

# **La Ley de Urgente Consideración y el Instituto Nacional de Colonización: Sus efectos territoriales**

Elaboración: OCAU<sup>1</sup>

Marzo 2022

## **1. Presentación: ¿Por qué este informe de coyuntura?**

La elaboración del presente informe de coyuntura se enmarca en la contribución que pretende hacer el Observatorio de la Cuestión Agraria (OCAU) de la Universidad de la República (UdelaR) al debate en torno al próximo referéndum del 27 de marzo del presente año, en el cual la ciudadanía tiene la posibilidad de derogar o no 135 artículos de la ley 19.889. Amparados en el artículo 2 de la ley orgánica de la Universidad de la República (UdelaR) la cual establece que se debe *“contribuir al estudio de problemas de interés general y propender a su comprensión pública, defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de las personas humanas y la forma democrático-republicana de gobierno”* y en concordancia con la resolución 58 del 8 de febrero del año 2022 del Consejo Directivo central de la UdelaR, es que desde el OCAU se plantea el siguiente escrito.

Por tanto el presente texto tiene por cometido analizar los efectos territoriales de las fracciones establecidas en las Colonias pertenecientes al Instituto Nacional de Colonización (INC) afectadas en la ley 19.889 (ley LUC) correspondientes al artículo 357.

## **2. A modo de introducción: ¿Qué es la LUC? ¿Cómo se vincula con el INC?**

La ley de urgente consideración (LUC) es un mecanismo que tiene el poder ejecutivo, consagrada en el artículo 168 de la constitución de la república, sobre la cual envía un proyecto de ley al parlamento, y este lo debe tratar en un plazo establecido. A diferencia de los proyectos de ley ordinarios, y a su vez, si la discusión se trunca, existe la posibilidad de que se apruebe sin acuerdo parlamentario. Por tanto, estamos ante un mecanismo parlamentario diferente al resto de las leyes, de ahí su carácter de urgente.

---

<sup>1</sup> Texto coordinado por Dr. Mauricio Ceroni Acosta en colaboración con las y los integrantes del equipo del OCAU, Lucia Sabia, Gerardo Sarachu, Marisol Barneche, Sofía Méndez, Emiliano Guedes, Ana Pascual, Walter Oreggioni y Juan Riet.

Fue introducido en la reforma constitucional del año 1967, donde el país pasó a tener este instrumento constitucional como gran parte de los países en la actualidad, otorgándole una participación de mayor incidencia al poder ejecutivo en el tratamiento de la ley para su finalidad política. En este sentido, la interpretación de “urgencia” queda sujeta al impulsor de la ley y no existe una definición constitucional al respecto<sup>2</sup>. Desde el año 1985 hasta la fecha (inclusive la ley 19.889) se han presentado 13 proyectos con estas características de los cuales 9 fueron aprobados y promulgados en ley<sup>3</sup>. Esta ley recientemente aprobada es la que presenta mayor cantidad de artículos de las leyes aprobadas, un total de 476.

Con respecto al sector agropecuario, se centra en cinco aspectos:

- i) El Instituto Nacional de Colonización,
- ii) El Instituto Nacional de Carnes
- iii) Una modificación puntual del código rural,
- iv) La creación del Instituto Nacional de la Granja
- v) La creación del Instituto Nacional de Tenencia Responsable y de Bienestar Animal

Con respecto al INC del cual nos concentraremos, incorpora dos artículos, el primero de ellos es el artículo 357 que refiere a la declaración sobre parcelas que integran colonias, expresando lo siguiente:

*“Sustituyese el inciso primero del artículo 5º de la Ley Nº 18.756, de 26 de mayo de 2011, por el siguiente: “ARTÍCULO 5º.- Declárese que no están afectadas ni comprendidas por la Administración y el régimen instituido por la Ley Nº 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”*

Por tanto, son predios que aglutinaban la cartera de tierras del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) antes de la creación del INC, las cuales **quedaran libres de enajenación<sup>4</sup>, o sea se podrán vender por fuera de la autorización del INC, representan unas 58.574 hectáreas (Has) correspondientes a 1278 fracciones**

---

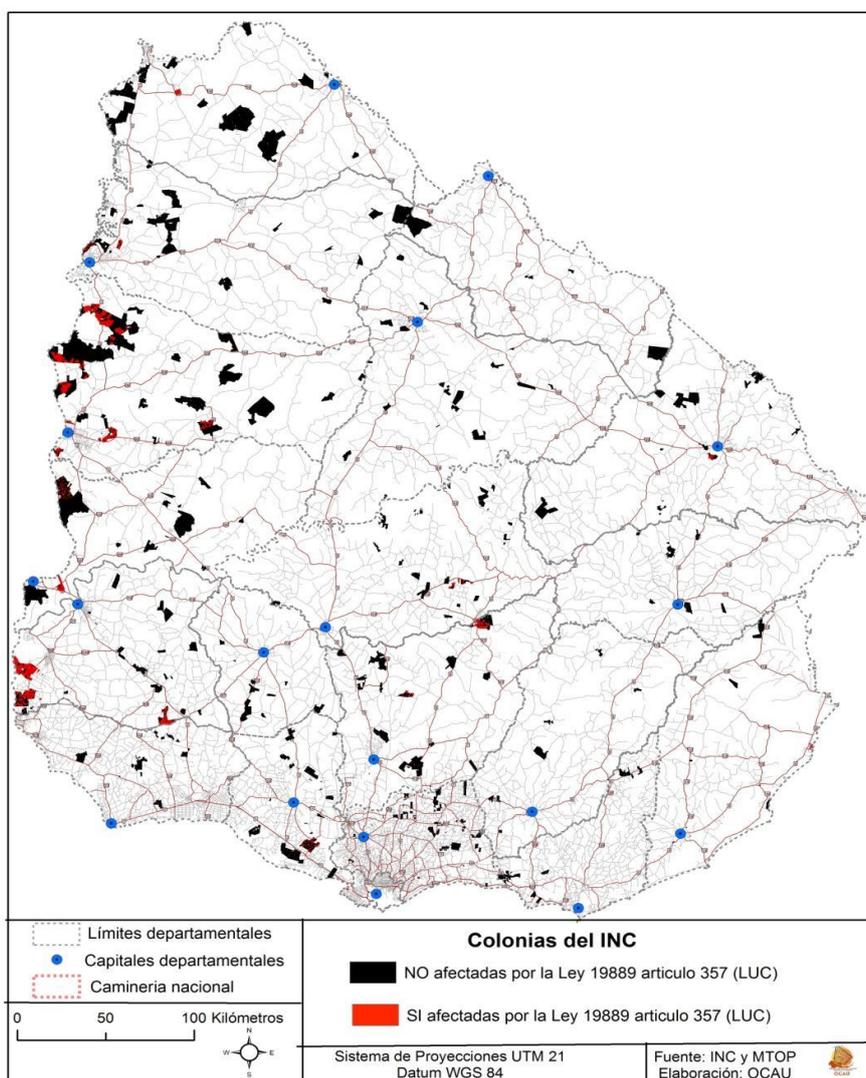
<sup>2</sup> Para ampliar este tema ver el texto de Correa Freitas de año 2021. Disponible en: <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/const/article/view/2513>

<sup>3</sup> Información disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/1/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

<sup>4</sup> Para ampliar información sobre las implicancias de la desafectación se sugiere la siguiente nota de prensa: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/11/sobre-la-luc-y-colonizacion/>

**(mapa 1), lo que significa un 9,5 % del total de gestión de tierras del INC<sup>5</sup>.** Si el INC tuviera dinero para comprar la venta de estas fracciones la tierra seguiría en manos del INC, pero la ley de presupuesto 19.924 y la ley de rendición de cuentas 19.996 no prevé partidas extras para la compra de tierras, por tanto, dichas fracciones podrán ser incorporadas al mercado sin previa autorización de compra por parte del INC.

**Mapa 1:** Localización del conjunto de las colonias del INC en relación a las colonias afectadas por la LUC



<sup>5</sup> Según los datos brindados en la página web del INC, el total de afectación de tierras del instituto es de 618.193 hectáreas. Información disponible en: [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)

El segundo de ellos es el artículo 358, referido a la residencia de los colonos, que prevé lo siguiente:

*“Sustituyese el literal B) del artículo 61 de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, por el siguiente: “B) Trabajar en el predio, supervisar el trabajo y habitarlo, salvo, en este último caso, que la colonia esté organizada o se organice bajo el sistema de viviendas agrupadas en poblados. El Directorio del Instituto podrá autorizar la excepción a la obligación establecida en el inciso anterior, cuando se trate de colonos que cumplan los siguientes requisitos:*

*1) Hayan tenido una radicación por un plazo mínimo de diez años.*

*2) Hayan cumplido con el plan de inversiones comprometido si lo hubiere.*

*3) Invoquen razones fundadas de salud, educación o trabajo del colono o los integrantes del núcleo familiar. En caso de que se invocaren razones de salud debidamente fundadas antes de los diez años de radicación se podrá excepcionar de tal obligación con el voto conforme de cuatro miembros del Directorio”.*

Dicho artículo **afecta la residencia de los colonos en las colonias, pasando a ser más flexible su radicación.**

**Por tanto, la ley afecta el patrimonio del INC vinculado a la desafectación de gran cantidad de fracciones junto con la flexibilización de la residencia en la colonia.**

Como la tierra presenta la característica de ser un bien finito, que no se puede producir por el trabajo humano, y a su vez, monopolizable por personas, instituciones y otros sujetos, sumado a una tendencia al alza del precio promedio de la Ha en el país<sup>6</sup> y a la demanda de tierra de determinados sectores, es que se parte de la hipótesis de que estos elementos presionan hacia la venta de **las tierras afectadas y que van a ser vendidas por las y los actuales dueños, terminando en manos de sociedades anónimas o en medianos y grandes productores.** Por tanto, en una competencia de mercado no serán apropiadas por productores pequeños/as que son quienes presentan mayores limitaciones al acceso de tierras en el país. Para verificar y problematizar la hipótesis del trabajo es que **se analizó la localización de las colonias afectadas en la LUC en función de la variable precio de la tierra, y de los dos sectores con mayor crecimiento del agro, como son la silvicultura y la agricultura de secano.** Para el caso de la silvicultura se consideró la variable “prioridad forestal” y para el caso de la agricultura suelos de “fertilidad muy alta y alta”. A su vez, se utilizó la variable

<sup>6</sup> El precio promedio de la tierra por Ha en el año 2000 era 448 U\$S, mientras que el año 2019 fue de 3.342 U\$S (información contenida en el informe anual 2020 del OCAU, figura 9) Disponible en: [https://www.ocau.edu.uy/?page\\_id=589](https://www.ocau.edu.uy/?page_id=589)

“localización a las agroindustrias” para determinar las distancias lineales de los predios a las agroindustrias. Ambas variables son determinantes pero no únicas a la hora de comprar tierras por parte de los inversores.

## **2. ¿Cómo se obtuvo la información? y ¿Cuál fue el procedimiento?**

Mediante ley 18.381 del año 2008, referida al derecho de acceso a la información pública, se solicitó al INC la información sobre las fracciones afectadas bajo el Art. 357 de la Ley 19.889.

Una vez obtenida la información se procedió a su procesamiento y análisis. Para ello, el primer paso fue la transformación del formato de archivo, se pasó del formato original “pdf” a un formato tabular “bdf”. Con la tabla disponible, se pasó al segundo paso, el cual fue la identificación de la totalidad de las fracciones en el visualizador espacial del INC<sup>7</sup>. Posteriormente se localizaron la totalidad de los padrones pertenecientes a las colonias del instituto en función de la capa vectorial de padrones rurales<sup>8</sup>. Seguido de ello, mediante la unión de tablas, se integró los padrones afectados a la capa vectorial madre que contiene la totalidad de padrones. Este procedimiento se realizó mediante el software QGIS 3.2.

Para el análisis de la información y la elaboración cartográfica se utilizaron datos georreferenciados de otras dependencias del Estado, como se muestra en la siguiente tabla 1.

Con respecto a la variable “localización agroindustrial” se georreferenciaron las agroindustrias de la silvicultura, empleando las imágenes satelitales del google maps y para el caso de los silos se usó la base de datos silos industriales de Vázquez (2019) según el Registro de Operadores de Acopio (REOPINAGRA) del año 2017. Posteriormente, mediante el mismo software se realizó un cálculo de las “áreas de influencia” de cada una de las agroindustrias, dando como resultado líneas concéntricas al punto de origen. Si bien las mercancías agrarias se movilizan por los caminos y rutas del país y no recorren distancias lineales, la elaboración de dicha variables ayuda a aproximarse y tener una espacialidad de las distancias entre la producción primaria y la producción industrial. Por tanto, a la hora de interpretar los resultados de la localización se debe considerar que en la realidad las distancias son mayores, por tanto, los costos de transporte van a ser superiores.

---

<sup>7</sup> Disponible en: <http://sig.colonizacion.com.uy/>

<sup>8</sup> La información de los padrones rurales se obtuvo de la siguiente dirección web: <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/direccion-nacional-de-catastro-shapes-del-parcelario-rural-y-urbano>

**Tabla 1:** Información secundaria contenida en los mapas.

<b>Mapa</b>	<b>Capa de información del Mapa</b>	<b>Capa de información de la fuente</b>	<b>Elaboración de la Información</b>	<b>Fuente de Información</b>
2	Caminería Nacional	Caminería Nacional	MTOP	<a href="https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios">https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios</a>
	Precio de la tierra	Anuario Estadístico DIEA	MGAP	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/dia-a-presento-anuario-estadistico-agropecuario-2021">https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/dia-a-presento-anuario-estadistico-agropecuario-2021</a>
3	Rutas principales de la cadena agrícola-secano	Cadena de granos Secano	MTOP	<a href="https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios">https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios</a>
	Suelo de fertilidad Muy alta/Alta	Coneat	MGAP	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tramites-y-servicios/servicios/consulta-coneat">https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tramites-y-servicios/servicios/consulta-coneat</a>
	Silos de la agricultura de Secano	Silos de acopio industrial	Vázquez (2019) según REOPINAGRA	<a href="https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23193">https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23193</a>
4	Suelos de Prioridad Forestal	Suelos de Prioridad Forestal	MGAP	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/carta-suelos-prioridad-forestal">https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/carta-suelos-prioridad-forestal</a>
	Rutas principales de la cadena silvícola	Cadena forestal	MTOP	<a href="https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios">https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios</a>

### 3. ¿Qué resultados se obtuvieron?

Como se mencionó en la introducción una de las variables a considerar fue el precio de la tierra, en este caso se obtuvo el dato del promedio por *Ha* por sección judicial. Como muestra la tabla 2, **la mayor cantidad de fracciones, unas 635 que representan un 44,5 % del área total afectada, se concentran en la franja de precios de 3.001 a 5.000 U\$S por Ha, le sigue 424 colonias con un 41 % la franja de 5.001 a 10.000 U\$S por Ha.** Si se considera el precio promedio de la tierra a nivel nacional que fue para el año 2020 de 3.295 U\$S por *Ha*<sup>9</sup>, del total de las fracciones afectadas por la LUC, casi un 90 % se concentran en suelos que presentan un precio por encima de los 3001 U\$S por Ha, por tanto, **los suelos afectados por la ley presentan un precio de mercado muy por encima del promedio nacional.**

**Tabla 2:** Agrupamiento de las fracciones en función del precio promedio de la tierra

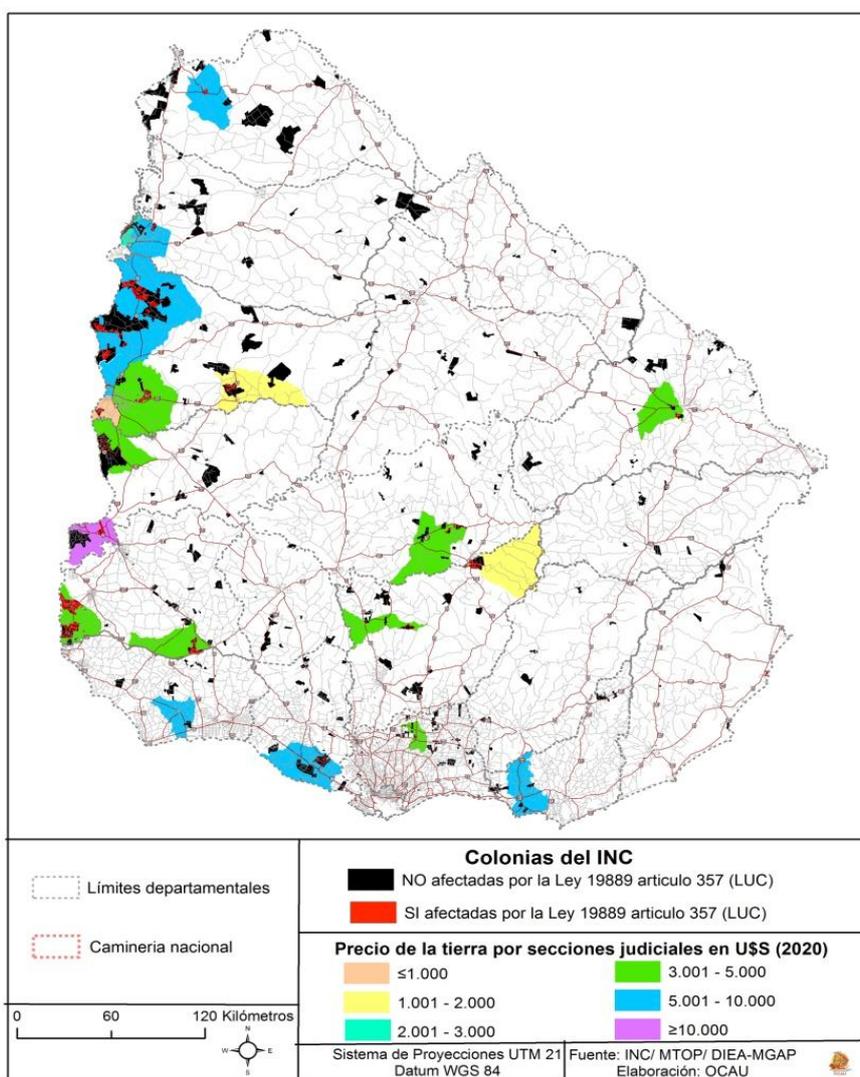
Precio (U\$S/Ha)	Fracciones		
	número total	Hectáreas	%
<1.000	39	1.145,7	2,0
1.001 a 2.000	99	4.446,64	7,6
2.001 a 3.000	44	844,61	1,3
3.001 a 5.000	635	26.030,6	44,5
5.001 a 10.000	424	23.992,8	41,0
>10.000	37	2.114,4	3,6
<b>Total</b>	1.278	58.574,7	100

Con relación a su localización (mapa 2), las fracciones con precios más elevados (superiores a los 10.000 U\$S/Ha) son 1 fracción de la Colonia "Tomás Berreta" y 35 fracciones de la colonia "Inglaterra" que concentran unas 2.114 *Ha*, ubicadas en el departamento de Río Negro próximos a la ciudad de Fray Bentos. La franja de precios de 5.001 a 10.000 U\$S/Ha se localizan en el Departamento de Paysandú, parte de Salto y en los departamentos del Sur del país, Colonia, San José y Maldonado. Todas las fracciones muy cerca de la costa, tanto del Río Uruguay como del Río de la Plata.

<sup>9</sup> Dato elaborado por anuario 2021 de DIEA, página 191. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agriculturapesca/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-agropecuario-2021>

Con respecto a su posibilidad de incorporación de las fracciones a la cadena de la agricultura industrial de secano, utilizando la variable de fertilidad de suelo muy alta y alta, se observa que el **85,7 % de los suelos afectados por la LUC presentan fertilidad natural alta y muy alta**<sup>10</sup>, según las descripciones del CONEAT (tabla 3). Su localización, como se expresa en el mapa 3, es dispersa por la casi totalidad de las colonias afectadas.

**Mapa 2:** Colonias afectadas por la LUC en función del precio promedio de la tierra por sección judicial para el año 2020.



<sup>10</sup> Esto incluye el potencial de fertilidad pero no la fertilidad actual del suelo, ya que por mal manejo pueden existir suelos degradados.

**Tabla 3:** Suelos de fertilidad natural muy alta y alta de las fracciones afectadas por la LUC

Fracciones con suelos de fertilidad Muy alta y Alta		Fracciones con suelos sin fertilidad Muy alta y Alta		Total	
Ha	%	Ha	%	Ha	%
50.197	85,70	8.377,7	14,30	58.574,7	100

A su vez, **el 86,4 % del total de las fracciones afectadas por la LUC se encuentran a una distancia lineal de 50 Km de los silos industriales.** Por tanto, si se conjugan ambas variables (distancia y fertilidad de suelos) alrededor del **85 % de las fracciones tendrían potencial de ser absorbidas por la agricultura industrial** debido a las ventajas que ofrecen.

**Tabla 4:** Distancia lineal de las fracciones afectadas por la LUC a los Silos Industriales

Fracciones a 50 Km de los Silos Industriales		Fracciones a 100 Km de los Silos Industriales		Total	
Ha	%	Ha	%	Ha	%
50.580	86,4	7.994,7	13,6	58.574,7	100

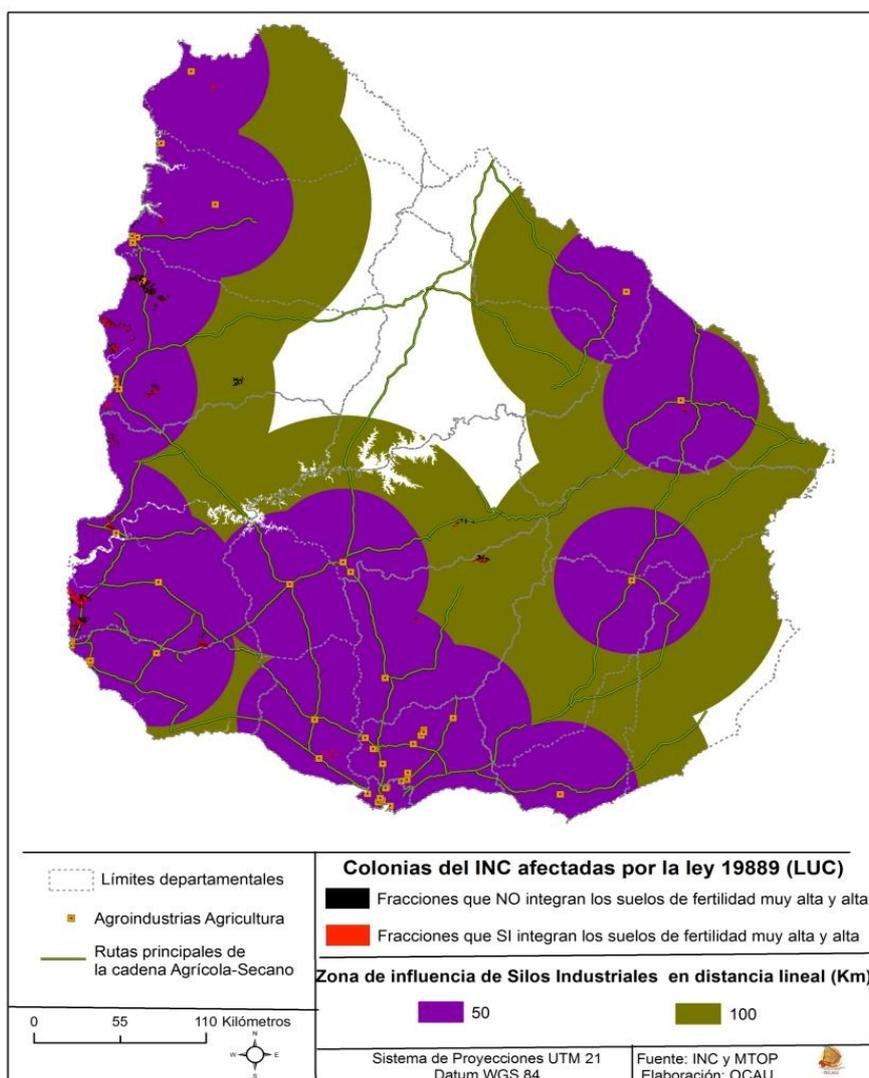
En relación a las fracciones y el potencial de absorción de la silvicultura industrial, según la tabla 5 un 75,1 % de las fracciones afectadas por la LUC no se encuentran en suelos de prioridad forestal, mientras que el **24,9 % si se localizan en suelos de prioridad forestal.** En el mapa 4 se observa que la mayoría de las Colonias que presentan suelos de prioridad forestal se encuentran en el departamento de Paysandú en la colonia "Baltasar Brum", "Las Delicias" y "19 de Abril", también en el departamento de Río Negro en las colonias "OFIR" y "San Javier".

**Tabla 5:** Comparación de las fracciones que se localizan en suelos de prioridad forestal

Fracciones bajo prioridad forestal		Fracciones sin prioridad forestal		Total	
Ha	%	Ha	%	Ha	%
14.594,5	24,9	43.980,2	75,1	58.574,7	100

Si se observa la distancia lineal que existe entre las fracciones y la localización de las agroindustrias de la silvicultura, como se expresa en el mapa 3 y en la tabla 4, la mayor cantidad de fracciones, un 44,4 % se concentran a una franja de 100 km, por tanto, un 48, 5 % de las colonias se encuentran a menos de 100 km de las agroindustrias.

**Mapa 3:** Relación espacial entre las colonias afectadas por la LUC, la fertilidad natural del suelo y los silos industriales

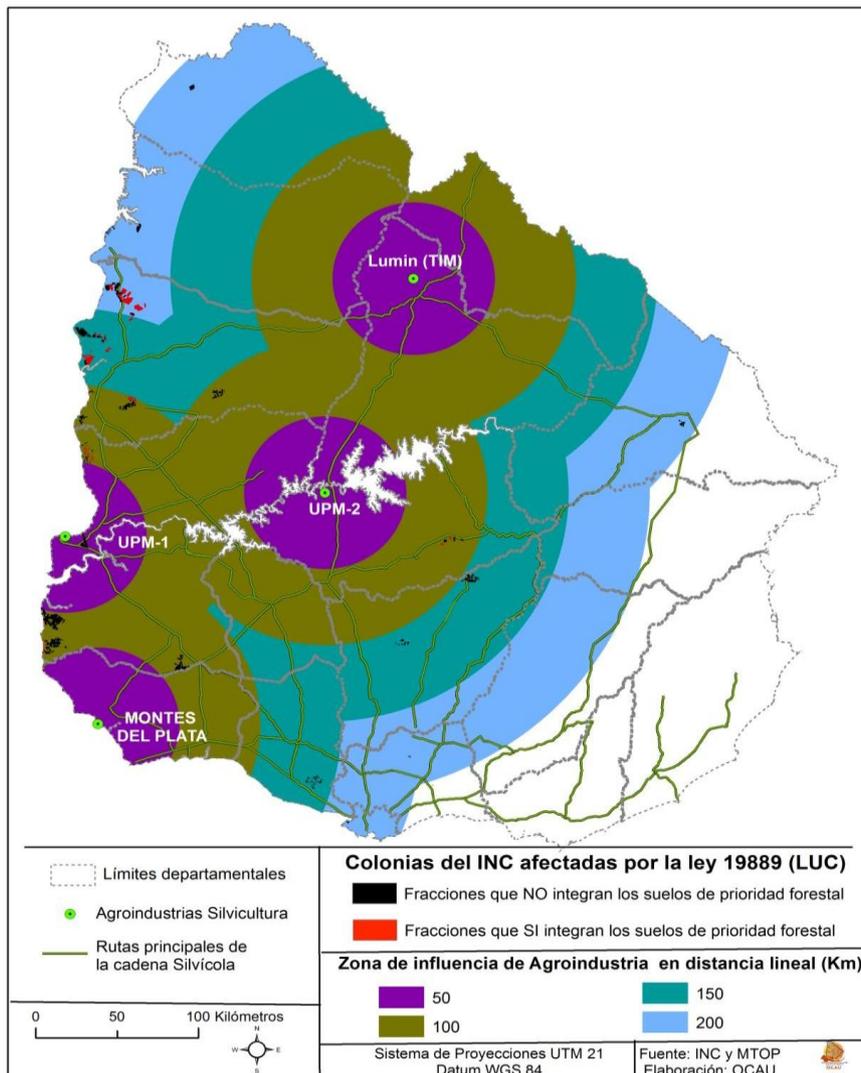


**Tabla 6:** Distancia lineal de las fracciones afectadas por la LUC a la agroindustria silvícola

Fracciones a 50 Km de la agroindustria		Fracciones a 100 Km de la agroindustria		Fracciones a 150 Km de la agroindustria		Fracciones a 200 Km de la agroindustria		Total	
Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
2.425,5	4,1	26.012,9	44,4	13.545,4	23,1	16.590,9	28,3	58.574,7	100

Si se intercepta la información de la variable localización agroindustrial junto con los suelos de prioridad forestal, **las colonias con mayor incidencia silvícola serían “Baltasar Brum”, “Las Delicias”, “19 de Abril”, “OFIR” y “San Javier” y en menor medida algunas de las fracciones de las colonias de “Agraciada” y “La concordia”.**

**Mapa 4:** Relación espacial entre las colonias afectadas por la LUC, los suelos de prioridad forestal y la agroindustria silvícola.



**Síntesis:**

Se podrán vender o arrendar por fuera de la autorización del INC, 58.574 hectáreas (*Has*) correspondientes a 1278 fracciones, lo que significa 9,5 % del total de gestión de tierras del INC.

El 44,5 % del área total afectada se concentran en la franja de precios de 3.001 a 5.000 U\$S por *Ha* y 41 % en la franja de 5.001 a 10.000 U\$S por *Hectárea*.

Casi 90 % se concentran en suelos que presentan un precio por encima de los 3001 U\$S por *Ha*, precio de mercado muy por encima del promedio nacional.

El 85,7 % de los suelos afectados por la LUC presentan fertilidad natural alta y muy alta.

El 85 % de las fracciones tendrían potencial de ser absorbidas por la agricultura industrial, tanto para el arriendo como para la compra.

Las colonias con mayor incidencia silvícola serían "Baltasar Brum", "Las Delicias", "19 de Abril", "OFIR" y "San Javier" y en menor medida algunas de las fracciones de las colonias de "Agraciada" y "La concordia".

**4. ¿Qué consecuencias territoriales puede traer la venta de las fracciones?**

Como se expresó en el apartado anterior, las fracciones afectadas por la LUC que pueden ser puestas por los dueños a la venta sin restricciones, van a tener potencial de compra o arriendo por el sector agroindustrial tanto de la agricultura como de la silvicultura debido a sus características de suelos, de localización y del precio de la tierra. Por tanto, se comprueba la hipótesis que **las tierras afectadas por la ley tendrán inserción directa en el mercado agroindustrial.**

Dicha situación beneficiará a los futuros vendedores y/o rentistas que obtendrán una ganancia económica, la cual fuera subsidiada durante los años de pago por el INC y que se beneficia de una situación coyuntural por el aumento del precio de la tierra. A su vez, los futuros compradores y/o arrendadores obtendrán tierras de buena fertilidad para el caso de la agricultura o de prioridad forestal para el caso de la silvicultura, con excelentes localizaciones para su logística con el sector agroindustrial. También el Estado se deslinda de una inversión en infraestructura que ha realizado en las colonias y deja de promover las exigencias de la propia colonización vinculadas con la residencia, el aprovechamiento y uso racional de la tierra, la promoción del asociativismo, entre otros aspectos que prevé la ley 11.029.

La ley vigente **permite que las colonias se fragmenten con interés netamente agroindustrial** basado en uso privado con un entorno de interés general de la colonización, lo que reconfigurará la territorialidad de las colonias. Por último, son las colonias más viejas del INC, ya que provienen de la cartera de tierras del BHU, de ahí que son las que mayor tradición en aspectos de la colonización.

### 5. A modo de epílogo

En definitiva, dichos **artículos de la LUC terminan por afectar al Estado, a los productores familiares que se ven limitados en el acceso a estas tierras**, por tanto, se atenta contra el concepto de colonización definido en el artículo 1 de la ley misma de colonización (11.029) el cual sostiene que se debe de *“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”*.