

# Ofrecimientos de tierra al INC

## Marco normativo y análisis de la información histórica disponible

Unidad de Seguimiento y Evaluación, INC.  
Setiembre de 2024.

### Tabla de contenidos

1. Introducción.....	2
2. Sobre el INC: contexto jurídico y político-institucional.....	2
2.1 Marco legal.....	2
2.2 Mecanismos de adquisición de tierras.....	5
2.3 Los ofrecimientos por artículo 35.....	5
3. La tierra y el sector agropecuario en la economía uruguaya.....	7
3.1 Las raíces de la ganadería y los cimientos de la distribución de la tierra.....	7
3.2 Renta y precio de la tierra.....	8
3.3 Evolución del precio de la tierra en Uruguay: determinantes y etapas.....	9
4. Los ofrecimientos de tierra al INC.....	13
4.1 Estrategia metodológica.....	13
4.2 Primeros resultados descriptivos.....	13
4.3 Descripción de los ofrecimientos en el año 2023.....	15
4.4 Mercado de tierras y ofrecimientos al INC.....	16
4.4.1 Superficie.....	16
4.4.2 Cantidad de contratos y ofrecimientos.....	18
4.4.3 Precio.....	19
5. Reflexiones finales.....	23
Referencias bibliográficas.....	25
Anexo metodológico.....	28

## **1. Introducción**

El Instituto Nacional de Colonización (INC) tiene la responsabilidad de administrar y gestionar tierras públicas para llevar adelante la política colonizadora. Para ello, puede adquirir tierras de diversas maneras según lo dispuesto por la Ley 11.029. De manera específica, el artículo 35 establece condiciones para determinados negocios de compra-venta de tierras, siendo uno de los instrumentos disponibles para optar por la compra de tierras. Según el artículo 35, cualquier persona propietaria de un campo con determinadas características, antes de enajenarlo, lo deberá ofrecer en primer lugar al INC, quien tendrá preferencia en la compra.

Este documento propone iniciar una línea de trabajo a partir de la recopilación y sistematización de datos históricos relacionados con la oferta de tierras al instituto a través de este mecanismo. A su vez, se espera que este procesamiento aporte insumos para analizar los el rol de los ofrecimientos como política de regulación del mercado de tierras en Uruguay.

En esta primera publicación, se incorpora un análisis general del sector agropecuario y del mercado de tierras, destacando su evolución histórica. Este enfoque sienta las bases para la posterior construcción de una base de larga data que documentará las ofertas de tierra conforme al artículo 35. En el anexo, se proporciona información adicional sobre los hitos más relevantes relacionados con las modificaciones que ha experimentado esta normativa a lo largo del tiempo.

## **2. Sobre el INC: contexto jurídico y político-institucional**

### **2.1 Marco legal**

El INC es un instituto de tierras de carácter público, nacional y autónomo que lleva adelante políticas para el acceso a la tierra y desarrollo rural. Se crea en el año 1948 tras la aprobación de la Ley 11.029, a partir de lo cual se concibe como el organismo público de referencia en materia de política de tierras en el país. Su origen es la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay, cuyo patrimonio se transfirió al INC.

Según la ley se entiende por colonización “el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.” (Ley 11.029, artículo 1).

La ley, en sus 155 artículos establece el conjunto de medidas sobre las formas de adquisición de la tierra, las colonias, las modalidades de adjudicación, las obligaciones de quienes reciben la tierra y en relación al sistema de representación, entre otros aspectos.

En el marco jurídico, se establece además el régimen de afectación por el cual “la propiedad, uso o goce de las parcelas que formen las colonias estarán afectados a los fines de interés colectivo que por esta ley se promueven” (Ley 11.029, artículo 70). A su vez, en este artículo se determina que,

Toda enajenación, gravamen o subdivisión, o la cesión en cualquier forma de disfrute, debe hacerse con la autorización previa del Instituto Nacional de Colonización (INC) aún en el caso en que el colono haya satisfecho íntegramente sus obligaciones.

El INC se opondrá a cualesquiera de estas operaciones cuando entienda que contrarían el principio establecido en el inciso primero de este artículo, siendo nulos de pleno derecho toda enajenación, gravamen o subdivisión, o la cesión en cualquier forma de disfrute relativa al predio, voluntaria o forzosa, que se realice sin el consentimiento de aquél (Ley 11.029, artículo 70).

El régimen de afectación ha tenido modificaciones en el tiempo. Entre ellas en el marco de la Ley de Urgente Consideración (19.889) que dio nueva redacción al inciso 1 del artículo 5 de la Ley 18.756 <sup>1</sup>, quedando habilitadas (a la fecha) unas 60.000 hectáreas.<sup>2</sup>

Cabe precisar que esta ley no deroga el inciso 2 del artículo 5 de la Ley 18.756 respecto a la obligación de ofrecimiento en caso de enajenación (cualquiera sea su superficie antes de la enajenación), por lo cual,

Los propietarios comprendidos en la disposición que antecede [inciso 1 del artículo 5] estarán obligados a ofrecer el campo en primer término al Instituto Nacional de Colonización en los términos establecidos por el artículo 35 de la Ley N.º 11.029, del 12 de enero de 1948 (Ley 18.756, artículo 5).

A partir del 2006 se aprueban un conjunto de normativas que buscan la generación de recursos económicos, nuevos mecanismos para la adquisición y la redistribución de tierras y en particular promover la colonización en territorios con escasa presencia del INC:

→ La Ley 18.064 del 2006, de *Creación del impuesto adicional al impuesto a las transmisiones patrimoniales (ITP) sobre los inmuebles rurales*. Impuesto sobre las transmisiones patrimoniales de inmuebles rurales de 500 hectáreas o más con índice de productividad igual o superior a la media nacional. El destino de los fondos estaba previsto para

“la capitalización de dicho Instituto para la adquisición de tierras o para el financiamiento de créditos obtenidos con ese destino, con excepción de hasta el 10% (diez por ciento) de lo recaudado, que el Directorio podrá destinar para cubrir los gastos de acondicionamiento y sistematización de las colonias” (artículo 6).

→ La Ley 18.187 del 2007, de *Colonización de tierras. Regulación*, que establece la obligación para los organismos públicos de ceder las tierras productivas bajo su administración al INC para que éste los incorpore al proceso de redistribución. Así

<sup>1</sup> Según la redacción dada por el artículo 357 de la Ley 19.889, lo que determina la afectación de una fracción no es que el propietario haya cancelando las obligaciones pendientes del contrato de adquisición antes del 12/01/1948 (tal como era hasta el momento), sino el hecho de que la fracción haya sido prometida en venta o vendida antes o después de dicha fecha, independientemente del momento de cancelación de las obligaciones pendientes.

<sup>2</sup> Las fracciones habilitadas son aquellas que están totalmente fuera del régimen de la Ley 11.029, y por tal motivo sus propietarios no tienen que tramitar ningún tipo de autorización u ofrecimiento previo al INC, exceptuando, el régimen general de todo inmueble rural establecido en el artículo 35 (Ley 11.029).

también se propuso establecer la creación de fideicomisos u otros procedimientos para financiar la compra de tierras y el apoyo de otros organismos públicos para la instalación de vivienda, electrificación y procesos de reinstalación y desarrollo.

- Ley 18.756, del 2011, de *Derogaciones y modificaciones a la Ley 11.029 relativo al Instituto Nacional de Colonización*, en su artículo 5 que modifica el régimen de afectación.
- La Ley 18.876, del 2011, de *Creación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR)*, que establece un régimen de gravamen para los contribuyentes con inmuebles mayores a 2000 hectáreas coneat 100.
- La Ley 19.231 del 2014 de *Creación del Fondo Nacional Colonización. Modificación del artículo 7 de la Ley 18.064 relativo a la transferencia de recursos del INC*.
- La Ley 19.781, del 2019, *Modificación del artículo 7 Ley 11.029, relativo a la cotitularidad de la tierra adjudicada por el INC*.
- La Ley 19.889, del 2020, de *Urgente Consideración. LUC. Ley De Urgencia*, a través del la cual se modifica el inciso 1 del artículo 5 de la Ley 18.756 respecto a la afectación (artículo 357) y la modificación de las obligaciones de las personas titulares de tierras del INC dando una nueva redacción al artículo 61 literal B de la Ley 11.029 (artículo 358).

De este proceso, que incorpora un nuevo marco normativo de regularización de la tierra, cabe resaltar el efecto en la política pública y en el rol del INC como organismo rector de las políticas de tierras. Los cambios jurídicos han incidido en la forma de adquisición de tierra, al dotar de mayor presupuesto al INC y de mecanismos normativos para superar algunas de las restricciones identificadas para hacer efectivas las transacciones de compra venta. Por otra parte, han contribuido a la generación de un sistema de registro y procesamiento de información aportando mayor transparencia al proceso. Este es el caso de la incorporación en el sistema de información del INC de los “ofrecimientos” como campo de datos a relevar y su incorporación posterior en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos que disponibiliza la información, lo cual facilita y promueve nuevas posibilidades de análisis de la información. Por último, las transformaciones normativas también afectan las experiencias cotidianas, de los agentes implicados en sus rutinas y los modos de representar la idea del Estado y su accionar (Camors, 2023). Por ello, es indispensable considerar el capital simbólico que alojan estos cambios que tienen la posibilidad de colocar al INC en centro de la escena o al margen de los procesos.

A modo de visión panorámica de la incorporación de tierras el INC en los últimos años, el cuadro 1 muestra la superficie incorporada según modalidad entre 2015 y 2023. Durante ese período la incorporación de tierras mediante artículo 35 acumula el 45% del total.

**Cuadro 1. Superficie (ha) incorporada al INC por año según modalidad<sup>3</sup>**

Año	Art. 35		Otros		Total
	Superficie (ha)	% del total anual	Superficie (ha)	% del total anual	Superficie (ha)
2015	4.165	45%	5.174	55%	<b>9.339</b>
2016	3.506	74%	1.218	26%	<b>4.724</b>
2017	3.186	39%	4.980	61%	<b>8.166</b>
2018	2.815	31%	6.250	69%	<b>9.065</b>
2019	4.071	53%	3.661	47%	<b>7.732</b>
2020	2.823	80%	697	20%	<b>3.520</b>
2021	0	0%	45	100%	<b>45</b>
2022	0	0%	267	100%	<b>267</b>
2023	665	17%	3.269	83%	<b>3.934</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21.230</b>	<b>45%</b>	<b>25.562</b>	<b>55%</b>	<b>46.792</b>

Fuente: INC (2024).

## 2.2 Mecanismos de adquisición de tierras

Al amparo de la legislación, el INC dispone de varias vías para la adquisición de tierras, compra directa y expropiación.

En materia de expropiaciones, los artículos 37 a 47 para formar o completar colonias y para sancionar incumplimientos el artículo 71.

El artículo 35, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 19.577 establece la compra preferencial de tierras en favor del INC. Este puede desplazar al comprador privado en compraventas de tierra mayores a 100 hectáreas (departamento de Canelones), 200 hectáreas (departamentos de Colonia, Florida, Maldonado y San José), 200 hectáreas (en todo el territorio nacional linderos a bienes afectados) y 500 hectáreas para todo el país. En todos los casos es en base al índice promedio CONEAT 100.

Por último, se habilita la compra directa al amparo del artículo 836 de la Ley 18.719, comunicando la resolución de compra al Poder Ejecutivo, transcurridos 20 días hábiles sin mediar oposición la resolución resulta firma pudiéndose continuar con el procedimiento de compra.

## 2.3 Los ofrecimientos por artículo 35

Este artículo establece una de las vías de adquisición de la tierra del INC que implica la sustitución del comprador y la falta de cumplimiento de este ofrecimiento establece la nulidad del negocio. Con el tiempo este artículo ha sido modificado en cuanto a la superficie y departamentos afectados por la reglamentación.

Originalmente, esto suponía que todo propietario, antes de enajenar un campo de una extensión superior al equivalente a 1000 hectáreas debía ofrecerlo en primer lugar al INC, el cual tendría preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Para una mirada más amplia de la evolución de las adquisiciones de tierras por el INC, ver el documento *Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización* (Documento 1 de la serie de publicaciones de la Unidad de Seguimiento y Evaluación, 2024, pp. 13-15)

<sup>4</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/11029-1948/35>

En el año 2007 a través de la Ley N°. 18187 de Colonización de tierras se modifica y se dispone que la normativa regirá para la enajenación de campos de una extensión igual o superior al equivalente a 500 hectáreas de CONEAT 100.<sup>5</sup>

En el año 2017, la aprobación de la Ley 19.577 amplía el derecho de preferencia del INC mediante la extensión de la obligatoriedad para algunas transacciones de predios. La obligatoriedad del ofrecimiento se extiende a aquellos campos con una extensión igual o superior a las 200 hectáreas de índice CONEAT 100 ubicados en los departamentos de Florida, Colonia, Maldonado y San José; para los campos ubicados en Canelones cuando la extensión sea igual o superior al equivalente a 100 hectáreas CONEAT 100; y para las enajenaciones de campos en todo el territorio nacional de superficie igual o superior al equivalente a 200 hectáreas CONEAT 100 cuando sean linderos a padrones afectados por la ley (11.029) que regula el accionar del INC.<sup>6</sup> A continuación se transcribe parte del texto de la norma vigente.

Todo propietario antes de enajenar un campo de una extensión igual o superior al equivalente a 500 (quinientas) hectáreas de índice de productividad CONEAT 100, está obligado a ofrecerlo, en primer término al Instituto Nacional de Colonización (INC), el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago.

Sin perjuicio de lo expresado, en los casos de campos ubicados en los departamentos de Colonia, Florida, Maldonado y San José, el ofrecimiento referido será obligatorio cuando la extensión sea igual o superior al equivalente a 200 (doscientas) hectáreas de índice de productividad CONEAT 100. Para los campos ubicados en el departamento de Canelones, dicho ofrecimiento será obligatorio cuando la extensión sea igual o superior al equivalente a 100 (cien) hectáreas de índice de productividad CONEAT 100. Para estos predios el Instituto Nacional de Colonización promoverá en lo posible, actividades agropecuarias con explotación intensiva.

Igual obligación de ofrecimiento al Instituto Nacional de Colonización regirá, en todo el territorio nacional, para las enajenaciones que se realicen de campos de superficie igual o superior al equivalente a 200 (doscientas) hectáreas CONEAT 100, cuando estos sean linderos a padrones afectados por la presente ley (Ley 11.029, artículo 35).

La modificación de este artículo estuvo orientada a ampliar las posibilidades de adquisición de inmuebles por el INC en zonas en las que tenía baja presencia. De este modo, se buscaba desalentar procesos de desplazamiento de la producción familiar y promover nuevos rubros de producción y modalidades de gestión e innovaciones tecnológicas al disponer de predios de escalas mayores que acompañen las necesidades y dinámicas de los principales sistemas de producción en esos territorios (Camors, 2023).

<sup>5</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18187-2007>

<sup>6</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19577-2017>

### **3. La tierra y el sector agropecuario en la economía uruguaya**

Desde sus orígenes la economía uruguaya se ha configurado como proveedora de bienes primarios para el mercado mundial, lo que consolidó a su sector agropecuario como un componente clave de su estructura y su dinámica de largo plazo.

Hacia 1870, año desde el cual se cuenta con series estadísticas confiables para el conjunto de la economía, el agro representaba alrededor del 30% del Producto Interno Bruto (PIB). Ese guarismo se mantuvo hasta la década de 1920, cuando comienza un descenso paulatino como resultado de la diversificación progresiva de la economía y en la actualidad se ubica en el entorno del 6% (Roman y Willebald, 2021). Sin embargo, la producción agropecuaria persistió como principal determinante en la inserción internacional de la economía uruguaya: hasta 1970 los productos de origen agroindustrial representaron alrededor del 90% de las exportaciones totales y, a pesar de cierta caída en esa proporción hasta inicios del siglo XX, en la actualidad representan alrededor de un 75% las exportaciones de bienes (Álvarez, 2014; DIEA, 2023a).

#### **3.1 Las raíces de la ganadería y los cimientos de la distribución de la tierra**

En tanto base física de la producción agropecuaria, la tierra constituye un factor determinante de la estructura socioeconómica del país. Su elevada aptitud para la producción pecuaria a bajo costo atrajo, ya durante el período colonial, a múltiples agentes económicos que fueron estableciendo formas variadas de apropiación de la tierra y definiendo los principales rasgos de la estructura productiva de la región platense, con la ganadería como principal actividad económica, aunque con importantes heterogeneidades y especificidades subregionales.

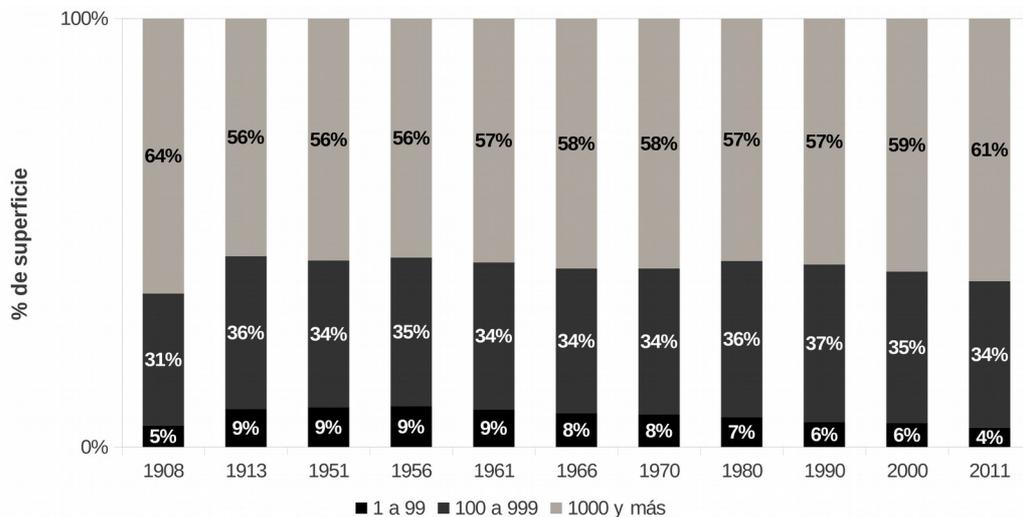
En una amalgama heterogénea y cambiante, en el margen oriental del río Uruguay se configuraron tres grandes espacios moldeados por distintos agentes económicos: el de las explotaciones ganaderas comunales de las misiones jesuítico-guaraníes al norte del Río Negro durante los siglos XVII y XVIII; el de las unidades de producción agrícolas y ganaderas (de distintas escalas y composición de la mano de obra) que abastecían a las ciudades y villas que se iban conformando al sur del Río Negro (entre las que sobresalen, por orden cronológico de fundación, Colonia del Sacramento, Santo Domingo de Soriano, Montevideo y Maldonado); y el de los empresarios vinculados a las vaquerías de corambre con destino a los mercados atlánticos, cuyo auge en la segunda mitad del siglo XVIII supuso la conformación acelerada de grandes propiedades ganaderas individuales (latifundios) que se volverían características de la región durante el siglo XIX (Moraes, 2008, 2022).

Tras el ciclo independentista (1810-1830) el proceso de especialización ganadera y apropiación de la tierra por agentes privados se intensificó, especialmente desde 1860, luego del período de relativa estabilidad institucional que se abrió con el fin de la Guerra Grande (1839-1851). Fue entonces cuando un conjunto de transformaciones tecnológicas, productivas e institucionales fueron consolidando los mercados de tierra, ganado y trabajo, y a la gran estancia moderna como unidad productiva básica de la ganadería uruguaya (Moraes, 2001). La ovinización en la década de 1860, el alambramiento desde la década de 1870, el mestizaje del ganado y la aprobación del Código Rural (1875) aparecen como los principales hitos de una

serie de cambios que incluyó otras innovaciones normativas<sup>7</sup> (Moraes, 2001) y tuvo como corolario la creación del Catastro Nacional en los primeros años del siglo XX, que terminó de definir los fundamentos normativos sobre la propiedad de la tierra en Uruguay (Duffau, 2022). En paralelo, la producción agrícola (que incluía el cultivo de cereales, frutas y hortalizas) se consolidaba fundamentalmente en los departamentos del sur como abastecedora de un mercado interno en expansión, con la presencia mayoritaria de explotaciones de tipo familiar y de pequeña escala.

Hacia finales del siglo XIX el país había cerrado su frontera agropecuaria, la propiedad privada se afirmaba como la principal forma de apropiación del suelo<sup>8</sup> y su elevada concentración se consolidaba como rasgo característico, con una persistencia de largo plazo que llega hasta el presente. Como muestra el gráfico 1, en 1908 las explotaciones de más de 1000 ha controlaban el 64% de la superficie. El grado de concentración se redujo levemente entre las décadas de 1910 y 1950, asociado al crecimiento de la agricultura familiar orientada al abastecimiento del mercado interno al influjo de las transformaciones económicas ocurridas durante el primer y segundo *batllismo* (Piñeiro, 1985). Sin embargo, la concentración volvió a incrementarse tras la fase liberalizadora que sobrevino desde 1960 y se intensificó con la expansión forestal y agrícola que se produjo entre fines del siglo XX y principios del XXI (Oyhantçabal y Narbondo, 2019). Estimaciones realizadas en base al último Censo General Agropecuario (2011) indican que el 10% más grande de las explotaciones concentra el 63% de la tierra y el top 1% concentra el 19% (OXFAM, 2016; Oyhantçabal, 2024).

**Gráfico 1. Evolución del porcentaje de superficie controlada por explotaciones según estrato de superficie entre los censos agropecuarios de 1908 y 2011.**



Fuente: Oyhantçabal y Narbondo (2016) con base en Finch (2005) y Censos Generales Agropecuarios (MGAP) de 1951 a 2011. La suma de los porcentajes parciales de los estratos para cada año puede ser diferente de 100 por el redondeo de las cifras.

<sup>7</sup> Entre ellas se destacan la creación de la Policía Rural (1876), la Oficina General de Marcas y Señales (1877), los registros de propiedades departamentales y seccionales (1879) y la legislación de represión de la vagancia y el abigeato (1886) (Moraes, 2001).

<sup>8</sup> Hacia 1836 las tierras públicas representaban el 58% del territorio, se habían reducido a 21% en 1894 y en 1930 eran apenas el 11,5% (Álvarez, 2014).

Dada la relevancia histórica de la producción agropecuaria en la economía uruguaya, se vuelve especialmente pertinente el análisis de la dinámica del mercado de tierras en el largo plazo, en tanto constituye el recurso fundamental de la actividad y, por tanto, una fuente relevante de poder económico y político. En efecto, la tierra constituye un tipo de activo muy relevante en el país. A principios del siglo XX la magnitud de la riqueza total en tierras llegó a ser 3 veces superior al PIB de la economía uruguaya, y si bien desde entonces esa relación ha ido decayendo, en la actualidad ha sido estimada en una magnitud similar la del PIB (Oyhantçabal, 2024, p. 4-6). A su vez, la tierra agropecuaria representa algo menos del 20% de la riqueza total del país, lo que constituye un nivel significativamente mayor que el que se registra en Europa y Estados Unidos (De Rosa, 2022, p. 26).

### 3.2 Renta y precio de la tierra

A los efectos de comprender de mejor manera el funcionamiento del mercado de tierra y su papel en la dinámica económica uruguaya, conviene analizar algunas de sus particularidades como recurso productivo. La tierra es un bien monopolizable, no reproducible a voluntad y heterogéneo. Las primeras dos características, que determinan la posibilidad de su apropiación por agentes de manera excluyente, habilita el cobro de un canon por su utilización que se conceptualiza como renta y se expresa en el precio de arrendamiento. La tercera característica implica que las distintas porciones de tierra tengan potenciales productivos y económicos diferentes, lo que a su vez genera niveles de renta (y precios de arrendamientos) también distintos.

Las escuelas de pensamiento económico clásica y neoclásica han conceptualizado de modos distintos el origen y los fundamentos de la renta y el precio de la tierra.<sup>9</sup> Sin embargo, existe consenso básico entorno a que, en tanto la tierra es un medio para producir otros bienes, la magnitud de la renta está determinada por los flujos de ingresos que pueden obtenerse por su utilización. En otras palabras, la renta de la tierra queda determinada por las expectativas del resultado económico de las actividades que sobre ella pueden desarrollarse. El precio de la tierra como activo, por su parte, resulta del valor actualizado de los flujos de ingresos futuros que genera, capitalizados a una tasa de referencia. Así, en el mediano y largo plazo el precio de la tierra depende de su renta, y no al revés. A su vez, la inversión en tierra como activo inmobiliario también puede funcionar como estrategia de reserva de valor y habilitar conductas especulativas que provoquen variaciones del precio de corto o mediano plazo que no se correspondan directamente con la evolución de las condiciones del negocio agropecuario.

De este modo, todos aquellos factores que mejoran el resultado económico de la producción agropecuaria contribuyen, tendencialmente, al incremento en el precio de la tierra. De manera sintética, los factores más importantes son: i) aumentos en los precios de los bienes agropecuarios; ii) mejoras en la eficiencia económica de las explotaciones (fundamentalmente como resultado del cambio técnico), iii) reducción de los costos de transporte y comercialización, iv) condiciones institucionales que reducen los costos de transacción y, más en general, favorecen la dinámica del mercado de tierras. Asimismo, las expectativas de rentabilidad en sectores alternativos al agro también inciden en la propensión a invertir en el sector y, por tanto en la demanda y el precio de la tierra. De ese modo, un aumento en el costo de oportunidad de la inversión en tierra (esto es, un aumento de las expectativas de

<sup>9</sup> Por razones de espacio, en este documento no es posible desarrollar en profundidad el contenido de esas diferencias. Por un abordaje sintético de ellas ver Caligaris (2010), Vasallo (2011a, pp. 9-17) y Farina (2012).

rentabilidad en otras inversiones con riesgo similar) influye a la baja en el precio de la tierra (Castro et al., 2012). Lo contrario ocurre si el costo de oportunidad disminuye.

### **3.3 Evolución del precio de la tierra en Uruguay: determinantes y etapas**

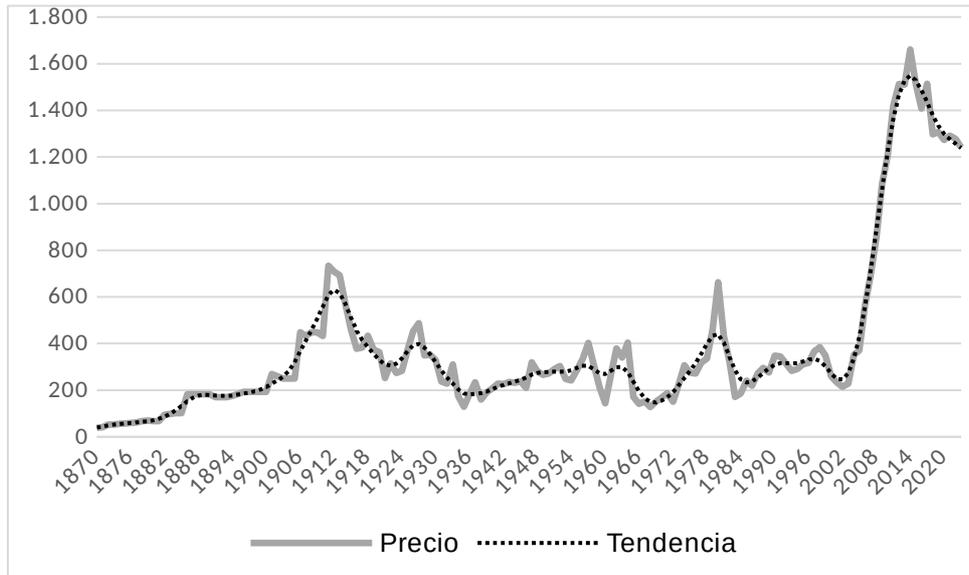
Existen pocos trabajos que aborden los determinantes de la evolución del precio de la tierra en Uruguay con una perspectiva de largo plazo. El trabajo de Balbis (1995) aporta una serie de precios de arrendamientos para 1886-1970 y de compraventa para el período 1852-1970, pero no analiza las determinantes de su evolución. Vasallo (2011b), por su parte, presenta una descripción de la dinámica del mercado de tierras entre 1980 y 2009, pero tampoco ahonda en el análisis de los determinantes del precio.

En ese terreno, el trabajo de Sáder Neffa (2006) ofrece un análisis sucinto de los principales determinantes de la evolución del precio de la tierra entre 1979 y 2005. Lanzilotta y Lorenzo (2009) ahondan en ese análisis cubriendo el período 1975-2008 (con base en los registros del INC para 1975-2001 y la serie de DIEA-MGAP para 2002-2008). Allí identifican al valor de la producción agropecuaria y a las variaciones del tipo de cambio real como los principales determinantes de la evolución del precio de la tierra. En el trabajo de Castro et al. (2012) se presenta un análisis de largo plazo (período 1900-2010) en el que se estima el efecto de diversos factores, con énfasis en el cambio técnico, en la evolución del precio de la tierra a nivel regional y sectorial. Bértola (2015) también propone una mirada de largo plazo de la evolución del precio de la tierra en la que incorpora el efecto de los cambios en la productividad del sector agropecuario en su conjunto.

Más recientemente, Narbondo (2022) y Oyhantçabal (2019) estudian la evolución de la renta de la tierra agropecuaria como resultado de las relaciones de rentabilidad entre el sector agropecuario y resto de la economía para los períodos 1870-1930 y 1955-2014, respectivamente.

Con base en estos antecedentes, a continuación se presenta un breve análisis de la evolución del precio de la tierra en Uruguay el largo plazo. Para ello se ha utilizado una serie de precio de compraventa de la tierra desde 1870 construida a partir de distintas fuentes, que se presenta en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Precio por hectárea de la tierra de uso agropecuario en Uruguay, 1870-2023 (dólares constantes 1982-84).**



Fuente: elaborado con base en Balbis (1995) para 1870-1924, Reig y Vigorito (1986) para 1925-1970, Sáder Neffa (2006) para 1971-1979, Vasallo (2011b) para 1980-1999 y DIEA (2024) para 2000-2023. La serie de tipo de cambio fue construida a partir de Maubrigades (2003), García Repetto (2014) y Oyhantçabal (2019). Para el período 1936-1959 se utilizó el promedio entre el tipo de cambio de las exportaciones (García Repetto, 2014) y el tipo de cambio libre nominal (Maubrigades, 2003). Para deflactar la serie en dólares corrientes se utilizó el índice de precios al consumo de Estados Unidos, tomado de BLS (2024) para 1913-2023 y de Donnángelo y Millán (2006) para 1870-1912.

Es posible identificar cuatro grandes ciclos de valorización de la tierra, que estuvieron asociados a transformaciones productivas y contextos económicos diferentes. El primer ciclo corresponde al período 1870-1913 en el que, en el contexto de la denominada *primera globalización*, el aumento de la demanda internacional de los productos pecuarios impulsó la modernización tecnológica e institucional de la producción ganadera, cuyo corolario fue la instalación de la industria frigorífica desde 1905. Como resultado, aumentó la rentabilidad de la ganadería y la tierra se valorizó rápidamente hasta 1913, cuando la crisis financiera de ese año primero, y la irrupción de la Primera Guerra Mundial después, trastocaron el funcionamiento del mercado sectorial y provocaron una abrupta caída del precio en términos reales (Morales, 2001, 2003; Narbondo, 2022).

Un segundo ciclo de valorización relevante, aunque más atenuado que los demás, ocurrió desde principios de la década de 1940 hasta finales de la década de 1950 y está asociado a las transformaciones productivas en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante el *segundo batllismo*. El incremento del precio de la tierra durante esta etapa está asociado, presumiblemente, a dos factores. Por un lado, desde la mitad de la década de 1940 y la de 1950 se produce un nuevo proceso de valorización de los productos pecuarios por un aumento de su demanda internacional en el marco de la última etapa de la Segunda Guerra Mundial, la recuperación de Europa continental en la posguerra y, especialmente, de la eclosión de la Guerra de Corea (1950-1953) (Reig y Vigorito, 1986). Por otro, durante esos años se consolidó la expansión de la producción agrícola hacia los departamentos del sur y el litoral suroeste (Castro et al. 2012), en los que predominaba la ganadería, lo que supuso el incremento de la demanda de tierras para una actividad más

intensiva en el uso de ese recurso y, por tanto, con mayores ingresos por unidad de superficie. Ese ciclo se cerró hacia finales de la década de 1950 con la ralentización de los precios de los productos ganaderos<sup>10</sup> y el consecuente agotamiento del modelo *neobatllista*, que desembocó en un largo período de estancamiento económico que se prolongaría hasta la década de 1970.

Otro período de fuerte valorización ocurre desde la segunda mitad de la década de 1970 hasta inicios de la de 1980 y puede asociarse a varios factores. Por un lado, el incremento del precio de los productos ganaderos que se produce a inicios de la década de 1970. Por otro, el plan de estabilización cambiaria a través de la fijación anunciada del tipo de cambio (conocido como *la tablita*) que aumentó el precio en dólares de los activos (entre ellos, la tierra) (Lanzilotta y Lorenzo, 2009). Finalmente, la emergencia y expansión de algunos rubros de exportación no tradicionales que por esos años adquieren un especial dinamismo tecnológico y económico a instancias del estrechamiento de los vínculos comerciales con Argentina y Brasil. Los sectores más destacados en ese proceso son el de los derivados del cuero, la lechería, el arroz, la cebada y la citricultura. La ruptura de *la tablita* en 1982 supuso el cierre abrupto de este ciclo y provocó una caída pronunciada del precio de la tierra, que recién volvería a registrar una evolución estable al alza en los últimos años de esa década.

Finalmente, el cuarto y último gran ciclo de incremento del precio de la tierra se produce desde inicios del siglo XXI (2003-2014), fundamentalmente como resultado del *boom* de precios de los productos primarios que generó la irrupción de China como principal mercado demandante a nivel mundial. En Uruguay, ese proceso provocó la expansión sostenida de la agricultura extensiva, con el cultivo de soja a la cabeza, que se articuló con el crecimiento que venía experimentando la forestación desde la década de 1990 (Oyhantçabal y Narbono, 2019). Ambos fenómenos confluyeron en una inusitada competencia intersectorial por el recurso tierra, que supuso un repliegue en superficie de la ganadería, con cierto desplazamiento a tierras de menor aptitud relativa, y forzaron incrementos significativos de su productividad (principalmente en la fase de invernada) (Vasallo, 2011c).

Una de las principales novedades históricas de este último ciclo de transformaciones fue la irrupción de nuevos agentes económicos (grandes empresas regionales y transnacionales y fondos de inversión de orígenes diversos) con vínculos más estrechos y sofisticados con los mercados financieros globales, que aumentaron sustancialmente los flujos de inversiones hacia el agro, redefinieron la estructura de los capitales en el sector y agudizaron la tendencia a la concentración de la tierra. La magnitud de las transformaciones en la estructura agraria y los cambios cualitativos en los modos de inversión en tierra han llevado a acuñar la expresión *acaparamiento de tierras* para caracterizar esos fenómenos con más precisión (Soto Barquero y Gomez, 2012; Piñeiro, 2012b; Oyhantçabal y Narbono, 2019). A ese proceso contribuyeron una serie de cambios normativos e institucionales que redujeron las regulaciones en el mercado de tierras e incentivaron las inversiones el sector agropecuario. Entre ellos se destacan la Ley Forestal (1987), la Ley de Zonas francas (1987), la Ley de Arrendamientos Rurales (1990), la Ley de Inversiones (1998) y la ley que habilitó la compra de tierras por sociedades anónimas con acciones al portador (1999) (Piñeiro, 2012a; Oyhantçabal y Narbono, 2019).

---

<sup>10</sup> Es preciso destacar un corto ciclo de fuerte incremento del precio de la tierra que se produce pocos años después, entre 1961 y 1964, que coincide con el aumento abrupto y circunstancial del precio de las exportaciones cárnicas y del ganado para faena aproximadamente en ese mismo período, de acuerdo a lo reportado por Reig y Vigorito (1986, p. 43) y Moraes (2001, p. 90 y 111).

Este último ciclo se interrumpió en 2014 de la mano del enfriamiento de los precios de las *commodities*, que si bien han presentado incrementos transitorios asociados a la recuperación pospandemia y al estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania, no han vuelto a registrar trayectorias alcistas sostenidas. Como contrapartida, el precio de la tierra en términos reales cayó hasta 2020 y se mantuvo en niveles estables desde entonces.

En una mirada de largo plazo puede apreciarse que, entre los ciclos descritos, el primero (1870-1913) y el último (2003-2014) constituyen los más relevantes en lo que respecta a la magnitud del incremento en el precio de la tierra. Algunos rasgos en común entre ambos períodos emergen con claridad: la valorización internacional de los productos de exportación, la instrumentación de un conjunto de cambios normativo-institucionales orientados a mejorar las condiciones del negocio agropecuario y la generalización de cambios tecnológicos que incrementaron la productividad de manera sostenida. En definitiva, un conjunto de factores que contribuyeron a mejorar la rentabilidad del sector e incrementar la demanda y el precio de la tierra.

Con todo, al menos dos diferencias importantes entre los dos ciclos merecen ser resaltadas. En primer lugar, el tipo de cambios que ocurrieron en el sector agropecuario. Las transformaciones que fraguaron el primer ciclo desde el último tercio del siglo XIX ocurrieron en el que entonces ya era el principal sector del agro (la ganadería), que atravesó un profundo proceso de modernización tecnológica e institucional y mantuvo, aunque *aggiornada*, la unidad productiva básica del sector: la gran estancia ganadera. En cambio, el último de los ciclos estuvo asociado a la fuerte expansión de sectores que hasta entonces tenían una baja incidencia relativa en el valor agregado sectorial (la forestación y la agricultura extensiva) y al arribo de nuevos actores empresariales que cambiaron sustancialmente la estructura social agropecuaria.

En segundo lugar, la duración de los ciclos y el marco de transformaciones socio económicas que los acompañaron, más allá de las que ocurrieron en el sector agropecuario. El primero de los ciclos se prolongó por período de más de 40 años en el que se encadenaron transformaciones económicas y sociales en escenarios políticos cambiantes, mientras que el segundo tuvo una duración más acotada que acompañó la evolución del ciclo económico.<sup>11</sup> Si bien se trata de dos períodos de marcado crecimiento económico, los cambios que ocurrieron a nivel demográfico, social, político y cultural entre 1870 y 1913, acoplados a importantes movimientos en la estructura económica (crecimiento de sectores industriales emergentes y expansión de los servicios), fueron de una magnitud y una profundidad sensiblemente mayores a las de aquellos que, aunque muy relevantes, ocurrieron en los primeros años del siglo XXI.

## **4. Los ofrecimientos de tierra al INC**

### **4.1 Estrategia metodológica**

El presente estudio requirió de la elaboración de una base de datos única de ofrecimientos de tierra por artículo 35 al INC. Para ello se procesó y analizó información institucional histórica. Esta nueva base de datos permitió realizar comparaciones con el precio de la tierra, utilizando la publicación de DIEA para el período 2000-2023. Finalmente, con estos insumos se construyó

---

<sup>11</sup> Los 11 años del ciclo bien podrían prolongarse hasta 24 si se considera como punto de partida el inicio de la expansión forestal (comienzos de la década de 1990).

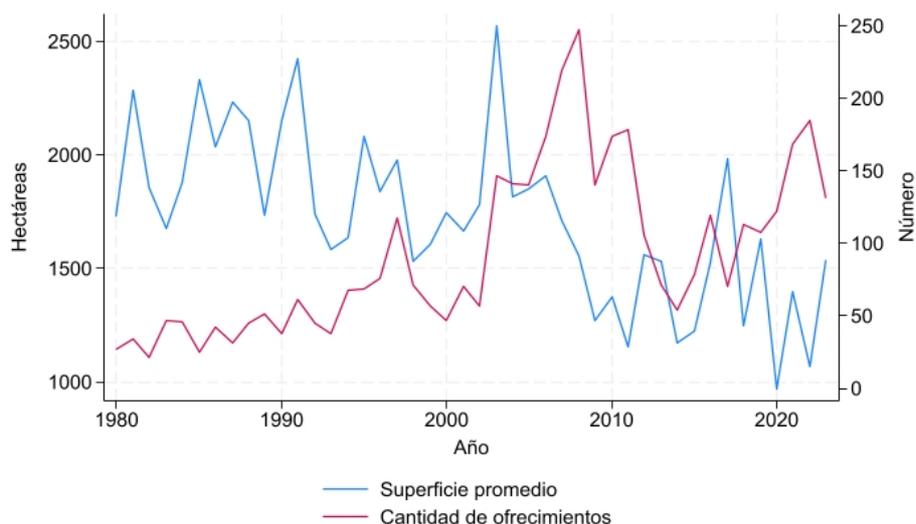
una nueva serie del precio para el período 1971-1999. En el anexo metodológico se detallan estos aspectos.

#### 4.2 Primeros resultados descriptivos

La base de datos contiene un total de 4.098 ofrecimientos de tierras al Instituto Nacional de Colonización (INC). Es importante destacar que esta base incluye todos los registros presentados bajo la modalidad del artículo 35, aunque no todos cumplen con los requisitos. Algunos ofrecimientos son presentados, por ejemplo, ante la duda de estar en el límite de las exigencias normativas.

Entre 1932 y 1979, se documentaron 28 ofrecimientos, de los cuales solo 6 superaron las 1.000 hectáreas, cumpliendo así con los requisitos normativos. Este período representa los años con menor cantidad de observaciones. Posteriormente, entre 1980 y 2006, la cantidad de ofrecimientos acumuló un total de 1.786 campos, de los cuales 1.504 alcanzaron o superaron las 1.000 hectáreas. El Gráfico 3 muestra el total de ofrecimientos y superficie promedio anual desde 1980 a 2023.

**Gráfico 3. Superficie promedio y cantidad de ofrecimientos entre 1980 a 2023**



Fuente: INC (2024).

Si se compara la cantidad de hectáreas ofrecidas al INC con la superficie incorporada por este mecanismo, tal como ilustra el cuadro 1, se obtiene que entre 2015-2020 la superficie incorporada por artículo 35 al INC representa en promedio el 1,7% del total ofrecido. Los valores máximos se alcanzaron en 2015 y 2019, cuando la superficie adquirida a través del artículo 35 representó el 2% del total de la superficie ofrecida. En contraste, en 2021 y 2022 no se realizaron compras de tierra mediante de este instrumento, y recién en 2023 se volvió a utilizar, aunque la superficie incorporada representó apenas el 0,3% del total de la superficie ofrecida al INC.

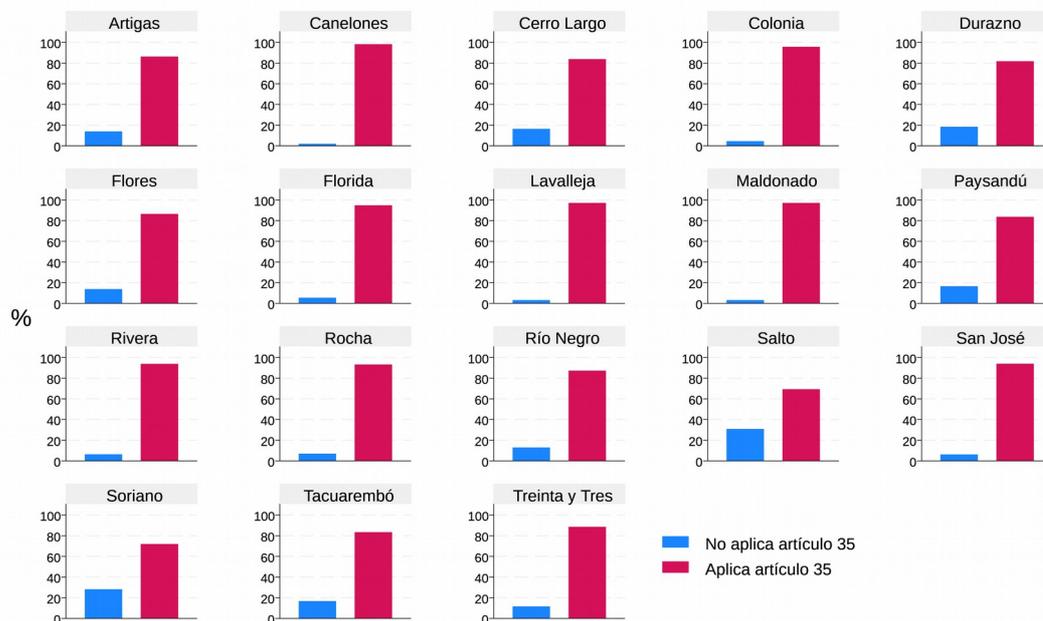
En 2007, la normativa del artículo 35 fue modificada para establecer que los ofrecimientos regulados por esta legislación deben ser a campos con una extensión igual o superior al equivalente de 500 hectáreas de índice Coneat 100. Sin embargo, desde 2007 hasta mediados de 2017, no se dispone de información en el sistema que permita diferenciar entre los casos

que cumplen o no con esta normativa. Durante este período, se registraron un total de 1.387 ofrecimientos.

Como se mencionó en la sección 2, sobre los mecanismos de adquisición de tierras, a partir de 2017, la reglamentación vigente redujo a 100 ha la extensión mínima de los campos que deben ser ofrecidos al INC en acuerdos de compraventa en el departamento de Canelones y a 200 ha para los campos linderos a inmuebles del INC o afectados a su normativa, así como para aquellos ubicados en los departamentos de Colonia, San José, Florida y Maldonado. Para el resto de los departamentos se mantiene el límite de las 500 hectáreas. Desde 2017 hasta 2023, la información disponible en el sistema permite identificar que, de los 897 ofrecimientos registrados, solo 110 no se ajustaron a las disposiciones del artículo 35.

Al analizar la distribución por departamento, como se muestra en el Gráfico 4, se observa que Salto y Soriano tuvieron la mayor cantidad de ofrecimientos que no cumplieron con las características del mencionado artículo, pero de todos modos fueron presentados. Mientras que a nivel general el porcentaje de ofrecimientos que no se ajustó al artículo 35 fue del 12%, en Salto y Soriano este porcentaje ascendió al 30% y 28%, respectivamente. Teniendo presente esta composición de los ofrecimientos y sus características, en adelante se trabajará con el conjunto completo de las observaciones, sin discriminar entre los que cumplen con los requisitos y los que no.

**Gráfico 4. Distribución de la cantidad de ofrecimientos que se ajustan al artículo 35 según departamentos (%) entre 2017 y 2023**



Fuente: INC (2024).

### 4.3 Descripción de los ofrecimientos en el año 2023

En 2023, se registraron un total de 131 ofrecimientos al INC, lo que representa una disminución del 29% en comparación con 2022. Los departamentos con la mayor cantidad de ofrecimientos fueron Florida y Paysandú, con un 11% y un 8% del total, respectivamente. Por otro lado, Colonia, Flores y Lavalleja fueron los departamentos con la menor cantidad de ofrecimientos, cada uno con un 2,3% del total.

Si bien la cantidad de campos ofrecidos al INC bajo esta modalidad fue menor, la superficie total ofrecida aumentó en 4.093 hectáreas en 2023 en comparación con 2022. En total, la superficie ofrecida en 2023 alcanzó las 201.533 hectáreas, distribuidas según departamentos, como se muestra en el cuadro 2. Los departamentos con la mayor superficie ofrecida al INC en 2023 fueron Cerro Largo, Tacuarembó y Treinta y Tres, que acumulan el 41% del total. En contraste, en los departamentos de Colonia y Flores, la superficie ofrecida representó el 1% del total.

El precio promedio de estos campos fue de 4.015 dólares por hectárea, lo que representa una disminución del 1,4% respecto a 2022. Como se observa en el cuadro 2, los campos con los precios más altos por hectárea se ubicaron en los departamentos de Colonia y Soriano, con valores promedio de 9.025 y 6.859 dólares por hectárea, respectivamente. Por otro lado, los departamentos con los precios más bajos fueron Artigas, Treinta y Tres y Rocha, con valores por debajo de los 3.000 dólares por hectárea.

**Cuadro 2. Cantidad, superficie y precio promedio de los ofrecimientos al INC según departamentos (año 2023)**

Departamento	Cantidad (nro)	Superficie (ha)	Precio promedio (usd/ha)
Artigas	7	9.042	2.248
Canelones	9	12.960	5.075
Cerro Largo	10	29.775	3.391
Colonia	3	1.256	9.026
Durazno	10	17.843	5.008
Flores	3	2.384	4.898
Florida	15	5.102	4.146
Lavalleja	3	4.317	4.727
Maldonado	8	5.076	3.565
Paysandú	11	13.915	5.152
Rivera	6	7.939	3.754
Rocha	8	11.057	2.872
Río Negro	6	10.043	5.903
Salto	7	9.908	3.171
San José	6	4.040	5.025
Soriano	6	5.352	6.859
Tacuarembó	8	27.850	3.928
Treinta y Tres	5	23.673	2.518
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>201.534</b>	<b>4.015</b>

Fuente: INC (2024).

#### 4.4 Mercado de tierras y ofrecimientos al INC

A continuación, se describe el desempeño de las principales variables del mercado de tierras y se compara con los campos ofrecidos al INC en virtud del artículo 35. Es importante señalar que estas comparaciones son meramente ilustrativas, con el fin de proporcionar una visión general del comportamiento del mercado de tierras y el rol del Instituto en los negocios de acuerdo con lo que establece la normativa vigente. Debido a que se utilizan datos agregados publicados por DIEA, no es posible identificar allí los campos ofrecidos al INC.<sup>12</sup> Por lo tanto, se comparan los datos agregados por año entre 2000 y 2023 según la superficie, precio y cantidad de contratos y ofrecimientos.

##### 4.4.1 Superficie

Entre los años 2000 y 2023, la superficie negociada mediante transacciones de compraventa en el mercado de tierras alcanzó un total de 9.461.648 hectáreas, efectuadas mediante 44.162 operaciones (DIEA, 2023). Durante el mismo período, el INC recibió ofertas para la opción de compra de 4.731.175 hectáreas en el marco del artículo 35.<sup>13</sup> Esto representa el 50% del total de la superficie de compraventa efectiva en el mercado de tierras.

En 2023 la superficie en ofrecimiento al INC respecto a la que se vendió en el mercado representó el 85%. Según los estratos de tamaño de los campos en el gráfico 5 se muestra la evolución de los tres estratos superiores a las 500 ha. En 2023 (última barra de cada gráfico), los campos del estrato de 501 a 1000 ha representaron el 53% de la superficie vendida en el mercado dentro de ese mismo rango. Por otro lado, en los dos estratos superiores (1001 a 2000 ha y más de 2000 ha), la superficie ofrecida al INC fue el doble de la superficie vendida en el mercado.<sup>14</sup> Esto podría indicar que una parte de los ofrecimientos al INC no llegó a concretarse en el mercado, o que no todas las transacciones fueron captadas por los registros oficiales. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, debido a que se están analizando datos agregados según estratos de tamaño y sin diferenciar por índice CONEAT, no es posible asegurar que se trate exactamente de los mismos campos. Considerando estas limitaciones, así como la posibilidad de que las fechas de las transacciones estén desfasadas entre un año y otro, esto sigue proporcionando una buena aproximación para observar las tendencias y el comportamiento general del mercado.

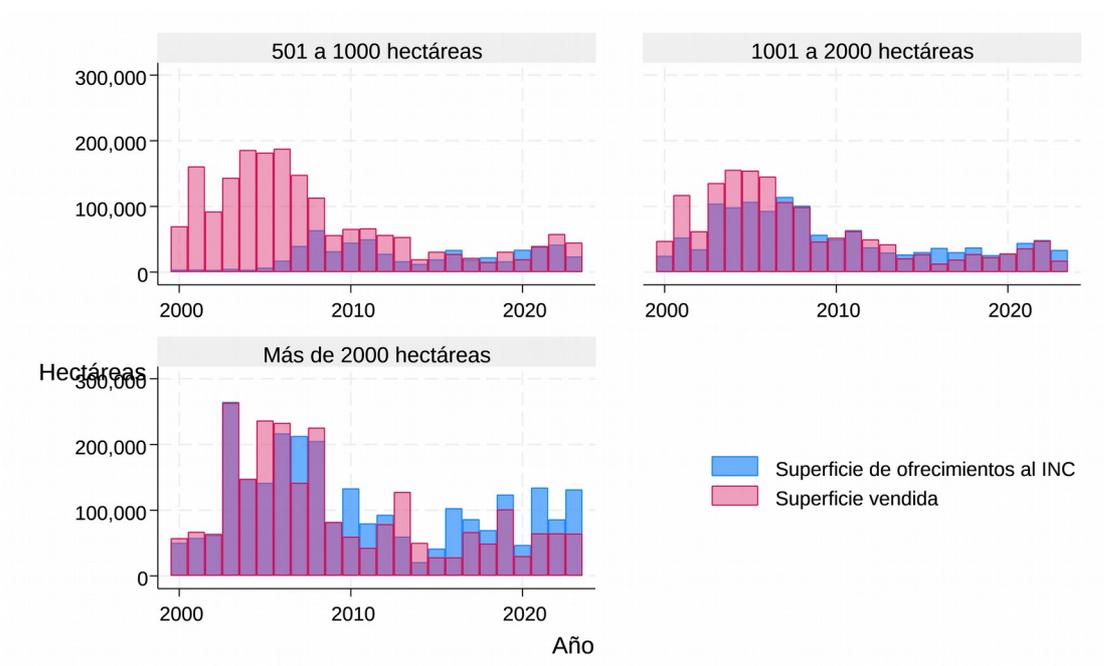
---

12 Los datos publicados por DIEA se basan en registros de la Dirección General de Registro (DGR) y consiste en compras ventas de campos mayores a 10 hectáreas.

13 Incluye la totalidad de los campos que son ofrecidos por este mecanismo, sin discriminar si efectivamente aplica la normativa.

14 Se considera la superficie en hectáreas sin ponderar por CONEAT.

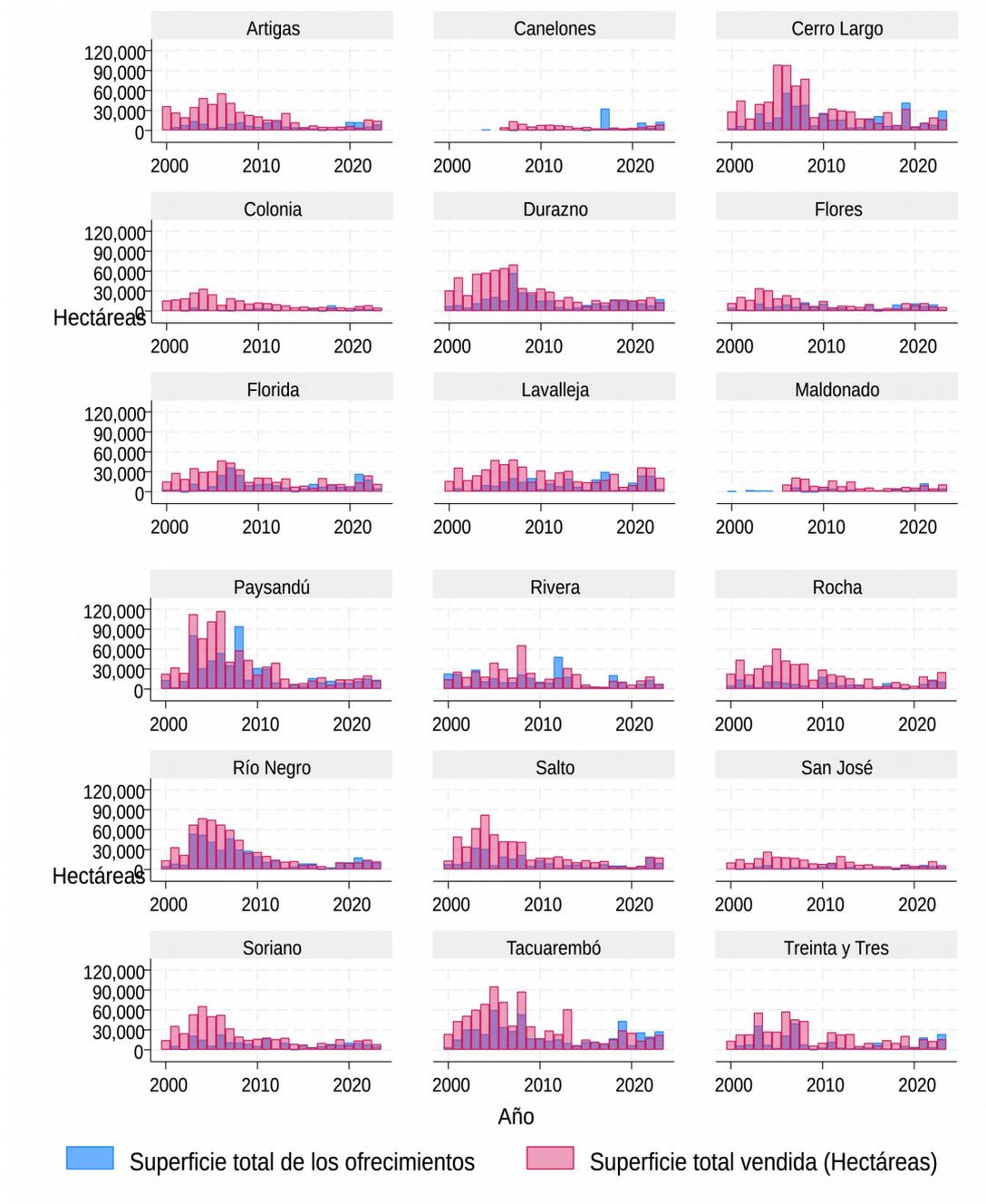
**Gráfico 5. Superficie ofrecida al INC y vendida según estratos de tamaño entre 2000 y 2023**



Fuente: INC (2024).

El Gráfico 6 presenta la evolución según departamentos y considerando el total de los campos para el período 2000-2023. Se observa que, en general, la superficie de compraventa en el mercado es mayor a la que se ofrece al INC.<sup>15</sup> En 2023, los campos ofrecidos al INC en Lavalleja, Colonia, Flores, Florida y Maldonado representaron en promedio el 36% del total de la superficie vendida en ese año. Los departamentos donde la proporción ofrecida al INC fue igual o superior a la que se vendió en el mercado fueron Rivera, Paysandú, Tacuarembó, Durazno, Canelones, Treinta y Tres y Cerro Largo.

**Gráfico 6. Superficie ofrecida al INC y vendida según departamentos entre 2000 y 2023**



Fuente: INC (2024).

15 Sin discriminar por tamaño de los campos.

#### 4.4.2 Cantidad de contratos y ofrecimientos

Las ofertas recibidas por el INC entre 2000 y 2023 acumulan un total de 3.060 campos, esto es casi un 7% de la cantidad de contratos efectuados en el mercado de tierras en ese mismo período. En 2023, la proporción de ofrecimientos al INC respecto al total de contratos de compraventa ascendió al 9%. Si se observa la cantidad de ofrecimientos y contratos según los estratos de tamaño, en el estrato 4 la proporción fue del 52%, mientras que en los estratos 5 y 6, la proporción fue significativamente mayor, alcanzando el 192% y el 155%, respectivamente (cuadro 4).

**Cuadro 3. Cantidad, superficie y precio promedio de los ofrecimientos al INC y transacciones de mercado según estratos de tamaño (año 2023)**

Campos	Estrato	Escala (ha)	Precio promedio (USD/ha)	Cantidad	Superficie (ha)
Ofrecido al INC	1	10 a 100	7591	1	92
	2	101 a 200	6110	11	1774
	3	201 a 500	5839	31	10286
	4	501 a 1000	4472	35	23898
	5	1001 a 2000	3201	25	33802
	6	Más de 2000	3967	28	131682
Venta (DIEA)	1	10 a 100	4640	1005	36958
	2	101 a 200	4130	173	24154
	3	201 a 500	3912	161	49963
	4	501 a 1000	2911	67	45089
	5	1001 a 2000	3576	13	17547
	6	Más de 2000	3729	18	64524

Fuente: INC (2024).

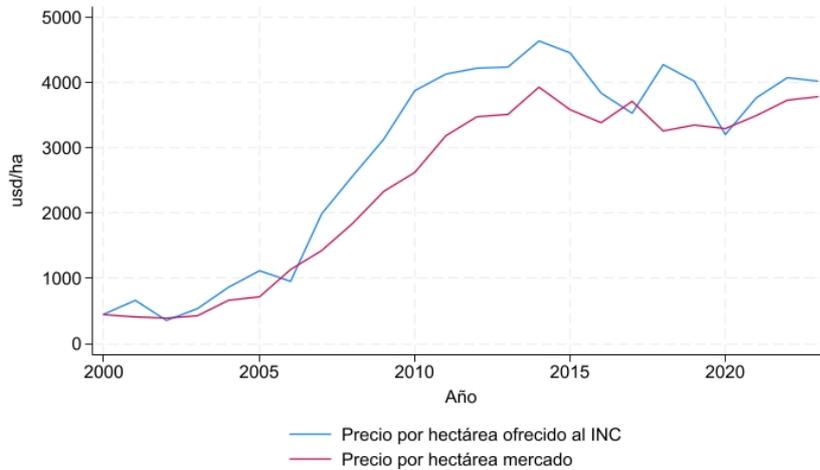
Respecto a la cantidad de ofrecimientos y contratos totales según departamentos realizados en 2023, en Lavalleja y Colonia la proporción de los ofrecimientos con relación a los contratos fue la menor, del 2% y 3% respectivamente. Y la mayor proporción se dio en Paysandú y Río Negro con el 20% en cada uno.

#### 4.4.3 Precio

##### Período 2000-2023: análisis comparativo entre ofrecimientos y mercado nacional de tierras

A nivel nacional, el gráfico 7 ilustra el comportamiento del precio por hectárea ofrecido al INC y de venta del mercado. Entre 2000-2023 el precio promedio ofrecido al INC fue de 3.184 dólares por hectárea, mientras que el precio promedio de venta en el mercado se ubicó en 2.661 dólares por hectárea.

**Gráfico 7. Precio promedio en dólares por hectárea ofrecido al INC y de venta, entre 2000-2023**

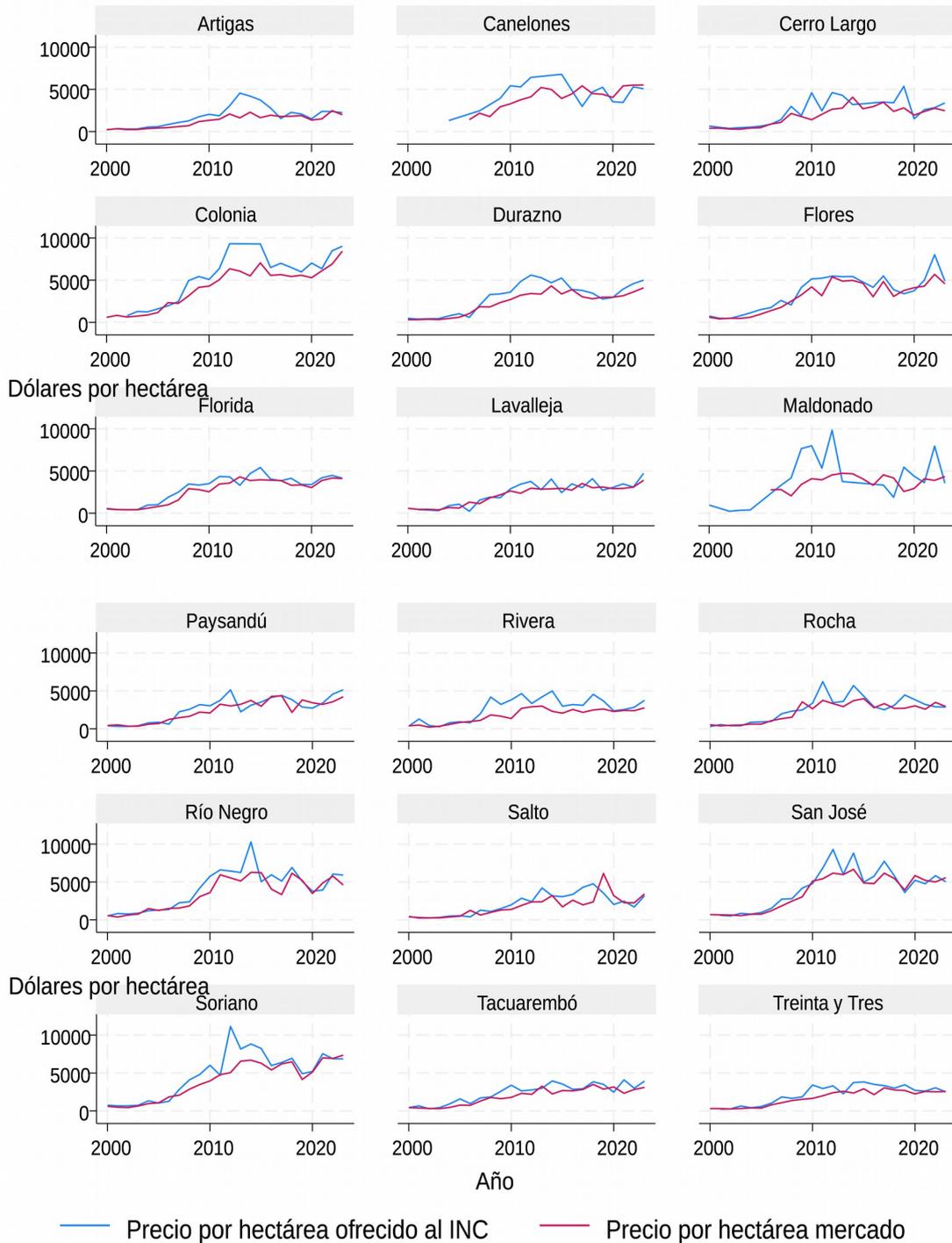


Fuente: INC (2024).

En general, entre 2000 y 2023 los precios ofrecidos al INC son más altos en comparación con los precios promedio del mercado para los distintos estratos de tamaño de campo, esa brecha disminuye a medida que aumenta el tamaño. La diferencia entre los precios ofrecidos al INC y los precios del mercado tiende a ser menor en los estratos de mayor tamaño (estrato 6).

Como se ve, en 2023 los valores del precio promedio por hectárea ofrecidos al INC fueron ligeramente superiores a los que mostró el mercado de tierras. Sin embargo, estos niveles de precios mostraron una marcada variabilidad entre departamentos (gráfico 8). En departamentos como Cerro Largo, Paysandú, Rivera y Río Negro los precios ofrecidos al INC fueron notablemente superiores a los de mercado. En otros, como Maldonado, San José, Soriano y Canelones, el valor promedio de mercado fue mayor a los que se ofrecieron al INC.

**Gráfico 8. Precio promedio en dólares por hectárea ofrecido al INC y de venta por departamentos entre 2000-2023**



Fuente: INC (2024).

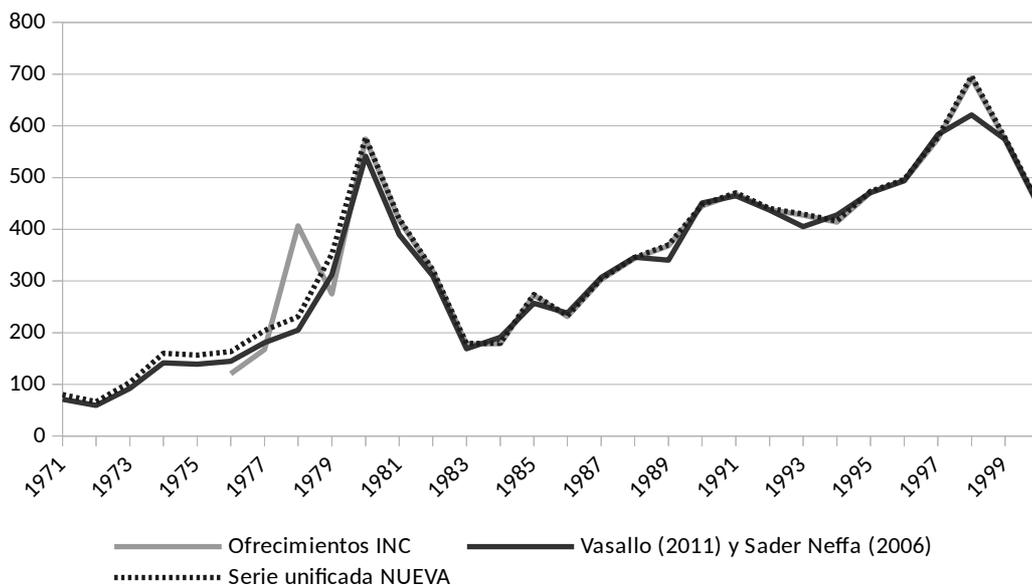
**Nueva serie histórica de precio de la tierra: 1970-2023**

El procesamiento actualizado de los ofrecimientos al INC permite construir una nueva serie de precio de la tierra que cubre el período 1971-1999, para el que no se dispone de

relevamientos oficiales que cubran todo el mercado nacional. Las series disponibles hasta el momento, las de Sader Neffa (2006) y Vasallo (2011b), están realizadas con base en datos anteriores del INC, mientras que la base contruida para este trabajo actualiza y mejora la calidad de la información.

El gráfico 9 presenta tres series que cubren el período 1970-2000: a) la que surge de combinar las construidas por Vasallo (2011b) y Sader Neffa (2006); b) la que surge de la base de ofrecimientos estimada en este trabajo; y c) la que surge de utilizar el valor de la serie de DIEA para el año 2000 y retropolarlo usando como indicador la serie nueva de precios de los ofrecimientos para 1980-2000 y la de Sader Neffa (2006) para 1971-1980. Las tres series evolucionan de modo muy similar. La nueva serie unificada registra un nivel levemente superior a la de Vasallo (2011b) y Sader Neffa (2006) y una evolución prácticamente a la par de la de los ofrecimientos procesados en este trabajo para 1980-2000, puesto que el nivel en el año de empalme (2000) es muy similar al de la serie de DIEA, que es la que se utiliza como base (US\$448/ha en la de DIEA y US\$446/ha en la de ofrecimientos).<sup>16</sup>

**Gráfico 9. Precio de la tierra de uso agropecuario en Uruguay, 1971-2000 (dólares corrientes por hectárea)**

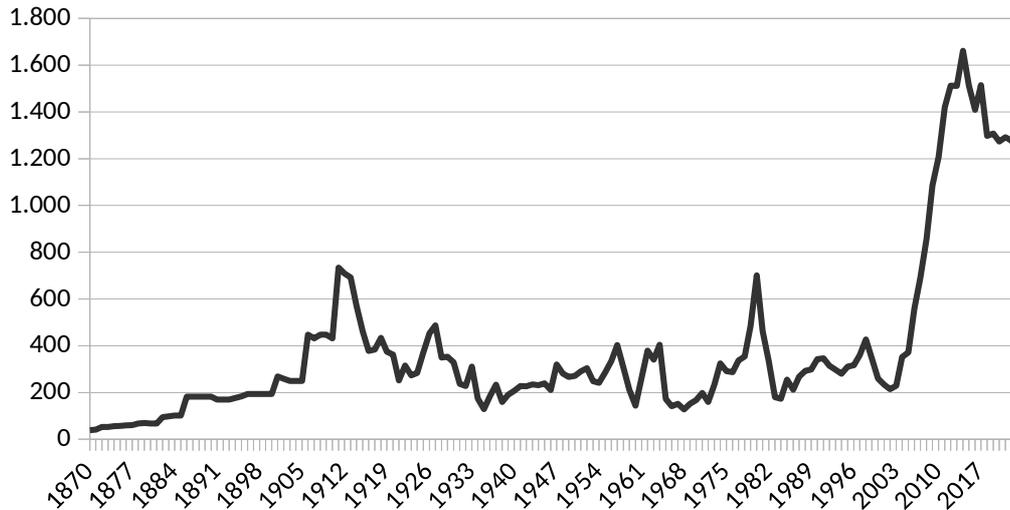


**Fuente: elaborado con base en datos del INC, Sader Neffa (2006) y Vasallo (2011b)**

Finalmente, esta nueva serie puede integrarse a las estimaciones disponibles para 1870-1970 (Balbis, 1995; Reig y Vigorito, 1970) y para 2000-2023 (DIEA, 2024), lo que resulta en una nueva serie de precio de la tierra en el largo plazo que cubre el período 1870-2023. El gráfico 10 presenta esa nueva estimación expresada en moneda constante. Como puede apreciarse, la evolución resulta muy similar a la del gráfico 2, con la única diferencia de una evolución más ajustada para el período 1971-1999.

<sup>16</sup> Los criterios para la elaboración de la serie están explicados en el *Anexo metodológico*.

**Gráfico 10. Precio de la tierra de uso agropecuario en Uruguay, 1870-2023 (dólares constantes 1982-1984 por hectárea)**



Fuente: elaborado con base en las fuentes del gráfico 2 y los criterios expuestos en el anexo metodológico

## 5. Reflexiones finales

El análisis de los ofrecimientos de tierras históricas al INC refleja las tendencias dinámicas del mercado de tierras. A lo largo del período estudiado, se observa que no todos los ofrecimientos presentados bajo la modalidad del artículo 35 cumplen con los requisitos establecidos. Algunos son presentados incluso cuando no cumplen con las exigencias de la norma, lo que sugiere un rol importante del INC como actor en el mercado de tierras como resultado de la legislación vigente.

En cuanto a los campos que se intercambiaron en el mercado durante el período 2000-2023, se identifica una diferencia importante entre la superficie de compraventa y la superficie ofrecida al INC. Aunque en términos absolutos el mercado de tierras maneja mayores volúmenes, al segmentar por el tamaño de los campos, se observa que en los estratos de mayor tamaño (mayores a 500 ha) la proporción de ofrecimientos al INC es más alta. Esto sugiere que, si bien no es posible confirmar que se trata de los mismos campos, la similitud en sus dimensiones ofrece una aproximación razonable.

Las diferencias en los precios entre los campos ofrecidos al INC y los vendidos en el mercado también son destacables. Los precios ofrecidos al INC tienden a ser más altos que los del mercado, aunque esta brecha se reduce en los campos de mayor tamaño. También se encuentran diferencias importantes en los precios según departamentos, lo cual sugiere la importancia de la ubicación geográfica en la determinación del precio.

Adicionalmente, el trabajo permitió construir una nueva serie de precio de la tierra para el período 1980-1999, para el que se disponía de información parcial y fragmentada. De este modo, también se ha contribuido con la generación de una serie actualizada y armonizada de precio de la tierra en Uruguay en el largo plazo.

En cuanto a la utilización del artículo 35 como instrumento de adquisición de tierras por parte del INC, se observa que entre 2015 y 2020 la superficie adquirida representó en promedio un 1,7% del total ofrecido, siendo estos los años en que se adquirió más superficie mediante ese mecanismo. Sin embargo, en 2021 y 2022 no se realizaron adquisiciones a través de este instrumento, y en 2023 la superficie incorporada apenas alcanzó el 0,3% del total ofrecido.

En síntesis, el estudio aporta una mirada global del comportamiento del mercado de tierras y su relación con los ofrecimientos al INC. De allí se desprende que para un análisis detallado deben tenerse en cuenta los diferentes aspectos de la normativa vigente, el tamaño y la ubicación de los campos. A su vez, la evidencia recopilada sugiere que, con el marco normativo vigente, el INC cumple un rol importante en el mercado que resulta relevante investigar con mayor profundidad.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. (2014). *Instituciones, cambio tecnológico y productividad en los sistemas agrarios de Nueva Zelanda y Uruguay. Patrones y trayectorias de largo plazo* (tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- Balbis, J. (1995). *La evolución del precio de la tierra en Uruguay (1914-1924)*. Quantum, 2 (5), 114-141.
- Bértola, L. (2015). *Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina*. En: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Bárcena, A. y Prado, A. (eds.). Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.
- BLS. (2024). *Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor [Consumer Price Index]*. Recuperado de: <https://www.bls.gov/cpi/>
- Caligaris, G. (2010). *La explicación neoclásica sobre la renta de la tierra*. XVI Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas, Ciudad de Buenos Aires.
- Camors Montañez, V. (2023). *El hacer cotidiano de las políticas de tierras Sobre los (des)encuentros entre las burocracias estatales y las mujeres rurales en Uruguay*. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Castro, P., Rodríguez, V., Pradines, V. (2012). *Los determinantes del precio de la tierra en el largo plazo. Una mirada desde el cambio técnico* (tesis de licenciatura en Economía). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo.
- De Rosa, M. (2022.). *Accumulation, inheritance and wealth distribution: first estimates of the untold half*. (Serie Documentos de Trabajo; 07/22). Udelar. FCEA. Iecon.
- Donángello, A. y Millán, I. (2006). *Uruguay 1870-2003: un enfoque del crecimiento económico a través de la balanza de pagos* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Montevideo.
- Farina, J. (2012). *El concepto de Renta: un análisis de su versión clásica y marxista. ¿Son aplicables a la Argentina actual?* VIII Reunión Economía Mundial. Alicante.
- DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). (2023a). *Anuario estadístico 2023*. DIEA - MGAP . Montevideo.
- DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). (2024). *Serie "precio de la tierra". Compraventas año 2023*. Montevideo: Dirección de Estadística Agropecuaria-MGAP.
- Duffau, N. (2022). *Breve historia sobre la propiedad privada de la tierra en el Uruguay, 1754-1912*. Montevideo: Banda Oriental.

García Repetto, U. (2014). *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959* (Núm. 18/2014; p. 55). Montevideo: Instituto de Economía-UdelaR.

Lanzilotta, B y Lorenzo, F. (2009). *Precio de la tierra en Uruguay*. Cinve. Documento de trabajo 02/09.

Maubrigades, S. (2003). *Mercado de cambios. 1929-1975*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Moraes, M.I. (2001). *Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870-1970* (tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Montevideo.

Moraes, M.I. (2003). *El capitalismo pastor. Dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870-1930*. Historia Agraria 29 (2003). pp. 13-44.

Moraes, M. I. (2008). *La pradera perdida: historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo, 1760-1970*. Montevideo: Linardi y Risso.

Moraes, M. I. (2022). *Los hombres, la tierra y el ganado: poblamiento, ganadería y latifundio en los orígenes del agro uruguayo*. En: El cambio agrario en el Uruguay contemporáneo. Ceroni Acosta, M.; Oyhantçabal Benelli, G. y Carámbula Pareja, M. (coords.). Montevideo: Ediciones del Berretín-Universidad de la República.

Narbond, I. (2022.). *A la sombra de la renta. Tasa de ganancia y excedente agropecuario en Uruguay 1870-1930*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

OXFAM (2016) *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxfam Internacional.

Oyhantçabal, G. (2024). *Capitalismo agrario y propiedad de la tierra: el caso de Uruguay*. CLACSO.

Oyhantçabal, G. (2019). *La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo* (tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México.

Oyhantçabal, G. y Narbond, I. (2016). *¿Acaparamiento de tierras de Uruguay? Evidencias en torno a las formas y la intensidad de la centralización de tierras en Uruguay*. Ponencia presentada en el Pre-congreso ALASRU. Santiago del Estero, 18 al 21 de octubre de 2016.

Oyhantçabal, G. y Narbond, I. (2019). *Land grabbing in Uruguay: new forms of land concentration*. Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement, 40:2, 201-219, doi: 10.1080/02255189.2018.1524749

Piñeiro, D. 1985. *Formas de resistencia de la Agricultura Familiar: el caso del noreste de Canelones*. Montevideo: CIESU

Piñeiro D. 2012a. *El caso de Uruguay*. En: Soto Baquero y Gómez (Eds) *Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. FAO: Roma. pp. 521-552.

Piñeiro, D. 2012b. *Land Grabbing: Concentration and Foreignisation of Land in Uruguay*. *Canadian Journal of Development Studies*, 33, 471-489. doi:10.1080/02255189.2012.746216.

Reig, N., y Vigorito, R. (1986). *Excedente ganadero y renta de la tierra: Uruguay, 1930-1970*. Montevideo: CINVE - Ediciones de la Banda Oriental.

Román, C. (2021). Producto Interno Bruto y los componentes del gasto en Uruguay, 1955-2016. Propuestas de empalmes para series anuales. *Revista uruguaya de Historia Económica*, 19(XIX), 50-75. Recuperado a partir de <https://www.audhe.org.uy/publicaciones/index.php/RUHE/article/view/32>

Román, C., y Willebald, H. (2021). *Structural change in a small natural resource intensive economy: switching between diversification and re-primarization, Uruguay, 1870-2017*. *Economic History of Developing Regions*, 36(1). pp. 57-81.

Sáder Neffa, M. (2006). *El precio de la tierra de uso agropecuario*. Anuario Oficina de Programación y Política Agropecuaria, 2006.

Soto Baquero, F y Gómez, S. (Eds) (2012). *Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. Roma: FAO.

Vasallo, M. (2011a). *Objetivos, hipótesis y marco teórico*. En M. Vasallo (Ed.), *Dinámica y competencia intrasectorial en el agro Uruguay 2000-2010*. Ediciones Universitarias. pp. 1-16

Vasallo, M. (2011b). *Precio y arrendamiento de la tierra en Uruguay*. En M. Vasallo (Ed.), *Dinámica y competencia intrasectorial en el agro Uruguay 2000-2010*. Ediciones Universitarias. pp. 137-146.

Vasallo, M (ed.). (2011c). *Dinámica y competencia intrasectorial en el agro : Uruguay 2000-2010*. Ediciones Universitarias.

## Anexo metodológico

Para la construcción de la base de datos de ofrecimientos de tierra, se empleó información del Sistema de Gestión de Colonos (SGDC) y antecedentes institucionales proporcionados por el departamento de Avalúos y Rentas del INC.

También se utilizó la serie de precio de la tierra publicada por la Oficina de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) para el período 2000-2023 para analizar en términos comparativos estos valores frente los que surgen de la serie construida de ofrecimientos al INC. A los efectos de esa comparación, las variables de interés para este trabajo son la superficie y precio total, precio por hectárea promedio anual para las operaciones de compra-venta en el mercado mayores a 10 ha y según estratos de tamaño.

La información cargada al SGDC se considera la fuente primaria para este trabajo, ya que se rige por el procedimiento interno del INC para la tramitación de expedientes de ofrecimiento de campos por artículo 35. De acuerdo con esta norma, para cada ofrecimiento se ingresan los datos correspondientes al sistema. Es importante señalar que el SGDC contiene toda la información sobre ofrecimientos de tierra, que va más allá de los ofrecimientos realizados por el artículo 35 de la ley 11.029, incluyendo también ofrecimientos directos y los realizados por el artículo 5 de la la 18.756. Si bien la información del SGDC se actualiza de forma permanente, el registro sistemático se constata desde 2018. El cuadro 2 resume las variables que contiene.

**Cuadro A.1. información del SGDC**

Variable	Descripción
Tipo	Tipo de ofrecimiento: - Directo - Artículo 5 - Artículo 35
Fecha tramite	Fecha de ingreso del tramite de ofrecimiento
Superficie (ha)	Superficie total de la tierra ofrecida, en hectáreas
Sup. CONEAT	Superficie total coneat 100 de la tierra ofrecida, en hectáreas
Moneda	Moneda
Precio total	Precio total de la tierra ofrecida
Precio (ha)	Precio por hectárea de la tierra ofrecida
Nº Exp.	Numero de expediente asociado al ofrecimiento
Plazo	Plazo del INC para expedirse, en días
Opción compra?	Indica si el INC ejerce la opción de compra: - Si - No - En estudio

Por otro lado, la información compartida por el Departamento de Avalúos y Rentas complementa la fuente primaria de datos para el período 1932-2019, y la información que releva se presenta en el cuadro 3.

## Cuadro A.2. Información proporcionada por el departamento de Avalúos y Rentas

Variable	Descripción
Expediente	Numero de expediente asociado al ofrecimiento
Departamento	Indica el departamento de la tierra ofrecida
Sección judicial/catastral	Indica la sección judicial y/o catastral de la tierra ofrecida
Paraje	Indica el paraje de la tierra ofrecida
Fecha	Fecha de ingreso del trámite de ofrecimiento
Superficie	Superficie total de la tierra ofrecida, en hectareas
Valor por hectarea	Indica el valor por hectarea de la tierra ofrecida, en dolares
Valor total	Valor total de la tierra ofrecida, en dolares
Nacionalidad de vendedor	Indica la nacionalidad del vendedor de la tierra
Nacionalidad de comprador	Indica la nacionalidad del comprador de la tierra en ofrecimiento
Ventas anteriores	Indica si está asociado a ofrecimientos anteriores
Padrones	Numero de padrones asociados

### Construcción de la base de datos de ofrecimientos

En primer lugar, se depuraron ambas bases (SGDC y la proporcionada por Avalúos y Rentas), asegurando la coherencia en los datos. Esto implicó la eliminación de observaciones duplicadas, la corrección de errores de tipeo en las variables principales (año, superficie y precio), la eliminación de observaciones que no tienen información en las variables relevantes y la normalización de ambas bases procurando mantener la calidad y confiabilidad de estos datos.

Además, con la información disponible en cada una de las bases, se creó una nueva variable para el precio por hectárea, completando así este campo en los casos para los que no se disponía el dato y era posible calcularlo.

En la siguiente etapa, se unieron las bases de datos utilizando las variables año y superficie. Con la base resultante, se realizó un nuevo proceso de revisión y mejora de la información, de forma tal de preservar la coherencia. La nueva base construida contiene toda la información de ofrecimientos de tierra al INC de las bases originales y se encuentra disponible para el procesamiento.

A continuación, se realizó una transformación para un primer análisis global de los datos en términos anuales y se obtuvieron los valores totales y promedios de las principales variables (precio y superficie). A su vez, con la información sobre el tamaño de la superficie de los ofrecimientos de tierra al INC, se generó una variable por estrato para cada año. Esta variable se creó de acuerdo con la clasificación publicada en la serie de precios de la tierra, facilitando así el análisis comparativo en el comportamiento de estas variables.

### Construcción de una nueva serie de precio anual de la tierra

Finalmente, la serie anual de precio de la tierra que surge de la base consolidada de los ofrecimientos al INC se utilizó como base para la construcción de una nueva serie de precio promedio de la tierra en Uruguay para el período 1971-1999, que se propone como alternativa a las aportadas por Sader Neffa (2006) y Vasallo (2011b). La serie obtenida se considera una mejor aproximación al nivel y la evolución del precio de la tierra a nivel nacional para el período, en la medida que resulta de un tratamiento exhaustivo de los registros del INC en

esos años, para los que se dispone de una cantidad considerable de ofrecimientos anuales (ver gráfico 3).

Esta serie se construyó utilizando el método de la tasa de variación<sup>17</sup>, tomando como serie base la de DIEA (2000-2023) y como indicadores de la tasa de variación la serie de ofrecimientos para 1980-2000 y la de Sader Neffa para 1971-1980. El uso de este método se fundamenta en que el nivel de la serie de ofrecimientos no puede considerarse una base más precisa que el de la serie de DIEA, puesto que la primera cubre un universo más acotado de transacciones que la segunda, pero la tasa de variación anual de ambas para el período puede asumirse similar. A su vez, en el período 1976-1980, en el que se disponen datos continuos tanto de la serie de ofrecimientos como de la de Sader Neffa (2006), la evolución de esta última resulta más parsimoniosa y verosímil.

Finalmente, la serie resultante para 1971-2023 resulta compatible, en nivel y evolución, con la disponible para 1870-1970, por lo que fue posible construir una nueva serie de largo plazo del precio de la tierra en Uruguay que cubre el período 1870-2023. Este constituye un resultado complementario relevante de este trabajo.

---

<sup>17</sup> Se trata un caso particular del denominado método del indicador. Es una técnica ampliamente utilizada en las ciencias económicas, que consiste en utilizar el nivel de partida de una serie como base (se toma su nivel como la referencia más confiable, en general por tratarse de la estimación más reciente) para retropolarla (estimarla hacia el pasado) utilizando la evolución (la tasa de variación anual) de otra serie (denominada indicador) que abarca el período no cubierto por la primera (Román 2021, p. 55).