

# Transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier”: Incidencia del artículo 357 de la Ley de Urgente Consideración de 2020



Tesis de grado  
Licenciatura en Geografía  
Facultad de Ciencias  
Universidad de la República

Nombre: Juan Manuel López de Haro  
Orientador: Dr. Ismael Díaz  
Tribunal: Mag. Camila Fernández Nion, Dra. Mariela Bianco

## **Agradecimientos**

A mi familia, por ser el andamiaje de amor y apoyo incondicional fundamental para poder construir este (o cualquier otro) proyecto. A mis amigos y amigas, por la compañía, el cariño y el constante apoyo. Tengo la infinita suerte de tener demasiados para poder nombrarlos a todos. Pero sería injusto no nombrar al querido Fran, quien cometió el heroico acto de haberse tomado el día y manejado 100 kilómetros para llevarme a hacer una entrevista en la colonia “Italia”.

A los compañeros y afectos de la Facultad de Ciencias, por las tardes de estudio, los largos intercambios en pasillos y patios de la facultad, y el conocimiento compartido. En especial a Andrea, Lu, Fede, Santiago, Rodrigo y el estimado Thiago.

A Ismael, por su conocimiento, acompañamiento, apoyo y tiempo dedicado.

A Mariela y Camila, por sus comentarios que enriquecieron este trabajo.

A mis compañeros del INC, por su gran disposición para responder preguntas, acercar información y facilitar contactos que permitieron esta investigación.

A los entrevistados, por su tiempo, sus aportes y especialmente por la hospitalidad al recibirnos en sus hogares.

## Índice

Resumen	4
Introducción	5
1. Marco conceptual y antecedentes	6
1.1 Espacio, territorio y políticas públicas	6
1.2. Transformaciones en los territorios rurales uruguayos	7
1.3. Políticas públicas agrarias en Uruguay desde mitad del siglo XX	9
1.4. El Instituto Nacional de Colonización	11
1.5. Ley de Urgente Consideración (N.º 19.889, 2020)	15
1.6. Problema de investigación	16
2. Objetivos	18
3. Materiales y métodos	19
3.1. Área de estudio	19
3.2. Estrategia de investigación	20
3.2.1. Caracterización de la superficie habilitada por la LUC a escala nacional	21
3.2.2. Casos de estudio: Transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier”	24
4. Resultados y discusión	26
4.1. Caracterización de la superficie habilitada por la LUC a escala nacional	26
4.1.1. Concentración en el litoral oeste y distribución desigual a escala local	26
4.1.2. Mayor potencial agrícola relativo de la superficie habilitada por la LUC	30
4.1.3. Proporción levemente mayor de sitios de interés para la conservación ambiental por fuera del SNAP en la superficie habilitada por la LUC	40
4.1.4. Mayor dinamismo en el mercado de tierras y mayor valor por hectárea en la superficie habilitada por la LUC	44
4.1.5. Expansión poco significativa de los cultivos anuales en la superficie habilitada por la LUC	49
4.2. Transformaciones territoriales en las colonias “San Javier” e “Italia”	51
4.2.1. Acceso a la tierra: Desigualdad según forma de tenencia	51
4.2.2. Agentes estructurantes del territorio: Retiro del Estado y llegada de nuevos agricultores en la colonia “Italia”	54
	2

4.2.3. Uso e intensidad de uso del suelo: Sin cambios significativos	55
4.2.4. Rol del Estado: Dos caras de una desregulación	59
4.2.5. Incidencia de la LUC: Transformaciones inmateriales que no se expresaron en la configuración material del territorio	61
5. Conclusiones y reflexiones finales	64
6. Referencias Bibliográficas	66
7. Anexos	79
Anexo 1 - Preguntas para los casos de estudio	79
Anexo 2 - Regionales del INC	82

## Resumen

Los cambios en los vínculos de poder entre los agentes territoriales y/o de los proyectos políticos de estos, determinan transformaciones territoriales. En las últimas décadas, Uruguay ha experimentado transformaciones derivadas de la incorporación de los territorios rurales uruguayos a las cadenas globales de valor (CGV): retroceso de la ganadería, expansión e intensificación de cultivos de soja y forestación, arribo y aumento de agentes y productores extranjeros, disminución de la producción familiar y de la población rural. El Instituto Nacional de Colonización (INC) se consolidó como uno de los principales organismos encargados de implementar políticas públicas orientadas hacia la producción familiar. Con la aprobación y ratificación en referéndum de la Ley de Urgente Consideración (LUC, N.º 19.889, 2020), la superficie que estaba bajo el régimen y administración del INC disminuyó un 9,5%. El objetivo general de esta investigación fue evaluar las transformaciones territoriales en las colonias del INC “Italia” y “San Javier” a partir de la incidencia del artículo 357 de la LUC. La estrategia metodológica consistió en caracterizar, a nivel nacional, la superficie habilitada por la LUC según su potencial para el cultivo de soja y forestación, su proporción de sitios de interés para la conservación ambiental, y su evolución con respecto al precio de la tierra y los usos del suelo, para luego abordar los dos estudios de caso. El análisis reveló que las tierras habilitadas por la LUC presentan mayores proporciones de usos del suelo agrícolas, altos valores de índice CONEAT, elevada aptitud para cultivos de verano de secano, localización en regiones de altos valores de precios de compraventa, cercanía lineal a silos, puertos y planta de celulosa, ecosistemas prioritarios tipo “parque” y ecosistemas amenazados; y menor proporción de plantaciones forestales, suelos de prioridad forestal y áreas protegidas. Asimismo, la evolución del precio de la tierra mostró valores más altos para la superficie habilitada por la LUC que para la afectada por el INC en el mismo periodo y no se encontraron indicios de un aumento significativo de la agricultura. En los casos de estudio se identificaron las siguientes transformaciones territoriales para el periodo 2019-2024: aumento del precio de la tierra, desregulación estatal y mayor desigualdad del acceso a la tierra según forma de tenencia. A pesar de las transformaciones inmateriales observadas, no se identificaron transformaciones materiales significativas en las colonias analizadas. Esta tesis permitió un acercamiento a la principal política pública de acceso a la tierra en Uruguay, su vínculo con las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos años y los impactos del artículo 357 de la LUC de 2020 en el territorio.

Palabras clave: Transformaciones territoriales; políticas públicas agrarias; acceso a la tierra.

## **Introducción**

Esta tesis propone como objetivo general identificar las transformaciones territoriales en las colonias Italia y San Javier en el período 2019-2024, y evaluar su relación con la implementación del artículo 357 de la Ley de Urgente Consideración (LUC, N.º 19.889, 2020).

En la primera sección se presentan las bases conceptuales, los antecedentes y el contexto histórico en el que se enmarca la investigación. Se comienza definiendo los conceptos de espacio, territorio y políticas públicas, luego describiendo las transformaciones en los territorios rurales uruguayos para posteriormente abordar las políticas agrarias en Uruguay. Luego, se abordan las políticas del Instituto Nacional de Colonización (INC) y su marco normativo, decantando en el problema de investigación, para finalmente dar lugar a la presentación de los objetivos generales y específicos que conforman la segunda sección.

En la tercera sección se describen los materiales y métodos utilizados, comenzando con la descripción del área de estudio y luego de la estrategia metodológica. La estrategia se basó en la creación de un proyecto SIG que sistematizó datos del INC junto con información espacial de libre acceso a escala nacional para posteriormente abordar los casos de estudio mediante entrevistas. La cuarta sección, corresponde a la presentación de los resultados y a la discusión, donde se analizan los resultados de acuerdo con la base conceptual y los antecedentes planteados. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones y reflexiones finales de la tesis.

## **1. Marco conceptual y antecedentes**

### **1.1 Espacio, territorio y políticas públicas**

El espacio, punto de partida para la concepción de territorio, se define como un conjunto indisociable entre los objetos geográficos y las acciones sociales (Santos, 1996). Compone una realidad relacional, en la que no se reduce solo a objetos, sino a la relación entre los objetos y las acciones. Por un lado, los objetos son todo lo que existe en la superficie de la tierra, ya sea de origen natural o como resultado de la acción de la historia humana. Mientras que las acciones son la creación y utilización de esos objetos con el propósito de cubrir una necesidad que puede ser natural o creada (Santos, 1996). A diferencia de la concepción absoluta del espacio —que entiende su existencia en sí mismo, y por lo tanto posee una estructura propia—, y de la concepción relativa —que considera entender al espacio sujeto a la existencia y a la relación entre sí de los objetos—, la concepción relacional entiende que el espacio existe en el interior de los objetos representando relaciones con otros objetos (Harvey, 1973). Desde esta concepción, se plantea una condición dialéctica del espacio en la que los objetos y las acciones intervienen en su producción. Por un lado, el sistema de objetos condiciona a las acciones que se suceden en el espacio y por otro, las acciones dan lugar a la creación de nuevos objetos (Santos, 1996). Es así que en la relación dialéctica el espacio se transforma.

Un espacio se “territorializa” cuando un actor se apropia concreta o abstractamente del espacio (Raffestin, 1993). El territorio trata las relaciones de dominación y apropiación del espacio por la sociedad. Las relaciones de dominación conforman procesos económicos-políticos, mientras las relaciones de apropiación se dan en el campo simbólico-cultural de las formas-contenidos asignados por los sistemas sociales (Haesbaert, 2004). Un territorio, al ser creado por la sociedad y responder a relaciones sociales, está en constante conflicto y no debe considerarse como una singularidad debido a sus características de multidimensionalidad —dimensión política, social, ambiental, cultural, económica, etc.— y multiescalaridad —escala local, regional, nacional e internacional— (Fernandes, 2009).

Para comprender al territorio como una pluralidad, Fernandes (2009) plantea dos formas de territorio que son inseparables entre sí: el territorio material formado en el espacio físico y el inmaterial formado en el espacio social a partir de pensamientos, conceptos, teorías e ideologías. La configuración material de los territorios está antecedida por una relación de poder que se sustenta en el territorio inmaterial, donde se despliegan las ideologías e intencionalidades. Asimismo, basándose en la multidimensionalidad de los territorios, Fernandes (2009) propone tres tipos de territorios materiales: El primer territorio o

territorio del Estado —el espacio de gobernanza—, el segundo territorio —propiedad individual, colectiva o comunitaria— y el tercer territorio conformado por otros tipos de relaciones de poder. Es en el primer territorio donde adquieren importancia las políticas públicas, es decir “... todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no” (Dye, 2017, p. 1), acciones u omisiones que se llevan adelante con los objetivos de regular el comportamiento, organizar las burocracias, distribuir beneficios, recaudar impuestos, o todo esto a la vez (Dye, 2017). Las distintas políticas públicas forman diferentes modos de desarrollo, los cuales producen conflictualidades generando disputas tanto en el plano inmaterial como material del territorio (Fernandes, 2008).

El enfoque sobre la gobernanza en el territorio por parte de las políticas públicas ha cambiado a lo largo del tiempo en América Latina, acompañando y modelando las dinámicas territoriales según las lógicas productivas dominantes (Manzanal, 2017). Desde la década de 1960 hasta la década del 1990, se desarrollaron políticas públicas donde el Estado ejercía un rol de “gestor ejecutor autónomo y omnipresente de una política descendente” (Manzanal, 2017, p. 13). Es a partir de la década de 1990 cuando cambia de enfoque y el Estado pasa a compartir la toma de decisión con un conjunto de actores públicos y privados que participan en la gestión de políticas públicas de manera más flexible. Debido a que el Estado empieza a tomar menos protagonismo en el diseño e implementación de las políticas públicas cediendo parte de su poder ante actores privados, el cambio de enfoque implica cambios en las relaciones de dominación en el territorio. Los cambios entre los agentes que ejercen la soberanía sobre un territorio conforman transformaciones territoriales (Ramírez, 2016). Este proceso descrito por Manzanal (2017) en América Latina, al conformar un cambio entre los agentes territoriales, implicó transformaciones en los territorios.

## **1.2. Transformaciones en los territorios rurales uruguayos**

En las últimas dos décadas del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, Uruguay fue objeto de cambios políticos que lo transformaron en un territorio eficiente con el fin de recibir inversiones extranjeras directas (IED) (Achkar et al., 2008). La coyuntura mencionada junto con la llegada efectiva de las inversiones generaron las siguientes transformaciones en los territorios rurales uruguayos: el retroceso de la ganadería (Childe Pereira et al., 2020; Arbeletche, 2016), la rápida expansión de los cultivos de soja y forestación (Gazzano et al., 2019; Domínguez et al., 2018), la intensificación del uso del suelo asociado a la agricultura (Gazzano et al., 2019; Diaz et al., 2018), el aumento de productores extranjeros (Carámbula, 2015; Oyhançabal y Narbondo, 2018; Diaz et al., 2023), la disminución de la



producción familiar (Childe Pereira et al., 2022, Domínguez et al., 2018) y de la población rural dispersa (Piñeiro y Cardelliac, 2014; INE, 2023).

En lo que refiere a los usos del suelo, la superficie de soja aumentó de 30.000 a 1.010.000 de hectáreas de 2000 al 2023, con un máximo de 1.334.000 hectáreas para el cultivo 2014/2015, mientras que la forestación creció de 190.000 hectáreas a más de un millón en el periodo 1990-2022 (Achkar y Díaz, 2017; DIEA, 2015; DIEA, 2024b). A su vez, el avance de la agricultura estuvo asociado a la inclusión de cambios técnicos: siembra directa, cultivos transgénicos, plaguicidas, herbicidas, agricultura continua y aumento de la utilización de maquinaria agrícola (Arbeletche et al., 2012; Oyhantcabal y Narbono, 2011).

Los cambios en los usos del suelo fueron impulsados por el agronegocio, entendido como la producción de commodities orientada hacia los mercados globales (Gras y Hernandez, 2013). Tanto actores económicos nacionales como extranjeros, motivados por los altos precios de las materias primas en el mercado internacional, generaron impactos sobre la propiedad de la tierra (Carámbula, 2015). Esta producción de commodities orientada a los mercados globales conforma el agronegocio, el cual puede estar presente como actor o como lógica productiva (Gras y Hernandez, 2013). En el periodo 2000-2019 se comercializaron 8,5 millones de hectáreas<sup>1</sup> con un promedio anual que osciló entre 150.000 y 800.000 hectáreas por año, con un pico máximo en 2006 de más de 800.000 hectáreas (Díaz et al., 2023). También fueron arrendadas 15 millones de hectáreas, registrando picos de más de 1 millón de hectáreas en 2008 y 2010 (Díaz et al., 2023). Se estima que un 40% de la tierra en Uruguay cambió de dueño durante el periodo 2000-2013, las explotaciones de más de 1.000 hectáreas de extensión pasaron de 4.034 a 4.138, mientras que las de entre 1 y 99 hectáreas disminuyeron de 36.045 a 24.931 en el periodo 2000-2011 (Carámbula, 2015). En 2021, la empresa Forestal Oriental S.A concentraba 158.000 hectáreas en tenencia y 112.000 hectáreas en arrendamiento, en tanto que Montes del Plata concentraba 155.00 hectáreas en tenencia y 70.000 hectáreas en arrendamiento, dos empresas forestales que acapararon más de 495.000 hectáreas (OCAU, 2021). Además de concentrarse, la propiedad de la tierra tendió a anonimizarse: la superficie en propiedad de las personas físicas disminuyó 2,15 millones de hectáreas mientras que la superficie en propiedad de sociedades anónimas aumentó 2,1 millones de hectáreas entre 2000 y 2020 (Oyhantçabal, 2021).

La concentración de la propiedad junto con la gran demanda de arrendamiento de tierra para la producción de soja presionaron en alza el valor de la tierra (Carámbula, 2015). El precio promedio compraventa creció un 922% entre 2002 (385 USD/ha) y 2014

---

<sup>1</sup> En esta cifra se incluye tierra que pudo haber sido vendida más de una vez.

(3.934 USD/ha) para luego estabilizarse cercano a los 3.300 USD/ha (Díaz et al., 2023). Por otra parte, el valor promedio de arrendamientos también tuvo un pico máximo en 2014 superando los 3.500 USD/ha pero luego descendiendo hasta los 2.600 USD/ha para el año 2019 (Díaz et al., 2023). El gran aumento del valor de la tierra tanto en compraventas como en arrendamientos, hicieron más difícil la resistencia de la producción familiar (Guedes, 2021).

En cuanto a los cambios socio-económicos, en el periodo 2000-2013, el conjunto de ingresos de los asalariados y los productores familiares cayó de un 40% a un 24% del Valor Agregado Bruto Agropecuario, mientras que los ingresos del capital pasaron de un 40% a un 53% (Narbondo et al., 2014). La cantidad de unidades de producción familiar disminuyó, de 32.692 en 2000 a 25.285 en el 2011, según datos del censo general agropecuario. Posteriormente, tomando en cuenta al registro de productores familiares del MGAP, la cantidad pasó de 22.858 a 16.321 en el periodo 2014-2024 (Sganga et al., 2014; Presidencia, 2024). Por su parte, la población rural dispersa también disminuyó, pasando de 291.686 habitantes en 1996 a 142.753 en 2023 (Piñeiro y Cardelliac, 2014; INE, 2023).

A su vez, estas transformaciones han tenido sus impactos ambientales en suelos, aguas y biodiversidad. La intensificación en la agricultura —que implicó la utilización de paquetes tecnológicos de siembra directa que incluían fertilizantes, plaguicidas y semillas transgénicas y la expansión de la agricultura hacia zonas con otros usos del suelo— tuvo como consecuencia un aumento de los riesgos de erosión y degradación de los suelos y a su vez una mayor contaminación de los cursos de agua por las elevadas cargas de nutrientes y plaguicidas (Tiscornia et al., 2014; Delbene, 2018; Soutullo et al., 2020). Por otra parte, como consecuencia del aumento de la superficie destinada a la forestación, se han registrado alteraciones físico-químicas en suelos y cambios en el ciclo hidrológico que afectaron los caudales de las cuencas forestadas (Céspedes-Payret et al., 2012; Silveira y Alonso, 2009; Silveira et al., 2016). El avance de estos dos cultivos tuvo su impacto en los servicios ecosistémicos vinculados a la biodiversidad, al agua y al carbono (Gallego, 2024).

### **1.3. Políticas públicas agrarias en Uruguay desde mitad del siglo XX**

Estas transformaciones de los territorios rurales uruguayos se produjeron en el marco de una modernización conservadora en el que las políticas públicas buscaron el crecimiento de la producción agropecuaria sin modificar la estructura agraria (Santos da Cunha et al., 2019). Durante la última dictadura cívico-militar (1973-1985), la política de desarrollo rural tuvo un enfoque neoliberal orientado hacia los mercados internacionales, que no consideró a la producción familiar, la cual se vio profundamente afectada (Vassallo, 2001). A partir del retorno a la democracia (1985), los gobiernos del Partido Nacional (PN) y

Partido Colorado, y luego los gobiernos del Frente Amplio (FA) modificaron y promulgaron leyes que prepararon al país para las IED orientadas a la producción de commodities: La Ley de promoción y desarrollo de las zonas francas (N.º 15.921, 1987), la Ley de promoción de la forestación (N.º 15.939, 1987), la Ley de arrendamientos (N.º 16.223, 1991), la Ley de fondos de inversión (N.º 16.774, 1996), Ley de fideicomisos (N.º 17.703 2003), la Ley de promoción de inversiones (N.º 16.906, 1998), la Ley de sociedades anónimas, titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias (N.º 18.092, 2007) y la Ley de riego (N.º 16.858, 2017) (Piñeiro y Cardelliac, 2017; Diaz et al., 2023; Piñeiro, 2014). Estas reformas, que mostraron una continuidad a pesar de los cambios de gobierno, provocaron cambios estructurales en el campo uruguayo (Carámbula, 2015).

Los gobiernos del FA (2005-2020) asumieron dos roles en cuanto a su política agraria, el primero, que marcó una continuidad con los gobiernos anteriores, fue estimular la expansión del agronegocio y la inversión de capitales nacionales y extranjeros; mientras que el segundo consistió en generar políticas compensatorias para los trabajadores asalariados rurales y productores familiares (Piñeiro y Cardelliac, 2017). Los productores familiares son sujetos sociales definidos por las relaciones sociales de producción, y se caracterizan por el uso predominantemente mano de obra familiar (Piñeiro, 2004). Este tipo de producción se define a su vez por la integración de las actividades productivas y domésticas, y por tener una racionalidad económica propia que difiere de la racionalidad de la producción empresarial<sup>2</sup> (Rossi y Figari, 2008).

Las principales instituciones que llevaron adelante políticas de apoyo a la producción familiar fueron el MGAP y el INC. En 2008, el MGAP promovió la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) con el objetivo de promover la integralidad y transversalidad de las políticas públicas de desarrollo rural, fundamentalmente las dirigidas hacia la producción familiar (Mascheroni y Riella, 2020). A efectos de aplicar políticas públicas diferenciadas, el MGAP comenzó a llevar un registro de explotaciones familiares (2009), basándose en 4 características: Extensión y productividad del suelo, cantidad de trabajo asalariado, residencia e ingresos extraprediales. En cuanto a la extensión y productividad del suelo, se fijó una extensión máxima de 500 hectáreas para un índice Coneat de 100 en cualquier forma de tenencia, bajo esta relación se permitirá más cantidad de superficie si el índice es menor y viceversa. La cantidad de trabajadores asalariados debe ser como máximo dos trabajadores permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 al año). A su vez, los productores y productoras deben residir en un radio no menor a

---

<sup>2</sup> El modelo empresarial del agro se basa en las premisas fundamentales de que la explotación agropecuaria es una empresa como cualquier otra y que el objetivo de todo productor es maximizar su función de utilidad (Rossi y Figari, 2008).

50 kilómetros de la explotación y sus ingresos extraprediales no pueden superar los 14 BPC de promedio mensual (MGAP, 2016a).

Con la creación del registro de productores familiares (2009) se contribuyó a la delimitación del objetivo de las políticas y se facilitó el acceso a fondos de emergencia, seguros, financiamientos, exoneraciones, tratamientos diferenciados y beneficios por el déficit hídrico y por la pandemia (OCAU, 2021). La DGDR se encargó de financiar obras, inversiones y asistencia técnica alcanzando casi la mitad de los productores familiares registrados en el periodo 2008-2018, buscando fortalecer las organizaciones de la ruralidad y apoyar los rubros predominantes de la agricultura familiar con objetivos de desarrollo sustentable y sostenible (Mascheroni y Riella, 2020; OCAU, 2021). Otra política importante fue el inicio del trabajo territorial a nivel municipal con la creación de las mesas de desarrollo rural (MDR), conformadas por representantes de los productores familiares, así como de otras organizaciones rurales, sindicatos rurales, organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos que brindan servicios a la población rural (Mascheroni y Riella, 2020; Arbeletche et al., 2019).

Por su parte, el INC pasó de tener bajo afectación de la ley N.º 11.029 una superficie de 473.308 hectáreas en 2005 a tener 615.534 hectáreas en 2020, adjudicando un total de 139.144<sup>3</sup> hectáreas en el periodo 2005-2019, privilegiando la entrega en régimen de arrendamiento y a emprendimientos asociativos (Piñeiro y Cardeliac, 2017; INC, 2020; INC y IICA, 2007).

#### **1.4. El Instituto Nacional de Colonización**

El INC es el principal organismo que se encarga de llevar adelante las políticas públicas de acceso a la tierra orientadas a la producción familiar, con énfasis en la función social de la tierra (Díaz, 2015). Actualmente las tierras afectadas al INC representan el 3% de la superficie total del país y el 19% del área ocupada por la producción familiar (INC, 2024). A pesar de su importancia en la cantidad de superficie destinada a la producción familiar, el INC está lejos de poder cubrir la demanda de tierra. Se estima que para 2017 solo pudo hacer frente al 20% de la demanda de unidades de producción familiar y al 30% de los emprendimientos asociativos (Toledo et al., 2017).

La colonización es definida por la Ley de Creación del INC (1948) como “el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella 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” (N.º 11.029, 1948). El INC

---

<sup>3</sup> Incluye superficie que pudo haber sido adjudicada más de una vez.

define como su principal función social “...la adjudicación de tierras para el asentamiento y explotación de los/as colonos/as con el objetivo de mejorar el bienestar de la población rural” (INC, 2022a, p. 5).

Previo al primer gobierno del Frente Amplio, las políticas del INC se caracterizaron por un modelo tradicional de colonización basado en la parcela individual, la propiedad como forma de tenencia y el trabajo familiar, con una producción orientada hacia el cultivo de chacra agrícola y un escaso énfasis en la integración, tanto al interior de las colonias como en su articulación con las agroindustrias y con el Estado (Fernández, 2020). A partir de 2005, se impulsó el nuevo modelo de colonización, que implica parcelas adjudicadas a colectivos, promoción a experiencias asociativas, priorización de asalariados rurales, productores familiares o una combinación de ambas (Fernández, 2020). El nuevo modelo promueve la permanencia en el campo de productores familiares y asalariados rurales generando aumento en la capacidad de trabajo, ahorros en costos, comercialización más eficiente y mayor integración. No obstante, debe enfrentar limitaciones vinculadas a aspectos de una cultura productiva individualista y a problemas de convivencia entre los productores asociados (Rodríguez y Rodríguez, 2022; Rodríguez D’Avila, 2013; Ferreira Chaves, 2013; Buenahora, 2022; Repetto, 2013).

Actualmente el INC posee 547.873 hectáreas distribuidas en todos los departamentos del país (2024) (Figura 1.1). Entre las tierras adjudicadas, existen 2.974 unidades de producción familiar (explotación agropecuaria con 1 o 2 titulares) y 310 unidades de producción asociativas (explotación agropecuaria con 3 o más titulares)<sup>4</sup> (INC, 2024). La ley N.º 11.029 (1948) prevé distintas formas de adjudicar la tierra a los colonos: en arrendamiento, disfrute precario, aparecería, enfiteusis o en propiedad. Actualmente el 70% de la superficie afectada al INC (386.137 hectáreas) está en propiedad del INC, mientras que el 30% restante (161.736 hectáreas) es propiedad de los colonos (INC, 2024). Las tierras adjudicadas en propiedad a los colonos tienen restricciones definidas por el marco normativo de colonización (Figura 1.2). La normativa establece obligaciones que deben cumplir los colonos propietarios: con respecto al cumplimiento de pagos, a la residencia de los colonos en relación al predio<sup>5</sup>, al ajuste de la producción a normas generales, a la aseguración de sus cultivos y a aceptar las normas que establezca el INC sobre

---

<sup>4</sup> Las definiciones de unidad de producción familiar y asociativa son internas del INC, definidas en función de la cantidad de titulares de una fracción. No se corresponden necesariamente con otras concepciones como la definición de productor familiar del MGAP

<sup>5</sup> En el artículo 358 de la LUC (2020) se realizó una modificación que permite hacer excepciones ante este inciso.

conservación de suelo, erradicación de malezas y destrucción de todo agente nocivo (artículos 18 y 61).

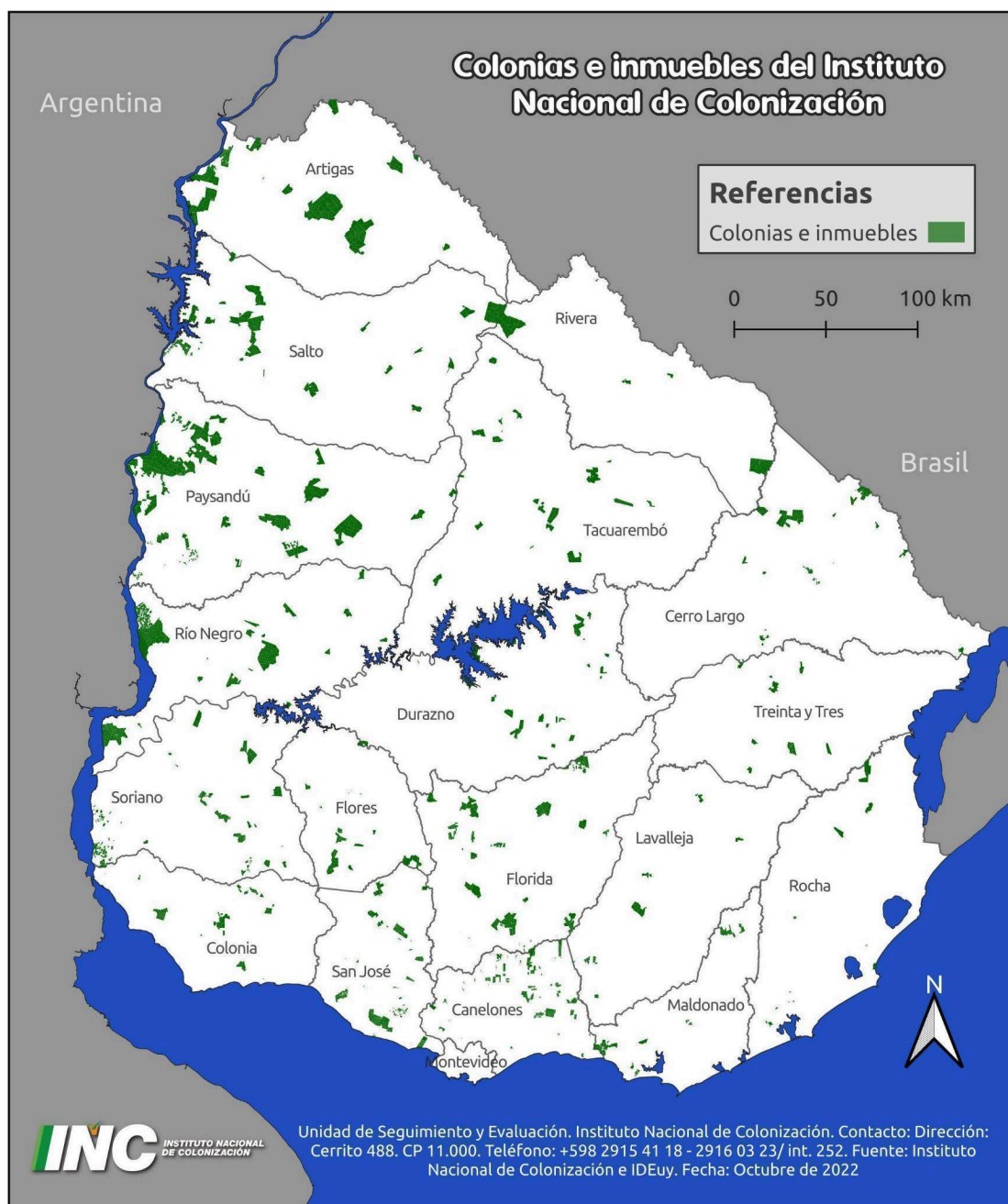


Figura 1.1. Colonias e inmuebles del INC. Extraído de INC (2022).

Asimismo, en el artículo 18 de la ley N.º 11.029 se describe que los colonos propietarios deben cumplir con las siguientes obligaciones: destinar hasta el 20% de la explotación en predios de cultivo de plantas forrajeras, conservar o poblar forestalmente la ribera de los cursos fluviales cuando esa defensa sea necesaria, no roturar los terrenos con pendiente pronunciada salvo excepciones que establezca la reglamentación, destinar hasta el 40% del área a 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 organizadas de acuerdo con el artículo 15<sup>6</sup>. La normativa entra en vigor si el directorio del INC así lo dispone (Figura 1.2). Además, según detalla el artículo 70, los predios en propiedad de colonos que deseen vender su campo deben previamente solicitar autorización al directorio del INC (Fernández, 2020). La centralidad del Estado en la gestión de las tierras que comprenden territorios del INC, aun cuando se trata de tierras en propiedad de los colonos, se pueden interpretar dentro del enfoque de políticas públicas que predominó en América Latina hasta la década de 1990 de acuerdo con Manzanal (2017).

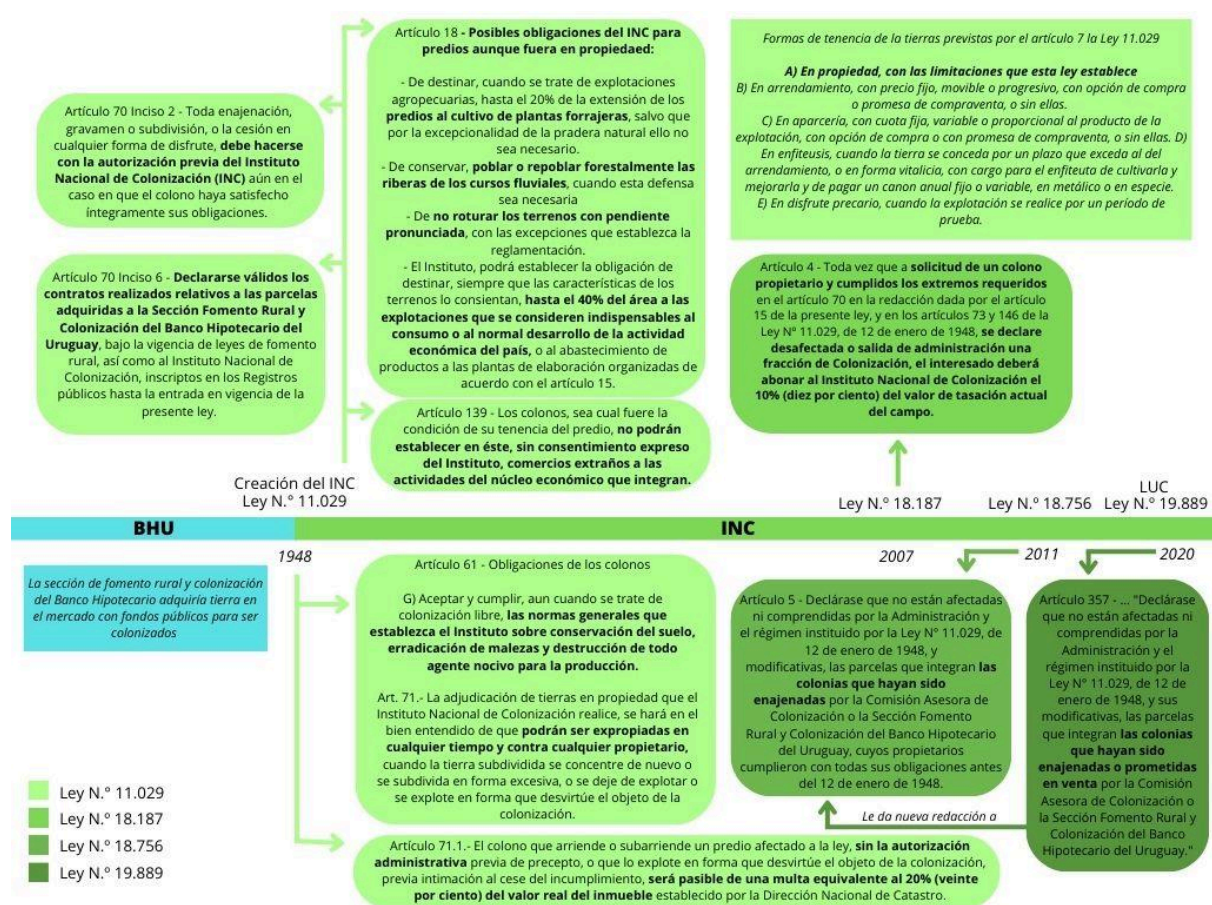


Figura 1.2. Esquema de legislación sobre tierras del INC en propiedad de los colonos. Elaboración propia. Fuente: Recopilación Normativa del INC (2022).

En la creación del INC, se incorporaron a la órbita del organismo las tierras que habían sido adquiridas previamente bajo el régimen de la sección de fomento rural y colonización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y que por lo tanto quedaron sujetas a obligaciones previstas para los colonos propietarios (N.º 11.029, 1948). Esta

<sup>6</sup> El artículo 15 de la ley N.º 11.029 define que el instituto pueda proceder a la instalación de las plantas de elaboración en colonias agroindustriales (lecheras, vinícolas, textiles, aceiteras, azucareras, etc.).



reglamentación retroactiva generó cuestionamientos por parte de propietarios y dirigentes del PN debido al menor valor de mercado de los campos afectados (En Perspectiva + VIDEO, 2022; Díaz, 2015), lo que derivó en la inclusión del artículo 357 de en la LUC, aprobada con la llegada del PN al gobierno en 2020 (En Perspectiva + VIDEO, 2022).

### **1.5. Ley de Urgente Consideración (N.º 19.889, 2020)**

Desde la creación del INC, la alternancia entre los gobiernos reformistas y liberal-conservadores tuvo su expresión en las políticas del instituto. Por un lado, los gobiernos reformistas potenciaron la compra de tierras por parte del INC, priorizando a los sectores menos favorecidos del agro y al arrendamiento como forma de tenencia de la tierra. Asimismo, los gobiernos liberal-conservadores congelan la compra de tierras y priorizan la propiedad privada como forma de tenencia (Juncal Pérez, 2023).

El gobierno que asumió en 2020, liderado por el PN y presidido por Luis Lacalle Pou, utilizó el mecanismo constitucional de la creación de una Ley de Urgente Consideración. Este mecanismo implicó que el proyecto de ley sea enviado al parlamento con un plazo establecido para tratarlo, y que de si la discusión queda trunca, se apruebe sin acuerdo parlamentario. La LUC de 2020 tuvo 476 artículos, de los cuales dos fueron referidos al INC: los números 357 y 358. El artículo 358 refiere a la residencia de los colonos, flexibilizando la radicación de los mismos fuera de la colonia. Por otra parte, el artículo 357 desafectó a todas las parcelas del INC que integraban las colonias prometidas en venta por la comisión asesora de colonización o la sección de fomento rural y colonización del BHU previo a la creación del INC. Previamente, la ley N.º 18.756 (2011) desafectó a las parcelas que fueron enajenadas previamente a la creación del INC. La nueva redacción de la mencionada ley otorgada por el artículo 357 de la LUC desafectó también las parcelas prometidas en venta. En consecuencia, quedaron exentas de las reglamentaciones de la ley N.º 11.029 las parcelas habían sido vendidas o prometidas en venta a los colonos previamente a la creación del INC (1948), pero habían quedado afectadas por la ley N.º 11.029 (artículo 70 de redacción original). De esta manera, con la aprobación de la LUC, el 9,5% de las tierras que se encontraban afectadas por la ley N.º 11.029 quedaron por fuera de la órbita del INC (INC, 2022).

*“Sustitúyese el inciso primero del artículo 5º de la Ley N.º 18.756, de 26 de mayo de 2011, por el siguiente: “ARTÍCULO 5º.- Declárase que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley N.º 11.029, de 12 de enero de 1948, y sus modificativas, las parcelas que integran las colonias que hayan sido enajenadas o prometidas en venta por la Comisión Asesora de Colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. (Artículo 357 de la Ley de Urgente Consideración (N.º 19.889, 2020)”*



Los dos artículos referidos al INC y 135 artículos de la LUC fueron llevados a un referéndum revocatorio, impulsado por la recolección de firmas de varias organizaciones sociales y sectores políticos de la oposición en marzo de 2022. El recurso no logró los votos necesarios para su derogación. Previamente al acto electoral, el Observatorio de la Cuestión Agraria Uruguay (OCAU) realizó un informe coyuntural buscando contribuir con el debate público (OCAU, 2022). Se trató de un análisis de los impactos territoriales de la LUC en los predios de colonización, analizando los dos artículos que refieren al INC.

En cuanto a las consecuencias del artículo 357, se analizó la localización de la superficie desafectada por el cambio normativo en función del precio de la tierra y de su potencial para la agricultura de secano y la silvicultura, buscando verificar y problematizar la hipótesis de que la superficie que dejó de estar afectada a la ley N.º 11.029 (superficie habilitada por la LUC<sup>7</sup>) tendría inserción directa en el mercado agroindustrial (OCAU, 2022). El informe concluye que la superficie habilitada por la LUC presenta un precio de mercado muy por encima del promedio nacional, que un 85% de estas fracciones<sup>8</sup> tendrían potencial para ser absorbidas por la agricultura agroindustrial y que las colonias que tendrán mayor incidencia de la silvicultura serían “Baltasar Brum”, “Las Delicias”, “19 de Abril”, “OFIR” y “San Javier”. De esta manera, el documento elaborado por OCAU (2022) sostiene que las tierras habilitadas por la LUC tendrán inserción directa en el mercado agroindustrial.

## **1.6. Problema de investigación**

Las tierras administradas por el INC corresponden a territorios de la producción familiar donde el Estado toma decisiones con respecto al valor de la tierra, el tipo de productor, la subdivisión de los predios y su orientación productiva. Entonces, el control estatal de esta superficie, afecta el desarrollo de las transformaciones territoriales registradas a escala nacional en las últimas décadas. Considerando el cambio normativo introducido por el artículo 357 y el potencial agroindustrial de la superficie habilitada, se establecen condiciones para que se produzcan o intensifiquen transformaciones territoriales en la superficie habilitada por la LUC. Retomando la concepción de Ramírez (2016), la salida de la superficie habilitada por la LUC de la órbita del INC conforma cambios en los vínculos de poder entre agentes (Estado, productores familiares, agronegocio) que ejercen

---

<sup>7</sup> Se optó por referirse a la superficie que dejó de estar afectada a la ley N.º 11.029 como consecuencia del artículo 357 de la LUC como “superficie habilitada por la LUC” debido a que es la terminología que utiliza el INC.

<sup>8</sup> Unidad de superficie interna mínima del INC.

la soberanía en el territorio generando un escenario de transformaciones territoriales. El cambio normativo introducido por el artículo 357 de la LUC generó modificaciones en lo que Fernandes (2009) describe como territorio inmaterial. Las intencionalidades del Estado en el territorio se modifican a partir de que la reglamentación del INC se retira de parte de la superficie que hasta entonces se encontraba bajo su órbita y, por lo tanto, se generan condiciones para que existan transformaciones territoriales. En este marco, la presente investigación se propone evaluar las transformaciones territoriales por la incidencia del artículo 357 de la LUC a través de dos estudios de caso, las colonias “Italia” y “San Javier” (Figura 1.3).

La elección de estas dos colonias se justifica por el interés de abarcar dos escenarios distintos que pudieran conformar procesos disímiles. La colonia “Italia” ubicada en el departamento de San José y con un porcentaje muy alto de superficie habilitada por la LUC, y la colonia “San Javier” ubicada en el departamento de Río Negro con proporciones similares de superficie habilitada por la LUC, superficie de colonos propietarios y de colonos arrendatarios. El periodo abordado comienza en 2019 (año previo a la aprobación de la LUC) y se extiende hasta 2024 con el fin de evaluar si el cambio normativo generó transformaciones territoriales, abarcando la totalidad del proceso de aprobación de la ley y ratificación de la misma en el referéndum.

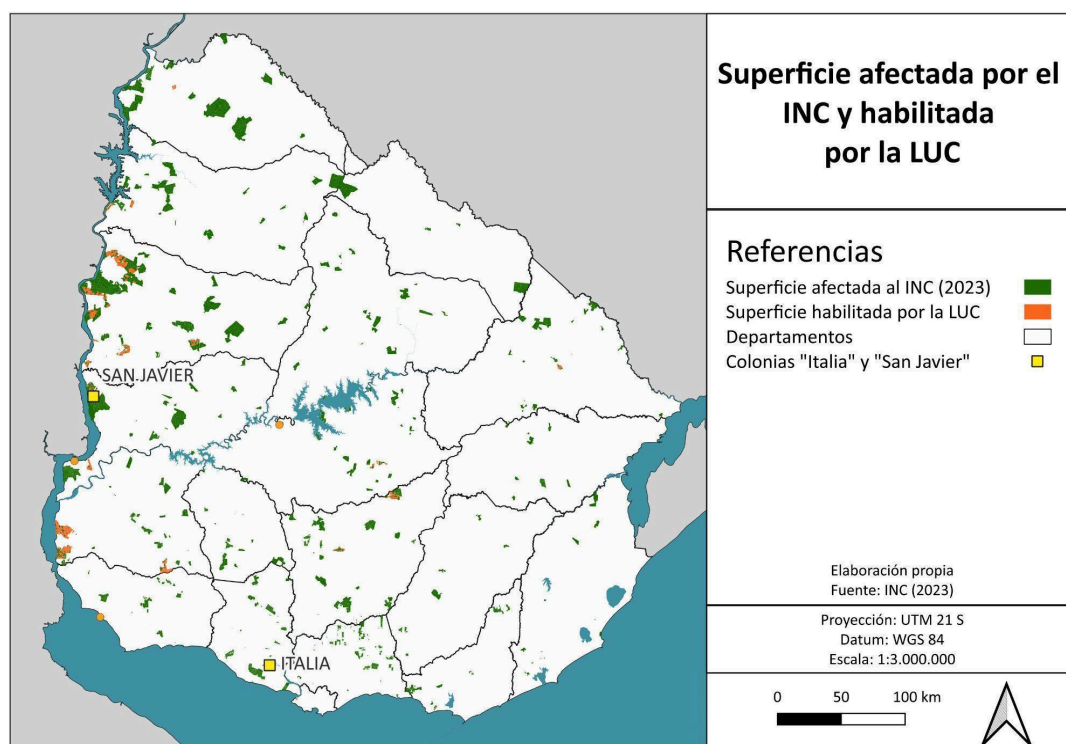


Figura 1.3. Distribución espacial de la superficie afectada por el INC, habilitada por la LUC y localización de las colonias “Italia” y “San Javier”.

El cambio normativo generó condiciones favorables para las siguientes transformaciones territoriales: un aumento del precio de la tierra, cambios en uso del suelo y sus impactos ambientales asociados (OCAU, 2022). En este contexto, la presente tesis busca responder las siguientes preguntas: a) ¿La superficie habilitada por la LUC tiene potencial para ser incorporada al mercado agroindustrial de soja y forestación? b) ¿Qué proporción de la superficie habilitada por la LUC presenta interés para la conservación ambiental?, c) ¿Ha variado el precio de la tierra en las colonias con superficie habilitada por la LUC? d) ¿La habilitación de superficie por la LUC ha generado cambios en los usos de suelo? e) ¿La LUC ha provocado transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier”?

## **2. Objetivos**

El objetivo general de esta tesis es identificar transformaciones territoriales en las colonias Italia y San Javier en el período 2019-2024, y evaluar su relación con la implementación del artículo 357 de la Ley de Urgente Consideración (N.º 19.889, 2020).

Se plantean como objetivos específicos:

1. Georreferenciar y caracterizar en términos ambientales y productivos la superficie del INC habilitada por el cambio normativo del artículo 357 de la LUC (2020).
2. Analizar la evolución del precio de la tierra y de los usos del suelo en la superficie afectada por el INC y la superficie habilitada por el artículo 357 de la LUC (2020) durante el periodo 2019-2023.
3. Analizar cambios en los agentes estructurantes del territorio, el rol del Estado, el acceso a la tierra y los usos e intensidad del suelo en las colonias “Italia” y “San Javier” en el período 2019-2024.

### 3. Materiales y métodos

#### 3.1. Área de estudio

En 2022<sup>9</sup>, el INC afectaba 544.396 hectáreas en todo el territorio nacional. Del total de esa área, el 71% se encontraba en propiedad del INC y el 29% en propiedad de los colonos (INC, 2022a). La superficie habilitada por la LUC fue identificada como el 9.5% del total previo a la norma, y está distribuida de manera desigual en el territorio nacional (Figura 3.1).

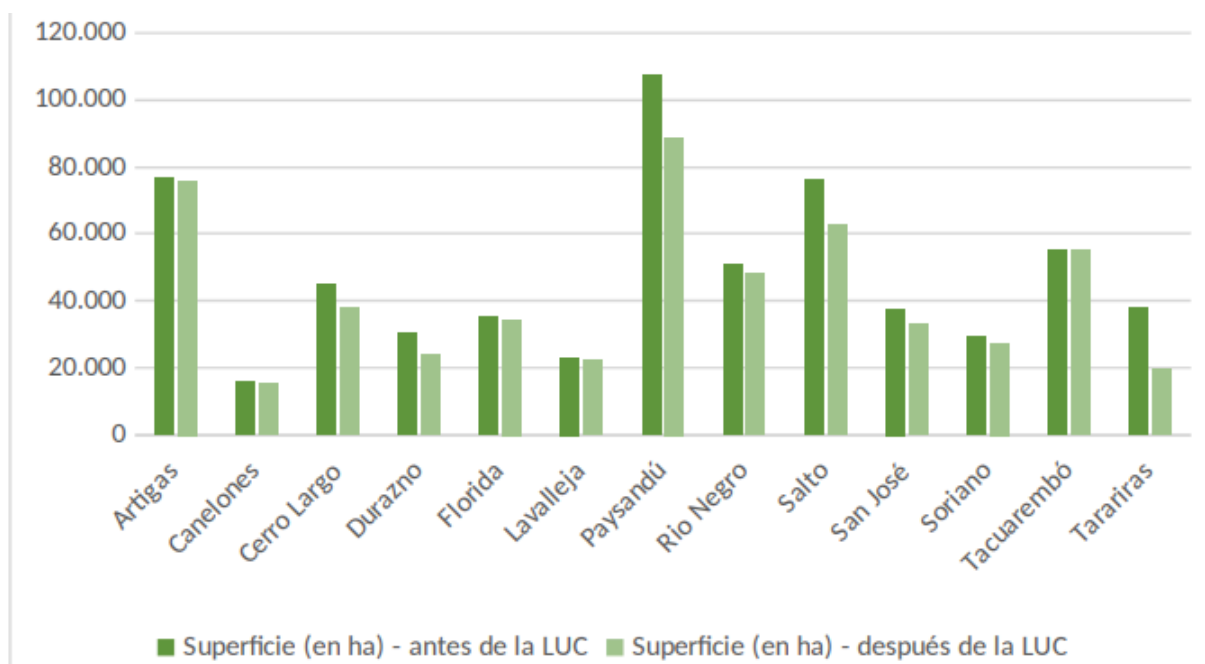


Figura 3.1. Gráfico comparativo de superficie del INC antes y después de la LUC por regional<sup>10</sup> (N.º 19.889, 2020) . Fuente: Extraído de INC (2022).

Las colonias seleccionadas para los casos de estudio corresponden al modelo tradicional de colonización, caracterizado por el parcelamiento individual con tendencia a la tenencia como propietario, basado en el trabajo familiar y con escaso énfasis de integración colectiva de la colonia, y de esta con la agroindustria y el Estado (Fernández, 2020). La colonia “Italia” se encuentra en la zona sureste del departamento de San José (Figura 3.2). Previo a la LUC, la conformaban 316 fracciones con una extensión de 5.056 hectáreas. La LUC habilitó 253 de esas fracciones que equivalen a 3.894 hectáreas. Del total de fracciones, 235 están conformadas al menos parcialmente por tierras aptas o muy aptas

<sup>9</sup> Año en el que se ratifica la LUC en el referéndum y existen datos de superficie habilitada por la LUC en el Documento 1 de Datos Globales del INC (INC, 2022).

<sup>10</sup> Unidades de gestión territorial del INC. (Anexo 2)

para la agricultura de secano según el MGAP (2016). El valor promedio de compraventa de tierra del departamento de San José en el año 2019 fue de 3.941 USD/ha (DIEA, 2020a).

Por su parte, la colonia “San Javier” se localiza en el noroeste del departamento de Río Negro (Figura 3.2). Previo a 2020 la conformaban 166 fracciones, con una extensión de 4.767 hectáreas, de las cuales 45 fueron habilitadas por la LUC abarcando 1.326 hectáreas. Dentro del total de fracciones que quedaron afectadas al INC, 40 se encuentran en régimen de arrendamiento y 35 en propiedad de los colonos. Contemplando la aptitud de los suelos, 95 fracciones están, al menos parcialmente, conformadas por tierras aptas o muy aptas para cultivos de verano de secano según el MGAP (2016). En lo que refiere al potencial uso para plantaciones forestales, 51 fracciones se encuentran al menos parcialmente comprendidas por suelos de prioridad forestal. A su vez, la colonia se encuentra aproximadamente a 100 kilómetros por carretera de la planta de celulosa UPM de Fray Bentos. Con referencia al valor de la tierra, el valor promedio de compraventa del departamento de Río Negro en 2019 fue 5.208 USD/ha.

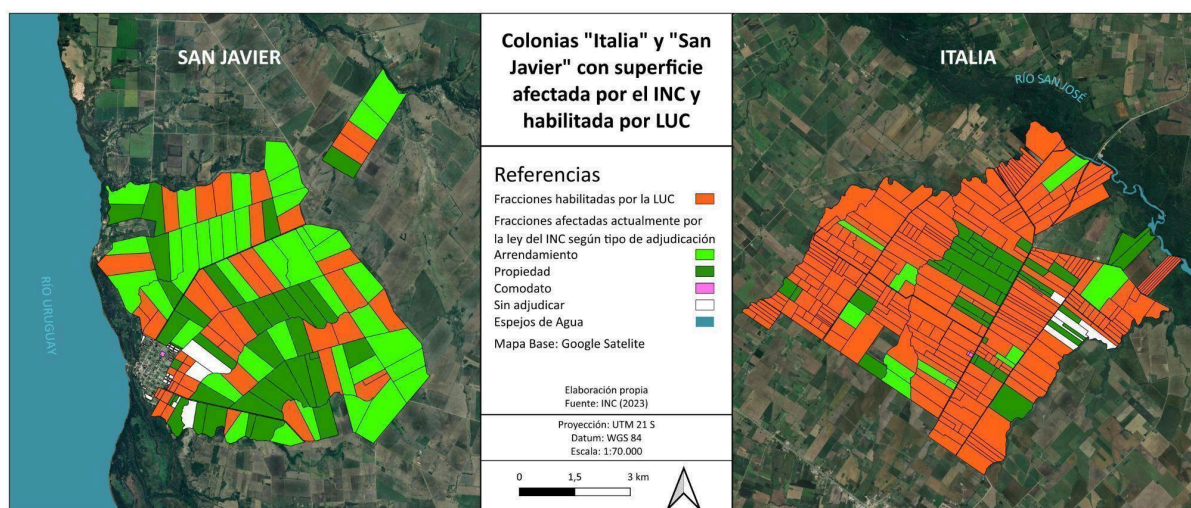


Figura 3.2. Colonias “Italia” y “San Javier”, según afectación y régimen de tenencia. Elaboración propia. Fuente: INC (2023).

### 3.2. Estrategia de investigación

La estrategia de investigación combinó técnicas cualitativas y cuantitativas, comenzando un abordaje a escala nacional para posteriormente analizar los casos de estudio. Las técnicas cualitativas permitieron caracterizar a escala nacional la superficie habilitada por la LUC, cumpliendo con los dos primeros objetivos específicos. Luego, las técnicas cualitativas posibilitaron evaluar las transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier”, cumpliendo con el tercer objetivo específico.

### *3.2.1. Caracterización de la superficie habilitada por la LUC a escala nacional*

El abordaje a escala nacional se realizó desarrollando un proyecto SIG en el que se procesó y sistematizó información espacial proporcionada por el INC (por medio de un pedido de acceso a la información pública) junto con información espacial de libre acceso. Para abordar el primer objetivo específico, se realizó la georreferenciación y el análisis de la superficie habilitada por la LUC y afectada al INC en base a la información proporcionada por el INC.

Teniendo en cuenta que el mercado agroindustrial prioriza establecerse en territorios eficientes (Achkar et al., 2008) y que las tierras afectadas por la LUC pueden tener “inserción en el mercado agroindustrial” (OCAU, 2022), se definieron variables espaciales que conforman el potencial de los territorios para ser eficientes en la fase agrícola para la producción sojera y forestal. Se tomó como base las variables espaciales abordadas en el informe del OCAU (2022), y se sumaron otras consideradas relevantes, buscando profundizar, discutir y complementar los resultados (Tabla 3.1).

Se calculó la proporción de superficie de cada una de las variables espaciales dentro de la superficie habilitada y se comparó con las proporciones registradas en la superficie afectada al INC y la superficie total nacional. Se utilizó la clasificación de usos y coberturas del suelo del Ministerio de Ambiente durante el año agrícola 2019-2020, valorando que las superficies ya destinadas a la agricultura y la forestación cuentan con mayor potencial de incorporarse al mercado agroindustrial. Asimismo, profundizando sobre el potencial agrícola y pecuario de los suelos, se definieron dos variables: la aptitud para cultivos de verano del MGAP (2016) y el índice CONEAT. En lo que refiere a la forestación, se tomaron los suelos de prioridad forestal, valorando que los beneficios previstos en la Ley Forestal (1987) y los Decretos N.º 452/988, N.º 26/993, N.º 191/06 y N.º 220/2010 promueven la incorporación de esos suelos al mercado agroindustrial forestal. A efectos de evaluar la eficiencia de la superficie habilitada en función de los costos de transporte, se tomó en cuenta la distancia lineal a silos, plantas de celulosa y puertos. La cercanía a silos fue evaluada debido a su potencial agrícola, la cercanía a plantas de celulosa por su potencial forestal y la cercanía a puertos por ambas cadenas productivas. Finalmente, se incorporó la variable precio de la tierra, valorando que los suelos en zonas con mayor valor de compraventa de tierra son aquellas donde productores con más poder de inversión tienen interés en instalarse, tal como lo es la producción agroindustrial de soja y forestación.

**Tabla 3.1.** Variables, con sus fuentes y categorías que indican la potencialidad de la superficie habilitada por la LUC para ser incorporadas al mercado agroindustrial de soja y forestación.

Potencial de incorporación al mercado agroindustrial de soja y forestación		
Variable	Fuente	Categorías
Índice CONEAT	CONEAT (1994)	Rangos 0-50, 50-99, 100-149, 150 o mayor
Aptitud para cultivos de verano	MGAP (2016b)	No aptas, no aptas y poco aptas, moderadamente aptas, muy aptas
Suelos de Prioridad Forestal	MGAP (2020)	Muy baja, baja, media, alta, muy alta
Usos del suelo	DINACEA (2022)	Agua, suelo desnudo/infraestructura, bosque nativo, plantación forestal, agricultura, humedal, campo natural/ pradera
Precio de la tierra	DIEA (2018), DIEA (2019) y DIEA (2020)	Sin datos, Menor a 1.000, 1.001 a 2.000, 2.001 a 3.000, 3.001 a 5.000, 5.001 a 10.000, Mayor a 10.000
Distancia lineal a silos	DINOT (2017)	Hasta 10 km, de 0 a 20 km y de 0 a 30 km <sup>11</sup> .
Distancia lineal a puertos	Georreferenciación de los puertos de Montevideo y Nueva Palmira.	Hasta 20 km, hasta 50 km, hasta 100 km y hasta 250 km
Distancia lineal a plantas de celulosa	Georreferenciación de las plantas de celulosa	Hasta 20 km, hasta 50 km, hasta 100 km y hasta 250 km

Para la caracterización de la superficie habilitada por la LUC según los sitios de interés para la conservación ambiental, se analizaron las áreas protegidas del SNAP, los ecosistemas amenazados y los ecosistemas en sitios priorizados para la conservación definidos por el plan estratégico 2015-2020 del SNAP (Tabla 3.2) (MVOTMA, 2015a). Se consideran amenazados aquellos ecosistemas que tienen una extensión inferior a 200.000 hectáreas a nivel nacional, excluyendo de dicha superficie los ecosistemas con una fuerte transformación antrópica (cultivos, zonas urbanas, etc.). Los ecosistemas son categorizados según el grado de amenaza en las categorías: vulnerable, en peligro y críticamente amenazado (Brazeiro et al., 2012). Los ecosistemas en sitios prioritarios para

<sup>11</sup> Para todas las distancias lineales (silos, puertos y plantas de celulosa) se optó por la utilización de rangos acumulativos. No se consideraron rangos a distancias superiores debido a que se aproximaron al porcentaje total de todas las superficies.

la conservación se definieron en el marco del Plan Estratégico 2015-2020, con el objetivo de identificar zonas del país sobre las cuales avanzar y cumplir de forma eficiente con los objetivos del SNAP (MVOTMA, 2015a). Para su definición fueron determinados tres criterios básicos: la riqueza de especies, el grado de amenaza y los servicios ecosistémicos (Brazeiro et al., 2012). Las áreas protegidas del SNAP son áreas naturales destinadas a la conservación, cuya gestión se rige por reglamentaciones nacionales y departamentales que permiten cumplir con los objetivos de conservación de la biodiversidad que se proponen desde los planes estratégicos por parte del Estado (MVOTMA, 2015a; ley N.º 17.234).

**Tabla 3.2.** Variables, con sus fuentes y categorías que indican la composición de la superficie habilitada por la LUC en función de sitios de interés para la conservación ambiental.

Interés de conservación ambiental		
Variable	Fuente	Categorías
Áreas Protegidas	DINABISE (2025)	Humedales de Santa Lucía, Esteros de Farrapos e Islas del Río. Uruguay, Montes del Queguay, Valle del Lunarejo, Laureles-Cañas, Islas del Queguay, Paso Centurión y Sierra de Ríos, , Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yermal, Otras Áreas Protegidas
Ecosistemas <sup>12</sup> en sitios prioritarios para la conservación	DINACEA (2024)	Arbustal, Bañado, Bañado Parque, Bosque, Bosque Ripario, Cuerpos Lenticos, Cuerpos Loticos, Cultivos, Forestación, Palmar, Parque, Pradera, Suburbano, Suelo Desnudo, Arroz
Ecosistemas amenazados	DINACEA (2024)	En Peligro, Vulnerable, Críticamente amenazado

En línea con el segundo objetivo específico, se realizó un análisis de la evolución del precio de la tierra en la superficie habilitada por la LUC y la superficie afectada por el INC a nivel nacional en el periodo 2019-2023. Se trabajó con información de precios de ventas de padrones afectados a la ley N.º 11.029, mediante pedido de acceso a la información pública, actas de directorio del INC, e información de ofrecimientos de tierra<sup>13</sup>, disponibles en la página web del INC. La información de autorizaciones de ventas de tierras afectadas por la ley N.º 11.029 proporcionada por el INC, consistió en valores por año y departamento, por lo

<sup>12</sup> Se utilizó la nomenclatura propuesta por DINACEA (2024).

<sup>13</sup> El artículo 5 de la ley N.º 18.756 (2011) establece que los padrones habilitados deben ser ofrecidos al INC en los términos que define el artículo 35 de la ley N.º 11.029 (1948). Si bien un dato de ofrecimiento no implica que la venta se haya concretado, es un trámite obligatorio previo para concretar la venta y se tomó como un indicador de las ventas de superficie habilitada por la LUC.



que no se encuentra vinculada a fracciones específicas. Para asociar valores a las fracciones, se buscó en las actas de directorio las resoluciones de ventas aprobadas para el periodo analizado, donde se encuentra la información a nivel de fracción. Por otra parte, los ofrecimientos de tierra de padrones habilitados corresponden a información pública disponible en la web del INC. La información está disponible por venta, por lo que corresponde a una fracción o a un conjunto de fracciones. De esta manera, para los casos de la superficie habilitada se contó con un mayor nivel de desagregación espacial de la información.

Con la finalidad de comparar los valores de la superficie afectada y la superficie habilitada, se desarrollaron dos aproximaciones. Una consistió en agrupar los ofrecimientos por departamento y año, con el propósito de tener el mismo nivel de desagregación espacial con la información de las autorizaciones de ventas del INC. A su vez se calculó el valor de la superficie sobre hectáreas CONEAT 100<sup>14</sup>, para reducir el error que se genera al relacionar precios de campos con distinta potencialidad productiva. La segunda aproximación implicó comparar el promedio de USD/ha con cada dato (ofrecimientos y autorizaciones de ventas) con el valor de la mediana del rango de precios de DIEA para cada sección censal y año correspondiente. Con el procedimiento se buscó comparar el valor promedio de cada dato de venta, con el valor promedio de cada región y año en la que se encuentra ubicado.

Adicionalmente, se evaluó la evolución del porcentaje de superficie habilitada por la LUC destinada para la agricultura en el periodo 2019-2023. Se utilizó la clasificación de suelos de Mapbiomas para 2019 y 2023 con el fin de identificar variaciones en la superficie destinada a cultivos anuales<sup>15</sup> dentro del total de superficie habilitada por la LUC, afectada por INC y total país.

### 3.2.2. Casos de estudio: Transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier”

A fin de abordar el tercer objetivo específico, se llevaron a cabo estudios de caso con un enfoque cualitativo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes académicos, así como a técnicos, colonos y productores con superficie habilitada por la LUC que se desempeñan en las áreas de estudio con el objetivo de evaluar las transformaciones territoriales a partir de sus percepciones (Tabla 3.3). En los intercambios se indagó sobre las siguientes variables territoriales del periodo 2019-2024: acceso a la

---

<sup>14</sup> Calculado a partir de la web de Colonización: “Cálculo de la superficie equivalente en hectáreas Coneat 100”

<sup>15</sup> “Cultivo de especies herbáceas anuales, es decir que haya sido plantado y cosechado durante el período de un año. Comprende cultivos de grano, forrajeros anuales, hortícolas y áreas con período de descanso entre siembras agrícolas (barbecho)”. (Proyecto MapBiomias Uruguay, 2024)

tierra, agentes estructurantes del territorio, el rol del Estado y los usos, e intensidad del suelo.

Las entrevistas fueron organizadas en tres bloques: de introducción, valoración del INC como política pública en el territorio y evaluación de las potenciales transformaciones territoriales (Anexo 1). En la introducción se abordaron las experiencias de trabajo con el INC desde distintas perspectivas: en el caso de los informantes claves, se indagó sobre sus vínculos institucionales con el INC; los técnicos fueron consultados sobre su experiencia de trabajo en la colonia y los productores sobre su desarrollo con respecto a la producción. En el segundo bloque, que se enfocó en la valoración como política pública, se consultó a los informantes claves sobre su visión general del INC, a los técnicos sobre su experiencia de trabajo en las colonias y a los productores sobre su vínculo con el INC y su valoración sobre las políticas. Finalmente, se interrogó a todos los entrevistados sobre la evolución de las variables que conforman las transformaciones territoriales referentes al periodo 2019-2024. Una vez realizadas, se procedió a desgrabar las entrevistas para posteriormente analizarlas categorizadas según las variables que conforman las transformaciones territoriales.

**Tabla 3.3.** Perfil de los entrevistados, fecha y tipo de entrevista.

Perfil del entrevistado	Fecha de entrevista	Formato
Informante clave - Academia	20/12/2023	Virtual
Informante clave - Academia	29/11/2023	Virtual
Colono en colonia “San Javier”	11/03/2024	Presencial
Productor habilitado por la LUC en colonia “San Javier”	11/03/2024	Presencial
Productor habilitado por la LUC en colonia “La Concordia” - Informante clave	11/03/2024	Presencial
Técnico en colonia “San Javier”	22/03/2024	Virtual
Colono en colonia “Italia”	06/08/2024	Presencial
Productor habilitado por la LUC - Colonia “Italia”	06/08/2024	Presencial
Colono en colonia “Italia” y productor habilitado por la LUC	06/08/2024	Presencial
Productor habilitado por la LUC en colonia “Italia”	07/08/2024	Presencial
Técnico en colonia “Italia”	22/08/2024	Virtual

## 4. Resultados y discusión

### 4.1. Caracterización de la superficie habilitada por la LUC a escala nacional

#### 4.1.1. Concentración en el litoral oeste y distribución desigual a escala local

Según los datos disponibles para esta investigación (2023), previo a la aprobación de la LUC el INC afectaba una superficie de 608.305 hectáreas. De esa superficie, 59.993 hectáreas fueron habilitadas por la LUC —lo cual equivale a un 9,8% de la superficie del INC previo a la norma— distribuyéndose en 13 departamentos. Por otra parte, la superficie que permaneció bajo el régimen de la ley N.º 11.029 fue de 548.312 hectáreas y se encuentra distribuida por los 19 departamentos (Tabla 4.1). A escala de fracción se observó que la superficie habilitada por la LUC se compone de unidades de menor tamaño promedio que la superficie afectada. Se registraron 1.415 fracciones habilitadas por la LUC con una superficie promedio de 42,4 hectáreas y 4.791 afectadas con una superficie promedio de 114,4 hectáreas.

**Tabla 4.1.** Superficie afectada al INC y habilitada por la LUC por departamento. Elaboración propia Fuente: INC (2023).

Departamento	Superficie total (ha)	Superficie afectada al INC (ha)	Superficie habilitada por la LUC (ha)	Porcentaje de superficie habilitada por la LUC
Paysandú	144.153	118.572	25.581	17,7
Artigas	76.833	76.078	755	1,0
Río Negro	63.921	59.852	4.069	6,4
Salto	53.599	51.579	2.020	3,8
Florida	42.061	38.449	3.612	8,6
Tacuarembó	25.037	25.037	0	0,0
Soriano	42.624	24.742	17.882	42,0
San José	25.418	21.524	3.894	15,3
Cerro Largo	21.044	20.287	757	3,6
Rivera	20.191	20.191	0	0,0
Durazno	20.598	19.468	1.130	5,5
Canelones	18.086	18.013	73	0,4
Flores	12.292	12.292	0	0,0
Colonia	11.134	11.130	4	0,0
Maldonado	8.761	8.703	58	0,7
Rocha	7.954	7.954	0	0,0
Treinta y Tres	7.477	7.477	0	0,0
Lavalleja	6.958	6.958	0	0,0
Montevideo	161	2	159	98,8
<b>Total</b>	<b>608.302</b>	<b>548.311</b>	<b>59.993</b>	<b>9,8</b>

Se identificó que en los departamentos de Paysandú y Soriano se concentran las mayores proporciones del total de superficie habilitada por la LUC, con un 43% y un 30% respectivamente (Figura 4.1). Si se incluyen los porcentajes de los otros departamentos del litoral oeste (Salto, Artigas, Colonia y Río Negro) se observa que el 84% de la superficie habilitada por la LUC corresponde a esa región del país. Esta distribución se explica por el hecho de que la superficie habilitada corresponde a colonias tradicionales, adjudicadas previo a la creación del INC por el BHU que se ubicaron en esa región del país.

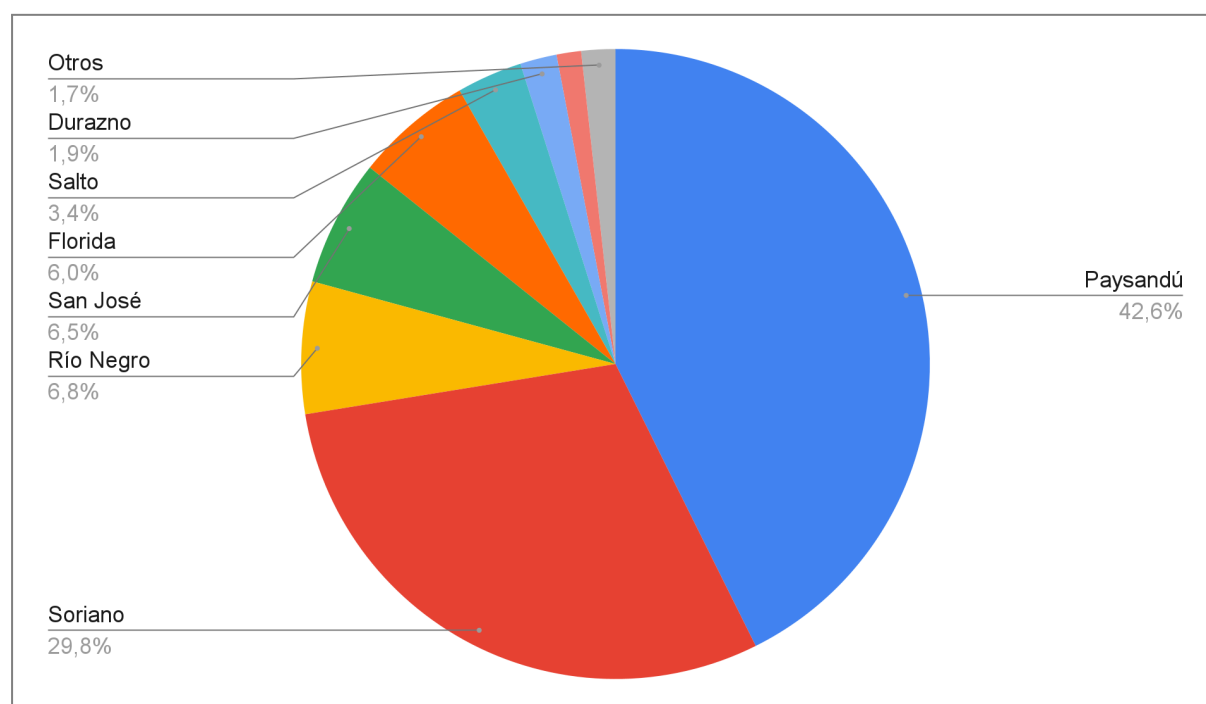


Figura 4.1. Porcentaje de superficie habilitada por la LUC de cada departamento sobre superficie total habilitada por la LUC. Elaboración propia. Fuente: INC (2023).

A escala local, se identificaron 30 colonias con superficie habilitada por la LUC (Figura 4.2). Se observó que las colonias que cuentan con mayor cantidad de superficie habilitada por la LUC son la colonia “Dr. Baltasar Brum”, ubicada en el departamento de Paysandú, y las colonias “La Concordia” y “Agraciada” ubicadas en el departamento de Soriano (Figura 4.3). En términos relativos, las colonias con mayor proporción de superficie habilitada por la LUC son la colonia “Pérez Castellano” ubicada en el departamento de Montevideo, la colonia “Tomás Gomensoro” ubicada en Artigas y la colonia “inmueble 532” ubicada en Colonia (Figura 4.4). Tanto en términos absolutos como relativos, las colonias del litoral oeste experimentaron una disminución de superficie mayor que en otras regiones del país. En segundo orden, la región del sur, fundamentalmente en las colonias “Italia” e “Inglaterra” ubicadas en San José, también registraron cantidades significativas de superficie habilitada por la LUC. Como se puede observar en las figuras 4.3 y 4.4, las

colonias pueden presentar distintos escenarios internos de habilitación de superficie tanto en términos absolutos como relativos, por lo que presentan escenarios para distintas transformaciones territoriales.

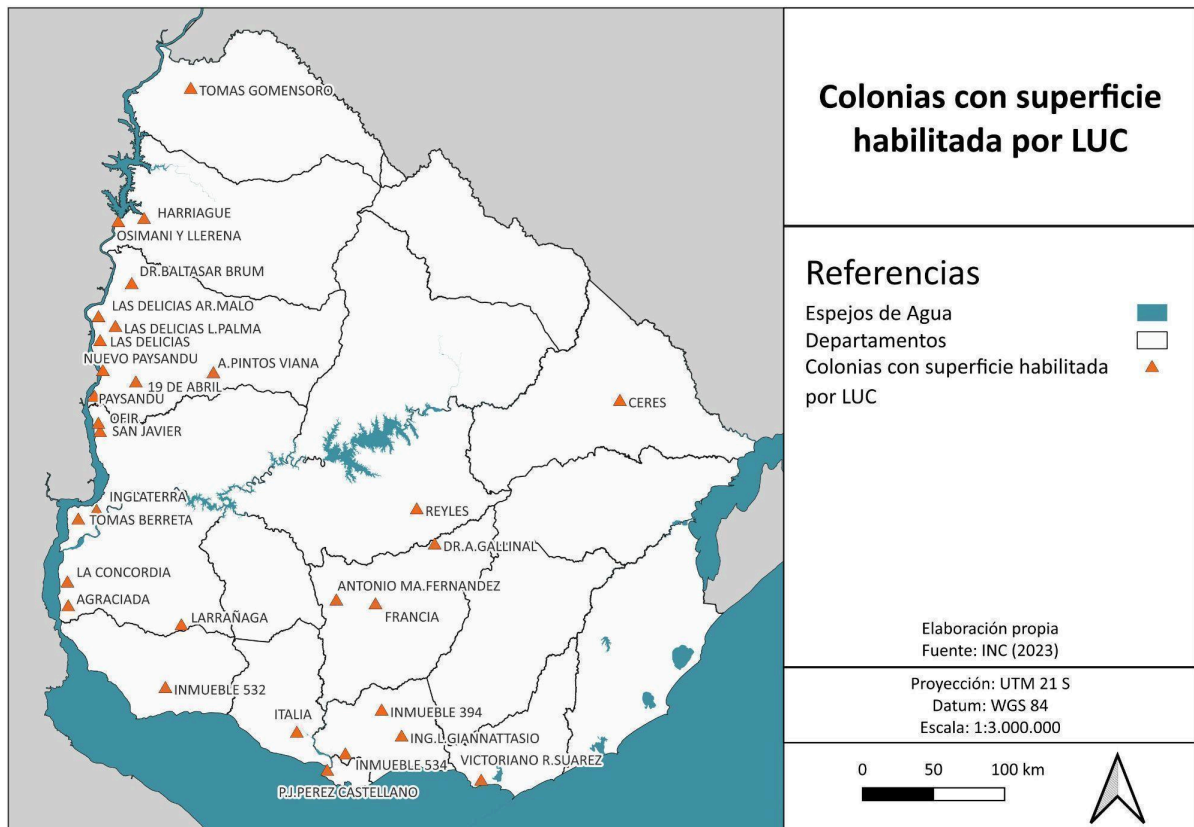


Figura 4.2. Mapa de las colonias que tienen superficie habilitada por el artículo 357 de la LUC.

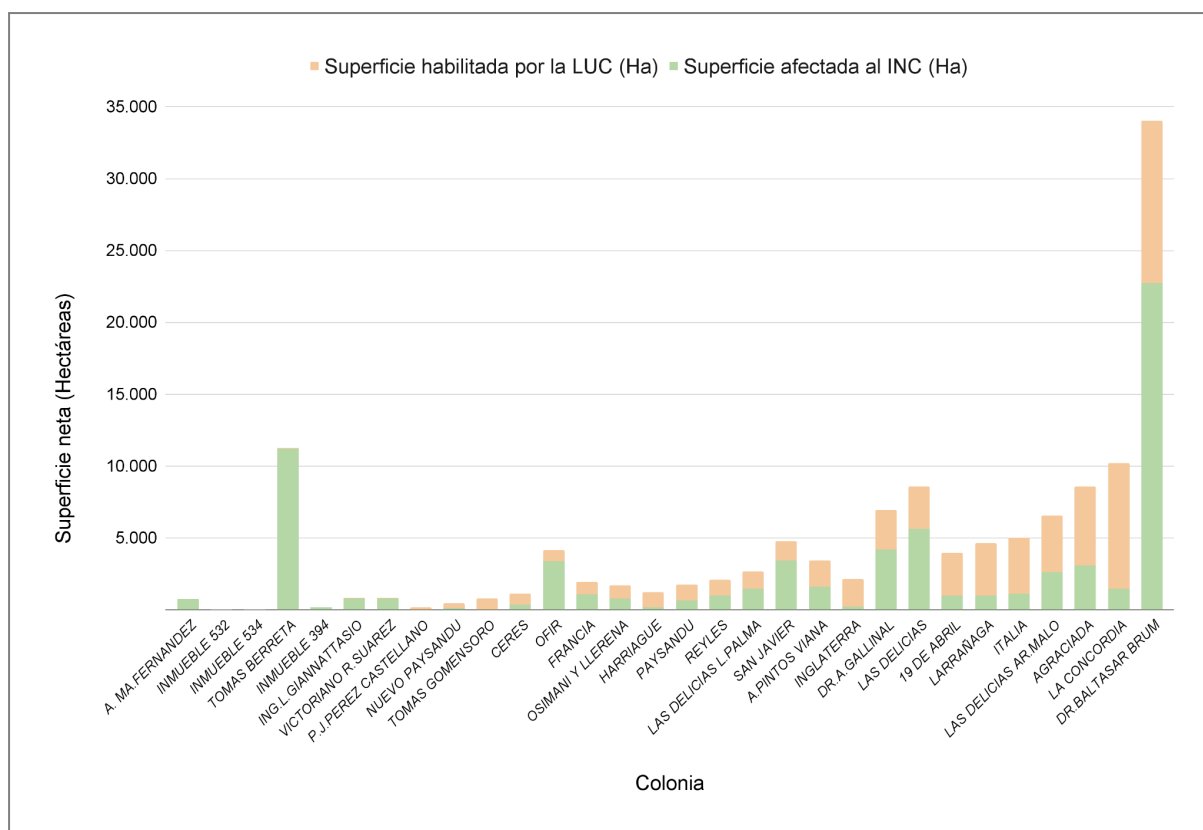


Figura 4.3. Superficie total afectada y habilitada por la LUC en las colonias alcanzadas por el artículo 357 de la LUC. Elaboración propia. Fuente: INC (2023).

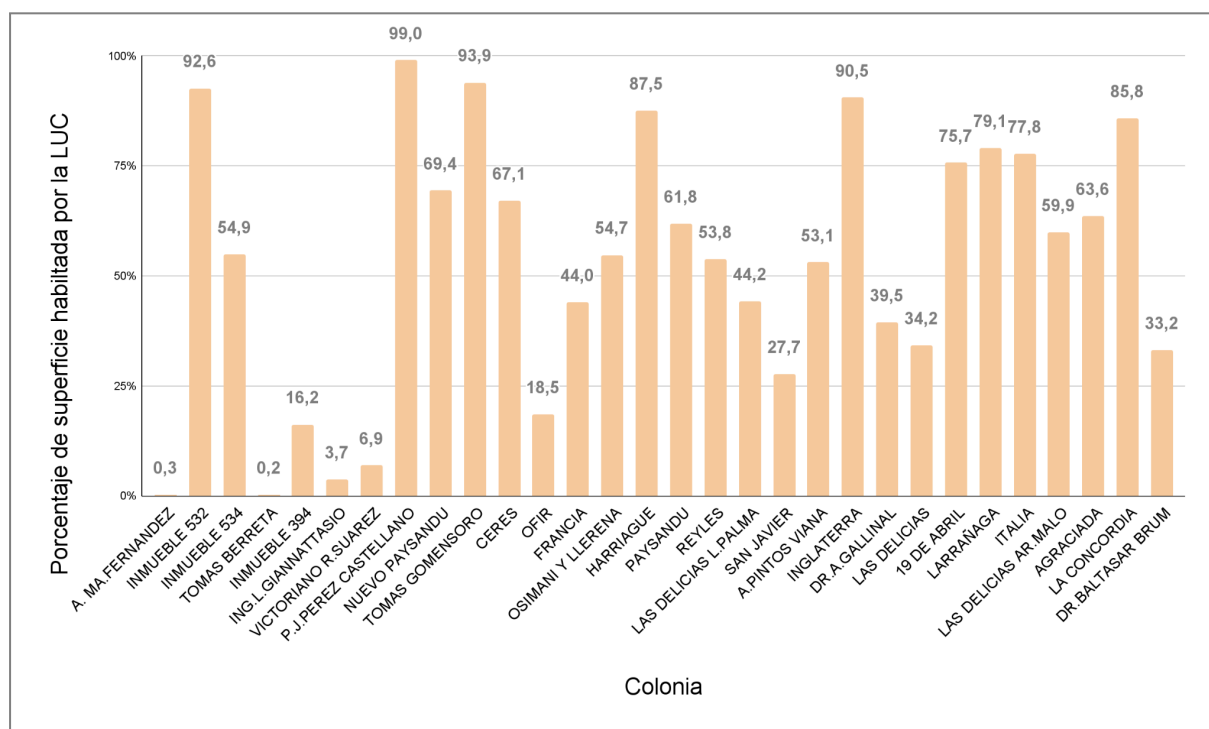


Figura 4.4. Porcentaje de superficie habilitada por colonia. Elaboración propia. Fuente: INC (2023).

#### *4.1.2. Mayor potencial agrícola relativo de la superficie habilitada por la LUC*

La región del litoral oeste conforma el área más especializada de agricultura extensiva de secano y posee superficie destinada a la producción forestal debido a alta presencia de suelos de prioridad forestal y la cercanía a industrias y puertos (MGAP, 2015). Por lo tanto, se puede considerar que un alto porcentaje de la superficie habilitada por la LUC se encuentra en una región estratégica para la producción agrícola extensiva y forestal.

En relación al uso del suelo, se registró que la mitad de la superficie habilitada por la LUC ya se encontraba bajo uso agrícola para 2019-2020. Esta proporción es considerablemente mayor que en la superficie afectada al INC y la superficie total nacional (Figura 4.5). La alta proporción de superficie agrícola se vincula con el dato de alta concentración de superficie habilitada por la LUC en el litoral oeste, región especializada en la agricultura de secano. Al basarse en una clasificación previa al cambio normativo, este dato plantea la interrogante de si ya existía un porcentaje significativo de esta superficie que estuviera integrada a la agricultura agroindustrial. Por otra parte, a diferencia de la agricultura, la proporción de plantaciones forestales en la superficie habilitada es considerablemente menor que la superficie total nacional. A nivel nacional, la superficie total forestada tuvo un crecimiento en el periodo 1980-2021 y en 2019 ocupó 1.067.268 hectáreas de las cuales 18.915 corresponden a plantaciones realizadas ese año, por lo que se puede considerar como un rubro en expansión al momento de la clasificación. A pesar de la coyuntura favorable y de que la superficie habilitada se ubica en una región con presencia de plantaciones forestales (MGAP, 2015; MGAP, 2024), la misma no está compuesta comparativamente por una gran proporción destinada a plantaciones forestales. Las causas de este resultado podrían estar ligado al diseño histórico de colonización, de parcela individual para el cultivo de chacra (Vasallo, 2001) y que la forestación no es rubro promovido por las políticas del INC.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El INC tipifica los predios según rubros productivos como variable para cobrar la renta, entre los que no se encuentra la forestación.

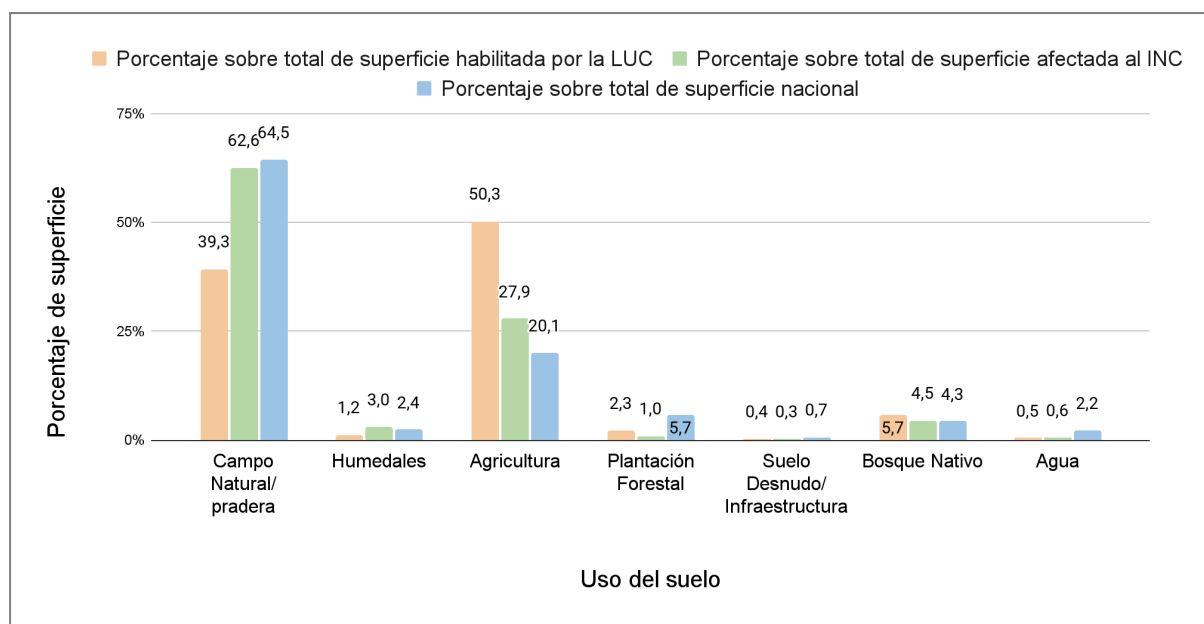


Figura 4.5. Relación (expresada en porcentaje) entre los usos de suelo sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente: INC (2023) y DINACEA (2022).

En relación a la aptitud para cultivos de verano, el 62% de la superficie habilitada por la LUC se ubica dentro de las categorías “Moderadamente aptas”, “Aptas” y “Muy Aptas” (Figura 4.6). Este dato es proporcionalmente más alto que el total de superficie afectada al INC y el total nacional, lo que indica un mayor potencial comparativo para la agricultura agroindustrial debido a la aptitud de sus suelos. A su vez, se observó que la superficie habilitada por la LUC presentó una mayor proporción dentro de la categoría con mayor aptitud de la clasificación —categorizada como “Muy aptas”—. El área total destinada a la agricultura de secano en todo el país para el año agrícola 2019/2020 fue de 1.128 hectáreas y continuó en aumento los años siguientes hasta llegar a las 1.298 en el 2022/2023 (MGAP, 2024), por lo que el rubro tuvo una expansión en el periodo que transcurrió desde la aprobación de la LUC. Comparando el dato de aptitud para cultivos de verano de secano (62%) con el porcentaje de superficie destinada a la agricultura según la clasificación de uso de suelo (50%), se observó que al menos un 12% de superficie habilitada que aún no se encontraba destinada a la agricultura para el año agrícola 2019-2020, tiene aptitud para hacerlo. A nivel nacional, la intensidad agrícola<sup>17</sup> ha crecido considerablemente en el periodo 2019-2024 (MGAP, 2024) y el cultivo de soja llegó a su máximo rendimiento histórico nacional de 3.121 kg por hectárea para el verano de 2025 (MGAP, 2025). Por lo tanto, considerando el margen de superficie para el crecimiento de la agricultura y la

<sup>17</sup> El indicador de Intensificación surge del cociente: (Cultivos de Invierno + Cultivos de Verano) / Superficie de Chacra (DIEA, 2024b)



tendencia nacional de aumento de la intensificación, existen condiciones favorables para una expansión moderada de la agricultura y una intensificación en la superficie habilitada por la LUC.

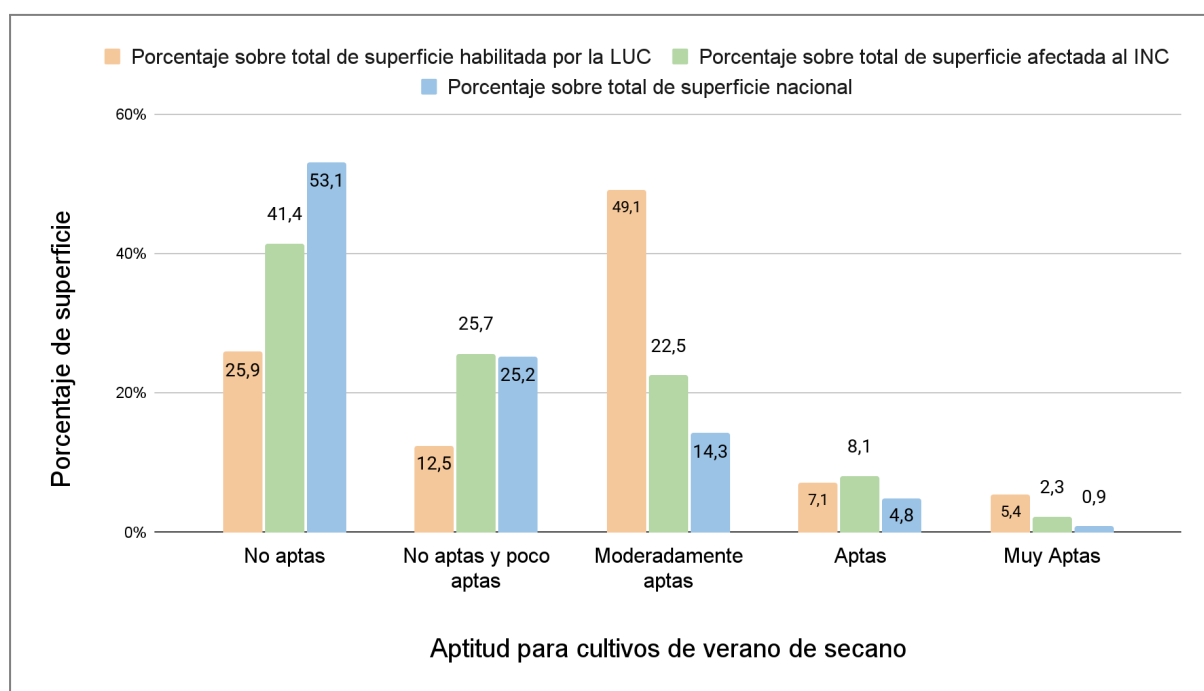


Figura 4.6. Relación (expresada en porcentaje) de las categorías de aptitud para cultivo de verano de secano sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente INC (2023) y MGAP (2016b).

En lo que refiere al potencial forestal, se observó una menor proporción de suelos de prioridad forestal sobre el total de superficie habilitada por la LUC que sobre la superficie afectada al INC y la superficie total nacional (Figura 4.7). En consecuencia, y considerando los beneficios otorgados por la Ley Forestal (1987) y sus decretos reglamentarios, la superficie habilitada por la LUC presentó una menor cantidad de superficie relativa con potencial de ser incorporada a la silvicultura. Este resultado difiere de los resultados del informe del OCAU (2022) en el que se afirma que el 25% de los suelos habilitados tiene prioridad forestal. La diferencia en los resultados tiene un origen metodológico<sup>18</sup>: el informe del OCAU suma la superficie total de un padrón aunque solo una parte esté en prioridad forestal, a diferencia de esta tesis en la que se considera solo la superficie que efectivamente se encuentre en suelos de prioridad forestal.

<sup>18</sup> Ante la diferencia considerable en los resultados se consultó a integrantes del OCAU para corroborar la metodología.

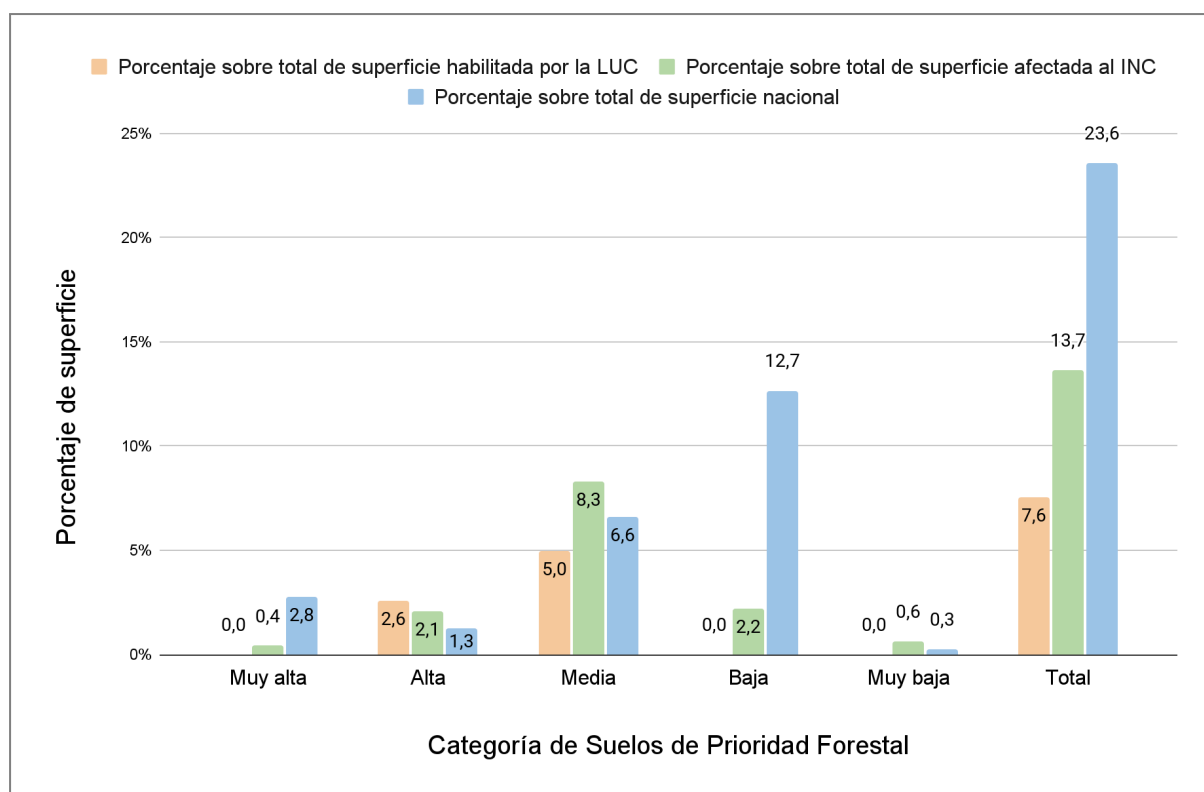


Figura 4.7. Relación (expresada en porcentaje) de los suelos de prioridad forestal sobre superficie habilitada por la LUC, Afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), MGAP (2020).

A pesar de que la superficie habilitada por la LUC se ubica en una región con potencial para incorporarse a la silvicultura por la cercanía a puertos y a industrias (OCAU, 2022; MGAP, 2015), los resultados de esta tesis sobre la superficie con beneficios para producción forestal contribuyen a comprender el bajo porcentaje de superficie habilitada con plantaciones forestales observado en la caracterización de usos de suelo. En relación a la posible expansión de la forestación a partir del cambio normativo, el porcentaje de superficie habilitada categorizada como suelo de prioridad forestal es 5% superior a la superficie categorizada como plantación forestal en los resultados de la variable uso de suelo. Por lo tanto, existe un margen muy escaso de superficie habilitada por la LUC que presenta potencial forestal y aún no se encontraba destinada a la forestación en el año agrícola 2019-2020.

La superficie habilitada por la LUC presentó, en términos comparativos, valores más altos del índice CONEAT que el total de la superficie afectada por el INC y la superficie total nacional (Figura 4.8). El 76% de esta superficie posee valores superiores a 100, en contraste con el 50% de la superficie afectada por el INC y el 36% en el total nacional. Esto indica que la superficie habilitada por la LUC se ubica además, en áreas con alta productividad para la ganadería. La diferencia es particularmente notoria en el rango CONEAT mayor a 150, donde la proporción de la superficie habilitada por la LUC es

aproximadamente el doble que en la superficie afectada al INC y la superficie total nacional. Asimismo, se observa una tendencia a la concentración de fracciones habilitadas por la LUC en valores más altos (Figura 4.9) que en las fracciones afectadas (Figura 4.10).

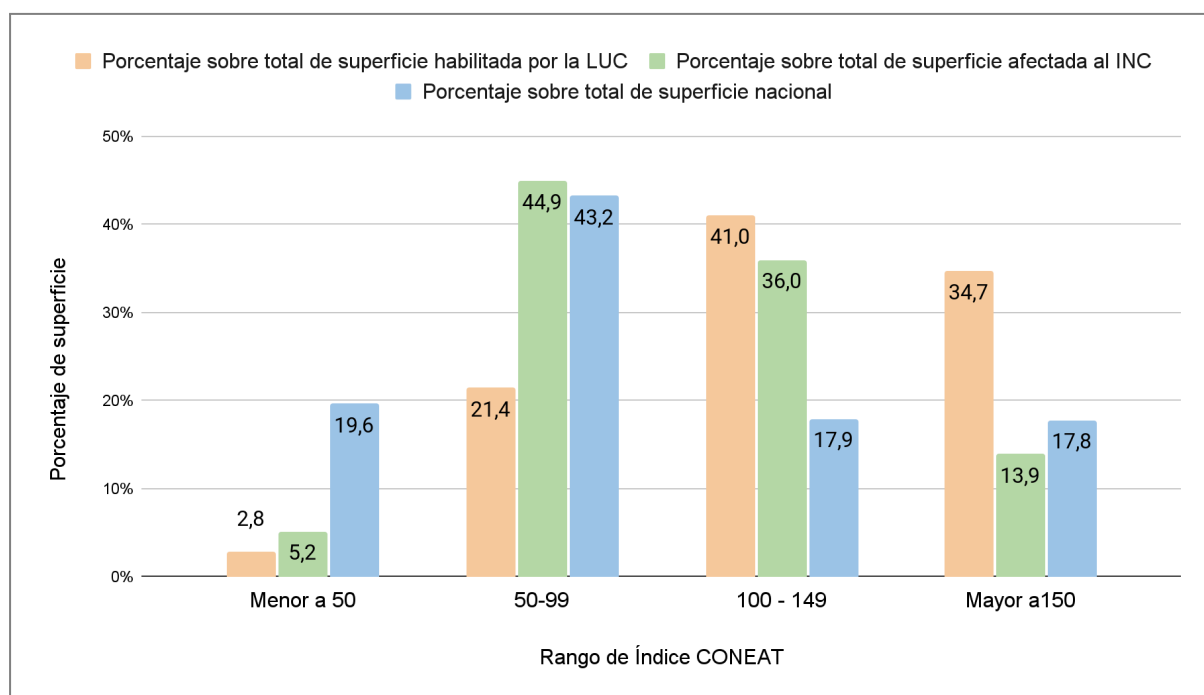


Figura 4.8. Relación (expresada en porcentaje) de rangos de índice CONEAT sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y superficie total nacional. Fuente: INC (2023), MGAP (1994).

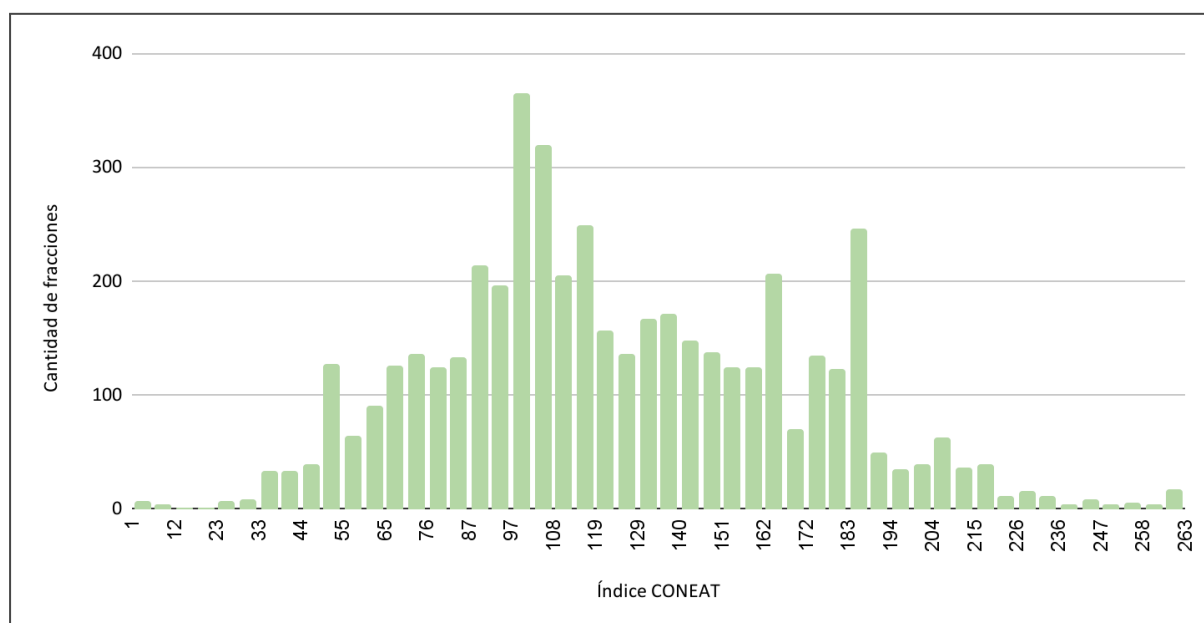


Figura 4.9. Histograma de fracciones afectadas al INC según índice CONEAT. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), MGAP (1994).

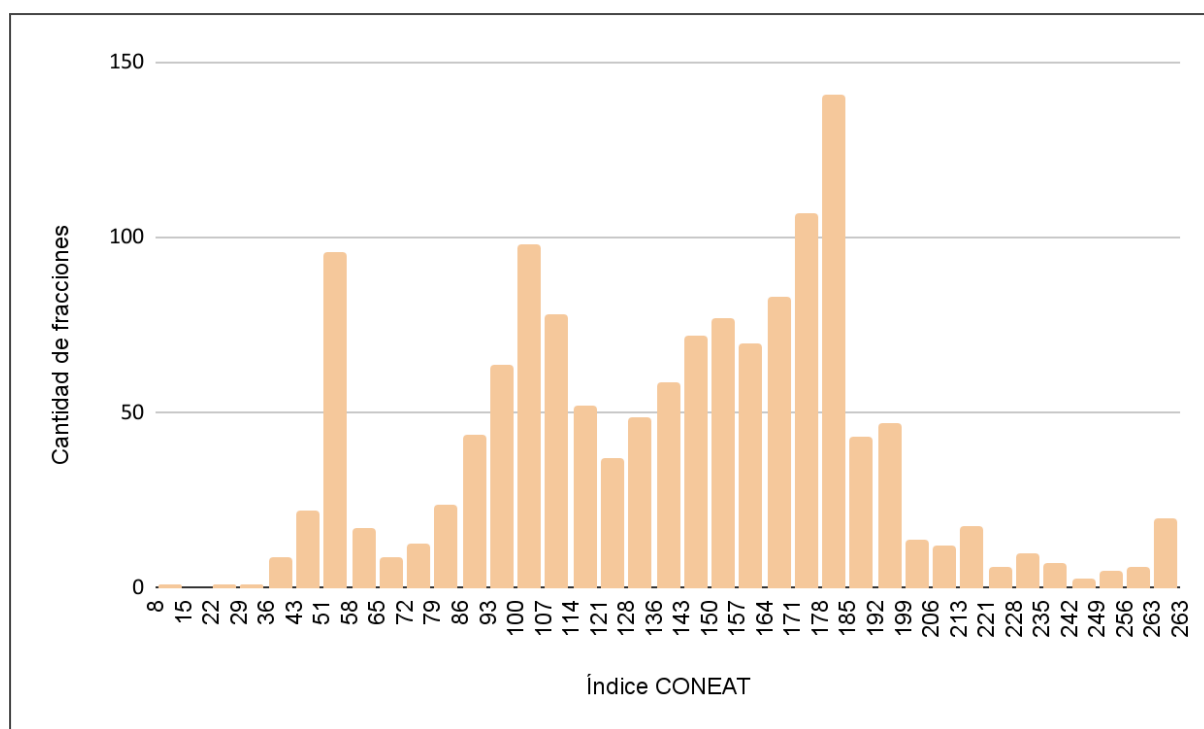


Figura 4.10 - Histograma de fracciones habilitadas por la LUC según índice CONEAT. Elaboración propia.  
Fuente: INC (2023), MGAP (1994).

En la misma línea, aunque con otro abordaje, el informe del OCAU (2022), categorizó la variable CONEAT desde la categoría fertilidad y no del índice en sí mismo como en esta tesis. En el informe se concluyó que el 85,7 % de la superficie habilitada presenta fertilidad natural alta y muy alta según las descripciones del CONEAT (OCAU, 2022). Los altos valores de índice CONEAT en la superficie habilitada, están vinculados con localización mayormente en el litoral oeste donde se ubican los suelos más productivos del país.

Desde el punto de vista de la distancia lineal a puntos estratégicos de las cadenas agroindustriales, la superficie habilitada por la LUC se encuentra comparativamente más cercana que la superficie afectada al INC y la superficie total nacional. Aunque la distancia lineal es una aproximación que no contempla la caminería y por lo tanto la distancia real de transporte la cadena productiva, los resultados sugieren que la superficie habilitada tiene mayor potencial logístico comparativo de ser incorporada al mercado agroindustrial tanto de soja como de forestación, respecto a los otros totales considerados para la comparación.

En el caso de los silos, y en la misma línea pero tomando como unidad la fracción y no la cantidad de superficie, el informe del OCAU (2022) registró que el 86% del total de las fracciones se encuentran a una distancia lineal menor a 50 kilómetros de los silos industriales (Figura 4.11). Estos resultados son complementarios con los de esta tesis, el

dato de la concentración de fracciones y que el 92 % de superficie dentro de un rango de 30 kilómetros implican que fracciones con mayor superficie se encuentran más cercanas a silos que fracciones con menor superficie. Por lo que fracciones de mayor superficie están mejor ubicadas con respecto a los centros de acopio de granos que las fracciones de menor superficie. Esta diferencia entre las proporciones comparadas se relaciona con la ubicación mayoritaria de la superficie habilitada por la LUC en una región especializada en la agricultura de secano y por lo tanto al desarrollo de infraestructura para su acopio.

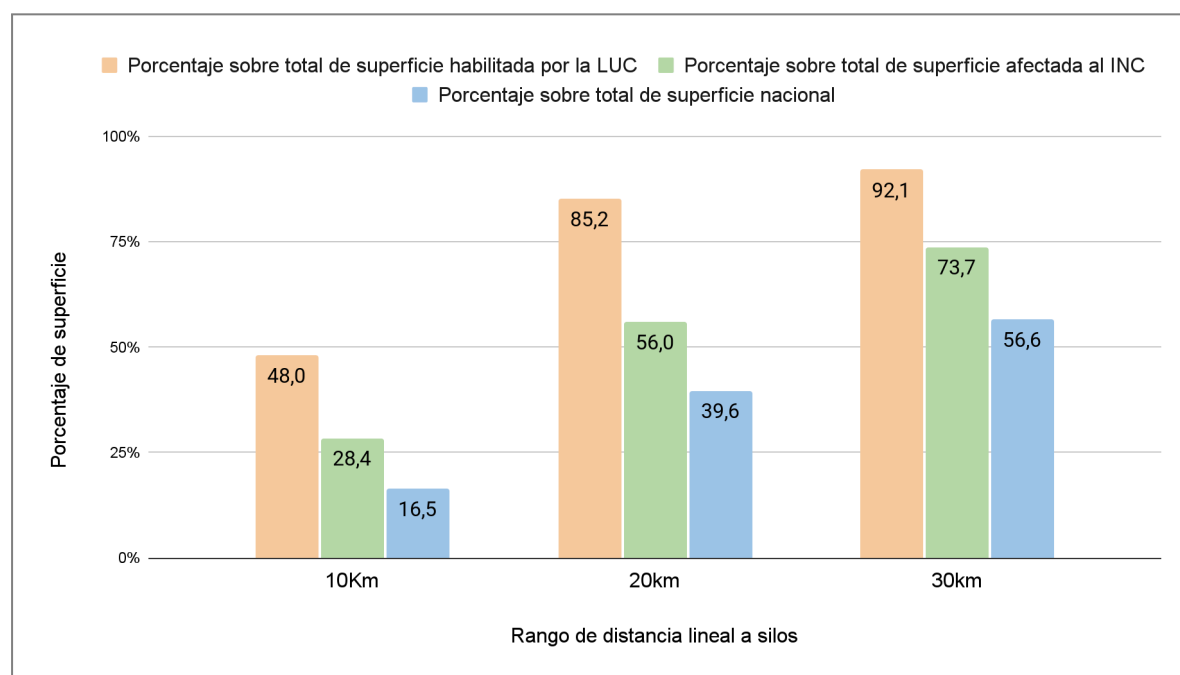


Figura 4.11. Relación (expresada en porcentaje) de distancia lineal a silos sobre superficie habilitada por la LUC, Afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), DINOT (2017).

Con respecto a los puertos, se registró una mayor proporción de superficie habilitada por la LUC en todos los rangos (Figura 4.12). Esto se explica por las grandes proporciones de la superficie habilitada en el litoral oeste y en la región sur, cercanas a los puertos de Nueva Palmira y de Montevideo respectivamente. En lo que refiere a las plantas de celulosa, si bien dos de las plantas se ubican en la región del litoral oeste (UPM I y Montes del Plata), las proporciones en los primeros dos rangos observados es similar en para todas las superficies comparadas. Es en el rango de 0 a 100 kilómetros, donde se registró una proporción significativa de superficie habilitada por la LUC. Si bien no se puede desestimar la proximidad de la superficie habilitada por la LUC a plantas de celulosa, esta es menos significativa que la proximidad con respecto a puertos y silos.

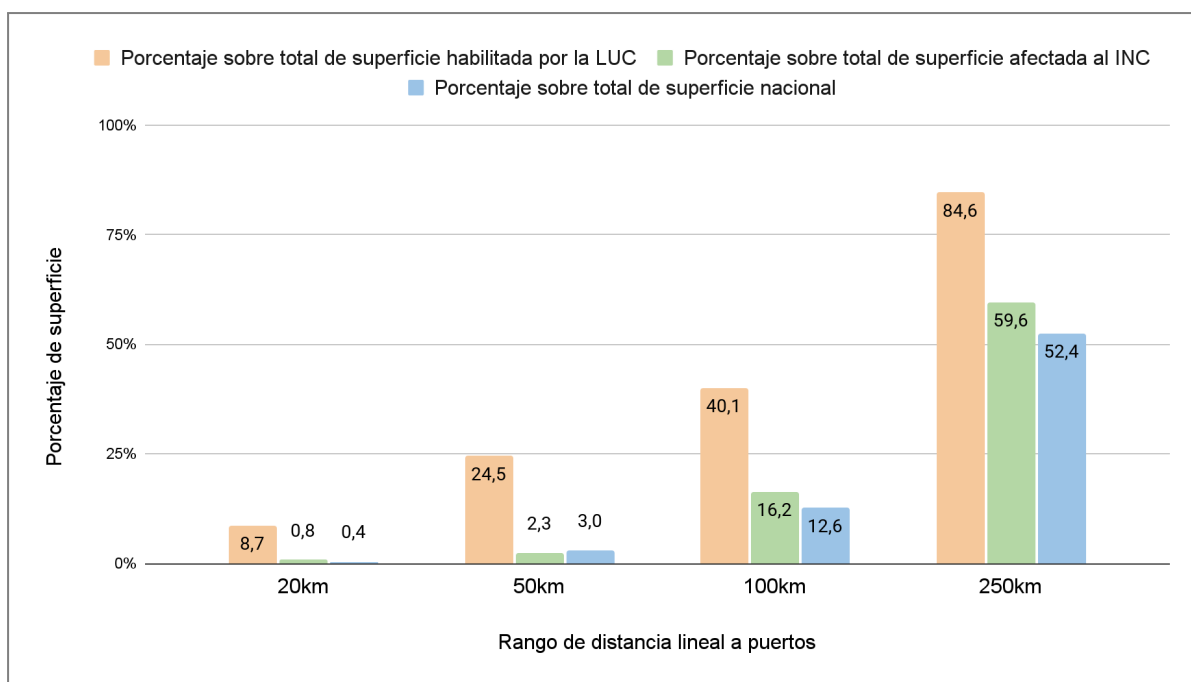


Figura 4.12 - Relación (expresada en porcentaje) de la distancia lineal a puertos sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Fuente: INC (2023).

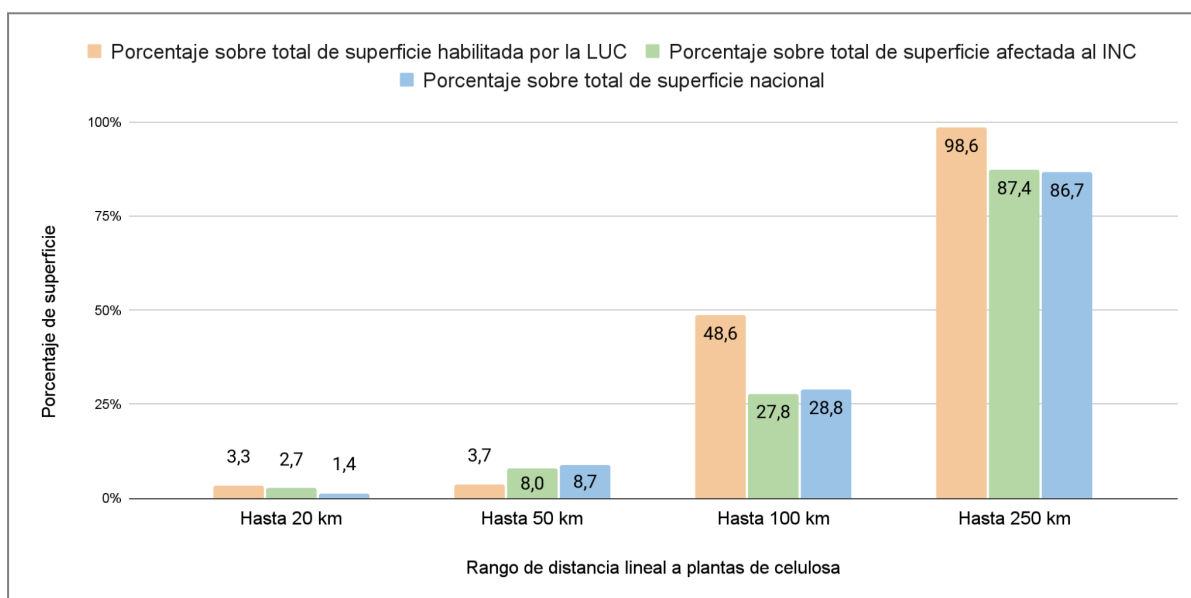


Figura 4.13 - Relación (expresada en porcentaje) de distancia lineal a plantas de celulosa sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Fuente: INC (2023).

En relación al precio de la tierra, se registró una mayor proporción de los rangos más altos en superficie habilitada por la LUC respecto a la superficie afectada al INC y a la superficie total nacional (Figura 4.14). En el rango de 5.001 a 10.000 USD/ha se registró la mayor diferencia entre las proporciones, ubicándose el 63% de la superficie habilitada por la

LUC y solamente el 32% de la superficie afectada y el 17% de la superficie total del país. Estos valores pueden explicarse a partir de las variables analizadas anteriormente debido a que la agricultura agroindustrial ejerce presión sobre los suelos que les son favorables, incrementando su valor. Por lo tanto, es esperable que la superficie habilitada por LUC se ubique mayormente en las secciones censales que tienen mayor valor por hectárea del país. Dado que esta caracterización corresponde a valores del precio de la tierra previos al cambio normativo, este resultado podría representar un mayor incentivo para los propietarios de superficie habilitada por la LUC a vender su campo una vez retiradas las reglamentaciones de la ley N.º 11.029.

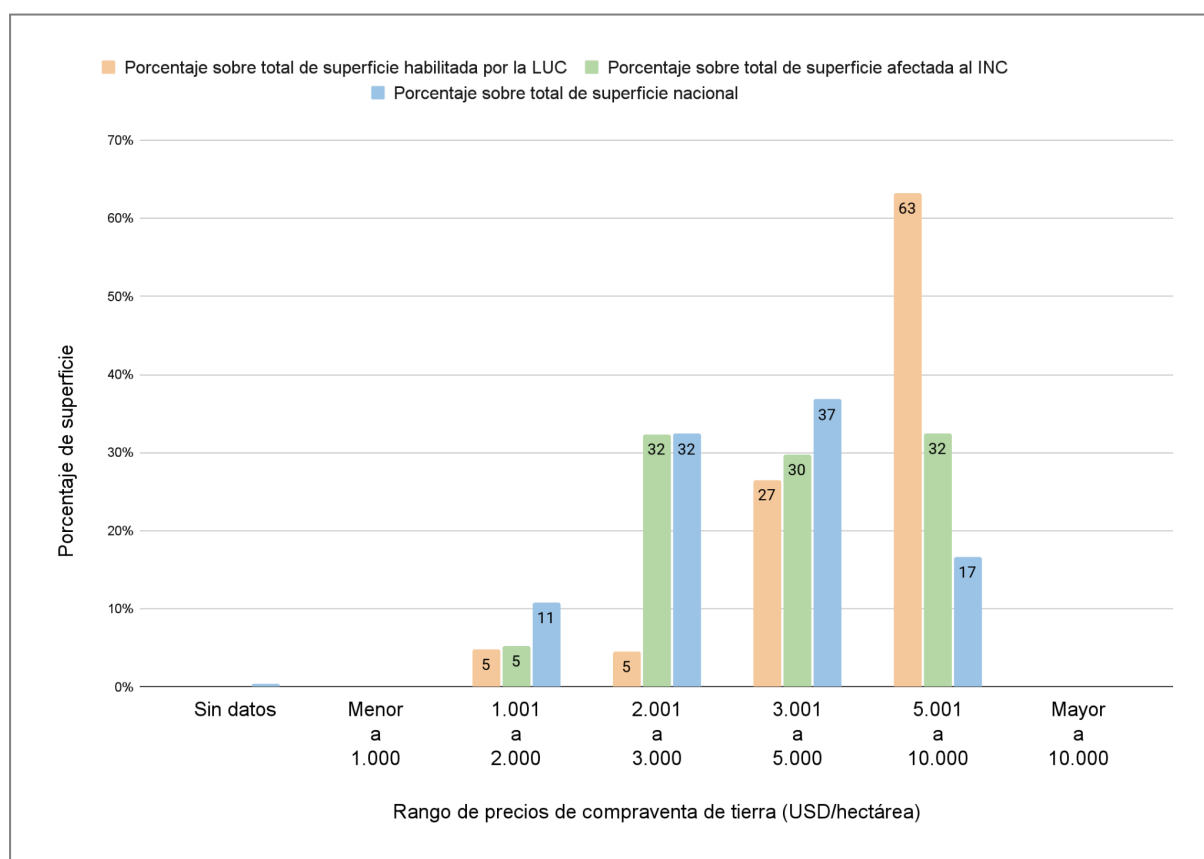


Figura 4.14 - Relación (expresada en porcentaje) de promedios de los precios de la tierra para los años 2017, 2018 y 2019 sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Fuente: INC (2023) DIEA (2018), DIEA (2019), DIEA (2020).

En síntesis, de la evaluación del potencial de incorporación de la superficie habilitada por la LUC al mercado agroindustrial se concluye que la misma tiene comparativamente más potencial agrícola con respecto a la superficie afectada al INC y al total nacional, contrariamente a lo que sucede con respecto a la forestación (Tabla 4.2). La superficie habilitada está mayormente dedicada a usos agrícolas, está compuesta por un gran porcentaje de superficie con aptitud de cultivo verano y con suelos de fertilidad por

encima de la media, se encuentra mayormente en rangos cercanos a puntos estratégicos de las CGV, se ubica en zonas con altos precios de la tierra y no está compuesta por un gran porcentaje de suelos de prioridad forestal. Considerando que la demanda de tierras con alta aptitud agrícola para cultivos de soja ha sido alta —debido a la expansión de los cultivos hacia suelos con menor potencial como plantean Achkar y Diaz (2017)—, sumado al potencial agrícola de la superficie habilitada según las variables analizadas y a que el área destinada al cultivo de soja se expandió para el periodo estudiado, se presentan condiciones favorables para una moderada expansión agrícola y una intensificación del uso del suelo en la superficie habilitada por la LUC.

**Tabla 4.2.** Síntesis de los resultados del potencial para la producción de soja y forestación de la superficie habilitada por la LUC. Elaboración propia.

Variable	Principales resultados
Uso del suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 50% de la superficie habilitada ya se encontraba dedicada a usos de suelo agrícolas en 2019-2020.</li> <li>- Menor proporción de plantaciones forestales en la superficie habilitada con respecto a la superficie afectada al INC y a la superficie total nacional.</li> </ul>
Aptitud para cultivo de verano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 62% de la superficie habilitada por la LUC posee aptitud para cultivos de verano.</li> </ul>
Suelos de prioridad forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor proporción de superficie de suelos de prioridad forestal en la superficie habilitada por la LUC con respecto a la superficie afectada al INC y a la superficie total nacional.</li> </ul>
Índice CONEAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La superficie habilitada por la LUC presenta comparativamente valores más altos del índice CONEAT que la superficie afectada al INC y la superficie total nacional.</li> </ul>
Distancia lineal a silos, puertos y plantas de celulosa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La superficie habilitada por la LUC se encuentra comparativamente más cerca de silos y puertos con respecto a la superficie afectada al INC y al total nacional para todos los rangos de ambas variables.</li> <li>- En plantas de celulosa solo se observa una mayor proporción de superficie habilitada por la LUC con respecto a la superficie afectada y al total nacional en el rango de 0 a 100 km,</li> </ul>
Precio de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor proporción de altos valores por hectárea en la superficie habilitada por la LUC a la superficie afectada al INC y al total nacional .</li> </ul>



#### *4.1.3. Proporción levemente mayor de sitios de interés para la conservación ambiental por fuera del SNAP en la superficie habilitada por la LUC*

Previo al cambio normativo, unas 24.630 hectáreas del SNAP se encontraban afectadas por la ley N.º 11.029, lo que representaba un 5,6% de la superficie total del SNAP y un 4% la superficie del INC. De esta superficie, apenas 546 hectáreas (un 2% del total previo a la ley) fueron habilitadas por la LUC. Esto implica que una amplia mayoría de la superficie del SNAP permaneció dentro de la órbita del INC. En lo que refiere a la proporción relativa de áreas protegidas, el porcentaje de superficie habilitada es casi cinco veces menor que el porcentaje de áreas protegidas en superficie afectada por el INC (Figura 4.15). Incluso comparando con la superficie total nacional, hay una menor proporción de áreas del SNAP dentro de la superficie habilitada.

Se registró superficie habilitada por la LUC en dos áreas protegidas: Humedales de Santa Lucía y Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. A su vez, dentro de estas dos áreas protegidas los escenarios son comparativamente muy disímiles. En los Humedales de Santa Lucía la proporción de superficie habilitada es aproximadamente el doble que la superficie afectada y que el total del área la superficie total nacional. Por otra parte, la proporción de superficie habilitada en Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay es muy pequeña comparada con la proporción de superficie afectada por el INC (Figura 4.15). Estos resultados implican que a escala nacional las transformaciones territoriales que se puedan producir afectarían a una pequeña proporción de superficie del SNAP. Lo mismo sucede si se observa a escala local, la superficie habilitada corresponde al 0.6% (543 hectáreas) de los Humedales de Santa Lucía y al 0,08% (14 hectáreas) de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay.



Figura 4.15. Relación (expresada en porcentaje) de área protegida sobre superficie habilitada por la LUC, afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), DINABISE (2025).

El 20% de la superficie habilitada por la LUC se encuentra dentro de los ecosistemas en sitios prioritarios para la conservación. Esta proporción es levemente mayor respecto a la superficie afectada al INC y la superficie total nacional (Figura 4.16). Si se desagrega la comparación por cada ecosistema, no existen grandes diferencias de proporciones con excepción del ecosistema parque, el cual posee una proporción considerablemente mayor dentro de la superficie habilitada por la LUC. Otro ecosistema prioritario con una proporción considerable dentro de la superficie habilitada por la LUC es el ecosistema pradera, el cual conforma el 7% de la misma. El sitio “parque” corresponde a las praderas arboladas (Panario y Gutierrez, 2011) por lo que una proporción considerable de la superficie habilitada por la LUC (15%) está compuesta de praderas (arboladas o no) definidas como prioritarias para la conservación. Si se considera que los resultados anteriores sugieren un potencial comparativo mayormente agrícola de la superficie habilitada por la LUC, estos ecosistemas prioritarios para la conservación estarían expuestos a los impactos asociados a un cambio de suelo hacia la agricultura agroindustrial. Entre esos impactos, adquiere importancia la pérdida de biodiversidad y los servicios ecosistémicos, aspectos que fundamentan su clasificación como ecosistema prioritario.

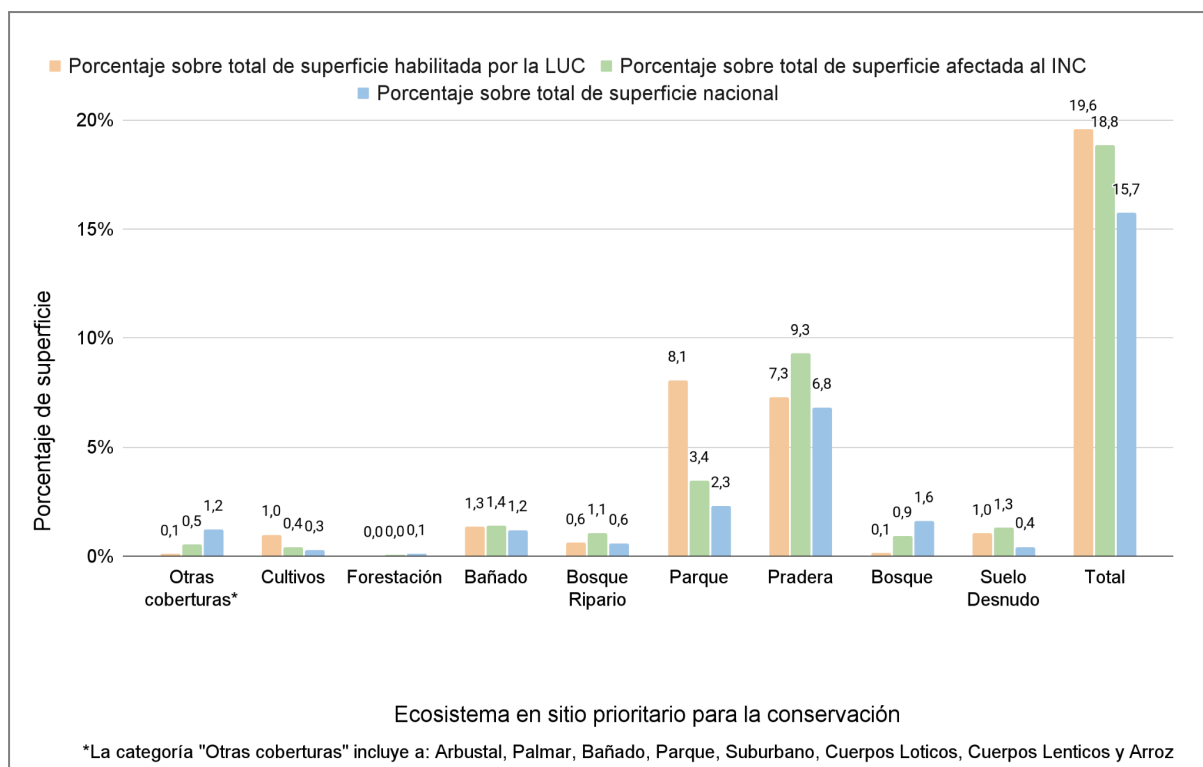


Figura 4.16. Relación (expresada en porcentaje) de ecosistemas en sitios prioritarios para la conservación sobre superficie habilitada por la LUC, Afectada al INC y total nacional. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), DINACEA (2024).

Se registró una proporción levemente mayor de ecosistemas amenazados en la superficie habilitada por la LUC con respecto a la superficie afectada por el INC y la superficie total nacional (Figura 4.17). Según la categorización del Ministerio de Ambiente, la superficie de los ecosistemas amenazados excluye superficie con fuerte transformación antrópica, entre la que se incluyen la superficie cultivada. Por lo que la eventual incorporación de la superficie al mercado agroindustrial de soja o forestación se produciría sobre superficie que no se encontraba bajo usos agrícolas o forestales. A su vez, la expansión de los usos de suelo de producción agroindustrial y los impactos asociados se producirían sobre ecosistemas que poseen escasa superficie, por lo que el eventual cambio de cobertura de suelo supondría una reducción espacial aún mayor.

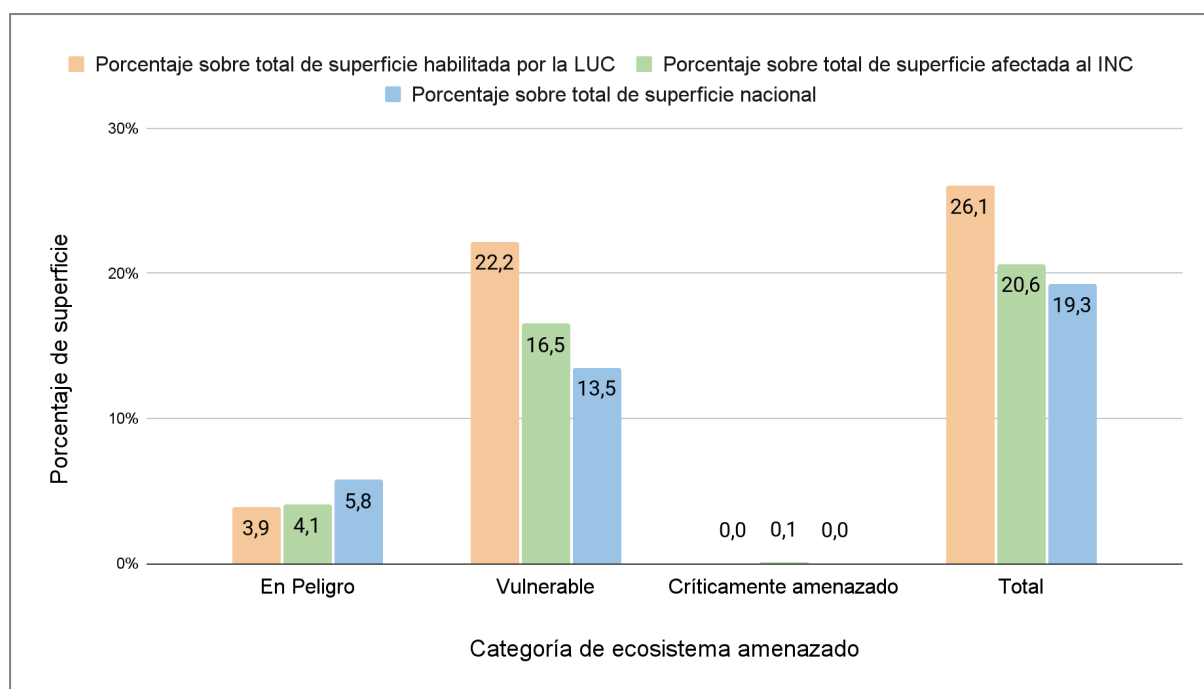


Figura 4.17. Relación (expresada en porcentaje) de categoría de amenaza del ecosistema sobre superficie habilitada por la LUC, Afectada al INC y total nacional. Fuente: INC (2023), DINACEA (2024).

En síntesis, los resultados de los sitios de interés para la conservación ambiental implican que en la superficie habilitada por la LUC hay una proporción levemente mayor de ecosistemas amenazados y de ecosistemas en sitios prioritarios para la conservación, pero una menor proporción de áreas protegidas. Las dos primeras variables corresponden a superficies que, si bien están consideradas dentro del plan estratégico del SNAP (2015), no tienen una legislación específica destinada a su conservación. Con la excepción de los Humedales de Santa Lucía, dentro de la superficie habilitada por la LUC el área perteneciente al SNAP es poco significativa en términos relativos y absolutos. Se observó entonces que la superficie habilitada por la LUC posee una mayor proporción de áreas de interés ambiental para el SNAP, caso contrario de la superficie que ya fue declarada como área protegida y que está sujeta a las medidas de protección definidas en el Decreto N.º 55/015 (2015) y su plan de manejo, el cual aún no está reglamentado (2025). La superficie habilitada por la LUC presenta condiciones favorables para una moderada expansión y una intensificación de la agricultura, lo que plantea posibles impactos sobre las áreas de interés para la conservación ambiental. A nivel nacional, este cambio de uso y en la intensidad del uso del suelo, estuvo vinculado con la erosión y degradación de suelos, contaminación del agua por elevada carga de nutrientes, pérdida de biodiversidad, reducción del campo natural y sus servicios ecosistémicos asociados (Tiscornia et al., 2014; Delbene, 2018; Soutullo et al., 2020; Gallego, 2024).

#### 4.1.4. Mayor dinamismo en en el mercado de tierras y mayor valor por hectárea en la superficie habilitada por la LUC

Se identificaron 92 ofrecimientos de superficie habilitada y 13 agrupamientos por departamento y año, correspondientes a 22 autorizaciones de ventas de superficie afectada por el INC para el periodo 2019 - 2022 (Figura 4.18). En relación a los ofrecimientos, se registró un valor promedio de 6.494 USD/ha para todo el periodo y una superficie total de 4.418 hectáreas, siendo el 2022 el año con más superficie vendida y mayor valor promedio de USD/ha (Tabla 4.3). Por otra parte, en las autorizaciones de ventas se registró un valor promedio de 4.682 USD/ha para todo el periodo y una superficie total de 882 hectáreas, siendo el 2020 el año que más superficie se vendió y 2021 el año con mayor superficie por hectárea (Tabla 4.4). Hubo 5 veces más superficie habilitada en ofrecimientos y un mayor valor promedio del precio de la hectárea para la superficie habilitada en el periodo de estudio.

**Tabla 4.3.** Ofrecimientos de superficie habilitada por año. Elaboración propia. Fuente INC (2024).

Año	Valor del total ofrecimientos (USD)	Superficie total de ofrecimientos (Ha)	Promedio USD/Ha	Cantidad de Ofrecimientos	Promedio Ha/ofrecimiento
2019	1.488.938	233	6.390	5	47
2020	3.581.530	730	4.906	8	91
2021	7.715.855	1.106	6.976	27	41
2022	10.707.521	1.455	7.359	31	47
2023	5.196.195	894	5.812	21	43
Total	28.690.039	4.418	6.494	92	48

**Tabla 4.4.** Autorizaciones de ventas de superficie afectada al INC por año. Elaboración propia. Fuente INC (2024).

Año	Valor del total de las autorizaciones (USD)	Superficie total de autorizaciones (Ha)	Promedio USD/Ha	Cantidad de agrupamientos	Promedio Ha/agrupamiento
2019	280.000	67	4.179	1	67
2020	1.087.758	304	3.578	3	101
2021	1.222.682	180	6.793	2	90
2022	940.160	222	4.235	4	56
2023	543.002	109	4.982	3	36
Total	4.073.602	882	4.619	13	68

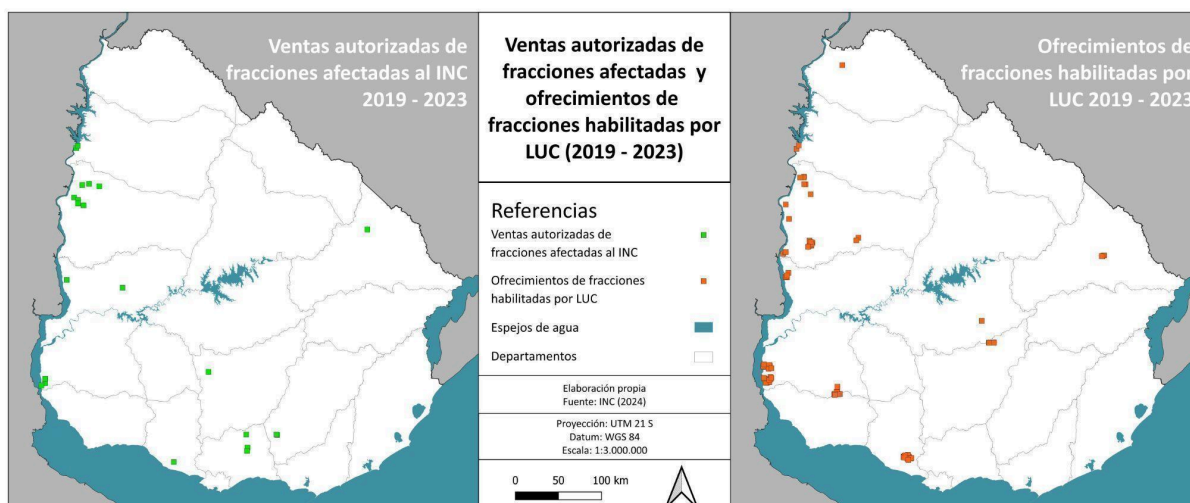


Figura 4.18. Mapa de las ventas autorizadas de fracciones afectadas y de ofrecimientos de fracciones habilitadas por la LUC (2019 - 2023). Elaboración propia. Fuente: INC (2023), INC (2024).

En las dos comparaciones realizadas se registró un precio de la tierra más elevado en la superficie habilitada por la LUC que en la superficie afectada por el INC. La primera aproximación fue posible para 8 de los 13 agrupamientos (Figura 4.19) debido a la necesidad de que hubiera datos de ventas para cada dato tanto en los ofrecimientos como en las autorizaciones. Se observó que, para seis de los ocho departamentos comparados, el valor de la superficie en USD/ha CONEAT 100 es mayor para los ofrecimientos que para las autorizaciones de ventas. También se observó que la tendencia se consolidó hacia el final del periodo, pudiendo haber sido incida por la ratificación de la LUC en el referéndum (2022).

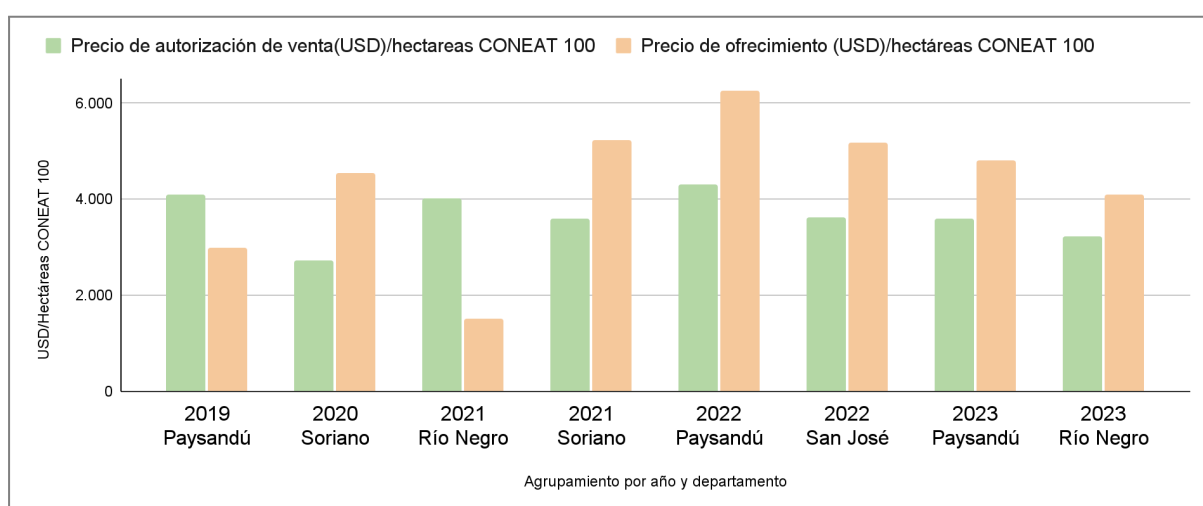


Figura 4.19. Comparación de valores de autorizaciones de ventas de superficie afectada por el INC y ofrecimientos de superficie habilitada por la LUC sobre superficie CONEAT 100. Elaboración propia. Fuente: INC (2023), INC (2024), MGAP (1994).

En la segunda aproximación, la comparación de precios de ofrecimientos evidenció valores que se encuentran en su mayoría por encima de los precios de la tierra para cada sección censal (Figura 4.20). Esto se ve reflejado en que la línea de tendencia del gráfico se mantiene en valores positivos durante todo el periodo. Teniendo en cuenta los resultados del apartado 4.1.2 en el que se observa que la superficie habilitada ya se encuentra sobre zonas de altos precios de compraventa de tierra, se destaca entonces que los precios registrados están aún por encima de medianas de rango que ya son de las más altas del territorio nacional. Por otra parte, la comparación de las autorizaciones de ventas, que incorporó un volumen de datos considerablemente menor, mostró valores más parejos con respecto a los valores promedios por sección censal (Figura 4.21). Un valor atípicamente alto en 2020, correspondiente a dos predios en Canelones, genera que la línea de tendencia esté en valores positivos en el inicio del periodo, teniendo hacia valores negativos en el final del periodo.

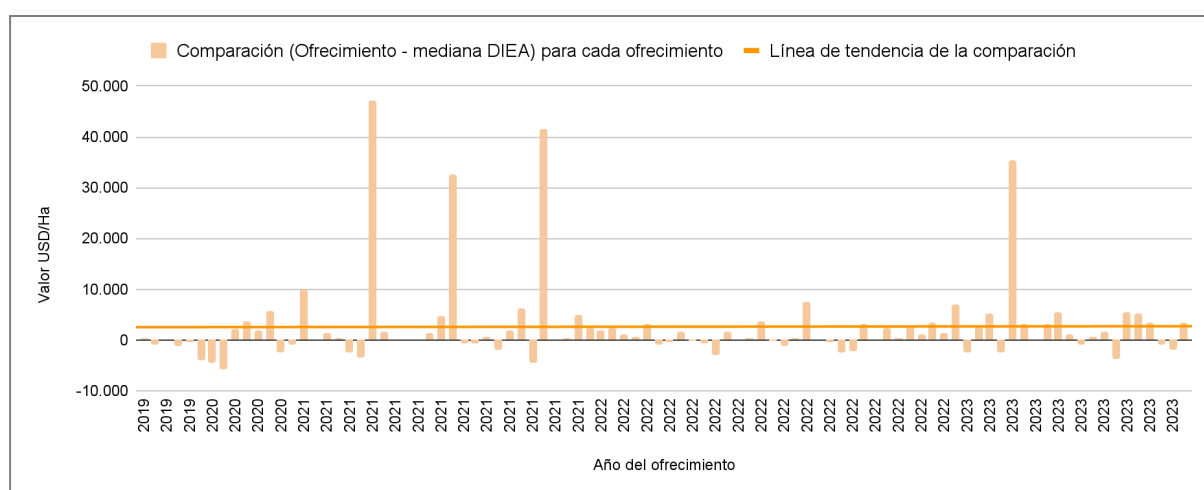


Figura 4.20. Comparación de valores por hectárea de superficie habilitada por la LUC y la mediana de valor de precio de la tierra para cada sección censal y año. Elaboración propia. Fuente: INC (2024), DIEA (2020), DIEA (2021), DIEA (2022), DIEA (2023), DIEA (2024a).

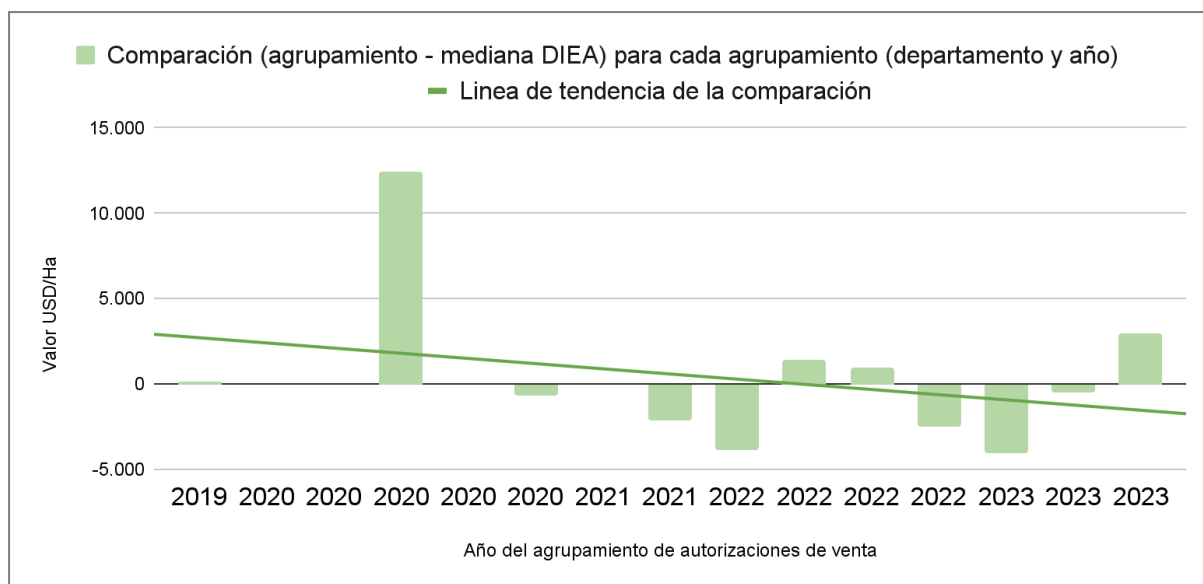


Figura 4.21 - Comparación de agrupamientos por departamento de valores por hectárea de autorizaciones de ventas afectadas al INC y la mediana de valor de precio de la tierra para cada y sección censal año según DIEA. Elaboración propia. Fuente: INC (2024), DIEA (2020), DIEA (2021), DIEA (2022), DIEA (2023), DIEA (2024a).

La cantidad de operaciones, de superficie vendida y de valores promedio por hectárea es mayor en la superficie habilitada que en la superficie afectada. Las tendencias se acentuaron hacia el final del periodo estudiado lo que coincide con la ratificación de la LUC en el referéndum de marzo de 2022. Es en ese año donde se registraron los valores máximos de cantidad de superficie y de promedio de USD/ha de ofrecimientos de superficie habilitada, año en el que también se observó un pico de superficie vendida en los datos de la DIEA para todo el territorio nacional (Figura 4.22). En relación con las ventas totales de tierras por departamento, en Paysandú y Soriano, los departamentos con mayor cantidad de superficie habilitada por la LUC, el precio de la tierra promedio aumentó en el periodo de estudio. En Paysandú pasó de 3.813 USD/ha a 4.228, mientras que Soriano lo hizo de 4.142 a 7.356 USD/Ha. A su vez, en el mismo periodo se puede observar un crecimiento de la superficie vendida a nivel nacional con respecto al quinquenio anterior (2014-2018) (Figura 4.22).



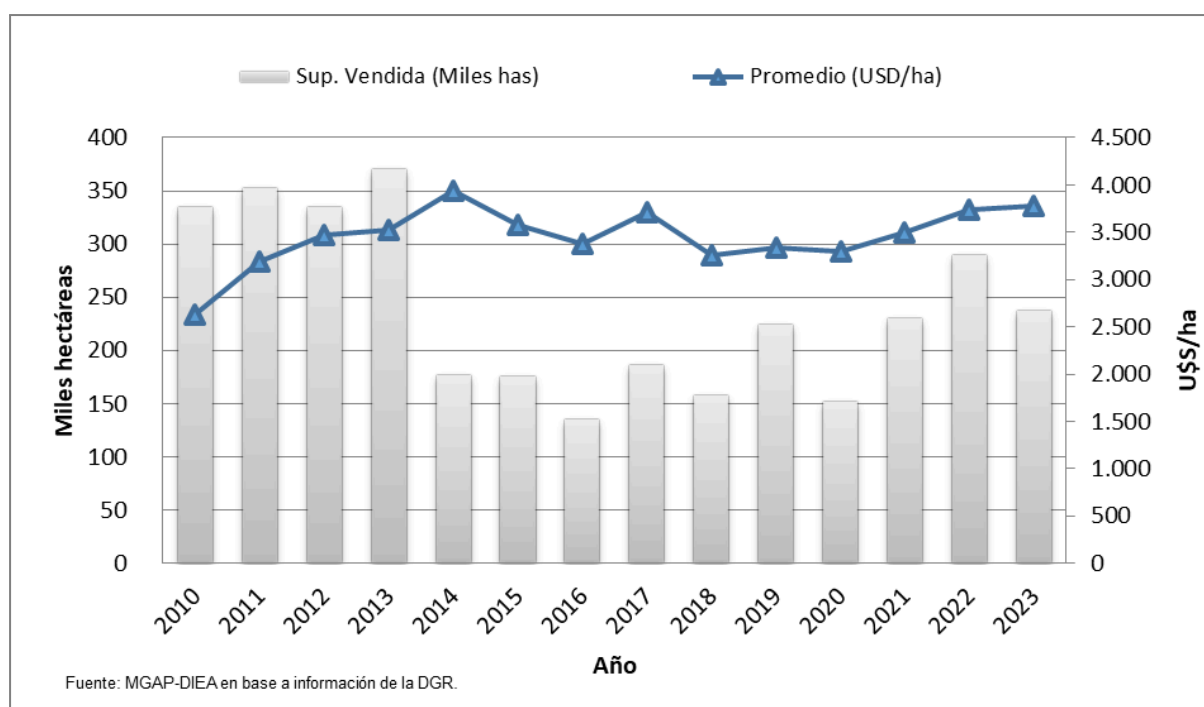


Figura 4.22. Superficie vendida y promedio de valor por hectárea para toda la superficie nacional. Extraído de DIEA (2024a).

A pesar de las limitaciones de las comparaciones realizadas –los distintos niveles de desagregación entre superficie habilitada y afectada, y la ausencia de datos concretos de valores de compraventas por sección censal– se observó una clara tendencia de mayor cantidad de operaciones, cantidad superficie vendida y precio por hectárea en la superficie habilitada por la LUC. Estas observaciones podrían estar vinculadas a una presión sobre el mercado de estas tierras asociado al potencial mayoritariamente agrícola y ganadero, y al cese de las regulaciones de la ley N.º 11.029. Siguiendo esta línea, se abre la interrogante de qué tipo de productores han dinamizado el mercado de tierras de superficie habilitada por la LUC y cuáles son sus características productivas.

#### 4.1.5. Expansión poco significativa de los cultivos anuales en la superficie habilitada por la LUC

Se registró un aumento de un 2,6% en el área destinada a cultivos anuales para el periodo 2019-2023 en la superficie habilitada por la LUC, correspondiendo a un aumento similar al registrado en la superficie afectada al INC y la superficie total nacional (Figura 4.23). Si bien existió un crecimiento de los cultivos anuales en la superficie habilitada por la LUC, este está enmarcado en una tendencia nacional y no estaría indicando un crecimiento específico. Esta expansión de los cultivos anuales podría estar vinculado al incremento de la superficie estimada de soja sembrada a nivel nacional, la cual creció entre los años agrícolas 2018/2019 y 2022/2023 de 966.000 a 1.100.000 hectáreas (DIEA, 2024b). No obstante, la categoría utilizada incluye otras coberturas de suelo además de los cultivos de soja, por lo que no sería perceptible un cambio por ejemplo de algunas praderas hacia la agricultura de soja.

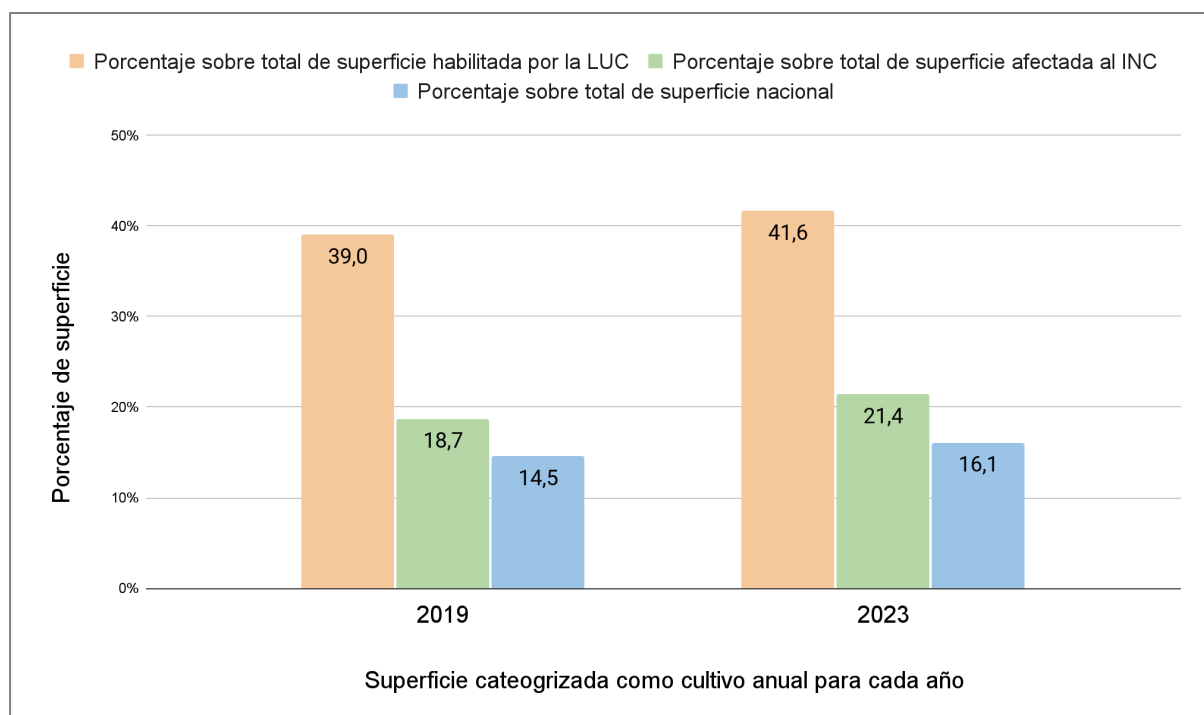


Figura 4.23. Relación (expresada en porcentaje) de superficie destinada a cultivos anuales sobre el total de superficie habilitada por la LUC, total de superficie afectada por el INC y superficie total nacional. Elaboración Propia. Fuente INC (2023) Proyecto MapBiomass Uruguay (2024).

Aunque en los resultados previos se identificaron características comparativamente favorables a la agricultura para la superficie habilitada por la LUC (apartado 4.1.2) y un aumento en las ventas junto un valor promedio de la tierra más elevado que la superficie afectada (sección 4.1.4), no se observó un cambio significativo de uso de suelo en comparación con la agricultura a escala nacional. Esto puede interpretarse como una

transformación en el territorio inmaterial (cambio normativo y aumento del precio de la tierra), que no se expresó en la configuración material del territorio en lo que refiere a la variable uso del suelo. El corto periodo transcurrido desde el cambio normativo —tres zafas de soja desde la aprobación de la LUC y apenas una desde su ratificación en el referéndum— y el margen de superficie acotado para la expansión de la agricultura, podría explicar este comportamiento.

## 4.2. Transformaciones territoriales en las colonias “San Javier” e “Italia”

Los referentes académicos entrevistados contaban con experiencia trabajando con información del INC y ofrecieron valoraciones fundamentadas sobre el desarrollo de la política pública. Por su parte, tanto los técnicos como los productores entrevistados contaban con una experiencia como mínimo de 10 años trabajando en las colonias. Los productores abarcan distintas situaciones con respecto a la afectación de sus campos, a la extensión de los mismos, a la forma de tenencia de la tierra y al rubro al cual pertenecen, entre los cuales se identificó la lechería, la ganadería y la agricultura.



Figura 4.24. Foto de camino dentro del campo de un productor propietario afectado al INC en la colonia “San Javier”. Se puede observar a la derecha forraje y a la izquierda una plantación de soja. Marzo de 2024.

### 4.2.1. Acceso a la tierra: Desigualdad según forma de tenencia

A nivel nacional, los referentes académicos coincidieron en que el cambio normativo puede modificar el acceso a la tierra debido al avance de grandes capitales que presionan sobre el precio de la tierra. Consideraron que a nivel nacional los productores familiares tienen reducida la posibilidad de comprar tierra por sus altos costos y que un mayor aumento del precio sería aún más perjudicial. Uno de ellos consideró que en caso de producirse un aumento de precio de la tierra es probable que esta sea vendida, ya que en Uruguay los productores rurales tienen una cosmovisión mercantil de la tierra: “Va a estar

difícil que la producción familiar permanezca... En la mayoría de casos, si la gente tiene una tierra que vale 10 y le ofrecen 100 la vende. No es como en otros países en los que hay otra cosmovisión sobre la tierra". Asimismo, marcó una posición crítica con respecto al INC, dado que consideró que el objetivo de promover acceso a la tierra no debería ser un fin en sí mismo sino un medio que contemple a su vez el tipo de producción y la relación con el ambiente. Por otra parte, el otro entrevistado de la academia valoró positivamente al INC, considerándola como la única política pública que impacta directamente en la radicación de los productores familiares en el territorio.

La totalidad de los productores de la colonia "Italia" perciben una gran dificultad del acceso a la tierra. Se identificaron varios aspectos que inciden en esta problemática, siendo uno de los más destacados la vinculación al rubro productivo. La colonia históricamente se había caracterizado por su producción lechera, pero eso ha cambiado durante los últimos 20 años en los que el acceso a la tierra para los productores lecheros ha disminuido notoriamente. Otro de los aspectos mencionados es la tendencia del aumento del precio de la tierra. Para dos de los productores entrevistados este aumento estuvo ligado a las tendencias nacionales mientras que otros dos consideraron que la habilitación de superficie por la LUC ha incidido directamente en este proceso, tal como lo menciona uno de ellos: "Siempre varían los precios si están o no afectados. Tenés 3 o 4 mil dólares más la hectárea además de toda la clientela nueva que tenés. Porque es una inversión media engañosa (refiriéndose a comprar un campo afectado por el INC), no tenés la certeza que es tuyo". Un tercer aspecto vinculado al acceso a la tierra es la imposibilidad del INC para abastecer la demanda de tierra en la zona, fundamentalmente para los productores más jóvenes, lo cual está en línea con la disminución de la población rural dispersa observada a nivel nacional en los últimos años (Piñeiro y Cardelliac, 2014; INE, 2023). Un productor comentó su experiencia personal señalando la dificultad de acceder a una ampliación de tierra por medio del INC: "Yo estuve toda la vida, desde que era joven, anotando en los campos del Instituto y nunca pude quedar". Finalmente, un aspecto importante en el que coinciden tres de los productores y el técnico entrevistado, es que la habilitación de superficie de la LUC favorece el acceso a más tierra para productores propietarios de parcelas habilitadas porque permite a los propietarios poner en garantía sus campos para obtener financiación. A propósito de ello uno de los productores habilitados de la colonia comentó sentirse favorecido con el cambio normativo: "Yo pienso que esto de la LUC nos favorece, teníamos que pedir permiso hasta para arrendar nuestro campo. Y lo otro... yo no pude comprar campo porque no pude usar como garantía... Yo tenía 20 hectáreas. Podría haber comprado una fracción de 50 hectáreas pero no pude".



Figura 4.25. Foto de corrales de ganado vacuno en el campo de un productor arrendatario afectado al INC en la colonia Italia. Agosto de 2024.

Los entrevistados de la colonia “San Javier” describieron un contexto similar respecto al acceso a la tierra, en el que existe una gran demanda de tierras y una muy baja oferta. Con respecto al precio de la tierra, se registró el aumento en la misma línea con la tendencia nacional de las últimas décadas. Si bien, dos de los entrevistados aseguraron que los campos fuera de la afectación del INC tienen un valor más alto, no asociaron los cambios en relación a la LUC.

En el periodo de estudio, el acceso a la tierra en los casos de estudio es modificado en dos aspectos que confluyen generando una mayor desigualdad entre productores propietarios de superficie habilitada y productores que no son propietarios. Por un lado, el mayor acceso a crédito es un aspecto que puede facilitar el acceso a la tierra a productores que ya son propietarios, debido a que pueden poner su campo habilitado por la LUC en garantía. En este punto se mejora el acceso a la tierra solamente para quienes son propietarios, a lo que se puede agregar que los propietarios de campos de más valor serán más beneficiados por el mayor valor de su garantía. Por otra parte, la mayoría de los entrevistados coincide que la superficie que deja de estar afectada por la ley N.º 11.029 eleva su valor de mercado. Estas observaciones están en concordancia con la visión de los referentes académicos y los resultados del apartado 4.1.4, en la que se puede observar que la cantidad y los precios de las ventas de la superficie habilitada son mayores de las ventas de la superficie afectada por el INC. En este aspecto, observable en ambas escalas, el

aumento del precio de la tierra limita el acceso a tierra de los productores familiares tal como lo plantean OCAU (2022) y Guedes (2021).

#### *4.2.2. Agentes estructurantes del territorio: Retiro del Estado y llegada de nuevos agricultores en la colonia “Italia”*

Los dos académicos entrevistados coincidieron en que la habilitación de superficie de la LUC traerá consigo un aumento de actores privados en el territorio y un retiro del Estado. Con respecto a los actores privados, uno de los entrevistados de la academia sostuvo que en la superficie habilitada aumentará la presencia del agronegocio como agente, fundamentalmente orientado hacia la producción forestal. Esta dinámica responde al potencial forestal de las parcelas habilitadas por la LUC y a la capacidad del agronegocio de contar con técnicos dedicados permanentemente a la búsqueda de nuevas tierras. Señaló que estos agentes actúan en el territorio con otras lógicas y generan otros tipos de conflictos. En el mismo sentido, el otro entrevistado de la academia planteó que cuando se retira el Estado, en coordinación con los colonos y asociaciones, el mercado aprovecha ese “espacio vacío” para promover el agronegocio. En un proceso que definió como “...una cuña del agronegocio en una zona de producción familiar”, poniendo el énfasis en el diseño territorial de las colonias que promovía la mayor integralidad de la política del INC en el territorio, y eso se verá afectado por el cambio normativo.

En la colonia “Italia”, se identificó el retiro del Estado, la disminución de la cantidad de productores lecheros y el aumento de productores que concentran grandes superficies de tierra. En relación a la lechería, se observó una disminución de la cantidad de tambos en la zona en un proceso que excede el periodo desde la aprobación de la LUC y que se corresponde a su vez con un aumento en la concentración de la tierra por parte de productores paperos, sojeros y el arribo de los feedlot. Uno de los productores, quien tiene la totalidad de su superficie arrendada y afectada al INC, consideró que: “...lo de la LUC ha variado sí, porque ahora se lo venden a cualquiera”. Identificó que el retiro del INC ha facilitado que otro tipo de productores se inserten en el territorio siendo un aspecto no compartido con los otros entrevistados. Por otra parte, el técnico aportó un aspecto importante para evaluar la llegada de nuevos actores: sostuvo que los productores habilitados por la LUC que él conoce no consideran vender el campo porque tienen un proyecto de producción con una apuesta a futuro, a pesar de que el campo pueda tener más valor de mercado.

En la colonia “San Javier”, se identificó al retiro del Estado como un cambio en los agentes estructurantes del territorio. El productor de superficie habilitada por la LUC observó una disminución en la adquisición de tierras por parte del INC y por lo tanto menos



llamados para nuevas adjudicaciones, un aspecto que no está ligado con el cambio normativo, aunque sí a una política del gobierno de coalición (2020-2025). A su vez, no se constató que nuevos actores estén comprando campos, o arrendando en la colonia. A propósito de esto, uno de los productores comentó su visión personal acerca de la posibilidad de venta del campo: “Entonces lo de la LUC te cambia porque te permite la posibilidad de ingresar al mercado. En mi caso al campo no lo veo como algo financiero. El hecho de tener un lugar donde parar es parte de la vida. Hay un vecino que lo ve como un negocio, quedó desahogado (habilitado por la LUC) y mañana lo pasa a plata. Porque es él solo, no tiene hijos. En cambio, uno lo mira de otra manera”. Por lo que el aspecto cultural de apropiación del territorio por parte de los productores, influye en las dinámicas de compra y venta de tierras a pesar de que la tierra tenga un mayor valor de venta debido al cambio normativo. El mismo productor, quien tiene su predio habilitado por la LUC, afirmó que en la colonia ya operan grandes productores arrendatarios sembrando soja, incluso en campos afectados —lo cual se pudo constatar en la entrevista al productor propietario afectado al INC—. De igual manera, al igual que los otros entrevistados, no considera que la LUC haya provocado algún cambio.

Las transformaciones observadas en relación a los agentes estructurantes del territorio por incidencia de la LUC, son el retiro del INC y en menor medida, la llegada de más productores arrendatarios a la colonia “Italia”. El retiro del INC como agente estatal regulador sobre la superficie habilitada por la LUC generó que la posibilidad de compra-venta de tierra esté más latente. Sin embargo, a excepción de un productor de la colonia “Italia”, los entrevistados no identificaron que las tendencias nacionales de avance de la concentración de la tierra se hayan intensificado en el periodo estudiado. En contrapartida, en ambas colonias se observó que el apego de los productores a la tierra y a su producción, actúa como un freno a la posibilidad de venta de tierra.

#### *4.2.3. Uso e intensidad de uso del suelo: Sin cambios significativos*

Los dos entrevistados de la academia no visualizaron grandes cambios de uso de suelo en la superficie habilitada por la LUC a escala nacional. Afirmaron que la superficie habilitada es de uso mayoritariamente agrícola —algo que se constató en el apartado 4.1.2 a través de la variable uso de suelo—, por lo que la eventual llegada del agronegocio, implicaría cambio de actores pero no grandes cambios del uso ni de la intensidad de suelo. A propósito de esto, uno de ellos consideró que “... el uso de suelo es el mismo. El paquete de la Revolución Verde es el mismo. Lo que cambia es quién se beneficia de la renta de la soja”. De igual manera coincidieron en que podrían ocurrir cambios con respecto al avance de la forestación sobre superficie habilitada por la LUC en suelos de prioridad forestal. Uno



de los entrevistados académicos planteó que podrían darse cambios de productores ganaderos que vendan a forestales, ya que la habilitación de la LUC va a otorgar mayor estabilidad normativa: "... (las empresas forestales) saben que van a poder plantar y cosechar en 20 o 30 años sin problemas". Por otra parte, otro de los entrevistados académicos relativizó el avance de la forestación considerando la variable de la composición espacial de las colonias, debido a que las plantaciones forestales poseen gran extensión y parcelas habilitadas por la LUC tienen son de pequeña extensión por su origen colonizador.



Figura 4.26. Foto de plantación de soja y de una fumigadora en el campo de un productor propietario afectado al INC. Marzo de 2024.

En la colonia "Italia", se identificaron cambios en el uso del suelo durante las últimas décadas. La superficie destinada a la lechería ha venido disminuyendo tal como lo describe uno de los productores: "Ha variado el tipo de producción, la lechería va bajando, esto era totalmente lechero. Acá hay un tambo, hay dos, tres... seis tambos. Antes había veinticinco o treinta tambos". Uno de los procesos detrás de esta tendencia está vinculado a los avances técnicos en el rubro y cambios en el valor de la leche, lo cual hace que no sea rentable una producción de menor tamaño, tal como lo menciona uno de los productores: "... si sos chico se te complica y no podés agrandar la producción entonces empieza a no dar. Porque el costo fijo es más o menos el mismo, ordeñes 200 o 10 vacas. Cuando estás

limitado por no poder agrandar o expandirte más... se te complica”. Otro de los procesos que explica esta tendencia es el avance de la agricultura, fundamentalmente de productores de papa y en menor medida de soja. Los productores de estos dos cultivos tienen capacidad de pagar mayores valores de venta y arrendamiento que los productores lecheros. El proceso de aumento de los rendimientos de la lechería y el cultivo de papa, también se enmarca dentro de un proceso que excede el periodo estudiado. A nivel nacional, tanto la producción lechera como la agricultura de papa se han intensificado. Se registró un claro proceso de disminución de establecimientos lecheros (de 3.900 a 3.000) y el aumento de la producción de leche (2.026 a 2.275 millones de litros) en el periodo 2015/2016 a 2022/2023. En la misma línea, la superficie destinada al cultivo de papa ha disminuido, pasando de más de 4.500 hectáreas en 2016/2017 a 3.000 hectáreas en 2022/2023. Al mismo tiempo, el rendimiento de kg/ha muestra un crecimiento en el mismo periodo (DIEA, 2024b). Si bien percibieron estas transformaciones, la mayoría de los entrevistados no las asoció con la LUC ya que corresponden a un periodo más prolongado que el transcurrido desde la aprobación de la ley. Solamente un productor identificó que la LUC potenció estos cambios, particularmente el aumento de la presencia de productores papeiros y su uso intensivo de los recursos hídricos. Afirmando que tuvo una menor cantidad de agua de los cursos de su campo debido a la sobreexplotación: “Una cosa es regar una pradera o lavar un tambo, pero sacar agua con un cañón durante 24 h... ”.

En la colonia “San Javier” se identificaron como usos de suelo la ganadería, la lechería y la agricultura, no observándose transformaciones del uso ni de la intensidad a partir del cambio normativo. Se registró una disminución de la lechería en las últimas décadas y un aumento de la soja, ambos procesos enmarcados en las tendencias a escala nacional. Por otra parte, a pesar de que la colonia está ubicada sobre suelos de prioridad forestal, de la cercanía a UPM I y de que existen grandes plantaciones forestales en la región, no se registraron indicios de que empresas forestales hayan comprado o intentado comprar tierras habilitadas por la LUC. Uno de los productores, en consonancia con lo planteado por uno de los académicos, sostuvo que el tamaño de las fracciones de la colonia podría incidir en que las forestales no hayan avanzado sobre las fracciones habilitadas por la LUC: “Acá no hay forestación. Salís un poquito y ya hay. Pero acá no hay ofrecimientos porque son chicas las parcelas”.



Figura 4.27. Foto de ganado vacuno dentro del campo de un productor propietario afectado al INC en la colonia “San Javier”. Marzo de 2024.

Con la excepción de un caso en la colonia “Italia”, no se identificaron cambios en los usos y la intensidad del suelo en los casos de estudio a partir de la LUC. El resultado del apartado 4.1.5 en los que no se observaron indicios de un avance significativo de la agricultura sobre la superficie habilitada por la LUC a escala nacional, tampoco se observó en los casos de estudio. Si bien en los resultados de la sección 4.1.2 se registró que la superficie habilitada tiene un mayor potencial comparativo para la agricultura agroindustrial, a escala local se observó que el avance de la agricultura ha sido un proceso sostenido en el tiempo que excede el periodo abarcado en esta tesis por lo que no se puede afirmar que el artículo 357 de la LUC haya tenido incidencia en el mismo. Esto podría implicar que el cambio normativo no se traduzca en cambios significativos en los usos e intensidad del suelo en las colonias. Por otra parte, se observó en ambos estudios de caso que la afectación de la ley N.º 11.029 no es un impedimento para que exista producción de soja en las colonias, ya sea por parte de los colonos como productores o por arrendatarios externos. Esta observación a escala local, está en consonancia con lo registrado en la caracterización de uso de suelo, en la que el 50% de la superficie habilitada se encontraba destinada a la agricultura previo al cambio normativo. A su vez, también está en sintonía con lo anticipado por uno de los entrevistados académicos en referencia a que no se

produciría un cambio de uso de suelo, debido a la existencia previa de producción de soja con el paquete tecnológico de la revolución verde en campos de colonización. Esto puede ser interpretado como una estrategia por parte de estos productores familiares de adaptación, dado que la territorialización del agronegocio se manifiesta no solo como agente sino que incide en la dinámica productiva de otros actores como el capital local o la producción familiar (Fernández Nion et al., 2022).

#### *4.2.4. Rol del Estado: Dos caras de una desregulación*

Los entrevistados académicos consideraron que cambió el rol del Estado en la superficie habilitada por la LUC a raíz del cambio normativo. Uno de los académicos valoró al INC como una política pública que genera acceso a la tierra y que con la habilitación de superficie por la LUC es difícil que otra política del Estado sustituya ese rol. Señaló también que a partir del cambio normativo, el Estado “se ata de manos” y no pone topes a la concentración de la tierra. El otro académico entrevistado, consideró que el Estado con la habilitación de superficie facilitó la venta de tierra. Al nuevo rol del Estado lo describió como un rol “pasivo” en el que si bien genera infraestructura y servicios, el capital va a ser el que tenga un rol determinante en esos territorios. Así mismo consideró la decisión política del actual directorio del INC (2023) de no comprar nueva tierra como “un problema más grave”. Estos aspectos están en línea con la postura histórica de los gobiernos liberal-conservadores respecto al INC, favoreciendo la propiedad privada y congelando la compra de tierras. En otra línea, el productor entrevistado que fue parte de la Federación Rural valoró que la afectación de superficie perjudicaba a los productores debido a las regulaciones de la ley N.º 11.029 y a la imposibilidad de acceder a crédito poniendo el campo en garantía. Este productor, durante el primer gobierno del Frente Amplio participó en dos juicios colectivos por inconstitucionalidad que lograron que queden habilitadas varias fracciones en la misma situación debido a la retroactividad de la norma.

En la colonia “Italia” se observaron dos caras de un proceso de desregulación del Estado a partir del cambio normativo. La totalidad de los entrevistados que poseen tierras que fueron habilitadas por la LUC están de acuerdo con la ley y consideran ser beneficiados. Incluso uno de ellos, el productor de mayor extensión, participó en un juicio de inconstitucionalidad. Por otra parte, el único productor totalmente arrendatario al INC, tiene una percepción negativa de la desregulación, debido a que con la habilitación de la LUC ha avanzado la agricultura sobre la lechería. Esta dualidad de visiones sobre la presencia del INC en el territorio se sintetiza en estas palabras del técnico entrevistado: “... los productores de la colonia ven al INC como un aliado, como un socio en la medida que puede ser una forma de acceder a tierra. Ahora, cuando surge una complicación como esta



(las restricciones que tiene la ley N.º 11.029 con los padrones afectados en propiedad)... se transforma en algo que no está claro”.



Figura 4.28. Foto de la casa de un productor propietario afectado al INC en la colonia “San Javier”. Marzo de 2024.

En la colonia “San Javier” se observó una desregulación por parte del Estado sobre el control de la tierra a raíz del cambio normativo. Los entrevistados definieron el rol del Estado en la colonia como agente de acceso a la tierra a través del INC y como promotor de políticas públicas para los productores. Si bien no percibieron que el cambio normativo haya generado modificaciones en ese rol, se observó que la posibilidad de venta de la tierra está más latente debido al retiro de las regulaciones de la ley N.º 11.029. Todos los entrevistados comentaron tener una buena relación con el INC y un buen contacto con otras políticas públicas. El ingeniero agrónomo valoró que en la colonia hay presencia de políticas públicas a través de distintos organismos: “... la Intendencia con planes de desarrollo, el IPA (Instituto Plan Agropecuario), el Ministerio de Industria, el Banco República, las Industrias lecheras que también tienen asesoramiento”. Por su parte, el colono propietario comentó las políticas públicas que conoce por medio de la Sociedad de Fomento Rural: “En la fomento ha llegado financiamiento para el tema de aguas, para el tema de suelos, de llevar agua a los predios”. Finalmente el productor en superficie habilitada por la LUC, ha accedido a

financiamiento público para construir un pozo de agua, está inscripto en el programa agroecológico SENDA, y está inscripto en el registro de productores familiares al igual que el colono. No obstante, ninguno de los tres entrevistados consideró que estos aspectos del rol del Estado en la colonia hayan cambiado por la LUC.

El rol del INC como política pública estatal de acceso a la tierra se vio modificado por el cambio normativo en ambas colonias. Esto implicó una pérdida de control del territorio por parte del Estado, lo que habilitó una mayor mercantilización y concentración de la tierra. Se registró una valoración positiva generalizada entre productores y técnicos sobre las políticas del INC cuando se traduce en acceso a la tierra para productores que no podrían hacerlo en el mercado. Cuando se consideran las regulaciones a colonos propietarios de la ley N.º 11.029, la valoración es contraria por los productores propietarios que ven estas reglamentaciones como limitantes a su desarrollo. Estos propietarios se pronunciaron a favor del cambio normativo.

#### *4.2.5. Incidencia de la LUC: Transformaciones inmateriales que no se expresaron en la configuración material del territorio*

Las transformaciones territoriales a escala nacional registradas en las últimas décadas se evidenciaron parcialmente en los casos de estudio. Se observó un retroceso de la ganadería y la lechería, un aumento del cultivo de soja y una disminución de la población rural dispersa. Estos procesos se desarrollaron sobre un periodo más prolongado en el tiempo que el abarcado por esta tesis, por lo que su evolución no está vinculada con la incidencia del artículo 357 de la LUC. Por otra parte, no se observaron plantaciones forestales, procesos de extranjerización de la tierra o disminución de productores familiares. La ausencia de estas transformaciones en los casos de estudio, está vinculada con el control estatal del INC sobre el territorio regulando las orientaciones productivas del predio, el perfil de los productores destinatarios de las adjudicaciones y promoviendo el acceso a la tierra para productores familiares. La evaluación de la presencia y ausencia de las transformaciones territoriales a escala nacional en los casos de estudio, evidenció cuáles de estos procesos “permean” en los territorios afectados por el INC y cuáles no.

A su vez, se identificaron transformaciones territoriales en las colonias “Italia” y “San Javier” por incidencia del artículo 357 de la LUC (Tabla 4.5). El cambio normativo, fruto de disputas sobre distintos modelos de desarrollo acerca del INC generó cambios en las relaciones de poder sobre el territorio. Lo que a su vez originó, en primera instancia, transformaciones en el territorio inmaterial: el aumento del precio de la tierra y la desregulación del territorio por parte del Estado. La desregulación del territorio por parte del Estado tuvo como consecuencia la potencial compra de tierra de actores que no

corresponden con el “perfil colono” —situación que solo se pudo constatar en la colonia “Italia”— lo que implicó que la posibilidad de vender la tierra este más latente. Al igual que se observó a escala nacional (apartado 4.1.4), en los estudios de caso se registró que los valores de la tierra en la superficie habilitada por la LUC son más elevados que en la superficie afectada por el INC. Por otra parte, la desregulación también le permite un mayor acceso a crédito para productores propietarios de propiedades habilitadas por la LUC. Estos dos efectos de la desregulación configuran un escenario de mayor desigualdad del acceso a la tierra entre propietarios y no propietarios, lo que puede acentuar aún más la tendencia de disminución de productores familiares registrada en las últimas décadas.

**Tabla 4.5.** Síntesis de las principales transformaciones territoriales identificadas en las colonias “Italia” y “San Javier” por la incidencia del artículo 357 de la LUC. Elaboración propia

Transformaciones Territoriales	Colonia San Javier	Colonia Italia
Acceso a la tierra	Menor acceso a la tierra para PF debido al aumento precio de la tierra en superficie habilitada.	Menor acceso a la tierra para PF debido al aumento precio de la tierra en superficie habilitada.  Mayor posibilidad de expansión para productores de superficie habilitada debido al acceso a financiamiento.
Agentes estructurantes del territorio	Retiro del INC.	Retiro del INC.  Aumento de grandes productores arrendatarios.
Uso e intensidad del suelo	No se observaron transformaciones.	Aumento del cultivo de papa —asociado a un mayor consumo de recursos hídricos— y disminución de la lechería.
Rol del Estado	Desregulación.	Desregulación.

A pesar de las transformaciones observadas en la dimensión inmaterial del territorio, no se observaron de manera significativa las transformaciones que se han manifestado en los territorios materiales rurales uruguayos durante las últimas décadas. Únicamente se pudo identificar una transformación concreta en la configuración material a partir del cambio normativo: el aumento de productores de papa arrendatarios en la colonia “Italia”. No se

observó un movimiento significativo de compraventas en las colonias de estudio ni un cambio significativo de usos e intensidad del suelo. De las entrevistas emergieron posibles explicaciones a que las transformaciones territoriales no hayan tenido una expresión material. Una de ellas está vinculada a la dimensión cultural del territorio: los productores familiares no están dispuestos a vender el campo debido al apego que tienen con su unidad productiva y su modo de vida. Esto implica que si bien el poder del Estado se retira parcialmente de las colonias dejando un “espacio vacío” que podría permitir la llegada del agronegocio, esto puede no manifestarse por la apropiación del territorio por parte de la producción familiar. Otra de las explicaciones está vinculada al diseño espacial de las colonias, que no se haya registrado un avance de la producción forestal en la colonia “San Javier” se explica debido al tamaño reducido de las parcelas habilitadas por la LUC y su discontinuidad del espacio (Figura 3.2). Con respecto a la agricultura agroindustrial, se observó que ya existía producción de soja en las colonias previo al cambio normativo y se desarrolló tanto en superficie afectada como en superficie habilitada por la LUC. Por lo que este dato sugiere que no existe un margen espacial significativo de superficie que se pueda incorporar al mercado agroindustrial de la agricultura. Por otra parte, surgen las hipótesis de que el periodo de estudio de esta tesis es muy acotado para que se materialicen cambios significativos en el territorio y de que las transformaciones territoriales por la incidencia del cambio normativo en las dos colonias estudiadas no resulten significativas o se comporten de manera distinta a las tendencias nacionales.



## **5. Conclusiones y reflexiones finales**

A escala nacional se observó que la superficie habilitada por la LUC se ubica principalmente en el litoral oeste del país, caracterizándose por un alto potencial para incorporarse a la agricultura industrial y por una mayor proporción de algunas categorías de sitios de interés para la conservación ambiental con respecto a la superficie afectada por el INC y a la superficie total nacional. Para el periodo 2019-2023, se registró un mayor dinamismo en el mercado de tierras de la superficie habilitada por la LUC y mayores valores de tierra en comparación con la superficie afectada. Por otra parte, no se registró un aumento significativo de los cultivos anuales que indique un aumento específico de la agricultura. En los dos estudios de caso se observaron transformaciones territoriales en la dimensión inmaterial del territorio que no se manifestaron significativamente su configuración material.

Las transformaciones en el territorio inmaterial observadas consistieron en el aumento del precio de la tierra y el retiro de las regulaciones a la propiedad privada por parte del INC que posibilita que otro tipo de productores se inserten en las colonias. La conjunción de ambos factores profundiza la desigualdad del acceso a tierra entre propietarios y no propietarios: los primeros adquieren un mayor acceso a financiación, lo que les posibilita expandirse, mientras que los segundos son perjudicados por el aumento en costos de compraventa y arrendamientos. Esta situación podría acentuar aún más la disminución de la producción familiar, en un contexto donde la oferta de tierras por parte del INC resulta insuficiente.

A pesar del mayor potencial agrícola, en términos comparativos, de la superficie habilitada por la LUC, no se observó un crecimiento significativo de la agricultura en la misma, tanto a escala nacional como en los dos estudios de caso. En la misma línea, tampoco se registró que grandes capitales hayan comprado o arrendado tierra en las colonias analizadas en los casos de estudio. Las entrevistas permitieron identificar las causas por las cuales las transformaciones inmateriales no se han manifestado significativamente en la configuración material del territorio: la dimensión cultural de arraigo a la tierra por parte de los productores que no desean vender su campo, el diseño espacial fraccionado en pequeñas parcelas de las colonias que limita los cultivos de gran extensión y que el agronegocio ya esté presente como lógica productiva, no teniendo margen para su expansión y/o intensificación.

El breve tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley y su posterior ratificación en el referéndum, y el inicio de esta investigación, puede no haber sido suficiente para poder percibir cambios en la configuración material del territorio. Además de este aspecto,

otras limitaciones de este trabajo fueron el bajo nivel de desagregación de la información disponible para la comparación de ventas de tierra y la utilización de una clasificación de cobertura de suelo no específica para el cultivo de soja para evaluar su expansión.

La estrategia de utilizar un abordaje cuantitativo a nivel nacional permitió caracterizar globalmente la superficie habilitada por la LUC y los procesos que podían manifestarse previamente al abordaje cualitativo de los casos de estudio. La complementación de estas dos escalas posibilitó el diálogo entre los procesos que se generaron en las colonias con las tendencias nacionales. Asimismo, la incorporación de variables sociales, económicas, culturales y ambientales permitieron abordar la multidimensionalidad de los territorios analizados.

Esta tesis permitió un acercamiento a la principal política pública de acceso a la tierra en Uruguay, su vínculo con las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos años y los impactos del artículo 357 de la LUC de 2020 en el territorio. A su vez, emergieron de la discusión como posibles futuras líneas de investigación: 1) Evaluar la presencia de agronegocio como lógica productiva en la superficie afectada al INC y sus implicancias con respecto a los objetivos de la política pública. 2) Analizar cuáles transformaciones territoriales a escala nacional se manifiestan en las tierras del INC. 3) Evaluar qué tipo de productores han comprado superficie habilitada por la LUC motivados por el cambio normativo. 4) Evaluar, nuevamente, las transformaciones territoriales luego de transcurrido un periodo mayor.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Achkar, M., & Diaz, I. (2017). Intensificación agraria y transformaciones territoriales en Uruguay 2000-2030.
- Achkar, M., Pesce, F., & Domínguez, A. (2008). Agronegocios LTDA. Nuevas modalidades de colonialismo en el cono sur de América Latina. REDES-Amigos de la tierra Uruguay, Food and Water Watch
- Acosta, M. C., & Benelli, G. O. (2022). Inversiones financieras y mercado de tierras: los capitales de gran escala en el agro uruguayo. *Mundo Agrario*, 23(54), e199–e199 <https://doi.org/10.24215/15155994e199>
- Arbeletche, P. (2016). Do Uruguai pecuarista ao Uruguai agroempresarial: atores estrangeiros e transformações agrárias. In E. A. Bühler, M. Guibert, & V. L. Oliveira (Comps.), *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização: abordagens a partir da América do Sul* (pp. 217–234). Porto Alegre: Editora da UFRGS <https://doi.org/10.7476/9786557250044.0011>
- 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), 16(2), 110–119. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2301-15482012000200013&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2301-15482012000200013&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Arbeletche, P. R., Courdin, V., Guibert, M., Sabourin, E., Saravia, A., & Tourrand, J. F. (2019). La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 15, 147–166 <https://doi.org/10.17141/eutopia.15.2019.3888>
- Brazeiro A., Soutullo A., & Bartesaghi L. (2012). Prioridades de conservación dentro de las eco-regiones de Uruguay. Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR – Facultad de Ciencias/Vida Silvestre Uruguay/ Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR. 20p.
- Buenahora, M. J. (2022). Cooperativa Tierra Pa Todos: Aportes a la evaluación de un modelo asociativo de colonización (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Agronomía). Repositorio Colibrí <https://hdl.handle.net/20.500.12008/31925>
- Carámbula, M. (2015). Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis: Cuando las bases estructurales se terminan quebrando. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), 17–36

[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0797-55382015000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0797-55382015000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

- Cardeillac, J., Álvarez, M. F. de T., & Sabourin, E. (2014). La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo [https://www.academia.edu/25720813/La\\_agricultura\\_familiar\\_entre\\_proyectos\\_nacionales\\_de\\_desarrollo](https://www.academia.edu/25720813/La_agricultura_familiar_entre_proyectos_nacionales_de_desarrollo)
- Céspedes-Payret, C., Piñeiro, G., Gutiérrez, O., & Panario, D. (2012). Land use change in a temperate grassland soil: Afforestation effects on chemical properties and their ecological and mineralogical implications. *Science of The Total Environment*, 438, 549–557 <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2012.08.075>
- Childe Pereira, R. L., Achkar, M., Freitas, G., & Webler Cancelier, J. (2020). Transformaciones socioterritoriales de la Región Noreste del Uruguay 2000-2018. *Geografares*, 31 <https://journals.openedition.org/geografares/1003>
- Childe Pereira, R., Achkar, M., & Freitas, G. (2022). La producción familiar en la región noreste del Uruguay: una mirada desde el territorio rural. *Agrociencia Uruguay*, 26(NE3), e963 <https://doi.org/10.31285/AGRO.26.963>
- Delbene, L. (2018). Eutrofización del Río Santa Lucía: dinámica de nutrientes asociada al régimen hidrológico y a la intensificación productiva (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Ciencias / PEDECIBA) <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21465>
- Díaz, I., Ceroni, M., López, G., & Achkar, M. (2018). Análisis espacio-temporal de la intensificación agraria y su incidencia en la productividad primaria neta: propuesta metodológica para Uruguay 2000-2011. *M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente*, 19, 24-40 <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22627>
- Díaz, I., Sum, T., & Achkar, M. (2023). Territorialización de las Sociedades Anónimas (SA) en Uruguay: Acaparamiento y Extranjerización de Tierras. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 52(1), 88–102 <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.575>
- Díaz, P. (2015). Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay. *Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio*. <https://porlatierra.org/documentos/115>
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2015). Anuario Estadístico Agropecuario 2015. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-diea-2015>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2018). Anuario Estadístico Agropecuario 2018. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-diea-2018>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2019). Anuario Estadístico Agropecuario 2019. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-diea-2019>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias (2020a). Serie “Precio de la Tierra” – Compraventas Año 2019. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/noticias/INFORME%20COMPRAVENTAS%20A%C3%91O%202019.pdf>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2020b). Anuario Estadístico Agropecuario 2020. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/estadisticas/anuario-estadistico-agropecuario-2020>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2021). Serie “Precio de la Tierra” – Compraventas año 2020. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.  
[https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2021-04/DIEA-COMPRAVENTAS-A%C3%91O-2020\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2021-04/DIEA-COMPRAVENTAS-A%C3%91O-2020_0.pdf)

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2022). Serie “Precio de la Tierra” – Compraventas año 2021. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/noticias/DIEA-COMPRAVENTAS-A%C3%91O-2021.pdf>

Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2023). DIEA presenta los resultados de las operaciones de “Compraventas Año 2022”. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.  
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/diea-presenta-resultados-operaciones-compraventas-ano-2022>

- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2024a). Serie “Precio de la Tierra” – Compraventas año 2023. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/noticias/DIEA-COMPRAVENTAS-A%C3%91O-2023.pdf>
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. (2024b). Anuario Estadístico Agropecuario 2024. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/diea/anuario2024>
- Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental. (2022) Mapa anual de la cobertura del suelo de Uruguay (2019-2020) [Archivo SHP]. Observatorio Ambiental Nacional. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/listado-de-capas/>
- Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (2025) Áreas Protegidas del SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) [Archivo shapefile]. Observatorio Ambiental Nacional. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/listado-de-capas/>
- Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (2022) Ecosistemas amenazados de Uruguay. [Archivo shapefile]. Observatorio Ambiental Nacional. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/listado-de-capas/>
- Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (2024). Ecosistemas en sitios priorizados [Archivo shapefile]. Observatorio Ambiental Nacional. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/listado-de-capas/>
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. (2017). Visor web del SNIG: Registro nacional de Operadores de instalaciones de acopio de granos REOPINAGRA [Aplicación web] <https://web.snig.gub.uy/arcgisportal/apps/webappviewer/index.html?id=7d03e2adc6b24ae89499659408ec8a6b>
- Domínguez, A., Achkar, M., Pesce, F., & Díaz, I. (2018). Las transformaciones territoriales del espacio agrario uruguayo: Nuevas regionalidades [Territorial transformations in the Uruguayan agrarian space: New regionalities]. *Geo UERJ*, 32, e28973 <https://doi.org/10.12957/geouerj.2018.28973>
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (Fifteenth edition). Pearson.
- En Perspectiva + VIDEO. (2022). La LUC y Colonización (2). Sebastián Da Silva (Partido Nacional) en Contrapunto. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pxSDW8HvFJs>

- Fariña, N. (2008). Propuesta de desarrollo social, económico productivo de los inmuebles 547 y 483 del Instituto Nacional de Colonización con enfoque territorial <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/1783>
- De Torres, M., Arbeletche, P., & Sabourin, E. (2018). AGRICULTURA FAMILIAR EN URUGUAY: Raíces: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 38(1), 116–128 <https://doi.org/10.37370/raizes.2018.v38.42>
- Fernandes, B. (2008). *Sobre la tipología de los territorios*. Traducción de María Franci Álvarez. Universidad Nacional de Córdoba.
- Fernandes, B. (2009). Territorios, teoría y política. <https://horizontescomunitarios.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/10/mancano-fernandez-territorios-teoria-y-politica.pdf>
- Fernández Nion, C., Sum, T., & Díaz, I. (2023). Transformaciones en territorios agroexportadores y en territorios productores de alimentos. El caso de Río Negro y Canelones, Uruguay. Revista Mutirô. Folhetim de Geografias Agrárias do Sul, 3(3), 6 <https://doi.org/10.51359/2675-3472.2022.254645>
- Fernández, A. (2020). El modelo tradicional de colonización en San Javier, Uruguay (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Agronomía) <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29370>
- Ferreira Chaves, E. (2013). La nueva colonización “Maestro Soler”: su impacto y comparación con las formas clásicas. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8840>
- Gallego, F. (2024). Cambios en el uso y cobertura del suelo en sistemas socio-ecológicos de Uruguay [Tesis de doctorado, Universidad de la República, Facultad de Ciencias]. Repositorio Institucional Digital de la Universidad de la República (REDI). <https://redi.anii.org.uy/jspui/handle/20.500.12381/3712>
- Gazzano, I., Achkar, M., & Díaz, I. (2019). Agricultural transformations in the Southern Cone of Latin America: Agricultural intensification and decrease of the aboveground net primary production, Uruguay’s case. Sustainability, 11(24), 7011 <https://doi.org/10.3390/su11247011>
- Gras, C., & Hernández, V. (2013). *Los pilares del modelo agribusiness*. En C. Gras & V. Hernández (Comps.), *El agro como negocio: Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 19–54). Siglo XXI Editores.

- Guedes, E. (2021). ORGANIZACIONES DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL CAPITALISMO AGRARIO EN URUGUAY REVISTA NERA, 56, 187–212 <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i56.7832>
- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização, do fim dos territórios à multiterritorialidade. Siglo XXI
- Harvey, D. (1973). Urbanismo y desigualdad social (2ª ed.). Siglo Veintiuno de España.
- Instituto Nacional de Colonización & Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2007). Censo INC 2005: Aportes para un mejor conocimiento de los colonos. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Instituto Nacional de Colonización (2019). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a Junio de 2019. <https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Junio++2019.pdf/ded68b95-b6ab-4257-9c5e-55502e2670e2>
- Instituto Nacional de Colonización (2020). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a enero de 2020. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE\\_2020.pdf/332756ad-00ea-443a-bba5-f0c2d53b2caf](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE_2020.pdf/332756ad-00ea-443a-bba5-f0c2d53b2caf)
- Instituto Nacional de Colonización (2021). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a Julio de 2021. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE\\_2021.pdf/e33312f8-782a-4a77-9dd6-61e8748abd20](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE_2021.pdf/e33312f8-782a-4a77-9dd6-61e8748abd20)
- Instituto Nacional de Colonización (2022a). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a Septiembre de 2022. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE\\_2021.pdf/e33312f8-782a-4a77-9dd6-61e8748abd20](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/Documento+1+Unidad+SyE_2021.pdf/e33312f8-782a-4a77-9dd6-61e8748abd20)
- Instituto Nacional de Colonización (2022b). Recopilación normativa 2022. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/38454/Ley\\_2022.pdf/01ffc863-2048-4499-9d6c-dd38cc11d808](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/38454/Ley_2022.pdf/01ffc863-2048-4499-9d6c-dd38cc11d808)
- Instituto Nacional de Colonización (2023). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a septiembre de 2023. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/230912\\_Documento\\_1.pdf/53f5282b-0683-4a23-b130-36d293468aad](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/158958/230912_Documento_1.pdf/53f5282b-0683-4a23-b130-36d293468aad)



- Instituto Nacional de Colonización (2024). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a Julio 2024. [https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/44228/240724\\_Documento\\_1\\_1.pdf/5a131a4c-c409-41a4-bb34-6e063fd60829](https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/44228/240724_Documento_1_1.pdf/5a131a4c-c409-41a4-bb34-6e063fd60829)
- Instituto Nacional de Colonización (2025). Datos globales de la política de tierras del INC. Datos actualizados a Mayo de 2025. <https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/0/Datos+globales+de+la+pol%C3%ADtica+de+tierras+del+INC.+Actualizados+a+mayo+de+2025/5c3f9375-b530-4dd4-b8c8-4120a722125c>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). Visualizador Censo 2023. <https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorCenso2023.html>
- Juncal Pérez, A. (2023). El Instituto Nacional de Colonización en Uruguay (1943-1973). impulsos y frenos. Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea, 19, 128–155 <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/2808>
- Manzanal, M. (2017). Desarrollo, territorio y políticas públicas: Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. 46, 5–31 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/76287>
- Mascheroni, P., & Riella, A. (2020). La influencia de la REAF en la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay (2005-2019). Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, 9(5), 841 <https://doi.org/10.3895/rbpd.v9n5.13517>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA). (2015). Regiones agropecuarias del Uruguay. <https://www.mgap.gub.uy/dieaanterior/regiones/regiones2015.pdf>
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. (1994). Grupos de Suelos e Índices de Productividad. 2ª edición, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra. Montevideo.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2016a). Resolución N.º 1.013/016 MGAP: Definición del Productor Familiar Agropecuario. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-1013016-mgap-definicion-del-productor-familiar-agropecuario>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2016b). Zonificación de cultivos de verano de secano [Publicación]. Dirección General de Recursos Naturales.

<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/zonificacion-cultivos-verano-secano>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2020). Carta de suelos de prioridad forestal. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/carta-suelos-prioridad-forestal>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2025). DIEA presenta los resultados de la Encuesta Agrícola “Invierno 2025” con rendimientos récord. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/diea-presenta-resultados-encuesta-agricola-invierno-2025-rendimientos-record>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2015a). Plan estratégico 2015 - 2020. Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. <https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/uploads/2016/12/Plan-Estrat%C3%A9gico-2015-2020-SNAP.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2015b). Decreto N.º 55/015: Aprobación de la selección del área natural protegida denominada “Humedales de Santa Lucía”. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/normativa/decreto-55015-ingreso-humedales-del-santa-lucia-snap>

Narbondi, I., Oyhançabal, G., & Sanguinetti, M. (2014). El Agro en Uruguay, Los Cambios Detrás de Los Cambios. Revista Brecha. <https://pdfslide.net/documents/el-agro-en-uruguay-los-cambios-detras-de-los-cambios.html?page=2>

Observatorio de la Cuestión Agraria en Uruguay. (2021). Observatorio de la cuestión agraria en Uruguay. Informe Anual 2020. <https://www.ocau.edu.uy/wp-content/uploads/2021/07/InformeOCAU-2020-Final.pdf>

Observatorio de la Cuestión Agraria en Uruguay. (2022). La Ley de Urgente Consideración y el Instituto Nacional de Colonización: Sus efectos territoriales. [https://www.ocau.edu.uy/wp-content/uploads/2022/03/informe-LUC-colonizacion-OCAU\\_2022\\_final\\_web.pdf](https://www.ocau.edu.uy/wp-content/uploads/2022/03/informe-LUC-colonizacion-OCAU_2022_final_web.pdf)

Oyhançabal, G. (2021). Los dueños de la tierra (y de la renta) en Uruguay, 2000-2020 (5/2021). Los de arriba: estudios sobre la riqueza en Uruguay (Geymonat, coord). [https://www.academia.edu/49949730/Los\\_due%C3%B1os\\_de\\_la\\_tierra\\_y\\_de\\_la\\_renta\\_en\\_Uruguay\\_2000\\_2020\\_5\\_2021\\_](https://www.academia.edu/49949730/Los_due%C3%B1os_de_la_tierra_y_de_la_renta_en_Uruguay_2000_2020_5_2021_)

- Oyhantçabal, G., & Narbondo, I. (2011). Radiografía del agonegocio sojero. REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.
- Oyhantçabal, G., & Narbondo, I. (2018). Land grabbing in Uruguay: new forms of land concentration. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, 40(2), 201–219 <https://doi.org/10.1080/02255189.2018.1524749>
- Panario, D., & Gutiérrez, O. (2011). Mapa de ambientes de Uruguay y distribución potencial de especies: Producto 1. Marco teórico para la clasificación jerárquica de ambientes de Uruguay; Producto 2. Mapa de ambientes: cartografía implementada en un SIG. Convenio MGAP/PPR – CIEDUR. Montevideo.
- Piñeiro, D. (2004). El capital social en la producción familiar. [http://www.inia.org.uy/online/files/contenidos/link\\_18052006023715.pdf](http://www.inia.org.uy/online/files/contenidos/link_18052006023715.pdf)
- Piñeiro, D. (2014). Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Universidad Autónoma Metropolitana / clacso).
- Piñeiro, D., & Cardeillac, J. (2014). POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY. APORTES PARA SU RECONCEPTUALIZACIÓN. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(34), 53-70.
- Piñeiro, D., & Cardeillac, J. (2017). The Frente Amplio and agrarian policy in Uruguay. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 365–380 <https://doi.org/10.1111/joac.12213>
- Piñeiro, D., Cardeillac, J., Kay, C., Vergara-Camus, L., Deere, C. D., Ezquerro-Cañete, A., Fogel, R., Purcell, T. F., Lapegna, P., Webber, J. R., Clark, P., Baumeister, E., Puig, S. M. i, Sauer, S., & Mészáros, G. (2018). El Frente Amplio Y La Política Agraria En El Uruguay. En C. Kay & L. Vergara-Camus (Eds.), *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina* (pp. 259–286). CLACSO <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96g0z.11>
- Presidencia de la Republica. (2024). Uruguay presentó plan de acción para impulsar agricultura familiar. Uruguay Presidencia. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-presento-plan-accion-para-impulsar-agricultura-familiar>
- Proyecto MapBiomass Uruguay. (2024). Colección 2 de los mapas anuales de cobertura y uso del suelo. Recuperado [diciembre, 2024], de [<https://uruguay.mapbiomas.org/>]
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Ática.

- Ramírez, C. M. (2016). Transformaciones territoriales: una categoría de análisis para explicar las dinámicas de conformación territorial. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 113 <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57671>
- Repetto C. (2013). Estudio y evaluación de la Cooperativa Agraria Mundo Azul (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Agronomía). Repositorio Colibrí <https://hdl.handle.net/20.500.12008/8827>
- Rodríguez d'Ávila, H. (2013). Nuevas formas de colonización: Colonia Líber Seregni (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Agronomía). Repositorio Colibrí <https://hdl.handle.net/20.500.12008/27855>
- Rodríguez, G. & Rodríguez M. (2022). Gestión colectiva de tierras del Instituto Nacional de Colonización: El caso de los grupos de ganaderos familiares “Colonia Arerunguá” y “Paso de los Carros” (Tesis de grado, Universidad de la República-Facultad de Agronomía). Colibri, UdelaR <https://hdl.handle.net/20.500.12008/33206>
- Rossi, V., & Figari, M. (2008). Los productores familiares. En M. Chiappe, M. Carámbula, & E. Fernández (Comps.), *El campo uruguayo: una mirada desde la Sociología Rural* (pp. 73-92). Montevideo: Facultad de Agronomía.
- Sabourin, E., De Torres Álvarez, M. F., Arbeletche, P., Massardier, G., Courdin, V., Tourrand, J. F., & Morales, H. (2015). Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial. *PAMPA*, 12, 241–264 <https://doi.org/10.14409/pampa.v0i11/12.5199>
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço*. Hucitec.
- Santos da Cunha, A., Domínguez, A., & Hillig, C. (2019). Los modelos de producción en el campo y el Estado neoliberal en el pampa gaucho y uruguayo. *OKARA: Geografía em debate*, 13(2), 316–337.
- Sganga, F., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2014) “Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares” En *Anuario OPYP* 2014. Montevideo: MGAP.
- Silveira, L., & Alonso, J. (2009). Runoff modifications due to the conversion of natural grasslands to forests in a large basin in Uruguay. *Hydrological Processes*, 23(2), 320–329 <https://doi.org/10.1002/hyp.7156>
- Silveira, L., Alonso, J., Mantero, C., Martínez, L., Munka, C., Morás, G., Chreties, C., Gamazzo, P., Methol, R., Grela, I., de Armas, A., Terra, M., Fadel, M., Moreira, R.,

- Meeroff, M., Texeira, F., Simón, C., Fosalba, C., Perazza, G., ... Rodríguez, G. (2016). Red de microcuencas experimentales para la obtención de indicadores hidrológicos y edáficos en plantaciones forestales: Informe final. Facultad de Ingeniería; Facultad de Agronomía; Facultad de Ciencias / CURE; Fundación Julio Ricaldoni.  
<https://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2016/08/Informe-final-actualizado-1.pdf>
- Soutullo, A., Ríos, M., Zaldúa, N., & Teixeira-de-Mello, F. (2020). Soybean expansion and the challenge of the coexistence of agribusiness with local production and conservation initiatives: pesticides in a Ramsar site in Uruguay. *Environmental Conservation*, 47(2), 97–103 <https://doi.org/10.1017/S0376892920000089>
- Tiscornia, G., Achkar, M., & Brazeiro, A. (2014). Efectos de la intensificación agrícola sobre la estructura y diversidad del paisaje en la región sojera de Uruguay. *Ecología Austral*, 24(2), 212–219 <https://doi.org/10.25260/EA.14.24.2.0.24>
- Toledo, M., Tabárez, P., Grandioli, N., Nava, P., Bentancur, H., Acosta, D., & Sabjan, R. (2017). ASPIRANTES A COLONOS EN URUGUAY: CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y PRODUCTIVAS.  
[https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/8976\\_martin\\_toledo.pdf](https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/8976_martin_toledo.pdf)
- Torres Álvarez, M. F. de, Arbeletche, P., Sabourin, E., Cardelliac, J., & Massardier, G. (2014). La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo.  
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6902>
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (1988). Decreto N.º 452/988: Reglamentación de la Ley forestal N.º 15.939. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/452-1988>
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (1993). Decreto N.º 26/993: Amplíase las áreas forestales propuestas por la Dirección Forestal al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/26-1993>
- Uruguay. Poder Legislativo. (2000). Ley N.º 17.234: Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17234-2000>
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (2006). Decreto N.º 191/006: Modifícanse, sustitúyense, deróganse y dícense normas relativas a materia forestal. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/191-2006>

- Uruguay. Poder Ejecutivo. (2010). Decreto N.º 220/010: Sustitúyense los literales c y d del artículo 2 del Decreto N.º 452/988, de 6 de julio de 1988, en las redacciones dadas por los Decretos N.º 191/006 y N.º 24/993. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/220-2010>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1948). Ley N.º 11.029: Colonización y creación del Instituto Nacional de Colonización. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1987). Ley N.º 15.921: Ley de promoción y desarrollo de las zonas francas. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1987). Ley N.º 15.939: Ley de promoción de la forestación. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15939-1987>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1991). Ley N.º 16.223: Ley de arrendamientos. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16223-1991>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1996). Ley N.º 16.774: Ley de fondos de inversión. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16774-1996>
- Uruguay. Poder Legislativo. (2003). Ley N.º 17.703: Ley de fideicomisos. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17703-2003>
- Uruguay. Poder Legislativo. (1998). Ley N.º 16.906: Ley de promoción de inversiones. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-2006>
- Uruguay. Poder Legislativo. (2011). Ley N.º 18.756: Deróganse y modifícanse disposiciones de la Ley N.º 11.029, de fecha 12 de enero de 1948, relativos al Instituto Nacional de Colonización. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18756-2011>
- Uruguay. Poder Legislativo. (2007). Ley N.º 18.092: Ley de sociedades anónimas, titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18092-2007>
- Uruguay. Poder Legislativo. (2017). Ley N.º 16.858: Ley de riego. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16858-2017>

Uruguay. Poder Legislativo. (2020). Ley N.º 19.889: Urgente Consideración. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Vassallo, M. (2001). Desarrollo rural: teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: Facultad de Agronomía.

## **7. Anexos**

### **Anexo 1 - Preguntas para los casos de estudio**

#### **Preguntas para los informantes clave**

¿Has trabajado con información del INC?

¿Cuáles son las debilidades y fortalezas del INC como política pública?

¿Cómo impacta el INC en el territorio? ¿Cómo cree que impacte la habilitación de superficie debido a la LUC en la colonia?

¿Cómo cree que impacte la habilitación de superficie debido a la LUC en los productores de la colonia?

¿Cómo considera que es la presencia del INC actualmente en las colonias habilitadas por la LUC?

¿Considera que hubo un cambio de uso de suelo a partir de la LUC?

¿Considera que ha variado el precio de la tierra en la superficie habilitada por la LUC?

¿Considera que la LUC puede propiciar la llegada de nuevos actores a las colonias?

¿Considera que las habilitaciones de la LUC han modificado el acceso a la tierra? ¿Cómo?

¿Considera que ha variado el rol del Estado en las colonias habilitadas por la LUC?

#### **Preguntas para los técnicos que se desempeñan en los casos de estudio**

¿A qué se dedica? ¿Hace cuántos años que técnico en la zona?

¿Qué se produce en la colonia?

¿Cómo valora la política del INC? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?

¿Qué vínculo ha tenido con el INC?

¿Cómo cree que impacte la habilitación de superficie debido a la LUC en la colonia?

¿Cómo cree que impacte la habilitación de superficie debido a la LUC en los productores de la colonia?

¿Cómo considera que es la presencia del INC actualmente en las colonias habilitadas por la LUC?

¿Es difícil para los productores de la zona acceder a la tierra? ¿Considera que ha variado a partir de la implementación de la LUC?

¿Ha cambiado el uso de suelo en la colonia desde la implementación de la LUC?



¿Hay actores nuevos en la zona?

¿Han intentado comprar campo grandes empresas en la zona?

¿Cómo está actualmente el mercado de tierras en la colonia?

¿Se ha vendido mucha tierra estos últimos años?

¿Ha variado la presencia del INC en la colonia desde la aprobación de la LUC? ¿Y de otros organismos del Estado?

¿Cómo es la relación de la producción con el ambiente en la colonia? ¿Ha variado en este tiempo?

### **Preguntas a colonos**

¿Hace cuántos años que es productor? ¿A qué se dedica?

¿Cómo y cuándo se le adjudicó la tierra?

¿Está registrado como Productor Familiar?

¿Cuáles son las ventajas que tiene ser colono?

¿Cómo es su relación con el INC? (Ayuda técnica, créditos, etc.)

¿Cuáles son las desventajas de ser colono?

¿Cómo considera que impactó la habilitación de algunas fracciones por la LUC en la colonia?

¿Es difícil para los productores de la zona acceder a la tierra? ¿Considera que ha variado a partir de la implementación de la LUC?

¿Ha cambiado el uso de suelo en la colonia desde la implementación de la LUC?

¿Hay actores nuevos en la zona?

¿Han intentado comprar campo grandes empresas en la zona?

¿Cómo está actualmente el mercado de tierras en la colonia?

¿Se ha vendido mucha tierra estos últimos años?

¿Ha variado la presencia del INC en la colonia desde la aprobación de la LUC? ¿Y de otros organismos del Estado?

¿Cómo es la relación de la producción con el ambiente en la colonia? ¿Ha variado en este tiempo?

### **Preguntas a productores con tierras habilitadas por la LUC**

- ¿Hace cuántos años que es productor? ¿A qué se dedica?
- ¿Cómo y cuándo se le adjudicó la tierra?
- ¿Está registrado como Productor Familiar?
- ¿Qué valoración hace del INC como política pública?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que tiene ser colono?
- ¿Cómo ha sido su relación con el INC? (Ayuda técnica, créditos, etc.)
- ¿Qué valoración tiene sobre el artículo 357 de la LUC? ¿Considera que los benefició o los perjudicó?
- ¿Ha tenido ofertas para comprar su campo? ¿Está interesado en venderlo?
- ¿Cómo considera que impactó la habilitación de algunas fracciones por la LUC en la colonia?
- ¿Es difícil para los productores de la zona acceder a la tierra? ¿Considera que ha variado a partir de la implementación de la LUC?
- ¿Ha cambiado el uso de suelo en la colonia desde la implementación de la LUC?
- ¿Hay actores nuevos en la zona?
- ¿Han intentado comprar campo grandes empresas en la zona?
- ¿Cómo está actualmente el mercado de tierras en la colonia?
- ¿Se ha vendido mucha tierra estos últimos años?
- ¿Ha variado la presencia del INC en la colonia desde la aprobación de la LUC? ¿Y de otros organismos del Estado?
- ¿Cómo es la relación de la producción con el ambiente en la colonia? ¿Ha variado en este tiempo?

## Anexo 2 - Regionales del INC

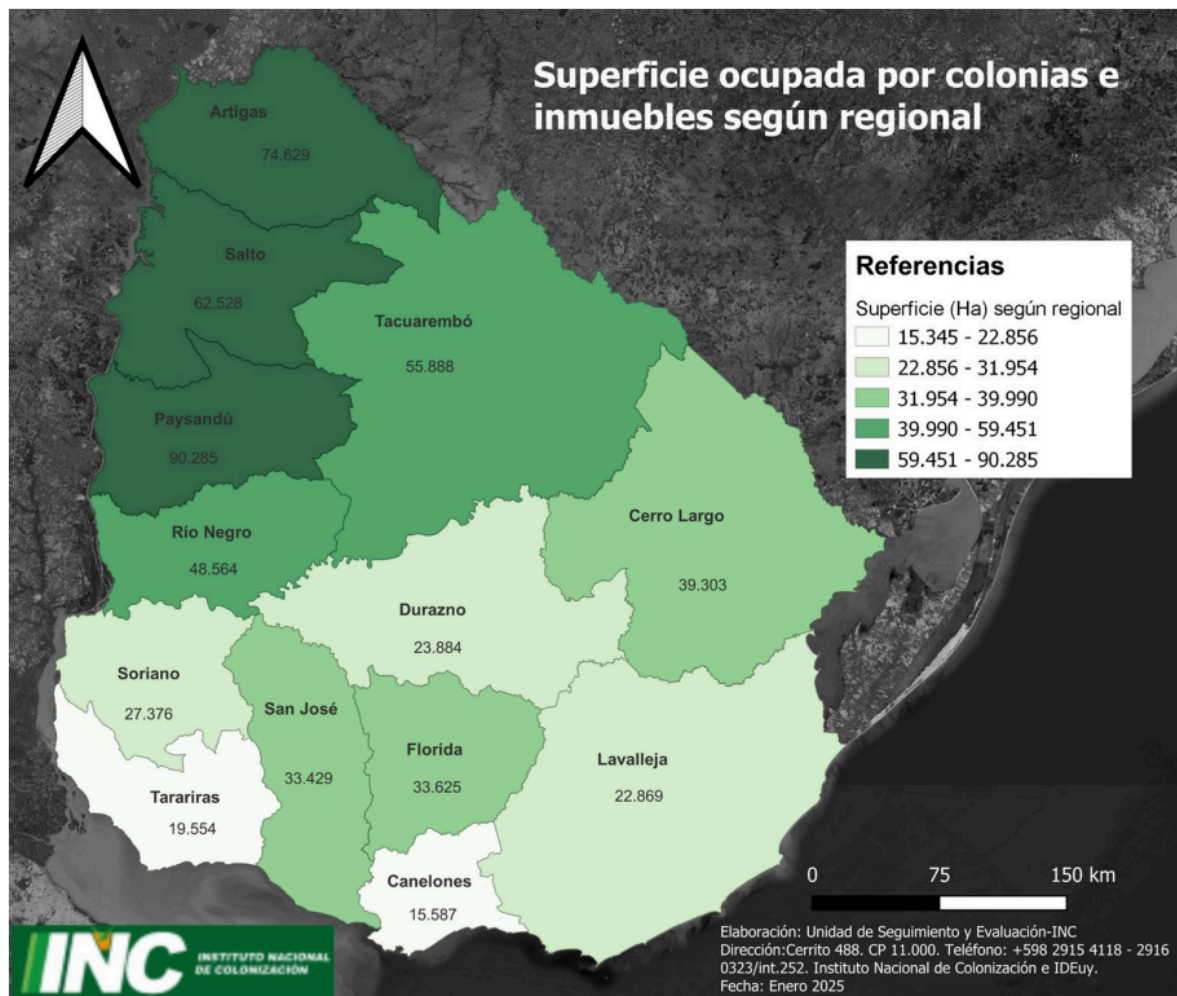


Figura 7.1. Mapa de la superficie ocupada por colonias e inmuebles afectados al INC según regional. Extraído de INC (2025).