



Ing. Agr. Miguel Vassallo <sup>(1)</sup>

## El mercado de tierra en el Uruguay

**E**n la actualidad el mercado de tierras es un tema de alta preocupación e interés en los análisis agro-económicos, del cual disponemos insuficiente información y escasas interpretaciones científicas. Además de la preocupación de los agentes inmobiliarios e inversores, también constituye un tema de creciente debate en los ámbitos sociales y políticos. Si bien el tema me ocupa y preocupa desde largo tiempo atrás, en este artículo quiero exponer algunas reflexiones más recientes. Abordaremos centralmente los asuntos vinculados a la demanda, precio y extranjerización de la tierra. Para lo cual, voy a tratar básicamente cuatro puntos: primero la información disponible a nivel censal, segundo la evolución de la demanda y el precio de la tierra entre 1980 y el 2005, aunque extenderé mis comentarios hasta la actualidad. Posteriormente se indican algunas hipótesis o elementos que explican el proceso y finalmente, efectuaré algunas reflexiones en términos de estrategia de crecimiento y desarrollo nacional y de la economía agraria.

1 Ph.D., Prof. de Economía Agraria y Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Director del I.N.C.

Se analizará en forma conjunta la extranjerización, las sociedades anónimas y el mercado de tierra, ya que existe una relación muy fuerte entre estos asuntos.

### 1.- Información Censal

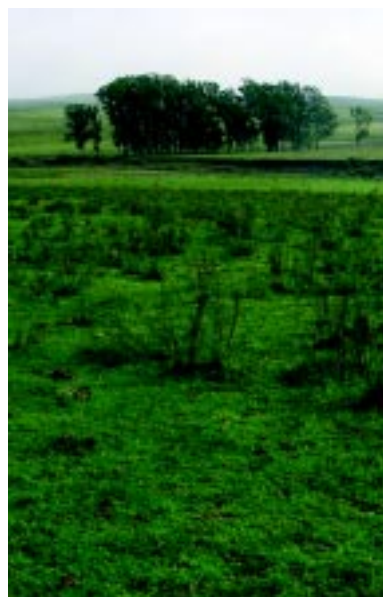
La primera información a la que uno acude, para obtener datos sobre las formas de tenencia y la extranjerización de la tierra, es la del Censo General Agropecuario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En el cuadro número 5 del Censo Agropecuario, referido a la nacionalidad de los productores, o sea la tenencia por nacionalidad, se informa que los uruguayos poseen un 90% de la tierra agropecuaria y, por otro lado, se releva-

ron 1,412 millones de há cuya tenencia es de extranjeros, principalmente de origen brasileño.

En el cuadro 8 del mismo Censo, referido a las explotaciones y a la condición jurídica del productor, se informa que hay un 37% de predios que son sociedades con contrato legal o de hecho, que incluye 6,103 millones de hectáreas. Un 66% aparecen, en el Censo, como explotadas por personas físicas.

Sin embargo, esta información no demuestra con realismo la situación que existe actualmente en el país y la dinámica que se ha generado en el mercado de tierra en los años recientes y posteriores al Censo del 2000. A los efectos de entender mejor esta situación exponeré otro tipo de información relativa al tema. Para ello, analizaremos la información disponible en el Instituto Nacional de Colonización. En este organismo se registran las ventas mayores a las 1.000 hectáreas. En consecuencia están afuera de esta contabilización los negocios de predios menores a esta dimensión y otras superficies que no han sido debidamente presentadas, en su oportunidad al Instituto. Más allá de las observaciones realizadas, esta información refleja bastante fidedignamente lo que sucede en este mercado.



## 2.- Evolución de la demanda y el precio de la tierra

Se analizará la evolución de la demanda de tierra y el precio de la misma para un período relativamente largo, a los efectos

de permitirnos analizar la evolución y caracterizar diferenciadamente el comportamiento de este mercado tan peculiar. La información disponible se presenta en el Cuadro 1 y la Gráfica 1.

**Cuadro Nº 1.-** Tierra precio y volumen de venta: 1980-2005.

Tierra mayor a 1.000 Hás. (Tierra + Mejoras)					Ref. :31/12/05	
Año	Nº de Negocios	Superficie Vendida en Há	Superficie Promedio en Há.	Monto Total Operado en U\$S	Promedio Valor/Há. del Precio	Variación del Precio
1980	31	55.051,5	1.775,9	29.798.880,2	541,3	
1981	32	71.931,3	2.247,9	28.075.602,7	390,3	-27,9%
1982	27	45.148,1	1.672,2	13.995.521,4	310,0	-20,6%
1983	53	97.498,1	1.839,6	16.477.737,3	169,0	-45,5%
1984	53	98.154,6	1.852,0	18.744.995,2	191,0	13,0%
1985	21	49.634,7	2.363,6	12.758.746,3	257,1	34,6%
1986	46	93.744,2	2.037,9	22.308.020,6	238,0	-7,4%
1987	30	68.637,8	2.287,9	21.066.111,4	306,9	29,0%
1988	50	109.903,7	2.198,1	38.010.885,9	345,9	12,7%
1989	39	81.136,2	2.080,4	27.567.201,8	339,8	-1,8%
1990	42	97.068,1	2.311,1	43.824.898,6	451,5	32,9%
1991	47	128.684,1	2.738,0	59.782.404,8	464,6	2,9%
1992	38	65.520,8	1.724,2	28.654.551,7	437,3	-5,9%
1993	26	50.717,7	1.950,7	20.540.558,7	405,0	-7,4%
1994	58	112.145,9	1.933,5	47.987.401,8	427,9	5,7%
1995	61	140.490,5	2.303,1	66.127.410,1	470,7	10,0%
1996	63	128.904,3	2.046,1	63.665.087,9	493,9	4,9%
1997	98	208.520,4	2.127,8	121.619.608,1	583,3	18,1%
1998	56	111.156,8	1.984,9	69.080.352,8	621,5	6,6%
1999	41	82.790,1	2.019,3	47.560.083,2	574,5	-7,6%
2000	33	79.739,6	2.416,4	35.429.857,9	444,3	-22,7%
2001	57	117.652,5	2.064,1	61.341.019,9	521,4	17,3%
2002	53	103.645,1	1.955,6	33.235.323,6	320,7	-38,5%
2003	131	393.796,1	3.006,1	198.448.542,8	503,9	57,2%
2004	125	277.868,2	2.222,9	249.371.206,0	897,4	78,1%
2005	119	262.421,6	2.205,2	311.353.193,6	1186,46	135,4%



Como se puede apreciar en el cuadro y en el gráfico, en los últimos 25 años, el mercado de tierras en Uruguay no ha tenido un comportamiento homogéneo. El Cuadro 1 presenta indicadores relevantes de este mercado para el período 1980 – 2005 y en el Gráfico 1 se muestra el volumen en superficie de transacciones por año con el eje a la derecha y el precio en dólares por há Coneat 100 con el eje a la izquierda. Igualmente se muestra el valor promedio por hectárea de las operaciones de compra de tierra.

Si se revisan los negocios de compra-venta de tierras del período y considerando algunas variables significativas del negocio inmobiliario rural, tales como superficie de tierras comercializadas por año, volumen financiero de la transferencia de activos y el número de negocios inmobiliarios, se pueden diferenciar dos sub – períodos bien marcados:

a) entre 1981 al 2002, y

b) 2003 a la actualidad, incluyendo el primer semestre del 2006.

Si se profundiza, se pueden encontrar otros momentos, pero internos a estos dos grandes sub – períodos. Por la dimensión temporal e importancia marcada en las principales variables que pueden caracterizar un mercado inmobiliario, las variaciones internas no modifican las tendencias y evaluaciones que pudieran realizarse sobre estas dos grandes etapas.

En el primer período, durante los 20 años que transcurren entre 1981 y 2002, se vendió una superficie promedio de 95.000 hectáreas anuales, incluyendo únicamente los negocios mayores a las mil hectáreas. En el último trienio, dicha cifra se ha más que triplicado, teniendo una mag-

nitud de unas 311 mil hectáreas anuales en promedio; una multiplicación de 3,2 veces.

El promedio de superficie por operación también ha sido mayor y se incrementó en un 20% entre el segundo y primer período, pasando de unas 2.083 há promedio a 2.478 há.

Igualmente el valor promedio de la hectárea ha sufrido un incremento notorio, pasando de US\$ 398 a 862 por há.

Ver el Cuadro 2.

**Cuadro Nº 2.** - Características del mercado de tierra agropecuaria en 2 subperíodos.

VARIABLES	1981 - 2002	2003 - 2005
Número de negocios promedio	46	125
Superficie vendida	95.560 há.	311.361 há.
Promedio x operación	2.083 há.	2.478 há.
Valor promedio en US\$/há	US\$ 398	US\$ 862

En los 20 años que van del 81 al 2002 se producen variaciones y, si bien la gráfica de esta variable tiene una tendencia ascendente, presenta oscilaciones menores y el valor promedio de la hectárea durante esos 20 años es cercano a los 400 dólares. Sin embargo, el promedio del último trienio (2003-05) está arriba de los 800 - 860 dólares. Esto es para todo tipo de tierras. Lo cual constituye una multiplicación de más de dos veces.

Estas apreciaciones hacen que algunas observaciones que teníamos sobre el mercado de tierras y la estructura agraria han cambiado fuertemente. Algo similar puede expresarse sobre algunas interpretaciones y las políticas derivadas de las mismas. Los cambios ocurridos en los últimos tres años y medios son muy significativos y merecen un análisis y reflexión sobre los procesos económicos y sociales

que los generan, así como de las consecuencias derivadas de dicho proceso.

Si se observa la venta de tierra en el Uruguay en un período de casi 30 años - del año 77 hasta la actualidad - se encuentra que en dicha etapa se han enajenado aproximadamente 3 millones y medio de hectáreas. Si se realiza una descripción cualitativa del mercado inmobiliario, se encuentra que en la evolución del mercado de tierras entre el año 1977 y 2005 se registra una participación creciente de las sociedades anónimas.

De la superficie comercializada en el período, un 42% se transfirió con tenencia en carácter de sociedades, que incluyen, entre otras, a las sociedades anónimas, en comandita u otro tipo de sociedades. A mitad de los años 90 las sociedades anónimas comienzan a tener un rol notorio y especialmente a finales de los 90 éstas tienen una participación muy significativa en el total de la tierra que se comercializa en el



mercado inmobiliario rural. Obviamente, que éste proceso y ésta dinámica se asocia a una modificación de los precios. El proceso, de todas maneras en los últimos 8 años, calculando el porcentaje de participación de las sociedades en el mercado alcanza al 63%. Ver cuadro 3

**Cuadro Nº 3 - Participación de las S.A. en el mercado inmobiliario rural**

AÑO	SUPERFICIE SOCIEDAD ANONIMA		
	TOTAL	Superficie	%
1977	87.381,0	14.682,0	16,8
1978	108.298,7	15.744,0	14,5
1979	145.936,7	14.088,5	9,7
1980	55.051,0	7.620,0	13,8
1981	71.931,3	35.762,5	49,7
1982	44.039,0	14.750,0	33,5
1983	97.498,1	16.445,8	16,9
1984	98.154,6	8.522,0	8,7
1985	49.634,7	6.987,3	14,1
1986	94.479,4	21.492,6	22,7
1987	69.304,2	19.521,9	28,2
1988	109.903,7	27.890,5	25,4
1989	82.515,6	19.279,7	23,4
1990	97.068,1	34.048,9	35,1
1991	131.880,0	59.885,3	45,4
1992	65.642,1	25.108,0	38,2
1993	51.138,2	16.355,1	32,0
1994	110.164,4	27.227,0	24,7
1995	140.490,5	43.515,4	31,0
1996	130.351,7	57.733,4	44,3
1997	216.126,7	98.598,1	45,6
1998	112.848,6	60.768,3	53,8
1999	79.978,4	52.823,5	66,0
2000	79.739,0	50.069,3	62,8
2001	117.652,0	81.824,0	69,5
2002	103.645,0	77.179,0	74,5
2003	393.796,0	225.473,0	57,3
2004	277.868,0	165.717,0	59,6
2005	262.421,0	163.435,0	62,3
<b>Total período</b>	<b>3.484.937,8</b>	<b>1.462.547,2</b>	<b>42,0</b>

**Observación:** no se incluye la superficie rematada judicialmente, ni la superficie comprada por bancos u organismos de previsión, (Cajas bancaria, notarial y universitaria)

Fuente: En base a información del INC.

**Cuadro Nº 4 - Comparación de Venta de Tierras del primer semestre 2005-2006.**

AÑO	TOTAL DEL PAIS		
	Nº Operaciones	Superficie	Monto en U\$S
2005	53	100.572,9	175.507.742,9
1er. Semestre			
2006	59	135.049,3	205.475.027,5
1er. Semestre			

Fuente: En base a información del INC.

Este fenómeno ha generado un fuerte cambio de activos en la propiedad de la tierra y es un proceso que se continúa aún en la actualidad. Y cuando decimos en la actualidad, nos referimos al finalizar el primer semestre del 2006. Al respecto veamos la información

de este año en comparación con igual período del año pasado.

En el Cuadro 4 se comparan las cifras de los negocios de tierras ocurridos en el país en el primer semestre de estos dos años.<sup>(2)</sup> Con base en dicha información, se puede aseverar que este año se ha acelerado aún más la compra-venta de tierras en el país. El número de negocios se ha incrementado en un 11%, la superficie vendida en 34 % y los recursos financieros destinados a la compra de tierra fueron un 17% mayor al primer semestre del año pasado, que implicaron casi 30 millones de dólares adicionales volcados a este mercado. El crecimiento de esta última variable es obvio, ya que es el producto del aumento de la superficie transferida y del precio de la hectárea de tierra, que también continúa incrementándose.

“Si se examinan los datos en un escenario más amplio, el número de operaciones de este año ya ha superado las cifras equivalentes correspondientes del año 2003, que hasta la fecha ha sido el de mejores guarismos históricos. Si bien no ha ocurrido lo mismo con la superficie vendida.”<sup>(3)</sup>

Los Departamentos con más empuje en la transferencia de tierras durante el año pasado fueron Río Negro, Tacuarembó, Paysandú, y Cerro Largo. En el correr de este año los departamentos más activos en la compra-venta de tierras han sido Cerro Largo, Paysandú, Río Negro, Soriano y Lavalleja. Es decir, se aprecia que existe un incremento relativo del dinamismo inmobiliario en la Zona Este del país.

2 Información del INC.

3 Informe técnico semestral sobre mercado de tierras del INC.

### 3.- Elementos para una interpretación

Es en el marco de la evolución descrita en el punto anterior que debemos comprender el mercado de tierras rurales y, en particular, el comportamiento del precio de la tierra. Al respecto véase nuevamente la Gráfica 1.

El 2003 ha sido un año histórico, en cuanto a los volúmenes de venta de tierra, ya que alcanzó las 400.000 hectáreas, lo cual constituye un récord histórico. El país a mitad de los años noventa tuvo otro momento importante de ventas, pero de menor dimensión.

La tendencia anterior, entre los años 70 y el 84 es a un descenso del precio de la tierra, ya que se viene de un momento de enorme alza de precios que se da a fines de los 70'. Esos precios reflejaron la especulación generada en el período de liberalización de esa década, la circulación a bajo costo de los "petrodólares" y los fenómenos económicos asociados a la denominada "tablita". Luego del 84 comienzan nuevamente a subir los precios con algunas fluctuaciones, por efecto de la reversión de la crisis en un sentido ascendente de la economía agraria, por la devaluación y el incremento de las exportaciones agrarias.

A mitad de los 90, existe un incremento de precios que se extiende hasta el año 1997/98. En el momento que el "atraso cambiario" comenzó a mostrar fuerte sus efectos y con la devaluación de enero del 99 de Brasil, el precio de la tierra presentó una caída del 7,6% en el año 99 y casi del 23% en el 2000. En ese período predominó un proceso económico caracterizado por el retraso cambiario y un contexto afectado por la especulación financiera, basada en la existencia de una "burbuja" financiera que envolvía al país, similar al que se produjo antes con "la tablita".

Si bien existen algunas caracterizaciones económicas comunes entre las etapas en análisis (1981-2002, 2003-06), se encuentra que ambas se producen en procesos económicos con una base diferente. El empuje del precio de la tierra y la venta de tierra del último trienio tiene explicaciones bastante distintas, y se vincula a los procesos agroindustriales, es decir a la demanda de los complejos más dinámicos y a los procesos regionales.

Si se observa el gráfico con el precio de la tierra, se ve que el mismo continúa en expansión después de la demanda más fuerte que se dio en 2003 y, si bien la demanda cae un poco, aquel continúa creciendo. Por lo tanto, existen vinculaciones obvias entre la demanda y las expectativas producti-



vas, pero además existen expectativas de otro carácter asociadas a la tenencia de la tierra.

El valor de la tierra está vinculado a las expectativas de creación de valor de uno de los factores más abundantes que tiene el país: la tierra agropecuaria y también como activo inmobiliario. OPYPA, ha publicado en su anuario 2004 un trabajo que muestra la correlación que existe entre el precio de la tierra y el valor bruto de producción agropecuario para el período que estamos discutiendo; es decir, desde comienzo de los 80 hasta el 2003. No detallaremos este trabajo, pero constituye una exposición de consideración sobre el tema. <sup>(4)</sup>

El Valor Bruto de Producción generado en el sector y las expectativas de ganancia a futuro constituyen un factor que explica la demanda del factor. Pero además, la demanda por el factor tierra, se explica por otros factores, que no son exclusivamente la rentabilidad actual o la expectativa de ganancias a futuro.

Entre los factores que explican la demanda y sus características son: la dinámica de las cadenas agroindustriales nacionales y los procesos económicos que hacen al contexto en donde se mueve ese mercado por un lado y por otro, los procesos económicos internacionales. En este último en particular, merecen destaque los temas regionales, aunque también hay que ubicarlos en el marco de los procesos de globalización que ocurren en el ámbito mundial.

Con respecto al primer factor que explica la dinámica del mercado de tierras, debe mencionarse

*(pasa a pág. 54)*

4 Véase Anuario de OPYPA 2004, Ec. M. Sáder Neffa, Características de la inversión en tierras, MGAP. Montevideo.



(viene de pág. 52)

el comportamiento de dos cadenas agroindustriales. Aunque éstas no son las únicas que inciden en la economía agraria nacional ellas tienen un papel relevante en el tema.

La primera es **la forestación**, que ha tenido un impacto extremadamente significativo, no sólo en el mercado de tierras, sino también en el conjunto de la economía nacional. Esta cadena muestra una fuerte expansión y un proceso de dinamización que nace a fines de los 80 con la segunda ley forestal y que, seguramente, es el período más significativo para la expansión forestal del país.

La expansión de la forestación en los años siguientes muestra un pico en el año 98 y una continuación no tan acelerada en proyectos de forestación registrados por el MGAP en los años siguientes.<sup>(5)</sup> Ello redundó que en forma acumulativa se ha generado una masa forestal muy importante. Si bien los proyectos de forestación tienden a decaer, lo que se ha originado es una gran demanda, una gran competencia por las tierras ya forestadas, y aquellas con características forestales, que le aseguren a las empresas más importantes un cuota significativa de sus requerimientos industriales y de exportación. Ello implica un sensible impacto en el mercado de tierras, asociado a la cadena forestal.

Otra cadena agroindustrial que también merece una consideración es **la agricultura de secano**. La

agricultura ha tenido una expansión extremadamente fuerte, en particular en estos últimos tres años, cuando se ha alcanzado una superficie récord con cultivos de secano. Incluyendo en el análisis el trigo, la cebada, el maíz, el girasol, el sorgo y la soja en el año 2005/2006 estamos cercanos a las 800.000 hectáreas de superficie cultivada. Esto sin incluir los cultivos bajo riego, en particular el arroz, que también incide fuertemente en el mercado de tierras.

Especialmente la soja tiene un efecto muy fuerte sobre el mercado de tierras, ya que este cultivo alcanzó las 280 mil ha. El impacto expansivo de la superficie sojera que se suma a los otros cultivos de secano, ha promovido una dinámica inusual en la economía agraria y el mercado inmobiliario. Hemos llegado a niveles históricos de superficie cultivada. Habría que remontarse al período de sustitución de importaciones, para observar superficies tan importantes ocupadas por la agricultura.

Además, estos cultivos muestran una dinámica tecnológica y de productividad creciente, que no era el caso en la década del 50. Si bien a mitades de los 90 tuvimos algunos picos importantes como es el caso de los cultivos en los años 96-97.

Estos cultivos se han expandido en función de los altos precios internacionales de los commodities y del precio de la tierra en la economía regional. Si se observa un mapa de Argentina con zonas agroecológicas diferenciadas y éstas se asocian a precios de la tierra, se encuentra que aquellas tierras

5 Al respecto véase la página web de la Dirección Forestal del MGAP.



que están en el litoral con el Uruguay o más próximas a nuestro país o en las áreas de influencia económica como podrían ser las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe ó Corrientes, por ejemplo, tienen precios muy distintos al del mercado nacional. Véase el mapa adjunto.

Así, por ejemplo, la zona A del mapa agro-ecológico argentino, es una zona agrícola, de forestación, cítricos, cría, recría y engorde de novillos, en la cual el precio de la tierra en dólares está entre 3.000 y 4.500 dólares, según precios relevados este año. La zona C, es una zona mucho más pobre, de forestación y ganadería, cuyos suelos cotizan entre 300 y 650. La zona T, la de cría de vacunos, ovinos, forestación, agricultura, en su mayoría entre 700 y 2.000 dólares. Y por supuesto en otras zonas más alejadas, con otras condiciones que nos son exactamente las mismas que las nuestras, pero que son referenciales como la zona E, que va entre 800

y 4.500, y la zona de influencia del gran Buenos Aires, de 3.000 a 25.000 dólares. La agricultura empresarial Argentina, es uno de los factores de mayor expansión sobre el Uruguay y, por lo tanto, de demanda y presión sobre el precio de la tierra. En la Provincia del Chaco, se está produciendo una fuerte y acelerada deforestación, como ya ocurrió con la provincia de Córdoba, con la finalidad de ampliar el área sojera y otros cultivos de secano. En el Chaco, las tierras forestadas tienen un valor de US\$ 300-600 dólares la hectárea y una vez deforestadas y prontas para cultivar triplican o cuadruplican su valor. La deforestación demanda tiempo e inversión y se compara a la alternativa de expandirse a áreas con valores venales menores y productividad razonable, que aseguren una alternativa rentable, como ocurre en la Banda Oriental.

En una comparación de la evolución del precio de la hectárea en la región,<sup>(6)</sup> incluyendo los tres países: Uruguay, Argentina y Brasil, durante el período que va entre 1994 y el 2003, se constata la siguiente evolución: primero, hasta el '96 el precio de la tierra en Brasil es el más alto de la región y, luego, Argentina tiende a incrementar fuertemente el precio hacia mitad de los '90' y hasta recientemente prevalece en los precios promedio de la tierra. Por lo tanto, hay una presión muy fuerte, y una expansión de la agricultura argentina y brasileña sobre la tierra uruguaya, que empuja los precios al ascenso. Ello tiene que ver con las expectativas de ganancias en tierras de menor costo, asociado a una visión empresarial más dinámica y competitiva que la que se encuentra en muchas zonas del país. Amén de otras razones subjetivas, que también existen: diversificación espacial o de fronteras de las inversiones, asociadas a las potenciales ventajas que se pueden encontrar en el país, como estabilidad institucional y jurídica, política económica previsible, calificación de la mano de obra, diferencias en la política agrícola (inexistencia de detracciones a los granos), etc.

La extranjerización o la presión regional por la

6 Véase M. Sáder Neffa, Anuario Opya 2004, Gráfico 4, op.cit.

tierra uruguaya, producto del dinamismo de la economía agraria regional, ya la habíamos estudiado hace unos diez años atrás.<sup>(7)</sup> Entonces, ya se estaba produciendo una expansión de la agricultura de los países vecinos hacia el Uruguay, y las hipótesis definidas entonces visualizaban a futuro un incremento de dicha expansión. Ello está asociado al comportamiento del sector empresarial más dinámico y más potente de Brasil y Argentina por la posesión de tierras en el Uruguay. En definitiva, eso es lo que ha pasado y se muestra que está pasando en el último trienio con un fuerte dinamismo. Es decir, es un proceso que encuentra bases en algunas décadas anteriores y que en la actualidad, se expande de forma relativamente asombrosa para muchos operadores, en función de cambios tecnológicos y de los precios que ofrece el mercado mundial.

El mercado nacional de tierras, también está empujado por una fortísima circulación de excedentes financieros que existen en el ámbito mundial, asociado a los procesos y características de la globalización. En este contexto la transferencia de recursos y su colocación diversificada se constituye en un acto económico extremadamente fácil. Si bien en Uruguay la inversión en tierras del mundo globalizado todavía no ha sido el dominante, es un proceso que tiene señales importantes, y que también se fundamenta en la diferencia de precios que existe por este factor de producción entre Uruguay y otras economías. Las comparaciones con los precios de la tierra en las economías desarrolladas marcan diferencias aún mayores a las mencionadas anteriormente. Bastaría comparar con los precios de la tierra en Europa o Estados Unidos, aún cuando no tengan ni la misma rentabilidad, ni la seguridad de los precios y de los mercados que se obtienen en las economías de origen. Igualmente, actúan otros factores, como los expuestos anteriormente, referidos a la diversificación de inversiones, atesoramiento, institucionalidad segura y estable, etc.

#### 4.- Algunas consecuencias

Si bien en el análisis realizado se abarcan los últimos diez o veinte años, el último trienio muestra un dinamismo espectacular y tan diferente a los años anteriores que tiene asombrada a la sociedad



nacional, especialmente aquella vinculada a la agropecuaria. Obviamente, que esto genera consecuencias reales o potenciales importantes.

La primera de ella se refiere a la concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra. Cabe advertir, sin embargo, que este no es un proceso nuevo. La concentración de la tierra en el Uruguay se produce en forma relativamente constante desde 1956 hasta la actualidad, y tiene el carácter de ser creciente y acumulativa. El momento de mayor distribución de la tierra se da en la primera parte de la década de los 50. A posteriori comienza un proceso de concentración. En qué medida el proceso actual constituye una concentración aún más exacerbada de la tierra, en términos de generar un salto cualitativo en este tema, es una pregunta que está planteada. Una respuesta definitiva no es fácil, ya que la información disponible permite establecer solamente algunas hipótesis o conjeturas, pero no es posible construir una visión objetiva e incontestable sobre el asunto.

7 M. Vassallo, "El Impacto del MERCOSUR en la Estructura Agraria y el Mercado de Tierras". CIESU, Montevideo 1994, 79 págs.





Una primer hipótesis es que en este último período se ha desarrollado fundamentalmente un traspaso de activos entre sectores empresariales. Hay una afectación muy fuerte entre sectores empresariales, a diferencia de lo que aconteció entre mitad de los 50 y la década del 80, quizás hasta el 90, donde hubo un desplazamiento fortísimo de la agricultura familiar y de los pequeños productores. Ello se constata claramente con el análisis de los Censos Agropecuarios del 70, 80 y 90. No significa que dicho proceso no esté ocurriendo ahora, sino que hay una diferencia muy importante: en aquel período la concentración de la tierra fue principalmente por desplazamiento de la agricultura familiar. Y si bien hoy existe un desplazamiento de la agricultura familiar, lo que se percibe, de manera pronunciada, es una transferencia entre sectores empresariales. Esta dinámica económica, en términos de velocidad, amplitud y características, se puede explicar únicamente por la presencia de sectores empresariales con alta densidad de recursos.

Hay una concentración de carácter empresarial en algunos rubros que es notoria, particularmente en forestación, ganadería, agricultura de secano y agricultura de riego. Existen además otros mecanismos que no son, necesariamente, la apropiación de la propiedad, sino que se expresan bajo otras formas de tenencia, como las medianerías y contratos de arrendamiento. Y lo que se ha generado es una concentración empresarial mucho mayor a la que conocíamos en los años anteriores.

La segunda consecuencia, que se puede deducir, ya que no tenemos cifras exactas y confiables, es una mayor extranjerización de la propiedad. Ello ocurre particularmente en la forestación, en agricultura de secano y en ganadería; en todos los casos existen ejemplos de concentración empresarial muy fuerte. Todos sabemos que en forestación hay una concentración en unas cuatro o cinco grandes empresas forestales y tanto en ganadería como en agricultura de secano hay una concentración más dispersa, pero en grandes empresarios, particularmente regionales. En arroz toma una característica distinta por el sistema de producción. Esta expansión de la extranjerización está unida a los procesos de expansión capitalista de la agricultura regional, y que en buena medida se encubre en las formas societarias de apropiación del factor tierra: las sociedades anónimas, sociedades en comandita y otras formas legales de formar sociedades empresariales, las cuales constituyen la forma de tenencia más frecuentemente utilizadas en las transferencias que están ocurriendo en los últimos años. Véase el Cuadro 3

Lo analizado hasta aquí, nos permite comprender mejor que hay un proceso económico profundo, que no es fácil de controlar y que no puede controlarse exclusivamente mediante la legislación, porque son procesos económicos que tienen dinámicas que traspasan las fronteras. Lo que pasa en el ámbito mundial con las economías globalizadas también pasa en la economía regional. En ese sentido, las dinámicas económicas, y en particular la dinámica de la economía agrícola de los países vecinos y las interacciones con una economía globalizada, son las que explican esa expansión hacia el país. Hay que percibirlo en ese sentido para entender algunas de las consecuencias que tiene este proceso.

La economía agrícola nacional ha tenido una dinamización potente con la expansión de los rubros y cadenas agroindustriales que se ha dado en

estos últimos 10 o 20 años. Se requiere comprender que la expansión de la economía agrícola comienza a cambiar algunas variables y estructuras productivas tradicionales que observábamos y analizábamos en la economía agraria de nuestro país. Por ejemplo, la aparición de un rubro como la forestación, que hoy tiene un impacto extremadamente fuerte en la economía agrícola y que lo va a tener en un futuro cercano y de largo plazo. Es probable que en 10 años la forestación y sus derivados pase a ser el primer rubro de exportación del país, superando a la ganadería tradicional, o a la exportación de carne tomándola como rubro particular. Además, se está generando una cadena de valor agregado extremadamente importante con las plantas de pasta de celulosa y las del procesamiento mecánico de la madera, que estaba ausente en el país. Ni que decir, si posteriormente se concatena con la producción de papel y cartón.

Agreguemos también el comienzo de creación de un probable complejo de carne vacuna. Ésta ha sido una de las grandes limitaciones de la economía agraria uruguaya, ya que la ganadería extensiva, y en particular la carne vacuna, no logra consolidar un complejo —más allá de tener una cadena—, constituyendo una de las fuertes limitantes en la expansión económica del país. A diferencia de lo que aconteció con la lechería y la citricultura, que sí constituyeron complejos agroindustriales, la ganadería ha estado lenta en la constitución de un complejo que le diera un dinamismo y generara más valor agregado en el país. Los precios internacionales, la apertura de nuevos mercados y la introducción de cambios tecnológicos en la cadena están ampliando las perspectivas del rubro y probablemente, la conformación de primeros pasos en la construcción de un complejo.

Esos procesos económicos están modificando el paisaje rural de una manera muy fuerte, en particular el paisaje rural que conocíamos, caracterizado por la ganadería extensiva, y seguramente lo modificarán aún más.

Entre los riesgos potenciales que tiene este proceso —seguramente pueden haber otros— me interesa marcar tres. El primero es una **pérdida del control nacional del espacio y de los recursos naturales**. Hay una pérdida relativa del control nacional de esos recursos y en consecuencia, cierta pérdida de soberanía. Tema largamente debatido y discutido. El problema es en qué contexto institucional y jurídico se establece esta nueva realidad, y



cuáles son las restricciones o limitaciones que se colocan a la pérdida del control nacional de los recursos nacionales. Tema que por cierto no es fácil de dirimir y ubicar, y que está signado por opiniones subjetivas o ideológicas, más que técnicas.

El segundo se refiere **al modelo tecnológico** a implementar o que se está implementando. Muchas veces la expansión de la agricultura extranjera y de la propiedad en manos de no nacionales lleva a alentar una agricultura depredatoria, que no cuida los recursos naturales, en particular el recurso suelo y el recurso agua. Esto no siempre es así, no es una consecuencia necesaria e inevitable de la expansión de la agricultura regional, pero sí podemos aseverar que ha ocurrido muchas veces en otras áreas de la región y en algunos ejemplos nacionales. Esto tiene una preocupación en diversos rubros, pero es muy significativo tanto en la agricultura de secano como en la de riego, donde muchas veces se extrapolan modelos tecnológicos que no



son los adecuados a los recursos naturales que tiene el país. En ello se debieran tener cuidados importantes, sin que esto implique generar un prejuicio o una alarma exagerada sobre el tema. Por lo tanto, se entiende que es menos importante, en términos relativos, que los otros riesgos potenciales señalados, ya que es más controlable. Ello requiere decisiones, controles y medidas técnicas oportunas y adecuadas en dicho campo.

En tercer lugar, debe indicarse que el traspaso de activos no siempre implica inversión real. Si bien en el país ocurre, probablemente, un proceso de concentración de la propiedad que no es nuevo, en los últimos años tiene un carácter cualitativamente diferente. La compra de tierras tuvo históricamente un carácter de transposición de activos que no implicó inversión real. En esta oportunidad se está efectuando, en muchos casos, *inversión real*, más allá del traspaso de los activos. Por lo cual, se puede indicar que no es exactamente el mismo proceso que conocimos en décadas anteriores. En el Uru-

guay de estos últimos años hay procesos de dinamización de la agricultura y la economía agraria, que son distintos a los procesos de compra de activos que hubo en períodos anteriores.

La inversión real se produce porque se asocia a una expansión agrícola desconocida por décadas, por el incremento de la forestación y la constitución de una agroindustria forestal, la adopción de cambio técnico tanto en agricultura como en ganadería, etc. Asimismo, muchas trasposiciones de activos implican sanear estructuras empresariales altamente endeudadas, que se convierten en agentes activos, con capacidad de inversión, a la vez que permite un rescate de deudas por el sistema financiero.

Sobre este tema se ha discutido y se han hecho muchas propuestas de política. Este proceso demanda contextos e instrumentos que alienten la inversión real, para que no se constituya solamente en un traspaso de activos.

En una etapa histórica, en la cual el país reclama inversiones y la generación de volúmenes mucho mayores de bienes y servicios, debiéramos evaluar y considerar estos procesos como parte de una oportunidad que encierra riesgos, pero que es necesario asumirllos para obtener los suficientes impactos económicos que nos permitan mejorar el nivel económico nacional, generar riqueza y puestos de trabajo para toda la sociedad. Ello es indudablemente necesario de considerar a la hora de debatir y definir una estrategia de crecimiento y desarrollo. Cómo se articulan ambos fenómenos socio-económicos: el crecimiento necesario e impostergable, que demanda inversión cuantiosa en el país, por un lado, y por otro, los riesgos que estos procesos pueden conllevar y que rápidamente se han mencionado antes. Este equilibrio constituye indudablemente, uno de los puntos críticos que cualquier estrategia nacional de desarrollo debe sopesar y articular adecuadamente. Pero, también se debe tener presente, que sin inversión, es decir sin riesgos, no es posible transitar un camino de crecimiento. No existe desarrollo sin crecimiento y éste sin inversión. Por lo tanto, debemos asumir estos riesgos de la mejor forma: controlándolos a los efectos de que generen los menores perjuicios posibles y se asocien a estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles en el largo plazo. Las visiones esquematizadas ofrecen enormes dificultades para comprender el proceso y generar estrategias que combinen adecuadamente crecimiento y desarrollo.