis del 29, la agricultura acentúa algo su desarrollo, reiniciándose el crecimiento de las superficies sembradas, aumentando la diversificación y disminuyendo la importancia relativa del sector cerealero. En forma coincidente tiende a aumentar el tamaño promedio de los predios y las hectáreas por trabajador agrícola. También crece la participación de los productos agrícolas en el total de las exportaciones.

Según la información del Censo de 1908 más de la mitad del área cultivada se concentraba en los departamentos de Montevideo, Canelones, Colonia y San José. Para 1916 la zona agrícola se iba extendiendo menos densamente hacia Soriano y en los departamentos cercanos a Montevideo: Florida, Lavalleja y Maldonado. En 1928 Soriano ya igualaba a San José en cuanto a área cultivada y se atisbaba el desarrollo de una zona agrícola en el litoral del río Uruguay (comenzando por Paysandú), basada en la diversificación de cultivos, especialmente horticultura y fruticultura, que se afirmará en los años treinta (Cuadros 2 y 3).

A lo largo del período estudiado es notable el desplazamiento de la agricultura hacia el Oeste debido a la menor rentabilidad de la agricultura cerealera en las zonas cercanas a Montevideo, que se dedicaron crecientemente a la lechería y a las labores de granja. El agotamiento de la tierra debido al cultivo de trigo con técnicas primitivas, sin rotación de cultivos y con escasez de abonos y el alza de los arrendamientos debido a la valorización del precio de las tierras, explican el desplazamiento de la agricultura cerealera hacia las nuevas regiones agrícolas.

Otro fenómeno que se observa es el estancamiento de la agricultura en el este del país: Rocha, Lavalleja y Cerro Largo disminuyen el área cultivada; en Maldonado se estanca en los años treinta.

Finalmente, en todo el norte del Río Negro el área agrícola se reduce en términos absolutos en el período, incluyendo los manchones de agricultura que existían a comienzos de siglo en Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo.

⁵ Finch, p. 62.

Cuadro Nº 2													
Evolución de la extensión agrícola por Departamento, ordenados en forma creciente por ha cultivadas en 1908													
Departamentos	En miles de hectáreas				Territorio productivo deptal.	Porcentaje sobre área departamental				Porcentaje sobre área total sembrada en el país			
	1908	1916	1928	1937		1908	1916	1928	1937	1908	1916	1928	1937
Flores	5	15	31	59	464	1	3	7	13	0,6	1,5	2,7	3,3
Río Negro	6	8	20	110	839	1	1	2	13	0,7	0,8	1,8	6,3
Artigas	7	2	5	43	1051	1	0	0	4	0,8	0,2	0,5	2,5
Montevideo	11	9	8	14	16	67	55	48	85	1,3	0,9	0,7	0,8
Durazno	12	23	31	44	1139	1	2	3	4	1,4	2,3	2,7	2,5
Paysandú	13	14	36	114	1102	1	1	3	10	1,6	1,4	3,2	6,5
Rocha	13	20	15	39	851	2	2	2	5	1,6	2,0	1,3	2,2
T. y Tres	14	17	9	23	845	2	2	1	3	1,7	1,7	0,8	1,3
Salto	15	6	10	65	1227	1	0	1	5	1,8	0,6	0,8	3,7
Rivera	27	13	11	40	880	3	1	1	5	3,3	1,3	1,0	2,3
Maldonado	29	46	69	52	380	8	12	18	14	3,5	4,6	6,0	3,0
Cerro Largo	42	44	27	42	1227	3	4	2	3	5,1	4,4	2,4	2,4
Lavalleja	43	78	40	100	879	5	9	5	11	5,2	7,7	3,5	5,7
Soriano	46	73	144	257	795	6	9	18	32	5,5	7,2	12,6	14,6
Tacuarembó	48	13	10	55	1327	4	1	1	4	5,8	1,3	0,9	3,1
Florida	51	76	75	107	949	5	8	8	11	6,1	7,5	6,5	6,1
Colonia	118	144	163	227	529	22	27	31	43	14,2	14,3	14,2	12,9
San José	118	121	143	154	442	27	27	32	35	14,2	12,0	12,5	8,8
Canelones	212	288	300	211	379	56	76	79	56	25,5	28,5	26,1	12,0
TOTAL PAÍS	830	1010	1148	1756	15319	5	7	7	11	100	100	100	100

Fuente: Censos agropecuarios de 1908 y 1937 y Estadísticas Agrícolas de 1916 y 1928.
Nota: Las cifras corresponden en todos los casos al total de tierra sembrada, con independencia del tipo de predio de que se trate. Las cifras de 1937 resultan desproporcionadas con el resto de la serie; se toman como referencia evolutiva.

Cuadro Nº 3													
Evolución de la extensión agrícola por Departamento ordenados en forma creciente por ha cultivadas en 1928													
Departamentos	En miles de hectáreas				Territorio productivo deptal.	Porcentaje sobre área departamental				Porcentaje sobre área total sembrada en el país			
	1908	1916	1928	1937		1908	1916	1928	1937	1908	1916	1928	1937
Artigas	7	2	5	43	1051	1	0	0	4	0,8	0,2	0,5	2,5
Montevideo	11	9	8	14	16	67	55	48	85	1,3	0,9	0,7	0,8
T. y Tres	14	17	9	23	845	2	2	1	3	1,7	1,7	0,8	1,3
Salto	15	6	10	65	1227	1	0	1	5	1,8	0,6	0,8	3,7
Tacuarembó	48	13	10	55	1327	4	1	1	4	5,8	1,3	0,9	3,1
Rivera	27	13	11	40	880	3	1	1	5	3,3	1,3	1,0	2,3
Rocha	13	20	15	39	851	2	2	2	5	1,6	2,0	1,3	2,2
Río Negro	6	8	20	110	839	1	1	2	13	0,7	0,8	1,8	6,3
Cerro Largo	42	44	27	42	1227	3	4	2	3	5,1	4,4	2,4	2,4
Durazno	12	23	31	44	1139	1	2	3	4	1,4	2,3	2,7	2,5
Flores	5	15	31	59	464	1	3	7	13	0,6	1,5	2,7	3,3
Paysandú	13	14	36	114	1102	1	1	3	10	1,6	1,4	3,2	6,5
Lavalleja	43	78	40	100	879	5	9	5	11	5,2	7,7	3,5	5,7
Maldonado	29	46	69	52	380	8	12	18	14	3,5	4,6	6,0	3,0
Florida	51	76	75	107	949	5	8	8	11	6,1	7,5	6,5	6,1
San José	118	121	143	154	442	27	27	32	35	14,2	12,0	12,5	8,8
Soriano	46	73	144	257	795	6	9	18	32	5,5	7,2	12,6	14,6
Colonia	118	144	163	227	529	22	27	31	43	14,2	14,3	14,2	12,9
Canelones	212	288	300	211	379	56	76	79	56	25,5	28,5	26,1	12,0
TOTAL PAÍS	830	1010	1148	1756	15319	5	7	7	11	100	100	100	100

Fuente: Ibídem Cuadro 2.

IV. LA PRODUCCIÓN

Entre 1911 y 1930, mientras que el Producto Bruto Interno de la economía uruguaya creció en un porcentaje de 86%, el valor agregado de la agricultura lo hizo en un 184% y el pecuario creció en un magro 47% (Bertino-Tajam, 1999). Este crecimiento del producto agrícola contrasta con la escasa extensión de la superficie cultivada.

La agricultura cerealera (fundamentalmente trigo y maíz) siguió siendo dominante en cuanto al área ocupada y, en una medida mucho menor, en cuanto al valor de la producción. Fue, además, la que más atrajo la atención de los contemporáneos y la mejor cubierta por los registros estadísticos.

Los cultivos industriales y los de tubérculos, frutas y hortalizas, crecieron a lo largo del período estudiado, en relación con la producción cerealera. Salvo el lino, ocupaban poca superficie, pero, dado su carácter intensivo, el valor de su producción llegó a ser significativo. El Cuadro 4, que presenta la estimación del Anuario de Estadística Agrícola del valor de los productos agrícolas en 1929, muestra que el valor conjunto de estas producciones casi llega a igualar al de los cereales.

Cuadro Nº 4			
Total de hectáreas cultivadas y valor de la producción agrícola			
Cultivos - Año 1929	Hectáreas	Miles de pesos corrientes	Valor de producción por hectárea
Trigo	443915	15254	34
Maíz	176732	1724	10
Avena	83017	1548	19
Centeno	306	7	23
Sorgo	166	-	
Cebada	6157	148	24
Alpiste	1859	118	63
Total cereales	712152	18799	
Lino	117635	6021	51
Alfalfa	5035	575	114
Tabaco	317	61	192
Viña	11948	2987	250
Maní	777	24	31
Arroz	300	79	263
Remolacha	900	25	28
Papas	3905	453	116
Porotos	5352	459	86
Hortalizas	6000	699	117
Frutales	17065	6041	354
Boniatos	6325	848	134
Total no cereales	175559	18272	
Total	887711	37071	

Fuente: Anuario de Estadística Agrícola de 1928-1929.

El lino era la planta de uso industrial cuyo cultivo estaba más desarrollado. En su casi totalidad se cultivaba en los departamentos de Soriano, Colonia, San José, Río Negro y

Paysandú, especialmente en los dos primeros. El maní, la remolacha azucarera y el tabaco eran cultivos industriales tradicionales de escaso desarrollo. El arroz recién se implanta en los últimos años veinte y tendrá un desarrollo importante en la década siguiente, en la cual se inicia el cultivo del girasol.

1. La producción cerealera-oleaginosa

El volumen de la producción cerealera fue el de más bajo crecimiento frente a otros cultivos que venían dando mayor diversificación a la agricultura, en particular los oleaginosos, las frutas y las verduras, proceso que se acentuará en los años treinta. El maíz se mantuvo estancado y el trigo tuvo un crecimiento acumulativo anual de 3%, mientras que las frutas, hortalizas, papas y el lino lo hicieron a tasas que se aproximaban al 10% (Cuadro 5).

Cuadro Nº 5											
Índice de volumen de producción agrícola (1910=100)											
Años	Avena	Cebada	Maíz	Trigo	Lino	Frutas	Hortalizas	Porotos	Papas	Boniatos	Uva
1910	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1911	112	30	56	82	112	60	214	214	214	214	87
1912	347	101	122	120	149	80	211	211	211	211	66
1913	166	46	82	75	220	109	250	250	250	250	118
1914	352	199	110	81	163	110	253	253	253	253	97
1915	177	48	175	49	99	142	280	280	280	280	69
1916	434	139	71	135	66	128	316	316	316	316	117
1917	366	133	105	74	21	135	285	396	285	285	112
1918	702	130	116	179	56	123	253	475	253	253	148
1919	245	87	101	95	84	137	231	449	235	308	140
1920	281	91	71	82	158	229	357	294	256	322	195
1921	475	99	121	107	163	369	408	294	513	455	132
1922	393	51	74	137	88	359	441	253	336	236	172
1923	190	34	100	71	122	331	373	271	588	311	178
1924	410	95	71	183	199	552	584	189	801	297	189
1925	602	124	82	136	261	563	563	164	535	202	205
1926	464	129	51	138	343	687	592	162	591	201	170
1927	273	85	76	141	333	809	713	202	698	301	221
1928	626	139	136	211	331	709	770	316	968	416	203
1929	481	126	32	169	343	534	689	110	538	164	229
1930	737	324	110	181	544	646	827	224	928	295	276
Tasas de crecimiento acumuladas anuales (%)											
1910-1930	10,5	6,1	0,5	3,0	8,8	9,8	11,1	4,1	11,8	5,6	5,2
1910-1916	27,7	5,7	-5,6	5,2	-6,7	4,3	21,2	21,2	21,2	21,2	2,7
1917-1923	-10,4	-20,4	-0,8	-0,7	34,4	16,1	4,6	-6,1	12,8	1,4	8,1
1924-1930	3,0	6,3	2,2	-0,1	5,2	0,8	1,8	0,9	0,7	0,0	1,9
Promedios											
1910-1916	241	95	102	92	130	104	232	232	232	232	94
1917-1923	379	89	98	106	99	241	335	347	352	310	154
1924-1930	513	146	80	165	336	643	677	195	723	268	213
Fuente: Bertino-Tajam, "El PBI del Uruguay, 1911-1955".											

Pero aun en el caso de la producción cerealera-oleaginosa, su valor creció por encima del área dedicada a su cultivo. La tasa acumulativa anual del valor de la producción entre 1913 y 1930 fue de 4,5%, mientras que la del área sembrada fue de 1,3% (Cuadro 6). Si observamos la evolución de ambas en los tres subperíodos señalados se advierte que el avance de la producción en relación con el área sembrada se da en los primeros y en los últimos años, cuando la tasa de crecimiento del valor de la producción duplica la del área sembrada. En cambio, entre 1916 y 1923 la retracción del área sembrada y de la producción es similar.

La conclusión es semejante observando la evolución de los volúmenes físicos (Cuadro 5); los promedios de producción anual aumentan significativamente en el caso del lino y del trigo en el último subperíodo.

Cuadro Nº 6				
Evolución comparada de extensión sembrada y producción cerealera-oleaginosa, trabajadores agrícolas y máquinas trilladoras empleadas				
Años	Área cerealera oleaginosa	Valor de la producción (miles de pesos de 1925)	Trabajadores agrícolas	Nº trilladoras empleadas
1908	687837	18488		457
1909	480163	23106		463
1910	s/d	22735		s/d
1911	525070	15662		487
1912	605830	26210		523
1913	665247	18239	88087	541
1914	723120	20808	92462	530
1915	675070	20370	98301	521
1916	733998	23530	101679	552
1917	676684	17829	97256	493
1918	736974	32646	115832	724
1919	646279	20536	95535	641
1920	577603	17786	88083	652
1921	579190	25095	92704	592
1922	638236	24013	96137	634
1923	539462	17848	83927	562
1924	757987	30909	107605	678
1925	658626	27355	96363	697
1926	697432	26103	96430	776
1927	697014	27485	95284	943
1928	800901	41276	103581	1069
1929	810460	28394	101763	1177
1930	830005	38807	97952	1370
Tasas de crecimiento acumulado anual				
1913-1930	1,3	4,5	0,6	5,6
1913-1916	3,3	8,9	4,9	0,7
1916-1923	-4,3	-3,9	-2,7	0,3
1923-1930	6,3	11,7	2,2	13,6
Promedios				
1913-1930	691349	25502	97166	731
1913-1916	699359	20737	95132	536
1916-1923	641053	22410	96394	606
1923-1930	723986	29772	97863	909
Fuente: Bertino-Tajam, "El PBI del Uruguay, 1911-1955", Estadística Agrícola 1913-1930 y Censo 1908.				

El Cuadro 6 muestra diferentes variables relacionadas con la producción agrícola. Se destaca la baja tasa de crecimiento de los trabajadores agrícolas, 0,6% en el período 1913-1930 con relación al aumento del valor de la producción cerealera-oleaginosa, más aun teniendo en cuenta la creciente mano de obra que deben haber requerido los cultivos intensivos. En los primeros años la tasa de crecimiento del valor de la producción cerealera-oleaginosa es el doble que la del crecimiento de los trabajadores, en los años de estancamiento agrícola es similar y en los últimos años es cinco veces mayor.

Esta situación está vinculada con la utilización creciente de maquinaria agrícola. Contamos con series continuas sobre empleo de trilladoras. Su tasa de crecimiento anual fue de 5,6 entre 1913 y 1930. Pero el verdadero crecimiento se dio en los últimos años: entre 1923 y 1930 creció a una tasa de 13,6%, mientras el empleo agrícola lo hizo al 2,2%.

También es significativo el aumento en la importación de maquinaria agrícola (arados, rastras, segadoras, sembradoras y trilladoras) a partir de 1924 (Cuadro 7).

Cuadro N° 7									
Importación de máquinas y utensilios de labranza									
Años	Tractores	Arados	Desgradoras	Rastras	Rastrillos	Rejas para arados	Segadoras	Sembradoras	Trilladoras
1909-1928	106	5150	986	970	380	7045	430	589	58
1909-1916	10								
1917-1923	127	4500	783	650	725	12433	288	362	21
1924-1928	234	7440	1200	1740	136	1380	720	1360	123

Fuente: "Anuario de Estadística Agrícola", Años 1927-28 y 1928-29.

El aumento de la producción con relación al área sembrada nos conduce al análisis de la productividad extensiva. Si se observa en el Cuadro 8 los promedios en los tres subperíodos se advierte un gradual mejoramiento en el trigo y en el lino y el retroceso del maíz al final del período.

La productividad extensiva en el cultivo del trigo era desde el inicio diferente según las zonas (Cuadro 9). En los cuatro departamentos la productividad se intensificó pero a un ritmo muy diferente; desde 12% en Canelones a 39% en Soriano. En este departamento la mayor productividad coincide con la extensión de la superficie triguera, así como en Canelones el avance más pobre de la productividad coincide con la restricción de la superficie dedicada al trigo. La mayor fertilidad de las tierras nuevas y el mayor tamaño de los predios, así como la situación más desahogada de los agricultores que les permitía mejorar las técnicas de cultivo, explicarían estas diferencias.

En cuanto a la productividad intensiva, puede advertirse cierto progreso al final del período en estudio. En este sentido fue significativa, aunque insuficiente, la labor desarrollada en La Estanzuela para producir mejores variedades de semilla y la de la Comisión Nacional de Semillas en la limpieza y clasificación de éstas. Estas mejoras técnicas se dieron especialmente en la producción de trigo y se aplicaron en forma muy desigual entre los agricultores⁶.

⁶ Russell Brannon, "The Agricultural Development of Uruguay", 1967, resalta las diferencias en los rindes obtenidos por los agricultores más eficaces y el promedio general. Citado por H. Finch, p. 56.

Cuadro Nº 8									
Productividad									
Productividad intensiva (para cereales, kg cosechados por kg sembrados de semilla y para viñedos, kg cosechados por Nº de cepas cultivadas).									
Productividad extensiva (kg cosechados por ha sembradas).									
	I N T E N S I V A				E X T E N S I V A				
Años	Trigo	Maíz	Lino	Viñedos	Trigo	Maíz	Lino	Viñedos	
1908	12	48	22	1,67	816	583	715	5647	
1909	12	66	22	1,40	845	834	722	4994	
1910		61		1,37		765		4981	
1911	9	38	8	1,20	631	458	438	4312	
1912	11	61	8	0,83	737	846	387	3071	
1913	6	40	11	1,39	450	532	581	5478	
1914	6	46	9	1,17	434	647	471	4303	
1915	4	62	8	0,86	309	908	365	3146	
1916	10	28	10	1,34	699	415	555	5389	
1917	7	54	4	1,19	465	682	213	4908	
1918	9	61	11	1,53	900	801	575	6096	
1919	8	50	10	1,26	552	747	608	4490	
1920	9	39	14	1,97	588	584	707	8089	
1921	12	60	15	1,21	746	906	768	5118	
1922	12	45	13	1,55	823	631	534	6448	
1923	8	50	11	1,52	522	717	535	6258	
1924	12	35	16	1,54	850	627	705	6381	
1925	11	54	14	1,61	784	827	663	6406	
1926	10	33	13	1,28	705	480	688	4887	
1927	9	44	13	1,48	697	629	706	6174	
1928	11	65	13	1,29	900	972	699	5292	
1929	10	21	12	1,35	762	299	663	5436	
1930	10	65	13	1,49	807	846	695	5411	
Promedios									
1908-1930	9	49	12	1,37	683	684	591	5335	
1908-1916	9	50	12	1,25	615	665	529	4591	
1917-1923	9	51	11	1,46	657	724	563	5915	
1924-1930	10	45	13	1,44	786	669	688	5712	

Fuente: Anuarios Estadísticos.

En 1928 La Estanzuela sólo producía el 1% de la semilla de trigo necesaria para la siembra. Los equipos ambulantes de la Dirección de Agronomía y las instalaciones de la Comisión Oficial de Semillas efectuaron la limpieza mecánica de 7.000 toneladas de semilla. Tales cantidades de semilla limpiada significaban el 24% de la semilla utilizada. El 75% restante no era limpiado o se lo hacía con máquinas rudimentarias en manos de particulares.

Cuadro Nº 9						
Productividad extensiva y						
evolución del área cultivada de trigo en la zona agrícola						
Deptos.	Productividad extensiva (kg/ha)			Evolución del área triguera		
	Período 1911-1920	Período 1921-1930	Incremento	1913 (ha)	1930 (ha)	Incremento 1913-1930
Canelones	589	659	12%	72636	67839	-6,6
Colonia	612	794	30%	90451	81920	-9,4
San José	542	749	38%	64613	70172	8,6
Soriano	642	892	39%	23087	68965	198,7

Fuente: Anuarios Estadísticos.

La cantidad de semilla limpiada mecánicamente por la Dirección de Agronomía pasó de 228.000 kilos en 1924, cuando se inicia el servicio, a más de 5 millones en 1929⁷. Los agricultores que recibieron semilla de la Comisión Oficial de Distribución de Semillas pasaron de 1.644 en 1915 a 3.000 en 1921 y a 9.000 en 1930⁸.

En síntesis, el aumento de la productividad en el trigo y en el lino se explica por el lento pero real avance de la productividad extensiva e intensiva, que coincide con algunas mejoras que se manifestaron en los últimos años del período en las técnicas de cultivo y, especialmente, con la expansión de su producción hacia el oeste, sobre tierras nuevas ubicadas en predios de mayor tamaño. En esa zona se obtuvieron mayores progresos en la productividad que en la zona de vieja agricultura.

2. Otros cultivos

La horticultura, la fruticultura, la viticultura y el cultivo de tubérculos eran los cultivos intensivos de la época.

La vid se cultivaba desde fines del siglo XIX, principalmente en Montevideo, Canelones, Colonia y Salto. En esos años se duplica el área cultivada y el número de viñedos y se triplica la cosecha de uva, verificándose por lo tanto algunos avances en la productividad extensiva. La actividad fue fuertemente protegida mediante aranceles a los vinos importados y por las leyes contra la adulteración de los vinos (Cuadro 10).

El tamaño promedio de los predios era muy pequeño y estaban en general en manos de propietarios. El Censo de 1908 registró 3.599 trabajadores ocupados en la viticultura, lo que revela su carácter de explotación típicamente familiar (dos trabajadores por viñedo). Por esos años se ha estimado que la ocupación zafral durante la vendimia llegaba a 10.000 personas.

El cultivo de tubérculos se fue extendiendo aunque en forma insuficiente en relación con la demanda. El consumo de boniatos era más tradicional; el de papas fue creciendo, enfrentando el problema de la mala calidad de las semillas y del producto resultante.

La producción de fruta continuó aumentando progresivamente durante el período estudiado. Hacia el final de los años veinte aumentó la diversificación, disminuyendo el cultivo del tradicional duraznero en favor de otras especies como manzanos, perales, etc., y comenzando la especialización en citricultura en el litoral y en Rivera; se duplicó la venta de plantas frutales en los viveros y se exportaba parte de la producción frutícola. Existían, además, varios establecimientos que procesaban la fruta.

⁷ Anuario de Estadística Agrícola 1927-1928.

⁸ Anuarios Estadísticos 1916 y 1930.

Cuadro Nº 10						
Viticultura						
Años	Nº de viñedos	Extensión (hectáreas)	Cosecha (toneladas)	Nº de viñedos (1911 = 100)	Extensión	Cosecha
1911	2242	5753	24809	100	100	100
1912	2295	6146	18875	102	107	76
1913	2266	6103	33434	101	106	135
1914	2538	6414	27597	113	111	111
1915	2334	6250	19662	104	109	79
1916	2464	6170	33253	110	107	134
1917	2638	6452	31668	118	112	128
1918	2822	6871	41889	126	119	169
1919	2855	6867	30835	127	119	124
1920	2988	6983	56487	133	121	228
1921	3094	7319	37456	138	127	151
1922	3172	7572	48821	141	132	197
1923	3372	8058	50428	150	140	203
1924	3429	8426	53765	153	146	217
1925	3689	9065	58068	165	158	234
1926	3737	9904	48396	167	172	195
1927	3991	10176	62822	178	177	253
1928	4303	10900	57683	192	189	233
1929	4621	11955	64990	206	208	262
1930	4964	12492	78415	221	217	316

Fuente: Anuario Estadístico de 1930.

Había árboles frutales en todo el país, pero la producción destinada a la comercialización se concentraba alrededor de los centros poblados y en los departamentos de Montevideo, Canelones, Colonia y, en el caso especial de los cítricos, en Salto. Entre 1916 y 1927 el número de plantas pasó de 4:500.000 a 6:900.000 y la producción frutícola de 110.000 toneladas a 154.000 toneladas. Creemos que estas cifras que registran los establecimientos censados por la Estadística Agrícola están muy por debajo de la realidad, dado lo habitual de la producción para el autoconsumo desde la época colonial⁹. Esta afirmación es válida también para la producción de hortalizas.

En general, la agricultura intensiva en los departamentos del sur del país estaba asociada a la producción de aves y huevos; a veces a la producción de cerdos, aunque ésta tenía una relación más estrecha con la explotación tambera. Toda esta descripción de actividades nos lleva a matizar la visión tradicional del miserable agricultor, víctima del arrendamiento y de la monocultura cerealera.

⁹ Para este fenómeno en la época colonial ver J. Gelman, p. 139.

V. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR AGRÍCOLA

1. Los problemas metodológicos

La información más completa sobre el tamaño y la tenencia de los predios agrícolas se encuentra en el Censo General de 1908 y en el Censo Agropecuario de 1916 (en los censos de 1924 y de 1930 no se ha encontrado la información respectiva).

Por otra parte, los Anuarios de Estadística Agrícola alcanzaron nuevos contenidos a partir de 1913, cuando se empieza a realizar el seguimiento anual de temas estructurales, como el régimen de tenencia y el tamaño de los predios, registrando una serie continua que se prolonga hasta los años cuarenta y que es reproducida parcialmente en los Anuarios Estadísticos¹⁰.

La dificultad consiste en que los criterios metodológicos de registro de los predios agrícolas son distintos en los censos y en los Anuarios de Estadística Agrícola a partir de 1913. Mientras aquellos dividen los predios agropecuarios en ganaderos, agrícolas y mixtos y registran la extensión total (sembrada o no) de los predios clasificados como agrícolas, la Estadística registra “las extensiones cultivadas en los establecimientos agrícolas”, considerando un número mucho mayor de predios agrícolas que el establecido en los censos. En 1916 el censo clasificaba los predios en 15.261 predios ganaderos, 16.182 mixtos y 26.531 agrícolas. La Estadística Agrícola del mismo año registraba 34.989 predios agrícolas, lo que parece significar que consideraba como agrícolas algo más de la mitad de los predios considerados por el censo como mixtos.

Como consecuencia contamos con un número menor de predios en el Censo de 1908, en el Anuario de Estadística Agrícola de 1912 (que utiliza el criterio censal) y en el Censo de 1916, que el registrado en la serie de la Estadística que se inicia en 1913 y se continúa coherentemente para todo el período. Tenemos entonces un salto entre los 18.600 predios de 1908 y los 30.000 de 1913.

Adicionalmente, existe el problema de que la Estadística registra extensiones cultivadas pero no contabiliza las dedicadas a forrajes para pastoreo, montes frutales y horticultura en general y que los censos registran el área de los establecimientos agrícolas, incluyendo las extensiones no cultivadas.

La divergencia metodológica no afecta solamente al número de predios sino también al tamaño de los mismos. Tomando como ejemplo el año 1916, para el que se cuenta con las dos fuentes informativas (Censo y Estadística), el tamaño promedio es de 41 ha según el Censo y 29 ha según la Estadística. Conforme a esta última, el tamaño promedio para el período 1911-1930 es de 27 ha (Cuadro 11). En realidad, la información de la Estadística no se refiere al tamaño de los establecimientos, sino al de “las extensiones cultivadas en los establecimientos” catalogados como agrícolas; por lo tanto, no puede ser tenida en cuenta para el análisis del tamaño de los predios agrícolas.

¹⁰ Ley del 7 de enero de 1913, art. 1.

Cuadro Nº 11						
Establecimientos agrícolas y trabajadores agrícolas						
Años	Número de establecimientos	Hectáreas cultivadas	Tamaño medio	Número de trabajadores	Trabajadores por predio	Hectáreas por trabajador
1908	18602	869753	47	41631	2,2	20,9
1912	17078					
1913	29989	872103	29	88087	2,9	9,9
1914	31468	940221	30	92462	2,9	10,2
1915	32314	924572	29	98301	3,0	9,4
1916	34989	1010440	29	101679	2,9	9,9
1916	26531	1085234	41			
1917	34019	977438	29	97256	2,9	10,1
1918	40515	1053402	26	115832	2,9	9,1
1919	24302	747200	31	95535	3,9	7,8
1920	30165	698926	23	88083	2,9	7,9
1921	33087	779849	24	92704	2,8	8,4
1922	35873	774936	22	96137	2,7	8,1
1923	31561	722324	23	83927	2,7	8,6
1924	38387	940095	24	107605	2,8	8,7
1925	34382	876375	25	96363	2,8	9,1
1926	34735	905785	26	96430	2,8	9,4
1927	34603	947757	27	95284	2,8	9,9
1928	37696	1147935	30	103581	2,7	11,1
1929	36077	1012037	28	101763	2,8	9,9
1930	37306	1148755	31	97952	2,6	11,7
Promedio (sin datos del Censo de 1916)						
1913-1930			27		3	9
1913-1916			29		3	10
1917-1923			25		3	9
1924-1930			28		3	10
Fuente: Censos de 1908 y 1916; Estadística Agrícola 1913-1930.						
Nota: Los años indicados en negrita corresponden a datos de Censos. En 1908 el área total sembrada, con independencia de si se trata de predios agrícolas o no, era de 830 mil ha; el área total de los predios agrícolas era de 870 mil ha.						

Creemos que la amplia difusión que han tenido los datos de la Estadística, en la medida en que suministran una serie continua, ha influido en la visión historiográfica de la agricultura, acentuando la caracterización –por otra parte correcta en rasgos generales– de su carácter minifundista.

En el Anexo Metodológico se amplía este tema, utilizando diferentes variables de análisis para explicar la multiplicidad de los predios muy chicos en la zona predominantemente ganadera del país.

En función de las diferencias existentes creemos necesario distinguir entre la estructura de la actividad agrícola del país en general y la del área en que la actividad agrícola tuvo relevancia y generó la mayor parte de la producción destinada al mercado. En ese sentido estudiaremos el tamaño y la tenencia de los establecimientos en los dos niveles señalados.

2. Todo el país

Observando las hectáreas por trabajador se puede visualizar una zona de agricultura extensiva en el litoral desde Río Negro a Colonia, una región intermedia de combinación de cereales con otras producciones más intensivas al sur del país y la zona de agricultura de subsistencia al norte y al este, con muy pocas hectáreas por trabajador. Montevideo es una excepción por su especialización en agricultura intensiva (Cuadro 12).

Deptos.	Cosecha 1914-1915			Cosecha 1927-1928			
	Extensión cultivada (miles ha)	Miles de personas ocupadas en la agricultura	Hectáreas por agricultor	Extensión cultivada (miles ha)	Miles de personas ocupadas en la agricultura	Hectáreas por agricultor	Hectáreas por predio
Montevideo	9	4	2	8	2	4	10
Tacuarembó	11	5	2	10	3	3	9
Rivera	13	5	3	11	3	3	10
Artigas	2	1	3	5	1	5	14
Rocha	17	6	3	15	4	3	9
Salto	5	2	3	10	1	7	24
Treinta y Tres	15	4	4	9	2	4	9
Río Negro	8	2	5	20	1	18	70
Paysandú	14	2	6	36	3	12	35
Maldonado	43	6	7	69	6	12	33
Durazno	32	3	9	31	4	8	19
Flores	19	2	10	31	2	13	34
Lavalleja	77	7	11	40	8	5	15
Cerro Largo	42	4	12	27	4	7	20
Canelones	217	19	12	300	22	14	36
San José	119	10	12	143	12	12	35
Florida	66	6	12	75	8	10	26
Colonia	135	8	18	163	10	16	43
Soriano	80	4	22	144	6	23	66
TOTAL PAÍS	924	98	9	1148	104	11	30

Fuente: Estadística Agrícola.

2.a. El tamaño de los establecimientos

El tamaño promedio de los establecimientos era de 47 ha en el Censo de 1908 y de 41 ha en el Censo de 1916. Como se ha referido, la serie continua de la Estadística Agrícola que registra un tamaño promedio de 27 ha no refleja la superficie real de los establecimientos agrícolas.

La primera interrogante que se plantea es el significado para la época de los tramos de tamaño según los cuales se clasifica los predios agrícolas.

Si nos referimos al cultivo de cereales y oleaginosos que ocupan la mayor parte de la superficie cultivada se podría considerar predios chicos a los de menos de 50 hectáreas. A partir de dicha extensión era posible la capacidad de acumulación y reinversión por parte del agricultor propietario¹¹.

¹¹ Ver Millot-Bertino, p. 194.

Los predios de menos de 10 hectáreas (que no alcanzarían para la subsistencia de una familia en la actividad cerealera), o son áreas sembradas en establecimientos mixtos (con maíz y tubérculos para la subsistencia o forraje para ganado, especialmente en el caso de los tambos), o son predios dedicados a otras actividades agrícolas de carácter más intensivo (vid, hortalizas, frutales), alrededor de las ciudades y especialmente en los departamentos de Montevideo y Canelones. Tampoco se puede descartar plantíos de subsistencia del pobrío rural.

Estos predios en el Censo de 1916 (que, recordemos, registra el área total de los establecimientos clasificados como agrícolas) significaban el 27,7% del total. Detrás de este promedio se ocultan grandes diferencias: el porcentaje llegaba al 50% al norte y al este del país y descendía al 13% y 15% en San José y Canelones. El alto porcentaje de Montevideo se debe a la peculiaridad de su agricultura de tipo intensivo en pequeños predios.

Los predios más numerosos son los de 10 a 50 ha. Oscilaron alrededor del 50% del total de los predios, con tendencia a aumentar a fines de los años veinte. Se correspondería con el típico minifundio cerealero al que generalmente la historiografía hace referencia.

Se pueden considerar predios medianos en la agricultura cerealera a los de 50 a 100 ha. En el Censo de 1916 representaban el 14% de los predios; por encima de 100 ha podemos hablar de predios grandes. Tenían escasa significación numérica en el Censo de 1916 (6%), y, al igual que los predios medianos, se reducen aun más entre 1917 y 1926, coincidiendo con el estancamiento o la retracción del área agrícola que se produce con el incremento de la dedicación a la ganadería (Cuadro I del Anexo metodológico).

2.b. Las formas de tenencia

Los predios en régimen de propiedad eran minoritarios, tanto según la información de los censos como de la Estadística. Según ésta, significaban un promedio del 48,6% (Cuadro 13). Los únicos años en los que parece registrarse una tendencia a la afirmación del régimen de propiedad son los que transcurren entre 1908 y 1916. La forma de tenencia predominante entre los agricultores no propietarios era el arrendamiento, aunque la medianería revistió importancia en las zonas ganaderas, especialmente en los departamentos de Artigas y Rivera.

El Censo de 1916 registra la tenencia por tramos de tamaño y por departamento (Cuadro 14). Los propietarios son mayoría sólo en los predios de menos de 10 ha y van disminuyendo hasta los predios de 300 ha. En los predios muy grandes, de más de 500 ha, vuelven a ser mayoría.

Si se lo observa por departamentos es notorio que en aquellos con densidad agrícola importante el régimen de propiedad está por debajo del promedio nacional de 45,2%, bajando a 29% en San José, mientras que en el norte y el este el porcentaje de propietarios trepa al 60 y 70%. La observación es válida para todos los tramos de tamaño.

En resumen, el arrendamiento era el régimen de tenencia característico de la agricultura, salvo en los predios muy chicos, vinculados a la agricultura intensiva.

Cuadro Nº 13							
Número de predios agrícolas según formas de tenencia							
Años	Propietarios	%	Arrendatarios	%	Medieros	%	Total de predios
1908	7511	40	8997	48	2094	11	18602
1912	7749	45	9329	54			17078
1913	16233	54	13756	46			29989
1914	15594	50	11924	38	3950	13	31468
1915	15870	49	11991	37	4453	14	32314
1916	17508	50	12500	36	4981	14	34989
1916	11991	45	11144	42	3396	13	26531
1917	17049	50	12576	37	4394	13	34019
1918	19591	48	15650	39	5274	13	40515
1919	16235	47	13927	41	4140	12	34302
1920	14300	48	12405	41	3370	11	30075
1921	15503	47	13814	42	3770	11	33087
1922	17276	48	14175	39	4422	12	35873
1923	15553	49	11973	38	4035	13	31561
1924	18973	49	14405	37	5009	13	38387
1925	16983	49	13112	38	4287	12	34382
1926	16576	48	13470	39	4557	13	34603
1927	16333	47	13585	39	4817	14	34735
1928	17950	48	14524	38	5222	14	37696
1929	17001	47	14049	39	5027	14	36077
1930	16835	45	14900	40	5571	15	37306
Promedios en los subperíodos							
1913-1930	16742	49	13485	39	4293	12	34521
1913-1916	16301	51	12543	39	3346	10	32190
1917-1923	16501	48	13503	40	4201	12	34205
1924-1930	17236	48	14006	39	4927	14	36169
Fuente: Censo 1916 y Estadística Agrícola 1913-1930.							
Notas: En negrita datos Censos de 1908 y de 1916. En 1908 se adjudicó el rubro "otros" a medieros.							

Cuadro N° 14
Tenencia y tamaño de los establecimientos agrícolas
en todo el país en el Censo de 1916

A) % de predios agrícolas en manos de propietarios por tamaño y por departamento en el Censo de 1916

Deptos.	- 10 ha	10 a 50	51 a 100	101 a 300	301 a 500	+de 500	Total de predios	% de propietarios s/total de predios
Artigas	45	68	63	86	0	100	615	64
Canelones	47	34	41	47	50	50	8049	37
Cerro Largo	69	59	47	56	50	73	1226	61
Colonia	62	49	31	28	33	50	1476	43
Durazno	57	54	51	14	50	0	502	53
Flores	55	45	11	4	20	0	302	37
Florida	67	34	26	24	33	60	1660	39
Lavalleja	62	36	31	47	40	75	1989	41
Maldonado	75	59	51	57	67	50	910	61
Montevideo	51	40	49	75	50	0	2244	48
Paysandú	68	63	40	38	0	45	919	63
Río Negro	74	51	75	43	0	67	118	64
Rivera	52	56	51	56	75	25	920	53
Rocha	73	75	65	60	50	60	639	72
Salto	71	71	65	53	0	50	541	70
San José	42	30	23	24	33	82	2230	29
Soriano	72	42	9	10	0	29	774	34
Tacuarembó	63	63	63	74	50	63	948	63
Treinta y Tres	63	62	70	46	100	0	469	62
TOTAL PAÍS	58	42	35	34	39	58	26531	45

B) Resumen

Tenencia	Chicos		Medianos	Grandes
	- de 10	10 a 50	51 a 100	+ de 100
Propietarios	58	42	35	36
Arrendatarios	31	45	49	48
Medieros	12	12	16	16
	100	100	100	100

2.c. Los trabajadores

La cantidad de tres trabajadores promedio por predio para todo el período, denota claramente el carácter familiar de la fuerza de trabajo (Cuadro 11).

La inmensa mayoría de los trabajadores agrícolas estaba formada por el agricultor (al frente del establecimiento) y su familia. Para 1926, que es el primer año con que contamos con información sobre asalariados agrícolas, éstos significaban el 7,8%. Su porcentaje va a ir aumentando y en 1930 representan el 11,7% de los trabajadores (Cuadro 15). Es necesario remarcar la importancia del trabajo zafral en la agricultura, sobre el cual se carece de datos.

Cuadro Nº 15					
Población trabajadora rural					
Años	Jefes de establecimientos	Familiares	Peones	Total	% Peones s/total
1926	34603	54287	7540	96430	8
1927	34735	52953	7596	95284	8
1928	37696	57394	8491	103581	8
1929	36077	55807	9879	101763	10
1930	37306	49186	11460	97952	12

Fuente: Christophersen, "Recopilación de la Estadística Agropecuaria del Uruguay"

El carácter predominantemente familiar de la fuerza de trabajo en la agricultura explica la ausencia de enfrentamientos abiertos como los ocurridos en Argentina, entre los asalariados agrícolas y sus empleadores. Los enfrentamientos sociales se dieron entre los agricultores y los sectores que utilizaban el trabajo agrícola en su provecho. *‘Nos referimos en primer lugar, al propietario de la tierra que extraía de los agricultores mediante el arriendo o la aparcería las rentas más elevadas del país; y en segundo lugar, a los intermediarios, desde las fuertes casas comerciales que compraban las cosechas en flor mientras financiaban la subsistencia del agricultor, hasta las firmas exportadoras que fijaban precios bajos para los productos agrícolas, pasando por la intermediación comercial de los vendedores en los mercados urbanos’*¹².

En el período estudiado continúa la disminución de los extranjeros entre los agricultores a cargo de los establecimientos o, lo que es casi lo mismo, entre las familias dedicadas a la agricultura. Esta disminución se explica por el menor flujo inmigratorio y sobre todo por la radicación urbana de los inmigrantes, relacionada con la imposibilidad de acceder a la tierra. El porcentaje de extranjeros que era del 30% en 1912, había pasado al 10% en 1930. La excepción se daba en Montevideo, donde, debido al predominio de los cultivos intensivos, casi la mitad de los agricultores eran extranjeros en 1916, principalmente italianos.

Casi la mitad de los trabajadores agrícolas del país se situaba en los cinco departamentos de la zona agrícola en 1915. Con Florida, Lavalleja y Maldonado el porcentaje se elevaba a 63%. Su concentración en la zona se había intensificado para 1928.

¹² Barrán y Nahum, Tomo VII, p. 31.

3. La zona agrícola

Analizaremos las características de la agricultura en la zona más densamente agrícola formada por los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Soriano. Es necesario aclarar que, tal como se vio al estudiar el área cultivada, la agricultura revestía cierta importancia en otros departamentos del sur, Florida, Flores, Lavalleja y Maldonado y también en Paysandú.

En 1916 el área sembrada en los cinco departamentos significaba el 63% del área agrícola de todo el país. Hacia fines del período, en 1928, el porcentaje era del 66%.

El área forma una franja que se extiende desde Montevideo hasta Soriano; en el mismo orden de su ubicación hacia el oeste aumenta el tamaño de los predios y la agricultura se vuelve más extensiva y más combinada con actividades ganaderas.

Barrán y Nahum señalaron la existencia de cuatro grandes grupos de establecimientos agrícolas: el minifundio cerealero, el minifundio de agricultura intensiva, la granja que asociaba agricultura y ganadería y los establecimientos dedicados al cultivo extensivo cerealero¹³.

El minifundio cerealero se ubicaba especialmente en Canelones y menos densamente en San José y en los otros departamentos cercanos a Montevideo. En esta categoría se ubicaba la mayor parte de los establecimientos entre 10 y 50 ha. El importante porcentaje en ellos de arrendatarios, especialmente en San José y Canelones, explica, junto con otros problemas que serán analizados, las difíciles condiciones en que vivía este numeroso sector de los agricultores y la dificultad de acceder a la propiedad de la tierra. *“Al arrendamiento elevado (quita del propietario de la tierra), a la pequeñez de la parcela cultivada, a la falta de crédito para tecnificarse, a las variaciones del clima y el azote de las plagas, a la carencia de conocimientos técnicos, debían sumarse todavía las quitas de industriales y comerciantes intermediarios”*¹⁴.

El minifundio de agricultura intensiva (horticultura, fruticultura, vid y productos de granja) era muy común en la zona agrícola de Montevideo, en el sur de Canelones y en pequeñas áreas alrededor de las ciudades. Ocupaba la mayor parte de los predios de menos de 10 ha. Los 2.085 establecimientos viticultores significaban el 60% de los predios de ese tamaño. El alto porcentaje de propietarios entre los agricultores de Montevideo nos hace pensar que este tipo de agricultura permitía mayores posibilidades de acumulación y mejores condiciones de vida.

Las granjas agrícola-ganaderas con extensiones de alrededor de 100 ha eran frecuentes especialmente en Colonia pero también se ubicaban en Canelones, San José y Soriano. Estaba muy extendida la asociación con el tambo; en Canelones y San José especialmente para el abasto de leche de Montevideo y en Colonia con producción estacional de leche para las queserías y cría de terneros. El mayor índice de propietarios en Colonia habla de la posibilidad de acumulación de estos granjeros.

¹³ J. P. Barrán-B. Nahum: “Historia Rural del Uruguay Moderno”, Tomo VII, p. 24 y ss.

¹⁴ J. P. Barrán-B. Nahum, op. cit., p. 73.

La gran propiedad dedicada al cultivo extensivo de cereales con buenas posibilidades de mecanización era significativa en Soriano (25% de los predios), en Colonia (20%) y San José (10%).

Canelones era el departamento más densamente agrícola. La superficie cultivada, que significaba en 1908 el 56% del territorio departamental, se fue extendiendo durante todo el período hasta llegar al 79% del territorio en 1928 y disminuir en los años siguientes, como lo evidencia el Censo de 1937 (Cuadro 2). En sus tierras desgastadas, la antigua agricultura cerealera, en especial la maicera, tendió en parte a ser sustituida por la actividad de granja y por la ganadería lechera.

El área cultivada en San José, que significaba en 1908 el 27% del territorio, crece lentamente durante todo el período (32% en 1928) y continúa haciéndolo en los años treinta. Lo mismo se puede afirmar del área cultivada en Colonia: 22% en 1908 y 31% en 1928.

Diferente es la evolución de la agricultura en Soriano. Con una superficie cultivada reducida en 1908, que ocupaba el sexto lugar entre la de todos los departamentos y que sólo significaba el 6% de su territorio, alcanza en 1928 un área agrícola similar a la de San José, la que representaba el 18% de su territorio. En el Censo de 1937 es por su área cultivada el primer departamento agrícola del país. Es significativo que, en la medida que se intensifica la dedicación a la agricultura en el departamento, los predios de menos de 10 ha van disminuyendo.

3.a. El tamaño de los predios

Respecto al tamaño de los predios enfrentamos el problema ya referido sobre la metodología de los Censos y de la Estadística Agrícola. La Estadística registra mayor número de predios en San José, Soriano y especialmente Colonia con respecto al Censo, lo que da como resultado un tamaño promedio menor para estos departamentos. Lo contrario sucede en los departamentos de Canelones y Montevideo en los que registra menor número de predios (suponemos que se debe al no registro de los predios dedicados a agricultura intensiva), dando como resultado un tamaño promedio mayor (Cuadro 16).

Dada la incidencia de Canelones en la zona agrícola preferimos tomar como base de análisis los datos del Censo, a sabiendas de que el tamaño de los predios se refiere a la dimensión de los establecimientos censados como agrícolas, no al área efectivamente cultivada, de lo que resultan predios promedios bastante grandes en los departamentos agrícola-ganaderos, especialmente en Colonia y Soriano (Cuadro 17).

El tamaño medio de los predios es muy diferente en los cinco departamentos. Desde 12 ha en Montevideo (agricultura intensiva), 29 ha en Canelones (típico minifundio cerealero y en alguna medida agricultura intensiva), 58 ha en San José (producción cerealera y combinación de ganadería y agricultura especialmente tambos), 85 ha en Colonia (predominio de establecimientos medianos para producción de granja con combinación de ganadería y de agricultura, especialmente producción de leche para quesería) y 132 ha en Soriano (grandes establecimientos donde se practicaba la producción cerealera con carácter extensivo y combinada con ganadería).

Cuadro Nº 16												
Zona agrícola del país según Estadística Agrícola												
	1916						1928					
	Canel.	Colonia	Montev.	S.José	Soriano	Total	Canel.	Colonia	Montev.	S.José	Soriano	Total
Nº de predios	6948	2706	1023	2537	1175	14389	8295	3763	767	4138	2175	19138
Miles de ha	288	144	9	121	73	635	300	163	8	143	144	758
Trabajadores	18600	7500	4000	10200	3600	43900	22200	10100	2100	11700	6400	52500
Ha/predio	42	53	9	48	62	44	36	43	10	35	66	40
Ha/trabajador	16	19	2	12	20	14	14	16	4	12	23	14
Trab./predio	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3
Tamaño												
- 10 ha	905	523	668	345	257	2698	1378	613	449	535	301	3276
10 a 50	5486	1341	333	1515	429	9104	6436	2176	314	2912	1099	12937
51 a 100	502	590	15	543	287	1937	452	682	3	597	444	2178
101 a 300	54	231	5	130	181	601	28	275	1	91	306	701
301 a 500	0	12	2	4	12	30	1	13	0	3	15	32
501 a 1000	1	5	0	0	7	13	0	3	0	0	10	13
+ 1000	0	4	0	0	2	6	0	1	0	0	0	1
Tenencia												
Propietarios	2749	1056	548	817	367	5537	3363	1533	411	1682	770	7759
Arrendatarios	3704	1151	400	1430	387	7072	4285	1632	252	1945	848	8962
Medieros	495	499	75	290	421	1780	647	598	104	511	557	2417
Cifras relativas (%)												
Tamaño												
- 10 hás	13	19	65	14	22	19	17	16	59	13	14	17
10 a 50	79	50	33	60	37	63	78	58	41	70	51	68
51 a 100	7	22	1	21	24	13	5	18	0	14	20	11
101 a 300	1	9	0	5	15	4	0	7	0	2	14	4
301 a 500	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
501 a 1000	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
+ 1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tenencia												
Propietarios	40	39	54	32	31	38	41	41	54	41	35	41
Arrendatarios	53	43	39	56	33	49	52	43	33	47	39	47
Medieros	7	18	7	11	36	12	8	16	14	12	26	13
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estadística Agrícola de 1916 y 1928.

Nota: En trabajadores de 1916 los datos corresponden a 1915.

Los predios de menos de 10 ha tienen poca significación (salvo en Montevideo, por las razones referidas). En los otros departamentos se pueden atribuir a la agricultura intensiva en Canelones y a predios mixtos debido a la actividad tambera en Colonia y San José y a la plantación de forrajes y combinación de agricultura y ganadería en Soriano.

La mayor parte de los predios son minifundios de 10 a 50 ha que son especialmente dominantes en Canelones donde representan el 71% del total de establecimientos.

Cuadro Nº 17						
Zona agrícola del país según Censo de 1916						
	Canelones	Colonia	Montevideo	San José	Soriano	Total
Nº de predios	8049	1476	2244	2230	774	14773
Miles de ha	237	126	27	129	102	621
Trabajadores	18600	7500	4000	10200	3600	43900
Ha/predio	29	85	12	58	132	42
Ha/trabajador	1,3	1,7	0,7	1,3	2,8	1,4
Trab./predio	2,3	5,1	1,8	4,6	4,7	3,0
Tamaño						
- 10 ha	1241	300	1409	293	179	3422
10 a 50	5748	507	782	1004	249	8290
51 a 100	915	338	41	678	152	2124
101 a 300	129	304	8	238	182	861
301 a 500	6	21	4	6	5	42
501 a 1000	7	4	0	3	6	20
+ 1000	3	2	0	8	1	14
Tenencia						
Propietarios	2961	633	1067	643	267	5571
Arrendatarios	4527	669	1007	1309	324	7836
Medieros	561	174	170	278	183	1366
Cifras relativas (%)						
	Canelones	Colonia	Montevideo	San José	Soriano	Total
Tamaño						
- 10 ha	15,4	20,3	62,8	13,1	23,1	23,2
10 a 50	71,4	34,3	34,8	45,0	32,2	56,1
51 a 100	11,4	22,9	1,8	30,4	19,6	14,4
101 a 300	1,6	20,6	0,4	10,7	23,5	5,8
301 a 500	0,1	1,4	0,2	0,3	0,6	0,3
501 a 1000	0,1	0,3	0,0	0,1	0,8	0,1
+ 1000	0,0	0,1	0,0	0,4	0,1	0,1
	100	100	100	100	100	100
Tenencia						
Propietarios	37	43	48	29	34	38
Arrendatarios	56	45	45	59	42	53
Medieros	7	12	8	12	24	9
	100	100	100	100	100	100

Nota: En trabajadores el dato de 1916 corresponde a 1915.

Los predios medianos (entre 50 y 100 ha) tienen escasa significación en Canelones (y ninguna en Montevideo) y representan alrededor de la cuarta parte de los predios en los otros departamentos. Los predios grandes (más de 100 ha) sólo tienen significación en Soriano y Colonia.

La evolución del tamaño de los predios sólo se puede observar a través de la serie de la Estadística Agrícola (Cuadro 16). Entre 1916 y 1928 el tamaño promedio disminuyó en Canelones, San José y Colonia y tuvo algún incremento en Soriano. En general creció la

representación de los predios agrícolas más característicos, los de 10 a 50 ha, frente a los medianos (50 a 100 ha). Los predios grandes tienden a disminuir en toda la zona.

3. b. Las formas de tenencia

En cuanto a la tenencia, hay en la zona agrícola un claro predominio del régimen de arrendamiento. Junto a los medieros son el 63% de los predios en 1916 y el 62% en 1928. (Cuadros 16 y 17). Como excepción, en Soriano el régimen de medianería en establecimientos de mediano tamaño es fuerte en 1916, fenómeno que está vinculado a la asociación de agricultura y ganadería.

El porcentaje de agricultores que accedieron a la propiedad era más alto en Colonia y Montevideo que en Soriano y San José. En este último se registran los porcentajes más bajos de propietarios. El aumento de dicho porcentaje en 1928 (de 37% en 1916 a 40% en dicho año), se debe a su crecimiento en toda la zona. Este crecimiento es fuerte en San José y muy leve en el resto del área.

En cuanto a la relación de tamaño con tenencia que realiza el Censo de 1916 (Cuadro 18), se puede realizar algunas observaciones. El porcentaje de agricultores propietarios disminuye en la medida que aumenta el tamaño de los predios. En el tramo de menos de 10 ha el porcentaje de propietarios es mayor cuanto mayor es la asociación de agricultura con ganadería; es el caso de Soriano y Colonia y en menor grado de Canelones y San José.

Cuadro Nº 18								
Tenencia y tamaño de los establecimientos agrícolas de la zona agrícola (Canelones, Montevideo, S. José, Colonia y Soriano) en el Censo de 1916								
A) % de predios agrícolas en manos de propietarios por tamaño en zona agrícola en el Censo de 1916								
Deptos.	- 10 ha	10 a 50	51 a 100	101 a 300	301 a 500	+de 500	Total de predios	% de propietarios s/total de predios
Canelones	47	34	41	47	50	50	8049	37
Colonia	62	49	31	28	33	50	1476	43
Montevideo	51	40	49	75	50	0	2244	48
San José	42	30	23	24	33	82	2230	29
Soriano	72	42	9	10	0	29	774	34
B) Resumen								
	Chicos		Medianos	Grandes				
Tenencia	- de 10	10 a 50	51 a 100	+ de 100				
Propietarios	51	35	31	28				
Arrendatarios	41	56	56	59				
Medieros	8	9	12	13				
Total	100	100	100	100				

En los predios de 10 a 50 ha, que eran los establecimientos dominantes y se correspondían con el típico minifundio cerealero, los propietarios eran sólo 34% en Canelones y el 30% en San José. En cambio, en Colonia, relacionado con la prosperidad de los colonos dedicados a las explotaciones granjeras, la mitad de los establecimientos estaba en manos de propietarios. En Soriano los propietarios representaban el 42% de los predios y los medieros eran numerosos.

En los establecimientos medianos y grandes los propietarios representaban un porcentaje importante en Canelones y Montevideo y carecían de significación en Soriano.

Existían 34 establecimientos muy grandes, de más de 500 ha, verdaderos latifundios agrícolas. La mayoría estaba en manos de sus propietarios en Canelones, San José y Colonia y en régimen de arrendamiento en Soriano.

En resumen, en toda la zona agrícola, la presencia de los agricultores propietarios del campo que cultivaban va disminuyendo en la medida que aumenta el tamaño de los predios y va aumentando la proporción de arrendatarios.

VI. LA POLÍTICA DEL ESTADO

El desarrollo de la agricultura era una pieza fundamental para la realización del plan reformista batllista a largo plazo. Con el poblamiento del campo que implicaba la actividad agrícola se podría desarrollar un mercado interno consistente para el desarrollo industrial.

El obstáculo principal no estaba en las condiciones de la tierra (la agricultura estaba lejos de ocupar la cantidad de hectáreas consideradas aptas para el cultivo), sino en que los campos estaban totalmente apropiados y dedicados a la ganadería extensiva, en la que el latifundio era dominante. El requerimiento del mercado mundial de los productos ganaderos había afirmado la “vocación ganadera” del agro uruguayo y la apropiación de la tierra por los ganaderos.

El batllismo continuó los planteos críticos que se venían efectuando en las últimas décadas del siglo XIX respecto a los efectos de la modernización sobre el campo y sobre la población rural: despoblación, marginación, consolidación del latifundio ganadero. En las primeras décadas del siglo, con el establecimiento de los frigoríficos y las grandes ganancias durante la guerra, la ganadería se consolidó aun más.

La solución para estos males se encontraba en el desarrollo agrícola, que implicaba aumento de la población y división de la propiedad, y en la combinación de ganadería y agricultura (la granja, de tamaño medio) que implicaba limitar el carácter extensivo de la ganadería.

Durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911-1915) se impulsaron reformas que contribuirían al desarrollo de la agricultura. La recuperación de las tierras fiscales que serían utilizadas en la colonización agrícola; el ataque al latifundio improductivo con medidas impositivas, principalmente el impuesto progresivo sobre la tierra; la ampliación del crédito al agro, especialmente a los pequeños productores; la fundación del Banco de Seguros, que cubrió el seguro contra el granizo; la continuación de la política, impulsada desde fines del siglo XIX, de protección a los agricultores en la comercialización de sus productos; y, además, un plan de medidas dirigidas al mejoramiento técnico de la agricultura y de la ganadería, que se centralizarían en el nuevo Ministerio de Industrias. En este ministerio funcionarían cuatro inspecciones: La

de Ganadería y Agricultura, la de Policía Sanitaria Animal, la de Industrias en general y la de Inmigración y Colonización. Se crearían seis Estaciones Agronómicas, en predios de 1.000 hectáreas cada uno, para difundir los conocimientos agronómicos al interior del país; se desarrollaría la plantación de árboles en el campo de Toledo y la experimentación sobre semillas en los de La Estanzuela; finalmente, se creaban los institutos de Geología y Perforaciones, de Química Industrial y de Pesca.

En los años siguientes las leyes no se aprobaron o no se aplicaron, o su efecto fue disminuido por restricciones presupuestarias. El “Plan de obras y servicios destinado a aumentar la capacidad productora del Uruguay”, como fue llamado por Eduardo Acevedo¹⁵, así como las medidas de colonización y crédito a los agricultores fueron las principales víctimas de las “economías” realizadas en el presupuesto del Estado en 1914. Barrán y Nahum han calculado que dentro del total de las economías estos proyectos de desarrollo económico representaban el 66%, mientras el ejército sólo fue afectado en 0,6%¹⁶. Cabe agregar que estos proyectos sólo significaban alrededor del 6% del Presupuesto General de Gastos.

Ante la enorme distancia entre los planes y las realizaciones, se ha recurrido a explicaciones de distinto orden, las que de conjunto permiten una mejor comprensión del fenómeno. En el orden económico tuvieron una incidencia fundamental las dificultades financieras del Estado durante la crisis de 1913, el empobrecimiento de las arcas públicas durante la Primera Guerra Mundial por disminución de las importaciones, el fracaso o la restricción de los empréstitos, la inestabilidad de la economía mundial en los años veinte, la baja de los precios de los productos primarios durante esos años, el aumento gradual de las importaciones y, como consecuencia, la debilidad de la balanza comercial. En el orden político se ha planteado que la lucha por el poder luego de la derrota electoral del batllismo en 1916, se convierte en un objetivo en sí mismo, debilitando el impulso reformista. Además, para lograrlo, ante el avance electoral del Partido Nacional, la fracción batllista dentro del fragmentado Partido Colorado recurrió a la llamada “política de compromisos”, dentro y fuera de su partido, con sectores conservadores o muy moderados. En el orden social, se ha resaltado la falta de un apoyo en la campaña a las medidas reformistas.

Al final de los años veinte se produce lo que Jacob (1981) llamó un “segundo impulso reformista”, afirmación que es ratificada por nuestros estudios sobre el agro. Para su explicación es difícil encontrar argumentaciones en la correlación de fuerzas políticas en el país. Más bien en los síntomas de la crisis que se avecinaba en la economía mundial y en la conciencia del agotamiento del modelo ganadero exportador se podría encontrar las claves del cambio gradual de la política económica.

1. Los planes para el mejoramiento tecnológico

En 1907 fue inaugurada la Facultad de Agronomía y Veterinaria, convertida al año siguiente en dos escuelas, la de Agronomía y la de Veterinaria. El plan de estudios diseñado por el Dr. Backhaus se orientaba a la combinación de la enseñanza con la investigación y la experimentación, difundiendo sus actividades entre los productores a

¹⁵ “Anales...”, Tomo V, p. 570.

¹⁶ “Batlle, los estancieros y el Imperio Británico”, Tomo 6, p. 158.

través de granjas modelo, y formando diferentes niveles de técnicos vinculados a la producción.

A comienzos de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez se dio un fuerte impulso a la concreción de los planes de mejoramiento técnico del agro. En 1911 se aprobaron las leyes de creación de las Estaciones Agronómicas, del Vivero de Toledo y del Semillero Nacional “La Estanzuela” y de la Comisión Central de Defensa Agrícola, encargada de la lucha contra las plagas.

Las seis estaciones agronómicas, desde el inicio, por falta de recursos, quedaron reducidas a tres: la de Salto, Paysandú y Cerro Largo, especializadas, respectivamente, en fruticultura, lechería y ganadería. La actividad estaba organizada por los agrónomos egresados de la escuela, quienes deberían dirigir la investigación, experimentación y difusión de sus resultados y formar a los Peritos Agrónomos y a los Capataces Rurales que egresarían de las estaciones. Las reducciones presupuestales de 1914 las condenaron a realizar poco de lo que en los planes se había trazado.

A principio de los años veinte habían egresado de la Escuela de Agronomía 63 agrónomos, y 183 capataces de las Estaciones Agronómicas.

El Semillero Nacional “La Estanzuela”, en Colonia, dirigido por el Dr. Boerger, experimentaría variedad de semillas de cereales y plantas forrajeras para seleccionar las que más se adaptaran al país y venderlas a los agricultores. En 1919, obtenidas las primeras semillas de pedigree, el establecimiento, con el nombre de Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional “La Estanzuela”, fue reorganizado y destinado a la producción en gran escala de dichas semillas de trigo seleccionadas (alrededor de 300.000 kilos anuales). Además de las semillas de trigo experimentaba con las de otros productos, tomando importancia a fines de los años veinte la producción de semillas de papa.

La producción de La Estanzuela estaba limitada por la pequeñez del establecimiento (418 ha). En los años veinte hubo reiteradas propuestas para su ampliación (proyectos presentados por Baltasar Brum y Buenaventura Caviglia). Hacia fin de la década la extensión de su superficie se concreta con la expropiación de 700 ha contiguas.

Como la obtención y producción en cantidad suficiente de las mejores semillas de pedigree comportaba años de experimentación, en 1915 se creó la Comisión Nacional de Semillas, encargada de la selección de las mismas y de su distribución entre los agricultores. Comenzó su actuación utilizando las máquinas seleccionadoras pertenecientes a la Comisión de Semillas del Ferrocarril Central. En 1924 se sumaron a esta labor los equipos volantes de la Dirección de Agronomía. La maquinaria empleada y la cantidad de semilla limpiada fue aumentando en los años siguientes, con especial fuerza a partir de 1928.

Otro aspecto importante para el mejoramiento de la agricultura lo constituía la producción de abonos. El Instituto de Química Industrial (IQI), creado en 1912, comenzó a funcionar en 1915. En 1922 había comenzado a producir superfosfatos para su utilización como abonos químicos, incrementándose la producción a partir de 1927. Por una ley de 1930 se otorgaron \$50.000 al IQI con la finalidad de que rebajara el superfosfato a los agricultores.

2. La política fiscal

El reformismo batllista planteaba que el sistema impositivo no debía tener sólo una finalidad fiscal (el mantenimiento del Estado), sino también una finalidad económica: gravar la propiedad de la tierra improductiva a favor de la producción del agro y desgravar el trabajo y el consumo, mediante el proteccionismo aduanero, a favor del desarrollo industrial.

El plan de impuesto progresivo a las tierras improductivas, basado en los postulados georgistas, se basaba en el ajuste gradual del aforo de las propiedades rurales hasta llegar al objetivo que ya había sido planteado a fines del siglo XIX: el aforo individual de las propiedades rurales tal como regía en las zonas urbanas, para el cual era necesario el empadronamiento de la propiedad territorial. El Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General de 1905, firmado por J. Batlle y Ordóñez y J. Serrato, ministro de Hacienda, afirmaba: “(...) *se hace indispensable alterar las zonas y aforos de los inmuebles rurales. No está lejano el día en que esa propiedad será avaluada individualmente, al mismo tiempo que entrarán en el impuesto las tierras fiscales actualmente ocupadas y usufructuadas indebidamente. El problema agrario constituye hoy una preocupación preferente del país*”. Sin embargo, los ajustes no lograron acompañar el aumento experimentado en esos años en el precio de la tierra.

La ley de 1911 de impuesto territorial para la campaña aumentó el número de zonas en que se dividía el territorio a efectos de la fijación del aforo (de 139 a 267) y actualizó los valores de éste tomando como base el promedio de los precios de venta de los campos en el quinquenio 1906-1910, con una rebaja del 25%. Fue el aumento más importante que se obtuvo en el período en estudio.

En 1914 el proyecto del Poder Ejecutivo para el departamento de Montevideo planteaba el aumento del impuesto del 6,5 por mil al 10 por mil, gravando sólo la tierra, con exclusión de construcciones y mejoras. Ante la fuerte oposición suscitada y la urgencia financiera del Estado debido a la restricción de los empréstitos a partir de la crisis de 1913, se optó por aplazar el proyecto y prorrogar la ley de Contribución Inmobiliaria vigente.

Mientras tanto, el empadronamiento territorial, que había comenzado a realizarse en 1903, había concluido en 1915. El proyecto de ley para los departamentos del litoral e interior correspondiente a 1915-16 planteaba basar la fijación del impuesto en los valores resultantes del aforo individual, rebajados en 20% y disminuyendo la tasa de 6.5 a 5 por mil. Ante la fuerte oposición del nacionalismo se rebajó la tasa al 4,5 por mil para propiedades cuyo aforo superara los \$2.500 y a 4 por mil a las propiedades con menor aforo. Los propietarios que discreparan con la tasación realizada podían apelar ante tribunales que, debido a su integración, les eran favorables. Los propietarios de menos de 50 ha que dedicaran un mínimo de 60% de sus tierras a la agricultura pagarían el impuesto sobre la mitad del aforo; los de predios mayores tendrían la rebaja sólo sobre la porción de tierras que cultivaran. El incremento de recaudación como consecuencia de esta ley solo fue de \$300.000 (la de 1911 había significado un aumento de un millón).

En los años siguientes los estancieros opusieron una cerrada resistencia a los proyectos que aumentarían la imposición sobre la tierra dedicada a la ganadería extensiva,

argumentando la baja de los precios internacionales de los productos que exportaban. Incluso lograron la derogación de las disposiciones de la ley de expropiaciones aprobada en 1912, referentes al valor de la indemnización que debería pagar el Estado a los propietarios de tierras expropiadas, que tenía como base el aforo de la propiedad.

En 1909 se presentó el primer proyecto de cultivo obligatorio de la tierra. Los propietarios de campos de más de 300 ha debían cultivar el 5% de sus tierras, con lo cual se les reduciría la Contribución Inmobiliaria a la mitad; a los que no cumplieran con ese porcentaje mínimo se les duplicaría la Contribución. El proyecto enfrentó la firme resistencia de los ganaderos, expresados en la Asociación Rural, la que consideraba que la propuesta significaba un ataque al derecho de propiedad. No fue discutido y con variantes volvió a presentarse en 1920 y 1922, siendo en 1928 encarepetado en el Senado. Las organizaciones ruralistas y el Partido Nacional consideraban que se quería imponer la agricultura “a palos”, cuando su fomento solo podría lograrse con medidas de estímulo, no coercitivas.

En 1930, debido quizás a la alarma producida por medidas más radicales sobre la tierra emanadas del nuevo empuje reformista del batllismo, y al derrumbe de los precios de las exportaciones ganaderas que iba poniendo en evidencia el agotamiento del modelo agroexportador y la necesidad de cierto desarrollo agrícola, la Asociación Rural cambia su posición mostrándose partidaria del cultivo de algunas extensiones dentro de los establecimientos ganaderos. En 1933, a pocos días del golpe de Estado, Gabriel Terra, quien había sido partidario de la medida desde el inicio, decretaría el cultivo obligatorio, con variaciones más moderadas que el proyecto original. De todas formas, su aplicación fue muy limitada, debido a que los recargos en la Contribución Inmobiliaria a los propietarios que no cumplieran con el cultivo mínimo fueron suspendidos por prórrogas sucesivas.

3. Los proyectos de recuperación de las tierras públicas

La recuperación de las tierras fiscales en manos de particulares, que eran todas las que éstos ocupaban sin justos títulos, habría significado un cambio muy importante en la política de fomento de la agricultura. Por una parte aumentaría sustancialmente el monto de la Contribución Inmobiliaria mejorando las finanzas del Estado, ya que los ocupantes no pagaban impuestos por las tierras ocupadas. Por otra, el retorno a manos del Estado de parte de las tierras públicas permitiría la instrumentación de una política eficaz de colonización agrícola. Además, su recuperación produciría la baja del precio de la tierra.

Era una medida muy difícil de aplicar por cuanto todo intento en este sentido enfrentó la oposición de los propietarios rurales como, quizás, ninguna otra medida gubernamental. Durante el siglo XIX hubo muchas propuestas en este sentido, pero los gobiernos que las apoyaron carecieron de la fuerza necesaria para llevarlas adelante.

Mientras los ocupantes planteaban la prescripción, o sea, el derecho a la propiedad del ocupante a partir de determinada cantidad de años de ocupación, el Código Civil de 1868 establecía que tratándose de tierras públicas la prescripción no correspondía.

Desde 1835 a 1885, el Estado, como forma de conseguir recursos, había ido otorgando títulos para “ubicar” tierras públicas. Como éstas estaban ocupadas y el poder político, en el caso de tener la intención, carecía de fuerza para recuperarlas y entregarlas a los poseedores de los títulos, estos fueron perdiendo valor. Desde 1869 no se admitía la denuncia de tierras públicas por terceros, con lo cual se amparaba a los ocupantes de las mismas hasta que se legislara sobre el tema. Por lo tanto, sólo los ocupantes de tierras públicas podían utilizar los títulos de tierras públicas para regularizar su ocupación. Los que lo hicieron no pagaron el valor creciente de la tierra, sino el de los títulos desvalorizados.

Cuando en 1910 el diputado batllista J. P. Massera presentó un proyecto sobre recuperación de las tierras públicas, los títulos comenzaron a valorizarse, ante el temor de los ocupantes de reclamos por parte del Estado. En esta situación el batllismo intentó, antes de promover una ley tan importante y controvertida como la del destino de las tierras públicas, retirar los títulos circulantes. En 1912 fue aprobada la ley sobre “Rescate de títulos a ubicar tierras fiscales”, que establecía que a partir de su promulgación no se admitirían los títulos como pago de las tierras y que estos se canjearían por otros de una deuda pública que se crearía al efecto. En otro artículo se establecía la excepción a la ley: los que se hubieran presentado antes de la promulgación ofreciendo pagar con títulos las tierras que ocupaban tendrían un plazo de ocho meses para efectuarlo. Diversas prórrogas al plazo estipulado fueron dificultando el rescate de los títulos. De los que estaban en circulación en 1911 por un total de 182.097 ha, en 1914 sólo habían concurrido al canje estipulado tenedores de títulos por un total de 40.000 ha.

En el mismo año se legisló sobre la adjudicación definitiva de propiedades municipales en las ciudades y pueblos de los departamentos de la campaña. Estas tierras habían sido concedidas a particulares con el compromiso de cultivarlas y poblarlas, los que en su calidad de ocupantes no pagaban contribución. Se les daba un plazo para regularizar su situación; de lo contrario, podían ser denunciadas por terceros. Debido a las sucesivas prórrogas al plazo, la regularización no se hizo efectiva.

En los años siguientes se presentaron varios proyectos de ley sobre el destino de las tierras fiscales, con variantes en cuanto a su mayor o menor radicalismo, pero que tenían como denominador común que, vencidos determinados plazos a favor de los ocupantes, se admitía la denuncia de terceros. Todos fueron encarpados. En 1931 se estimaba que las tierras fiscales ascendían a 2 millones de hectáreas. En ese año Baltasar Brum vuelve a plantear la necesidad de su rescate. El tema fue nuevamente dejado de lado¹⁷.

Cuando hacía mucho tiempo que estaba consolidada la definitiva posesión de las tierras públicas por los ocupantes, el primer gobierno del Partido Nacional le da estatus legal, al resolver, en 1960, la prescripción para las tierras fiscales ocupadas.

4. Los planes de colonización

Frente al magro resultado de la colonización dirigida por particulares y conjuntamente con los proyectos de ley sobre recuperación de las tierras públicas, el batllismo iniciará

¹⁷ Para un mayor desarrollo sobre el tema de las tierras fiscales se puede consultar Frega-Maronna-Trochon (1983), Tomo II, p. 33 y ss.

ensayos de colonización impulsada por el Estado. En 1912 se aprobó la ley de expropiaciones, que establecía que el precio que el Estado pagaría por las tierras que expropiaba no podía ser mayor al valor del aforo para el pago de la Contribución Inmobiliaria, más un 50% en el caso de estar ubicadas en el interior del país. Esta disposición fue derogada en 1919¹⁸.

En 1913 se aprueba la ley empréstito de colonización, que establecía un empréstito de \$500.000 para la compra y fraccionamiento de tierras que serían vendidas en plazos de hasta treinta años a los colonos. No se llevó a la práctica por falta de recursos debido al fracaso del préstamo de Ethelburga.

Ante la mala situación de los agricultores y la reducción del área agrícola en los años de la guerra, una ley de 1921 autorizaba al Banco Hipotecario a otorgar préstamos que podían llegar hasta el 85% del valor de las chacras que se destinaban a colonización. Estas tendrían una extensión máxima de 75 ha y se daría preferencia a los uruguayos sobre los inmigrantes. Se otorgaba también un pequeño préstamo a los colonos para la adquisición de implementos de labranza.

En 1923 se creó la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario con un capital de 3 millones que podría ser extendido a 5 millones. La ampliación se efectuó en 1929, disponiéndose, además, que el préstamo cubriría el 100% del precio de la tierra. Los resultados fueron muy pobres, en 1945 aún obraban en poder de la Sección Rural \$1.706.500¹⁹.

En 1929, durante el nuevo impulso reformista del batllismo, se presentaron dos nuevos proyectos vinculados al fomento de la agricultura que contemplaban soluciones de tipo enfiteútico. El primero planteaba la creación del Banco de Colonización e Industrial del Estado, cuyos cometidos incluían la expropiación de tierras que se venderían a plazos de hasta 30 años o se arrendarían por un plazo de 90 años, el otorgamiento de adelantos sobre la cosecha y de préstamos para la compra de semillas e implementos. El segundo fue el proyecto presentado por Baltasar Brum ante el Consejo Nacional de Administración, llamado “Tierras para el pueblo”, cuyo objetivo era erradicar los rancharíos y alentar la colonización. Se expropiarían 20.000 ha, las que se fraccionarían en quintas y chacras que el Estado arrendaría a los inmigrantes y al poverío rural por no menos de 30 años. Con lo obtenido se comprarían más tierras para continuar el proceso de colonización. Ninguno de ellos fue discutido.

Se puede concluir que los ensayos de colonización impulsados por el Estado no fueron un estímulo significativo para la expansión de la agricultura. Se instalaron doce colonias sobre 4.000 ha, con una población de 3.500 habitantes, la mayoría en los departamentos de Río Negro y Paysandú. Las colonias vivieron una situación difícil durante estos años y algunas de ellas terminaron disolviéndose. La única opción para los sin tierra, fueran inmigrantes o gente del país, siguió siendo la condición de arrendatario, con todas las penurias que comportaba.

La raíz de la debilidad de la colonización estuvo en el fracaso de la política de recuperación de las tierras públicas, con las que se habría podido extender la colonización más allá de los niveles del ensayo. Por otra parte, ante el fracaso de los

¹⁸ Registro Nacional de Leyes y Decretos, 28 de marzo de 1912 y 27 de octubre de 1919.

¹⁹ Frega-Maronna-Trochon (1983), Tomo II, p. 63.

planes de impuesto progresivo sobre la tierra, el Estado careció de fondos para financiar la compra en cantidad significativa de tierras a repartir y suministrar a los agricultores los recursos necesarios para iniciar la explotación. Además, la forma como se fijaba el precio de la tierra a expropiar, a partir de que en 1919 se lo desvincula de su valor de aforo, lo elevaba en forma considerable. La potencialidad reformista de la estructura social y productiva del agro que significaba el cumplimiento de las tres medidas programáticas (impuesto progresivo a la tierra, recuperación de tierras públicas y colonización), era demasiado fuerte para que pudiera haberse llevado a cabo por los sectores que conformaban el bloque en el poder durante el período estudiado. Lo que llama la atención no es tanto el fracaso, sino la extrema debilidad con que se impulsaron algunas medidas parciales.

El batllismo también fracasó en su intento de crear una base social de apoyo a las reformas en el campo. En 1915 el gobierno creó la Comisión Nacional de Fomento Rural, integrada por pequeños y medianos productores rurales, a la que intentó oponer a la Federación Rural, dominada por los grandes estancieros. Esta y el conjunto de los sectores conservadores acusaron a la Comisión de ser un instrumento electoral del batllismo.

Por otra parte, los movimientos de resistencia de los agricultores fueron escasos y aislados. En 1912, luego del Grito de Alcorta en Argentina, se inició una huelga de agricultores en protesta contra las condiciones de los arrendamientos, que se desarticula rápidamente. En 1928, 4.000 agricultores de Canelones y San José marcharon sobre Montevideo reclamando soluciones para la colocación de la abundante cosecha de maíz de ese año (fue llamada por L. A. de Herrera “la marcha del choclo”). Sólo lograron que el Estado comprara una parte de la cosecha para su comercialización. Dos años más tarde, los colonos de San Javier intentaron, sin éxito, la formación de un sindicato agrícola.

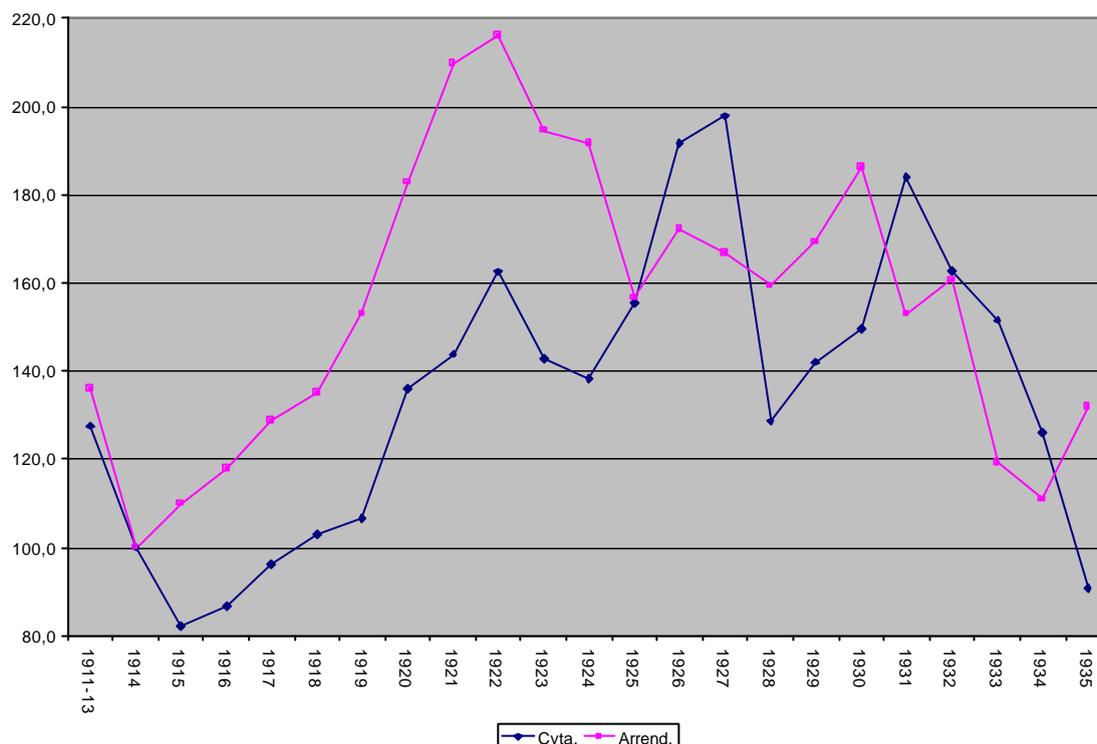
5. El problema de los arrendamientos

Con relación a los problemas que enfrentaba el agricultor arrendatario, que fueron ya señalados, el Estado no legisló en la materia hasta los últimos años del período estudiado. Intervino, en cambio, adoptando leyes de emergencia cuando la caída abrupta de la producción ganadera entraba en conflicto con el alto precio de los arrendamientos.

La baja del precio de los arrendamientos agrícolas fue el principal reclamo de la fracasada huelga de los agricultores de 1912. La expansión de la ganadería en los años siguientes, incentivada por los altos precios de sus productos durante la Primera Guerra Mundial, produjo una nueva y generalizada alza de los arrendamientos (Gráfica 1).

En 1922, ante la caída de los precios de la producción ganadera, se promulgó una Ley de Emergencia, que tendría una vigencia de dos años. Prorrogaba por un año los lanzamientos de los arrendatarios rurales (los que por sucesivas leyes venían prorrogándose desde 1920). Creaba los Jurados de Conciliación y Arbitraje que fijarían el valor de los arrendamientos. La presentación del trámite ante el Jurado retraía la renta al precio vigente en 1918. Una ley similar fue aprobada en 1931, en respuesta a los efectos de la crisis.

Indices de Precios Compraventa y Arrendamiento tierra ganadera
valores constantes - 1914 = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de Barrán y Nahum (1978), Balbis (1995) y Vigorito y Reig (1986).

Recién en 1927 se sancionó la ley general sobre desalojos que establecía un mínimo de cuatro años en la duración de los contratos. No se incluyó en ella la indemnización por mejoras.

6. La ampliación del crédito

Los problemas derivados de la tenencia (gran porcentaje de arrendatarios) y del escaso tamaño de los predios, mostraban la escasa capacidad de acumulación de los agricultores. Si a esto se agrega la mayor necesidad de capital para inversión en la agricultura, comparado con el requerido en la ganadería, y la inseguridad sobre el volumen de las cosechas, en razón del clima y las plagas, surge claramente la importancia que revestía el crédito para el desarrollo de la agricultura.

Los préstamos del Banco República a los productores rurales, sólo beneficiaron a los grandes hacendados. Los agricultores no tenían acceso a ellos, en especial los arrendatarios, en la medida que se concedían previa hipoteca sobre la propiedad de la tierra. Por lo tanto, sólo tenían acceso a los préstamos que realizaban los pulperos y los intermediarios, que además de ser usurarios se realizaban a cuenta de la cosecha, cuyo precio también fijaban.

En 1912 se crearon las Cajas Rurales, con el fin de promover la formación de asociaciones de productores a las que el Banco República les concedería préstamos con

un interés máximo de 4%. Favorecía a los pequeños productores que carecían de garantías para acceder directamente a los préstamos del Banco. Estas cajas no solucionaron las necesidades de crédito de los agricultores debido a la escasez de los fondos asignados y a la complejidad de los trámites para su instalación. En 1916 existían 11 cajas rurales y se habían concedido 271 préstamos. En 1927 las cajas sólo habían llegado a 22 y los préstamos concedidos a 1.000.

En 1915 se presentó el Proyecto de ley de Prenda Agraria que luego de extensas discusiones fue aprobado en 1918. La primera operación se efectuó recién a fines de 1920. Establecía los préstamos con garantía prendaria, en los cuales el objeto prendado, productos agrícolas o ganaderos, útiles y maquinaria agrícola, permanecían en poder del deudor. Estaban habilitados para conceder los préstamos los bancos, las cajas rurales y los establecimientos comerciales con libros rubricados (que incluirían fundamentalmente a pulperos e intermediarios). El interés no podía exceder el 8% anual.

Aparentemente la ley no dio los resultados esperados pues los reclamos de falta de crédito continuaron. No existe información sobre el número de préstamos efectuados con garantía prendaria, con la excepción de las operaciones realizadas con el Banco República que promediaron 85 al año entre 1921 y 1927²⁰.

En los años siguientes el batllismo presentó una ley sobre Seguro Agrícola Integral y Crédito Nacional Estabilizador que planteaba un crédito de habilitación a los establecimientos agrícolas a conceder por el Banco República, junto a un seguro agrícola que concedería el Banco de Seguros²¹. El proyecto fue encarpetado. La misma suerte corrieron diversos proyectos sobre creación de cooperativas de productores.

Recién en 1933, bajo los efectos de la crisis de la agricultura y de la economía del país en su conjunto, se aprobó la ley que creaba la Sección Crédito Agrícola de Habilitación en el Departamento de Crédito Rural del Banco República.

7. La comercialización de la producción

La comercialización de la producción agrícola implicaba diferentes problemas que reclamaban la atención del Estado. Por una parte, todo lo referido a la intermediación entre el agricultor y el consumidor, en el caso de las frutas y hortalizas; por otra, la relación entre el productor y el molinero o acopiador, en el caso de los cereales.

Poco sabemos de la comercialización de frutas, hortalizas y tubérculos, salvo las críticas de los contemporáneos al accionar de los intermediarios, señalando que llegaban al consumidor al doble del precio pagado a los productores. El Estado intentó paliar la situación con el establecimiento de ferias, donde los productores pudieran ofrecer directamente sus productos. Hacia fin de los años veinte, y en el ámbito de una política de intervención directa del Estado en la comercialización de los productos agrícolas, se aprueba leyes que destinaban fondos para la compra de papas a los productores y su venta al costo y se gravaba la importación durante la época de la cosecha. En esos años

²⁰ Anuario Estadístico correspondiente a 1927.

²¹ Citado por Frega-Maronna-Trochon (1983), Tomo II, p. 93.

el valor de las importaciones del tubérculo llegaba a dos millones de pesos, la producción nacional era de mala calidad y los fletes contribuían a encarecerla.

El Estado prestó desde siempre gran atención a los problemas implicados en la comercialización de la producción cerealera, especialmente del trigo. Debía atender a la protección del agricultor a la vez que a la del consumidor, tratándose de un artículo de primera necesidad como el pan.

Cuando la cosecha era muy abundante debía preocuparse por la baja del precio recibido por los agricultores y por asegurar la colocación del excedente en el exterior. Si era exigua, además de la situación de endeudamiento en que quedaban los agricultores, se planteaba la necesidad de importar trigo, para impedir un excesivo encarecimiento del precio del pan, y para abastecer la producción de los molinos.

a) La lucha de intereses respecto a la importación de trigo

Al interior de la industria molinera existían intereses contradictorios: los de los molineros que abastecían el mercado interno y los de aquellos vinculados a la exportación. Estos últimos y los panaderos gestionaban reiteradamente, cuando se producían malas cosechas, la libre introducción de trigo o su admisión temporaria. Tenían el apoyo de los sectores políticos partidarios del libre cambio, principalmente del nacionalismo, pero también de los socialistas, que basaban su fundamentación en el encarecimiento del costo de vida que producía el proteccionismo.

Acusaban a sus oponentes de enarbolar la defensa de los “pobres agricultores”, cuando éstos, al terminar la cosecha, ya no tenían trigo de su propiedad, estando éste en poder de los acopiadores y molineros que controlaban el mercado interno y los precios del cereal.

En contra de la liberalización del mercado se alineaban, además de los agricultores, los acaparadores, los molineros que abastecían el mercado interno y que también eran acaparadores, y el reformismo batllista. Estos grupos argumentaban que la libre importación significaría añadir a las penurias de los agricultores ante una mala cosecha, la competencia del trigo extranjero.

La industria molinera estaba muy concentrada, predominando algunas empresas multinacionales. En la medida que las actividades de exportación de harina a Brasil estaban restringidas y que desde 1891 no podían elaborar harina para la exportación con materia prima importada, estas empresas dirigieron su actividad al control del mercado interno, fijando precios que expoliaban a productores y consumidores. Se oponían a toda medida que permitiera introducir cereal porque bajaría los precios internos que ellos controlaban.

En 1917 el Ministerio de Industrias, al registrar en el Anuario de Estadística Agrícola el volumen alcanzado por la cosecha de trigo de ese año, refuta *“a los particulares interesados, que anunciaron meses antes una cosecha mucho mayor de la que realmente se produjo. (...) Es ya un cuento por demás sabido que para algunos, toda cosecha mientras está en manos del agricultor es abundante con exceso y tiene por lo*

tanto un bajo precio, ocurriendo todo lo contrario no bien aquella ha salido de manos del productor para caer en las garras de la especulación”²².

A pesar de algunas medidas temporarias de libre introducción de trigo adoptadas en años de muy mala cosecha, en general los molineros exportadores no pudieron lograr sus objetivos. En 1911 se establece por ley la admisión temporaria, pero la precisa reglamentación establecida en 1913 hacía muy difícil que se desviara hacia el mercado interno la harina y otros derivados producidos con trigos importados. Se establecía un plazo de sólo veinte días para la reexportación de los productos derivados (harina, afrecho, afrechillo), y se suspendía la admisión temporaria en los meses de la cosecha, a fin de que la importación no hiciera descender el precio interno. En los años siguientes hubo intentos fracasados de modificar estas condiciones a favor de los exportadores.

En 1922 el batllismo intentó fortalecer la protección a la agricultura presentando un proyecto de ley que elevaba los derechos de importación de trigo al doble del derecho vigente. Este había sido establecido en 1891, cuando la escala móvil a la importación de trigo y harina había sido sustituida por un derecho fijo de importación de \$1,25 los cien kilos. Se fundamentaba el aumento en que el precio del trigo se había duplicado desde el establecimiento del impuesto fijo y por lo tanto la protección era ineficaz. El precio del trigo importado de la Argentina, pese al pago del derecho, era más barato que el precio interno del trigo. El proyecto no logró imponerse en las cámaras y fue encarpetao.

También se protegió la agricultura mediante el mantenimiento de la legislación aduanera que desde fines del siglo XIX gravaba fuertemente la introducción de forrajes de Argentina. Lo mismo se puede afirmar respecto de los subproductos de la producción cerealera, al afrecho y el afrechillo, muy usados por los tambos. La medida favorecía a los agricultores que producían forraje y a los molinos que procesaban los subproductos y fijaban su precio de venta a los ganaderos y productores lecheros. Estos reclamaban la libre introducción de la alfalfa y de los subproductos, pero las medidas proteccionistas se mantuvieron, salvo exoneraciones temporarias en años de gran sequía. Además de proteger a los agricultores se trataba de estimular a los ganaderos a cultivar forrajes; la introducción de semillas forrajeras estaba exonerada de derechos aduaneros.

b) La intervención directa del Estado en la comercialización de los cereales

El batllismo realizó propuestas tendientes a evitar el excesivo aumento del precio del pan, mediante la prohibición de la exportación de trigo y harina en los años de malas cosechas. Pero las propuestas más significativas se realizaron en cuanto a la intervención directa del Estado en la comercialización de los cereales.

A fines de los años veinte la superproducción de productos agrícolas a nivel mundial y la consiguiente baja de sus precios provocaba renovados inconvenientes a la agricultura uruguaya. En este ámbito se desarrolla el nuevo empuje reformista que llevó a mayor intervención estatal en diversos ámbitos de la economía.

²² Ministerio de Industrias: Estadística Agrícola correspondiente a 1917, p. XXXVIII.

El antecedente de estas medidas fue la ley de 1928, año de gran cosecha de maíz, que autorizaba al Poder Ejecutivo a comprar directamente a los agricultores 40.000 toneladas de maíz para la exportación, a \$3,80 los 100 kilos. Un mes después el batllismo propuso en el Consejo Nacional de Administración un proyecto de compra por el Estado a los agricultores de una cantidad importante de trigo a determinado precio, que sería destinada a la exportación o a la venta a los molinos. Casi un año después, el 6 de agosto de 1929, con la fuerte oposición de los intermediarios, se aprobaba la autorización al Ejecutivo para la compra del trigo a los agricultores y se establecía primas a la exportación de harina. Se destinaba casi un millón de pesos para financiar la operación.

Simultáneamente, otro proyecto de origen batllista establecía la compra de trigo por parte del Estado a determinado precio por un plazo de diez años. Se fundamentaba en la necesidad de estimular al agricultor asegurándole precios remuneradores durante dicho plazo, promoviendo el retorno a la tierra de los desocupados. La ley fue aprobada en febrero de 1930. Se autorizaba al Poder Ejecutivo a comprar el saldo exportable de trigo por un lapso de cinco años, al precio de \$5 los 100 kilos en el primer año, y a precios a determinar por el Parlamento en los años subsiguientes. Se acordaba una prima a los molineros que hubieran pagado el precio fijado y una prima adicional a los agricultores cuando el precio internacional fuera menor al precio fijado. Fijaba también el precio máximo al cual los molineros podían vender el afrecho y el afrechillo.

La intervención del Estado en la comercialización del trigo mejoró las condiciones de ésta para el agricultor aunque sus efectos se vieron disminuidos por las demoras en la implementación, obligando en esos momentos al agricultor a comercializar su producción en la forma tradicional.

En 1929 se aprobó una ley largamente postergada. Destinaba un millón de pesos a la construcción del Mercado Agrícola y partidas para la construcción de una cámara frigorífica para conservación de aves y hortalizas y elevadores de grano a instalar en el mercado, así como la construcción de graneros económicos en las localidades agrícolas.

VII. CONCLUSIONES

Esta investigación tiende a reafirmar algunas conclusiones generales a las que ha arribado la historiografía estudiosa de la agricultura, aunque se inclina por matizar algunas de sus afirmaciones.

El área agrícola creció muy lentamente durante el período estudiado. Esta parsimonia se debió a causas de fondo, vinculadas en lo estructural con la dificultad para la mayor parte de los agricultores de acceder a la propiedad de la tierra, y en lo coyuntural con las características del período, signado por el auge ganadero exportador de los años de la Primera Guerra Mundial. En esos años el área agrícola retrocedió en términos absolutos, retomando su modesto ritmo de crecimiento hacia el final de los años veinte.

La producción agrícola tuvo un crecimiento considerablemente mayor que el de la superficie dedicada al cultivo, que fue causado por dos fenómenos: por un lado, el avance de la diversificación de los cultivos alentado por un modesto pero real crecimiento del mercado interno; por otro; el mejoramiento de la productividad en algunos cultivos (trigo, lino, vid), especialmente al final de los años veinte, que se debió a algunos progresos en las técnicas y a la expansión de la agricultura sobre tierras nuevas y de mayor fertilidad.

En lo referente a los problemas estructurales, no se produjeron cambios en cuanto a la situación anotada para comienzos del siglo. Los propietarios continuaron siendo minoría entre los agricultores. El minifundio no avanzó como daría a entender la serie del Anuario de Estadística Agrícola, pero siguió siendo el gran protagonista de la agricultura en el período. La cantidad de trabajadores ocupados por la agricultura no creció, como lo hizo el área cultivada y en especial el volumen de la producción, fenómeno vinculado a los avances de la mecanización.

El predominio de predios de menos de 50 ha hacía, en el caso de la agricultura cerealera que era la predominante, muy difícil la acumulación y por lo tanto la adopción de mejoras técnicas, situación que se agravaba porque más de la mitad de los agricultores no eran propietarios de las tierras que trabajaban. Sólo la práctica de algún cultivo intensivo y las pequeñas producciones para autoconsumo debieron haber aliviado en algo la situación de estos agricultores. En otros casos, la agricultura intensiva de Montevideo y de algunas zonas de Canelones, y la combinación de agricultura y ganadería practicada en las granjas, que abundaban en particular en Colonia, permitieron mejores condiciones de vida y mayor porcentaje de acceso a la propiedad de la tierra.

Los grandes planes del reformismo batllista, que cifraban en el desarrollo de la agricultura y en el aumento de la población las claves para la transformación del país, fracasaron en su base: el debilitamiento del latifundio y la obtención de tierras baratas para entregar a la agricultura. Algunas medidas propuestas iban más allá de los alcances del reformismo. La recuperación de las tierras públicas en la medida que pretendía alterar profundamente relaciones de propiedad consolidadas desde muchos años atrás, significaba “revolucionar”, no “reformular” el agro. Esto fue percibido por los terratenientes, quienes cerraron filas también contra las reformas que, como el impuesto progresivo a la tierra, le significaran aumentar su aporte al financiamiento del Estado.

En cambio, no es posible dudar del carácter reformista y “practicable” del plan de mejoramiento técnico del agro impulsado en el paquete de medidas de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez. Era un plan realizable sin alterar profundos intereses de los terratenientes, y sus medidas eran similares a las que impulsaban en los mismos años los estados europeos. Sin embargo, como fue señalado por Eduardo Acevedo, las Estaciones Agronómicas vegetaron durante varios años²³. Los recortes presupuestales de 1914, drásticos para las medidas de mejoramiento tecnológico del agro, afectaron menos al plan de obras públicas, que era un paliativo al desempleo, y en nada al poder coercitivo del Estado. La débil aplicación del plan evidenciaba la prioridad dada al mantenimiento del partido de gobierno en el poder y al fortalecimiento del papel económico del Estado, en relación con las modestas inversiones en mejoramiento tecnológico.

Las otras medidas de apoyo a los agricultores realmente aplicadas fueron de menor cuantía, y las que lograron mayor efectividad lo hicieron a fines de los años veinte. En el tema de los arrendamientos, se aplicaron remiendos para evitar mayores males (sucesivas prórrogas de los desalojos), legislándose sobre el tema recién en 1927. El mejoramiento de los instrumentos de crédito para los agricultores fue poco efectivo y hubo que esperar los efectos de la Gran Crisis para que se adoptaran medidas de envergadura al respecto. Mayor importancia tuvieron las medidas instrumentadas a partir de 1929, dirigidas a mejorar la situación de los agricultores en la comercialización de la producción, que parecieron anunciar una nueva tónica en la política intervencionista del Estado.

El comportamiento de la agricultura en el período estudiado evidencia las transformaciones que se van operando en la economía uruguaya. A pesar del auge ganadero en el período, de la dependencia de la economía en su conjunto de las divisas generadas por el sector ganadero exportador, del muy lento crecimiento del área agrícola, de la muy escasa competitividad de la producción agrícola en el mercado externo, el aumento de la producción agrícola muy por encima del crecimiento de la población, es una manifestación de un país diferente que se va formando en estos años y que se afirmará en las décadas siguientes. Un país que creció dentro de las limitaciones que le fijaba la dependencia de las exportaciones, en base a la expansión del mercado interno, expansión limitada por las características del agro uruguayo y basada en el crecimiento de la industria, los servicios y las actividades del Estado.

²³ Anales, Tomo VI, p. 333.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Acevedo, E. (1933-36), *Anales Históricos del Uruguay*, Tomos V y VI, Barreiro y Ramos, Montevideo.

Asociación Rural del Uruguay, *Revista*, varios números.

Balbis, J. (1995), *La evolución del precio de la tierra en Uruguay (1914-1924)*, en *Revista Quantum*, Montevideo, FCCEEA, Vol. 2, N° 5.

Barrán, J. P.-Nahum, B. (1978), *Historia Rural del Uruguay Moderno*, Ediciones de la Banda Oriental. Tomo IV: "Historia social de las revoluciones de 1905-1914", Tomo VI: "La civilización ganadera bajo Batlle. 1905-1914", Tomo VII: "Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle. 1905-1914".

Barrán, J. P.-Nahum B. (1983), *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, Ediciones de la Banda Oriental. Tomo 2: "Un diálogo difícil. 1903-1910", Tomo 5: "La reacción imperial-conservadora. 1911-13", Tomo 6: "Crisis y radicalización. 1913-1916".

Bertino, M. y Tajam, H. (1999), *El PBI del Uruguay 1900-1955*, Montevideo.

Brannon Russell H. (1968), *The role of the state in the agricultural stagnation of Uruguay*, The Ford Foundation.

Dirección General de Estadística, *Censo General de 1908*, *Anuarios Estadísticos*, 1911-1930.

El Libro del Centenario, 1925, Capurro & Co., Montevideo.

Gelman, J. (1998), *Campesinos y estancieros, una región del Río de la Plata a fines de la época Colonial*, Argentina, Los libros del Riel.

Finch, H. (1980), *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Frega, A.-Maronna, M.-Trochon, I. (1983), *La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)*, Tomos I y II, ClaeH, Serie investigaciones 44-45.

Frega, A.-Maronna, M.-Trochon, I. (1985), *La propuesta agrícola del batllismo, impulsos y limitaciones (1911-1933)*, En "El primer batllismo", ClaeH: Colección Argumentos, Ediciones de la Banda Oriental.

Frega, A.-Trochon, I. (1989), *Estado y economía en el Río de la Plata a comienzos del siglo XX. Ganadería, agricultura y capital extranjero*. En "El reformismo en contrapunto", ClaeH: Colección Argumentos, Ediciones de la Banda Oriental.

Jacob, R. (1981), *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Instituto de Economía (1969), *El Proceso Económico del Uruguay*, Universidad de la República, Fundación de Cultura Universitaria.

Millot, J.-Bertino, M. (1995), *Historia Económica del Uruguay*, Tomo II, Instituto de Economía, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Ministerio de Industrias, Ganadería y Agricultura, *Revista de Estadística Agrícola*, varios números, *Censos Agropecuarios de 1916, 1924 y 1930*, *Anuarios de Estadística Agrícola*, varios años.

Ministerio de Ganadería y Agricultura, *Censo Agropecuario de 1937*, R. Christophersen (1950), *Recopilación de la estadística agropecuaria del Uruguay*.

Oficina de Programación y Política Agropecuaria - CIDE - Sector Agropecuario (1967), *Estudio Económico y social de la agricultura en el Uruguay*, Tomos 1 y 2, Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos.

Reig, N. y Vigorito, R. (1986), *Excedente ganadero y renta de la tierra, Uruguay 1930-1970*, Cinve, Montevideo.

Rilla, J. (1992), *La mala cara del reformismo*, Arca, Montevideo.

IX. ANEXO METODOLÓGICO

Sobre el registro de extensiones cultivadas en los predios agrícolas en los Anuarios de Estadística Agrícola

Consideramos que la gran diferencia de predios registrados por los Anuarios de Estadística Agrícola respecto a los censos, se debe a que aquella estaría registrando predios muy chicos (de menos de 10 ha), muy numerosos en territorios de predominio ganadero, que son las extensiones cultivadas en predios de mayor extensión, que los censos clasifican como mixtos y la Estadística como agrícolas. Observando los predios por tamaño (Cuadro I), encontramos que los predios de menos de 10 ha significaban el 43% de los predios en la Estadística de 1916 y el 28% en el Censo de 1916.

Esta conclusión se apoya en el análisis de la distribución por departamentos de los predios (Cuadro II). La Estadística registra los mayores porcentajes de predios de menos de 10 ha en el Este y el Norte del país (excluyendo Paysandú y Río Negro) y los menores porcentajes en la zona de mayor densidad agrícola.

Los departamentos en donde la Estadística registra un número menor de predios que el Censo, especialmente de los predios más pequeños (Montevideo, Canelones, Paysandú y el caso peculiar de Artigas), suponemos que son aquellos donde son importantes las actividades que la Estadística no registra (montes frutales, horticultura en general, vid). El mayor número de predios en la Estadística se produce en las zonas de abundancia de predios mixtos pequeños: Colonia, Durazno, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.

Si observamos la evolución de estos predios muy chicos, comparando los datos de la Estadística de 1916 con los de la correspondiente a 1928 (Cuadro III), advertimos la estabilidad de su participación en los departamentos de agricultura tradicional (Canelones y San José) y su disminución en aquellos donde la agricultura se extiende sobre tierras nuevas y en forma más extensiva: Colonia, Soriano, Flores y el litoral hasta Paysandú. En cambio, el porcentaje de estos predios aumenta en la zona Norte y Este, donde, como ya se ha señalado, se produce el estancamiento del área agrícola.

Intentamos ahondar en el tema incorporando la variable de la forma de tenencia. Esto es posible porque el Censo de 1916, en forma excepcional, realiza el cruzamiento entre la clasificación de los predios por tamaño y por tenencia (Cuadro 14). Se puede observar que en los departamento de agricultura tradicional (Canelones y San José) el porcentaje de propietarios de predios muy pequeños es menor (aunque también en Artigas y Rivera, en los que hay un alto porcentaje de medieros). En el resto del país el porcentaje es mayor, tanto en aquellos departamentos donde la agricultura se va extendiendo como en los del Norte y del Este. La diferencia que se puede marcar (Cuadro III) es que, en los primeros, los predios muy chicos van a ir disminuyendo mientras que en los segundos éstos tienden a aumentar.

Cuadro I							
Número de predios agrícolas según tamaño							
Cifras absolutas							
Años	- de 10 ha	10 a 50	51 a 100	101 a 300	301 a 500	+ de 500	Total
1913	12143	14303	2758	730	34	21	29989
1914	12763	14955	2864	824	37	25	31468
1915	13781	14867	2765	837	39	25	32314
1916	14947	16403	2767	801	41	30	34989
1916	7359	13810	3722	1441	89	110	26531
1917	14395	16384	2604	593	19	24	34019
1918	16158	20500	3091	732	19	15	40515
1919	12526	18380	2829	530	16	21	34302
1920	11124	16132	2413	471	12	13	30165
1921	11566	18375	2631	491	17	7	33087
1922	12859	19786	2645	551	18	14	35873
1923	11688	17105	2284	446	23	15	31561
1924	12261	22316	3073	707	14	16	38387
1925	10363	20343	2992	649	20	15	34382
1926	11106	19532	3187	741	23	14	34603
1927	10034	20464	3351	829	39	18	34735
1928	11022	22208	3460	942	44	20	37696
1929	10942	20635	3438	997	49	16	36077
1930	10499	22107	3467	1104	86	43	37306
Promedios:	12232	18600	2923	721	31	20	34526
Fuente: Censo 1916 y Estadística Agrícola 1913-1930.							
Nota: En negrita datos del Censo de 1916. Los promedios no incluyen la información del Censo de 1916.							
Porcentajes							
Años	- de 10 ha	11 a 50	51 a 100	101 a 300	301 a 500	+ de 500	Total
1913	40,5	47,7	9,2	2,4	0,1	0,1	100
1914	40,6	47,5	9,1	2,6	0,1	0,1	100
1915	42,6	46,0	8,6	2,6	0,1	0,1	100
1916	42,7	46,9	7,9	2,3	0,1	0,1	100
1916	27,7	52,1	14,0	5,4	0,3	0,4	100
1917	42,3	48,2	7,7	1,7	0,1	0,1	100
1918	39,9	50,6	7,6	1,8	0,0	0,0	100
1919	36,5	53,6	8,2	1,5	0,0	0,1	100
1920	36,9	53,5	8,0	1,6	0,0	0,0	100
1921	35,0	55,5	8,0	1,5	0,1	0,0	100
1922	35,8	55,2	7,4	1,5	0,1	0,0	100
1923	37,0	54,2	7,2	1,4	0,1	0,0	100
1924	31,9	58,1	8,0	1,8	0,0	0,0	100
1925	30,1	59,2	8,7	1,9	0,1	0,0	100
1926	32,1	56,4	9,2	2,1	0,1	0,0	100
1927	28,9	58,9	9,6	2,4	0,1	0,1	100
1928	29,2	58,9	9,2	2,5	0,1	0,1	100
1929	30,3	57,2	9,5	2,8	0,1	0,0	100
1930	28,1	59,3	9,3	3,0	0,2	0,1	100
Promedios	36	54	8	2	0	0	100

Cuadro II										
Censo de 1916 y Estadística Agrícola de 1916										
Establecimientos agrícolas de menos de 10 ha por departamento										
Deptos	Según Censo 1916			Según Estadística 1916			Diferencias			
	(1) Predios totales	(2) Predios - 10 ha	% (2)/(1)	(3) Predios totales	(4) Predios - 10 ha	% (4)/(3)	(5) (3) - (1)	(6) %	(5)/(1)	(6)/(2)
Artigas	615	117	19	267	202	76	-348	-57	85	73
Canelones	8049	1241	15	6948	905	13	-1101	-14	-336	-27
Cerro Largo	1226	432	35	1395	734	53	169	14	302	70
Colonia	1476	300	20	2706	523	19	1230	83	223	74
Durazno	502	245	49	1596	905	57	1094	218	660	269
Flores	302	100	33	678	379	56	376	125	279	279
Florida	1660	386	23	2132	588	28	472	28	202	52
Lavalleja	1989	446	22	3091	1211	39	1102	55	765	172
Maldonado	910	199	22	2498	1625	65	1588	175	1426	717
Montevideo	2244	1409	63	1023	668	65	-1221	-54	-741	-53
Paysandú	919	429	47	771	421	55	-148	-16	-8	-2
Río Negro	118	61	52	193	96	50	75	64	35	57
Rivera	920	452	49	1767	1408	80	847	92	956	212
Rocha	639	315	49	2406	1790	74	1767	277	1475	468
Salto	541	148	27	540	374	69	-1	0	226	153
San José	2230	293	13	2537	345	14	307	14	52	18
Soriano	774	179	23	1175	257	22	401	52	78	44
Tacuarembó	948	423	45	1692	1326	78	744	78	903	213
T. y Tres	469	184	39	1574	1190	76	1105	236	1006	547
TOTAL PAÍS	26531	7359	28	34989	14947	43	8458	32	7588	103

Fuente: Censo 1916 y Estadística Agrícola 1916.

También incorporamos en este análisis la relación entre estos pequeños predios y el cultivo de un producto como el maíz, muy utilizado como alimento para autoconsumo y del que se puede hacer un seguimiento estadístico completo. En el total del área dedicada a la producción de cereales y oleaginosos (conformada fundamentalmente por trigo y maíz), el maíz ocupaba el 38% al comienzo de nuestro período de estudio, porcentaje que baja al 21% en 1930. En cambio al Norte del Río Negro (con excepción de Paysandú y Río Negro) y al Este del país el porcentaje trepa en 1916 al 88% y en 1930 al 72% (Cuadro IV).

Cuadro III						
Evolución de la cantidad de extensiones cultivadas de menos de 10 ha en los establecimientos agrícolas						
Deptos	Predios	Predios	Predios	Predios	% predios	% predios
	totales	totales	- 10 hás	- 10 hás	- de 10 hás	- de 10 hás
	1916	1928	1916	1928	1916	1928
Artigas	267	380	202	248	76	65
Canelones	6948	8295	905	1378	13	17
Cerro Largo	1395	1376	734	602	53	44
Colonia	2706	3763	523	613	19	16
Durazno	1596	1609	905	687	57	43
Flores	678	908	379	217	56	24
Florida	2132	2828	588	600	28	21
Lavalleja	3091	2776	1211	775	39	28
Maldonado	2498	2105	1625	875	65	42
Montevideo	1023	767	668	449	65	59
Paysandú	771	1024	421	166	55	16
Río Negro	193	288	96	26	50	9
Rivera	1767	1141	1408	788	80	68
Rocha	2406	1627	1790	1148	74	71
Salto	540	405	374	170	69	42
San José	2537	4138	345	535	14	14
Soriano	1175	2175	257	301	22	14
Tacuarembó	1692	1121	1326	762	78	68
T. y Tres	1574	970	1190	682	76	70
TOTAL PAÍS	34989	37696	14947	11022	43	29

Fuente: Estadística Agrícola de 1916 y 1928.

Se puede concluir la relación entre el alto porcentaje de predios muy pequeños y la ganadería dominante. Serían mayoritariamente áreas cultivadas en predios de mayor tamaño, en establecimientos denominados como agrícolas por la Estadística, que serían parte de los que los censos denominan como establecimientos mixtos. En este caso serían pequeños predios mixtos con agricultura predominantemente de autoconsumo. En otros casos se estaría ante minifundios muy reducidos, con actividad agrícola de autoconsumo, inmersos en el territorio ganadero.

La proporción importante de propietarios podría explicarse por la subdivisión por herencia o por venta de parte de las tierras pertenecientes a establecimientos de mayor tamaño.

Cuadro IV												
Evolución de la producción del total cereales y oleaginosos y en particular del maíz												
a) Por departamento												
Deptos.	Total producción de cereales y oleaginosos (ha)				Producción de maíz (ha)				Producción de maíz (% del total cerealero-oleag.)			
	1908	1913	1916	1930	1908	1913	1916	1930	1908	1913	1916	1930
Artigas	1459	1246	3315	2789	1027	1199	3251	2374	70	96	98	85
Canelones	171088	163874	155536	125981	84435	84580	73526	48071	49	52	47	38
Cerro Largo	17742	15004	24930	16366	12779	11119	18482	7988	72	74	74	49
Colonia	97336	141447	129015	137176	17692	18001	17097	14340	18	13	13	10
Durazno	16226	16069	18843	20767	7232	7371	9905	6484	45	46	53	31
Flores	4625	7908	11800	30097	2672	3829	4344	5138	58	48	37	17
Florida	42910	43567	59666	54625	12394	21243	17910	10193	29	49	30	19
Lavalleja	46558	54670	63358	45669	15261	26522	30446	14962	33	49	48	33
Maldonado	21318	22504	35677	23805	6157	9814	15088	7181	29	44	42	30
Montevideo	1577	889	2405	1310	1241	788	2197	491	79	89	91	37
Paysandú	6684	11232	8134	47879	1490	4644	4143	6257	22	41	51	13
Río Negro	2732	5554	7427	37572	1347	2441	3252	3452	49	44	44	9
Rivera	4994	7320	9308	7416	3456	7038	8773	6127	69	96	94	83
Rocha	7472	9788	17360	9817	6496	8328	13548	6191	87	85	78	63
Salto	2729	2719	6092	7622	1705	2511	5787	3436	62	92	95	45
San José	178946	97541	97682	102326	47646	21806	24565	14128	27	22	25	14
Soriano	29246	45237	58240	146128	6931	7952	8944	9922	24	18	15	7
Tacuarembó	20526	6827	11933	6387	15282	6554	11084	5617	74	96	93	88
Treinta y Tres	13669	11852	13277	6273	11865	8926	9652	4380	87	75	73	70
TOTAL PAÍS	687837	665247	733998	830005	257108	254666	281994	176732	37	38	38	21
b) Norte y Este del país												
Deptos.	Total producción de cereales y oleaginosos (ha)				Producción de maíz (ha)				Producción de maíz (% del total cerealero-oleag.)			
	1908	1913	1916	1930	1908	1913	1916	1930	1908	1913	1916	1930
Artigas	1459	1246	3315	2789	1027	1199	3251	2374	70	96	98	85
Rivera	4994	7320	9308	7416	3456	7038	8773	6127	69	96	94	83
Salto	2729	2719	6092	7622	1705	2511	5787	3436	62	92	95	45
Tacuarembó	20526	6827	11933	6387	15282	6554	11084	5617	74	96	93	88
Rocha	7472	9788	17360	9817	6496	8328	13548	6191	87	85	78	63
Treinta y Tres	13669	11852	13277	6273	11865	8926	9652	4380	87	75	73	70
Total	50849	39752	61285	40304	39831	34556	52095	28125	Promedio de prod. maíz			
									75	90	88	72

Fuente: Censo 1908 y Estadística Agrícola de 1913, 1916 y 1930.