

## El Instituto Nacional de Colonización de Uruguay: Un enfoque jurídico y socioeconómico sobre su rol en el acceso a la tierra y la regulación del valor agrario

## The National Institute of Colonization of Uruguay: A legal and socioeconomic approach to its role in land access and the regulation of agrarian value

Leonardo Vique González  
Departamento Técnico Legal, Facultad de Ingeniería,  
Universidad de la República, Uruguay  
lvique@fing.edu.uy  
<https://orcid.org/0009-0004-4245-9458>  
Ingeniero Agrónomo, Facultad de Ciencias Agrarias,  
Universidad de la Empresa, Uruguay  
Máster en Ingeniería Ambiental, Faculty of Engineering,  
Global Technological University, Andorra

Recepción: 6 de agosto de 2025  
Aceptación: 29 de septiembre de 2025

### Resumen

Este artículo examina la evolución normativa e institucional del Instituto Nacional de Colonización (INC) de Uruguay, desde su creación en 1948 hasta la actualidad. Se analiza el marco legal fundacional establecido por la Ley N.º 11.029, así como las modificaciones posteriores que han redefinido el accionar del instituto, incluyendo las introducidas por la Ley de Urgente Consideración N.º 19.889 de 2020. A través de una revisión documental y un análisis de la literatura académica, se estudian las implicancias del régimen legal del INC sobre el acceso a la tierra, la distribución agraria, el modelo de tenencia, y su papel como regulador del valor de la tierra. Se discuten ventajas, limitaciones y tensiones en torno a la función social de la tierra, el derecho de preferencia estatal, y los nuevos

modelos asociativos. El artículo concluye destacando el valor estratégico del INC como garante de una política agraria con orientación pública y social, fundamental para la sostenibilidad y equidad del medio rural uruguayo.

**Palabras clave:** Derecho agrario, Ley 11.029, función social de la tierra, reforma agraria, valor de la tierra.

### Abstract

This article examines the regulatory and institutional development of Uruguay's National Institute of Colonization (INC) from its foundation in 1948 to the present. It analyzes the legal framework established by Law No. 11,029, along with subsequent changes such as those introduced by the Urgent Consideration Law No. 19,889 of

2020. Through a document-based review and an analysis of academic literature, the study explores the implications of INC's legal regime on land access, agrarian distribution, tenure models, and its role as a regulator of land value. Advantages, limitations, and tensions surrounding the social function of land, the state's preferential acquisition right, and new associative colonization models are discussed. The article concludes by emphasizing the strategic importance of the INC as a guarantor of a public-oriented agrarian policy, essential for the sustainability and equity of the Uruguayan rural environment.

**Keywords:** Agrarian law, Law 11.029, social function of land, agrarian reform, land value.

## 1. Introducción

La cuestión de la tierra en Uruguay, marcada por una desigualdad histórica en su distribución desde la época colonial, ha sido un tema recurrente en los debates políticos y sociales. El Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados de 1815, aunque no implementado, ya reflejaba una preocupación por la función social de la tierra y la priorización de los más infelices en su acceso. Esta visión, que supera la mera búsqueda del poblamiento rural, sentó un precedente en la conformación identitaria de las luchas por la tierra en el siglo XX. La modernización temprana de la campaña a fines del siglo XIX, con la consolidación de la propiedad privada y el latifundio ganadero extensivo, generó una estructura social agraria que marginó a pequeños productores y trabajadores rurales, evidenciando fenómenos de pobreza y miseria.

En este contexto histórico, la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) mediante la Ley N.º 11.029, sancionada en enero de 1948, representó un hito fundamental en las políticas públicas agrarias del Uruguay. Su objetivo principal fue garantizar el acceso

a la tierra a través de mecanismos de colonización que respetaran la función social del suelo rural, promovieran el arraigo y aumentaran la productividad. Esta norma estableció una institucionalidad autónoma, con atribuciones para adquirir tierras, adjudicarlas bajo diversas modalidades de tenencia y ejercer fiscalización sobre su uso.

Desde su nacimiento, el INC ha atravesado etapas de impulso y estancamiento, marcadas por cambios políticos y transformaciones económicas. Su papel como actor clave en el sistema agrario uruguayo ha sido objeto de múltiples debates legislativos y sociales, en especial en lo relativo a la tensión entre propiedad privada y acceso colectivo. Este trabajo propone una revisión integral del marco jurídico que sustenta al INC, evaluando sus instrumentos legales, sus implicancias prácticas y su incidencia sobre la valorización de la tierra. Se analizará cómo la normativa ha buscado moldear la estructura agraria, sus logros y limitaciones, así como las discusiones permanentes sobre la efectividad de sus herramientas en un contexto de crecientes presiones del mercado global sobre la tierra.

## 2. Marco conceptual: debates teóricos en la política agraria

Antes de adentrarnos en la trayectoria del INC, es fundamental establecer un marco conceptual que permita una lectura analítica y crítica de su rol. La política agraria uruguaya se ha movido en un campo de tensiones ideológicas y teóricas que definen el significado y la función de la tierra.

### 2.1. La función social de la tierra

Este concepto es el pilar filosófico que subyace a la Ley N.º 11.029. La función social de la tierra no es una noción ornamental, sino un principio jurídico que subordina los derechos de propiedad privada al interés colectivo, especialmente para fines de producción de alimentos, asentamiento rural y sostenibilidad ambiental. Su uso debe estar al servicio de la comunidad, y el INC, en su labor, se convierte en el garante de que la tierra adjudicada cumpla con este propósito, obligando a los colonos a habitarla, trabajarla y explotarla de manera sostenible. Este modelo se opone a la lógica puramente liberal del mercado, donde el valor de la tierra se determina por la rentabilidad financiera y no por su capacidad para sustentar la vida rural. Otero (2023) destaca la importancia de esta perspectiva para abordar la “desigualdad en la forma de reparto de la tierra” que se ha mantenido por casi trescientos años, al ofrecer una política pública que busca ser una alternativa a los mecanismos del mercado para acceder y usar la tierra. (p.78).

## 2.2. Reforma agraria vs. colonización

El debate en torno a estos términos es clave para entender la moderación de la política uruguaya. Mientras que la reforma agraria en América Latina a menudo ha implicado procesos más radicales de expropiación y redistribución masiva de grandes latifundios, la colonización en Uruguay se ha planteado históricamente como una estrategia más gradual y menos confrontacional. Como señalan Monclús y Oyón (1983), la colonización implica «la ordenación del espacio agrario», con un enfoque en la productividad y la distribución controlada, en contraposición a un cambio estructural más abrupto. (p.67) La Ley 11.029 evitó la retórica de la reforma agraria y se centró en la colonización como un eufemismo que permitía actuar sobre la estructura de la tenencia sin desatar una confrontación directa con los grandes propietarios.

## 2.3. El valor de la tierra: económico vs. agrario y social

El valor de la tierra es otro concepto central. Desde una perspectiva puramente económica, el valor se rige por la dinámica del mercado, la oferta y la demanda, y las presiones de capitales financieros y especulativos, que a menudo elevan su precio por encima de su valor productivo real. Frente a esto, la perspectiva del INC valora la tierra por su valor agrario y social: su capacidad productiva, el trabajo que genera y su contribución al bienestar de las familias rurales. La política de adjudicación del INC, especialmente a través del arrendamiento y los contratos de largo plazo, busca aislar a los colonos de las fluctuaciones del mercado, permitiendo que el valor de la tierra se correlacione con el esfuerzo y la productividad de quienes la trabajan.

## 2.4. Modelos de tenencia y organización: individual vs. asociativo

El debate sobre la mejor forma de organizar la vida productiva en las colonias ha sido una constante.

- **Modelo individual:** Este modelo, predominante en la etapa tradicional, prioriza la parcela familiar, con la propiedad o tenencia en manos de un solo colono. Este enfoque ha sido criticado por sus limitaciones de escala y el aislamiento que genera, lo que dificulta la adopción de tecnologías y la competencia en mercados globales.
- **Modelo asociativo:** Busca superar los desafíos del modelo individual mediante la cooperación. Los proyectos asociativos se basan en la idea de que

la organización colectiva permite a los productores acceder a una mayor escala, compartir recursos, negociar mejores precios y acceder a servicios técnicos y financieros de manera más eficiente. Este modelo, al fomentar la cooperación, fortalece el capital social de las comunidades y se presenta como una respuesta contemporánea a las presiones del mercado capitalista.

### 3. Fundamento legal y modalidades de colonización

La Ley N.º 11.029, sancionada en 1948, constituyó el pilar fundamental del accionar del INC, definiendo a la colonización como el “conjunto de medidas para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación” (Artículo 1). Esta definición inicial ya sentaba las bases de una política agraria que trascendía la mera distribución de la tierra, incorporando objetivos de productividad agropecuaria y bienestar del trabajador rural. El instituto, configurado como un ente autónomo, fue dotado de potestades legales específicas para la gestión de tierras, lo que le permitió intervenir activamente en el mercado y en la tenencia de los predios rurales.

Las principales vías legales por las cuales el INC podía adquirir tierras eran tres:

- **Derecho de preferencia (Artículo 35):** Este instrumento legal otorgaba al INC la prioridad para adquirir predios rurales que superaran un determinado umbral de superficie, en las mismas condiciones que un tercero comprador. Originariamente, este umbral se estableció para campos mayores a 1000 hectáreas (Monclús y Oyón, 1983). Sin embargo, a lo largo del tiempo, este artículo ha sido objeto de modificaciones significativas. La Ley N° 19.577 de 2017 redujo la superficie a 500 hectáreas CONEAT 100 para todo el territorio nacional, estableciendo umbrales aún menores para departamentos específicos: 200 hectáreas CONEAT 100 para Colonia, Florida, Maldonado y San José, y 100 hectáreas CONEAT 100 para Canelones. Además, la obligación de ofrecimiento se extendió a campos linderos a padrones ya afectados por la ley, de superficie igual o superior a 200 hectáreas CONEAT 100. Esta prerrogativa buscaba dotar al Estado de una herramienta para influir en la concentración de la propiedad rural, permitiéndole intervenir en transacciones privadas de grandes extensiones de tierra para fines colonizadores.
- **Expropiación (Artículos 37–46):** La ley facultaba al INC a expropiar tierras declaradas de “utilidad pública” para formar o completar colonias. La justificación para la expropiación se basaba en criterios técnicos de

productividad y localización, priorizando tierras sin cultivo o deficiente-mente explotadas, propiedades de mayor extensión, zonas con potencial de transformación cultural o dotadas de infraestructura de riego, y terrenos excesivamente fraccionados. La ley también establecía condiciones para la tasación de los inmuebles y contemplaba situaciones especiales, como la posibilidad de detener la expropiación si el propietario se comprometía a colonizar el predio según la reglamentación. Este mecanismo, aunque po-tente, a menudo resultaba en procesos prolongados (Juncal Pérez, 2023).

- **Compra directa (Artículo 36):** Esta modalidad implicaba el ofrecimien-to voluntario de un predio por parte del propietario al INC, generalmente a solicitud de agrupaciones de productores que cumplieran con los requi-sitos para ser colonos. La compra directa permitía al INC adquirir tierras en casos de interés estratégico o urgencia social, y la institución podía incluso responsabilizarse por el cumplimiento de las obligaciones de los contratos.

En cuanto a las modalidades de tenencia de la tierra, la Ley N.º 11.029 reconocía diver-sas figuras jurídicas:

- **Colono arrendatario:** La tierra se concedía bajo un régimen de arrenda-miento, con precio fijo, móvil o progresivo, y con o sin opción o prome-sa de compraventa.
- **Colono propietario (o promitente comprador):** Aunque la ley admitía la propiedad, esta estaba sujeta a limitaciones y al cumplimiento de los objetivos de colonización, pudiendo ser el predio objeto de expropiación si se desvirtuaba el fin de la colonización.
- **Aparcería:** La explotación se realizaba con una cuota fija, variable o pro-porcional al producto, también con o sin opción o promesa de compraventa.
- **Enfiteusis:** Concesión de la tierra por un plazo que excedía el arrenda-miento o de forma vitalicia, con la obligación del enfiteuta de cultivarla, mejorarla y pagar un canon anual.
- **Disfrute precario:** Un período de prueba en la explotación del predio.

El INC tenía la potestad de adjudicar tierras a personas físicas individuales o a grupos organizados bajo formas asociativas, como cooperativas o sindicatos, una modalidad que la propia ley ya contemplaba desde su origen (Artículo 7, numeral 3). Se priorizaba a trabajadores rurales, agricultores desalojados, jóvenes con aptitudes para la explotación agraria y, en ciertos casos, a migrantes especializados. La ley también hacía énfasis en la “radicación y bienestar del trabajador rural” (Artículo 1) como un fin primordial de la colonización, lo que implicaba no solo la subdivisión de la tierra sino también la garantía de condiciones de vida adecuadas en el medio rural.

## 4. Etapas históricas y reformas relevantes

La trayectoria del INC ha sido un reflejo de las dinámicas políticas y socioeconómicas del Uruguay. Juncal Pérez (2023) distingue tres momentos clave en la política del INC entre 1943 y 1973, marcados por liderazgos partidarios distintos y prioridades diferenciadas en la compra de tierras, formas de otorgamiento y población objetivo. Estos períodos evidencian la interacción constante entre las intenciones normativas y las realidades de su aplicación.

### 4.1. 1948–1958: fase fundacional y defensa del arrendamiento

Esta primera etapa, bajo la égida del batllismo del Partido Colorado, se caracterizó por un impulso considerable en la incorporación de tierras. El INC adquirió aproximadamente 150.000 hectáreas, de las cuales 77.399 hectáreas fueron obtenidas mediante el derecho de preferencia (Artículo 35 de la Ley 11.029), convirtiéndose en la principal vía de adquisición. Este mecanismo también contribuyó a transparentar el régimen de transacciones de predios mayores a 1000 hectáreas. Además, se incorporaron casi 64.000 hectáreas por expropiación.

La prioridad del INC en este período fue responder a la situación de los agricultores arrendatarios que estaban siendo desalojados de campos privados, una problemática que generó un considerable número de litigios (cerca de mil entre 1948 y 1949). La política se orientó a asentar a estos agricultores bajo la modalidad de arrendamiento, reflejando una concepción que, en línea con el senador batllista Justino Zavala Muñiz, consideraba el arrendamiento y la enfiteusis como alternativas viables a la propiedad privada para los fines de la colonización. Este período representó el mayor esfuerzo de atención a los sectores rurales menos privilegiados.

#### **4.2. 1959–1967: enfoque privatista y reducción de intervención**

Con el ascenso de los dos gobiernos del Partido Nacional, este período se caracterizó por una política agraria ambigua. Aunque se buscó impulsar una reforma agraria en el ámbito parlamentario, la gestión del INC sufrió un freno considerable. La compra de tierras experimentó un descenso abrupto, con apenas poco más de 20.000 hectáreas incorporadas, todas ellas mediante expropiación. No hubo participación en el mercado de tierras a través del Artículo 35, ni compra directa.

El objetivo principal fue convertir a los colonos arrendatarios en propietarios, sentando las bases para la legitimación de la propiedad privada en el marco de las políticas del INC. A pesar de los esfuerzos por incentivar la compra de tierras por parte de los colonos (a través de planes de venta con facilidades de pago), la adhesión fue baja debido a la creciente inflación y a un contexto económico que desfavorecía tales compromisos. Esta etapa, aunque no logró los resultados esperados en la conversión de arrendatarios a propietarios, dejó un claro antecedente para la próxima fase, al privilegiar un perfil socioeconómico de colono con mayor poder adquisitivo.

#### **4.3. 1968–1973: aceleración y propiedad plena**

Este período, marcado por el retorno del Partido Colorado bajo el liderazgo de Jorge Pacheco Areco, representó una consolidación de la visión liberal-conservadora iniciada en la etapa blanca. El INC logró un aumento sensible en la incorporación de tierras, alcanzando algo más de 100.000 hectáreas en apenas seis años, con una notable presencia en Artigas (Juncal Pérez, 2023). La expropiación (62.461 ha) y la compra directa (43.463 ha) fueron los mecanismos más utilizados. A pesar del incremento presupuestal, la administración mostró poco interés en intervenir en el mercado de tierras a través del Artículo 35, optando por la compra directa incluso para predios de gran superficie.

La política de tierras se orientó decididamente hacia el asentamiento de colonos propietarios o promitentes compradores, flexibilizando los términos de venta y eliminando el requisito de ser colono arrendatario como paso previo. Esto permitió el acceso a la tierra por vía estatal a un conjunto de sujetos sociales que no siempre respondían a los objetivos originales de la Ley 11.029, y en varias ocasiones, trabajadores asalariados rurales fueron desestimados.

#### **4.4. 2005–2020: reactivación y nuevas modalidades asociativas**

Tras un período de declive, que incluyó la propuesta de cierre del INC en 2002, la asunción del Frente Amplio al gobierno en 2005 marcó un hito de reactivación. El nuevo gobierno buscó fortalecer la institución, modernizarla y ampliar su cartera de tierras. Esto

se logró a través de nuevos instrumentos tributarios que permitieron una política activa de compras, con más de 125.000 hectáreas incorporadas entre 2005 y 2019, y un freno simultáneo al proceso de ventas.

La política colonizadora de esta etapa se distinguió por el fomento de las experiencias asociativas, privilegiando el acceso a la tierra a productores familiares y asalariados rurales organizados. Esta modalidad, aunque ya prevista en la Ley 11.029, fue jerarquizada a partir de la segunda administración del Frente Amplio. Para 2019, el INC contaba con 226 emprendimientos asociativos que ocupaban más de 100.000 hectáreas, principalmente en el rubro ganadero (72%). Estos grupos, compuestos mayoritariamente por asalariados rurales y productores familiares, buscaron en la organización colectiva una estrategia para ampliar oportunidades de crecimiento, socialización e impacto territorial, atendiendo dificultades de escala y acceso a tecnología e infraestructura. Se concibió como una estrategia complementaria a las actividades económicas familiares, buscando mejorar los ingresos y la seguridad de la tenencia.

La “nueva colonización” representó una innovación significativa, buscando superar las limitaciones del modelo clásico de parcela individual y promoviendo el trabajo colectivo y la inversión conjunta para mejorar la producción y los ingresos de los colonos (Ferreira Chávez, 2014). Los estudios de caso demuestran que estos modelos han permitido un aumento en la capacidad productiva, la capitalización en semovientes, y un mejor acceso a asistencia técnica y mercados, generando un impacto positivo en la organización y participación de los productores (Arbeletche y Buenahora Acosta, 2023).

## 5. El valor de la tierra: función social y regulación

El Instituto Nacional de Colonización (INC) ha sido históricamente un actor fundamental en la definición del valor de la tierra en Uruguay, trascendiendo su mera dimensión económica para enmarcarlo en una función social de profundo calado. Esta dualidad entre el valor de mercado y el valor social de la tierra ha sido una constante en la política agraria del país, y el INC, a través de su marco legal, ha intentado gestionar esta tensión.

### 5.1. Función social y redistribución

La Ley N.º 11.029, desde su artículo 1, establece claramente que la colonización no se limita a la subdivisión y explotación económica, sino que busca también el “aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”. Esta visión concibe a la tierra como un recurso estratégico para el desarrollo nacional, no como un simple objeto de especulación o acumulación de capital. La adjudicación de tierras por parte del INC está supeditada a criterios que van más allá del poder adquisitivo,

incluyendo la aptitud del colono, la organización asociativa y la necesidad de arraigo.

Este enfoque es fundamental en un contexto donde, históricamente, la tierra ha sido un factor de concentración de riqueza. Al reconocer la función social del suelo, el INC se contrapone a la lógica puramente mercantilista del mercado privado, donde el valor de la tierra se define primordialmente por su rentabilidad económica o su precio de transacción. La intervención del INC busca asegurar que el acceso a la tierra beneficie directamente a quienes la trabajan, promoviendo la producción sostenible, la estabilidad de las familias rurales y el desarrollo integral de las comunidades. Otero (2023) destaca la importancia de esta perspectiva para abordar la “desigualdad en la forma de reparto de la tierra” que se ha mantenido por casi trescientos años, al ofrecer una política pública que busca ser una alternativa a los mecanismos del mercado para acceder y usar la tierra (p.78). En este sentido, esta autora señala que la política colonizadora busca “recrear y valorizar saberes populares” y “producen nuevos saberes vinculados al trabajo y la producción, la gestión y la organización” como parte de un proceso de producción cultural (Otero, 2022, p. 149).

## 5.2. El Artículo 35 como herramienta regulatoria del valor

El derecho de preferencia establecido en el Artículo 35 de la Ley N.º 11.029 es una de las herramientas jurídicas más significativas que el INC posee para influir en el mercado de tierras y en su valorización. Al obligar a los propietarios a ofrecerle el predio en primer lugar, en iguales condiciones que un tercero, el INC tiene la capacidad de intervenir en transacciones de grandes extensiones, especialmente aquellas que podrían destinarse a la especulación o a la concentración indebida. Juncal Perez (2023) destaca que este artículo, especialmente durante la etapa batllista, cumplió una función de “transparentar el régimen de transacciones mayores a 1000 hectáreas” (p.140).

La presencia de este artículo introduce un factor de interés público en la determinación del precio y uso de la tierra. Si bien el INC debe igualar la oferta de un tercero, su sola existencia puede desalentar ciertas prácticas especulativas o de acaparamiento, al saber los potenciales compradores que el Estado puede ejercer su derecho de preferencia. La aplicación de este artículo ha sido fluctuante a lo largo de la historia, dependiendo de la voluntad política y los recursos financieros del INC. No obstante, su importancia radica en que formalmente la ley permite al Estado una herramienta para disputar la lógica del mercado en el acceso a la tierra.

La Ley N° 19.577 de 2017 introdujo cambios importantes en el Artículo 35, reduciendo los umbrales de superficie para el ofrecimiento obligatorio, lo que amplía la capacidad potencial de intervención del INC en el mercado. Además, esta ley endureció las sanciones por incumplimiento, estableciendo la nulidad absoluta del negocio jurídico y una multa equivalente al 25% del valor real íntegro del predio por parte de la Dirección Na-

cional de Catastro. La responsabilidad de esta multa se extiende subsidiariamente a las partes del negocio jurídico y al escribano interviniente, lo que subraya la seriedad de la obligación legal. Estas disposiciones buscan proteger la función social de la tierra frente a transacciones que puedan eludir el control del INC.

### 5.3. Ventajas del modelo de colonización desde la perspectiva legal y normativa

El marco legal que ha sustentado al INC ha generado una serie de ventajas que han contribuido al desarrollo rural y al acceso equitativo a la tierra:

- **Acceso legalmente garantizado a poblaciones excluidas:** La Ley 11.029 ha sido una herramienta fundamental para que productores familiares y asalariados rurales, históricamente marginados del acceso a la propiedad de la tierra, puedan acceder a ella bajo condiciones favorables. Esto contrasta con un mercado de tierras que tiende a la concentración y extranjerización, donde el precio se define por la especulación y el capital financiero (Otero, 2023).
- **Promoción del trabajo colectivo y capital social rural:** La Ley 11.029, al contemplar desde sus inicios modalidades de colonización asociativa (Artículo 7), ha fomentado la organización y cooperación entre los productores. Esta orientación se fortaleció significativamente a partir de 2005 con la prioridad dada a los emprendimientos colectivos. Experiencias de Cooperativas han demostrado que el trabajo en grupo permite a los colonos superar limitaciones individuales, aumentar su capacidad productiva y capitalizar el esfuerzo colectivo (Arbeletche y Buenahora Acosta, 2023). La construcción de capital social y humano se potencia a través de la participación y el intercambio de saberes (Ferreira Chávez, 2014).
- **Fiscalización del uso del suelo y cumplimiento de funciones sociales:** El INC ejerce un control riguroso sobre las obligaciones de los colonos, como el uso adecuado de la tierra, el cumplimiento del plan de inversiones, la explotación directa y la residencia en el predio. Esta fiscalización es crucial para asegurar que la tierra adjudicada cumpla con su función social y productiva, evitando el abandono, la subexplotación o el desvío de los objetivos de colonización.

- **Estabilidad jurídica para proyectos productivos de largo plazo:** El régimen de adjudicación del INC, especialmente a través de arrendamientos a largo plazo, proporciona a los colonos una estabilidad en la tenencia de la tierra que raramente se encuentra en el mercado privado (Otero, 2022). Esta estabilidad es esencial para la planificación de inversiones, la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo de sistemas productivos más complejos y sostenibles. La posibilidad de transmitir la tenencia a las nuevas generaciones también contribuye al arraigo familiar y a la continuidad de los proyectos productivos (Fernández Rodríguez, 2016).

#### 5.4. Desventajas y limitaciones del marco normativo

A pesar de sus beneficios, la implementación del modelo de colonización a través de su marco legal también ha enfrentado diversas desventajas y limitaciones que han impactado en su efectividad y en la vida de los colonos:

- **Disparidad entre el tamaño del grupo y la superficie asignada:** En muchas ocasiones, la superficie de tierra adjudicada a grupos no ha sido proporcional al número de socios, lo que genera problemas de escala y limita la capacidad de crecimiento productivo y económico de las familias (Ferreira Chávez, 2014). Esta situación ha llevado que algunas cooperativas experimenten una significativa reducción de socios para alcanzar una escala productiva adecuada, evidenciando un “mal diseño original del número de socios en relación con la superficie” (Arbeletche y Buenahora Acosta, 2023, p.25).
- **Conflictos por la propiedad del capital:** La coexistencia de la propiedad individual del ganado con la propiedad colectiva del grupo genera tensiones significativas. La decisión de colectivizar el capital implica una renuncia a la propiedad individual, lo que puede ser difícil de asumir para los colonos que han construido su patrimonio a lo largo de los años. Estos conflictos internos pueden llevar a la deserción de socios y a la inestabilidad de los proyectos colectivos.
- **Inconsistencias y flexibilidad en las obligaciones de los colonos:** Las modificaciones a la Ley N° 11.029 han generado debates sobre la esencia de la colonización. El Artículo 358 de la Ley N° 19.889 (LUC), promulgada en 2020, alteró significativamente el literal B) del Artículo 61 de la

Ley 11.029. La redacción anterior exigía al colono “trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia”. La nueva redacción establece que el colono debe “Trabajar en el predio, supervisar el trabajo y habitarlo”, eliminando la exigencia de “trabajo directo” y la obligación de la familia de residir en el predio. Esta modificación permite la contratación de mano de obra asalariada y exime la residencia familiar bajo ciertas condiciones (diez años de radicación, cumplimiento de plan de inversiones, razones de salud, educación o trabajo del colono o su familia). Aunque la Resolución del Directorio del INC de noviembre de 2020 (Acta N.º 5532, Resolución N.º 9) aclaró el alcance de estas excepciones, se mantiene la preocupación de que estas flexibilizaciones puedan desvirtuar el espíritu original de radicación familiar y explotación directa.

- **Falta de infraestructura básica y distancia a los centros poblados:** A menudo, las tierras adjudicadas carecen de infraestructuras básicas como viviendas dignas, acceso a luz eléctrica o caminos en buen estado. Esta carencia dificulta la radicación efectiva de las familias y convierte el emprendimiento en un “complemento de ingresos” más que en una solución definitiva para el sustento familiar. Las distancias a los centros poblados, junto con la mala caminería, agravan el aislamiento y el acceso a servicios esenciales.
- **Falta de preparación previa de los grupos:** La ausencia de un trabajo de acompañamiento y capacitación previo a la adjudicación para el trabajo colectivo puede generar dificultades significativas en la organización interna, la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Los grupos que no cuentan con esta preparación previa a menudo enfrentan mayores retos para consolidar sus proyectos.
- **Impacto de la coyuntura política y cambios normativos:** La política del INC ha sido susceptible a los cambios de gobierno, lo que ha generado períodos de inacción, desfinanciamiento y, en ocasiones, intentos de desarticulación del instituto. La Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889 (2020) y otras normativas recientes han afectado directamente la naturaleza y finalidad de la política del INC, generando preocupaciones sobre la desvirtuación de su fin social y público en el uso de la tierra. Estas reformas pueden generar un retroceso en el avance de la colonización asociativa y el acceso a la tierra para los sectores más vulnerables.

## 6. Conclusiones

El Instituto Nacional de Colonización ha demostrado ser un instrumento robusto para democratizar el acceso a la tierra y reequilibrar la estructura agraria en Uruguay. Su marco normativo, si bien pionero en la región requiere adecuaciones frente a las nuevas dinámicas del agro y a las presiones desreguladoras. La defensa de la función social de la tierra, plasmada en la ley de 1948, sigue siendo un principio rector, pero su aplicación efectiva depende de la voluntad política y del fortalecimiento jurídico del INC.

Frente a un mercado altamente especulativo y una creciente extranjerización de la propiedad rural, el INC cumple un rol regulador clave en la preservación del valor agrario con sentido público. Su continuidad como ente autónomo y su fortalecimiento normativo son esenciales para consolidar un modelo de desarrollo rural con equidad y sostenibilidad.

El organismo estatal se erige como una de las instituciones más significativas en la historia agraria de Uruguay, no solo por su papel en la distribución de la tierra, sino por su constante mediación en la definición y regulación del valor del suelo rural. A lo largo de su trayectoria, el INC ha navegado en una tensión fundamental, la que existe entre el valor de mercado de la tierra, determinado por lógicas especulativas y de concentración de capital, y su valor social y agrario, ligado a su capacidad productiva, su función en el sustento de la vida rural y la creación de capital humano y social.

El análisis de las diferentes etapas del INC demuestra que su efectividad y orientación han dependido directamente de la voluntad política de priorizar uno de estos valores sobre el otro. El derecho de preferencia del Artículo 35 ha sido, y sigue siendo, una herramienta jurídica estratégica que le permite al Estado intervenir en el mercado para capturar el valor social de la tierra, impidiendo que su precio de mercado se desligue por completo de su función productiva y social. Las nuevas formas de colonización, especialmente los modelos asociativos, refuerzan esta visión al demostrar que la organización colectiva no solo mejora la productividad, sino que también genera un valor añadido en la forma de capital social y humano, que difícilmente se cuantifica en una transacción de mercado individual.

En última instancia, el artículo concluye que el INC no es meramente un gestor de predios; es un regulador ideológico del valor de la tierra. Los recientes cambios normativos, como los introducidos por la Ley de Urgente Consideración (LUC), plantean un desafío existencial para el instituto, ya que al flexibilizar la obligatoriedad del “trabajo directo” y la residencia familiar, erosionan los pilares sobre los que se ha construido la defensa del valor social del suelo. Por ello, la vigencia y relevancia del INC en el siglo XXI dependerán de su capacidad para seguir siendo un contrapeso efectivo a la mercantilización total de la tierra, asegurando que su valor intrínseco, ligado a la producción, la comunidad y el arraigo, no sea eclipsado por las fuerzas de un mercado que lo concibe simplemente como una mercancía más.

## Referencias bibliográficas

Arbeletche, P. y Buenahora Acosta, M. J. (2023). *Cooperativa ‘tierra pa todos’: aportes a la evaluación de un modelo asociativo de colonización*. Cooperativismo & Desarrollo, 31(125), 1-29.

Fernández Rodríguez, A. Y. (2016). *Caracterización del modelo tradicional de colonización en San Javier, Uruguay*.

Ferreira Chávez, E. (2014). *Colonización y nuevas formas de acceso a la tierra de productores familiares: enseñanzas de la Colonia Maestro Soler en Uruguay*. Revista NERA, 17(24), 146-166.

Juncal Pérez, A. (2023). *El Instituto Nacional de Colonización en Uruguay (1943-1973): impulsos y frenos*. Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea, 10(19), 128-155.

Monclús, F. J. Y Oyón, J. L. (1983). *Colonización agraria y “Urbanismo rural” en el siglo XX: La experiencia del Instituto Nacional de Colonización*. Agricultura y Sociedad, (29), 67-84.

Otero, M. (2022). *El campo de lo común: existencias, resistencias y aprendizajes en las experiencias colectivas de acceso a la tierra mediante el Instituto Nacional de Colonización en Uruguay 2005-2019*. [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires].

Otero, M. (2023). *El campo de lo común y lo común en el campo. Posibilidades, límites y alcances en la gestión colectiva de las experiencias de acceso a la tierra mediante el Instituto Nacional de Colonización en Uruguay (2005-2019)*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 58, 76-102.

Instituto Nacional De Colonización (INC). (2018). *Resolución n.º 7 - Acta n.º 5402*.

Instituto Nacional De Colonización (INC). (2020). *Posición Institucional LUC 358*.

Instituto Nacional De Colonización (INC). (2022). *Recopilación normativa sobre Colonización de Tierras en Uruguay*.