



Ministerio
de Ganadería,
Agricultura y Pesca



Ministerio
de Vivienda,
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

REDD + UY

Reducción de emisiones por
deforestación y degradación
del bosque nativo



INFORME

TENENCIA DE TIERRA Y BOSQUE NATIVO EN URUGUAY

Proyecto REDD+

Coordinación Técnica: Diego Martino

Autoras principales: Virginia Chiesa, Paula Rodríguez y Karina Gasparini

Autores colaboradores: María Laura García de Souza, Juan Olivera y Gonzalo Rama

El proyecto REDD+ es ejecutado en el marco de un acuerdo interministerial entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Como parte de este acuerdo participan directamente en su implementación la Dirección General Forestal, la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la División de Cambio Climático. El proyecto REDD+ cuenta con apoyo financiero del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF).

AGRADECIMIENTOS

Daiana Martín (DIEA - MGAP), Jacqueline Gómez y Pablo Iraola (INC), Giovana Gallo y Adriana Parodi (CGN - MEF), Estela Baccino, Verónica Etchebarne, Carla Roberto (Equipo REDD+).

Este documento debe citarse como:

Proyecto REDD+ Uruguay (2020). Tenencia de tierra y bosque nativo en Uruguay. Chiesa, V., Rodríguez, P., Gasparini, K., García, M.L., Olivera, J., Rama, G. y Martino, D. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.

En este documento se emplea el masculino gramatical, como término inclusivo para aludir a colectivos mixtos, o en contextos genéricos o inespecíficos.

CONTENIDO

CUADROS.....	4
GRÁFICOS	5
MAPAS.....	5
ACRÓNIMOS	6
1. INTRODUCCIÓN	7
2. TENENCIA DE LA TIERRA Y DE LOS BOSQUES: MARCO JURÍDICO, MODALIDADES Y DERECHOS RELACIONADOS	8
2.1. SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO URUGUAYO	8
2.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE TENENCIA DE TIERRA EN URUGUAY	9
2.2.1. LA TENENCIA PERMANENTE DE LA TIERRA: PROPIEDAD, USUFRUCTO	9
2.2.2. LA TENENCIA TRANSITORIA DE LA TIERRA: ARRENDAMIENTO, PASTOREO, APARCERÍA, COMODATO O PRÉSTAMO DE USO	10
2.2.3. OTRA FORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA: OCUPANTE	11
2.3. LIMITACIONES Y AFECTACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD	12
2.4. OTRAS CATEGORÍAS ESPECIALES RELACIONADAS CON LA TENENCIA: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC) Y SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP).....	14
2.4.1. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN	14
2.4.2. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	15
2.5. SISTEMAS DE REGISTRO Y ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA.....	17
2.5.1. DIRECCIÓN NACIONAL DEL CATASTRO.....	17
2.5.2. REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE	18
2.6. TENENCIA Y PROPIEDAD DE LOS BOSQUES EN URUGUAY	19
2.6.1. REGULACIÓN Y APROVECHAMIENTO	19
2.6.2. SISTEMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOBRE TENENCIA DE BOSQUES Y TENENCIA DE TIERRAS.....	21
3. ESTRUCTURA AGRARIA Y TENENCIA DE LA TIERRA DESDE UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	22
3.1. ASPECTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN URUGUAY.	23
3.2. CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO Y CONSECUENCIAS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA	24
3.3. CONCENTRACIÓN, EXTRANJERIZACIÓN Y ACAPARAMIENTO DE LA TIERRA: CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA.	26
4. CARACTERIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y DEL BOSQUE NATIVO	29
4.1. SUPERFICIE AGROPECUARIA Y SUPERFICIE DE BOSQUE NATIVO EN URUGUAY.....	29
4.1.1. REGISTRO DE BOSQUE NATIVO	32

4.1.2.	BOSQUE NATIVO POR DEPARTAMENTO	33
4.2.	TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES Y BOSQUE NATIVO SEGÚN TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN	35
4.3.	COBERTURA DEL SUELO	38
4.4.	PRINCIPAL FUENTE DE INGRESO DE LA EXPLOTACIÓN	41
4.5.	CONDICIÓN JURÍDICA DEL TENEDOR	45
4.6.	TIPO DE TENENCIA.....	48
4.7.	PERSONAS FÍSICAS: SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN	51
4.7.1.	SEXO	51
4.7.2.	NIVEL DE INSTRUCCIÓN.....	52
5.	CARACTERIZACIÓN DE TIERRA Y BOSQUE NATIVO INCLUIDOS EN CATEGORÍAS ESPECIALES RELACIONADAS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA.	54
5.1.	TIERRAS PÚBLICAS Y SUS BOSQUES	54
5.1.1.	TIERRAS Y BOSQUES BAJO TENENCIA DE DEPENDENCIAS DEL ESTADO (CGA 2011)54	
5.1.2.	REGISTRO ÚNICO DE INMUEBLES DEL ESTADO (RUIE).....	55
5.2.	TIERRAS DE COLONIZACIÓN	61
5.3.	ÁREAS PROTEGIDAS.....	65
6.	CONCLUSIONES	70
	REFERENCIAS	77
	ANEXO 1: COMPARACIÓN DE SUPERFICIES DE TIERRA Y BOSQUE NATIVO.....	80
	ANEXO 2: LIMITACIONES RESPECTO DE QUIENES PUEDEN SER TITULARES DE INMUEBLES RURALES	83

CUADROS

Cuadro 1: Número de explotaciones y superficie de bosque natural, según rango de tamaño del bosque.....	32
Cuadro 2: Superficie rural, explotaciones con bosque natural y superficie de bosque nativo por departamento en 2011.	34
Cuadro 3: Cantidad y superficie de explotaciones por estrato de superficie. Año 2011.	36
Cuadro 4: Número de explotaciones con BNat y superficie de bosque natural, según estrato de superficie de la explotación.....	36
Cuadro 5: Explotaciones con BNat: proporción y superficie promedio de BNat por explotación, según estrato de superficie de la explotación. Año 2011.	37
Cuadro 6: Superficie total según cobertura del suelo, 2011.	39
Cuadro 7: Criterios de asignación de coberturas a regiones.....	40
Cuadro 8: Superficie y cantidad de explotaciones total y con BNat, según principal fuente de ingresos, 2011.	43
Cuadro 9: Explotaciones censadas y explotaciones con BNat: Cantidad de explotaciones y superficie total, según condición jurídica del tenedor de la tierra.	46
Cuadro 10: Superficie de BNat según condición jurídica del tenedor de la tierra.	47
Cuadro 11: Explotaciones y superficie explotada por año de censo según tipo de tenencia.	48
Cuadro 12: Porcentaje de superficie por tipo de tenencia para cada rubro productivo (ganaderos y agrícolas), 2011.	50
Cuadro 13: Explotaciones y superficie según sexo del productor principal, totales y con BNat (para persona física), 2011.	51
Cuadro 14: Forma de tenencia de la tierra según sexo del productor principal.....	52
Cuadro 15: Explotaciones y superficie según nivel de instrucción del productor principal. Todas las censadas y explotaciones con BNat (para persona física), 2011.....	53
Cuadro 16: Dependencias del estado con BNat y sin BNat: cantidad, superficie total y promedio por explotación.	54
Cuadro 17: Dependencias del estado con BNat y sin BNat: cantidad, superficie total y promedio por explotación.	54
Cuadro 18: Dependencias del estado con BNat y sin BNat: cantidad, superficie total y promedio por explotación.	54
Cuadro 19: Comparativo CGA - RUIE como fuentes de información sobre tierras públicas.....	56
Cuadro 20: Superficie total rural y superficie de BN en tierras públicas según RUIE, abiertas por institución.....	57
Cuadro 21: Superficie total y superficie de BN en padrones registrados en el RUIE, según destino.	59
Cuadro 22: Superficie rural y superficie de BN en padrones registrados en el RUIE.	60
Cuadro 23: Bosques nativos en colonias y su comparación con superficie total de colonias y con superficie BN de cada departamento.....	62
Cuadro 24: INC - unidades de producción según tipo de adjudicación y superficie (ha). Año 2016.	63
Cuadro 25: Áreas protegidas: cantidad y superficie total.	65
Cuadro 26: Áreas protegidas: superficie total vs superficie de bosque nativo, según estado de avance del área.	65
Cuadro 27: Tierra y BN: síntesis de información recopilada	81
Cuadro 28: Superficies según categoría de seguridad en la tenencia de la tierra. Año 2011.....	82

GRÁFICOS

Gráfico 1: Explotaciones con BNat: Proporción de BNat en la superficie total y tamaño promedio de la explotación, según principal fuente de ingreso	45
Gráfico 2: INC: cantidad de personas titulares de unidades de producción familiar por sexo y modalidad, a junio 2018.....	64

MAPAS

Mapa 1: Usos de suelo y cobertura de bosque nativo	41
Mapa 2: Fracciones del INC y bosque nativo	61
Mapa 3: Área Protegida San Miguel y bosque nativo circundante	66
Mapa 4: Área protegida Montes del Queguay y bosque nativo circundante	66
Mapa 5: Área protegida Valle del Lunarejo y bosque nativo circundante	67
Mapa 6: Área protegida Quebrada de los cuervos y bosque nativo circundante.....	67
Mapa 7: Área protegida Rincón de Franquía y bosque nativo circundante.....	68
Mapa 8: Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay / Esteros y Algarrobales del Río Uruguay....	68
Mapa 9: Localidad Rupestre Chamangá	69
Mapa 10: Laguna Garzón / Laguna de Rocha	69
Mapa 11: Cerro Verde	69
Mapa 12: Cabo Polonio	69
Mapa 13: Humedales del Santa Lucía	69

ACRÓNIMOS

ALAS	Asociación Latinoamericana de Sociología
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BN	Bosque Nativo
BNat	Bosque Natural
CGA	Censo General Agropecuario
CGP	Código General del Proceso
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
DGF	Dirección General Forestal
DIEA	División de Información y Estadísticas Agropecuarias
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
GIS	Sistema de Información Geográfico
IED	Inversión Extranjera Directa
INC	Instituto Nacional de Colonización
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPYPA	Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosque
RUIE	Registro Único de Inmuebles del Estado
RUPE	Registro Único de Proveedores del Estado
SA	Sociedad Anónima
SISNAP	Sistema de Información del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UDELAR	Universidad de la República
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPF	Unidades de Producción Familiar



1. INTRODUCCIÓN

El presente informe analiza la situación de la tenencia de la tierra y de los bosques nativos en Uruguay, con un abordaje tanto jurídico como socioeconómico. Sus resultados serán un insumo para el diseño de mecanismos de incentivos y de distribución de beneficios, para el Sistema de Información de Salvaguardas y para otras áreas de trabajo en el marco de REDD+ en Uruguay. Todos estos elementos serán clave para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ para Uruguay y para la identificación y gestión de sus posibles riesgos.

La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) pide a los países que cuando elaboren y apliquen sus estrategias aborden, entre otras cosas, las cuestiones de la tenencia de la tierra (Decisión 1/CP.16, párrafo 72). En este sentido, la claridad sobre la tenencia es una condición indispensable para identificar a las partes interesadas que intervienen en las actividades para la reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (REDD+), y lo es a menudo también para garantizar la equidad en los mecanismos de distribución de beneficios (Rothe y Munro-Faure 2016).

Un primer objetivo del documento es describir el marco jurídico, modalidades y derechos relacionados con la tenencia de la tierra en Uruguay, tanto como un objetivo en sí mismo como por sus implicancias en la tenencia del bosque nativo y del carbono. Es así que se procura dar respuesta a interrogantes tales como: ¿cuál es el grado de seguridad en la tenencia de la tierra en Uruguay?, ¿en manos de quiénes se encuentran las tierras y los bosques del país?, ¿qué acciones se pueden realizar en tierras con bosques nativos y cuáles no?

En segundo lugar se busca describir, a partir de diversas fuentes bibliográficas, aspectos generales de la estructura agraria en Uruguay. Esto se acompaña de una caracterización, en función de fuentes de información cuantitativa disponibles, de tierras y bosques nativos en el país, atendiendo aspectos propios de las tierras y bosques (tamaño, ubicación y uso de la tierra), atributos de los tenedores de tierras y bosques (rubro productivo, condición jurídica, y en algunos casos género y nacionalidad) y aspectos de la relación entre los tenedores y sus tierras y bosques (tipo de tenencia). Asimismo, se reúne información cuantitativa sobre algunas categorías especiales (colonización, áreas protegidas y tierras del estado) que, si bien se encuentran comprendidas en el análisis anterior, por distintos motivos merecen un tratamiento particular.

Por último, se presentan conclusiones sobre oportunidades y riesgos que las características y tendencias actuales de la tenencia de tierras y bosques podrían tener en las iniciativas REDD+, y se presentan recomendaciones para el trabajo con los diferentes tenedores de tierra y bosque nativo en el marco del Proyecto REDD+.

El presente documento fue elaborado durante 2019 por el proyecto REDD+. En primer lugar, se realizó una recopilación y revisión de normativa e institucionalidad asociada a la tenencia de tierras, como insumo para evaluar la situación de la tenencia desde el punto de vista legal. Por otro lado, se llevó a cabo una sistematización de antecedentes bibliográficos sobre estructura agraria en Uruguay. Posteriormente se efectuó una caracterización cuantitativa de tierras rurales y sus bosques nativos incorporando los atributos de tipo de tenencia, nivel de instrucción, sexo y condición jurídica del tenedor, tamaño, departamento, rubro, y principal fuente de ingreso de la explotación. Para ello se emplearon datos de las siguientes fuentes: Censo General Agropecuario (CGA) (DIEA 2000; DIEA 2011); Registro de bosques Dirección General Forestal (DGF) (MGAP); Colonias (Instituto Nacional de Colonización [INC]); Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) (MEF); Sistema Nacional de Áreas Protegidas (DINAMA); Información geográfica provista por el propio Proyecto REDD+ Uruguay.



2. TENENCIA DE LA TIERRA Y DE LOS BOSQUES: MARCO JURÍDICO, MODALIDADES Y DERECHOS RELACIONADOS

Como fue adelantado en la introducción, un primer objetivo del documento es describir el marco jurídico, modalidades y derechos relacionados con la tenencia de la tierra en Uruguay. Esto es relevante para REDD+ al menos desde dos perspectivas. Por un lado, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra aporta una base fundamental para el desarrollo de actividades REDD+. Por otro, comprender las distintas modalidades de tenencia de la tierra contribuye a identificar las implicancias de distintas configuraciones de tenencia de la tierra sobre la tenencia de bosques nativos y del carbono asociado a dichos bosques.

Antes de desarrollar el presente Capítulo, resulta pertinente distinguir el concepto de tenencia y el concepto de propiedad, que es una modalidad de tenencia. Según FAO “Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles)” (2004, p. 9).

2.1. SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO URUGUAYO

La seguridad jurídica es un principio fundamental que informa todo el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho. El derecho no tiene que ser justo, pero sí debe ser cierto, predecible, conocible, a fin que las personas puedan actuar sin temor a incurrir en algún tipo de responsabilidad por su accionar. Eso es una de las cuestiones más importantes para vivir en un estado de derecho, la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público. Como dice Myriam Miranda “la seguridad jurídica es la certeza del derecho que tiene el individuo, de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados” (2018, p. 296).

Este principio se traduce en el hecho de que todas las personas que estén en posesión de tierras, sin importar cuál es el título que los ampara, tienen la certeza del tipo de derecho que tienen sobre esa tierra, el plazo si los hay, y sólo se puede limitar el goce por medio de normas generales. Si la persona que tiene la tenencia, es propietaria, su derecho está consagrado en el artículo 7 de la constitución, y sólo se puede perturbar su derecho por medio de normas de interés general. Con esto lo que queremos decir es que, si bien el derecho de propiedad puede ser limitado, esta limitación no es discrecional, sino que requiere una norma que lo habilite, lo que le da muchas garantías a la población. Que este derecho pueda ser limitado no implica que no existan certezas sobre el mismo.

Para los restantes casos, tengan las personas la calidad de arrendadores, poseedores, usufructuarios, comodatarios entre otros, pueden tener la certeza de que, si celebran un contrato para adquirir alguna de estas calidades, el mismo debe ser respetado, y de lo contrario tienen la posibilidad de acceder a la justicia, que en nuestro caso es gratuita e independiente, para lograr hacer respetar el mismo.

2.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE TENENCIA DE TIERRA EN URUGUAY

La legislación nacional, consagra distintas modalidades de tenencia, de uso y de goce de la tierra, las que en principio y en rasgos generales, se pueden dividir en dos formas, aquellas con carácter permanente y las que revisten carácter transitorio.

2.2.1. LA TENENCIA PERMANENTE DE LA TIERRA: PROPIEDAD, USUFRUCTO

Las modalidades jurídicas de tenencia permanente de la tierra son aquellas que se fundan en Derechos Reales, resultando aquellos que se tienen en una cosa o contra una cosa sin relación a determinada persona. A través de un derecho real, el titular adquiere un poder inmediato y directo sobre un bien, que puede ser ejercitado y hecho valer frente al resto de las personas. Los derechos reales, que se contraponen con los derechos personales, son los que se tienen frente a otra persona.

En este sentido, las modalidades jurídicas de tenencia permanente de la tierra son:

a) Propiedad: El derecho de propiedad implica el derecho a poder usar, gozar y disponer al arbitrio de uno, de algún bien concreto (artículo 7 y 32 de la Constitución y artículo 486 del Código Civil)¹. La propiedad plena puede desmembrarse cuando el dueño, pleno o perfecto, se ha desprendido temporariamente de alguno de los atributos esenciales del dominio en virtud de la concesión de un derecho real a terceros. Tal sería, por ejemplo, la constitución de un derecho de usufructo, de uso o habitación.

b) Usufructo: Entre los Derechos Reales se encuentra el derecho de usufructo, que después del derecho de propiedad, es el que atribuye más facultades al individuo con respecto al goce del inmueble. Las facultades que tiene el propietario de actuar mientras exista un usufructuario son muy reducidas. La doctrina señala que, en los supuestos de usufructo, no tenemos en rigor un propietario sino lo que se denomina un “*nudo propietario*” (artículo 493 del Código Civil). El usufructo supone necesariamente dos derechos coexistentes, el del nudo propietario y el del usufructuario. Tiene por consiguiente una duración limitada, a cuya finalización el usufructo pasa al nudo propietario, consolidándose con la propiedad. Si bien la duración es limitada, la misma puede variar, pudiendo resultar un plazo indeterminado dependiendo de la vida del usufructuario (Usufructo Vitalicio). El usufructo sobre un inmueble en nuestro derecho se constituye

¹ Art. 7: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general”.

Art. 32: “La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda”.

También existen diversos artículos que tratan de su regulación, además de los anteriores, y estos son los artículos 14, 33, 34, 35, 72, 231 y 332 de la Constitución Nacional.

Código Civil, art. 386: “El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho de gozar y disponer de una cosa arbitrariamente, no siendo contra la Ley o contra derecho ajeno”.

preceptivamente (de forma obligatoria) en escritura pública y se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble.

En el concepto de Propiedad, debemos distinguir: la propiedad pública de la propiedad privada, lo cual se encuentra previsto en nuestro Código Civil, en el artículo 476. La norma prevé “Los bienes son de propiedad nacional o particular”.

2.2.2. LA TENENCIA TRANSITORIA DE LA TIERRA: ARRENDAMIENTO, PASTOREO, APARCERÍA, COMODATO O PRÉSTAMO DE USO

Son formas de tenencia que proporcionan seguridad jurídica al sujeto por un plazo que se encuentra en función de la relación jurídica que vincula al sujeto con el bien inmueble.

La tenencia transitoria de la tierra en las modalidades de arrendamiento, pastoreo, aparcería, comodato o préstamo de uso, son formas de tenencia que principalmente se amparan en Derechos Personales. Derechos personales son los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas que, por un hecho suyo o la sola disposición de la Ley, han contraído las obligaciones correlativas.

Generalmente encontramos las siguientes formas:

a) Arrendamiento: Corresponde a la superficie que el productor toma en alquiler o arrendamiento de un tercero y por cuyo uso debe pagar una cantidad fija (en dinero, producto o trabajo), el que resulta el precio del arrendamiento. Actualmente no existe protección legal que fije un plazo mínimo de radicación del productor en la tierra, salvo para producción lechera que es de 4 años (Decreto-Ley Nº 14.384 de 16 de junio de 1975 y Ley Nº 16.223 de 22 de octubre de 1991)².

b) Pastoreo: Existen dos formas de Pastoreo:

- **Pastoreo atípico o impropio:** el dueño de la tierra concede por un tiempo determinado un predio para pastoreo de ganado, recibiendo generalmente por ello un precio en dinero por unidad animal o por unidad de superficie, es decir, un precio por hectárea en forma mensual. Se rige por lo dispuesto en el Decreto-Ley Nº 14.384 y Ley Nº 16.223.
- **Pastoreo típico o propio:** se verifica como un servicio que brinda el propietario de la tierra al propietario de los animales, recibiendo el primero a los animales en su predio para hacerlos pastorear, cobrando un precio por dicho servicio, sin que se verifique la cesión del uso y goce del predio. Esta es la modalidad más común. No aplica lo dispuesto en el Decreto-Ley Nº 14.384 y Ley Nº 16.223, y se aplicará lo dispuesto en el artículo 546.3 del Código General del Proceso en su inciso 2º el que remite en su aplicación a lo dispuesto en el Código Rural a sus artículos 39 a 48 y 222 a 237.

En ambos casos se aplica el artículo 546.3 del C.G.P. en materia de desalojo.

Asimismo, se pueden dar algunas formas de pastoreo por causa de interés general, como la Servidumbre de Pastoreo, o a causa de un contrato laboral.

c) Aparcería (medianería): superficie por cuyo uso el productor debe entregar una parte del producto obtenido o su equivalente en dinero al titular del bien. Usualmente ese pago es proporcional al volumen de producción y es por esto que hay gente que lo considera más una forma societaria (artículo 143 del Código Rural). La aparcería se constituye por contrato, se encuentra

² Otras disposiciones en materia de arrendamiento las encontramos en el Libro Cuarto, Segunda Parte, Título IV del Código Civil; Decreto –Ley 14.384; Ley 16.223; Ley Nº 16.871, de 28 de setiembre de 1997; en el artículo 2º inciso 3º del Decreto-Ley Nº 15.239 de 23 de setiembre de 1981 en la redacción dada por la Ley Nº 18.564 de 11 de setiembre de 2009 sobre conservación de suelos; la Ley Nº 19.054 de 4 de enero de 2013, sobre arrendamientos rurales celebrados por Fideicomisos Lecheros promovidos por el MGAP en la Ley de Inclusión Financiera Nº 19.210 de 29 de abril de 2014 (artículo 39 y sus Decretos reglamentarios).

regulado en el Código Rural y en las normas de arrendamiento rural, lo que protege a las partes de cuestiones no previstas.

d) Comodato o préstamo de uso:

Contrato por el cual una de las partes entrega a la otra un inmueble, para que haga uso gratuitamente y se la devuelva en especie. El comodante conserva la posesión y la propiedad o el derecho en cuya virtud hace el comodato: el comodatario adquiere la mera tenencia y el uso.

El comodato toma el nombre de **precario**, si el comodante se reserva la facultad de pedir la restitución de la cosa prestada en cualquier tiempo. Esto quiere decir que cuando se establece un plazo el comodatario se garantiza un tiempo mínimo de permanencia, sino existe un plazo, el propietario lo puede solicitar el inmueble en cualquier momento, y por esto se denomina precario.

2.2.3. OTRA FORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA: OCUPANTE

Ocupante, es aquel mero tenedor o poseedor, en el caso de un bien inmueble, sin tener título de propiedad, ni ser promitente comprador.

Poseedor: Es aquel que tiene la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por sí mismo, con ánimo de dueño, por causa de un tercero o realizando oposición que el mismo haya hecho al derecho del propietario, realizando los actos propios que demuestren en forma inequívoca dicha calidad, como ser actos que son propios del dominio, por ejemplo, el corte de maderas, la construcción de edificios, las plantaciones, y que los ejerza en forma pacífica, pública e inequívoca (artículos 666, 1196 y 1199 del Código Civil). La posesión de un inmueble por quien no es su propietario es el ocuparlo y tenerlo con ánimo de dueño, es decir como si fuese el dueño. El poseedor que cumpla una serie de requisitos y lo haga durante un lapso de tiempo requeridos por la Ley, adquiere derechos que lo habilitan a adquirirlo por prescripción. Los derechos posesorios son aquellos que emanan del hecho que alguien tiene posesión de la tierra. Una vez que la posesión sobre la tierra ha sido establecida, entonces surgen los llamados derechos posesorios. O sea, que los derechos posesorios son los derechos de los que tienen posesión.

Es necesario que cumpla con 2 condiciones:

1. La aprehensión física y material del bien (vivir en el inmueble o tener la cosa).
2. Tener el ánimo como señor o dueño del bien inmueble o mueble (De manera tranquila y pacífica, sin reconocer propiedad ajena).

Mero tenedor: El elemento primordial que diferencia la mera tenencia de la posesión es el ánimo, la mera tenencia hace referencia a aquella persona que reconoce dominio ajeno, (reconoce propiedad privada), ejemplo: la persona que toma en arriendo un inmueble, adquiere la calidad de arrendatario como mero tenedor del inmueble, al haberse pactado una contraprestación de un canon en dinero por el arriendo, esta persona que detenta el inmueble no tiene ánimo de señor o dueño, solo el derecho a usufructuarlo; lo mismo pasa con el acreedor prendario, quien tiene en su poder la prenda como garantía pero reconoce la propiedad en cabeza del deudor.

La persona que obstante un bien mueble o inmueble con mera tenencia, nunca podrá adquirirlo por prescripción adquisitiva de dominio, por el simple hecho de reconocer que la propiedad es de otra persona, su ánimo no lo caracteriza como dueño de la propiedad.

Cuando una persona posee en forma pacífica y públicamente un bien durante un año continuo, adquiere el derecho de posesión. Esto le permite incluso realizar acciones posesorias, en el caso de que sea turbado en su derecho para que se lo proteja. Cuando se instauran acciones posesorias no se discute la propiedad, sino simplemente quien tiene el derecho de posesión. Pasados 30 años esa

persona puede prescribir el bien, convirtiéndose en el legítimo propietario. En caso que exista alguien con derecho de posesión, el propietario puede recuperar el bien mediante una acción reivindicatoria, que lo que hace justamente es reivindicar la propiedad.

2.3. LIMITACIONES Y AFECTACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD

Como se señaló anteriormente, el derecho de propiedad encuentra su consagración en la Constitución de la República en sus artículos 7 y 32, estableciéndose que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su propiedad (Art.7) y que la propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general (Art. 32). En este sentido, se observan limitaciones al derecho de propiedad, que pueden sobrevenir por disposición legal:

Expropiaciones: La constitución³ y una pluralidad de leyes posteriores, regulan la expropiación y la toma urgente de posesión. La expropiación se da cuando la Administración Pública adquiere un bien en forma forzosa, por causas de interés social o utilidad pública, mediante una indemnización al legítimo propietario.

Servidumbres: La Servidumbre es un gravamen que se impone a un predio en beneficio del otro. Como el beneficio es para la otra parte, el cambio de dominio del bien que sufre el gravamen no altera la servidumbre y en general perduran mientras dure la necesidad que la originó. Dentro de las Servidumbres encontramos:

- **Servidumbres administrativas o de Derecho Público:** Las servidumbres administrativas consagran derechos reales de goce en bienes inmuebles particulares en favor de la Administración, esto quiere decir que una persona pública limita el derecho de propiedad de un tercero a su favor.

En materia específica de bienes inmuebles rurales privados, y para el caso de construcción, conservación y limpieza de los caminos públicos, el artículo 55 del Código Rural estableció una serie de servidumbres administrativas, a saber: **a)** de desagües por las propiedades linderas de los caminos siguiendo el curso natural de las aguas o declives del terreno y niveles del camino; **b)** de arroje de las tierras u otros materiales provenientes de la construcción, reparación o limpieza del camino; **c)** la de paso por los puntos menos perjudiciales al predio, siempre que sean aptos para el tránsito de los materiales destinados exclusivamente a la construcción, reparación o mantenimiento del camino; **d)** la de búsqueda y extracción de materiales para la construcción de los mismos; **e)** la de ocupación temporaria de las propiedades para depósito de materiales y otros objetos, así como del establecimiento de carpas para las tareas referidas y por el tiempo indispensable; **f)** la de pastoreo para animales utilizados en los vehículos o maquinarias, y solo en campos naturales y no cultivados.

Dentro del Código de Aguas se prevén las siguientes Servidumbres Administrativas: 1º De saca de agua y de abrevadero; 2º De acueducto; 3º De apoyo de presa y de parada o partidor; 4º De obras de captación y regulación de aguas; 5º De colectores de saneamiento; 6º De Camino de sirga; 7º De amarradura; 8º De señalamiento; 9º De salvamento; 10º De estudio; 11º De ocupación temporaria; 12º De depósito de materiales; 13º De paso.

- **Servidumbres civiles:** Son aquellas cuyo beneficiario es otra persona de derecho privado. Estas pueden ser legales o voluntarias. Las legales, también llamadas forzosas son aquellas

³ Artículo 32 de la Constitución de la República, Ley N° 3.958 de 28 de marzo de 1912, modificada por el Decreto-Ley N° 10.247 de 15 de octubre de 1942.

que establecen supuestos de hecho cuyas circunstancias facultan al titular del predio dominante para hacer efectiva o reclamar la efectividad de la servidumbre aún sin contar con la voluntad del dueño del predio sirviente. Pero como cualquier otra facultad, su titular puede o no ejercitarla, en caso afirmativo, puede darse el caso de que el dueño del predio sirviente se avenga a cumplir lo legalmente previsto, ofreciendo al dueño del predio dominante el servicio o la utilidad reclamada y acordando ambos, en su caso, la correspondiente indemnización. En este caso son solicitadas judicialmente, y en este ámbito se decretan y se fija la indemnización.

Ejemplo de servidumbres forzosas es la servidumbre de paso, cuando exista un predio enclavado, de pastoreo de tropa, de acueducto, de apoyo de presa y la de parada y partidor.

Las servidumbres voluntarias son aquellas que las partes constituyen voluntariamente, mientras no dañen el orden público ni contravengan las leyes.

Instrumentos de Ordenamiento Territorial: La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible⁴, define instrumentos de ordenamiento territorial de orden público y obligatorio, con la finalidad de mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Estos instrumentos permiten, entre otras cosas, la determinación de espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales, lo que en algunos casos podría implicar restricciones a las decisiones que los propietarios puedan adoptar sobre el manejo de sus predios.

Planes de Uso y Manejo de Suelos⁵: imponen limitantes al uso de la tierra que pretenden prevenir y controlar la erosión y degradación de los suelos, las inundaciones, y la sedimentación en cursos de agua, en los lagos y lagunas artificiales, así como detener y fijar las dunas, estableciendo la obligación de colaborar con el Estado a todas las personas en la conservación, el uso y el manejo adecuado de los suelos y de las aguas, así como que los titulares de explotaciones agropecuarias, cualquiera sea la vinculación jurídica de los mismos con el inmueble que les sirve de asiento, o tenedores de tierras a cualquier título, quedan obligados a aplicar las técnicas que señale el MGAP para evitar la erosión y la degradación del suelo o lograr su recuperación y asegurar la conservación de las aguas pluviales. Los Planes incluyen los Planes de uso de Riego, de Secano, y de Lechería Sostenible.

Prenda⁶: es un derecho real accesorio de garantía que tiene como función el asegurar al acreedor el cumplimiento y satisfacción de su crédito, mediante un poder especial que se le confiere sobre la cosa. Es un gravamen similar a la hipoteca, pero en lugar de recaer sobre un inmueble recae sobre un bien mueble. En Uruguay se habilita la prenda sin desplazamiento, que es un tipo de prenda que no tiene que ser entregada físicamente al banco (o al acreedor que sea), a diferencia de la prenda con desplazamiento, donde uno debe entregar la prenda físicamente al acreedor. Dentro de la prenda sin desplazamiento encontramos la prenda de bosques, la cual consiste en la posibilidad de utilizar al bosque como garantía real de préstamos independientemente del suelo donde está plantado.

⁴ Ley 18.308 de 2008.

⁵ Ley 16.858; Ley 19.355 artículos 303 y siguientes; Decreto-Ley N° 15.239 de 23 de diciembre de 1981 y su Decreto Reglamentario N° 405/008, de 21 de agosto de 2008.

⁶ Ley N° 17.228 de 7 de enero de 2000

2.4. OTRAS CATEGORÍAS ESPECIALES RELACIONADAS CON LA TENENCIA: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (INC) Y SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)

En el caso uruguayo, existen otras categorías vinculadas con la tenencia de la tierra que es de interés analizar de forma específica por su vínculo con los temas REDD+ y por las oportunidades que podría ofrecer el realizar acciones coordinadas con las instituciones que tienen competencias en la materia. Éstas son tierras que se encuentran en el ámbito del Instituto Nacional de Colonización (INC) y tierras que se encuentran dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

2.4.1. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

En el Uruguay existe desde el año 1948 una política pública denominada Colonización llevada a cabo por el INC. La misma se define como un conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con la Ley Nº 11.029, para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.

El INC facilita el acceso a la tierra con seguridad en la tenencia, a los aspirantes a colonos a través del arrendamiento de predios, con un valor de renta de la tierra inferior al que presenta el mercado. Hasta 2005 existía una segunda modalidad: venta de predios financiados a plazo (INC 2017).

El INC adquiere tierras por diferentes modalidades:

La primera de ellas implica una limitación del derecho de propiedad ya que todo propietario antes de proceder a enajenar su inmueble rural de una extensión equivalente o superior a quinientas hectáreas de índice de productividad CONEAT 100, tiene la obligación en primer término de ofrecerlo al INC, el que tendrá un derecho de preferencia para su adquisición por igual valor y plazo de pago que los acordados con el promitente comprador.

Existen excepciones en cuanto a la extensión del campo y a su locación:

- a)** en el caso de campos ubicados en los departamentos de Colonia, Florida, Maldonado y San José, el ofrecimiento será obligatorio para aquellos cuya extensión sea igual o superior a doscientas hectáreas de índice de productividad CONEAT 100;
- b)** en el caso de campos ubicados en el departamento de Canelones, el ofrecimiento será obligatorio cuando la extensión sea igual o superior a cien hectáreas de índice de productividad 100;
- c)** en todo el territorio nacional rige dicha obligación de ofrecer en preferencia al INC aquellos campos de superficie igual o superior al equivalente a doscientas hectáreas con índice de productividad CONEAT 100 cuando éstos sean linderos a padrones afectados por esta Ley.

En todos los casos, el INC dispondrá de un plazo de veinte días para expedirse si acepta o no el ofrecimiento, transcurrido el cual sin expedirse se tendrá por no aceptada.

Otra modalidad de adquisición de tierras por parte del INC⁷ es mediante la disposición de que las tierras propiedad del Estado, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y organismos públicos en general, que por su ubicación, superficie y características agrológicas resulten económicamente apropiadas para la formación de colonias y que no estén afectadas a destinos específicos conforme con el principio de especialidad del organismo respectivo, tendrán prioridad para ser colonizadas.

⁷ Ley Nº 18.187, artículo 1º.

Una tercera modalidad de adquisición es a través del procedimiento expropiatorio, declarando de utilidad pública la expropiación de tierras para formar o completar las colonias. Hay que considerar que en el caso de expropiaciones hay que indemnizar a la persona afectada con una justa y previa compensación. Para ello se establece un procedimiento para fijar el monto de la indemnización, el que le otorga al damnificado todas las garantías del debido proceso.

La Ley Nº 11.029 habilita a que el INC entregue las tierras de las que dispone a productores y asalariados rurales denominados “*Colonos*” bajo diferentes modalidades:

A) En propiedad, con las limitaciones que la Ley establece.

Las limitaciones resultan aplicables a todas las modalidades de tenencia, en régimen de propiedad resultan una verdadera limitación o restricción al derecho de propiedad, en cuanto se establecen limitaciones al destino, sean agrícolas intensivos o extensivos, explotaciones de carácter mixto – agrícola ganadera-, ganadería, agroindustrial, forestal; también atendiendo al grado de injerencia que pueda tener el Instituto en la dirección de las colonias, pudiendo ésta ser libre, orientada, condicionada, dirigida.

Del mismo modo el INC, y aun tratándose de adjudicaciones de predios en propiedad a los colonos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Nº 11.029, podrá establecer obligaciones específicas que deberán cumplirse en la explotación del predio referidas al destino de determinados porcentajes para la realización de determinadas explotaciones o técnicas de explotación, las cuales resultan una verdadera limitación o restricción, a saber:

- a)** el destinar cuando se trata de explotaciones agropecuarias, hasta el 20% de la extensión del predio al cultivo de plantas forrajeras, salvo que se trate en forma excepcional de pradera natural;
- b)** la de conservar, poblar o repoblar forestalmente las riberas de los cursos fluviales, cuando esta defensa sea necesaria a criterio del INC, el cual proporcionará los árboles que considere necesarios y que el propietario o tenedor del bien deberá cuidar y explotar racionalmente;
- c)** el no roturar los terrenos con pendiente pronunciada;
- d)** de destinar hasta el 40% del área a las explotaciones que se consideren indispensables al consumo o al normal desarrollo de la actividad económica del país, o al abastecimiento de productos a las plantas de elaboración que pudieran organizarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 de la citada Ley (plantas de elaboración para el caso de colonias agroindustriales).

B) En arrendamiento, con precio fijo, movable o progresivo, con opción de compra o promesa de compraventa, o sin ellas;

C) En aparcería, con cuota fija, variable o proporcional al producto de la explotación, con opción de compra o con promesa de compraventa, o sin ellas;

D) En enfiteusis, cuando la tierra se conceda por un plazo que exceda al del arrendamiento, o en forma vitalicia, con cargo para el enfiteuta de cultivarla y mejorarla y de pagar un canon anual fijo o variable, en metálico o en especie;

E) En disfrute precario, cuando la explotación se realice por un período de prueba.

2.4.2. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

La Ley Nº 17.234 de 22 de febrero de 2000, reglamentada por el Decreto Nº 52/005, de 16 de febrero de 2005, declaró de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, entendiéndose por áreas naturales aquellas del territorio nacional,

continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio nacional, aún para el caso de que hayan sido transformados por el hombre, y declarando de orden público, es decir, de cumplimiento obligatorio, las disposiciones legales relativas a la preservación, conservación, manejo y administración de las áreas naturales protegidas (artículo 1º).

Las áreas protegidas pueden recaer en predios que sean propiedad privada.

La Ley establece un conjunto de instrumentos a los efectos de alcanzar los objetivos definidos en su artículo 2º⁸. A los efectos de la incorporación de un área al SNAP existe un procedimiento para la expropiación de aquellas áreas que se consideran que cumplen las condiciones establecidas en la Ley, en la que el cambio de dominio sea necesario para su integración al régimen, declarando de utilidad pública su expropiación.

Las áreas protegidas pueden recaer en inmuebles que sean propiedad privada. Entre las medidas de protección el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), podrá establecer limitaciones o prohibiciones respecto de las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el SNAP y zonas adyacentes, las cuales se detallan en el artículo 8º de la Ley, transformándose éstas en una limitación o restricción de la tenencia de los inmuebles en sus diferentes modalidades:

- a) las que refieren a las actividades de edificación o urbanización, a la ejecución de obras de infraestructura; a la introducción de especies alóctonas de flora y fauna;
- b) a los vertidos de residuos y sus desagües de efluentes o la liberación de emisiones contaminantes;
- c) a la recolección, muerte, el daño o provocación de molestias a animales silvestres;
- d) la alteración o destrucción de la vegetación;
- e) la emisión o producción de ruidos perturbadores para el entorno;
- f) a las actividades de caza y pesca;

⁸ Son objetivos específicos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

A) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.

B) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.

C) Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.

D) Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.

E) Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.

F) Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.

G) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.

H) Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.

I) Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

- g) con referencia al desarrollo de aprovechamientos productivos tradicionales o no, que, por su naturaleza, intensidad o modalidad, conlleven la alteración de las características ambientales del área; referente al aprovechamiento y el uso del agua;
- h) y otras medidas de carácter análogo, necesaria para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos del área.

Asimismo, en el artículo 9º de la Ley, para el caso de padrones de propiedad privada ubicados en el SNAP y zonas adyacentes, quisieran ser enajenados, se deberá de realizar un ofrecimiento previo al MVOTMA para su compra, quien dispondrá de una preferencia por el término de 60 días y por igual valor y condiciones de pago a los efectos de manifestar si acepta o no el ofrecimiento, a cuyo vencimiento, se entenderá rechazado el mismo. Si por el contrario el MVOTMA aceptara el ofrecimiento, éste dispondrá de un plazo de 90 días para celebrar el contrato de compraventa, caducando automáticamente las promesas de compraventa preexistentes respecto a los padrones objeto de la operación, en cuyo caso los Registros Públicos cancelarán dichas inscripciones a simple solicitud del MVOTMA.

El incumplimiento de lo establecido en la Ley, es cumplimentado con un régimen de infracciones y sanciones con sus correspondientes agravantes (artículos 18 a 20).

2.5. SISTEMAS DE REGISTRO Y ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA

Tanto la Dirección General de Registros como la Dirección Nacional de Catastro son dos instituciones que colaboran con el fin de dar certeza jurídica sobre la situación dominial y catastral de los inmuebles en nuestro país.

2.5.1. DIRECCIÓN NACIONAL DEL CATASTRO

La Dirección Nacional de Catastro es la encargada del catastro gráfico de los inmuebles del país, lo cual implica el conjunto de operaciones técnicas realizadas con el fin de delimitar los aspectos físicos de los inmuebles, fijando sus límites, su contorno, superficie y linderos, lo que se materializa a través del plano de mensura, y se complementa con el número de padrón asociado a ese inmueble a fin de individualizarlo.

En cuanto al catastro uruguayo el mismo se encuentra subdividido en dos categorías: Localidades catastrales y Secciones catastrales.

Las localidades refieren a las zonas urbanas o suburbanas y las secciones catastrales a las zonas rurales, las que surgieron de las secciones judiciales vigentes al 31 de diciembre de 1992.

En el territorio rural, dentro de cada sección catastral el territorio se divide en parcelas, las cuales se definen como toda unidad inmueble catastral de dominio privado de los particulares, fiscal o municipal, deslindada, dimensionada e identificada bajo sus aspectos geométrico, económico y jurídico. Se considera parcela toda extensión superficial continua, situada en una misma sección o localidad catastral, que pertenece a una persona física o jurídica o a varias personas en condominio. Las parcelas catastrales se identifican por un número de padrón.

Cada parcela cuenta con un plano de mensura registrado, el cual se define como el documento cotejado y registrado en la Dirección General del Catastro Nacional, que representa los resultados

del acto de deslinde⁹ y mensura realizado por profesional habilitado conforme a las leyes y disposiciones reglamentarias a la fecha de su registro.

Cabe aclarar que la Dirección Nacional de Catastro, emite en forma gratuita cédulas catastrales con los datos básicos de cada padrón. Asimismo, en su portal web encontramos un geocatastro, donde es posible localizarse en cualquier punto del país y se obtiene el número de padrón, departamento, sección o localidad catastral, láminas catastrales entre otros. Esto permite que cualquier persona pueda cerciorarse de los datos de cualquier padrón del país, lo que certifica la seguridad y certeza con el que cuenta el catastro nacional.

2.5.2. REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

La Dirección General de Registros, en su sección Inmobiliaria, tiene la misión de registrar e informar con carácter general y permanente los actos y negocios jurídicos sobre bienes inmuebles que la ley determina, garantizando la seguridad jurídica. Para poder realizar esta inscripción, se requiere presentar la cédula catastral, así se puede corroborar que la situación jurídica del inmueble se condice con los datos físicos del mismo. Esto brinda publicidad a la situación en que se encuentra cada inmueble y certeza sobre la identificación del mismo.

En el Registro Público de la Propiedad Inmueble que se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Registros, unidad ejecutora del MEC, se inscriben todos los actos y negocios jurídicos referidos a inmuebles. El Registro coteja la cadena de titularidades, por el principio de tracto sucesivo, el cual refiere a la trazabilidad de la historia del bien, y genera a solicitud de los interesados información específica de los datos comprendidos en los asientos registrales.

En este registro también se inscriben, entre otros:

- Los certificados de resultancias de autos sucesorios¹⁰.
- Las demandas y sentencias ejecutoriadas¹¹ que tengan por objeto el reconocimiento de derechos en relación con bienes inmuebles, que afecten o puedan afectar los derechos registrados o que se registren en el futuro.
- Los embargos específicos.
- Las resoluciones de designación del inmueble sujeto a expropiación que dicten el Poder Ejecutivo, los Municipios y todo Ente de derecho público con atribuciones para ello.
- Las resoluciones administrativas que determinen restricciones o limitaciones al derecho de propiedad de un predio determinado y las comunicaciones preceptuadas por el artículo 12 del Código de Aguas.
- Todo acto o hecho que afecte el estado catastral de bienes inmuebles que se inscriba en la Dirección Nacional de Catastro o en sus oficinas, deberá ser comunicado por éstas al Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente, en la forma que establezca la reglamentación.
- Los arrendamientos, subarrendamientos, aparcerías y subaparcerías.
- Los títulos mineros expedidos según el Código de Minería sobre bienes del dominio privado, extinciones, afectaciones y gravámenes sobre dichos títulos; las servidumbres que los títulos mineros impongan sobre los predios afectados y la reserva minera decretada por el Poder Ejecutivo.

⁹ Operación técnica que determina los límites entre derechos reales existentes o a constituir, analizando y correlacionando los hechos y derechos relacionados con ellos.

¹⁰ Certificado que se expide cuando culmina una sucesión, se declaran los herederos y se relacionan los bienes heredados.

¹¹ Por ejemplo, una acción reivindicatoria para que el propietario recupere la posesión de un inmueble ocupado.

- La incorporación de inmuebles al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Todo interesado, previo pago de una tasa, puede acceder a la información relativa a un inmueble, proporcionando únicamente el número de padrón, siendo un trámite que se realiza vía digital. La información proveniente de este Registro da la certeza sobre la situación de cada inmueble, brindando seguridad jurídica a los terceros.

Esto lo que permite es que cada padrón del país se encuentre debidamente identificado con un número, detallado el área del mismo, el deslinde, lo que permite ubicarlo en el espacio con absoluta precisión, y sea determinable en qué situación dominial se encuentra, es decir quién es el propietario, si sufre alguna afectación, si se encuentra arrendado, entre otros.

2.6. TENENCIA Y PROPIEDAD DE LOS BOSQUES EN URUGUAY

2.6.1. REGULACIÓN Y APROVECHAMIENTO

La base del marco normativo con respecto a los bosques se encuentra principalmente en la Ley 15.939 de 18 de diciembre de 1987. La misma clasifica los tipos de bosques en: i) protectores; ii) de rendimiento; y iii) generales, como se detalla en el siguiente recuadro.

1. Bosques Protectores (BP): cuando tengan fundamentalmente el fin de conservar el suelo, el agua y otros recursos naturales renovables.

2. Bosques de Rendimiento (BR): cuando tengan por fin principal la producción de materias leñosas o aleñosas y resulten de especial interés nacional por su ubicación o por la clase de madera u otros productos forestales que de ellos puedan obtenerse.

a. BR con madera de Calidad: que fueran sometidos a sistemas de manejo con podas y raleos para la obtención de madera libre de nudos, con el objetivo final de aserrado, debobinado o faqueado, y que en el corte final tengan entre 100 y 450 árboles por hectárea y más de 15 años de plantados. La madera producto del manejo y parte de la cosecha final podrá tener cualquier destino, pero en la cosecha final la madera con fines aserrables o de producción de chapas no podrá ser inferior al 20% (veinte por ciento) de la cosecha total. Se asimila a esta categoría la madera producto de aquellos calificados como Bosques Protectores Artificiales.

b. BR con madera no de calidad (el resto de los BR).

3. Bosques Generales (BG): cuando no tengan las características de protectores ni de rendimiento.

Fuentes: Ley Forestal nº 15.939 y decreto 38/008.

En el artículo 24 se establece una medida de protección para lo que se denomina monte indígena, prohibiendo su tala o cualquier medida que atente contra su supervivencia, excepto cuando se utilice para consumo doméstico del establecimiento rural, o cuando el bosque se encuentre registrado y se cuente con un Plan de Manejo autorizado por la Dirección General Forestal.

Asimismo, en el Título IV de la ley, se le disponen limitaciones al aprovechamiento del monte indígena y en el Título V otorga beneficios fiscales a determinados bosques, lo que genera un marco de protección para los bosques nativos.

En cuanto a la propiedad del bosque, las normas no establecen nada en forma específica, por lo que en principio y por el principio de accesión, el bosque es propiedad del dueño de la tierra.

En cuanto a la posibilidad que el bosque sea propiedad de otra persona distinta del propietario de la tierra, Juan Pablo Saavedra (2019) aborda el tema por la compraventa de bosques. En este sentido el autor expresa que cuando se realiza una compraventa de bosques la misma no recae precisamente sobre los bosques, ni tampoco sobre los árboles como seres vivos, sino sobre los productos forestales que se puedan obtener de la cosecha de los árboles, como los troncos, o la madera u otros productos provenientes de los cortes de los árboles que integran el bosque.

Lo mismo se podría inferir del contrato de prenda de bosque, en ese caso tampoco estaríamos prendando el bosque en sí, sino los productos forestales que se desprenden del bosque. Cabe aclarar que el contrato de prenda es un contrato de garantía, similar a la hipoteca, con la diferencia de que se dispone como garantía un bien mueble y no un inmueble, y en caso que no se pague la deuda que estoy garantizando, se ejecuta esa prenda a través del bien mueble que se puso como garantía. En cuanto a la prenda, cualquier bosque que pueda ser concretamente identificable puede ser objeto de este negocio. La única limitante que establece la Ley Forestal es que el adquirente debe respetar el plan de explotación y manejo establecido para el mismo aprobado por la Dirección Forestal, en caso que este exista.

Por todo lo antes expuesto podemos entender que se considera al bosque como un bien mueble. Yglesias lo explica como “objeto de interés”, “la interpretación sistemática del Art. 464 y las disposiciones que le siguen nos lleva a afirmar que la adherencia al suelo, o el arraigo hacen presumir que ese objeto es una misma cosa, un mismo bien, con aquello a lo que aparece unido; que esa adherencia o arraigo hacen presumir que ese objeto es visto como parte de aquel al que aparece unido y por consiguiente como un mismo y único objeto de interés. Pero también resulta que esa presunción, se trata de una presunción simple, que admite por consiguiente prueba contraria; que puede probarse que el objeto en cuestión es considerado como un objeto de interés independientemente del suelo al que se le encuentra adherido o arraigado y en tal caso que, al margen de la situación material, debe ser considerado como un bien diferente del suelo, siendo en tal caso un bien mueble. El propio Código, en el caso de los Arts. 720 a 724 hace excepción de la presunción del Art. 464” (1997, p. 75).

También Juan Pablo Saavedra expresa que “La calificación de bienes inmuebles y las cosas accesorias a ellos -reza el Art. 466- como las yerbas, maderas y frutos, la tierra o arena, los metales de una mina o las piedras de una cantera, se reputan muebles, aún antes de su separación, para el efecto de constituir un derecho a favor de otra persona que el dueño. Con que las maderas y los frutos derivados del aprovechamiento de los árboles y bosques han de considerarse muebles aún antes de la separación, a los efectos de constituir derechos sobre ellos” (2019, p. 93).

Con todo esto lo que queremos decir es que, si bien los árboles son bienes inmuebles, por medio de una ficción se anticipan los frutos que vamos a obtener de ese bosque y se hace un negocio sobre ellos, y por eso se considera un bien mueble. Por eso cuando hablamos de compraventa o prenda de bosque, en realidad estamos hablando de una compraventa o prenda de los frutos que se consideran separados. En el esquema actual del negocio, donde lo que se aprovecha es básicamente la madera, este tipo de contratos se pueden realizar fundamentalmente sobre los bosques de rendimiento, que son los que se pueden explotar, y de ellos podemos obtener frutos, que son los que podemos anticipar. Sobre el bosque nativo, en principio no tendría sentido hacer este tipo de negocio, ya que, si no podemos explotar sus frutos, a ninguna persona le interesaría comprarlo o tomarlo como garantía, dado que no lo podría explotar, sino únicamente realizar un manejo sustentable del mismo, pero no como un objeto de explotación en sí mismo. Resulta importante considerar que, tanto si tomamos la compraventa, la ejecución de la prenda, o cualquier

otro contrato donde se aproveche el bosque, se requiere dar al adquirente ocupación temporal del predio donde se asienta el mismo, acceso al lugar, lo cual se puede dar por constitución de servidumbres de paso, construcción de caminos entre otros.

Todo esto podría cambiar si surge la posibilidad de considerar la captura del carbono como un fruto del bosque que otorgue beneficios económicos, ya que en ese caso podrían existir personas interesadas en comprarlo, o aceptarlo como garantía. Sin embargo, sería bueno realizar una reforma legislativa, para establecer claramente como operaría ese “objeto de interés” en la captura de carbono, que no se materializa en la tala del bosque.

El registro de bosque nativo a cargo de la DGF, implica un acto administrativo que determina cuantitativa y cualitativamente los tipos de bosque existentes de acuerdo a los estudios técnicos efectuados en el establecimiento rural. Allí, el técnico agrónomo delimita dentro del plano del establecimiento, las áreas arboladas consideradas como bosque nativo según los criterios establecidos por la normativa e instructivos. Este registro no tiene carácter preceptivo, pero se constituye en una exigencia para efectuar intervenciones en el bosque (autorizadas en el marco de un Plan de Manejo), y también son requisito para tramitar exoneraciones tributarias asociadas a dicho bosque.

2.6.2. SISTEMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOBRE TENENCIA DE BOSQUES Y TENENCIA DE TIERRAS

La resolución de conflictos sobre la tenencia de la propiedad inmueble, así como de los bienes muebles, se dirimen ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en el ámbito de sus respectivas competencias, pudiendo acudir los justiciables sin restricciones a dirimir sus derechos.

No existen mecanismos particulares o específicos para resolver cuestiones atinentes a la tenencia de bosques y tenencia de la tierra; todas las cuestiones inherentes a la tenencia se resuelven en los ámbitos jurisdiccionales.

Asimismo, en lo que concierne a la actuación de los organismos que integran la Administración Pública, la misma actúa a interés de parte o de oficio a los efectos del cumplimiento de sus facultades legales, en la cual los interesados pueden comparecer a deducir sus derechos con sus iniciativas, peticiones, denuncias, seguir el proceso administrativo e interponer recursos administrativos; y poder acudir finalmente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹².

¹² Al amparo de lo establecido en los artículos 30 y 317 de la Constitución Nacional, Decreto-Ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984, la Ley N° 15.869 de 22 de junio de 1987 y Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 y modificativos.



3. ESTRUCTURA AGRARIA Y TENENCIA DE LA TIERRA DESDE UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Se presentan aquí las principales características de la estructura agraria actual del Uruguay. Se da cuenta de los principales cambios que han llevado a las discontinuidades de la misma desde la década del 80 del siglo pasado a la actualidad, y se presentan las continuidades que se identifican.

Este capítulo se construye a partir de una revisión bibliográfica con el fin de caracterizar la estructura agraria actual, siendo esto factor fundamental para la comprensión de los cambios en la tenencia de la tierra como marco conceptual para la caracterización de los tenedores de la misma en la actualidad.

Conocer la estructura agraria actual del país, así como comprender sus tendencias, aporta un insumo para evaluar el impacto distributivo de las acciones a implementar bajo el Proyecto REDD+. Asimismo, provee pautas para el diseño del mecanismo REDD+ en interrogantes como: qué actividades REDD+ son más adecuadas a cada caso, quiénes pueden postular un proyecto, qué información relativa al proyecto o iniciativa sería deseable tener en cuenta en el Registro REDD+, qué apoyos requieren los responsables para postular un proyecto o iniciativa, qué alternativas de evaluación y monitoreo de las acciones y del carbono son viables, qué opciones de retribución o financiamiento son más adecuadas, cuáles serían los costos y los ingresos asociados al proyecto.

El presente capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se hace una breve caracterización de la estructura agraria y la tenencia de la tierra en nuestro país identificando los principales cambios que han tenido lugar en los últimos 20 años: los cambios en el uso del suelo, las modificaciones legales, el proceso de concentración y extranjerización de la tierra, y el comportamiento del mercado de tierras. Esto nos permite acercarnos a la realidad actual del sector agropecuario del país y en particular de una nueva composición de la superficie agropecuaria. Los cambios que se han dado en los últimos años han repercutido en las características de la tenencia y de los tenedores de la tierra.

En segundo lugar, se profundiza en los cambios en el uso del suelo asociados a los cambios sobre la tenencia de la tierra y la relevancia que tiene para pensar proyectos REDD+ la actividad productiva predominante. Los cambios de uso del suelo, además de dar cuenta de cambios en la matriz productiva, llevan a que, por ejemplo, aumente el arrendamiento como tipo de tenencia de la tierra. Y estas son variables a tener en cuenta a la hora de pensar en beneficiarios y carteras de proyectos REDD+. Los rubros productivos se diversifican y las proporciones de tipos de tenencia también.

Finalmente, en este capítulo se pone foco en el proceso de concentración, extranjerización y acaparamiento de la tierra en nuestro país, conceptos que aportan para el análisis de la nueva estructura agraria. Este análisis es importante para REDD+ porque, aparece un nuevo actor en el medio rural uruguayo el cual debe ser contemplado como posible interesado en proyectos REDD+, conocer su conformación y sus características actuales facilitará la inclusión de este actor en proyectos REDD+ y en la elaboración del mecanismo de distribución de beneficios.

3.1. ASPECTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN URUGUAY.

Durante los últimos 15 años la actividad agropecuaria nacional ha registrado cambios significativos debido al crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas a raíz de la demanda de energía y alimentos. Es en la primera década del presente siglo que las cadenas de producción nacional comienzan a insertarse directamente en las cadenas globales de valor de la producción de alimentos y fibras, lo que deriva en una mayor intensidad en el uso de los recursos, así como en la incorporación de área agrícola. Se da un ciclo de expansión productiva y suba de precios que transforma al sector agropecuario nacional, siendo el aumento del precio de la tierra, en casi ocho veces su valor¹³.

El escenario socio económico actual sobre el cual debe analizarse la estructura agraria contemporánea nacional está signado por cuatro factores que lo componen: las alteraciones en el uso del suelo, los cambios legales para la tenencia de la tierra, la extranjerización y el dinamismo del mercado de tierras (Riella y Romero 2014).

Respecto a los *cambios en el uso del suelo*, es en los últimos 20 años que se intensifica en el país el desarrollo de la producción de granos y la forestación, lo que imprime una nueva dinámica productiva y ejerce presión sobre la tierra derivando en la reestructuración del resto de los sectores productivos agropecuarios. La producción de soja estuvo al frente de la expansión del área productiva de la agricultura, acompañada por un cambio en el paquete tecnológico, un fuerte aumento de los rendimientos por hectárea, así como una fuerte concentración de la producción. Otros sectores agrícolas, como el trigo, el arroz, la cebada y el girasol, han mostrado un gran dinamismo en la última década, lo que ha llevado conjuntamente con la soja a que el área agrícola total del país pase de 400.000 ha en el año 2000 a 1.200.000 ha en el año 2011 (Souto 2012). Si observamos los datos disponibles para los años 2000, 2011 y 2018 podemos afirmar que el fuerte incremento del área de cultivos cerealeros e industriales se da entre los años 2000 y 2011, entrando en una meseta con mínimas variaciones hasta el 2018. Según datos del CGA, en el año 2000 estos cultivos ocupaban 423 mil ha, pasando a ocupar 1.365 mil ha en el 2011. Como no hay datos más recientes del CGA es interesante observar cómo se da la variación del área agrícola considerando los datos de DIEA en base a la Encuesta Agrícola donde para 2011 se registra una superficie de 1.246 mil ha y para el 2018 una de 1.230 mil ha.

Por su parte la expansión de la producción forestal se dio en base a empresas transnacionales que se transforman en grandes propietarios de tierra, llevando a significativos aumentos en la concentración de la propiedad de la tierra para la escala uruguaya, medio millón de hectáreas están en manos de las tres principales empresas forestales (Uruguay XXI 2013).

El segundo factor refiere a las *modificaciones legales* que se introdujeron a finales de los años 90 que permitieron la compra de tierras por Sociedades Anónimas¹⁴. Esto resultó un incentivo en el ciclo económico de crecimiento que cambió las características históricas de la tenencia. Los propietarios tradicionales (personas físicas) perdieron importancia relativa frente a los inversores nacionales, pero más aún ante extranjeros que mediante esta nueva forma jurídica ingresaron de forma masiva al mercado de tierras del país (Riella y Romero 2014). Se da un proceso de extranjerización de la tierra difícil de estudiar debido a que, en los últimos diez años, 1.800.000 hectáreas fueron adquiridas por Sociedades Anónimas, de las cuales es imposible determinar el origen del capital (Piñeiro 2011).

¹³ Entre 2000 y 2013 el precio de la tierra se septuplicó, pasando de 448 a 3.519 US\$ la hectárea (DIEA 2014).

¹⁴ En 2007 se introdujeron algunas modificaciones al respecto, las cuales se encuentran detalladas en el Anexo 2.

La mejora de la rentabilidad de los negocios agropecuarios se tradujo en una fuerte presión compradora sobre la tierra que derivó en un fuerte proceso de *concentración y extranjerización* de la misma. En los primeros diez años del siglo XXI las operaciones de compraventa sumaron 6.280.000 hectáreas, y las de arrendamiento 1.500.000 hectáreas cada año. El total de estas operaciones en el período de tiempo mencionado equivale al PBI agropecuario de más de dos años (Piñeiro 2011).

El *comportamiento del mercado de tierras* en el país ha tenido un ascenso vertiginoso en el número de transacciones realizadas y la cantidad de hectáreas involucradas en los últimos años. Entre el 2000 y el 2011 se comercializó casi el 41 % del total de la superficie agraria del país (Riella y Romero 2014).

A principios de siglo prevalecía un formato de producción agrícola donde las decisiones de producción eran tomadas por los productores, que al mismo tiempo eran dueños de la tierra y la maquinaria. Hoy se presenta un nuevo esquema productivo con contratos más complejos y redes relacionales que involucra productores, pero también nuevos actores como ser contratistas, proveedores, procesadores y exportadores (Arbeletche y Gutiérrez 2010). Todo esto tiene repercusiones a nivel de los sistemas productivos predominantes al comienzo de este siglo, identificándose dos grandes fenómenos que transforman la estructura agraria: los productores familiares disminuyen en cantidad y aumentan su tamaño promedio individual; y aparece un importante número de agricultores nuevos que rápidamente comienzan a crecer en tamaño y en su nivel de participación en la producción (Arbeletche y Gutiérrez 2010).

Es en este contexto, con la presencia de nuevos actores con nuevas lógicas de funcionamiento y de escalas productivas mayores, que el análisis de la tenencia de la tierra se complejiza. El marco legal es claro y es el que garantiza la seguridad de la tenencia, pero no debemos dejar por fuera el proceso histórico-global que deriva en una reestructura de la lógica agraria, y de la mano con eso las formas de tenencia de la tierra. La matriz clásica ha sido atravesada por nuevas estrategias que han provocado una reorganización productiva y social del agro. Esta actual matriz productiva agrícola establece nuevos modos de propiedad y uso de la tierra (Florit y Piedracueva 2011).

3.2. CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO Y CONSECUENCIAS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Luego de una fase de reducción del área agrícola (1955-2002) Uruguay se adentra, a comienzos del siglo XXI, en una fase expansiva de la agricultura acercándose al máximo histórico, de 1956, de 1,5 millones de ha (Saavedra 2011). Este avance del área total de cultivos, sumado al avance de sistemas con doble cultivo anual, llevó a que se alcanzara un récord histórico en Uruguay en el área sembrada con agricultura de secano en la zafra 2011/12 con 1,82 millones ha. El cultivo protagonista de la expansión fue la soja, que creció exponencialmente pasando de 10.000 ha en la zafra 2002/03 al entorno de las 860.000 ha en la zafra 2011/12 (Santos, Oyhançabal y Narbondo 2012).

Estos cambios han derivado en una estructura agraria donde la agricultura extensiva va tomando un peso creciente, y el número y superficie de la gran agricultura empresarial van en ascenso. Lo que trae aparejado el desplazamiento de algunos tipos sociales de productores, así como la llegada de nuevos actores al medio rural, como resultado de la competencia por los recursos productivos (Santos, Oyhançabal y Narbondo 2012).

Con la inclusión de la siembra directa, los transgénicos, la liberalización económica y la aparición de nuevos actores con lógicas de funcionamiento bien diferentes, se da una dinámica de crecimiento sin precedentes, que, junto con la forestación, presiona al sector ganadero. Las nuevas empresas tienen lógicas de comportamiento bien distintas al tradicional productor agrícola y se asemejan a

la industria, con normalización y estandarización de procesos, utilización de nuevas tecnologías, con financiamiento a través de fondos de inversión y nuevas formas de comercialización (Arbeletche, Coppola y Paladino 2012).

Desde finales del siglo XX a la actualidad, cerca de 1 millón de hectáreas cambiaron de uso pasando de la producción ganadera a la agrícola y forestal (DIEA 2015), estos cambios de uso y matriz productiva conllevan a cambios en la tenencia de la tierra. A pesar de que históricamente es la propiedad la forma de tenencia predominante, en los últimos años va ganando relevancia el arrendamiento, siendo para 2011 el 26% del área total agropecuaria. Según los CGA, de 1980 al 2011 la proporción de área agropecuaria en propiedad y aparcería disminuye, mientras que el arrendamiento y el pastoreo aumentan, y los ocupantes y otros tipos de tenencia se mantienen en la misma proporción a lo largo del período.

Se observan diferencias importantes en la tenencia de la tierra dependiendo de la actividad. El arrendamiento ha cobrado relevancia y se ha convertido en la principal forma de control de la tierra en el rubro agrícola, desplazando a la propiedad (DIEA 2010). Mientras que las explotaciones ganaderas puras realizan su producción en un 67% de área en propiedad y un 23% en área arrendada, las explotaciones dedicadas a cultivos agrícolas cuentan con un 10,5% del área en propiedad, un 9% en aparcería y un 80% en área arrendada (Ackermann y Mondelli 2015).

Comparando entre 2000 y 2011 se hace manifiesto que en las explotaciones ganaderas los cambios en la tenencia registran un leve descenso de la proporción del área en propiedad, mientras que en las explotaciones agrícolas se reduce en un 9% la proporción de área en propiedad y aparcería, y crece un 35% la proporción de área en arrendamiento (Ackermann y Mondelli 2015). En ganadería no se registran grandes cambios en el régimen de tenencia, esta diferencia con la producción agrícola se puede explicar debido a un mayor plazo para obtener los rendimientos de las inversiones.

Al mismo tiempo, se observan cambios en las características de los contratos de arrendamiento, en términos generales entre 2007 y 2014 se observa un predominio de los contratos de corto plazo (1 a 3 años). Para 2007 representaban el 59% de los contratos, pasando a representar 70% o más a partir de 2008, con una trayectoria creciente entre 2007 y 2009, estable entre 2009 y 2013, y con una caída de dos puntos porcentuales para 2014 (71%). A su vez, son los contratos de hasta tres años los que presentaron mayores incrementos en sus precios, por su parte los contratos de mayor plazo presentan menor precio y menores incrementos en el período (Ackermann y Mondelli 2015). Si observamos la evolución del número de contratos hasta 2018, se observa que los contratos hasta tres años pasan a representar el 75% de los contratos. Pasando de ser el 70% de la superficie arrendada, arrendada en contratos de corto plazo en 2014, a 76% en 2018.

Al observar lo que ocurre por subsector, tanto para la agricultura como para la ganadería predominan los contratos de plazo corto con una trayectoria creciente en la participación de los mismos entre 2007 y 2014. El 75% de los contratos ganaderos realizados en 2014 fueron de entre 1 y 3 años, representación que asciende a 87% en agricultura de secano (Ackermann y Mondelli 2015). Para el 2018 el 51% del total de los contratos de arrendamiento realizados fueron para ganadería de carne, seguido por la agricultura de secano con un 19%. Si observamos la cantidad de hectáreas arrendadas por destino productivo para este año, la ganadería de carne aumenta su representación al 60% en el total de hectáreas arrendadas, y la agricultura de secano se ve representada por un 16%.

En conclusión, se observa un proceso de separación entre la propiedad de la tierra y el uso de ésta, particularmente en la agricultura. Y además de los cambios en la forma de tenencia, también se observan cambios en las características de los contratos de arrendamientos, por ejemplo, predominan los contratos de renta fija, disminuyen los contratos de renta variable como la aparcería o la medianería, y se acortan los plazos de los arrendamientos (Ackermann y Mondelli 2015).

3.3. CONCENTRACIÓN, EXTRANJERIZACIÓN Y ACAPARAMIENTO DE LA TIERRA: CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA.

De la mano con la agriculturización de la matriz productiva se ha dado un intenso dinamismo del mercado de tierras. Entre el 2000 - 2013 se comercializaron 7,5 millones de hectáreas, más del 46% del territorio nacional, y como ya fue expuesto, el precio de la tierra se septuplicó pasando de 448 a 3.519 US\$ la hectárea (DIEA 2014). En el mercado de arrendamientos, en ese mismo período, la superficie transada acumuló 10 millones de hectáreas al tiempo que la renta de la tierra pasó de 28 a 167 US\$ por hectárea (DIEA 2014).

El comportamiento del mercado de tierras y la formación de los precios de este activo es un indicador de los cambios que se sucedieron en el agro nacional, la valorización de la tierra se dio a un ritmo inédito en la historia económica del país (Paolino, Pittaluga y Mondelli 2014).

En los últimos veinte años ha mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios en Uruguay y el proceso de concentración de la tierra ha mantenido un ritmo creciente, siendo alrededor del 30% de la superficie total del país controlada por establecimientos mayores a 2.500 hectáreas (Díaz 2016). El último Censo Agropecuario hace manifiesto que el 9% de los establecimientos, mayores a 1.000 hectáreas, controlan el 61% de la tierra, mientras que el 55% de los predios, menores a 100 hectáreas, controlan el 4,5% de la superficie del país.

El fenómeno de *concentración de la tierra* no es nuevo en Uruguay y se ha dado de forma relativamente constante desde mediados de la década del cincuenta, aunque con carácter creciente y acumulativo hasta la actualidad (Vasallo 2006). La etapa de mayor aceleración de crecimiento económico 2005-2013 se dio con un importante incremento de la concentración de la tierra con mayor presencia de empresas extranjeras en el agro uruguayo.

Sin embargo, si observamos el comportamiento del índice de Gini para la concentración de la tierra en el período que va desde 1990 a 2018 es interesante destacar que el mismo aumenta levemente de 0,765 a 0,798. Teniendo su pico máximo en el 2015 (0,803) para luego descender para el 2017 y mantenerse hacia el 2018. Esto puede explicarse, al menos en parte, porque la cantidad de explotaciones a lo largo de estos años ha ido disminuyendo principalmente en los estratos de menor tamaño que en el resto. Al salir estos pequeños productores del universo estudiado, el índice de Gini los deja de considerar en el cálculo. En otras palabras, el índice reflejaría de forma adecuada el impacto en la concentración de una disminución en el tamaño de los pequeños productores, pero su desaparición del universo de productores (disminución en la cantidad) tiene el efecto contrario en el índice que el efecto real en la concentración de la tierra. Para facilitar la comprensión de este fenómeno, se podría pensar en la siguiente analogía: si los estratos de menores ingresos de la población de un país emigran en forma masiva, el índice de Gini (por ingresos) del país mejoraría, sin haber una mejora efectiva de la distribución del ingreso.

“La información proporcionada por la DIEA-MGAP para el período 2000/2008 sobre la nacionalidad de aquellos que venden y que compran tierras en el Uruguay muestra un proceso de pérdida de tierras por parte de los propietarios de nacionalidad uruguaya por 1.810.000 hectáreas. Los propietarios argentinos en cambio, en el balance, ganan 40.000 hectáreas y los brasileños pierden 105.000 hectáreas. (...). La información muestra que la situación es más compleja: la tierra perdida por los uruguayos es ganada por “adquirentes que no son personas físicas” es decir que son Sociedades de diverso tipo cuya nacionalidad no es posible conocer aunque se pueda suponer que posiblemente muchas de ellas sean de inversores extranjeros” (Piñeiro 2011, p. 18).

“...al menos un millón de hectáreas están en manos de una docena de empresas todas ellas extranjeras. Los mayores propietarios de tierras en el Uruguay hoy, son dos empresas forestales con 234.000 hectáreas una de capitales finlandeses y suecos (Stora Enso) y Chilenos (Arauco) y la

otra de capitales finlandeses (UPM-Kymene) con 200.000 hectáreas. (...) mientras los propietarios uruguayos perdieron 1.800.000 hectáreas en el balance entre compras y ventas de tierra en el período, esa superficie la han ganado las Sociedades Anónimas en las que el origen del capital no puede ser conocido. Sin embargo, es muy probable que buena parte de ellas sean de capitales extranjeros. En todo caso, el sólo hecho comprobable de que un millón de hectáreas estén en manos de esta docena de empresas extranjeras es un cambio muy importante en la historia agraria del Uruguay” (Piñeiro 2011, p. 44).

Si se asume que las Sociedades Anónimas son en su mayoría extranjeras, se puede contar con una aproximación a la magnitud de la *extranjerización de la tierra*. Bajo este supuesto, entre 2000 y 2011 los uruguayos pasaron de controlar el 90,4% al 53,9% de la superficie productiva nacional. Y las personas jurídicas, sobre todo sociedades anónimas, pasaron de controlar el 1% al 43% del territorio (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014).

Por su parte, las estadísticas publicadas por el Banco Central del Uruguay (2014) dan cuenta de que entre 2003 y 2012 se compraron 1,47 millones de ha vía Inversión Extranjera Directa (IED). Y según DIEA la compraventa total de tierras en dicho período acumuló 6,47 millones de ha, por lo tanto el 22,7% de las tierras transadas en el mercado pasaron a manos de extranjeros vía IED (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014).

Si observamos la extranjerización a nivel departamental, Río Negro cuenta con un 67% de su superficie en manos extranjeras o en condición no aplicable¹⁵ (personas jurídicas – S.A. mayoritariamente), seguido por Durazno que tiene más del 50% de su superficie en manos extranjeras o en condición no aplicable, trece departamentos se encuentran en el rango de 40% a 67% de su superficie en manos extranjeras o en condición no aplicable, entre 30% y 40% cuatro departamentos, y Maldonado y Canelones son los que presentan menos de 30% de tierras en manos extranjeras o en condición no aplicable (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014).

Finalmente, y considerando el *acaparamiento o land grabbing* en un sentido más amplio que el que refiere a la apropiación de la tierra de un país por parte de otros Estados o de grandes transnacionales, es decir, como el proceso de centralización de la tierra en manos de grandes empresas, incluyan o no la participación de Estados extranjeros, podemos identificar dos formas principales que se dan en Uruguay: el acaparamiento transnacional y el acaparamiento tradicional. El primero enmarcado en la mundialización capitalista, y el segundo ligado al proceso de centralización de la tierra en Uruguay en manos de unos pocos terratenientes (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014).

El acaparamiento transnacional es novedoso en Uruguay ya que se remonta a la década de 1990, el mismo agudiza el proceso de concentración desplazando a pequeños productores familiares, pero también a parte de la burguesía agraria del país, en ambos casos vía compraventa y/o arrendamiento de la tierra. La superficie acaparada por 27 conglomerados empresariales transnacionales es prácticamente la misma que acumulan los establecimientos registrados como agricultores familiares en 2013. La agricultura de secano y la forestación han llegado fundamentalmente a través de agentes externos a la economía nacional, dando lugar a la llegada de producciones con lógicas externas al país de la mano con la agroindustria. Fue el sector ganadero el que se vio mayormente afectado en superficie y cantidad de productores.

El acaparamiento tradicional coexiste con el anterior, éste deriva del fenómeno estructural de alta concentración de la tierra característico de la estructura agraria uruguaya desde sus orígenes“. La concentración típica de la producción ganadera, cuyos empresarios tendieron a crecer a partir de la inversión en más tierra y no a partir de la inversión en tecnología, se agudiza en los últimos 40

¹⁵ Condición no aplicable es una categoría de nacionalidad empleada por el registro de transacciones de tierras del MGAP, y refiere a los casos en los que la condición jurídica no es persona física, y por tanto no es posible conocer la nacionalidad del actor en cuestión.

años como producto de los procesos de diferenciación social y centralización de la tierra que operaron en otros rubros agropecuarios tradicionales (lechería y agricultura) y en los rubros “emergentes” de la década de 1970 en adelante (arroz, citricultura y lechería en su segunda expansión) en el marco de los procesos de apertura económica y liberalización” (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014, p. 13).

Es importante tener en cuenta que la dinámica del acaparamiento en Uruguay se caracteriza por la reinserción en la estructura agraria de sujetos que antes eran productores directos. Por tanto, al acaparamiento no está directamente asociado al desplazamiento forzado de los anteriores usuarios de la tierra, en muchos casos la abandonan voluntariamente vía venta o arrendamiento. Ante el avance del agronegocio los productores agrícolas tienden al: acoplamiento, es decir que se mantienen en la actividad agrícola; desplazamiento, agricultores familiares y pequeños capitalistas que no pueden competir y se reconvierten a rentistas o vendedores de servicios; y exclusión, fracción minoritaria de pequeños productores que se reinsertan como asalariados (Santos et al. 2012).

En Uruguay el acaparamiento de tierras se ha traducido en procesos de acoplamiento y desplazamiento con reinserción, lo que explica que, a pesar de las profundas transformaciones que se están dando en la estructura agraria, no existan conflictos sociales fuertes (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa 2014).

4. CARACTERIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y DEL BOSQUE NATIVO

Este capítulo consiste en una caracterización de las explotaciones agropecuarias en general, y en particular con foco en aquellas con bosque nativo, desde el punto de vista de su tenencia y otros atributos de las explotaciones, y de sus tenedores que podrían resultar de relevancia para el diseño del mecanismo REDD+. El mismo pretende ser un insumo para la toma de decisiones respecto al diseño de posibles proyectos e iniciativas REDD+, el abordaje de las actividades REDD+, así como para pensar los criterios de distribución de los beneficios que se derivan de REDD+ en Uruguay.

Esto fue efectuado mediante el análisis de datos del Censo General Agropecuario (CGA) 2011 publicados por DIEA (2011), combinado con un pedido de información específico a dicha dirección, referido a explotaciones que declaran tener bosque natural. La información se presenta por atributo de interés, combinando cantidad de explotaciones y superficies para tierra en general, con iguales variables (cantidad y superficie) para bosque nativo. Por otro lado, se contó con información geográfica sobre la distribución del BN en Uruguay y sobre cobertura y uso de suelo a nivel país, con lo cual se construyó un mapa de regiones agropecuarias para analizar la relación entre el bosque nativo y los usos productivos del suelo.

En algunos casos se toman datos del CGA 2000 (DIEA 2000) para dar cuenta de cambios intercensales que confirman las discontinuidades de la estructura agraria de nuestro país desde finales del siglo pasado a la actualidad mencionadas en el capítulo anterior. Asimismo, para el análisis de las superficies de bosque nativo por departamento, el análisis se complementa con datos de superficies obtenidos por el Proyecto REDD+ mediante sistemas de información geográfica.

El presente capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se presentan datos de superficie de tierra y de bosque nativo nacional y por departamento, luego se analizan estas mismas variables (superficies de tierra y de bosque nativo) en función del rango de tamaño de la explotación. En el tercer y cuarto apartado se presenta la superficie de tierras rurales abierta por tipo de cobertura del suelo y por principal fuente de ingreso de la explotación, y se aportan indicios sobre la relación del bosque nativo con los distintos tipos de uso de la tierra y con las distintas fuentes de ingreso principal. Luego se analiza la superficie de tierra y de bosque nativo según la condición jurídica del responsable de la explotación (el tenedor de la tierra), seguido de una revisión de la superficie total según tipo de tenencia, comparando entre explotaciones con y sin bosque nativo. Por último, para los bosques bajo tenencia de persona física, se analiza la superficie total y de bosque nativo abierta por sexo y nivel de instrucción del responsable de la explotación.

4.1. SUPERFICIE AGROPECUARIA Y SUPERFICIE DE BOSQUE NATIVO EN URUGUAY

Como ya se mencionó en el capítulo 3, Uruguay se caracteriza por la producción de bienes primarios, la economía del país tiene un fuerte componente derivado de la explotación de productos del sector agropecuario. La dotación de recursos naturales para el desarrollo de la producción agropecuaria hace que esta actividad tenga una importancia central en la economía y en la sociedad. La ganadería es el principal rubro exportador, y aunque recientemente la producción de soja la ha superado, la ganadería ha desempeñado históricamente un papel dominante tanto en la economía como en el paisaje del país (Uruguay XXI 2013).

Las características geográficas y climáticas del país han sido propicias para el desarrollo agropecuario, sobretodo de la ganadería, siendo la fuerte presencia de campo natural un factor determinante. Según datos del CGA 2011 (DIEA 2011), el 64% de la superficie total explotada tiene campo natural por cobertura del suelo, cobertura directamente asociada a la ganadería. Si a esto le sumamos otras coberturas asociadas a este rubro podríamos decir que el 78% de la superficie total censada está destinada a la producción ganadera y lechera. Esto seguido por cultivos cerealeros e industriales y la forestación.

Del CGA 2011 se desprende información del área dedicada a la actividad agropecuaria muy detallada en cuanto a rubros productivos. Para esta caracterización macro tomamos los cuatro grandes conceptos que propone DIEA (2015): ganadería, agricultura, forestación y otros. Del total del área relevada en 2011, 16,4 millones de ha, 13,4 millones de ha (82%) están destinadas a la ganadería, 1,6 millones de ha (10%) a la agricultura, 1,1 millones de ha (7%) a la forestación, y el resto (1%) a otros usos.

A través de los datos del Mapa integrado de cobertura/uso del suelo del Uruguay (MGAP 2018)¹⁶, que incluye conjuntamente categorías de cobertura y de uso de suelo para clasificar toda la superficie del país, también se puede hacer una caracterización de la distribución de la superficie productiva según rubro para 2018. El mapa presenta 24 categorías que suman un total de 17,63 millones de ha, agrupando aquellas “en uso productivo”¹⁷ la cantidad pasa a ser de 15,58 millones de ha, lo que representa el 88% de la superficie categorizada. Al agrupar las categorías dentro de “en uso productivo” en los tres principales rubros agropecuarios¹⁸ del país, asumiendo que determinada cobertura/uso se asocia con un determinado rubro, podríamos decir que: la ganadería ocupa 12,12 millones de ha, representando el 77,8% de la superficie “en uso productivo”, la agricultura ocupa 2,35 millones de ha, representando el 15%, y la forestación 1,03 millones de ha, representando el 6,6%, el 0,6% restante se agrupan en la categoría “otros”.

Queda de manifiesto que a pesar de que los datos de una fuente a otra no coincidan exactamente, y de que depende cómo se hagan las agrupaciones para el análisis de la presencia de los distintos rubros en el territorio nacional, el Uruguay es, desde cualquiera de los análisis mencionados, un país con la mayoría de su superficie destinada a la ganadería, seguido por la agricultura, y la forestación. Estos últimos en crecimiento desde inicios del siglo XXI.

En este marco, y haciendo foco en el bosque nativo, mediante información geográfica se identifican en la actualidad 835.349 hectáreas de bosque nativo en Uruguay, un 4,89% de la superficie catastral rural (Proyecto REDD+ Uruguay 2018).

Por su parte, en el CGA 2011 se encuentran declaradas 563.236 hectáreas de bosque natural (superficie ocupada por bosques que no han sido plantados por el hombre). Esto representa alrededor de 66% de las hectáreas de bosque nativo del país. Cabe aclarar que se trata de una

¹⁶ Mapa georreferenciado de clases de cobertura/uso del suelo de Uruguay con énfasis en la producción agropecuaria a partir de imágenes satelitales. Resultado de una integración de productos obtenidos por distintas fuentes, en el marco de una iniciativa propiciada por el grupo de trabajo de infraestructura de datos espaciales del MGAP.

¹⁷ Dentro de esta categoría de elaboración propia se agrupa desde la categoría 9 a la 23 de las presentadas en el mapa. Incluye todas las categorías que tienen una cobertura asociada a un rubro productivo. Se dejan afuera: zonas urbanas; canteras, areneras, minas a cielo abierto; playas, dunas y médanos; cuerpos de agua artificiales; represas para riego; cuerpos de agua naturales; bañados; y bosque nativo.

¹⁸ Las categorías utilizadas en el mapa se distribuyen de la siguiente manera en las categorías definidas para esta caracterización: Ganadería (pastizal natural, pastizal regenerado, cultivo extensivo en predios lecheros, mezcla de cultivos-pasturas y rastrojos); Agricultura (cultivo extensivo de secano, rastrojo de cultivo de secano, cultivo extensivo por riego con pivote, cultivo de arroz, rastrojo de arroz); Forestación (bosque plantado, bosque plantado-nuevo-cosecha-rebrote); Otros (caña de azúcar, citrus, olivares, zona hortifrutivicultura).

declaración de la superficie que cree tener la explotación, no se realiza una medición ni se respalda la información con mapas.

Si bien el nombre de bosque natural (en adelante BNat) difiere del de bosque nativo (BN), a los efectos de este análisis se asume que la definición que está detrás de BNat coincide con la empleada para la creación de los mapas de BN, y que las diferencias obedecen a que la fuente de información geográfica logra captar una porción mayor del universo total de BN que lo que lo hace la pregunta del censo sobre superficie de BNat. Esto puede deberse por un lado a que haya cierta subdeclaración de la superficie de BNat en el censo por no tratarse de una medición (sino de la superficie que cree tener el encuestado) y por otro a que algunos bosques pertenecen a predios en los cuales no se desarrolla explotación agropecuaria, y por tanto no son censados. A los efectos de este análisis, se asume que no hay diferencias adicionales a las dos anteriores provenientes de la definición de bosque empleada entre un caso y otro. De todas formas, para facilitar la identificación de la fuente de información en cada caso y evitar confusiones, se mantienen estas nomenclaturas por separado (BNat o bosque natural referido al censo agropecuario y BN o bosque nativo referido a mapas y registro).

Considerado como unidad al bosque que se encuentra bajo la tenencia de una explotación agropecuaria, es posible analizar la composición de la tenencia del bosque según su tamaño. El 85% de los bosques más pequeños (hasta 50 ha) acumulan 21% de la superficie de bosque natural declarada en el CGA 2011, mientras que el restante 15% de los bosques (superiores a 50 ha), concentran el 79% de la superficie de bosque natural. En otras palabras, el 21% de la superficie del bosque natural se encuentra en bosque de hasta 50 ha y está en manos del 85% de los tenedores de bosque.

Realizando otro corte, se observa que el 4% superior de los bosques naturales (superiores a 201 ha) concentran la mitad de la superficie de bosque (52%), es decir que la otra mitad de bosque natural está distribuida entre el restante 96% de los bosques naturales declarados en el CGA 2011.

El promedio de hectáreas de bosque natural es de 43 hectáreas considerado en su conjunto. Pero como es de esperarse en función de los datos, este promedio difiere fuertemente a lo largo de los estratos. En el estrato más pequeño el tamaño promedio del bosque es de 1 ha, y en el otro extremo los BNat de mayor extensión (más de 2000 ha) tienen en promedio cerca de 3.500 hectáreas.

Cuadro 1: Número de explotaciones y superficie de bosque natural, según rango de tamaño del bosque

Superficie de bosque natural (franjas en ha)	Número de explotaciones con bosque natural (BNat)		Superficie bosque natural (ha)		Superficie promedio BN por explotación (ha)
	Cantidad	%	Ha	%	
Menos de 3	3.762	29%	5.176	1%	1
3 a 10	4.134	32%	25.019	4%	6
11 a 20	1.512	12%	26.150	5%	17
21 a 50	1.673	13%	61.163	11%	37
51 a 100	897	7%	71.148	13%	79
101 a 200	528	4%	82.261	15%	156
201 a 300	198	1,5%	52.965	9%	268
301 a 500	198	1,5%	81.266	14%	410
501 a 1000	110	0,8%	78.743	14%	716
1001 a 2000	34	0,3%	47.815	8%	1.406
más de 2000	9	0,1%	31.530	6%	3.503
Total	13.055	100%	563.236	100%	43

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Del total de explotaciones censadas¹⁹ en el CGA 2011, aquellas que declaran poseer una superficie de bosques naturales mayor o igual a 10 hectáreas, totalizan 543.291 hectáreas (96% de la superficie total de BNat declarado y 65% de la superficie de BN del país). Estas son las explotaciones para las que se dispone de información, y son por tanto las consideradas en el análisis de aquí en adelante cuando se refiere al bosque natural.

4.1.1. REGISTRO DE BOSQUE NATIVO

En el marco de la Ley Forestal existe un registro de bosque nativo que totalizaba en el año 2017 una superficie de 580 mil hectáreas registradas (69% del BN total). En este registro se incluye información de localización de los bosques (departamento, sección judicial, sección policial, padrones) así como de la titularidad (identificación, número de inscripción ante DGI, tipo de tenencia). Este mecanismo del que dispone la DGF constituye la base sobre la que se ordena la gestión de los bosques y allí se almacena la información relativa a dichos bosques nativos

¹⁹ Se censan todos los establecimientos con Explotación agropecuaria: “Es una unidad económica de producción agropecuaria con gerencia única. Comprende toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas, pecuarios y/o forestales, independientemente de la tenencia, la forma jurídica o el tamaño.

Una explotación puede tener sus tierras en una única fracción o estar dividida en fracciones separadas. Las parcelas separadas se consideran parte de una misma explotación siempre que estén bajo una misma gerencia y compartan los medios de producción: mano de obra, edificios, maquinarias, etc., y además estén dentro del mismo departamento o en departamentos limítrofes”

Explotación a Censar: “Se considera Unidad de Información toda explotación agropecuaria cuya extensión es igual o mayor a una hectárea que haya tenido actividad durante al menos una parte del año censal, independientemente de si lo hizo con fines comerciales o no.

La explotación se censa donde se encuentra el casco de la misma. En caso de no existir casco, o tener más de uno, la explotación se empadrona en el área de enumeración correspondiente a la fracción de mayor superficie”.

registrados, que como ya mencionamos no son la totalidad del bosque nativo identificado por imágenes satelitales, queda un 31% que al 2017 no estaba registrado. Sí se asemeja bastante a la cifra de bosque nativo declarada en el CGA 2011.

El registro de bosque es la primera medida en cuanto a la conservación de los bosques nativos (BN), impuesta por la Ley nº 5649 de 1967. Los tenedores de bosques registrados, tienen la posibilidad de tramitar exoneraciones impositivas. Para el registro, es necesario seguir los instructivos técnicos exigidos por la DGF y disponibles en la página web, los cuales son elaborados por un técnico forestal y/o ingeniero agrónomo inscripto en la DGF.

El registro puede ser realizado por el propietario de los padrones o por otros tipos de tenedores (ej: productor que arrienda un predio con BN). En el segundo caso, el trámite debe hacerse con consentimiento del propietario (debe firmar la solicitud de calificación del bosque).

El instructivo de registro de bosque nativo contiene una serie de requisitos con el fin de caracterizar cualitativa y cuantitativamente el bosque. A su vez, en los casos en los que el propietario o productor²⁰ pretende hacer algún manejo del bosque, debe seguir un instructivo para autorización de corta (Plan de manejo), el cual añade una serie de requisitos de información a los ya existentes en el registro.

Es importante considerar que el registro de bosques es voluntario, pero es condición necesaria para acceder a los beneficios fiscales provistos por la Ley Forestal²¹.

Esta herramienta es fundamental para la gestión de los bosques, no obstante, no se encuentra disponible al momento una base de datos con la información que releva como para realizar un análisis de los atributos del bosque nativo registrado y sus tenedores. Con la digitalización de carpetas que se está llevando a cabo actualmente, se dispondrá de esta fuente de datos sistematizada para complementar el análisis del censo y la información geográfica con la de bosque nativo registrado, así que, tal como ya se mencionó, el presente análisis se centra en información geográfica y en información relevada en los CGA.

4.1.2. BOSQUE NATIVO POR DEPARTAMENTO

Según información geográfica de 2016²², Tacuarembó posee el 12% del bosque nativo del país, seguido por Paysandú, Lavalleja, Cerro Largo y Maldonado (alrededor de 8% en los cuatro casos). En el otro extremo, se encuentran Montevideo y Flores con 0,1 y 1 % respectivamente del bosque nativo del país.

²⁰ Existen exoneraciones que pueden ser tramitadas por el propietario y otras que pueden ser tramitadas por el arrendatario que explota el predio.

²¹ Si bien no es el foco del presente documento, cabe aclarar que este registro también es prerequisite para obtener autorización para realizar manejos en el bosque, a través de un plan de manejo.

²² La superficie de bosque nativo global de cada departamento se analiza en base a información geográfica, por entender que se trata de una fuente más completa para analizar este aspecto que la superficie de bosque natural declarada en el CGA. Esto se complementa con información censal, la que cuenta con la ventaja de aportar el dato de cantidad de explotaciones total por departamento, y cantidad de explotaciones con BNat.

Cuadro 2: Superficie rural, explotaciones con bosque natural y superficie de bosque nativo por departamento en 2011.

Depto.	Superficie catastral rural por depto (ha)	Superficie BN por depto (ha)	%BN respecto a la superficie rural depto	% BN respecto al total de BN nacional	Cantidad de explotaciones con BNat	Sup. BN promedio explotaciones con BNat (ha/explot)
Tacuarembó	1.530.329	102.873	6,72%	12%	539	191
Paysandú	1.375.550	70.962	5,16%	8%	418	170
Lavalleja	986.721	68.966	6,99%	8%	644	107
Cerro Largo	1.354.089	64.883	4,79%	8%	453	143
Maldonado	454.514	64.522	14,20%	8%	511	126
Artigas	1.187.274	59.113	4,98%	7%	364	162
Rivera	921.924	56.266	6,10%	7%	389	145
Salto	1.397.204	56.019	4,01%	7%	400	140
Treinta y Tres	919.711	50.425	5,48%	6%	388	130
Río Negro	949.293	44.562	4,69%	5%	284	157
Rocha	996.407	44.423	4,46%	5%	369	120
Soriano	886.500	36.573	4,13%	4%	288	127
Colonia	596.193	26.921	4,52%	3%	300	90
Florida	1.026.637	26.346	2,57%	3%	260	101
Durazno	1.150.602	20.916	1,82%	3%	226	93
San José	489.946	20.113	4,11%	2%	138	146
Canelones	407.945	13.450	3,30%	2%	129	104
Flores	510.885	7.096	1,39%	1%	78	91
Montevideo	29.580	919	3,11%	0,10%	6	153
Total	17.171.304	835.349	4,86%	100%	6.184	135

Fuentes: Laboratorio GIS REDD+ (Proyecto REDD+ Uruguay) y CGA 2011 (DIEA).

La proporción de BN en la superficie rural total del país es de 4,86%, y todos los departamentos se sitúan en el entorno de dicha proporción: como máximo, la proporción de BN departamental se aleja algo más de 3 puntos porcentuales por encima y hasta 2 puntos porcentuales por debajo de la proporción de BN del país. La excepción la constituye Maldonado, cuyo BN es 14,2% de la superficie rural del departamento. Es decir que, si bien Tacuarembó es el departamento con mayor superficie de BN, Maldonado es el departamento con mayor BN en relación a su territorio rural.

Considerando únicamente a las explotaciones que declaran contar con más de 10 ha de BNat, la superficie promedio de BN por explotación es 135 ha. Si desagregamos este promedio por departamento se observan diferencias importantes, teniendo en un extremo a Tacuarembó (191 ha/explotación) y Paysandú (170 ha/explotación) y en el otro a Colonia, Durazno y Flores (con 90, 93 y 91 ha/explotación respectivamente). De todas formas, se advierte que estos resultados

comparativos entre departamentos, pueden estar sesgados a favor de departamentos que tengan mayor peso de explotaciones con BNat más pequeños (menor a 10 ha).

4.2. TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES Y BOSQUE NATIVO SEGÚN TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN

Respecto al tamaño de las explotaciones agropecuarias en su conjunto, es interesante observar el cambio en los datos de un CGA (2000) al otro (2011). Las variaciones en cantidad de explotaciones por estrato de tamaño y de la superficie acumulada por estrato de tamaño, dan cuenta del proceso mencionado en el capítulo 3.

El total de explotaciones se reduce en más de 10.000 de 2000 a 2011, pero el comportamiento de cada uno de los estratos es diferente cuando se observa cómo cambia la proporción de explotaciones y de superficie de cada rango respecto del total. Entre 2000 y 2011, la proporción de explotaciones de hasta 49 ha disminuye con respecto al total de explotaciones, y lo mismo sucede con la superficie acumulada por este estrato. Los siguientes dos estratos (de 50 a 99 ha y de 100 a 199) aumentan en un punto porcentual su representatividad en el total de explotaciones de un año para el otro, pero disminuye su peso en la superficie. Las explotaciones de los estratos de 200 a 499 ha y de 500 a 999 ha, aumentan en proporción al total de explotaciones para cada año, y mantienen constante la proporción de superficie explotada. Los tres estratos siguientes (1.000 a 2.499, 2.500 a 4.999 y 5.000 a 9.999) aumentan su representatividad en número de explotaciones de un año para otro, así como en la proporción de superficie explotada acumulada. Finalmente, las explotaciones de 10.000 y más ha se mantienen de un censo para otro y disminuye la proporción de superficie explotada.

Si observamos el porcentaje de variación intercensal en cantidad de explotaciones y en superficie acumulada de cada estrato, la cantidad de explotaciones y la superficie por estrato varían en un mismo sentido y una misma proporción, lo que implica que el tamaño promedio de las explotaciones de cada estrato no presenta grandes variaciones. Una excepción es el caso de las explotaciones de 10.000 y más ha que no varía en cantidad de explotaciones, pero sí en superficie explotada.

Es interesante destacar que si bien las explotaciones de todos los estratos intermedios (de 50 a 999 ha) disminuyen en cantidad entre 2000 y 2011, este descenso es menor al descenso del conjunto de explotaciones censadas (22%), y por tanto los cuatro estratos señalados ganan peso en la cantidad total de explotaciones. Otra forma de verlo es observando que hay otros estratos (los de menor tamaño) cuya disminución en cantidad de explotaciones es marcadamente superior que las de los estratos intermedios.

Centrándonos en los datos del CGA 2011, para caracterizar la estructura agraria actual según estrato de tamaño de la explotación, en el Cuadro 3 se puede observar que del total de establecimientos agropecuarios, el 42% inferior -de hasta 50 ha- acumulan un total de 328.012 ha (el 2% del total de hectáreas censadas), y el 9% superior de los establecimientos agropecuarios, que cuentan con 1001 ha o más, acumulan 10.032.390 ha (el 61% del total de hectáreas censadas). Estos datos confirman la idea que ya se ha mencionado respecto a la concentración de la tierra. Más del 60% de la tierra se encuentra en manos del 9% de los establecimientos, los cuales se ubican en el estrato de superficie de 1001 ha y más.

Es interesante destacar que los establecimientos más pequeños acumulan una superficie baja, si promediamos la cantidad de hectáreas por establecimiento dentro del estrato hasta 50 ha, da un promedio de 17 ha por establecimiento. Por lo tanto, una porción importante de establecimientos (42%) se encuentran dentro de este estrato, y acumulan el 2% de la superficie total

Cuadro 3: Cantidad y superficie de explotaciones por estrato de superficie. Año 2011.

Estrato de superficie total de la explotación	Cantidad de explotaciones		Superficie total explotaciones	
	Cantidad	%	ha	%
Hasta 50 ha	18.982	42%	326.012	2%
51-200 ha	11.289	25%	1.203.916	7%
201-500 ha	6.496	15%	2.089.581	13%
501-1000 ha	3.847	9%	2.705.399	17%
Más de 1001 ha	4.167	9%	10.032.390	61%
Total	44.781	100%	16.357.298	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

De acuerdo con datos del CGA 2011 (cuadro 4) más de 60% de la superficie de BNat se encuentra en las explotaciones mayores a 1000 ha, mientras que las explotaciones con menos de 201 hectáreas poseen el 7% de la superficie de BNat. Por tanto, la distribución de la superficie de BNat sigue un comportamiento similar a la de la superficie total de la explotación.

Cuadro 4: Número de explotaciones con BNat y superficie de bosque natural, según estrato de superficie de la explotación

Estrato de superficie total del establecimiento	Número de explotaciones con BNat		Superficie BNat	
	Cantidad	%	ha	%
Hasta 50 ha	193	3%	3.004	1%
51-200 ha	1.181	19%	31.697	6%
201-500 ha	1.637	26%	76.119	14%
501-1000 ha	1.254	20%	86.460	16%
1001-2000 ha	1.037	17%	117.519	22%
Más de 2001 ha	882	14%	228.492	42%
Total	6.184	100%	543.291	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Como es de esperar, la superficie promedio de bosque natural es mayor a medida que aumenta el tamaño de la explotación. Sin embargo, llama la atención que este comportamiento no se mantiene en términos relativos: la proporción de BNat en relación a la superficie total de las explotaciones con BNat para cada estrato, es decreciente a medida que crece el tamaño del estrato (cuadro 5). En síntesis, las explotaciones de menor tamaño presentan en su conjunto mayor porcentaje de superficie de BNat, y conforme aumenta el tamaño de la explotación, la proporción de superficie de BNat es cada vez menor.

De todas formas, estos resultados deben tomarse con mucha cautela, puesto que refieren únicamente a explotaciones que declaran poseer más de 10 ha de BNat. La aplicación de este filtro sesga los resultados hacia un mayor peso del bosque en estratos de menor tamaño de explotación. Si en lugar de aplicarse el corte de bosque natural mayor a 10 ha, se tomaran todas las explotaciones que declaran contar con bosque natural, la proporción de bosque en la explotación

pasaría a tener un comportamiento prácticamente homogéneo entre los distintos estratos de tamaño de la explotación.

Cuadro 5: Explotaciones con BNat: proporción y superficie promedio de BNat por explotación, según estrato de superficie de la explotación. Año 2011.

Estrato de superficie total de la explotación	Superficie promedio de BNat por explotación (ha)	Sup BNat / Sup total explotaciones con BNat
Hasta 50 ha	16	45%
51-200 ha	27	22%
201-500 ha	46	14%
501-1000 ha	69	10%
1001-2000 ha	113	8%
Más de 2001 ha	259	6%
Total	88	8%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

NOTA: Las franjas son por superficie total de la explotación (no por superficie de BNat). Se incluyen en el cálculo únicamente explotaciones con BNat mayor a 10 ha.

Saber cuál es la superficie de bosque nativo de explotaciones de diferentes estratos de tamaño, es también de particular importancia para REDD+. En una primera instancia nos invita a pensar estrategias diferentes para el trabajo con cada uno de los estratos presentados, desde la actividad REDD+ a abordar que podría verse influenciada por el estrato de superficie de la explotación, hasta las acciones diseñadas para el abordaje de la actividad definida. Podríamos aventurarnos a decir que en predios de más de 2001 ha, donde la superficie de BNat es de 259 ha promedio, y el peso del mismo en la explotación es de 6% se podría incentivar la restauración como actividad REDD+ a desarrollar. En cambio, en predios de hasta 50 ha, donde la superficie de BNat es de 16 ha promedio, y el peso del mismo es del 45% es más propicio incentivar la conservación y el manejo sostenible del bosque.

Al mismo tiempo, los componentes 3 y 4 del Proyecto REDD+ aportarán la información necesaria para determinar los resultados en términos de carbono que se podrían llegar a obtener mediante Actividades REDD+ en el país. Estos datos son fundamentales para la determinación del potencial de secuestro de carbono de posibles proyectos o iniciativas concretas de distinto tamaño, tanto para evaluar su viabilidad económico-financiera (flujos de ingresos por el carbono asociado vs costos de ejecución y seguimiento), como para analizar impactos distributivos de las acciones.

4.3. COBERTURA DEL SUELO

Hay dos cuestiones empíricas relacionadas con el uso de la tierra que pueden dar pautas de cómo se podría componer la cartera de proyectos prediales de REDD+ en Uruguay: ¿Cuáles son las coberturas y usos que ocupan mayor superficie? ¿Hay coberturas o usos que se presentan con mayor frecuencia que otras en predios con bosque nativo?²³

En relación a la primera de estas preguntas, es interesante destacar que el 64% de la superficie censada es de campo natural. Esto seguido por los cultivos cerealeros e industriales representados por un 9% de la superficie total, y los bosques artificiales en un 7% de la superficie total.

Los datos de cultivos cerealeros y bosques artificiales aumentan respecto al CGA 2000 y dan cuenta de la agriculturización y la llegada de la forestación, mencionada anteriormente, que se comienzan a dar en los años 90.

De todos modos, el campo natural es predominante sin lugar a dudas, y si lo sumamos a otras coberturas vinculadas directamente con la producción ganadera: praderas, cultivos forrajeros anuales, campo natural sembrado en cobertura y campo natural fertilizado, el porcentaje aumenta a 78%. Por lo tanto, como ya lo mencionamos, podríamos afirmar que el 78% de la superficie total censada está destinada a la producción ganadera y lechera.

²³ El censo agropecuario contiene información sobre lo que llama uso del suelo o aprovechamiento de la tierra. Sin embargo, las categorías que se encuentran bajo esta dimensión hacen referencia a la cobertura del suelo (su vegetación). En una publicación de apoyo a REDD+, se señala que “si bien la cobertura terrestre y el uso de la tierra están relacionados, no son lo mismo”. La cobertura del suelo refiere a su vegetación y es posible obtener información sobre ella mediante imágenes satelitales, mientras que el uso del suelo refiere a los usos reales en el campo, y su identificación en base a la cobertura del suelo requiere de una interpretación que relacione usos con coberturas (Banco Mundial, 2011, pp. 4-3). Es por este motivo que al analizar este atributo referido a la cobertura vegetal, se habla de cobertura del suelo (en lugar de uso o aprovechamiento).

Cuadro 6: Superficie total según cobertura del suelo, 2011.

Cobertura del suelo	Superficie total de explotaciones	
	Hectáreas	(%)
Campo natural	10.517.836	64%
Cultivos cerealeros e industriales	1.545.889	9%
Bosques artificiales	1.071.374	7%
Praderas	933.888	6%
Cultivos forrajeros anuales	591.865	4%
Bosques naturales	563.236	3%
Campo natural sembrado en cobertura	439.571	3%
Campo natural fertilizado	243.805	1%
Tierras improductivas y espejos de agua	194.787	1%
Tierras de rastrojo	105.804	1%
Tierra preparada al 30/06/2011	90.889	1%
Frutas cítricas	18.488	0,1%
Cultivos de huerta	16.935	0,1%
Otros frutales	15.481	0,1%
Viñedos	7.450	0,05%
Total	16.357.298	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

En relación a la segunda pregunta (si algunos de los usos de la tierra se presentan en mayor proporción en predios con BN que sin BN), con la información disponible se arriba a que algunas de las coberturas ganan peso en explotaciones sin BNat (principalmente cultivos de huerta, frutas cítricas, viñedos y cultivos cerealeros e industriales). Lo contrario sucede con los bosques artificiales, las tierras improductivas y espejos de agua, y el campo natural sembrado en cobertura, estos últimos tipos de cobertura de suelo muestran mayor proporción de la superficie total en explotaciones con BNat que en aquellas sin BNat.

Debemos tener en cuenta que estas diferencias despiertan mayor interés para REDD+ cuando se trata de coberturas que tienen mayor peso. Si tomamos las coberturas con mayor representación a nivel país, es interesante tener en cuenta que el campo natural no manifiesta ninguna variación si el establecimiento cuenta o no con BN, los cultivos cerealeros e industriales disminuyen su proporción en explotaciones con BN, y los bosques artificiales presentan mayor proporción entre explotaciones con BN respecto a explotaciones con el mismo uso sin BN. De todas formas, esto se debe complementar con las conclusiones extraídas de los análisis del presente documento acerca de la relación entre el rubro productivo y la existencia de bosque: rubros productivos en cuyas explotaciones se encuentra la mayor porción de los bosques del país (principalmente el ganadero), y rubros productivos en los cuales es destacada la proporción de bosque en relación a la extensión total de la explotación.

Para responder a esta pregunta, de forma complementaria al análisis de los datos del CGA 2011 recién detallado, se elaboró un mapa que superpone el bosque nativo con el rubro productivo

característico de las distintas zonas del país en función de las distintas coberturas y usos del suelo identificados por imágenes satelitales.

El mapa se construye en base al Mapa integrado de cobertura/uso del suelo del Uruguay 2018 y la definición de Regiones agropecuarias de DIEA (2015).

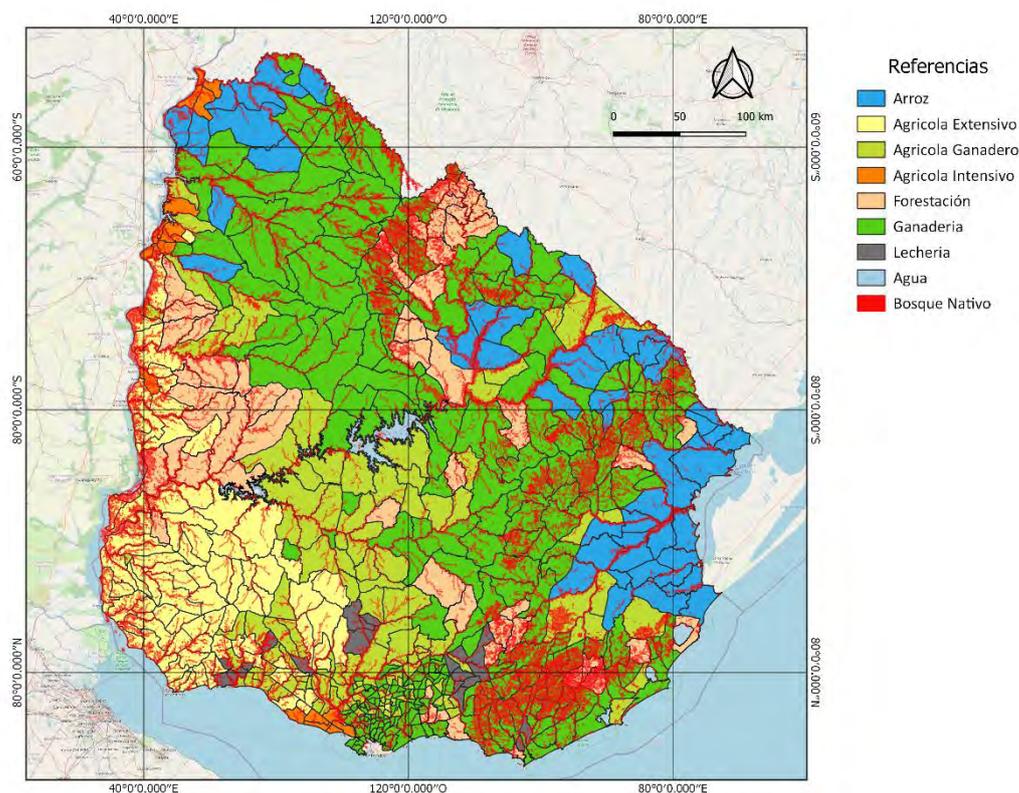
Las regiones se definen en base a la asociación de cada uso/cobertura (dejando afuera las clases que se asocian a lo no agropecuario: 1 a 7) con una de las regiones agropecuarias definidas por DIEA con algunas variantes: Agricultura extensiva (cultivo extensivo de secano, rastrojo de cultivo de secano, cultivo extensivo con riego por pivote), Ganadería (pastizal natural, pastizal regenerado), Forestación (bosque plantado y bosque plantado nuevo, cosecha, rebrote), Arroz (cultivo de arroz, rastrojo de arroz), Agricultura intensiva (caña de azúcar, citrus, olivares, hortifrutivicultura), Lechería (cultivo extensivo en predios lecheros, y mezcla de cultivos, pasturas y rastrojos).

Posterior al agrupamiento de las clases planteadas en el Mapa integrado de cobertura/uso del suelo en las regiones definidas por DIEA, se toma la decisión metodológica de incorporar una región denominada Agrícola Ganadera, que en las regiones definidas por DIEA figura dentro de la región Agrícola (de secano).

Los criterios de asignación para cada región se basan en los definidos por DIEA con algunas variantes:

Cuadro 7: Criterios de asignación de coberturas a regiones.

Región	Criterios de Asignación
Ganadera (G)	L < 20%, F < 15%, AE < 9%, AI < 9% y A < 3%
Arrocera (A)	A >= 3% y AI < 5%
Forestal (F)	F >= 15% y AI < 9%
Agrícola Extensivo (AE)	AE >= 25%, F < 15%, A < 3% y AI < 9%
Lechera (L)	L >= 20%, F < 15%, AE < 9%, A < 3% y AI < 9%
Agrícola Intensivo (AI)	AI >= 9%
Agrícola Ganadera (AG)	25% > AE > 9%, F < 15%, A < 3% y AI < 9%



Mapa 1: Usos de suelo y cobertura de bosque nativo

Teniendo presente la necesidad de alcanzar resultados en términos de carbono, ya sea para reportar a nivel internacional o para contar con una oferta para compensación a nivel nacional, es importante tener presente que las explotaciones con bosque y campo natural serán un foco relevante para el diseño de iniciativas y proyectos REDD+. Al mismo tiempo no se debe dejar de lado el proceso de agriculturización que el país viene transitando, por lo que se entiende que dentro de las posibilidades REDD+ también se deben diseñar estrategias para el trabajo con este rubro productivo. De la misma manera se deben tener en cuenta las perspectivas del sector forestal, más aun teniendo en cuenta que los datos parecen indicar que este rubro gana peso dentro de los predios que cuentan con bosque respecto a los que no.

4.4. PRINCIPAL FUENTE DE INGRESO DE LA EXPLOTACIÓN

Además de la cobertura de la tierra y uso del suelo, analizadas anteriormente, la principal fuente de ingresos puede aportar una visión complementaria para aproximarse a la cantidad y superficie de explotaciones en función del rubro productivo de cada una.

Los datos del CGA 2011 que dan cuenta de la principal fuente de ingreso declarada por la explotación, en función a la superficie total explotada por la explotación, se condicen con las tres primeras coberturas del suelo identificadas, y con porcentajes muy similares. El 57% de las explotaciones, con 67% de la superficie, declaran tener como principal fuente de ingreso los vacunos de carne, las explotaciones que declaran como principal ingreso los cereales y oleaginosos ocupan el 11% de la superficie, y las explotaciones con forestación como principal ingreso ocupan el 8% de la superficie.

En consonancia con la cobertura del suelo, si sumamos a vacunos de carne las otras fuentes de ingreso ganaderas: ovinos y vacunos de leche, el porcentaje aumenta a 77%. Podríamos afirmar por

tanto que el 77% de las hectáreas censadas tienen como principal fuente de ingreso la ganadería y lechería, asemejándose al 78% de la superficie con usos del suelo destinados a la producción ganadera y lechera.

El resto de la superficie para la cual las explotaciones declaran otras fuentes de ingreso principal, tienen una representación baja en la superficie total explotada, en comparación con las de mayor representatividad. Esto va en línea con la idea de país ganadero, así como con la emergencia de la agricultura y la forestación.

Por su parte, a la hora de hablar de tamaño promedio de las explotaciones según principal fuente de ingreso, las explotaciones que tienen como principal fuente de ingreso la forestación son notoriamente más grandes que el resto, con un promedio de 1.584 ha, seguido por las explotaciones que tienen al arroz como su principal fuente de ingreso con un promedio de 1.192 ha, las explotaciones que tienen cereales y oleaginosas como su principal fuente de ingreso con un promedio de 708 ha, y las explotaciones que tienen los vacunos de carne como principal fuente de ingresos, con un promedio de 462 ha por explotación.

Destaca el caso de la forestación como principal fuente de ingreso de la explotación ya que se ubica tercera en superficie total explotada, tiene una baja representación en número de explotaciones, pero cuenta con el promedio de ha por explotación más alto.

Cuadro 8: Superficie y cantidad de explotaciones total y con BNat, según principal fuente de ingresos, 2011.

Principal fuente de ingreso de la explotación	Superficie total explotada		Cantidad de explotaciones		ha / expl	Cantidad de explotaciones con BNat		Superficie bosque natural (BNat)		BNat ha / expl
	ha	%	Cant	%		Cant	%	ha	%	
Vacunos de carne	10.890.880	67%	25.568	57%	462	4.496	73%	376.818	69%	84
Cereales y oleaginosos (no incluye arroz)	1.740.620	11%	2.457	6%	708	391	6%	44.996	8%	115
Forestación	1.243.508	8%	785	2%	1.584	258	4%	48.969	9%	190
Ovinos	840.299	5%	2.912	7%	289	392	6%	20.431	4%	52
Vacunos de leche	826.379	5%	4.221	10%	192	361	6%	18.693	3%	52
Arroz	420.624	3%	353	1%	1.192	75	1%	9.951	2%	133
Agroturismo	4.368	0%	36	0%	121	9	0%	520	0%	58
Autoconsumo	-	0%	-	0%	-	41	1%	1.562	0%	38
Aves	13.139	0%	546	1%	24	3	0%	64	0%	21
Cerdos	11.825	0%	633	1%	19	10	0%	256	0%	26
Citricultura	42.073	0%	282	1%	149	13	0%	1.245	0%	96
Equinos	31.720	0%	266	1%	119	20	0%	1.847	0%	92
Horticultura	50.675	0%	2.711	7%	19	14	0%	669	0%	48
Otros animales	16.115	0%	224	0%	72	14	0%	9.348	2%	668
Otros frutales	22.945	0%	725	2%	32	16	0%	734	0%	46
Semilleros de cereales y cultivos industriales	23.422	0%	56	0%	418	7	0%	2.430	0%	347
Semilleros de forrajeras	6.097	0%	55	0%	111	3	0%	86	0%	29
Servicios agropecuarios	79.092	0%	439	1%	180	39	1%	3.689	1%	95
Viticultura	21.306	0%	719	2%	30	11	0%	351	0%	32
Viveros y plantines	1.440	0%	56	0%	26	0	0%	-	0%	-
Otros	22.444	0%	312	1%	72	11	0%	632	0%	57
Total	16.308.971	100%	41.356	100%	394	6.184	100%	543.291	100%	88

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Haciendo foco en las explotaciones que declaran tener BNat (últimas columnas del cuadro anterior), se aprecia que casi tres cuartos de las explotaciones con bosque natural tienen como principal ingreso a los vacunos de carne, mientras que el resto de las explotaciones se distribuye de forma similar entre quienes declaran como principal ingreso forestación, cereales y oleaginosos, ovinos y vacunos de leche, y hay un porcentaje menor de explotaciones con otra fuente de ingreso principal.

En cuanto a la superficie de bosque natural de las explotaciones abierta por la principal fuente de ingreso de cada explotación, se observa que los porcentajes cambian levemente respecto de los porcentajes de cantidad de explotaciones descriptos en el párrafo anterior. Es decir que la composición de explotaciones según su principal fuente de ingresos es similar si se compara en términos de cantidad de explotaciones que en hectáreas.

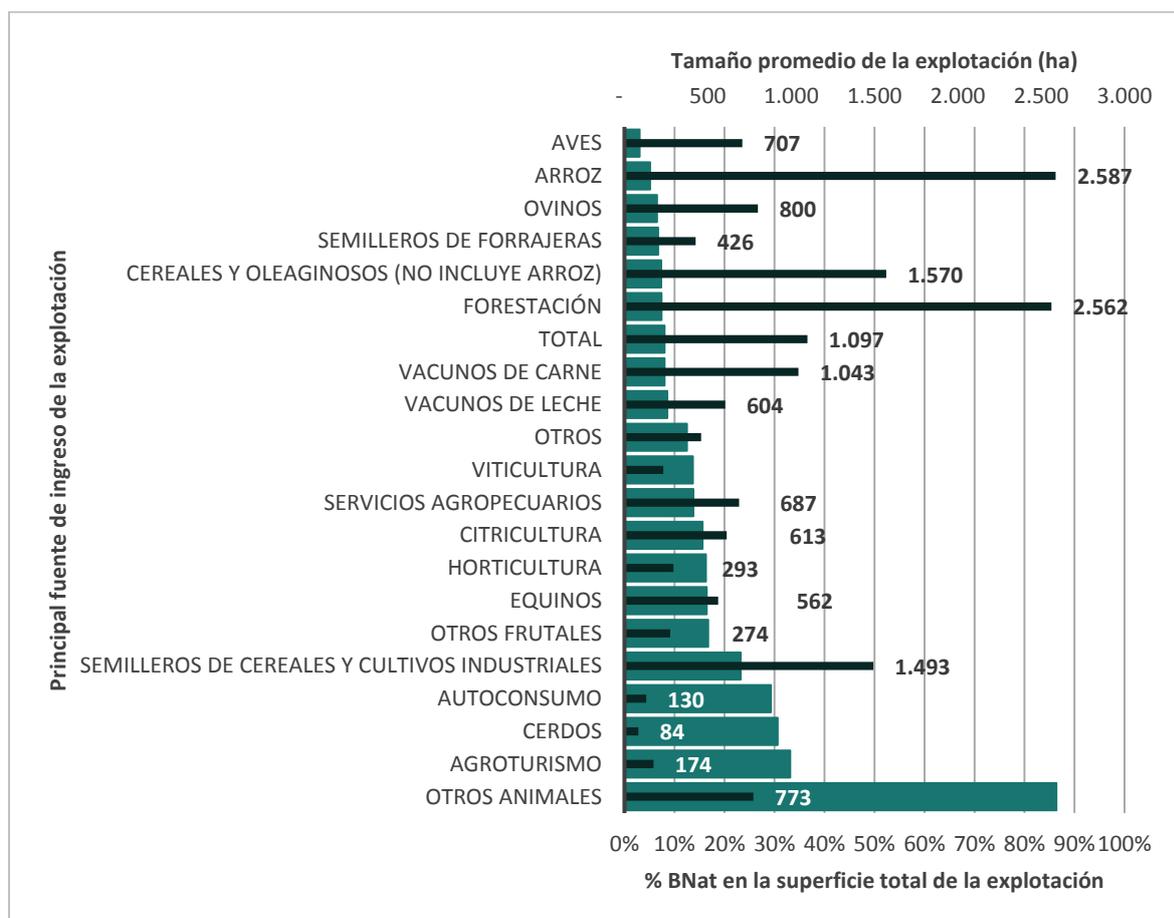
Si consideramos las fuentes de ingreso que ocupan la mayor superficie (vacunos de carne, cereales y oleaginosos, y forestación), y comparamos explotaciones con BNat y explotaciones sin BNat se observa que: para el caso de los vacunos de carne y la forestación, estas fuentes de ingreso tienen mayor peso en la superficie de explotaciones con BNat que en que en la superficie de explotaciones sin BNat; y para el caso de cereales y oleaginosos sucede lo contrario.

Llama la atención que algunas de las explotaciones dedicadas a rubros de menor peso, presentan proporciones de bosque natural marcadamente mayores que el promedio. Esto se puede ver con claridad en el siguiente gráfico, donde mientras que el peso del bosque natural en la superficie de las explotaciones con BNat es 8% para el conjunto, las explotaciones que declaran como principal ingreso el agroturismo y la cría de cerdos tienen BNat en alrededor de un tercio de su superficie, y quienes declaran como principal ingreso “otros animales” tienen BNat en el 86% de su superficie (sólo considerando explotaciones con BNat, no la proporción respecto del total de explotaciones).

Este comportamiento parece guardar relación con el tamaño de la explotación: en términos generales, los rubros que muestran proporciones más elevadas de BNat en la superficie total de la explotación, tienen en promedio explotaciones de menor tamaño. Mientras tanto, los rubros cuyo BNat ocupa una porción menor de la superficie total de la explotación, son aquellos con explotaciones de mayor tamaño promedio. Esto se aprecia en el siguiente gráfico al ver que a medida que la proporción de BNat sube, el tamaño promedio de la explotación baja.

De todas formas, aquí también cabe la salvedad indicada anteriormente, referida a que los datos incluyen únicamente explotaciones que declaran poseer más de 10 ha de BNat. Esto hace que en los rubros donde el tamaño del bosque suele ser menor, la distorsión es mayor que en aquellos rubros donde el bosque suele tener mayor tamaño.

Gráfico 1: Explotaciones con BNat: Proporción de BNat en la superficie total y tamaño promedio de la explotación, según principal fuente de ingreso



Fuente: CGA 2011 (DIEA).

El diseño del mecanismo financiero REDD+ implica, entre otras cosas, pensar en distintos proyectos tipo que definen las actividades REDD+ más adecuadas para diferentes situaciones. Todas las variables analizadas en este informe pueden ayudar a componer un conjunto de perfiles diferenciados de predios y sus posibles proyectos tipo asociados. Así, por ejemplo, se pueden pensar líneas de trabajo específicas para explotaciones de rubros con mayor tamaño promedio de bosque nativo, de forma de acumular en pocos proyectos un resultado relevante en términos de carbono y garantizar así una oferta mínima de carbono con una escala que favorezca la viabilidad económica del proyecto. Por otro lado, teniendo en cuenta consideraciones de equidad, dentro de las anteriores se puede priorizar o fomentar la presentación de proyectos por parte de explotaciones de menor tamaño, ya sea mediante ventanillas específicas a rubros con menor tamaño promedio, o aplicando un corte por tamaño independiente de la actividad.

4.5. CONDICIÓN JURÍDICA DEL TENEDOR

Desde la perspectiva REDD+ es importante tener en cuenta la condición jurídica²⁴ del tenedor, tanto de la tierra como del bosque, ya que es una característica de los potenciales beneficiarios REDD+ que abre distintas posibilidades en cuanto al rol que los mismos pueden llegar a tener en un proyecto o iniciativa REDD+. No son las mismas las responsabilidades e implicancias que pueda

²⁴ Se entiende por condición jurídica del tenedor de la explotación, la organización bajo la cual la tierra es explotada (DIEA, 2011).

llegar a tener una persona física, una sociedad o una dependencia del Estado. Ver la evolución de la condición jurídica, así como la situación actual son claves a la hora de caracterizar a los posibles beneficiarios REDD+.

Tomando los datos del CGA del 2000 y el 2011, se da un cambio en la participación de sociedades con contrato legal (sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad en comandita, cooperativa) y personas físicas (empresa unipersonal). Tomando la tasa de crecimiento para cada una de estas condiciones jurídicas, se observa un aumento de 42% en la participación de las sociedades con contrato legal en el área total explotada, pasando de 27% a 39% de la superficie total; y una disminución de 16% en la superficie explotada bajo la modalidad de persona física, que pasa de 62% a 53% de la superficie total.

Cuadro 9: Explotaciones censadas y explotaciones con BNat: Cantidad de explotaciones y superficie total, según condición jurídica del tenedor de la tierra.

Condición jurídica	Cantidad de explotaciones		Superficie total explotaciones censadas		Cantidad de explotaciones con BNat		Superficie total de explotaciones con BNat	
	Cantidad	%	ha	%	Cantidad	%	ha	%
Persona física	37.272	83%	8.635.939	53%	4242	69%	3.081.716	45%
Sociedad con contrato legal	4.634	10%	6.401.717	39%	1417	23%	3.124.501	46%
Sociedad de hecho: sin contrato o sucesión	2.574	6%	1162319	7%	459	7%	493.254	7%
Dependencia del estado	168	0%	71401	0%	34	1%	42.576	1%
Otra	133	0%	85922	1%	32	1%	44.465	1%
Total	44.781	100%	16.357.298	100%	6184	100%	6.786.512	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Podemos afirmar que la mayoría de los tenedores de tierra son personas físicas (83%), los que al mismo tiempo acumulan la mayoría de la superficie total explotada (53%), con un promedio de ha por explotación de 232. Esto seguido de las sociedades con contrato legal (10%), las que acumulan el 39% de la superficie total explotada, con un promedio de 1382 ha por explotación. Si observamos la distribución según condición jurídica para las explotaciones con BNat, se destaca que el 45% de la superficie total de explotaciones con bosque natural está bajo tenencia de personas físicas, con un peso similar de sociedades con contrato, mientras que en el otro extremo las que son dependencias del estado representan un porcentaje mínimo del total de explotaciones censadas con BNat (1%).

Cuadro 10: Superficie de BNat según condición jurídica del tenedor de la tierra.

Condición jurídica	Superficie bosque natural (BNat)		Superficie BNat promedio Explotaciones con BNat	% superficie BNat en superficie total Explotaciones con BNat
	ha	%	ha / explotación	
Persona física	273.514	50%	64	9%
Sociedad con contrato legal	217.642	40%	154	7%
Sociedad de hecho: sin contrato o sucesión	43.706	8%	95	9%
Dependencia del estado	6.125	1%	180	14%
Otra	2.304	0%	72	5%
Total	543.291	100%	88	8%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

La mitad de la superficie de bosque natural declarado en el CGA 2011, se encuentra bajo tenencia de persona física, seguido de los bosques declarados por sociedades con contrato legal (40%), mientras que el resto de los tipos de tenedores presentan una representación menor en la superficie.

La extensión promedio de los bosques naturales declarados difiere ampliamente según la condición jurídica. Los BNat más extensos son los que están en dependencias del estado (180 ha/explotación) y bajo tenencia de sociedades con contrato legal (154 ha/explotación), mientras que, en el otro extremo, se encuentran aquellos en manos de persona física (64 ha/explotación), tal como se observa en el cuadro anterior.

Por último, al observar la proporción que representa el bosque en la superficie total de la explotación, llama la atención el relativamente elevado valor en el caso de sociedades dependencias del estado, en las cuales 14% de su superficie está cubierta con BNat. Esto contrasta con las restantes formas de tenencia, donde los bosques representan 9% o menos de la superficie total de explotaciones con BNat en todos los casos.

Sintetizando estos resultados, se pueden construir distintos perfiles de tenedores en función de su condición jurídica. Los bosques bajo tenencia de persona física, que ocupan la mitad de la superficie de BNat (273.514 ha), son los que se encuentran más atomizados (4242 bosques con una superficie promedio de 64 ha), y se encuentran en explotaciones con un bajo porcentaje de BNat respecto de la superficie total (9%). Por su parte, los bosques bajo tenencia de sociedades con contrato legal, ocupan en su conjunto una superficie cercana a la de personas físicas (217.642 ha), pero la misma se encuentra concentrada en un número fuertemente menor de bosques (1417), con una superficie promedio de 154 ha/explotación, valor considerablemente superior al del primer caso, y ocupando un porcentaje levemente menor de la superficie de estas explotaciones (7%) que en el caso de personas físicas.

Claramente, estamos ante dos perfiles distintos en cuanto a su escala, lo que evidencia la necesidad de diseñar los procesos de forma de que los costos de transacción no invaliden la posibilidad de presentación de proyectos por parte de personas físicas. Asimismo, desde el punto de vista distributivo, a priori los proyectos REDD+ de sociedades con contrato presentan, a nivel individual, un potencial mayor de generación de ingresos por sus resultados en carbono (su superficie promedio de bosque es el triple de la de persona física). Los mecanismos de distribución de

beneficios deberán dar especial atención a este asunto para no profundizar con el mecanismo REDD+ inequidades existentes.

4.6. TIPO DE TENENCIA

Respecto al tipo de tenencia de la tierra, según los datos del CGA 2011, el 64% de la superficie total está siendo explotada por sus propietarios, seguido por un 26% de la superficie en manos de arrendatarios, un 3% en pastoreo, otro 3% por ocupantes, con la misma representación “otras formas”, y un 1% de la superficie en aparcería. A pesar de que, en los últimos 20 años, de la mano con la agriculturización y la forestación, aumentó la superficie en arrendamiento, la misma no supera la superficie explotada en régimen de propiedad.

Considerando que una misma explotación puede contar con superficies en distintos tipos de tenencia, se presenta el siguiente cuadro donde se redefinen las categorías. De la misma se desprende que la mayoría de los tenedores de tierra son propietarios netos, seguido por propietarios parciales (propietarios y arrendatarios / propietarios y aparceros) y arrendatarios netos.

Cuadro 11: Explotaciones y superficie explotada por año de censo según tipo de tenencia.

Tipo de tenencia	Superficie explotada				Cantidad de explotaciones				Ha por explotación	
	2000		2011		2000		2011		2000	2011
	ha	%	Ha	%	Cant	%	Cant	%		
Propietarios	8.174.065	50%	7.526.734	46%	34.462	60%	27.405	61%	237	274
Arrendatarios	1.874.011	11%	2.238.502	14%	8.192	14%	5.986	13%	229	374
Aparceros	34.518	0%	23.565	0%	260	0,9%	101	0,3%	133	233
Ocupantes	132.652	1%	223.674	1%	2.498	4%	1.163	3%	53	192
Propietarios/ Arrendatarios	3.480.990	21%	3.450.001	21%	6.240	11%	5.048	11%	558	683
Propietarios/ Aparceros	110.057	1%	48.722	0%	246	0,9%	97	0,3%	447	502
Arrendatarios /Aparceros	58.903	0%	114.621	1%	119	0,2%	87	0,3%	495	1317
Otras formas	2.554.487	16%	2.731.479	17%	5.114	9%	4.894	11%	500	558
Total	16.419.683	100%	16.357.298	100%	57.131	100%	44.781	100%	287	365

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Comparando los datos del CGA 2000 y los del CGA 2011, se confirma la pérdida de superficie en manos de propietarios y el aumento en manos de arrendatarios. Por su parte el número de explotaciones de un año a otro varía en cantidad, pero esto tiene un impacto muy leve en la ponderación o peso de cada tipo de tenencia en el total de explotaciones. Esto se explica porque si bien hay tipos de tenencia que cambian su proporción en el total. Se trata de categorías con una ponderación baja, y por tanto su cambio no tiene demasiada incidencia en el resultado final.

Observando los totales, la superficie explotada de un año a otro se mantiene casi constante y el número de explotaciones disminuye en más de 10.000, podemos dar cuenta del proceso de concentración mencionado anteriormente. Menos explotaciones son tenedoras de la misma cantidad de ha, el promedio de ha por explotación total aumenta de 2000 a 2011. Es interesante destacar que si observamos el promedio de ha por explotación según tipo de tenencia, los ocupantes y los Arrendatarios/aparceros casi que triplican el promedio de ha por explotación de un año para el otro. Al mismo tiempo, aunque en todos los tipos de tenencia se registra un aumento del promedio de superficie por explotación de un año para el otro, los arrendatarios y los aparceros son quienes aumentan en mayor proporción. Los arrendatarios son los únicos que pasan de tener un promedio de superficie menor al promedio total en el año 2000, a una superficie promedio mayor al promedio total en 2011. Esto último da cuenta del crecimiento del arrendamiento en el período.

La composición de la superficie por distintos tipos de tenencia, varía fuertemente dependiendo del rubro de la explotación, esto se puede ver para ganadería y agricultura en el cuadro siguiente de Mondelli y Ackerman (2015). Las explotaciones con mayor presencia de la actividad ganadera, y en especial aquellas sin ganado lechero, presentan una mayor proporción de su superficie en propiedad (67,1%). Mientras tanto, quienes presentan mayor porcentaje de su superficie en arrendamiento son las explotaciones agrícolas puras (79,8%), seguidas de las mayormente agrícolas (53%).

Cuadro 12: Porcentaje de superficie por tipo de tenencia para cada rubro productivo (ganaderos y agrícolas), 2011.

Uso de la tierra	En propiedad	En arrendamiento	En aparcería	Otros (*)	Total	Total miles ha	Total Cant. explot.
Ganaderos puros	66,3%	23,7%	0,1%	9,8%	100%	9.041	24.555
*Sin ganado lechero	67,1%	22,8%	0,1%	10,0%	100%	8.585	21.902
*Con ganado lechero	51,8%	41,7%	0,1%	6,4%	100%	456	2.653
Mayormente ganaderos	65,8%	26,5%	0,2%	7,5%	100%	3.503	8.806
*Sin ganado lechero	67,5%	24,7%	0,2%	7,6%	100%	3.134	7.384
*Con ganado lechero	51,9%	41,3%	0,5%	6,3%	100%	369	1.422
Agrícolas-ganaderos	60,4%	32,8%	1,4%	5,5%	100%	368	730
*Sin ganado lechero	62,8%	30,0%	1,6%	5,6%	100%	290	584
*Con ganado lechero	51,2%	43,0%	0,6%	5,2%	100%	78	146
Mayormente agrícolas	37,9%	53,0%	4,8%	4,2%	100%	791	1.260
Agrícolas puros	10,5%	79,8%	9,0%	0,8%	100%	463	800
Resto	73,5%	14,7%	0,4%	11,4%	100%	2.139	5.206
Total	64,0%	26,4%	0,7%	8,9%	100%	16.308	41.357
Total miles hectáreas	10.445	4.297	112	1.452	16.308		

(*) Otro: Pastoreo, ocupantes, etc.

Fuente: Mondelli y Ackerman (2015) en base a CGA 2011 (DIEA).

Con respecto a la superficie de BNat según forma de tenencia de la tierra debemos tener en cuenta, además de que una misma explotación puede tener superficies bajo distintas formas de tenencia, que en el censo agropecuario sólo se pregunta la superficie total de BNat (no la superficie desglosando estas formas). De todas maneras, resulta de utilidad analizar la superficie total de las explotaciones con BNat y contrastarlo con la superficie total de explotaciones sin BNat.

Tanto en las explotaciones con BNat como en aquellas sin BNat, existe un predominio en superficie de la forma de tenencia permanente (propiedad) sobre las formas transitorias (todas las restantes), mostrando el mismo comportamiento que para la tierra. Sin embargo, se observa que las explotaciones con BNat presentan un peso algo superior de su superficie bajo propiedad que aquellos que no tienen BNat, mientras que las explotaciones sin BNat presentan una mayor superficie como arrendatarios que aquellos con BNat.

El gran peso de la superficie agropecuaria que se encuentra bajo régimen de propiedad (46%), es una buena noticia para REDD+, en tanto -como fue explicado al inicio de este capítulo-, se trata de la forma de tenencia más segura, dado que es la única que reúne las características de seguridad jurídica, permanencia y no precariedad.

Por otro lado, la creciente presencia de explotaciones bajo arrendamiento, si bien continúa siendo una forma de tenencia con seguridad jurídica y no precaria -garantías relevantes para REDD+-, pasa de ser permanente a transitoria y con una tendencia creciente de los contratos de plazos más cortos en detrimento de los contratos de mayor plazo, tal como fue expuesto en el capítulo 3. Esto lleva a la necesidad de contemplar los plazos de los arrendamientos para cada iniciativa o proyecto concreto, así como diseñar mecanismos para garantizar la continuidad de los proyectos más allá del vencimiento del plazo del arrendamiento.

4.7. PERSONAS FÍSICAS: SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN

En el CGA 2011 se registraron 44.781 explotaciones, de las cuales el 53% está en manos de personas físicas. Cabe aclarar que ser productor principal no implica necesariamente ser el propietario de la tierra, sino que se trata del tenedor de la tierra, con cualquiera de las formas de tenencia detalladas en el capítulo 2. A continuación, se presentan los principales datos de las personas físicas registradas según sexo y nivel de instrucción.

4.7.1. SEXO

Las mujeres son el 24% de los productores censados y sus establecimientos representan el 21% de la superficie explotada. Al calcular el promedio de ha por explotación no se observan diferencias importantes, dado que los hombres tienen en promedio explotaciones levemente más grandes (240 ha) que las mujeres (207 ha).

Con respecto al BNat se observa la misma distribución que en tierra: los productores hombres poseen el 80% de la superficie de BNat, y las mujeres el restante 20%. Al mismo tiempo no se identifican diferencias significativas en el tamaño promedio del BNat dependiendo de si el tenedor es hombre (65 ha) o mujer (61 ha), y el peso del BNat tanto en superficie como en cantidad de explotaciones no varía de forma relevante entre hombres y mujeres.

Cuadro 13: Explotaciones y superficie según sexo del productor principal, totales y con BNat (para persona física), 2011.

Sexo	Explotaciones censadas		Superficie total explotada		Explotaciones con BNat		Superficie BNat	
	Cantidad	%	ha	%	Cantidad	%	ha	%
Hombre	28.433	76%	6.810.170	79%	3.351	79%	219.315	80%
Mujer	8.839	24%	1.825.769	21%	891	21%	54.199	20%
Total	37.272	100%	8.635.939	100%	4.242	100%	273.514	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

A pesar de lo anterior, en función al tamaño del establecimiento sí se observa una brecha de género, las mujeres tienen mayor representación en los estratos más pequeños, siendo el 25% de los productores principales con establecimientos de menos de 100 ha y sólo el 12% de los productores con establecimientos de más de 5.000 ha.

El peso de los establecimientos menores a 100 ha en mujeres es levemente superior que en hombres, y el peso de los establecimientos de 3000 y más ha es el doble en hombres que en mujeres.

Por otro lado, para el año 2000 las mujeres eran el 32% de los propietarios de la tierra (en propiedad exclusiva o con otra forma de tenencia), y para el 2011 el 25%.

Cuadro 14: Forma de tenencia de la tierra según sexo del productor principal.

Forma de tenencia	Hombres		Mujeres	
	2000	2011	2000	2011
Sólo propiedad	59%	60%	67%	69%
Propiedad más otra forma	18%	17%	11%	12%
Solo arrendamiento	15%	14%	14%	11%
Arrendamiento y otra forma	1%	3%	1%	2%
Otras formas	7%	6%	7%	7%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuentes: CGA 2000 y CGA 2011 (DIEA).

Si observamos la forma de tenencia según el sexo del productor, no se observan diferencias importantes entre hombres y mujeres. Las mujeres propietarias son el 81% de las productoras y los varones propietarios son el 77% de los productores. Con esto podemos decir que las mujeres acceden en menos medida que los hombres a la tierra, pero cuando lo hacen, la situación jurídica es similar a la de los hombres (Mascheroni 2016).

4.7.2. NIVEL DE INSTRUCCIÓN

Respecto al nivel de instrucción del productor, a partir de los datos del CGA 2011, se puede afirmar que el 49% de los establecimientos están en manos de productores con primaria como nivel de instrucción, estos acumulan el 25% de la superficie, y cuentan con un tamaño promedio de 116 ha. El 29% de los establecimientos está en manos de productores con secundaria como nivel de instrucción, los que acumulan el 35% de la superficie, y cuentan con un tamaño promedio de 282 ha. A estos los siguen los productores con nivel de instrucción universitario representados por el 14% de los establecimientos, acumulando el 31% de la superficie, y con un tamaño promedio del establecimiento de 520 ha.

Cuadro 15: Explotaciones y superficie según nivel de instrucción del productor principal. Todas las censadas y explotaciones con BNat (para persona física), 2011.

Nivel de instrucción del productor	Cantidad de explotaciones		Superficie total explotada		Tamaño promedio de la explotación	Cantidad de explotaciones con BNat		Superficie total de Bosque Natural		Sup promedio explot con BNat
	Cantidad	(%)	ha	(%)	ha	Cantidad	(%)	ha	(%)	ha
Primaria	18.364	49%	2.124.093	25%	116	1.381	33%	69.809	26%	428
Secundaria	10.847	29%	3.060.921	35%	282	1.392	33%	83.080	30%	778
Técnica	2.249	6%	632.392	7%	281	299	7%	22.542	8%	770
Universitaria	5.212	14%	2.707.781	31%	520	1.109	26%	95.302	35%	1.029
Ninguno	364	1%	44.892	1%	123	33	1%	1528	1%	429
Otro	236	1%	65.860	1%	279	28	1%	1253	0%	798
Total	37.272	100%	8.635.939	100%	232	4.242	100%	273.514	100%	726

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Podemos decir que a mayor nivel de instrucción mayor tamaño promedio del establecimiento. Y que más allá de que la mayoría de los tenedores (49%) cuentan con primaria como nivel de instrucción, aquellos que cuentan con universitario completo (14%) acumulan, en proporción, mayor superficie.

Se observa un comportamiento similar en la distribución de la superficie de las explotaciones con bosque natural, la superficie promedio de la explotación es mayor cuando el nivel de instrucción del tenedor es mayor. Sin embargo, el porcentaje que ocupa el BNat en la superficie total del establecimiento no presenta grandes diferencias en función al nivel de instrucción del productor. Es interesante destacar que la superficie promedio de la explotación crece considerablemente cuando la explotación tiene BNat, y esto sucede para todos los niveles de instrucción.

La información presentada en este apartado es fundamental para pensar el mecanismo REDD+, así como para el diseño de la distribución de beneficios. Ya que atender las inequidades de género en la tenencia de la tierra y del bosque, así como las diferencias que se dan en la tenencia dependiendo de los niveles de instrucción del productor, harán de REDD+ una herramienta que no acentúe estas diferencias, sino que las mitigue o al menos las evite en la implementación de sus proyectos e iniciativas.

A la hora de pensar la implementación de REDD+ se entiende fundamental que se establezca un criterio de cuotas para mujeres, así como considerar la presencia de mujeres en las iniciativas o proyectos como variable fundamental para la aprobación de la propuesta. REDD+ debe incentivar la participación de las mujeres en sus proyectos e iniciativas, más aún teniendo en cuenta que son tenedoras del 20% de la tierra y el bosque nativo en nuestro país, situación desigual a la de los hombres. Esto último sin tener en cuenta el rol fundamental que debe jugar la presencia de las mismas en las explotaciones que tienen como tenedor principal al hombre.

5. CARACTERIZACIÓN DE TIERRA Y BOSQUE NATIVO INCLUIDOS EN CATEGORÍAS ESPECIALES RELACIONADAS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA.

En este capítulo se aborda la tenencia de tierras y de bosque nativo para categorías de tenencia de tierra que presentan ciertas particularidades, a saber: Tierras Públicas, tierras de colonización, y Áreas Protegidas.

Cabe mencionar que, si bien estas categorías se analizan por separado, las mismas presentan superposiciones con el análisis de datos proveniente del censo agropecuario, ya que existen explotaciones rurales censadas en tierras que se encuentran bajo tenencia del estado, así como tierras con parte o la totalidad de sus predios en zonas declaradas como área protegida, y/o en predios de colonización. No obstante, resulta de interés efectuar este análisis específico para cada una de las categorías, por sus implicancias reales y potenciales para los objetivos de REDD+.

5.1. TIERRAS PÚBLICAS Y SUS BOSQUES

5.1.1. TIERRAS Y BOSQUES BAJO TENENCIA DE DEPENDENCIAS DEL ESTADO (CGA 2011)

Como se muestra en el cuadro 18, 168 explotaciones censadas son dependencias del estado y totalizan 71.401 hectáreas. De éstas, el 20% (34 explotaciones) poseen 10 o más hectáreas de bosque natural. La superficie total de BNat en estas dependencias del estado es de 6.125 hectáreas (9% de la superficie total de dependencias del estado y 0,7% de la superficie total de BNat del país).

Cuadro 18: Dependencias del estado con BNat y sin BNat: cantidad, superficie total y promedio por explotación.

Condición jurídica	Número de explotaciones	Superficie total de la explotación (ha)	Superficie promedio de la explotación
Dependencias del estado con BNat mayor o igual a 10 ha	34	42.576	1.252
Dependencias del estado sin BNat (o con BNat menor a 10 ha)	134	28.825	215
Todas las dependencias del estado censadas	168	71.401	425
Todos las explotaciones censadas	6.184	4.155.265	672

Fuente: CGA 2011 (DIEA).

Dentro de las explotaciones en tenencia del estado, aquellas con BNat presentan en promedio una superficie total que es casi 6 veces la superficie promedio de las explotaciones del estado sin BNat. Dicho de otra forma, las explotaciones rurales del estado que no poseen BNat son aquellas de

menor tamaño. Esto indica que de pensar proyectos REDD+ individuales en tierras con explotación agropecuaria que se encuentran bajo tenencia de dependencias del estado, los mismos habrán de desarrollarse en explotaciones de tamaños relativamente elevados. De todas formas, sería deseable profundizar este análisis conociendo la distribución por rango de tamaño de estas tierras, con los datos disponibles se desconoce si se trata de tamaños similares a la media, o si se enfrenta a una mayor dispersión en los mismos.

Si bien, como fue indicado, el peso en superficie de estos bosques (que se encuentran en explotaciones agropecuarias bajo tenencia del estado) es acotado a nivel país, se trata de un caso especial en el cual se podría contar con socios pioneros para el desarrollo de proyectos piloto demostrativos, que luego se repliquen en tierras privadas y capitalicen las lecciones aprendidas de los primeros.

5.1.2. REGISTRO ÚNICO DE INMUEBLES DEL ESTADO (RUIE)

Cabe la posibilidad de que existan predios rurales estatales –algunos de ellos con bosque nativo– en los que no se realiza explotación agropecuaria (comercial o no comercial), y por lo tanto los mismos no estarían alcanzados por el CGA. Es por este motivo que, de forma adicional a lo analizado con datos del CGA, se indagó sobre la disponibilidad de datos de predios rurales en manos del estado, y se arribó a la existencia del *Registro Único de Inmuebles del Estado* (en adelante RUIE).²⁵ Otra posibilidad que se abre con esta fuente de información, es el análisis de las superficies desglosadas según institución y según destino, como se verá más adelante en este apartado.

El RUIE recopila información sobre inmuebles en propiedad del poder ejecutivo (es decir, únicamente presidencia de la república y ministerios),²⁶ pero en la práctica se encuentran en la base de datos algunos predios públicos no pertenecientes al poder ejecutivo, que ocupan 27% de la superficie registrada. Al igual que en el CGA, el RUIE es una declaración que hace cada institución sin mediar verificación alguna. Pero a diferencia del primero, el registro se encuentra actualizado parcialmente, dado que algunos de los organismos no registraron sus propiedades y/o no actualizaron la información luego de 2015. Asimismo, el hecho de que el CGA tome declaraciones del tenedor de la tierra, mientras que el RUIE recibe registros de los propietarios de la tierra, hace que sea necesario tomar con aún más precaución la comparación entre estas dos fuentes. De todas formas, dada la ausencia de una fuente de información completa sobre tierras en propiedad del estado, se considera este registro como una entre varias fuentes, para, combinando todas ellas, componer un esquema de superficie aproximada de tierras rurales (públicas y privadas). En el cuadro que sigue, se resumen los atributos de las dos fuentes de información comparadas.

²⁵ Creado por el Decreto 193/97: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/193-1997/1>

²⁶ Corresponde con los incisos 2 al 15 del presupuesto nacional.

Cuadro 19: Comparativo CGA - RUIE como fuentes de información sobre tierras públicas.

	CGA 2011	RUIE
Tipo de tenencia	Tenencia (permanente o transitoria)	Propiedad (plena o nuda propiedad)
Condición del tenedor/propietario	Establecimientos con explotación agropecuaria, cuyo tenedor es una dependencia del estado.	Poder ejecutivo y una porción menor de entes autónomos, servicios descentralizados y otros (también públicos)
Tipo de fuente	Censo	Registro obligatorio bajo responsabilidad de cada institución (no fiscalizado).
Superficie total (ha)	71.401	52.011
Superficie BN (ha)	6.125	8.587
Sup BN / Sup total	9%	17%

Fuentes: CGA 2011 (DIEA) y RUIE (DGR).

En enero 2019, se llevó a cabo un pedido de información al RUIE, en el que se solicitó el listado de inmuebles rurales registrados en propiedad del Estado, discriminados por padrón. La superficie total de los padrones registrados en el RUIE se obtuvo en base a la capa *PaisRural* del Catastro Nacional (última actualización) y la superficie de bosque nativo en estos padrones a partir del mapa Sentinel de BN URUGUAY. Como resultado, se obtuvo que la superficie total acumulada en estos padrones es de 52 mil ha (0,3% de la superficie agropecuaria), y de éstas, el 17% corresponde a bosque nativo, un porcentaje que es más del triple que el peso del BN en los padrones rurales a nivel país. Son 8.587 ha de bosque nativo registradas en estas tierras públicas, lo que equivale a 1,03% del bosque nativo del país.

Al comparar estos resultados del RUIE con los del CGA, se observa que la superficie de BN de estas dos fuentes se encuentra en el mismo orden de magnitud, con una superficie de BN algo menor en el CGA (6.125 ha) que en el RUIE (8.587 ha). Esto da la pauta de que el RUIE comprende una porción relevante de bosque nativo en manos del estado que no es captada por el censo agropecuario, sea porque las explotaciones censadas no conocen con exactitud la superficie de BN (que en el caso del RUIE fue identificado por REDD+ mediante información geográfica), o porque se trata de establecimientos sin explotación agropecuaria, y por tanto no comprendidos en el marco censal. Asimismo, la proporción de bosque nativo de tierras declaradas en RUIE (17%) es casi el doble que la proporción de bosque natural declarada en el CGA por dependencias del estado (9%).

Cuadro 20: Superficie total rural y superficie de BN en tierras públicas según RUIE, abiertas por institución.

Institución de destino (incisos del presupuesto nacional)	Superficie total		Superficie BN		% BN
	ha	%	ha	%	
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	13.894	27%	4.463	52%	32%
Ministerio del Interior	11.578	22%	861	10%	7%
Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)	4.749	9%	803	9%	17%
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	2.927	6%	700	8%	24%
Presidencia de la República	831	2%	363	4%	44%
Particular	1.651	3%	246	3%	15%
Universidad de la República (UDELAR)	3.004	6%	215	3%	7%
Ministerio de Turismo	4.873	9%	197	2%	4%
Desocupado	2.527	5%	148	2%	6%
Se Desconoce	906	2%	139	2%	15%
Intendencia Municipal de Flores	211	0%	116	1%	55%
Instituciones sin fines de lucro públicas	2.016	4%	100	1%	5%
Ministerio de Defensa Nacional	1.918	4%	94	1%	5%
Intendencia Municipal de Salto	177	0%	53	1%	30%
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	129	0%	41	0%	32%
Instituto Nacional de Colonización (INC)	288	1%	18	0%	6%
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	25	0%	17	0%	69%
Empresas Privadas	112	0%	7	0%	6%
Instituciones s/ fines de lucro no previstas SIIF	126	0%	6	0%	4%
Intendencia Municipal de Rivera	17	0%	1	0%	5%
Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)	5	0%	1	0%	16%
Intendencia Municipal de Lavalleja	46	0%	0	0%	1%
Intendencia Municipal de Río Negro	1	0%	0	0%	31%
Total	52.011	100%	8.587	100%	17%

Fuentes: Laboratorio GIS REDD+ y RUIE (DGR).

Como se aprecia claramente en el cuadro anterior, la distribución de tierras rurales entre instituciones públicas presenta una importante concentración de buena parte de la superficie en pocas instituciones (74% de la tierra registrada se encuentra en las primeras 7 instituciones), seguida de un grupo mayor de instituciones con representación menor en la superficie total (16

instituciones acumulan el restante 26% de la tierra). Esto resulta dentro de lo esperable ya que cada institución, según sus competencias, desarrolla actividades que la lleva a requerir una superficie de tierras diferente que la de otras instituciones.

Por su parte, la concentración del BN es aún más pronunciada que la de la tierra (las primeras 4 instituciones nucleas el 79% de la superficie de BN), lo cual también tiene su lógica en función de las competencias institucionales. En particular, resulta de interés para REDD+ notar que 27% de las tierras registradas se encuentran en *zonas de protección de la naturaleza* bajo propiedad del MVOTMA, y a su vez en ellas se encuentra la mitad del bosque nativo (4.463 ha). Siendo el MVOTMA uno de los dos ministerios socios del proyecto REDD+, esto podría facilitar el desarrollo de algún proyecto piloto en dichas zonas. Incluso se podría pensar en otros potenciales beneficiarios de estos proyectos además del propio ministerio, a través del involucramiento de diferentes actores locales.

De forma similar, aunque con magnitudes menores, se podría pensar en acuerdos de trabajo con otras instituciones que muestran una proporción importante de bosque (en relación al total de bosque de tierras públicas del RUIE). Tal es el caso del Ministerio del Interior y sus tierras destinadas al servicio policial, las que alojan 7% del BN público en el RUIE, las tierras de ANEP y UDELAR para capacitación y enseñanza (8% y 3% del mencionado BN respectivamente), y las áreas turísticas del Ministerio de Turismo (2% del BN).

Para cada uno de estos potenciales proyectos, se deberá tener en cuenta qué actividades REDD+ es factible aplicar. Así, por ejemplo, si se trata de un predio público que presenta problemas claros de corta furtiva, se puede pensar en actividades que eviten deforestación o degradación, mientras que en otros predios públicos donde se desarrolla actividad productiva, se pueden pensar estrategias de manejo sostenible, y en el caso de áreas protegidas se podrían diagramar experiencias de conservación de stocks de carbono.

Si se mira exclusivamente el destino que se le da a estas tierras, las mismas se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 21: Superficie total y superficie de BN en padrones registrados en el RUIE, según destino.

DESTINO	Superficie total (ha)	% de la sup total	Superficie BN (ha)	% de la sup BN	Sup BN / Sup total
Protección de Naturaleza / Parques y Plazas	14.747	28%	4.842	56%	33%
Capacitación / Enseñanza	6.381	12%	990	12%	16%
Servicio Policial	10.198	20%	608	7%	6%
Explotación agropecuaria, forestal o minera	4.220	8%	451	5%	11%
Área Turística	7.056	14%	414	5%	6%
Vivienda Personal	1.712	3%	234	3%	14%
Equipos e instalaciones varias	516	1%	197	2%	38%
Taller	832	2%	195	2%	23%
Depósito Archivo	678	1%	186	2%	27%
Se Desconoce	1.142	2%	153	2%	13%
Ninguno	2.527	5%	148	2%	6%
Laboratorio	1.180	2%	56	1%	5%
Servicios e instalaciones relativas a animales	149	0%	39	0%	27%
Establecimiento de reclusión	259	0%	34	0%	13%
Divulgación Cultural	25	0%	17	0%	69%
Oficina	245	0%	10	0%	4%
Vivienda Terceros	31	0%	7	0%	21%
Club Social / Asociación gremial	80	0%	3	0%	3%
Social Recreativo Funcionarios	2	0%	1	0%	53%
Otros	17	0%	1	0%	5%
Atención a la Salud	5	0%	1	0%	16%
Silos	9	0%	1	0%	7%
Total	52.011	100%	8.587	100%	17%

Fuente: Laboratorio GIS REDD+ y RUIE (DGR).

La categoría de destino “protección de naturaleza, parques y plazas”, es la que ocupa la mayor superficie (28% de las ha registradas). En esta categoría se encuentra el 56% del bosque en tierras registradas en el RUIE, y presenta una proporción de BN relativamente elevada en relación al total de su superficie (33%). Si bien hay algunos otros destinos en los que el peso del BN es aún mayor en relación a su superficie (divulgación cultural, social recreativo funcionarios, equipos e

instalaciones varias, servicios relativos a animales), los mismos ocupan en su conjunto sólo 255 ha de BN.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, otras categorías que destacan por su superficie de BN son capacitación/enseñanza, servicio policial, explotación agropecuaria, forestal o minera, y área turística.

Cabe señalar que algunos de los destinos e instituciones arrojan indicios para pensar que, si bien se trata de tierras públicas, son casos en los que su uso se encuentra cedido a particulares, instituciones sin fines de lucro o empresas, y son utilizados para vivienda, club social o asociación gremial. Los posibles responsables de eventuales proyectos REDD+ a ejecutar en estos predios, ya no serían instituciones públicas sino actores privados de distintos tipos. De todas formas, se trata de superficies que incluso consideradas en su conjunto tienen una representación baja en el total de la tierra y del BN.

Cuadro 22: Superficie rural y superficie de BN en padrones registrados en el RUIE.

Departamento	Superficie total		Superficie BN		Sup BN /Sup total
	ha	%	ha	%	
Paysandú	4.663	9%	2.297	27%	49%
Soriano	2.644	5%	1.410	16%	53%
Artigas	5.738	11%	1.051	12%	18%
Río Negro	6.161	12%	703	8%	11%
Salto	8.472	16%	614	7%	7%
Rocha	5.686	11%	533	6%	9%
Colonia	1.773	3%	475	6%	27%
Tacuarembó	5.029	10%	272	3%	5%
San José	1.626	3%	264	3%	16%
Maldonado	1.082	2%	261	3%	24%
Lavalleja	1.087	2%	233	3%	21%
Cerro Largo	5.708	11%	205	2%	4%
Treinta y Tres	1.255	2%	168	2%	13%
Florida	411	1%	42	0%	10%
Durazno	224	0%	34	0%	15%
Canelones	224	0%	10	0%	4%
Montevideo	61	0%	6	0%	10%
Rivera	69	0%	5	0%	8%
Flores	98	0%	3	0%	4%
Total	52.011	100%	8.587	100%	17%

Fuente: Laboratorio GIS REDD+ y RUIE (DGR).

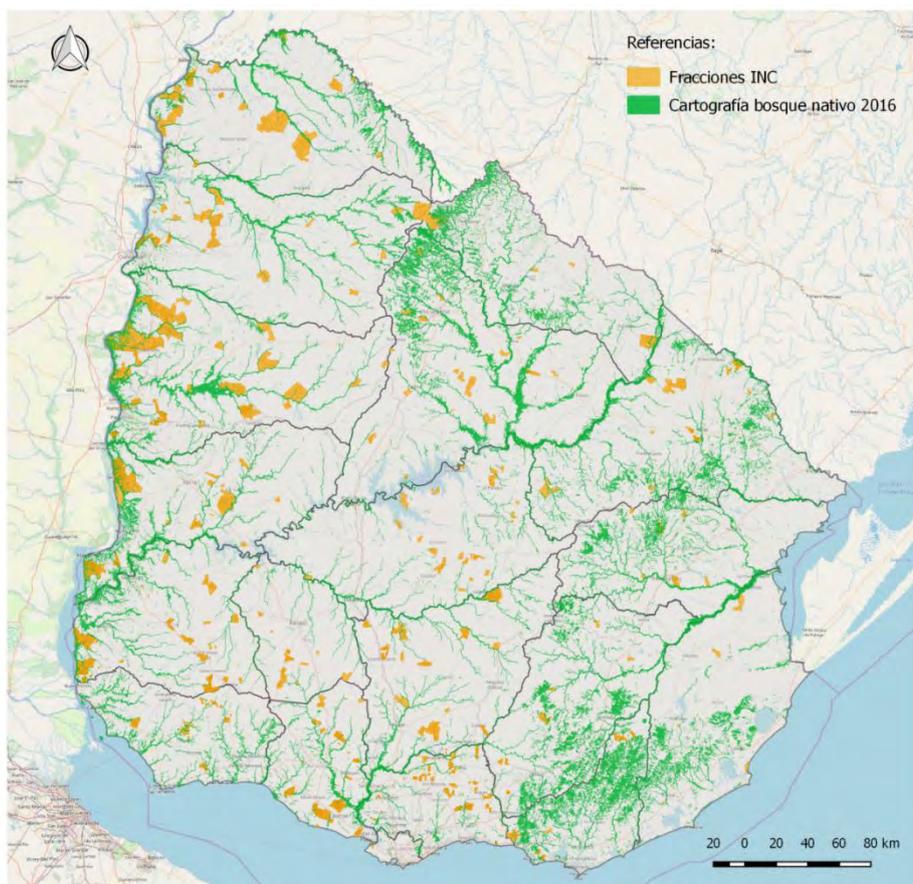
La superficie total de padrones rurales registrados en RUIE difiere ampliamente por departamento. Lo mismo ocurre con su superficie de bosque nativo y con el porcentaje de BN en relación al total de superficie de los padrones. Se observan departamentos en un caso extremo, donde la mitad de las tierras registradas en RUIE presentan bosque nativo (Paysandú, y Soriano), y en el extremo opuesto Tacuarembó, Canelones, y Flores con menos de 6% de BN en el total de padrones registrados.

Los departamentos del litoral son los que acumulan la mayor proporción de BN registrado en el RUIE. Desde Artigas hasta Colonia, se encuentran las tres cuartas partes del BN registrado en el país, lo que refleja el atractivo de esa región en particular para diseñar posibles proyectos REDD+ en tierras públicas. Si se conjuga lo anterior con el hecho de que, como pudo constatar el equipo de REDD+ al analizar información de infracciones 2000 – 2016, la mayor cantidad de infracciones de corta detectadas se sitúan en dicha zona (Proyecto REDD+ Uruguay 2019a), el interés es aún mayor.

5.2. TIERRAS DE COLONIZACIÓN

El INC ocupa una superficie cercana a 600.000 hectáreas, lo que corresponde a 3,5% de la superficie rural total del país. El bosque nativo contenido en colonias es 4,2% de la superficie total de bosque nativo de los 18 departamentos del interior.

A continuación se muestra cómo se distribuye en el territorio el BN y las colonias.



Mapa 2: Fracciones del INC y bosque nativo

Fuente: Laboratorio GIS REDD+ e INC.

Según la estimación realizada, el bosque nativo bajo tierras del instituto asciende aproximadamente a 33.000 ha, distribuidas de forma desigual entre los departamentos.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, al observar la proporción de BN de colonización en el BN total, también hay diferencias entre departamentos, con Paysandú en el extremo superior (15% de su bosque nativo se encuentra en tierras de colonización), seguido de Río Negro (9%) y Artigas (8%).

Por su parte, el peso del BN en la superficie total de predios de las colonias presenta diferencias de entidad si se lo analiza por departamento, encabezado por Treinta y Tres (15%) y Rivera (12%).

Cuadro 23: Bosques nativos en colonias y su comparación con superficie total de colonias y con superficie BN de cada departamento.

Departamento	A) Superficie de BN por depto. (ha)	B) Superficie catastral total INC (ha)	C) Superficie BN del INC (ha)	Sup. BN INC/	Sup. BN INC/
				Sup. total INC	Sup. BN dpto.
				(C/B)	(C/A)
Artigas	59.113	67.946	4.876	7%	8%
Canelones	13.450	17.635	645	4%	5%
Cerro Largo	64.883	24.935	981	4%	2%
Colonia	26.921	10.690	590	6%	2%
Durazno	20.916	20.345	185	1%	1%
Flores	7.096	10.903	50	0%	1%
Florida	26.346	36.705	1.029	3%	4%
Lavalleja	68.966	6.958	335	5%	0%
Maldonado	64.522	8.604	700	8%	1%
Paysandú	70.962	148.977	10.640	7%	15%
Río Negro	44.562	61.591	4.192	7%	9%
Rivera	56.266	20.113	2.430	12%	4%
Rocha	44.423	5.841	345	6%	1%
Salto	56.019	52.034	1.793	3%	3%
San José	20.113	25.944	525	2%	3%
Soriano	36.573	42.498	1.352	3%	4%
Tacuarembó	102.873	26.245	1.142	4%	1%
Treinta y tres	50.425	7.438	1.150	15%	2%
Total	834.429	595.401	32.960	6%	4%

Fuentes: Laboratorio GIS REDD+ e INC.

Al menos el 92% de la superficie de colonización se encuentra en tenencia de colonos (transitoria o permanente), mientras que el restante 8% se encuentra en planificación, adjudicación, pastoreos, etc. (no se tiene discriminado qué parte de este último porcentaje está en pastoreo, lo que habría de sumarse a la tenencia transitoria de colonos).

En cuanto a la propiedad, la mitad de las *unidades de producción* están en propiedad de colonos (propietarios en su mayoría y un número menor como promitentes compradores), y la otra mitad en manos del INC. Sin embargo, medido en *hectáreas*, la superficie que está en propiedad del INC es 62% del total (es decir que los predios en manos del INC son en promedio de mayor tamaño que los que están en propiedad de los colonos).

Las tierras en propiedad de colonos provienen de una modalidad que estaba vigente con anterioridad a 2005, y que fue dejada a un lado enmarcándose en “una visión que valora especialmente la propiedad social de la tierra, no cediendo la propiedad de los inmuebles a los nuevos colonos” (Toledo, et al., 2017, p. 8). “Es importante señalar que en los últimos años el instituto ha re-comprado fracciones que estaban en manos de colonos propietarios que incumplían las disposiciones normativas, a efectos de otorgarlas nuevamente bajo modalidad de arrendamiento a nuevos colonos” (Toledo, et al., 2017, p. 12).

Cuadro 24: INC - unidades de producción según tipo de adjudicación y superficie (ha). Año 2016.

			Unidades de producción		Superficie (ha)		Superficie promedio por UP (ha)
Propiedad	Tenencia	Tipo de adjudicación	Total	%	Total	%	
INC	Colonos	Arrendamiento	1.546	40%	257.073	43%	166
		Comodato	17	0,4%	915	0,2%	54
		Disfrute precario*	375	10%	67.474	11%	180
	INC/ colonos	En planificación, adjudicación, pastoreos, etc.		0%	46.000	8%	
	Sub total		1.938	50%	371.462	62%	192
Colonos	Colonos	Promitente comprador	24	1%	3.866	1%	161
		Propiedad	1.912	49%	224.456	37%	117
	Sub total		1.936	50%	228.322	38%	118
Total			3.874	100%	599.784	100%	155

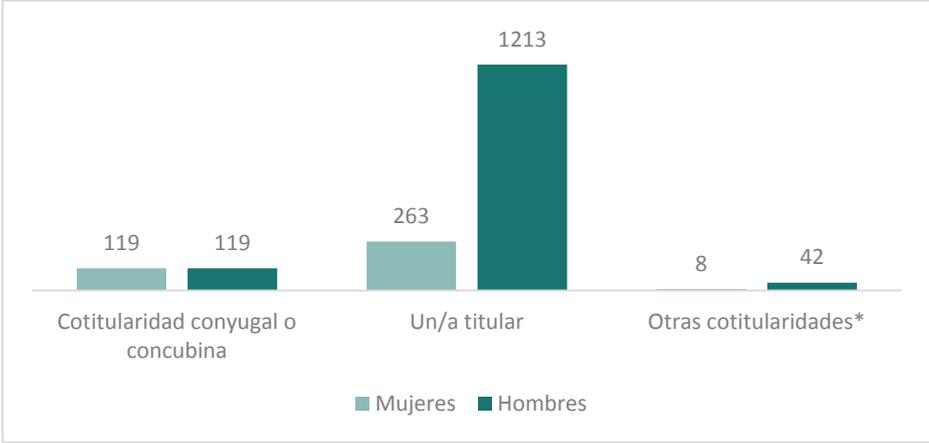
(*) Cuando la explotación se realiza por un período de prueba

Fuente: Adaptado de Toledo et al. (2017).

Como se señala en una publicación realizada por técnicos del INC en 2017 “dentro del universo conformado por los beneficiarios del INC coexisten varias realidades. Si bien las figuras sobre las que el instituto ha puesto prioridad en los últimos años son los grupos conformados por pequeños productores familiares y/o asalariados rurales que realicen una explotación productiva directa y, parejas que accedan a la tierra para conformar unidades de producción familiares en modalidad de cotitularidad (...) casi la totalidad de las explotaciones existentes al año 2016 son unidades de producción familiar, alcanzando las 3.704 unidades de producción, un 96% del total, ocupando unas 473.212 ha, 85%, con un tamaño promedio del predio de 128 ha”. Asimismo, el informe señala que “El resto de las unidades de producción son asociativas, alcanzando los 170 emprendimientos en los cuales participan 2.169 familias, ocupando unas 80.572 ha” (Toledo, et al., 2017, p. 12). Tomando en cuenta que en Uruguay hay cerca de 30.000 productores familiares según estimaciones del MGAP, resalta la importancia del INC para la producción familiar (cerca de 20% de las familias son colonos).

De acuerdo con información publicada en el sitio del INC, “Entre el 2005 y el 2015, más de un 22% de las adjudicaciones en arrendamiento a Unidades de Producción Familiar (UPF) se realizaron a mujeres. La promoción de las adjudicaciones en cotitularidad busca que las mujeres tengan un mayor acceso a las tierras del INC y con esto se contribuya a su autonomía económica” (INC, 2019). En el gráfico siguiente, se puede observar la composición por sexo en cada tipo de titularidad.

Gráfico 2: INC: cantidad de personas titulares de unidades de producción familiar por sexo y modalidad, a junio 2018.



(*) Otras cotitularidades no conyugales, por ejemplo, entre hermanos, hermanas, padre/hijo, madre/hija.
Fuente: INC (2018).

Por último, en cuanto al rubro productivo, “la orientación productiva de las unidades de producción colonas presenta una distribución similar a la observada en el universo de productores familiares registrados en el MGAP” (Toledo, et al., 2017, p. 13). Un 30% de las unidades de producción del INC son ganaderas, con un tamaño promedio de 250 ha, 27% son unidades lecheras con 93 ha de tamaño promedio, 9% granjeras con 27 ha promedio, y 34% otros rubros (Toledo, et al., 2017).

Esta categoría tiene especial interés porque ofrece la oportunidad de articular con el INC para pensar incentivos específicos adecuados, adicionales a los que el propio INC ya provee para tenedores con bosque nativo. Esto se hace aún más relevante teniendo en cuenta que el incentivo de la Ley Forestal a bosques nativos, carece de atractivo para los colonos, que gozan de otras exoneraciones de mayor porte no condicionadas por la existencia de bosque (ni por su cuidado) (Proyecto REDD+ Uruguay 2019b).

5.3. ÁREAS PROTEGIDAS

En Uruguay, 249.332 hectáreas terrestres se encuentran ingresadas como área protegida o en proceso de ingreso (DINAMA, 2019).²⁷ Dentro de esta categoría (áreas protegidas), se encuentran predios bajo distintos tipos de propiedad y tenencia, tanto pública como privada. Considerando su superficie total (terrestre y marina), la distribución por tipo de propiedad es la siguiente:

Cuadro 25: Áreas protegidas: cantidad y superficie total.

Tipo de propiedad	Número de áreas	Superficie* (ha)	% superficie
Público, Nacional	6	33.784	11%
Conjunta o copropiedad	9	207.942	67%
Privada	5	69.573	22%
Total	20	311.299	100%

(*) Incluye superficie terrestre y marina

NOTA: Se incluyen AP ingresadas y otras en proceso de ingreso.

Fuente: DINAMA (2019).

Mediante información geográfica se concluye que casi 6% del bosque nativo del país se encuentra en áreas protegidas ingresadas o en proceso de ingreso, lo que corresponde a unas 50 mil hectáreas de bosque nativo. Como se aprecia en el cuadro 26, el porcentaje de bosque nativo en áreas protegidas es más del doble que el de estos bosques en el conjunto de las tierras agropecuarias del país: 11% de la superficie ingresada al SNAP corresponde a bosques nativos. A su vez, de la superficie total de las áreas en proceso de ingreso al SNAP, el 19% es bosque nativo, por lo que es de esperar que el porcentaje de bosque nativo en áreas protegidas aumente en el futuro próximo.

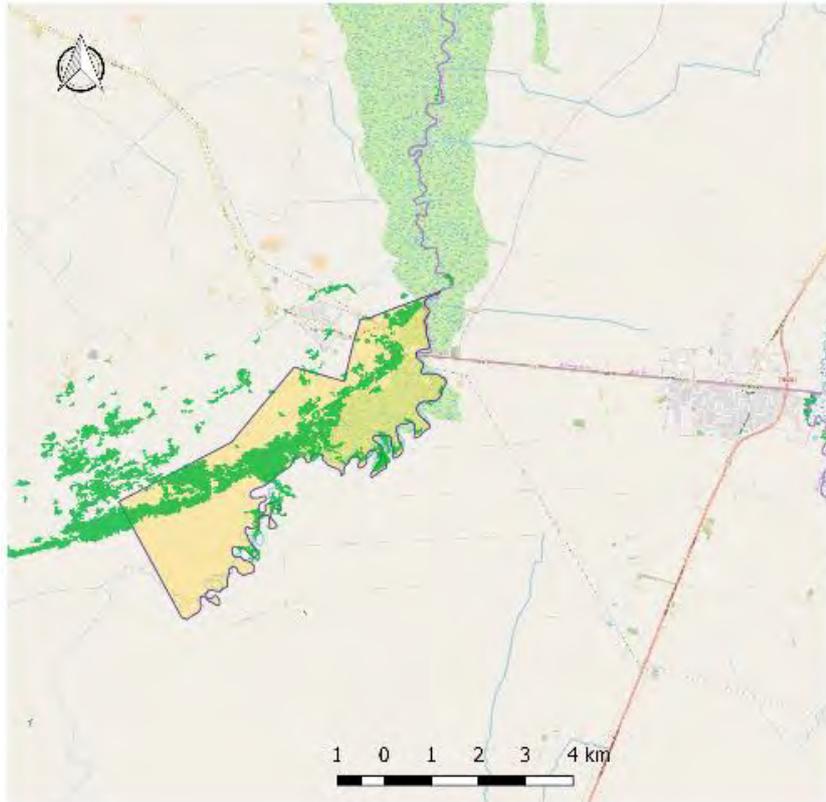
Cuadro 26: Áreas protegidas: superficie total vs superficie de bosque nativo, según estado de avance del área.

Estado de avance	Superficie terrestre total (ha)	Superficie bosque nativo (ha)	% BN en superficie terrestre SNAP
En proceso de ingreso al SNAP	91.730	17.783	19%
Ingresada al SNAP	284.633	32.321	11%
Total	376.363	50.104	13%

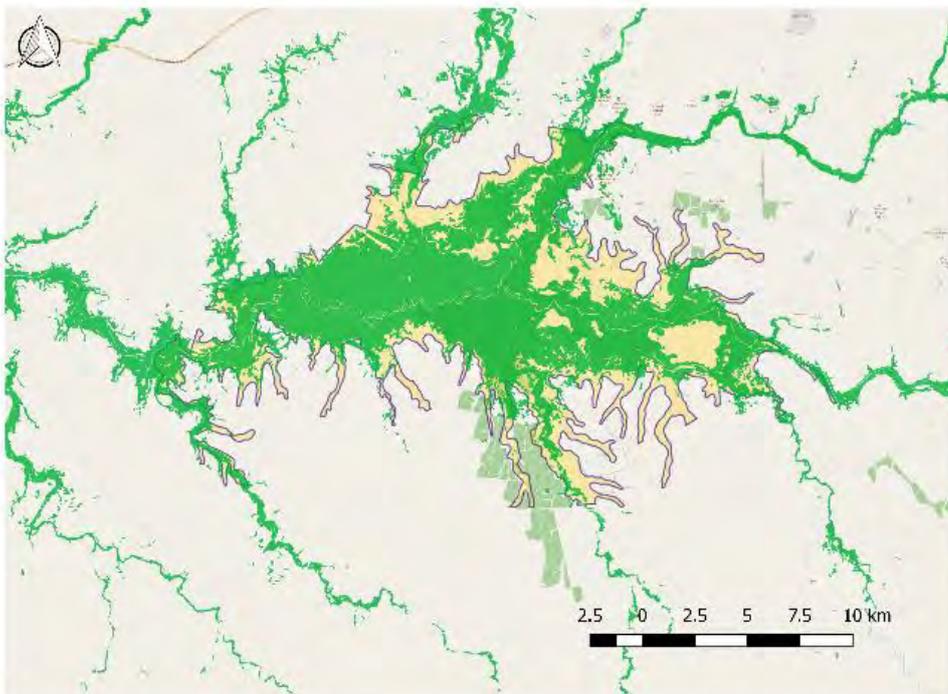
Fuente: Laboratorio GIS REDD+ y DINAMA (2019).

NOTA: No se incluyen en este cuadro las tierras que se encuentran en la etapa de elaboración de propuesta o estudio para su ingreso al SNAP.

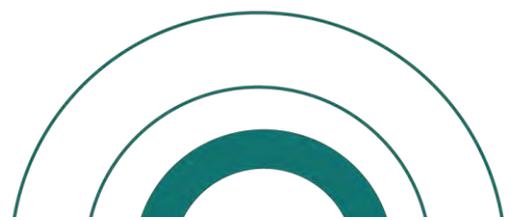
²⁷ Sin perjuicio de que éstas u otras pueden contar con otros tipos de declaraciones nacionales o internacionales (como por ejemplo reserva de fauna y/o flora, monumento histórico nacional, monumento UNESCO, entre otros).

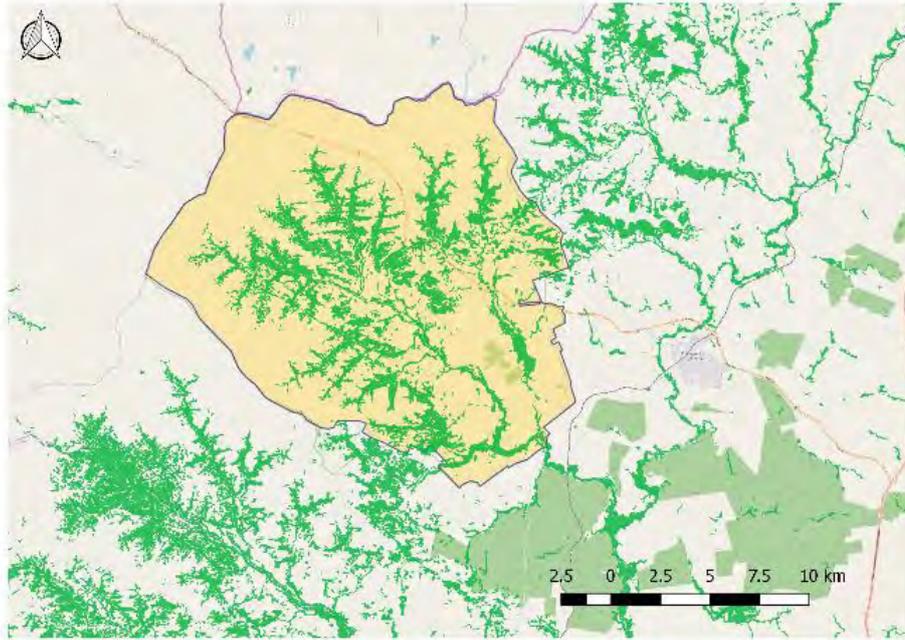


Mapa 3: Área Protegida San Miguel y bosque nativo circundante

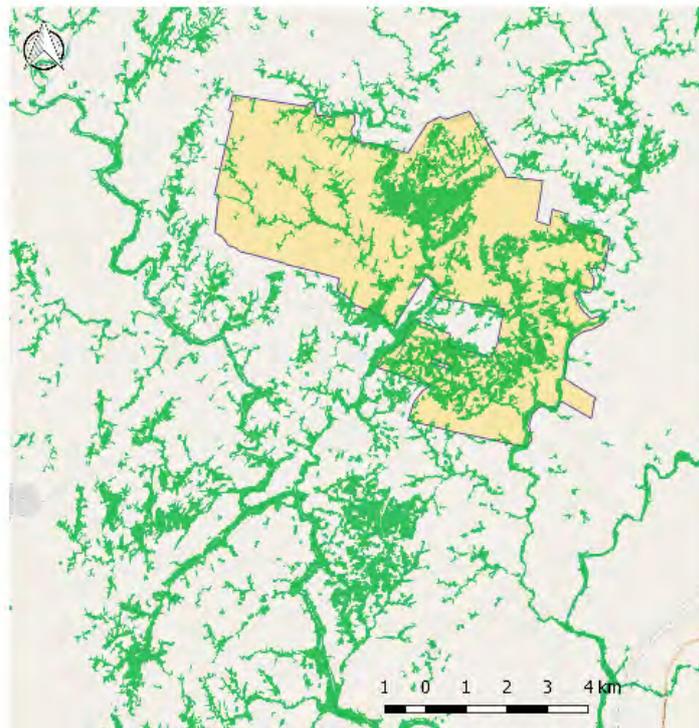


Mapa 4: Área protegida Montes del Queguay y bosque nativo circundante

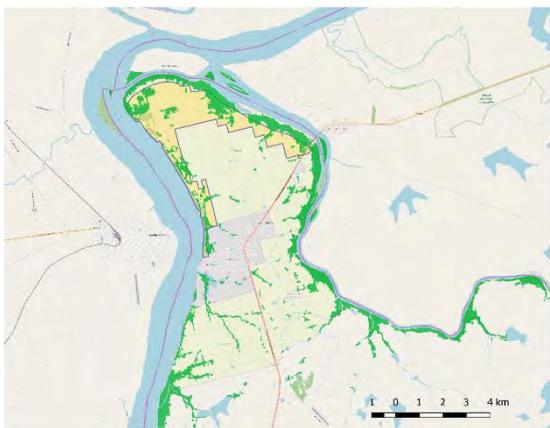




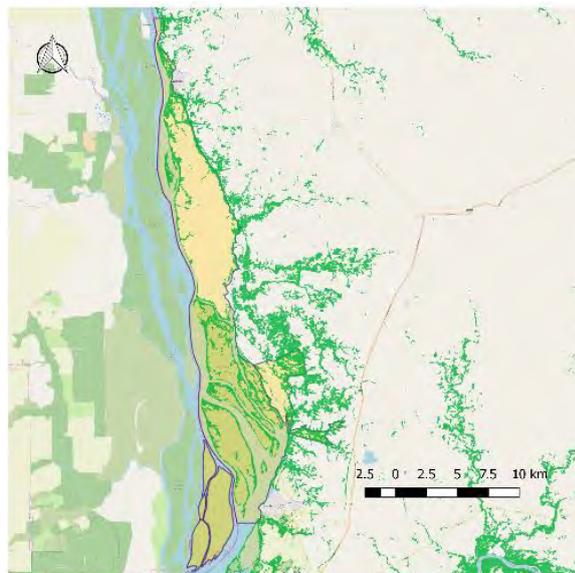
Mapa 5: Área protegida Valle del Lunarejo y bosque nativo circundante



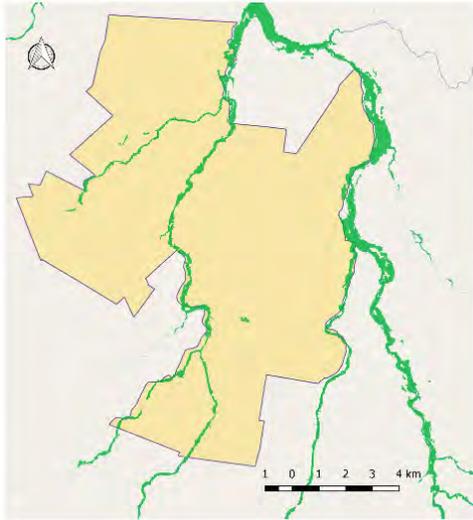
Mapa 6: Área protegida Quebrada de los cuervos y bosque nativo circundante.



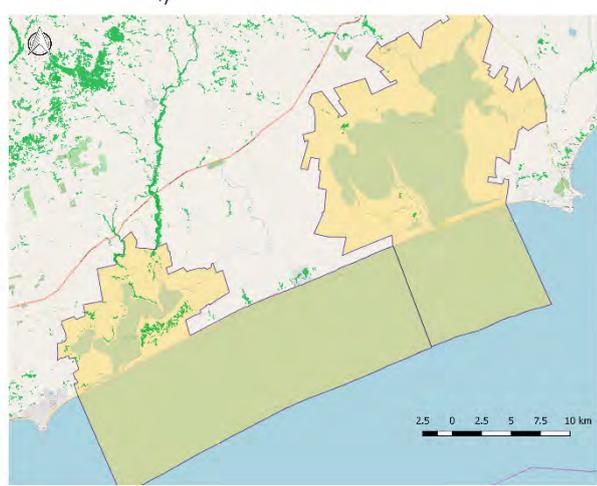
Mapa 7: Área protegida Rincón de Franquía y bosque nativo circundante



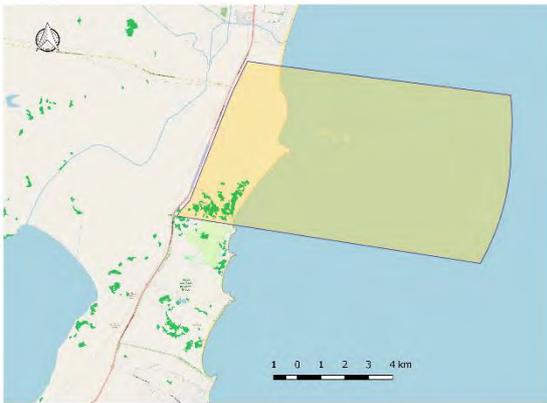
Mapa 8: Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay / Esteros y Algarrobales del Río Uruguay



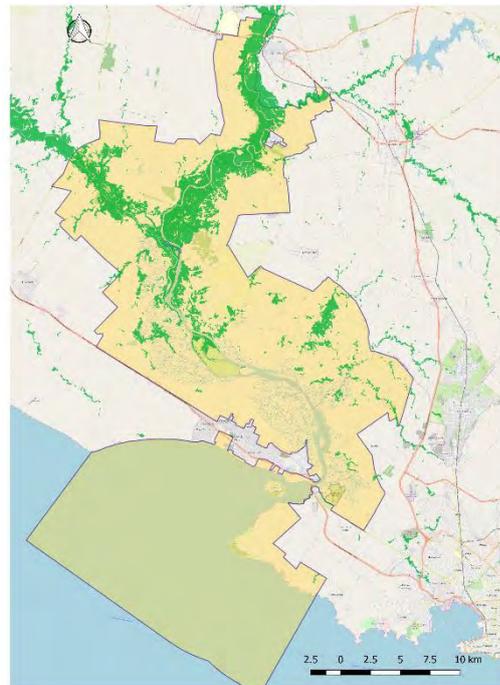
Mapa 9: Localidad Rupestre Chamangá



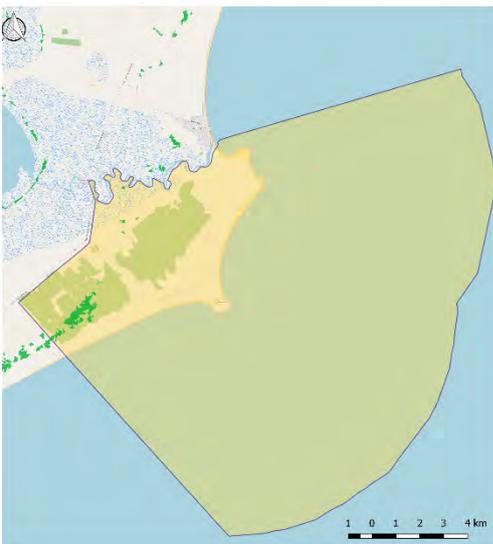
Mapa 10: Laguna Garzón / Laguna de Rocha



Mapa 11: Cerro Verde



Mapa 13: Humedales del Santa Lucía



Mapa 12: Cabo Polonio

6. CONCLUSIONES

En la fase de implementación, se abrirá la posibilidad a la postulación de distintos *tipos de proyectos* REDD+. Es decir, proyectos que tengan como objetivo la realización de alguna de las actividades REDD+²⁸ en bosques nativos del país, a cambio de diferentes apoyos monetarios (financiamiento ex ante y ex post) y no monetarios (asistencia técnica, capacitación, aportes en especie).

Uno de los grandes requerimientos para la implementación de estos proyectos es la identificación de riesgos que puedan afectar el éxito de los proyectos, así como adelantar posibles impactos negativos de su desarrollo. En relación a lo primero, este trabajo se propuso aportar información relevante para determinar en qué medida el país aporta seguridad jurídica en relación a la tenencia de tierras, para despejar la preocupación sobre posibles riesgos en dicho aspecto jurídico. En cuanto a los posibles impactos negativos, en especial en relación a los sociales, conocer la composición de la tenencia de la tierra y los distintos perfiles de sus tenedores es un insumo fundamental.

Cada tipo de Proyecto REDD+ será aplicable a determinados bosques según un conjunto de características del propio bosque, de la explotación agropecuaria en la que se encuentra inserto, y del perfil del tenedor de dicha tierra (y de su propietario en caso de arrendamientos y otras formas de tenencia transitoria). Asimismo, del abanico de opciones de apoyo posibles, para cada tipo de proyecto existirán algunas más apropiadas que otras en función de las necesidades de los involucrados en la propuesta así como de los incentivos que se priorice dar. Por tanto, un tercer derivado de este análisis de tenencia de tierra y bosque es el aportar claves para pensar distintos *tipos de proyectos* REDD+ adecuados a esos distintos perfiles de tenedores de tierra y de bosque.

La claridad y seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra en Uruguay, aporta un panorama muy distinto al de otros países de la región. Existe un catastro perfectamente delimitado y actualizado, que permite conocer a qué padrón pertenece cualquier punto del territorio y cuáles son sus límites entre otra información relevante. Esta información combinada con la que proviene del Registro de la Propiedad Inmueble permite acceder a otros datos como titularidad de los predios, gravámenes, etc. No existen mayores conflictos de tenencia de tierras más allá de situaciones individuales, como por ejemplo sucesiones, para los cuales la normativa prevé mecanismos de resolución de conflictos que garantizan los derechos de todas las partes. En este sentido, una de las principales barreras a la implementación de Proyectos REDD+ en la región, no se manifiesta en tal magnitud en Uruguay.

De todas formas, esta ventaja de Uruguay para REDD+ tiene su contracara desde el punto de vista de los incentivos. En otros países donde sí existen problemas de seguridad jurídica, la posibilidad de asegurar la tenencia de la tierra como parte del proceso para ingresar las tierras a una iniciativa REDD+, termina siendo un incentivo a sumarse.

En este marco, el presente trabajo aporta al conocimiento de las características de los tenedores de bosques y aborda recomendaciones para el diseño de Modelos de iniciativas REDD+ distintas según dichas características, así como para el trabajo con los diferentes tenedores de tierra y bosque nativo en el marco del Proyecto REDD+.

²⁸ Actividades de reducción de las emisiones por deforestación, reducción de las emisiones por degradación, aumento de stock de carbono por aumento de superficie de bosque, restauración, conservación, manejo sostenible del bosque.

Es por tanto importante conocer cómo se componen dichos bosques en función de los distintos atributos. En términos generales y en base a datos del CGA 2011, considerando como unidad a la porción de bosque que se encuentra bajo la tenencia de una única explotación se puede decir que los bosques naturales son mayoritariamente menores a 50 ha (85% de los bosques), pero el 79% de la superficie se encuentra en bosques de más de 50 ha. Estos bosques se encuentran distribuidos de forma relativamente homogénea entre los distintos estratos de tamaño de la explotación, mientras que, al considerar la superficie, la mayoría del bosque (80%) se encuentra en explotaciones de más de 500 ha.

La mayoría de las explotaciones con bosque natural tiene vacunos de carne como principal fuente (73% de las explotaciones con BNat). Estas explotaciones agrupan 69% del bosque natural.

Hay entre 78 y 644 tenedores de bosque por departamento (Flores y Lavalleja respectivamente). El departamento con más superficie de bosque es Tacuarembó (12%), mientras que el departamento con más proporción de bosque respecto de su superficie rural es Maldonado (14%).

El 69% de los tenedores de bosque son personas físicas y agrupan la mitad de la superficie de bosque, seguidas de las sociedades con contrato legal (23% de los tenedores y 40% del bosque).

Es preciso considerar las implicancias para REDD+ de estas tendencias, lo que requiere a su vez un análisis más profundo de las mismas.

En relación al tamaño del bosque, desde el punto de vista del carbono la alternativa más eficiente sería enfocarse en los bosques de mayor tamaño, donde se reducirían costos de transacción por unidad de carbono secuestrado, al tratarse de una menor cantidad de interlocutores con mayor superficie acumulada. Por otro lado, es preciso salvaguardar el impacto distributivo que esta estrategia habría de tener en perjuicio de los tenedores de bosques más pequeños. A su vez, guiarse por la comparación de superficie para determinar si un bosque resulta más atractivo que otro para REDD+, deja de lado otros aspectos relevantes en cuanto a su potencial de secuestro de carbono como en relación a los beneficios múltiples que el mismo provee. El Proyecto REDD+ Uruguay se encuentra llevando a cabo un mapeo de beneficios del bosque que habría de aportar información relevante en este sentido, complementaria con la contenida en este informe a la hora de priorizar actividades REDD+ en el territorio.

En cuanto a la distribución del bosque por departamento, se puede decir que las estrategias a abordar con los diferentes socios departamentales (intendencias y otros actores locales) deberían ser diferenciadas. Esto obedece, entre muchos otros aspectos fuera del alcance del presente informe, a que algunos departamentos revisten más importancia que otros en superficie de bosque, y la cantidad de productores cuyas explotaciones cuentan con bosque es aún más dispar entre departamentos.

Otra característica relevante es el rubro productivo del establecimiento, en tanto las interacciones, presentes y potenciales, entre el bosque y cada sistema productivo son diferentes. En relación a este aspecto, es relevante tener en cuenta el aumento de la participación en la superficie de algunos rubros agrícolas extensivos y forestales, en un país en el que la ganadería ha sido y continúa aun siendo el rubro predominante. Esto implica que las explotaciones con bosque y campo natural vinculadas con la producción ganadera serán un foco relevante para el diseño de iniciativas y proyectos REDD+, pero que a la vista del proceso de agriculturización que el país viene transitando, así como de las perspectivas para el sector forestal, habrá que disponer también de *tipos de proyectos* específicos para forestación y agricultura. En términos de resultados absolutos y de

resultados por proyecto en lo que hace a carbono, estos tres rubros serán de crucial importancia para REDD+.

Por otro lado, en términos de resultados en carbono promedio por hectárea, del presente informe surgen algunas pistas para pensar *tipos de proyecto* en otros rubros productivos, en algunos establecimientos de menor tamaño promedio y cuya participación en la superficie es menor, pero que ofrecen un atractivo desde el punto de vista individual por la elevada proporción de bosque que presentan en su tierra en relación a su superficie total. Este es el caso de las explotaciones que tienen como principal fuente de ingresos: Cerdos, Agroturismo y Otros animales.

Las variaciones en cantidad de explotaciones y en la superficie acumulada por cada estrato de tamaño entre el CGA 2000 y 2011, se condicen con el proceso de concentración de la tierra observado por diferentes autores avocados a estudiar la evolución de la estructura agraria del país, cuya producción bibliográfica fue sistematizada en el presente informe. En vistas de salvaguardar los aspectos sociales de posibles impactos negativos de las acciones REDD+, no se debe perder de vista que, la tenencia de bosque se encuentra aún más concentrada que la de la tierra, por lo que la eventualidad de disponer de una fuente de ingresos adicional asociada al carbono de los bosques podría llegar a potenciar las inequidades entre predios pequeños y aquellos de mayor tamaño. El diseño de mecanismos de priorización y de distribución de beneficios deberá tener en cuenta este punto de partida.

Todas las variables analizadas en este informe pueden ayudar a componer un conjunto de perfiles diferenciados de predios y sus posibles proyectos tipo asociados. Así, por ejemplo, se pueden pensar líneas de trabajo específicas para explotaciones de rubros con mayor tamaño promedio de bosque nativo, de forma de acumular en pocos proyectos un resultado relevante en términos de carbono y garantizar así una oferta mínima de carbono con una escala que favorezca la viabilidad económica del proyecto. Por otro lado, teniendo en cuenta consideraciones de equidad, dentro de las anteriores se puede priorizar o fomentar la presentación de proyectos por parte de explotaciones de menor tamaño, ya sea mediante ventanillas específicas a rubros con menor tamaño promedio, o aplicando un corte por tamaño. Es importante que dicho corte sea específico para cada actividad productiva, ya que un mismo tamaño de la explotación, puede estar hablando de un productor grande en determinados rubros, mientras que en el contexto de otros rubros productivos puede ser considerado un productor mediano o pequeño. De la misma forma, el índice CONEAT del predio o la productividad promedio de la región a la que pertenece, puede ser un factor de relevancia a la hora de definir estos cortes.

Además de aportar pistas para definir criterios de priorización, dimensionar la superficie de bosque nativo de explotaciones de diferentes estratos de tamaño, es también de particular importancia para pensar estrategias de trabajo diferenciadas con cada uno de los estratos presentados, desde qué actividad REDD+ a abordar hasta qué acciones diseñar dentro de cada actividad. Podríamos aventurarnos a decir que, en predios de gran extensión, donde la superficie cubierta con bosque es superior que en otros rangos de tamaño, pero en los que el peso del mismo en la explotación es menor, se podría incentivar la restauración como actividad REDD+ a desarrollar. Y en el caso específico de productores ganaderos, donde las interacciones positivas entre el bosque y la actividad productiva son claras, se agrega también la posibilidad de pensar en proyectos de aumento de superficie de BN. En cambio, en predios pequeños, es más propicio incentivar la conservación y el manejo sostenible del bosque, ya sea por la proporción del mismo como por el rubro productivo del establecimiento.

Con la llegada de inversores extranjeros, aparece un nuevo actor en el medio rural uruguayo el cual debe ser contemplado como posible interesado en proyectos REDD+ o alternativamente como posible demandante de certificados de reducción de emisiones para compensar la huella de carbono de su negocio. Conocer su conformación y sus características actuales facilitará la inclusión de este actor en proyectos REDD+ y en la elaboración del mecanismo de distribución de beneficios.

Históricamente, en las tierras rurales del país, la propiedad es la forma de tenencia predominante, y esto se verifica también si se miran únicamente las explotaciones con BN. Sin embargo, en los últimos años va ganando relevancia el arrendamiento observándose un proceso de separación entre la propiedad de la tierra y el uso de ésta, particularmente en la agricultura. Esto va acompañado del surgimiento de un nuevo esquema productivo con contratos más complejos que agrega, además de los productores, nuevos actores como ser contratistas, proveedores, procesadores y exportadores.

Esta creciente presencia de explotaciones bajo arrendamiento, si bien continúa siendo una forma de tenencia con seguridad jurídica y no precaria -garantías relevantes para REDD+-, pasa de ser permanente a transitoria y con una tendencia creciente de los contratos de plazos más cortos en detrimento de los contratos de mayor plazo. Esto lleva a la necesidad de contemplar los plazos de los arrendamientos para cada iniciativa o proyecto concreto, así como diseñar mecanismos para garantizar la continuidad de los proyectos más allá del vencimiento del plazo del arrendamiento. Un esquema en el que se retribuya año a año por el esfuerzo realizado, en lugar de –o además de– retribuir al final del horizonte del proyecto, puede ser una forma de lograr la adhesión de tenedores transitorios de tierras.

De todas formas, el lograr que al cambiar de manos la tierra el proyecto continúe, es una preocupación para REDD+. El poder trasladar la titularidad de los beneficios al nuevo tenedor de la tierra es un requisito indispensable en este sentido. Otra acción complementaria podría ser la inclusión de condiciones al respecto en el nuevo contrato de arrendamiento, para lo cual el propietario de la tierra debería contar con algún incentivo, además del beneficio que recibe el arrendatario. Por ejemplo, se podría pensar en un esquema bajo el cual el pago anual se dirige al arrendatario, y el pago final del proyecto se dirige al propietario. De esta forma el propietario contaría con un incentivo a dar continuidad al Proyecto REDD+ iniciado en su tierra.

Respecto a la condición jurídica del tenedor de la tierra, se pueden construir distintos perfiles de tenedores. Los bosques bajo tenencia de persona física, que ocupan la mitad de la superficie de bosque nativo, se distribuyen en un mayor número de explotaciones de menor tamaño, con un bajo porcentaje de bosque respecto de la superficie total (9%). Por su parte, los bosques bajo tenencia de sociedades con contrato legal, ocupan en su conjunto una superficie cercana a la de personas físicas, pero la misma se encuentra concentrada en un número menor de bosques, con una superficie promedio mayor, y ocupando un porcentaje levemente menor de la superficie de estas explotaciones (7%) que en el caso de personas físicas. Con la información que se contó para este informe, sólo se puede realizar análisis univariado, evaluando los aspectos de tamaño de la explotación, rubro, condición jurídica del tenedor y tipo de tenencia, por separado. Sin embargo, a juzgar por la cantidad de explotaciones bajo tenencia de persona física, se observa que las mismas exceden ampliamente a la cantidad de explotaciones de menor tamaño. Esto da la pauta de que claramente estas explotaciones no son homogéneas entre sí, lo que despierta el interés en conocer cómo se componen las explotaciones bajo tenencia de personas físicas en función de su tamaño y demás variables de estudio.

Esto mismo aplica a la interacción entre todas las variables analizadas. Al contar con la información por separado de cada una de ellas, no es posible construir perfiles completos de tipos de posibles beneficiarios de REDD+ con una base cuantitativa. A tal fin, el análisis de clusters ofrece el potencial de, tomando los datos primarios del CGA, identificar grupos de posibles beneficiarios relativamente similares entre sí y relativamente diferentes de otros grupos. Esto permitiría pensar *tipos de proyectos* específicos para los distintos perfiles, en lugar de abrir llamados que sólo diferencien a los beneficiarios en función de una característica omitiendo otras especificidades de los establecimientos que pueden influir en el desarrollo de los proyectos.

A la hora de pensar la implementación de REDD+ se entiende fundamental que se establezca un criterio de cuotas para mujeres, así como considerar la presencia de mujeres en las iniciativas o proyectos como variable fundamental para la aprobación de la propuesta. REDD+ debe incentivar la participación de las mujeres en sus proyectos e iniciativas, más aún, teniendo en cuenta que, en el caso de personas físicas, son tenedoras del 20% de la tierra y el bosque nativo en nuestro país, situación desigual a la de los hombres. Esto último sin tener en cuenta el rol fundamental que debe jugar la presencia de las mismas en las explotaciones que tienen como tenedor principal al hombre.

De la misma forma, es preciso tener en cuenta el nivel de instrucción del tenedor del bosque, aspecto que se relaciona fuertemente con el tamaño de la explotación, y por tanto incide en el nivel de ingresos del establecimiento con todas las implicancias que ello trae desde el punto de vista de la equidad.

Cabe señalar que todas estas tendencias y características que aquí se resumen por separado, en realidad presentan vínculos entre sí. Así, por ejemplo, quien lidera la tendencia al arrendamiento es el rubro agrícola, mientras que la concentración y la extranjerización encuentran su mayor expresión en el rubro forestal. Esto lleva a la necesidad de pensar Proyectos REDD+ para una combinación de características determinada, ya sea porque dicha combinación se manifiesta con alta frecuencia, porque ofrece algún atractivo particular para REDD+ en términos de carbono, y/o porque interesa su inclusión como forma de salvaguardar al país de diferentes impactos sociales o ambientales de la implementación de REDD+. Esto guarda relación con análisis de clusters mencionado anteriormente aunque, incluso sin contar con dicho análisis, con la combinación de la información cuantitativa ya analizada y la sistematización bibliográfica, el presente documento aporta una primera aproximación a dichos perfiles.

Más allá de las tierras que se encuentran bajo explotación agropecuaria, debemos tener en cuenta que el país cuenta con una proporción de tierras rurales en propiedad estatal (con y sin explotación agropecuaria), donde también se pueden llevar a cabo iniciativas y proyectos REDD+. Incluso podrían ser proyectos piloto o de articulación interinstitucional para informar al diseño de Proyectos e iniciativas REDD+.

Un hecho que limita el conocimiento de las tierras públicas y la identificación de sus bosques, es que no hay un registro completo y actualizado de tierras públicas, y que no todos los bosques que se encuentran en tierras que están en manos del estado se encuentran registrados. De todas formas, se realiza en este trabajo un análisis con la información disponible para contar con una primera aproximación.

Los departamentos del litoral son los que acumulan la mayor proporción de BN registrado en el RUIE. Desde Artigas hasta Colonia, se encuentran las tres cuartas partes del BN registrado en el país, lo que refleja el atractivo de esa región en particular para diseñar posibles proyectos REDD+ en tierras públicas. Si se conjuga lo anterior con el hecho de que la mayor cantidad de infracciones

de corta detectadas se sitúan en dicha zona, y que la misma coincide con suelos de mayor productividad, el interés es aún mayor.

Un 27% de las tierras registradas se encuentra en *zonas de protección de la naturaleza* bajo propiedad del MVOTMA, y a su vez en ellas se encuentra la mitad del bosque nativo de tierras públicas registradas, siendo el MVOTMA uno de los dos ministerios socios del proyecto REDD+. Todo esto podría facilitar el desarrollo de algún proyecto piloto en dichas zonas, que tenga al MVOTMA como responsable del mismo. Incluso se podría pensar en otros potenciales beneficiarios de estos proyectos además del propio ministerio, a través del involucramiento de diferentes actores locales.

De forma similar, aunque con magnitudes menores, se podría pensar en acuerdos de trabajo con otras instituciones que representan un peso importante del bosque en tierras públicas del RUIE. Tal es el caso del Ministerio del Interior y sus tierras destinadas al servicio policial, las tierras de ANEP y UDELAR, y las áreas turísticas del Ministerio de Turismo.

Como categoría específica, las Áreas Protegidas ofrecen una oportunidad para pensar Proyectos REDD+ en los que confluyan distintos actores (públicos, privados, población local). Dado que el pertenecer a un área protegida implica limitaciones al derecho de propiedad, REDD+ puede ser un elemento de compensación. Para ello, los esfuerzos deberían ser adicionales y no se podría realizar un pago por resultados en función de logros que el AP habría obtenido de todas formas si REDD+ no estuviese. Entonces la clave aquí se encuentra en identificar posibles Actividades REDD+ que se puedan emprender por encima de las obligaciones y prohibiciones inherentes a las AP.

Eventualmente, los incentivos REDD+ podrían contribuir al cumplimiento de las exigencias que enfrentan las tierras que se encuentran en Áreas protegidas. Sería necesario determinar si REDD+ está facultado a premiar por el cumplimiento de determinada obligación si en la línea de base se demuestra que dicha exigencia no se estaba cumpliendo.

Respecto al INC, un análisis tributario asociado al bosque nativo aporta información sobre los incentivos que el INC ofrece a los colonos en cuyas tierras se encuentran bosques. El foco del presente documento busca un abordaje complementario relacionado con la tenencia de la tierra. El 62% de las tierras de colonos se encuentran en propiedad del INC y son arrendadas por colonos, y en años recientes se ha seguido una estrategia para que las tierras vuelvan a propiedad de INC y sean arrendadas por colonos. Esto aporta garantías a eventuales Proyectos REDD+ a desarrollar en colonias, en tanto se trata de una forma de tenencia permanente. De todas formas, aún en el caso de colonos arrendatarios, si bien se trata de una forma de tenencia transitoria, en la práctica estos arrendamientos suelen tener mayor continuidad en el tiempo que los contratos efectuados entre dos privados en otras tierras rurales.

A su vez, en ambos casos hay un actor involucrado, con cierta injerencia en las decisiones del predio a través de la normativa y requisitos, el cual podría velar por la continuidad del Proyecto REDD+ aportando tranquilidad en este sentido.

A su vez, el INC es visto como posible socio para proyectos que articulen varios predios con colonias contiguas, de forma lograr una escala de mayor interés en relación a sus resultados, y distribuir así los costos de transacción entre un número mayor de tenedores de bosque. Por otra parte priorizar por parte de REDD+ predios del INC puede contribuir a reducir inequidades y contrarrestar posibles impactos sociales negativos del proyecto.

Tomando la información aportada por este informe, y combinándola con información de emisiones de gases de efecto invernadero del Inventario Forestal Nacional, se puede tener un acercamiento a las características de productores agropecuarios que serían potenciales demandantes de certificados de reducción de emisiones.

Para aquellos proyectos en los que la retribución es en función de sus resultados en carbono, los aspectos de propiedad del carbono entran en juego, y en los casos donde la forma de tenencia es transitoria, se agrega una complejidad adicional al tema. Según una exploración inicial para la construcción de la ENREDD+, “la propiedad del carbono no se encuentra regulada en la normativa nacional. En una interpretación armónica de las normas, se puede entender que las plantaciones con especies nativas se regulan de igual forma que cualquier otra plantación forestal, por lo cual, el dueño del bosque no es necesariamente el dueño de la tierra, y la propiedad del carbono recaería en el propietario del bosque. Esta interpretación no aplica para el bosque nativo en el que la doctrina entiende que la propiedad del bosque es indisoluble de la propiedad de la tierra. Por ello, en este caso, el dueño de la tierra sería el dueño del carbono” (Proyecto REDD+ Uruguay 2019c). De todas formas, el país se debe un análisis y discusión en torno a la propiedad del carbono desde el punto de vista jurídico, complementario al presente informe.



REFERENCIAS

Arbeletche, P., Coppola, M. & Paladino, C. (2012). Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo. *Agrociencia Uruguay*, pp. 110-119.

Arbeletche, P. y Gutiérrez, G. (2010). Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. En *Pampa: Revista Interuniversitaria de estudios territoriales*. 113-138. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i6.3179>

Banco Mundial (2011). Estimación de los costos de oportunidad de REDD+: Manual de capacitación. Washington.

https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Costos_de_Oportunidad_de_REDD_Plus_ver_1.4_Agosto_2011_Reduced.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) (2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

Cortelezzi, A. y Mondelli, M. (2014). Censo General Agropecuario 2011: interpretación de los principales resultados y cambios observados. *Anuario OPYPA*. 471-490.

Díaz, P. (2016). Acceso a la tierra, acción colectiva y reforma agraria en el Uruguay. En *Revista NERA*. 234-254. <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4730>

Dirección General Forestal (2018). Manual de manejo de bosque nativo en Uruguay; Instructivo de registro de bosque nativo.

Dirección Nacional de Medio Ambiente (2019). Observatorio Ambiental Nacional. <https://www.dinama.gub.uy/oan/datos-abiertos/>

Dirección Nacional de Medio Ambiente (2019). Sistema de Información del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SISNAP).

http://www.snap.gub.uy/sisnap/web/mapa_conceptual/snap/informacion_general

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2000). Censo General Agropecuario, Montevideo.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2010). Anuario Estadístico Agropecuario, Montevideo.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (s/f). Censo General Agropecuario 2011: Resultados definitivos. Montevideo. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf>

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2014). Censo General Agropecuario 2011, Montevideo.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2014). Arrendamientos 2013. Serie Precio de la tierra.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2015). Arrendamientos 2014. Serie Precio de la tierra.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2015). Anuario Estadístico Agropecuario, Montevideo.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2015). Regiones Agropecuarias del Uruguay, Montevideo.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2016). Arrendamientos 2015. Serie Precio de la tierra.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2017). Arrendamientos 2016. Serie Precio de la tierra.

División de Información y Estadísticas Agropecuarias (2018). Anuario Estadístico Agropecuario, Montevideo.

Florit, P. y Piedrabuena, M. (2011). Extranjerización de la tierra: una caracterización. Informe final proyecto de iniciación a la investigación de CSIC. Unidad de Estudios Regionales, UdelaR.

García Préchac, F., Ernst, O., Arbeletche, P., Pérez Bidegain, M., Pritsch, C., Ferenczi, A. y Rivas, M. (2010). Intensificación agrícola: oportunidades y amenazas para un país productivo y natural. Montevideo: Colección Art.2. CSIC. UdelaR. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9510>

Instituto Nacional de Colonización, Unidad Seguimiento y Evaluación de procesos colonizadores (2018). Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización.

Instituto Nacional de Colonización (2019). <http://colonizacion.com.uy>

Mascheroni, P. (2016). Mujeres rurales: Trabajo y acceso a recursos productivos. Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Montevideo. Dirección de Planificación OPP. https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inlinefiles/Genero_mujeresrurales.pdf

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2018). Mapa integrado de cobertura/uso del suelo del Uruguay. Petraglia, C., Dell'Acqua, M., Pereira, G. y Yussim, E. (2018). Montevideo. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/mapa-integrado-coberturauso-del-suelo-del-uruguay-ano-2018>

Miranda Camacho, M. (2018). Aproximación a los desafíos para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Derecho de propiedad, seguridad y certeza jurídica en el marco de la ley. En Cuadernos del CLAEH, Segunda serie, año 37, n° 108, 2018-2. 277-302. <http://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclaeh/article/view/386/277>

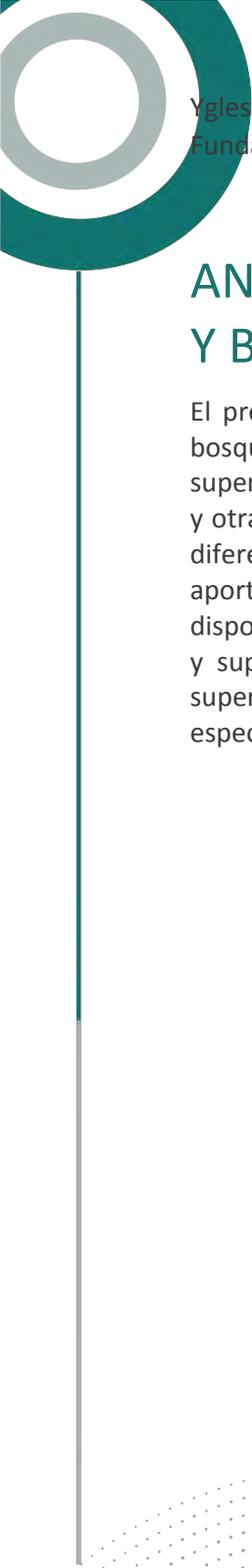
Mondelli, M. y Ackerman, M. N. (2015). Cambios en la tenencia de la tierra en la ganadería y agricultura entre 2000 y 2014. En Anuario OPYPA. 425-435.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. En Estudios sobre la tenencia de la tierra 3. <http://www.fao.org/3/a-y4307s.pdf>

Oyhantçabal, G., Narbondo, I. y Areosa, P. 2014. ¿Acaparamiento de tierras en Uruguay? Montevideo. https://www.academia.edu/14746627/Acaparamiento_de_tierras_en_Uruguay

Paolino, C., Pittaluga, L. y Mondelli, M. (2014). Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. Montevideo: CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas. N°15. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36780/1/S2014255_es.pdf

- Piñeiro, D. (2011). Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. Montevideo: FAO.
- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. (2014). Población rural en Uruguay. Aportes para su reconceptualización. En *Revista de Ciencias Sociales*. 53-70.
- Proyecto REDD+ Uruguay (2018). Cartografía de Bosque Nativo para el año 2016, elaborada a partir de imágenes Sentinel 2. Bernardi, L., Boccardo, A., Miguel, C., Olivera, J. y Penengo, C. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- Proyecto REDD+ Uruguay (2019a). Análisis de información sobre infracciones a la normativa forestal relacionadas con bosque nativo para el período 2000-2016. Baccino, E., Boccardo, A., Chiesa, V., García de Souza, M.L., Martino, D., Méndez, A., y Olivera, J. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- Proyecto REDD+ Uruguay (2019b). *Análisis tributario asociado al Bosque Nativo*. Chiesa, V., Boccardo, A., García, M.L., Martino, D. Olivera, J. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- Proyecto REDD+ Uruguay (2019c). *Borrador de insumos para la construcción participativa de la Estrategia Nacional REDD+ Uruguay*. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2011). Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. En Pampa: *Revista Interuniversitaria de estudios territoriales*. 39-63.
- Riella, A. y Romero, J. (2014). Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI. En Pampa: *Revista Interuniversitaria de estudios territoriales*. 159-171. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i10.4535>
- Rossi, V. (2010). Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar en el campo uruguayo. En Pampa: *Revista Interuniversitaria de estudios territoriales*. 89-111.
- Rothe, A. K. y Munro - Faure, P. (2016). La tenencia y REDD+. Desarrollo de condiciones favorables para REDD+. Ginebra: Programa ONU-REDD.
- Saavedra, C. (2011). Un siglo de agricultura. En *Revista del Plan Agropecuario*. N° 137. 46-49. https://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R137/R_137_46.pdf
- Saavedra, J.P. (2019). Derecho agrario: Contrato de Compraventa de Bosques. En *CADE: Doctrina y Jurisprudencia*, Tomo LI, año 11. 93-100.
- Santos, C., Oyantçabal, G. y Narbondo, I. (2012). La expansión del agronegocio agrícola en Uruguay: impactos, disputas y discursos. Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. San Francisco, California.
- Souto, G. (2012). Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas. En *Anuario OPYPA*. 123-135.
- Toledo, M., Grandiroli, N., Tabárez, P., Sabjan, R., Acosta, D., Bentancur, H. y Nava, P. (2017). Aspirantes a colonos en Uruguay: características sociales y productivas. XXXI Congreso ALAS Uruguay. http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/8976_martin_toledo.pdf
- Uruguay XXI. Promoción de Inversiones, exportaciones e imagen país (2013). <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/noticias/2013/>
- Vasallo, M. (2006). El mercado de tierra en el Uruguay. En *Revista del Plan Agropecuario*. 48-59.



Yglesias, A. (1997). Derecho de las cosas. Tomo 1. Los bienes y su clasificación. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

ANEXO 1: COMPARACIÓN DE SUPERFICIES DE TIERRA Y BOSQUE NATIVO

El presente análisis incluyó múltiples categorías de tenencia y de propiedad de la tierra y del bosque, a partir de información proveniente de diversas fuentes. Varias de estas formas presentan superposiciones entre sí, y en muchos casos las definiciones y clasificaciones empleadas entre una y otra fuente, tanto referidas a bosque nativo como a temas de tenencia y propiedad, presentan diferencias. Esto complejiza fuertemente el análisis y dificulta la comprensión de los datos aportados. Con el objetivo de favorecer la comprensión y permitir el contraste entre los datos disponibles, se consolidan en el cuadro que sigue las distintas cifras sobre cantidad de explotaciones y superficies, referidos a tierra y a bosques nativos. Asimismo, para clarificar las principales superposiciones que se dan entre las distintas categorías analizadas, se elaboró un diagrama específico para bosque nativo (cuadro 28).

Cuadro 27: Tierra y BN: síntesis de información recopilada

Categoría	Total		Bosque nativo		Fuente
	Superficie (ha)	Número de explot	Sup (ha)	Número de explot	
Total padrones rurales (con y sin explotación agropecuaria)	17.180.963	s/d	835.349	s/d	BN: Mapas Total: Se asume que 2,5% del territorio del país es infraestructura urbana
Bosque registrado			580.000		
Explotaciones agropecuarias	16.357.298	44.781	563.236	13.055	Total: CGA 2011 (DIEA) Bosque natural: pedido de información a DIEA sobre CGA 2011
Privados	16.285.897	44.613	537.166	6.150	
Dependencias del estado	71.401	168	6.125	34	
Total INC	599.784	3.874	35.420	360	INC
Propiedad del INC	371.462	1.938	s/d	s/d	Total: información publicada Bosque nativo: Laboratorio REDD+ y pedido de información realizado a INC
Propiedad de colonos	228.322	1.936	s/d	s/d	
Dependencias del estado					CGA 2011. Condición jurídica del productor = Dependencia del estado (con explotación)
Con explotación, en tenencia del estado según censo	71.401	168	6.125	34	
Inmuebles rurales propiedad del estado (poder ejecutivo)	46.703	263 padrones	8.587	263 padrones	RUIE (pedido de información a DGR)
Ministerio de defensa	s/d	7	1.700	7	Pedido de información a MDN
Total Áreas protegidas	376.363		50.104		Laboratorio GIS REDD+ y DINAMA (2019) (AP ingresadas o en proceso de ingreso).

Cuadro 28: Superficies según categoría de seguridad en la tenencia de la tierra. Año 2011.

Indicador seguridad en la tenencia	Tipo de tenencia	Superficie total de explotaciones con BN			Superficie total de explotaciones censados		
		ha	%	% agrup	ha	%	% agrup
1 = Tenencia permanente, con seguridad jurídica y no precaria	Propietario	4.600.194	68%	68%	10.483.370	64%	64%
2 = Tenencia transitoria, con seguridad jurídica y no precaria	Arrendatario	1.621.665	24%	27%	4.304.761	26%	30%
	Tomadas en pastoreo	181.444	3%		519.279	3%	
	En aparcería	23.027	0%		112.375	1%	
3 = Tenencia transitoria, sin seguridad jurídica y precaria*	Como ocupante	150.651	2%	2%	434.853	3%	3%
2 y 3	Otras formas	209.531	3%	3%	502.660	3%	3%
	Total	6.786.512	100%	100%	16.357.298	100%	100%

Fuente: CGA 2011 (DIEA).



ANEXO 2: LIMITACIONES RESPECTO DE QUIENES PUEDEN SER TITULARES DE INMUEBLES RURALES

La ley 18.092 de 7 de enero de 2007 declara de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales comprendidas en la Ley N° 16.060 (son personales las sociedades en las que interesa en forma principal la persona de los socios), sociedades agrarias y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones comprendidas en la Ley No. 16.060, de 4 de setiembre de 1989, podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias siempre que la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas. La prohibición de que las sociedades anónimas y en comanditas por acciones, cuyo capital esté representado por acciones al portador, se ve flexibilizada dado que pueden adquirir este carácter cuando el Poder Ejecutivo les da autorización para ello. El Decreto 225/007 dispone las causales por las que el Poder Ejecutivo puede otorgar la mencionada autorización.

Algunos autores entienden que la limitación no es solo del derecho de propiedad, sino también de los derechos menores, como el usufructo, ya que el legislador habla en otras disposiciones de “tenencia”. Entonces las condiciones establecidas en esos incisos abarcarán a las sociedades propietarias y también cuando hay desmembramiento o división del dominio o propiedad al nudo propietario, usufructuario y en el caso de las sociedades del tipo de las mencionadas cuando son arrendatarias de inmuebles rurales o titulares de explotaciones agropecuarias. Es decir, la prohibición abarca al propietario, y cuando hay desmembramiento del dominio abarca al nudo propietario y al usufructuario.

Por otra parte, cabe remarcar que estas prohibiciones no son aplicables a los inmuebles rurales afectados a actividades ajenas a las destinadas a la producción animal o vegetal y sus frutos o al manejo y uso con fines productivos de recursos naturales renovables. Es decir que si un inmueble rural tiene como destino una actividad industrial o turística no se le aplican estas disposiciones. Esto se debe a que la prohibición de ser titulares de inmuebles rurales y/ o explotaciones agropecuarias se basa en el interés general de conocer quiénes ejercen el derecho de propiedad o son titulares de explotaciones agropecuarias realizadas en inmuebles rurales.

La prohibición que introduce esta norma, estuvo vigente anteriormente en nuestro país por casi 35 años. El 13 de enero de 1965 fue promulgada la Ley No. 13.318, cuyos artículos 213 y siguientes declaraban de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales, prohibiendo a las sociedades anónimas, sociedades en comandita por acciones y sociedades de responsabilidad limitada la posesión, adquisición o explotación de bienes inmuebles rurales. Esta ley tuvo diferentes modificaciones y flexibilizaciones, hasta que, en el año 1999, la Ley No. 17.124 derogó todas las normas anteriormente citadas, instaurando por tanto un régimen de absoluta libertad de propiedad y explotación de inmuebles rurales. En el 2007, por la Ley 18.092, vuelven las limitaciones.

Surge de la exposición de motivos del proyecto de ley, el interés social prioritario de la función social de la tierra y que el derecho de propiedad agraria debe estar subordinado a la necesidad de

la Nación y del bien común, aspectos que sin duda deben primar sobre aquellos de índole económica.

Se han utilizado también otros fundamentos para justificar esa prohibición, como por ejemplo controlar la concentración y la extranjerización de la tierra, la identificación de los titulares a los efectos fiscales y, últimamente, la identificación de autores de posibles fraudes o delitos (p. ej. ante el “lavado” de activos provenientes del terrorismo, narcotráfico, comercialización de armas, etc.).

Con respecto a este último punto, por la ley 19.283 de 24 de setiembre de 2014 se prohíbe la tenencia de tierra con finalidades de explotación agropecuaria en todo el territorio a empresas extranjeras o instaladas en Uruguay en las que participe directa o indirectamente un estado extranjero. Por medio de esta ley se busca asegurar la soberanía y un impacto positivo de las actividades productivas en el bienestar de los uruguayos, protegiendo para ello los intereses estratégicos y de seguridad del país.