



# Territorialización de las Sociedades Anónimas (SA) en Uruguay: Acaparamiento y Extranjerización de Tierras

RESEARCH ARTICLE

ISMAEL DÍAZ

MARCEL ACHKAR

THIAGO SUM



\*Author affiliations can be found in the back matter of this article

## RESUMEN

El objetivo general de este artículo es analizar la incidencia de la concentración, extranjerización y financiarización de los territorios rurales, mediados por el estado uruguayo y liderados por Sociedades Anónimas (SA), en la consolidación de los procesos de acaparamiento de tierras en Uruguay en el siglo XXI. La estrategia de investigación incluyó la georreferenciación de las tierras controladas, la caracterización del despliegue territorial, y la orientación productiva de las SA, y la evaluación de las estrategias institucionales. Se identificaron nuevos fenómenos económico-productivos vinculados a la intensificación agraria, especialización productiva, financiarización, inversiones indirectas por parte de estados extranjeros y la presencia de fondos extranjeros de inversión, que dan cuenta de la complejidad del entramado y conformación del capital financiero que integra las SA. Las SA controlan más del 20%, y han realizado solicitudes que en conjunto superan el equivalente al 50% de las tierras productivas en Uruguay. El estado uruguayo ha jugado un rol clave promoviendo y legitimando la concentración y la extranjerización de la tierra al asumir la expansión de las SA como una trayectoria natural y necesaria pese a las evidencias de que generan pérdida de soberanía, concentración de la riqueza e incrementan la desigualdad social.

## ABSTRACT

The general objective of this article is to analyze the incidence of concentration, foreignization and financialization in rural territories, mediated by the Uruguayan state and led by Public Limited Company (PLC), in the consolidation of land grabbing processes in Uruguay in the 21st century. The research strategy included the georeferencing of the controlled lands by PLC, the characterization of their territorial deployment and their productive orientation, and the evaluation of institutional strategies. New economic-productive phenomena linked to agrarian intensification, productive specialization, financialization, indirect investments by foreign states and investments by foreign investment funds, which account for the complexity of the conformation of the financial capital that make up these PLC. The PLC control more than 20%, and have made requests that exceed the equivalent of 50% of the productive lands in Uruguay. The Uruguayan state has played a key role in promoting and legitimizing the concentration and foreign ownership of land. The expansion of the PLC has been assumed as a natural and necessary path despite the evidence that they generate concentration of land and wealth, loss of sovereignty, and increase social inequality.

## CORRESPONDING AUTHOR:

**Ismael Díaz**

Facultad de Ciencias,  
Universidad de la República,  
Uruguay

[idadz@fcien.edu.uy](mailto:idadz@fcien.edu.uy)

## PALABRAS CLAVES:

Concentración de tierras;  
Financiarización; Soberanía  
alimentaria; América Latina

## KEYWORDS:

Land concentration;  
Financialization; Food  
sovereignty; Latin America

## TO CITE THIS ARTICLE:

Díaz, I, Sum, T and Achkar, M. 2023. Territorialización de las Sociedades Anónimas (SA) en Uruguay: Acaparamiento y Extranjerización de Tierras. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 52(1): 88–102. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.575>

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis de sobreproducción característica del mercado capitalista global determina excedentes de capital y de fuerza de trabajo. Harvey (2003) identificó dos tipos de ajustes para que, en contextos de sobreacumulación, las inversiones sean rentables y no se comprometa la acumulación. Los ajustes temporales refieren a una reorientación hacia proyectos de inversión de capital a largo plazo (ej. educación e investigación), mientras que los ajustes espaciales refieren al avance sobre nuevas zonas geográficas logrando nuevas funcionalidades, como ser zonas productivas, acceso a recursos y mano de obra. A finales del siglo XX las tierras de cultivo y la agricultura son consideradas por los inversionistas como una clase de activos alternativa en donde ajustar el capital (Harvey, 2010; Fairbairn, 2014). Esta situación se acentúa luego de la crisis de 2007–2008 con la caída en los rendimientos de los principales activos y la desconfianza en los productos financieros complejos (Ouma, 2014). El movimiento del capital financiero hacia la compra de tierras y el sector agrícola representa el ejemplo reciente más claro de los ajustes espaciales del capital (Fairbairn, 2014).

En las últimas dos décadas se registró a nivel mundial un crecimiento notorio de las transacciones (trans) nacionales de tierras agrícolas (Borras et al., 2012a; LAND-MATRIX, 2022). Estas transacciones han estado fuertemente vinculadas a procesos de concentración, extranjerización y acaparamiento de tierras, al punto de que estos términos han sido utilizados de forma intercambiable. Borras et al. (2012a) plantean que el acaparamiento refiere al control de extensas superficies por medio de diversos mecanismos que involucra el capital a gran escala, y que a menudo cambian el uso de los recursos hacia un carácter extractivo, para fines internacionales o nacionales. Oyhançabal y Narbondo (2019) sugieren agregar a esta definición el objetivo de apropiación de la renta creciente del suelo, la inversión en tierras para atesorar y valorizar activos, y el tratamiento de la tierra como un activo financiero. En este artículo, se entenderá que el acaparamiento de tierras es además un proceso global con manifestaciones a nivel local que genera concentración, y generalmente se vincula a procesos de extranjerización por parte de empresas, fondos de inversión y estados, que acceden a la tierra por mecanismos económicos o extraeconómicos.

La velocidad y magnitud de los procesos de acaparamiento de tierras ha provocado importantes impactos y transformaciones a nivel global, regional y local. Este fenómeno se encuentra estrechamente vinculado con el nuevo régimen alimentario iniciado en la década de 1980, corporativo y neoliberal, que por medio de procesos de financiarización encuentra al acaparamiento de tierras agrícolas como un mecanismo para la acumulación, incluso en períodos de crisis del sistema capitalista (McMichael, 2012; 2020; Clapp, 2019).

Así, se consolida un nuevo régimen que, bajo el discurso del libre comercio, la producción eficiente y la seguridad alimentaria, y apoyado por legislaciones internas de los países productores de commodities, promueve nuevos procesos de acaparamiento (McMichael, 2012; Borras et al., 2020). A nivel local/regional, diversos trabajos han evidenciado los impactos del acaparamiento y los procesos de financiarización de la tierra, destacándose la desposesión de tierras, recursos y medios de vida (Hall, 2013), pérdida de soberanía de los países y desmantelamiento del sector productivo, principalmente de pequeños y medianos productores (McMichael, 2012), transformación de las redes y relaciones sociales, pérdida de bienes y de oportunidades productivas (Dell'Angelo et al., 2017), pérdida de seguridad alimentaria (Davis, D'Odorico and Rulli, 2014; Dell'Angelo et al., 2017), incremento de la pobreza (Davis, D'Odorico and Rulli, 2014), pérdida de trabajo en el campo y desplazamientos rurales-urbanos (McMichael, 2012), incremento en las injusticias sociales, degradación ambiental, pérdida de diversidad, contaminación de aguas y degradación de suelos (Yang and He, 2021).

Borras et al. (2012b) plantean que todos estos procesos están vigentes en América Latina y resumen sus principales rasgos en 7 ejes: i) el acaparamiento se vincula estrechamente con la concentración y extranjerización, ii) los tres procesos (acaparamiento, concentración y extranjerización) comienzan antes de la crisis financiera de 2007–2008, iii) los tres procesos están presentes en varias ramas de la economía, iv) las principales inversiones son mayoritariamente de origen regional, v) el acaparamiento se da a través de compra de tierras pero también de otros mecanismos, vi) los Estados presentan un rol contradictorio: fomentan la acumulación e intentan mantener legitimidad política, vii) el acaparamiento y la concentración de tierras generan impactos diferenciales en y entre las comunidades. Gómez (2014) presentó una puesta a punto de la situación de América Latina en la que resalta la importancia creciente de las inversiones extranjeras en tierras en el continente. Además, este trabajo documentó el incremento en el precio, concentración y extranjerización de la tierra, y las inversiones crecientes en tierras para productos no alimenticios (forestación, minerales y turismo). Borras et al. (2012a) destacan la falta de información para conocer la integración de la población local en los nuevos emprendimientos y en las cadenas globales de valor asociadas. Otros estudios, han sido particularmente críticos sobre los impactos negativos e intensificación de relaciones desiguales en América Latina (ej. Fernandes, Welch and Goncalves, 2010; Galeano, 2012; Urioste, 2012; Pereira, 2019; Sosa and Gras, 2020). La diversidad de contextos socio-económicos y políticos de Latinoamérica, así como las diversas modalidades bajo las cuales operan los procesos de acaparamiento, exige la integración de

abordajes multidimensionales que permitan comprender los mecanismos y los impactos a nivel nacional/local. Mecanismos que varían entre países debido al poder y la incidencia diferencial del estado y de otros actores claves como ser los inversionistas, los grandes terratenientes y los productores locales (Wolford et al., 2013).

En Uruguay, la temática ha sido abordada principalmente a través del vínculo entre la dinámica del mercado de tierras y el acaparamiento (Piñeiro, 2012; Oyhançabal and Narbondo, 2019), realizando importantes aportes para la comprensión de los procesos de acaparamiento, concentración y extranjerización de la tierra. En este trabajo se aportan nuevos elementos sobre los comportamientos específicos de las formas, trayectorias e impactos generados en los procesos de acaparamiento, y cómo estos procesos se articulan con cambios en las reglamentaciones para, desde el estado, limitar/potenciar el arribo de inversiones extranjeras en el agro.

### 1.1. URUGUAY COMO CASO DE ESTUDIO

Uruguay es un país de base agropecuaria, históricamente orientado a la producción de commodities para abastecer el mercado externo (Moraes, 2008) que presenta desde finales del siglo XIX relaciones capitalistas claras y consolidadas. La estructura latifundista ganadera con baja demanda de mano de obra ha predominado y generado escasa población rural (Moraes, 2008; Piñeiro, 2014). El régimen de propiedad de la tierra es claro y socialmente aceptado (Piñeiro, 2002). Así, el territorio uruguayo se consolida como territorio eficiente<sup>1</sup> para el arribo de capitales, particularmente desde finales del siglo XX luego de la sucesión de reformas neoliberales (Piñeiro, 2012; Figueredo, Guibert and Arbeletche, 2019).

Cuatro características resumen la historia del agro uruguayo: concentración/inequidad, estancamiento, modernización conservadora (aspiración a procesos de modernización de las elites, pero sin alterar el statu quo), y espacio agroexportador de commodities. Desde fines del siglo XIX el agro se estructura como productor de commodities (cuero, carne y lana), con bajo nivel de incorporación de tecnologías y dependiente de los precios internacionales. Sobre mediados del siglo XX el sector resulta estancado económicamente y surge así la necesidad de encontrar “salvadores” del agro y la economía nacional. La estrategia común recayó en la diversificación de la producción para mejorar la inserción en mercados internacionales, pero sin alterar la estructura agraria desigual que ha comprometido la generación de excedentes (Astori, 1984). En la segunda mitad del siglo XX y apoyado en la implementación de políticas neoliberales, el país inició una estrategia de modernización conservadora donde aumentan algunos niveles de producción y se intensifican los procesos de concentración de la tierra, incluso revirtiendo la tendencia al incremento del número de

establecimientos agropecuarios iniciada a comienzos del siglo XX (Apéndice 1). Entre 1990–2011, 2M ha (12% de la superficie agropecuaria del país), fueron incorporadas al modelo agrícola industrial con los dos rubros principales del agronegocio en la región, soja y forestación (Gazzano, Achkar and Díaz, 2019). Los resultados fueron contundentes, entre 1950–2011 se reduce a la mitad el número de establecimientos agropecuarios, y entre 2000–2011 desaparecieron 12.350 unidades productiva rurales (21.6%) (Apéndice 1). Las consecuencias más notorias indican un importante crecimiento económico del sector agropecuario a principios del siglo XX (Oyhançabal and Sanguinetti, 2017), y la profundización de las características históricas que impiden el desarrollo del sector, concentración/inequidad y especialización en la producción de commodities.

En suma, el espacio agrario uruguayo se posiciona tempranamente desde fines del siglo XIX como receptor de inversiones extranjeras que consolidan el latifundio ganadero. Sobre finales del siglo XX, emerge una nueva territorialidad del capital transnacional en el marco del agronegocio, que diversifica la producción y en algunas regiones del país desarma la estructura latifundista tradicional con una “modernización” de las relaciones capitalistas en el agro. La lógica productiva del agronegocio genera cambios significativos en los territorios rurales uruguayos, donde avanza un modelo de producción agroindustrial con alta participación del capital financiero.

Un fenómeno reciente y poco estudiado del agronegocio en Uruguay, es el arribo y expansión de Sociedades Anónimas (SA). Con una estrategia planificada a partir de la experiencia forestal de la década de 1980, y apoyado en consultorías internacionales y empresas transnacionales, se avanzó en modificaciones de la estructura legal e incentivos económicos, generando un modelo exitoso desde la lógica del agronegocio. En este contexto identificamos a las SA como la manifestación cabal de los procesos de ajustes espaciales del capital y partimos de las hipótesis de que: su arribo a Uruguay se da en el marco de gobiernos particularmente permisivos a (e interesados en) las inversiones extranjeras directas (IED); su accionar impulsó cambios en los usos del suelo rural, diversificando la producción de commodities; y que su territorialización consolidó procesos de inequidad que comprometen la soberanía en la gestión del territorio. Desde 2007, el estado uruguayo ha otorgado permisos a SA para adquirir el derecho de propiedad/explotación superior a los 7M ha<sup>2</sup> (equivalente al 40% de la superficie productiva del país).

En este contexto, el objetivo general de este trabajo es analizar la incidencia de los procesos de concentración, extranjerización y financiarización, mediados por el estado uruguayo y liderados por Sociedades Anónimas (SA), en la consolidación del acaparamiento de tierras en Uruguay en el siglo XXI. Se pretende así, fortalecer

un marco interpretativo con capacidad de explicar los mecanismos que habilitan el arribo de las S.A. y los impactos de su consolidación.

## 2. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Para caracterizar a las SA se procesaron dos fuentes de información: i) información oficial de SA aportada por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) para todo el país en el período 2007–2020;<sup>3</sup> ii) información sobre SA que operan en Uruguay disponible en: páginas web de las empresas, antecedentes de investigación sobre empresas del agronegocio en Uruguay, páginas web de certificadoras de empresas forestales. La información disponible fue triangulada, consultada con informantes calificados, y una parte además fue chequeada en campo. Así, se procuró solucionar las dificultades que genera: acceder a información oficial sobre SA, la identificación del origen de los capitales y las estrategias de las SA, y la existencia de empresas que se ramifican de forma compleja y presentan diferentes formas de integración.

El artículo se organiza en las siguientes secciones: la dinámica del mercado de tierras en Uruguay, las SA como estrategia institucional del estado uruguayo, las principales alteraciones de la estructura agraria ocasionadas por la expansión de las SA, y finaliza con las principales conclusiones sobre proceso de territorialización de las SA.

## 3. RESULTADOS

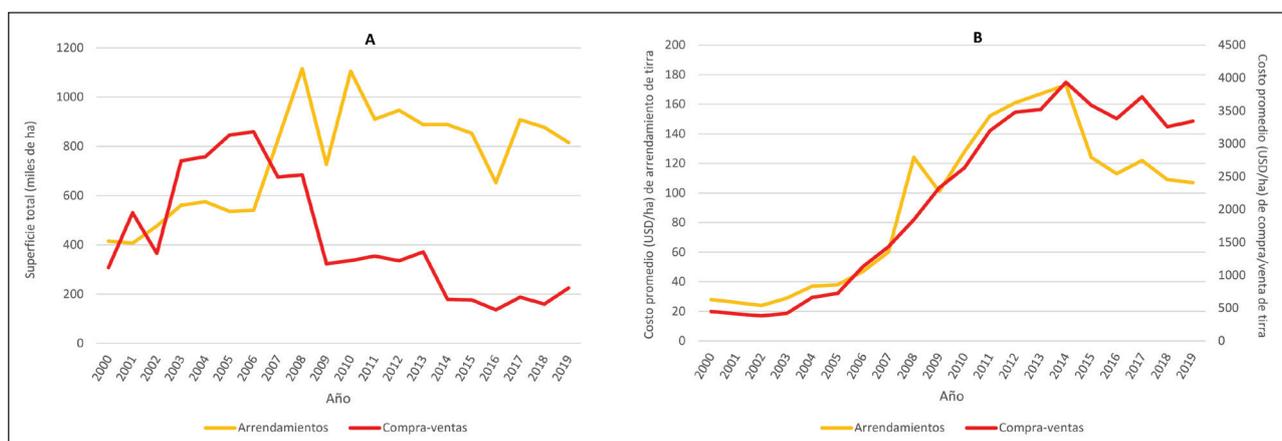
### 3.1. MERCADO DE TIERRAS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

El mercado de tierras registró gran dinamismo entre 2000–2019, con un marcado incremento del número de transacciones de compraventa, contratos de

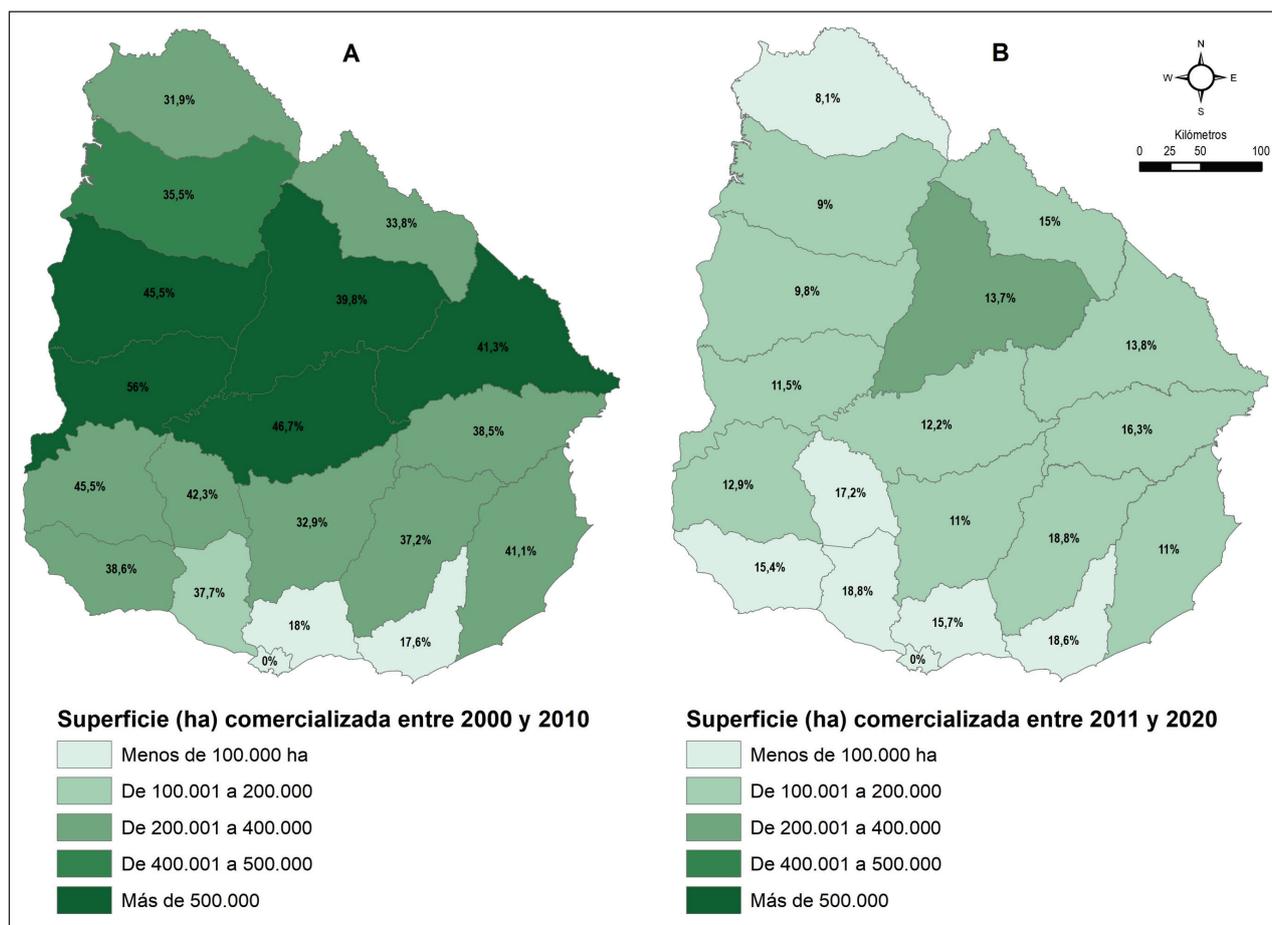
arrendamiento, superficie involucrada y precio de la tierra. Entre 2000–2019 se compraron 8.5 M ha y fueron arrendadas 15 M ha (cifras que incluyen o pueden incluir más de una transacción sobre la misma superficie durante el período analizado) (Figura 1a). Se registró un pico de transacciones en 2006 para las compraventas, y en 2008 y 2010 para arrendamientos, seguido de una caída sostenida, seguramente explicada por factores externos como ser la crisis financiera en los países industrializados que motivó inversiones más cautelosas (Piñeiro, 2012) y factores internos vinculados a la ocupación temprana de las mejores tierras (Gazzano, Achkar and Díaz, 2019).

Luego de 2003, la conjunción de fenómenos internos (endeudamiento de los productores, recursos naturales subutilizados y políticas de apoyo a la competitividad) y externos (demanda creciente de los commodities y ventajas comparativas con la región) impulsaron el crecimiento de la actividad agrícola, que sumado a la expansión de la actividad forestal presionaron al alza el precio de la tierra. El precio compraventa registró un crecimiento inédito de 922% entre 2002 (385usd/ha) y 2014 (3.934 usd/ha) para luego estabilizarse en el entorno de los 3.300 usd/ha (Figura 1b). El comportamiento del costo promedio de los arrendamientos fue similar a las compraventas, pero registrando una caída luego del 2014 más pronunciada. La ganadería fue el rubro de destino de la mayor parte de la superficie (mayor al 50%, período 2007–2019) y la agricultura representó el 44% del valor total del arrendamiento entre 2007–2019.

La mayor parte de la superficie comercializada se localizó en la faja horizontal central del país (Figura 2), zona donde predominan las unidades productivas ganaderas latifundistas de capitales nacionales, con escasa demanda de mano de obra, baja incorporación de tecnologías y baja generación de excedentes por unidad de superficie (Fernández-Nion, 2021). En estas zonas se registró, desde finales del siglo XX, un importante crecimiento de la actividad forestal (Gazzano, Achkar and Díaz, 2019).



**Figura 1 A) Superficie comercializada por compraventas y arrendamientos en Uruguay en el período 2000–2019. B) Precio de la tierra comercializada por compraventas y arrendamientos en Uruguay en el período 2000–2019.** Fuente: (DIEA 2020).



**Figura 2 A) Superficie comercializada por departamento entre 2000–2010. B) Superficie comercializada por departamento entre 2011–2020.** Aclaraciones: los valores en el mapa indican en % la relación entre la superficie comercializada total y la superficie total del departamento. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos abiertos MGAP.

El comportamiento de las transacciones de compraventa fue disímil según el tamaño de los establecimientos, lo cual alteró la distribución relativa del número de establecimientos según estrato de superficie. El 92% de los establecimientos que desaparecen entre 2000 y 2011 corresponden a unidades productivas menores a 100ha (DIEA, 2014). De forma contraria, los establecimientos mayores a 500ha, y particularmente los mayores a 2.500ha, se incrementaron. En 2011, las unidades mayores a 1.000ha (9,3%) gestionaban el 61% de la superficie del país, mientras que las unidades mayores a 2500ha (2,6%) gestionan el 34% (DIEA, 2014).

El patrón de concentración de la tierra que mostró Piñeiro (2012) para el período 2000–2010 se profundizó en el período 2011–2020 (Tabla 1), dado que se comercializaron en mayor medida los predios de menores dimensiones y además se registró una tendencia creciente a la comercialización de unidades de menores superficies. Se destaca así el alto dinamismo del mercado de tierra en Uruguay durante el período analizado y además, como fue planteado por Borrás et al. (2012b) en su síntesis para América Latina, que la tendencia a la concentración de la tierra se inicia antes de la crisis financiera de 2007–2008, pero es a partir de ese momento que estos procesos se intensifican.

### 3.2. ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES Y EXPANSIÓN DE LAS SA EN URUGUAY

Como señalan Borrás et al. (2020), abordar las dinámicas de acaparamiento de tierras en el régimen alimentario actual implica analizar las condiciones estructurales creadas, el conjunto complejo de esferas institucionales existentes y los mecanismos que habilitan, facilitan y legitiman a las corporaciones que participan en el acaparamiento global de tierras.

En Uruguay, desde fines del siglo XX se consolidan condiciones estructurales atractivas para que los capitales anónimos accedan al control de los territorios. A la potencialidad agroecológica se suma la histórica concentración de la propiedad de la tierra (Piñeiro, 2014) y la alta aceptación a la propiedad privada de la tierra (Piñeiro, 2002). Aspectos centrales dado que permiten el acceso a grandes escalas de producción en tierras de alta aptitud, minimizando las transacciones de tierras y brindando seguridad a la clase terrateniente. Al contar Uruguay con una frontera agropecuaria cerrada y una consolidación temprana (en relación a países de la región) de la propiedad de la tierra, las dinámicas de acceso a la tierra ocurren únicamente a través de los mecanismos de compraventa.

ESTRATO	SUPERFICIE EN PRODUCCIÓN. AÑO 2000	SUPERFICIE VENDIDA*. PERÍODO 2000–2010	% DEL TOTAL VENDIDO	% DEL ESTRATO VENDIDO	SUPERFICIE EN PRODUCCIÓN. AÑO 2011	SUPERFICIE VENDIDA*. PERÍODO 2011–2020	% DEL TOTAL VENDIDO	% DEL ESTRATO VENDIDO
10 a 100ha	856.023	595.099	9	70	696.865	320.675	15	46
101 a 200ha	910.286	517.233	8	57	796.030	219.602	10	28
201 a 500ha	2.162.836	1.202.388	19	56	2.089.581	397.030	19	19
501 a 1000ha	2.725.637	1.407.183	22	52	2.705.399	323.977	15	12
1001 a 2000ha	4.441.627	1.123.843	17	25	10.032.390	286.227	13	9
Más de 2000ha	5.259.147	1.579.101	25	30		574.152	27	
<b>Total</b>	<b>16.355.556</b>	<b>6.424.848</b>	<b>100</b>		<b>16.320.265</b>	<b>2.121.663</b>	<b>100</b>	

**Tabla 1 Superficie en producción (ha), superficie vendida (ha) y porcentaje del total vendido y del estrato, según tamaño del establecimiento en Uruguay para los períodos 2000–2010 y 2011–2020.** Fuente: Procesamiento propio a partir de MGAP (2022) y DIEA (2014; 2020).

\*Cifras que incluyen o pueden incluir más de una transacción sobre la misma superficie. La suma de superficie vendida es superficie transada y no física.

El rol contradictorio del estado frente a las dinámicas de acaparamiento de tierras, al facilitar transacciones de tierras y buscar mantener niveles de legitimidad política (Borras et al., 2020), se visualiza desde fines del siglo XX con el fuerte impulso a las políticas neoliberales destinadas a la atracción de IED (Figueredo, Guibert and Arbeletche, 2019). La principal modalidad de apoyo a la IED consistió en subsidios y exoneraciones impositivas a las empresas forestales (Ley N°15.939–1987); promoción y desarrollo de las zonas francas (Ley N°15.921–1987); flexibilización del arrendamiento de tierras (Ley N°16.223–1991); exoneraciones fiscales para la IED (Ley N°16.906–1988); Ley de fondos de inversión (N°16.774–1996); y Ley de Fideicomisos (N° 17.703–2003). Como resultado, a finales del siglo XX Uruguay asiste a marcados procesos de intensificación agraria, concentración de la tierra y presencia de nuevos actores nacionales y transnacionales (Piñeiro, 2012; REDES\_AT, 2012; Gazzano, Achkar and Díaz, 2019; Oyhantçabal and Narbondo, 2019; Bianco et al., 2021).

La llegada al poder en 2005 del Frente Amplio (FA), un gobierno progresista de coalición, ocurre en un período de incipiente crecimiento y estabilidad económica, condiciones atrayentes de las IED, y especialmente con afluencia de capitales al sector agrícola. La promoción de inversiones impulsó el crecimiento de las exportaciones que posibilitaban la implementación de políticas sociales destinadas a los sectores más vulnerables, pero que a su vez generó procesos de concentración de la tierra. En concordancia con el análisis de Svampa (2019) para la región latinoamericana, en Uruguay, prevalece en este período una concepción neoextractivista que, sostenida por el consenso de los commodities, buscó en el agronegocio el camino para la generación de divisas. Así, el FA llevó a cabo una política agraria que no modificó la estructura agraria y que consistió en asegurar la coexistencia del agronegocio con la agricultura familiar (Piñeiro and Cardeillac, 2017).

Este escenario estuvo marcado por serios debates debido al gran crecimiento de las IED en tierras. Los procesos de extranjerización y concentración de la tierra interpelaron a la estrategia de generación de recursos para la implementación de políticas públicas a partir de incrementar la desigualdad en el agro y la pérdida de soberanía. Así, en 2007 y luego de varias décadas de apertura a capitales internacionales, se restringe el acceso a tierras a las SA (Ley N.º 18.092–2007). Siete meses después de esta modificación, una nueva modificación flexibilizó la posibilidad de acceso a tierras a SA. lo cual evidencia que Uruguay optó por una estrategia intermedia para la promoción de las IED en el agro al impulsar mecanismos institucionales que buscaron intermediar las dinámicas de acceso a tierras por parte de SA. El estado procuró garantizar su legitimidad como espacio de gobernanza a pesar de habilitar el desarrollo de contradicciones entre la soberanía territorial, los actores agropecuarios tradicionales y los nuevos actores que acaparan tierras. La modalidad adoptada implica la solicitud de las SA al MGAP para acceder a la titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias. El resultado concreto de esta modificación fue la aprobación por parte del MGAP, mediante resoluciones madres (RM) o fictas (RF),<sup>4</sup> para que las SA inicien las gestiones pertinentes para acceder a 7M ha entre 2007–2020.<sup>5</sup> La solicitud de acceso da cuenta del interés de las SA para acceder a tierras y la aprobación confirma la autorización del MGAP para concretar la transacción, pero no necesariamente implica que la transacción finalmente se haya realizado.

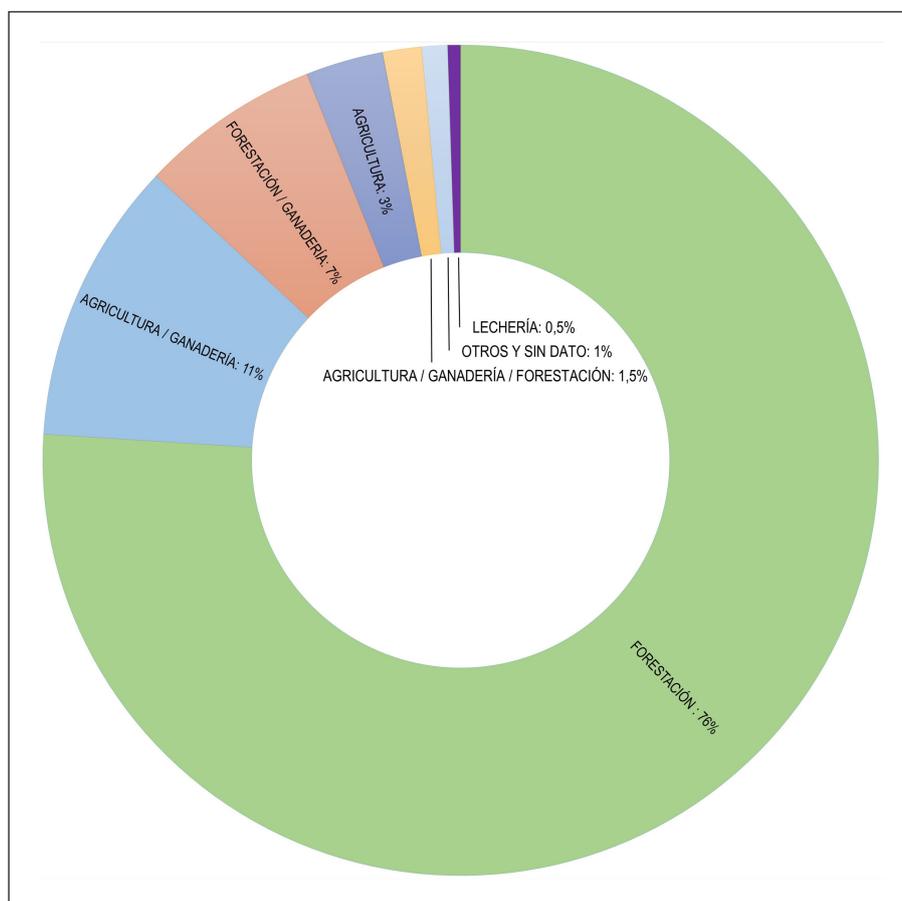
Entre 2007–2020 el MGAP recibió más de 1.900 solicitudes por parte de SA para ser titulares de tierras y explotaciones agropecuarias en Uruguay. El 12% de las solicitudes aprobadas (20% de la superficie aprobada) ha sido mediante RM, indicando un peso considerablemente superior de las RF. Entre 2007–2020 se han aprobado en promedio 0.5M ha por año, con máximos en 2015 (1.4M ha) y 2011 (1.1M ha). Entre 2010–2016 las RF representaron

más del 95% de las resoluciones totales y entre 2017–2019 el 64%, indicando para este segundo período el arribo de nuevas SA o cambios significativos en las SA ya presentes. Como sostiene Moreda (2020), el rol del estado en las adquisiciones de tierras ha generado importantes debates sobre la autoridad estatal, la gobernabilidad y la propiedad. Wolford et al. (2013), destaca la necesidad de conocer en profundidad la naturaleza de los estados, las motivaciones de actores particulares y la capacidad de los gobiernos y las culturas políticas que dan forma al camino de la política a la práctica. El estado uruguayo siguiendo la orientación dominante del progresismo latinoamericano, buscó la atracción de las IED como estrategia de fortalecer la economía local. En este proceso, y en un contexto de crecimiento de los precios de los commodities, las SA fortalecen su presencia en la región gracias a que el estado no implementó una política firme de control y regulación del acaparamiento de tierras. La intensidad de las acciones de la SA aceleró el acaparamiento y la extranjerización de tierras.

Las solicitudes indican una orientación mayoritaria hacia la actividad forestal (más del 80% de la superficie) (Figura 3), seguida de la actividad agrícola, y en ambos casos integradas a la actividad ganadera. La forestación en Uruguay ha tenido un fuerte apoyo público-estatal con políticas contundentes para asegurar el crecimiento

sostenido del sector, y para facilitar la instalación de tres plantas de pasta de celulosa. Dado que la instalación de plantas de celulosa se realiza en zonas francas (Botnia-Fray Bentos SA y Punta Pereyra SA), la producción forestal en tierras uruguayas tiene como principal destino la exportación de madera como “troncos” hacia plantas industriales en zonas francas. En este sentido, la producción forestal uruguayana es un nuevo commodity desde finales del siglo XX que, pese a haber dinamizado la economía nacional e incrementado el PBI agropecuario, ha contribuido en la “primarización” de las exportaciones.

De la totalidad de las solicitudes aprobadas, el 80% de la superficie corresponde a 8 SA (Tabla 2). La SA con mayor superficie solicitada es Forestal Oriental SA (UPM-Kymmene Corporation), empresa de capitales finlandeses, orientada a la producción forestal para producción de pasta de celulosa (3.6M ha solicitada; 51% de la superficie total solicitada; 25% de la superficie agropecuaria de Uruguay). Seguidamente se encuentran: Eufores SA/Stora ENSO SA/ARAUCO SA (Montes del Plata), empresas de capitales Suecos/Finlandeses/Chilenos, también orientada a la producción forestal para producción de pasta de celulosa (13% de la superficie total solicitada). En tercer lugar, se sitúa UNION AGRICULTURE GROUP (UAG SA), de capitales EEUU/Canadá/Francia y que opera en varios rubros agrícolas y ganaderos (5.3%



**Figura 3** Superficie relativa de los rubros principales de las SA que han realizado solicitudes de acceso a tierra al MGAP, en el período 2007–2020. Fuente: Procesamiento propio a partir de MGAP (2020).

SA SOLICITANTE	SUPERFICIE SOLICITADA (HA) <sup>1</sup>	SUPERFICIE GESTIONADA EN 2020 (HA) <sup>2</sup>	RUBROS <sup>3</sup>	PAÍS DE ORIGEN	FUENTE
Forestal Oriental	3.605.372	269.000	F.	Finlandia	<a href="https://www.upm.uy/forestal/">https://www.upm.uy/forestal/</a>
Eufores	585.306	250.000	F.	Suecia/ Finlandia/Chile	<a href="https://www.montesdelplata.com.uy">https://www.montesdelplata.com.uy</a>
UNION AGRICULTURE GROUP (UAG SA)	369.250	181.000	AI-G-L- otros	EE.UU/Canadá/ Francia	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
Stora Enso	242.516	4	F.	Suecia/Finlandia	<a href="https://www.montesdelplata.com.uy">https://www.montesdelplata.com.uy</a>
Colonvade Y Weyerhaeuser (LUMIN – BTG Pactual TIG)	220.116	130.000	F.	EE.UU	<a href="https://www.lumin.com/institucional">https://www.lumin.com/institucional</a>
Agronegocios del Plata (ADP)	200.883	49.000	AI-G- otros	Argentina/ Uruguay	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
Grupo Guanare	128.837	72.292	F.	Chile/Uruguay	<a href="https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kk0SpEAK">https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kk0SpEAK</a> y OYHANTÇABAL y NARBONDO
EF Asset Management (Bosques Del Uruguay I A IV)	122.819	106.025	F.	Muchos Países/ Sin Identificar	<a href="https://www.bosquesdeluruguay.com/">https://www.bosquesdeluruguay.com/</a>
Compañía Forestal Uruguaya (Cofusa-Urufor)	102.142	40.000	F.	Uruguay	<a href="http://www.urufor.com.uy">http://www.urufor.com.uy</a>
Calyx	67.940	11.000		Francia/ Argentina/Otros	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
Kelizer (ADECO AGRO)	53.960	45.000	AI-G- otros	EE.UU/Brasil	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
Lmat Uruguay Holdings S.R.L)	49.723	37.007	F.	Chile/Uruguay	<a href="https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kk0SpEAK">https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kk0SpEAK</a> y OYHANTÇABAL y NARBONDO
Ginker	52.048	Sin dato	F.	EE.UU	Informantes calificados
RMK Timberland Group	46.268	38.000	F.	EE.UU	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
TMF Uruguay	38.544	27.209	F.	Holanda/ Uruguay/Chile	<a href="https://www.care.com.uy/">https://www.care.com.uy/</a>
Ingleby Farms & Forest	32.051	27.217	AI-G.	Dinamarca, Suecia y Reino Unido	<a href="https://inglebyfarms.com/farms/">https://inglebyfarms.com/farms/</a>
Dos Ceibos Srl	31.184	30.000	AI-G.	Argentina	<a href="https://ceibosgroup.com/inversiones/">https://ceibosgroup.com/inversiones/</a>
Grupo Pérez Companc <sup>5</sup>	30.654	35.000	AI-G.	Argentina	<a href="http://www.goyaike.com.ar/">http://www.goyaike.com.ar/</a>
Grupo Bulgheroni <sup>5</sup>	30.004	41.600	AI-G-L- otros	Argentina	(Oyhantçabal and Narbondo 2019)
MSU-Santa Juana	29.065	16.000	AI.	Argentina	(Piñeiro 2012)
Nz Farming Systems-Olam <sup>6</sup>	24.979	25.000	L.	Singapur/China/ India	<a href="https://www.nzfsu.com.uy/">https://www.nzfsu.com.uy/</a>
Frigorífico Modelo <sup>6</sup>	24.674	25.000	G-F-Arr	Uruguay	<a href="https://frimosa.com.uy/actividad-agropecuaria/">https://frimosa.com.uy/actividad-agropecuaria/</a>
Evera	23.936	11.000	AI.	China	<a href="https://brecha.com.uy/los-duenos-de-todo/">https://brecha.com.uy/los-duenos-de-todo/</a>
Fymnsa	18.012	14.000	F.	Uruguay	<a href="https://dank.uy/corporacion/#grupo">https://dank.uy/corporacion/#grupo</a>
Resto	856.395	Sin dato	-	-	-
<b>Total</b>	<b>6.986.678</b>	<b>1.480.350</b>			

**Tabla 2 Principales SA que han solicitado acceso a tierra al MGAP en el período 2007–2020.** Fuente: Procesamiento propio a partir de MGAP (2020).

<sup>1</sup>Superficie solicitada: Superficie de interés estratégico para las SA. No implica necesariamente el acceso.

<sup>2</sup>Superficie gestionada. Tierra en propiedad, arrendamiento u otra forma de tenencia por parte de la S.A, utilizada para explotación o especulación.

<sup>3</sup>F = Forestación, AI = Agricultura industrial (mayoritariamente soja), G = Ganadería, L = Lechería y Arr = Arroz.

<sup>4</sup>Eufores y Stora Enso gestionan 250.000ha.

<sup>5</sup>La superficie gestionada es superior a la solicitada, situación que puede deberse a un acceso incompleto a la información sobre solicitudes y/o a que parte de la superficie gestionada por el grupo económico tenga como titulares a personas físicas.

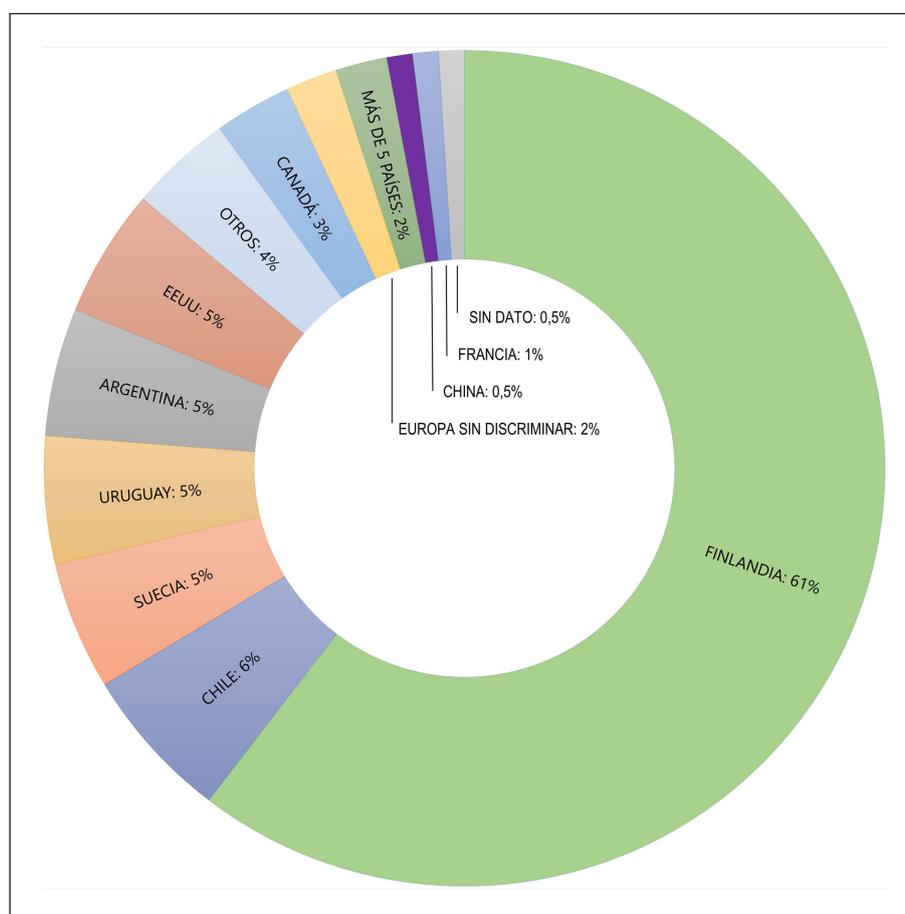
<sup>6</sup>Diferencias entre superficie solicitada y gestionada por redondeo en la información proporcionadas las SA.

de la superficie total solicitada). A la predominancia de los capitales de origen finlandés de las SA anteriormente mencionados le siguen los capitales de origen de EE. UU, Suecia, Argentina, Chile y Uruguay, todos en el entorno del 5% (Figura 4).

Las estrategias empresariales para la acumulación (modelos de negocio) de las SA que operan en Uruguay presentan un conjunto de características comunes: integración vertical del capital, acumulación a través de la producción de commodities, y modelo de producción en grandes extensiones de monocultivos a través de un alto consumo de insumos. Siguiendo a Gras y Sosa (2013), se resumen las principales estrategias de las SA forestales en los siguientes puntos: la principal actividad es la producción de commodities pero se suman la valorización y venta de inmuebles rurales en los últimos años; la acumulación se realiza mediante la producción pero también con la inversión en tierras; predomina la propiedad como forma de tenencia; y finalmente, es una actividad con un vínculo estrecho con el capital financiero. En el caso de las SA orientadas a la agricultura, la principal actividad es la producción de commodities pero destaca también la oferta de servicios y la valorización de tierras; la propiedad de la tierra tiene menor peso que en SA forestales y las formas de organización suelen ser más complejas y dinámicas; las SA agrícolas optan por

una diversificación territorial y de rubros, y se identifica una participación creciente del capital financiero. Destaca adicionalmente la participación de varias SA en otras ramas de la economía, por ejemplo, en el sector frigorífico cárnico (p. ej. Grupo Pérez Companc), sector lácteo, producción de aceite y vinos, y turismo (ej. Grupo Bulgheroni) y la producción de energía (ej. Galofer SA y UPM) entre otras.

En síntesis, en el período 2007–2020 el MGAP aprobó solicitudes que en conjunto equivalen a más del 40% de la superficie agropecuaria del país, y donde el 80% ha sido solicitada por 8 SA. El rol activo del estado posibilitó el ingreso de empresas forestales y agropecuarias que, con diferentes modelos de negocio, lograron consolidarse y expandirse por el territorio uruguayo. Una primera interpretación de la estrategia del estado uruguayo indica un procedimiento que intentó no parecer indiferente frente al avance de la financiarización y las grandes corporaciones en el agro, así como tampoco de los impactos de la extranjerización y concentración de la tierra. Sin embargo, dicha estrategia no tuvo intención de limitar la expansión de estos nuevos agentes. Retomando el planteo de Borrás et al. (2012b), se evidencia el rol contradictorio del estado uruguayo dado que fomenta la acumulación mientras intenta mantener legitimidad política. Se cumple también el fenómeno



**Figura 4** Superficie relativa solicitada al MGAP por SA en el período 2007–2020, según país origen de los capitales. Fuente: Procesamiento propio a partir de MGAP (2020).

de presencia de SA en varias ramas de la economía. De forma contraria, se registran dos elementos distintivos del caso uruguayo frente al resto del continente. El primero refiere a la ausencia de modalidades de acceso a la tierra por vías no legales o violentas, y el segundo a que la expansión de las SA no implicó una expansión de la frontera agropecuaria por territorios campesinos o indígenas. En el caso uruguayo, la expansión de las SA implicó una retracción de los territorios de los productores pequeños y medianos tradicionales, alterando la dicotomía latifundio–minifundio del siglo XX, consolidando el capitalismo agrario sobre una estructura capitalista débil. Este conjunto de factores emerge como principal explicación de la ausencia de conflictos intensos y duraderos por el avance de las SA en el territorio uruguayo.

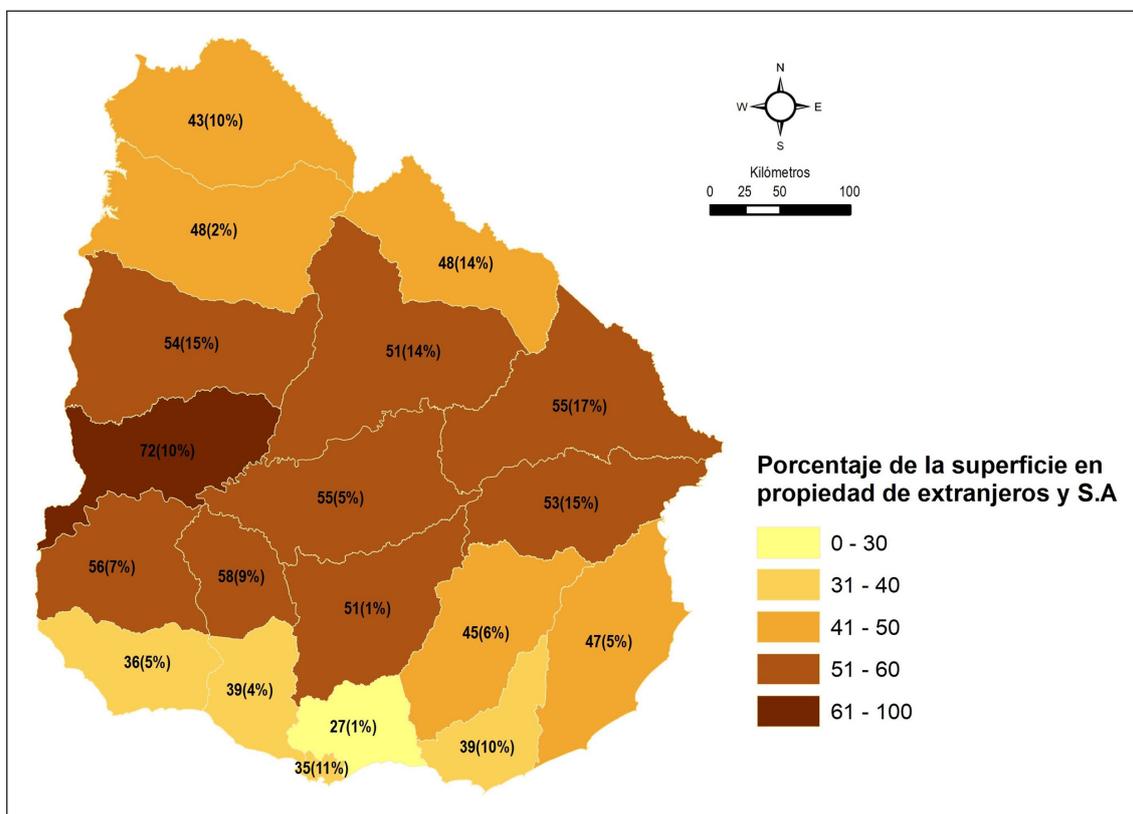
Finalmente, destaca como resultado que el estado uruguayo ha promovido el ingreso de SA con el objetivo de mejorar las cuentas nacionales. SA que han operado dentro del marco legal (con reglamentaciones oportunamente modificadas para legitimar el proceso) y sin generar niveles altos de conflictividad.

### 3.3. EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES: CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN

De la totalidad de la superficie comercializada entre 2000–2020, el 54% corresponde a compradores que no son

personas físicas y el 8% a compras de extranjeros (DIEA, 2020). El último censo indicó cambios importantes entre los propietarios de tierra entre 2000 (90% uruguayos) y 2011 (49.6% uruguayos) (DIEA, 2014). Los mayores valores de propiedad de extranjeros y SA se encuentran en la zona central del país con predominio ganadero/agrícola/forestal y los menores valores en la zona sur con agricultura familiar orientada a la producción de alimentos (Figura 5), (Fernández-Nion, 2021).

Las 8 SA que gestionan mayor superficie reúnen 1M ha las primeras 20 SA 1.5M ha (10% de la superficie productiva del país). Estos valores muestran el importante peso relativo de las transacciones de las SA y de las personas físicas extranjeras sobre el total de compraventas de tierra en Uruguay. Queda en evidencia que se realizan adquisiciones en todo el país, pero con mayor magnitud en zonas latifundistas ganaderas, y en zonas de tradición agrícola (litoral oeste) (Figura 5). Se destaca la fuerte asociación entre las adquisiciones de grandes superficies y la extranjerización de tierras, y que ambos procesos son liderados por SA. Si bien el acaparamiento en Uruguay no se reduce a inversores transnacionales (Oyhantçabal and Narbondo, 2019), las solicitudes para nuevas adquisiciones son abrumadoramente superiores en SA de capitales foráneos. Resultados concordantes con lo planteado por Borrás et al. (2012b) sobre el estrecho vínculo entre los procesos de concentración, acaparamiento y extranjerización.



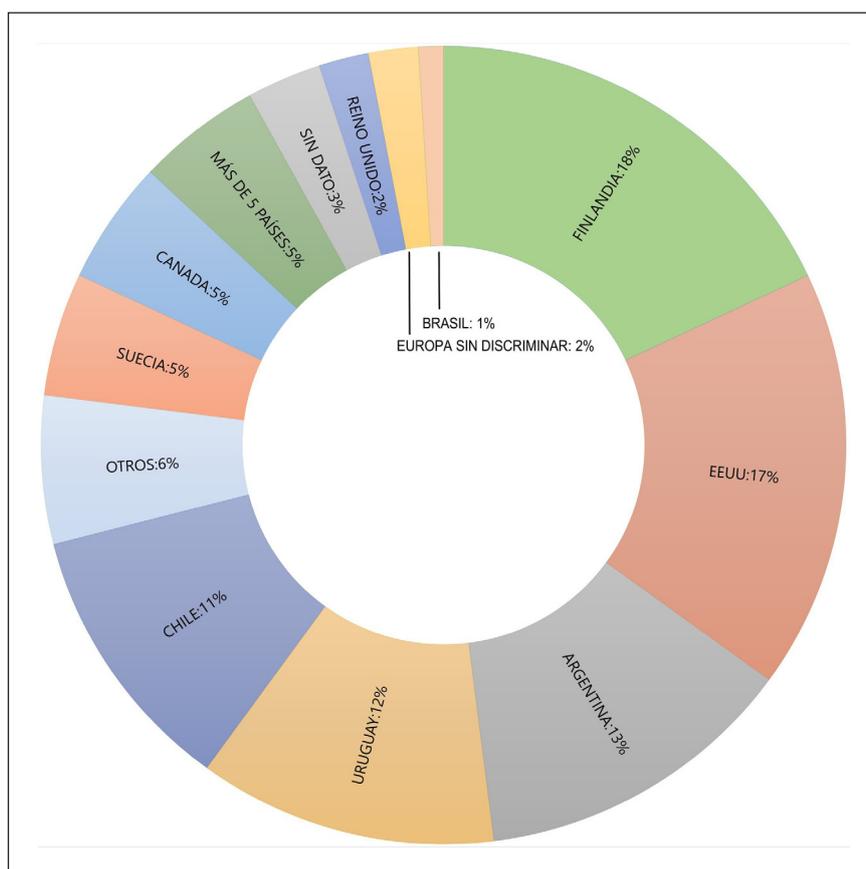
**Figura 5 Superficie relativa de propiedad extranjera y SA en 2011, según departamento.** Los valores en el mapa indican la proporción de la superficie en propiedad de extranjeros o sin información (personas no físicas que incluye a las SA), para el año 2011 y entre paréntesis para el año 2000. Fuente: Procesamiento propio a partir de DIEA (2014; 2020).

El origen de las SA que operan en Uruguay (Figura 6) marca una diferencia con el patrón regional de las inversiones identificado por Borrás et al (2012b) para Latinoamérica. A partir de 1990 las inversiones han sido principalmente extraregionales para el rubro forestal (REDES\_AT, 2012) y regionales para la agricultura (Figueredo, Guibert and Arbeletche, 2019). Luego de 2007, predominan las inversiones extraregionales y la permanencia de pocas aunque importantes SA regionales, principalmente de origen argentino. Es posible asumir, a partir de las solicitudes realizadas para adquirir nuevas tierras/explotaciones (Figura 4), que la predominancia de capitales extraregionales tiende a profundizarse.

El arribo de las SA además de vincularse con los procesos de compraventa y arrendamientos de tierras, se vincula estrechamente con dos fenómenos recientes en el agro uruguayo que dan cuenta de la complejidad del entramado del capital financiero que compone estas SA. El primero refiere al arribo de capitales de fondos de inversión, fondos de pensiones y fideicomisos. A través de fideicomisos financieros participan un conjunto de administradores donde destacan TMF Uruguay, Wintherbotham, Trust y el que acumula mayor superficie, EF-Asset Management (80.000ha). Destaca Agriculture Investments Uruguay Sicav-Sif, con sede en Luxemburgo,<sup>6</sup> principal fondo con capital financiero que canaliza inversiones de ciudadanos alemanes y controla 10.541ha destinados a la actividad agrícola-ganadera (accionista

de las empresas: Fort Blue, Rospen, Nogalito, Do Komet, Do Merkur Agri, Do Sky y Do Falke). Por su parte, Global Forest Partners, fondo de inversiones estadounidense que administra fondos de pensiones a nivel global, participa en la actividad forestal a través de las SA El Arriero, Oro Verde, Tierra Verde, Tekoayhu. Se suman a estos fondos la empresa forestal Lmat, subsidiaria de Liberty Mutual, importante aseguradora de Estados Unidos, que maneja 37.007ha. Se encuentran también en este grupo diversos fideicomisos que pueden ser diferenciados en tres grupos: a) principalmente forestales, donde destacan la serie Bosques del Uruguay,<sup>7</sup> Montes del Este<sup>8</sup> y Bosques de Serranías;<sup>9</sup> b) principalmente agrícolas-inversores, donde destacan Campos Sustentables,<sup>10</sup> Tierras Irrigadas<sup>11</sup> y Tierras del Litoral<sup>12</sup> y c) principalmente especuladores, como por ejemplo Tierras del Uruguay.

El segundo fenómeno refiere a la inversión indirecta por parte de estados extranjeros. Se identificaron al menos 10 estados que invierten en Uruguay a través de una SA. En las dos principales empresas forestales que operan en Uruguay se registran acciones pertenecientes al estado finlandés. Como señalan Borrás et al. (2020), detrás del acaparamiento de tierras existe una estructura compleja compuesta por múltiples actores. En el caso de Forestal Oriental/UPM, se expresa en la presencia de inversores institucionales y financieros dado que la mayoría de sus acciones pertenecen a bancos y empresas de servicios financieros, tales como Skandinaviska Enskilda Banken,



**Figura 6** Superficie relativa gestionada por SA sobre el total de la superficie gestionada por SA en Uruguay, según país de origen de los capitales, año 2020. Fuente: Procesamiento propio a partir de MGAP (2020).

Citibank, Clearstream y Euroclear, y también están presentes fondos de pensión y seguros privados, como ser Varma, Ilmarinen, Elo Mutual; y el gobierno finlandés, a través de The State Pension Fund.<sup>13</sup> Dentro de los accionistas de Stora Enso (parte del consorcio de MDP) se encuentra Solidium, empresa inversora del estado finlandés. Destaca además el caso de la empresa NZFSU que maneja 25.000ha dedicadas a la producción de lácteos. NZFSU pertenece al Grupo OLAM, donde el 51,1% de las acciones pertenecen a Temasek, Fondo Soberano de Inversión de Singapur. Por otro lado, COFCO, compañía estatal China, a través de la compra del grupo Noble controla las tierras manejadas por Evera. El gobierno chino también es accionista en UAG<sup>14</sup> mediante la empresa Chengdong Investment Corporation, subsidiaria del fondo soberano de inversión China Investment Corporation, al igual que el gobierno alemán, a través de la institución financiera de desarrollo Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft, subsidiaria del banco KfW (Amesti and Costable, 2020). El 30.55% de las acciones de Minerva Foods pertenecen a Saudi Agricultural And Livestock Investment (Salic), subsidiaria del Fondo de Inversión Público del Reino de Arabia Saudita, con lo cual está vinculado a Lytmer SA<sup>15</sup> y a los frigoríficos PUL, Carrasco y Canelones. Finalmente, Ladelux, Kelizer y Adecoagro-Uruguay SA, son subsidiarias de Adecoagro SA cuyo principal accionista es el Fondo Soberano del gobierno de Qatar, Qatar Investment Authority. Otros ejemplos pueden encontrarse para inversiones indirectas desde Japón (Breeders and packers Uruguay, de NH Foods Group)<sup>16</sup> y Noruega (Norges Bank: Ence, Iberpapel, UPM, La Escalera-Kanematsu Corporation).<sup>17</sup> La consolidación de las SA determina el control de tierras por nuevos actores que, utilizando instrumentos financieros recientes, generan una configuración empresarial compleja y dinámica, con alta variabilidad y volatilidad de las estructuras empresariales. Estos factores implican un gran desafío por su complejidad, y requieren la actualización constante de los datos de la SA de acuerdo al dinamismo en la superficie controlada así como en la estructura interna de las empresas. En este artículo se realiza el análisis a partir de datos actualizados al año 2020, pudiendo existir posteriormente transacciones que cambian las superficies controladas y configuración interna de las S.A.

Los procesos de ingreso de capitales extrarregionales en Uruguay presentan algunos rasgos particulares. Primero, las operaciones realizadas son pequeñas en el contexto regional salvo las inversiones en plantas de celulosa realizadas en zonas francas. Segundo, el arribo y la expansión de estas compañías se realiza dentro del marco legal vigente. Tercero, optan por actividades de bajo riesgo, aunque eso implique bajas tasas de ganancias. Estos elementos sugieren la hipótesis de que los inversionistas optan por una estrategia de ocupación que responde a una serie de aspectos geopolíticos para consolidar su presencia en el Cono Sur, más que una estrategia exclusiva de obtención de altas tasas de ganancia.

Queda en evidencia la existencia de procesos de acaparamiento de tierras en Uruguay, incluso considerando la definición acotada de Gómez (2014) que indica como requisito la inversión de estados extranjeros. Se confirma además la presencia de procesos de financiarización, al constatarse que varios fondos y fideicomisos operan de forma directa o indirecta.

Los resultados reafirman que el arribo de las SA intensificó los procesos históricos de concentración y profundizó la tendencia a la extranjerización de la tierra. Además, posibilitó el arribo de capitales financieros que han potenciado los procesos anteriormente mencionados, alejándose de los principios de redistribución de la tierra. Estos procesos sumados a la tendencia al alza del precio de la tierra incrementaron la dificultad de acceso a la tierra y, por tanto, son nuevos factores que consolidan la desigualdad social y la concentración. El contexto identificado tiene gran similitud con lo descrito por Kay (1998) y Borrás et al. (2007) quienes plantean que durante la “fiebre por la tierra” se registró una tendencia a que las políticas de redistribución de la tierra dejaran lugar a las políticas de reconcentración, lo cual ha generado un nuevo impulso para los procesos de contrarreforma agraria.

#### 4. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

El proceso de acaparamiento de tierras en Uruguay durante el siglo XXI fue apoyado por un rol activo del estado a través de un conjunto de leyes y reglamentaciones de orientación neoliberal que posibilitaron un proceso de transformación de la estructura agraria. Al igual que en el resto de la región, la estrategia de atracción de IED como mecanismo para impulsar el desarrollo de la economía, generó crecimiento económico del sector agropecuario, pero reprimizó la economía, y generó mayores niveles de desigualdad y pérdida de soberanía en el espacio agrario.

En el año 2007 se manifiesta en el estado uruguayo una tensión entre la limitación del accionar de las SA y su promoción, que finalmente se resuelve con una fuerte estrategia institucional para legitimar los procesos de acaparamiento y extranjerización, mediante la aprobación de excepciones para que las SA sean propietarias/titulares de tierras y/o explotaciones agrícolas. El resultado más visible de dicha estrategia es la aprobación de solicitudes a SA por una superficie que equivale al 40% de las tierras agrícolas. El rol del estado uruguayo, con reglamentaciones a medida para la atracción de capitales foráneos, asegura y confirma la legalidad de los procesos de acaparamiento, concentración y extranjerización de la tierra con la expansión de las SA sin limitaciones. Así, generó condiciones comparativamente favorables para las empresas transnacionales, ya que a diferencia de Argentina no se aplican retenciones impositivas y a

diferencia de Brasil no se registran conflictos territoriales por luchas sociales por la tierra.

Se registra una fuerte similitud entre las principales SA, donde sobresalen como características la fuerte orientación hacia la producción forestal y agrícola sojera, la presencia mayoritaria de capitales extrarregionales, la presencia de fondos de inversión y pensiones, y la presencia de inversiones indirectas por parte de estados extranjeros. Los resultados indican una tendencia creciente del agro uruguayo a ser concentrado, excluyente, extranjero y anónimo.

Las SA impulsan procesos de intensificación del uso del suelo que presionan al alza el precio de la tierra y consolidan transiciones agrarias unidireccionales promovidas por el modelo de latifundios “productivos”, que sustituye progresivamente a los latifundios extensivos tradicionales, consolidando una tendencia hacia un capitalismo agrario más diversificado y complejo. Estos patrones consolidan una territorialidad que impulsa procesos de contrarreforma agraria y que genera importantes interrogantes a futuro. A corto y mediano plazo debido a la absoluta dependencia de la dinámica del mercado internacional y la escasa capacidad del mercado interno de amortiguar variaciones, y a largo plazo debido a la sustentabilidad de los recursos naturales.

Esta nueva fase de los procesos de acaparamiento de tierras en Uruguay tiene como particularidad la velocidad y magnitud de las transformaciones, la presencia de nuevos agentes, y la amplitud territorial y diversidad de rubros. Adicionalmente y a diferencia de lo ocurrido en los siglos XIX y XX, esta nueva fase no se basa en la estrategia de pocas compañías particulares que operan de forma aislada, sino que es un proceso que integra la estrategia de un conjunto numeroso de empresas transnacionales alineadas.

Esta nueva fase, de todas maneras, es parte de un proceso histórico que continúa asumiendo a la desigualdad como un proceso natural y al rol de país productor de commodities como condición irreversible. El discurso modernizador de la lógica del agronegocio forma parte de un amplio consenso político, y es asumido por el estado uruguayo no sólo como válido sino como indiscutible a pesar de las evidencias contundentes de que generan mayor desigualdad y diferenciación social.

El acaparamiento de tierras en Uruguay responde a procesos que involucran a diversas entidades financieras y corporativas, privadas y públicas, que están vinculadas entre sí y con los estados donde se materializa el acaparamiento. En este contexto, emerge como interrogante si el vínculo entre las SA es de carácter coyuntural y se manifiesta en función de una tendencia global que organiza el accionar de las empresas del agronegocio y las encuentra en un lugar y momento dado, o si responde a una estrategia preestablecida y coordinada entre compañías. Relación que es necesario profundizar en futuras investigaciones.

En este trabajo se caracterizaron los procesos de concentración, extranjerización, intensificación y exclusión en los territorios rurales uruguayos. La velocidad de los cambios, la diversidad y la variabilidad en las estrategias empresariales exige avanzar en forma paralela e integrada por dos frentes. Por un lado, requiere un esfuerzo constante de actualización, sistematización y georreferenciación de la información de las SA, la que frecuentemente no se encuentra disponible y/o es de difícil acceso y, por otro lado, requiere avanzar en la consolidación de un esquema conceptual que oriente la reflexión teórica para interpretar esos datos y la mutación dinámica de las SA.

## NOTAS

- 1 “escenarios que desde el punto de vista político, económico y cultural fueron acondicionados a través de las ideas e infraestructuras para recibir y hacer eficaz la inversión extranjera directa” Achkar et al. (2008).
- 2 Procesamiento propio a partir de datos del MGAP.
- 3 Información recopilada por MGAP luego del pedido de excepción de las SA para compra/explotación/gestión de tierras y establecimientos agrícolas (Ley N.º 18.092-2007).
- 4 Resoluciones madre (RM): aprobación del pedido de una SA por primera vez. Resoluciones fictas (RF): aprobación automática pasada los 30 días del pedido de ampliación de tierras a adquirir/explotar por una SA con RM y que no ha cambiado su estructura societaria.
- 5 Procesamiento propio a partir de información oficial proporcionada por MGAP.
- 6 <https://www.infobanca.es/agriculture-investments-uruguay-sicav-sif-vp-fund-solutions-luxembourg-sa-fondo-de-inversion/>.
- 7 <https://www.bosquesdeluruguay.com/>.
- 8 <https://www.care.com.uy/>.
- 9 <https://www.fomento.com.uy/index.html>.
- 10 <https://www.care.com.uy>  
<https://www.agromeat.com/172830/uruguay-en-la-compra-de-tierras-entran-y-salen>.
- 11 <https://www.care.com.uy/>  
<https://uy.linkedin.com/company/bearing-agro-sa>  
<https://es.bearingagro.com/about>.
- 12 <https://www.bvm.com.uy>.
- 13 <https://www.upm.com/investors/share-information/top-50-registered-shareholders2/>.
- 14 Oyhançabal, G. and Narbondo, I. (2019).
- 15 <https://www.marketscreener.com/>.
- 16 <https://es.marketscreener.com/> y <https://www.bpumeat.com/>.
- 17 <https://es.marketscreener.com/cotizacion/accion/UPM-KYMMENE-OYJ-1412565/empresa/>  
[https://www.kanematsu.co.jp/en/ir/shareholder\\_stock/index.html](https://www.kanematsu.co.jp/en/ir/shareholder_stock/index.html).

## ADDITIONAL FILE

The additional file for this article can be found as follows:

- **Apéndice 1. Número y superficie de establecimientos agropecuarios en Uruguay, total y por estrato, entre 1908 y 2011.** Fuente: Censos agropecuarios MGAP-DIEA. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.575.s1>

## FUNDING INFORMATION

Ismael Díaz and Marcel Achkar were supported by the National Researchers System (SNI-ANII-Uruguay) and PEDECIBA -Geociencias.

## COMPETING INTERESTS

The authors have no competing interests to declare.

## AUTHOR AFFILIATIONS

**Ismael Díaz**  [orcid.org/0000-0003-3176-1753](https://orcid.org/0000-0003-3176-1753)

Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay

**Thiago Sum**  [orcid.org/0000-0003-3083-9344](https://orcid.org/0000-0003-3083-9344)

Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay

**Marcel Achkar**  [orcid.org/0000-0001-7082-8557](https://orcid.org/0000-0001-7082-8557)

Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay

## REFERENCES

- Achkar, M, Domínguez, A and Pesce, F.** 2008. *Agronegocios Ltda. Nuevas modalidades de colonialismo en el Cono Sur de América Latina*. Montevideo: REDES AT.
- Amesti, N and Costable, L.** 2020. Los dueños de todo. Extranjerización en las cadenas agrarias uruguayas. *Brecha*. 11 December. [online access at <https://brecha.com.uy/los-duenos-de-todo/> last accessed 10 April 2022].
- Astori, D.** 1984. *Principales Interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria-CIEDUR.
- Bianco, M, Díaz, I, Chiappe, M, Figueredo, S, Narbondo, I and Russi, E.** 2021. Dinámicas de la expansión agrícola en territorios uruguayos. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 6(12): 1–35.
- Borras, S, Jr., Kay, S and Lahiff, E.** 2007. *Market-led agrarian reform*. 1st ed. London: Routledge.
- Borras, S, Franco, JC, Gómez, S, Kay, C and Spoor, M.** 2012a. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4): 845–872. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.679931>
- Borras, S, Kay, C, Gómez, S and Wilkinson, J.** 2012b. Land grabbing and global capitalist accumulation: Key features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4): 402–416. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.745394>
- Borras, S, Mills, EN, Seufert, P, Backes, S, Fyfe, D, Herre, R and Michéle, L.** 2020. Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance. *Globalizations*, 17(4): 608–628. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1669384>
- Clapp, J.** 2019. The rise of financial investment and common ownership in global agrifood firms. *Review of International Political Economy*, 26(4): 604–629. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1597755>
- Davis, K, D’Odorico, P and Rulli, M.** 2014. Land grabbing: a preliminary quantification of economic impacts on rural livelihoods. *Population and Environment*, 36: 180–192. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11111-014-0215-2>
- Dell’Angelo, J, D’Odorico, P, Rulli, MC and Marchand, P.** 2017. The Tragedy of the Grabbed Commons: Coercion and Dispossession in the Global Land Rush. *World Development*, 92: 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.005>
- DIEA.** 2014. *Censo General Agropecuario. Resultados definitivos*. Montevideo: MGAP.
- DIEA.** 2020. *Anuario Estadístico Agropecuario 2020*. Montevideo: MGAP.
- Fairbairn, M.** 2014. ‘Like gold with yield’: evolving intersections between farmland and finance. *Journal of Peasant Studies*, 41(5): 777–795. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.873977>
- Fernandes, B, Welch, C and Goncalves, E.** 2010. Agrofuel policies in Brazil: paradigmatic and territorial disputes. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 793–819. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2010.512459>
- Fernández-Nion, C.** 2021. Estructura agraria y transformaciones territoriales: el caso de Río Negro, Uruguay (2000–2020). Unpublished thesis. Universidad de la República.
- Figueredo, S, Guibert, M and Arbeletche, P.** 2019. Ciclo sojero y estrategias de los actores de la producción agropecuaria en el litoral uruguayo. *EUTOPIA*, 16: 99–118. DOI: <https://doi.org/10.17141/eutopia.16.2019.4103>
- Galeano, L.** 2012. Paraguay and the expansion of Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4): 458–470. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.744301>
- Gazzano, I, Achkar, M and Díaz, I.** 2019. Agricultural Transformations in the Southern Cone of Latin America: Agricultural Intensification and Decrease of the Aboveground Net Primary Production, Uruguay’s Case. *Sustainability*, 11(24): 7011. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11247011>
- Gras, C and Sosa, A.** 2013. El Modelo de Negocios de Las Principales Megaempresas Agropecuarias. In: *El Agro Como Negocio: Producción, Sociedad y Territorios En La Globalización*, pp. 215–36.
- Gómez, S.** 2014. *The land market in Latin America and the Caribbean: concentration and foreignization*. Santiago de Chile: FAO.
- Hall, D.** 2013. Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab. *Third World Quarterly*, 34(9): 1582–1604. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843854>
- Harvey, D.** 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D.** 2010. *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kay, C.** 1998. ¿El Fin de la Reforma Agraria en América Latina? El Legado de la Reforma Agraria y el Asunto no Resuelto

- de la Tierra. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(4): 61–98. DOI: <https://doi.org/10.2307/3541332>
- LAND-MATRIX**. 2022. *Data*. Available online: <https://landmatrix.org/global/> (Last accessed on 17 March 2022).
- McMichael, P.** 2012. The land grab and corporate food regime restructuring. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4): 681–701. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.661369>
- McMichael, P.** 2020. Does China's 'going out' strategy prefigure a new food regime? *The Journal of Peasant Studies*, 47(1): 116–154. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1693368>
- MGAP**. 2020. *Resoluciones Ley No 18.092. Información accesible mediante solicitud*.
- MGAP**. 2022. *Catálogo de Datos Abierto*. 2022. <https://catalogodatos.gub.uy/organization/mgap> (Last accessed 20 April 2022).
- Moraes, M.** 2008. *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760–1970*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Moreda, T.** 2020. Large-Scale Land Acquisitions, State Authority and Indigenous Local Communities: Insights from Ethiopia. *Third World Quarterly*, 38(3): 698–716. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1191941>
- Ouma, S.** 2014. Situating global finance in the Land Rush Debate: A critical review. *Geoforum*, 57: 162–166. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.09.006>
- Oyhantçabal, G** and **Narbondio, I.** 2019. Land grabbing in Uruguay: new forms of land concentration. *Canadian Journal of Development Studies*, 40(2): 201–219. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2018.1524749>
- Oyhantçabal, G** and **Sanguinetti, M.** 2017. El agro en Uruguay: renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 48(189): 113–139. DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2017.189.56949>
- Pereira, L.** 2019. A Tríplice Aliança continua sendo um grande êxito: os regimes de controle do território paraguaio (1870–2019). Unpublished thesis (PhD). UNESP.
- Piñeiro, D.** 2002. Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo. *Sociologías*, 4(8): 206–219. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000200009>
- Piñeiro, D.** 2012. Land grabbing: Concentration and 'foreignisation' of land in Uruguay. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4): 471–489. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.746216>
- Piñeiro, D.** 2014. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. In: *Capitalismo, Tierra y Poder en América Latina (1982–2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. México, DF: CLACSO. pp.215–257.
- Piñeiro, D** and **Cardeillac, J.** 2017. The Frente Amplio and agrarian policy in Uruguay. *Journal of Agrarian Change*, 17(2): 365–380. DOI: <https://doi.org/10.1111/joac.12213>
- REDES\_AT**. 2012. *Agentes Empresariales del Agronegocio*. Montevideo: REDES AT.
- Sosa, A** and **Gras, C.** 2020. Network companies, land grabbing, and financialization in South America. *Globalizations*, 18(3): 482–497. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1794208>
- Svampa, M.** 2019. *Las Fronteras Del Neoextractivismo En América Latina*. Wetzlar: Bielefeld University Press.
- Urioste, M.** 2012. Concentration and "foreignisation" of land in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies*, 33: 439–457. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.743878>
- Wolford, W, Borras, SM, Jr., Hall, R, Scoones, I** and **White, B.** 2013. Governing global land deals: The role of the state in the rush for land. *Development and change*, 44(2): 189–210. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12017>
- Yang, B** and **He, J.** 2021. Global land grabbing: A critical review of case studies across the world. *Land*, 10(3): 324. DOI: <https://doi.org/10.3390/land10030324>

---

#### TO CITE THIS ARTICLE:

Díaz, I, Sum, T and Achkar, M. 2023. Territorialización de las Sociedades Anónimas (SA) en Uruguay: Acaparamiento y Extranjerización de Tierras. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 52(1): 88–102. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.575>

**Submitted:** 14 January 2023    **Accepted:** 31 August 2023    **Published:** 30 November 2023

#### COPYRIGHT:

© 2023 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

*Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* is a peer-reviewed open access journal published by Stockholm University Press.

