



# INFORME ANUAL 2023

Uruguay, noviembre 2024

OCAU | Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# INFORME ANUAL 2023

## Uruguay, noviembre 2024

OCAU | Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay

INFORME ANUAL 2023: Monitoreo de variables y dimensiones  
de la cuestión agraria del Uruguay

---

### **Autores/as principales**

**Francesca Repetto** | Universidad de la República | Centro Universitario Regional del Noreste

**Santiago Monteverde** | Universidad de la República | Facultad de Veterinaria

**Maximiliano Piedracueva** | Universidad de la República | Facultad de Veterinaria | Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio

**Gabriel Picos** | Universidad de la República | Facultad de Psicología

Fotografía de portada: Camilo dos Santos, 2023, La Diaria.

## Índice

1. Presentación .....	4
2. Introducción .....	5
3. Resultados: variables de seguimiento anual y periódico .....	18
4. Movimientos y organizaciones .....	30
5. Conclusiones y reflexiones .....	38
6. Referencias y fuentes .....	43

---

---

## 1. Presentación

El Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay (OCAU) es un grupo de trabajo multidisciplinario perteneciente a la Universidad de la República (Udelar), conformado por diversas unidades académicas de distintos servicios. Su propósito es abordar, desde una mirada crítica y multidimensional, la descripción y el análisis del cambio agrario en el Uruguay reciente, estimulando a la reflexión del conjunto de la sociedad agraria uruguaya.

Se entiende que son constituyentes de la cuestión agraria las diversas formas de uso y desuso del trabajo humano, así como las luchas y los movimientos sociales que buscan desplegar en los territorios agrarios un marco de estrategias para la sostenibilidad de la vida. También implica relaciones sociales que se producen entre las diversas situaciones de desigualdad y contradicción respecto al acceso, disposición y reproducción de los bienes comunes.

Es en este marco conceptual que el presente informe pretende abordar los aspectos relevantes que han ocurrido durante el año 2023, en función de las categorías más sensibles a los cambios agrarios: mercado de tierra; composición social del trabajo y el empleo; capital constante; mercancías agrarias; discursos de movimientos socioterritoriales. El seguimiento de estas variables se realiza anualmente a partir de información secundaria generada en su mayoría por organismos públicos del Estado uruguayo.

En el caso del mercado de tierras se usó información de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DIEA-MGAP), de la Dirección General de Catastro y el Instituto Nacional de Colonización. En el caso de los datos de trabajo y empleo se recurrió al boletín estadístico del Banco de Previsión Social (BPS, 2023) y el anuario estadístico del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023).

Para el caso del capital constante se tomó información del instituto Uruguay XXI (2023, 2024); del Banco Central del Uruguay (2023) y de la Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP (DIGESA, MGAP, 2023). Finalmente, en el caso de las mercancías agrarias se usaron datos de exportaciones e importaciones brindadas por el instituto Uruguay XXI (Uruguay XXI, 2024).

La información sobre los movimientos socioterritoriales fue generada por el equipo del OCAU<sup>1</sup> mediante entrevistas con representantes de las siguientes organizaciones: Comisión Nacional de Fomento Rural, Red de Semillas Nativas y Criollas, Red de Agroecología del Uruguay, Asociación de Funcionarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Asociación de Funcionarios del Instituto Nacional de Colonización, Asamblea por el Agua y Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay y Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay.

---

1 Francesca Repetto, Rodrigo García y Verónica Echebarne

---

## 2. Introducción

### 2.1 Contexto internacional

El año 2023 marcó un punto de inflexión en varios aspectos globales. Tras el fin de la emergencia por Covid-19, el mundo continúa lidiando con las secuelas de la pandemia, mientras enfrenta nuevos desafíos. La población mundial sigue creciendo, con India superando a China como el país más poblado del mundo, al tiempo que este último baja su población por segundo año consecutivo.

Eventos como la guerra en Ucrania, sequías e inundaciones en diversas regiones y disrupciones en las cadenas de suministro mantienen elevados los precios de los alimentos, dificultando el acceso a la comida. En 2023, el hambre, medida por la prevalencia de la subalimentación, seguía afectando al 9,1% de la población mundial (en torno a 700.000.000 de personas), frente al 7,5% de 2019 (FAO, 2024).

La Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations (en español: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2024b) señala que los efectos persistentes de la pandemia de Covid-19, junto con otras crisis como el cambio climático y los conflictos armados, tienen repercusiones generalizadas en todas las dimensiones de la Agenda 2030, incluidas la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el medio ambiente. Los avances logrados en las dos últimas décadas se estancaron y, en algunos casos, incluso se continúan revirtiendo aún pasada la pandemia.

#### Disputas geopolíticas

El nuevo contexto internacional, que se viene gestando hace algunos años, continúa profundizando las diferencias entre un bloque liderado por Estados Unidos, seguido de la Unión Europea (UE) y el G7, y otro, integrado por quienes abogan por “un mundo multipolar” con China y Rusia a la cabeza, seguidos del resto de los BRICS. La disputa es en varios frentes: político, económico, cultural y militar. Continúa la guerra en Ucrania, las tensiones en Taiwán y otros sitios. Pero el acontecimiento más estremecedor del año fue la escalada del conflicto en Gaza, que desató un fuerte repudio mundial al castigo colectivo.

Los BRICS continúan con un proceso de descolonización y desacople del sistema monetario internacional, reafirmando en su XV Cumbre el compromiso con el multilateralismo, expresando preocupación por las sanciones unilaterales y sus efectos negativos para los países en desarrollo (DSN, 2023). Además, invitaron a Argentina, Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía a convertirse en miembros plenos a partir de 2024 (entran todos, excepto Argentina).

Por otro lado, pero en la misma línea, la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en julio incorporó a Irán como miembro, extendiendo su influencia a casi la mitad de la población mundial y más del 30% del PIB global. El epicentro mundial continúa virando para Asia, donde India presidió la OCS y el G20, organizando sus cumbres en julio

y septiembre. Pekín, en octubre, organizó el III Foro de la Franja y la Ruta con participación de países asiáticos y del banco de los BRICS, todo prácticamente sin la presencia de países latinoamericanos.

A modo de contraste, mientras en octubre China celebró los 10 años de las Rutas de la Seda, firmando acuerdos millonarios de cooperación, Biden solicitó al Congreso de EE.UU. un paquete de 100.000.000.000 de dólares para la guerra en Ucrania, Israel y Taiwán, marcando un contraste significativo en las prioridades. Lo que deja en claro los objetivos y el cambio de paradigma de las guerras eternas desde EEUU a un mundo multipolar desde Asia.

### **Mientras que a nivel regional...**

El año arranca en Latinoamérica con la asunción de Lula en Brasil y el intento de golpe de Estado a los pocos días. Seguidores del expresidente Jair Bolsonaro irrumpieron en la sede de los poderes públicos en Brasilia con el propósito de asaltar el gobierno. Pese a este inicio, la administración de Lula anunció en abril de 2023 la demarcación de las primeras tierras indígenas desde 2018, una victoria para los pueblos tradicionales, que poco a poco vuelven a recuperar sus derechos.

Además, reactivó los programas de asentamiento de familias campesinas y buscó fortalecer la agricultura familiar. Pero la violencia en el campo, con conflictos entre campesinos, indígenas y grandes propietarios de tierras, sigue siendo un problema grave. En Colombia, se reactivó la reforma agraria, con la aprobación del Congreso del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el presidente Gustavo Petro. El mismo promueve la producción agropecuaria sostenible y la implementación de una Reforma Agraria Integral, incluyendo el acceso de mujeres a la tierra.

Los países latinoamericanos no tienen una postura uniforme sobre su inclinación hacia los BRICS o a Estados Unidos, depende de las prioridades y estrategias individuales de cada país. La región busca diversificar sus relaciones para maximizar sus beneficios económicos y políticos. En el marco de la falta de una postura común a nivel regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebró una cumbre con la UE (la cual tiene una tensa relación con Asia y África), enmarcada en la estrategia de inversiones Global Gateway y la Ley de Materias Primas Críticas de la UE. En la búsqueda de alianzas de este lado del atlántico, Europa plantea inversiones de 45.000.000.000 de euros en Latinoamérica y el Caribe para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en los próximos años.

Ya sobre fin de año, en noviembre Bolivia es admitida como miembro pleno del MERCOSUR. Mientras en Chile fracasó el segundo intento por sancionar una Constitución que permitiera dejar atrás la de 1980. La propuesta de nueva Carta Magna incluía una serie de derechos y principios relacionados con la protección del medio ambiente, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción del desarrollo sustentable. Aunque esta segunda propuesta fue más moderada y se distanció de varios de los elementos más progresistas y transformadores que habían caracterizado la primera propuesta de 2022. Para terminar el año, hay que marcar un gran cambio, el triunfo electoral del ultraderechista Javier Milei en Argentina, con propuestas de políticas neoliberales.

## Cambios en la economía global

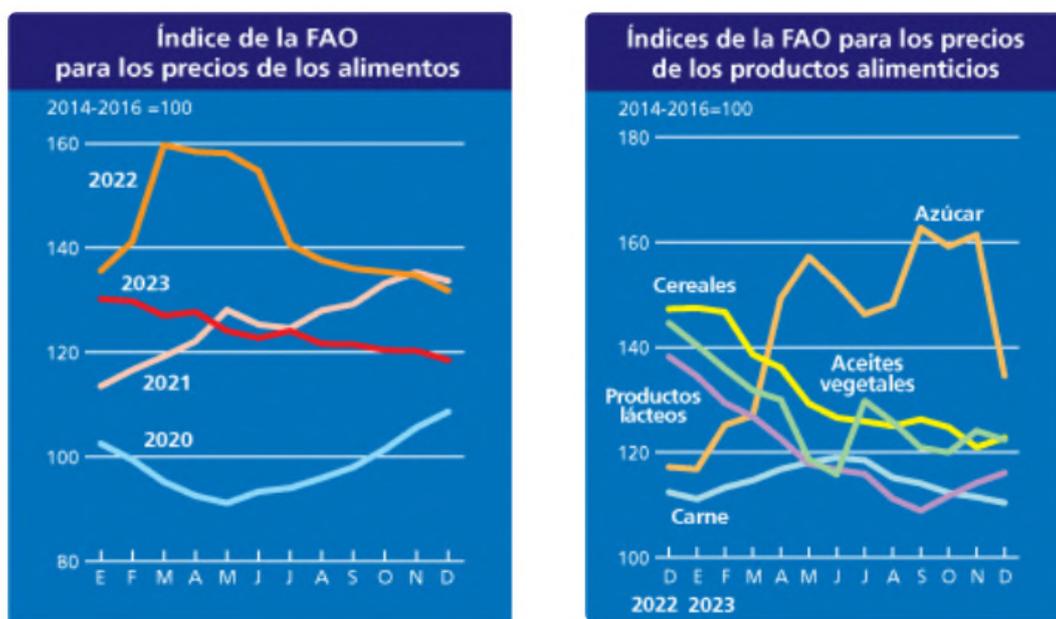
En términos económicos el año comenzó con una crisis financiera bancaria en Estados Unidos, marcada por el cierre del Silicon Valley Bank, que se extendió a algunos bancos en Europa antes de ser controlada. En agosto, la agencia calificadora Fitch Ratings rebajó la calificación de riesgo emisor de largo plazo de Estados Unidos de 'AAA' a 'AA+'. Mientras las tasas de interés continuaron altas a nivel global durante todo 2023.

Estados Unidos y Europa impulsaron sanciones y restricciones a mercados de bienes de doble uso (civil y militar) debido a la guerra con Rusia (y China), lo que generó distorsiones. China, en respuesta, intensificó sus esfuerzos para separarse de la influencia estadounidense. Las sanciones tienen efectos en varios frentes, el yuan superó al dólar en pagos transfronterizos dentro de China, acelerando la desdolarización en el comercio mundial.

En términos de paridad de poder adquisitivo, los BRICS superaron al G7, representando una mayor parte del PIB mundial (Banco de Francia, 2024). Cinco países asiáticos, incluyendo Rusia (China, Japón, India, Indonesia), están entre las 10 economías más grandes del mundo, subrayando la importancia del G20 como foro internacional.

En relación a la demanda internacional de alimentos, se debilitó y los precios internacionales de alimentos disminuyeron sustancialmente, especialmente los lácteos y cereales, después de un 2022 récord para cereales y carne (figura 1). El índice de precios de la carne de la FAO se redujo un 3,5% en 2023 debido al aumento de las disponibilidades exportables y la menor demanda de los principales importadores de carne (FAO, 2024c).

Figura 1. Índice de precios de la FAO para productos alimenticios (2014-2016=100). Índice promedio 2020, 2021, 2022 y 2023 (izquierda); Índice por categoría 2023 (derecha)



Fuente: FAO, 2024c

## Otros acontecimientos que marcaron el año

La Organización Meteorológica Mundial confirmó que la temperatura global alcanzó niveles récord debido a la combinación de El Niño y el cambio climático, lo que afectó gravemente la producción agrícola y ganadera en el Cono Sur, exacerbando pérdidas económicas y tensiones sociales. El Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam) (en español: Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre) publicó un informe sobre la desigualdad climática, donde se plantea que el 1% más rico de la población mundial generó la misma cantidad de emisiones de carbono que los 5.000.000.000 de personas más pobres (Khalfan et al., 2023).

Frente a esta crisis, las respuestas fueron variadas. Europa impulsó su “Pacto Verde”, implementando reformas en la Política Agrícola Común (PAC) para cumplir los objetivos de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad. Además, presentó el Plan Industrial Green Deal para mejorar la competitividad de la industria neta cero y acelerar la transición hacia la neutralidad climática. La UE también apoyó el plan holandés de cerrar establecimientos agropecuarios para reducir la contaminación por nitrógeno, ofreciendo compensaciones a quienes cierran voluntariamente.

Las reacciones en Latinoamérica frente a la crisis climática y las políticas ambientales variaron en función de los contextos nacionales y regionales, con una gran cantidad de protestas y movilizaciones sociales. Un acontecimiento a resaltar fue que, en Ecuador, se llevó a cabo el canje de deuda externa por naturaleza más grande de la historia, reduciendo aproximadamente 1.000.000.000 de dólares en su saldo de obligaciones y destinando los fondos ahorrados a la conservación de las islas Galápagos. El canje recibió atención internacional y fue presentado como un modelo innovador. Sin embargo, también generó debates sobre sus posibles implicaciones para la soberanía nacional y la privatización encubierta de recursos naturales. En términos similares el Gobierno de Uruguay y el Banco Mundial acordaron un préstamo multilateral de USD 350.000.000 que premiará con una reducción en la tasa de interés el cumplimiento de metas climáticas asociadas a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París.

Dirigido a apoyar el programa de reformas para impulsar una economía más sostenible y un crecimiento sólido y resiliente, el Préstamo para Políticas de Desarrollo y de Implementación de Reformas, podría tener una reducción de hasta USD 12.500.000 en sus intereses si Uruguay logra una disminución verificable en la intensidad de las emisiones de gas metano del sector ganadero (Banco Mundial, 2023).

Otro de los acontecimientos relevantes fue el brote de influenza aviar (A-H5), que afectó al menos a 17 países en Latinoamérica, incluido Uruguay. La influenza aviar provocó la muerte masiva de aves silvestres en diversas regiones, afectando gravemente a las poblaciones de especies autóctonas y migratorias. La pérdida de aves silvestres alteró los ecosistemas locales y generó preocupaciones sobre la biodiversidad y el equilibrio ecológico. En el ámbito de la producción avícola, el brote causó una disminución notable en la producción de carne y huevos, debido al sacrificio preventivo de aves infectadas para contener la propagación del virus.

## 2.2 Contexto nacional

En Uruguay, el año 2023 estuvo signado por la crisis hídrica nacional, que impactó no solo al sector productivo, sino a la sociedad en general. El abordaje de la crisis tendrá su atención específica, por lo que en este contexto nacional señalaremos algunos de los principales indicadores, principalmente económicos, que nos permiten una aproximación al contexto del país durante el pasado año.

En 2023 se publicaron algunos datos preliminares del Censo Nacional de Hogares, población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística. El organismo oficial publicó unos pocos indicadores en su sitio web, entre ellos, el que muestra un aumento de la población del país en un 1%, crecimiento que se explica por la sostenida inmigración recibida por Uruguay. Junto con ese dato el INE también publica que la población que reside en el medio rural disminuyó en términos porcentuales, pasando de un 5% del total en 2011 a un 4% del total en 2023 (INE 2024).

En términos económicos seleccionamos algunos de los principales indicadores que sirven como reflejo del estado de situación de la economía nacional durante el año 2023.

A partir del año 2020, la economía nacional mantuvo tasas de crecimiento positivas a distintos niveles, sin embargo, y explicado en parte por la crisis hídrica, la tasa de crecimiento del año 2023 fue menor a la esperada y la variación interanual fue relativamente baja. Aun así, la variación anual fue positiva, de 0,6% anual (Figura 2).

Si bien el sector agropecuario, pesca y minería mantuvo una tasa de variación positiva con relación al año 2022, su participación en el total del PBI disminuyó, ya que pasó de un 7,4% en 2022 a un 5,8% en el año 2023 (Banco Central del Uruguay, 2023).

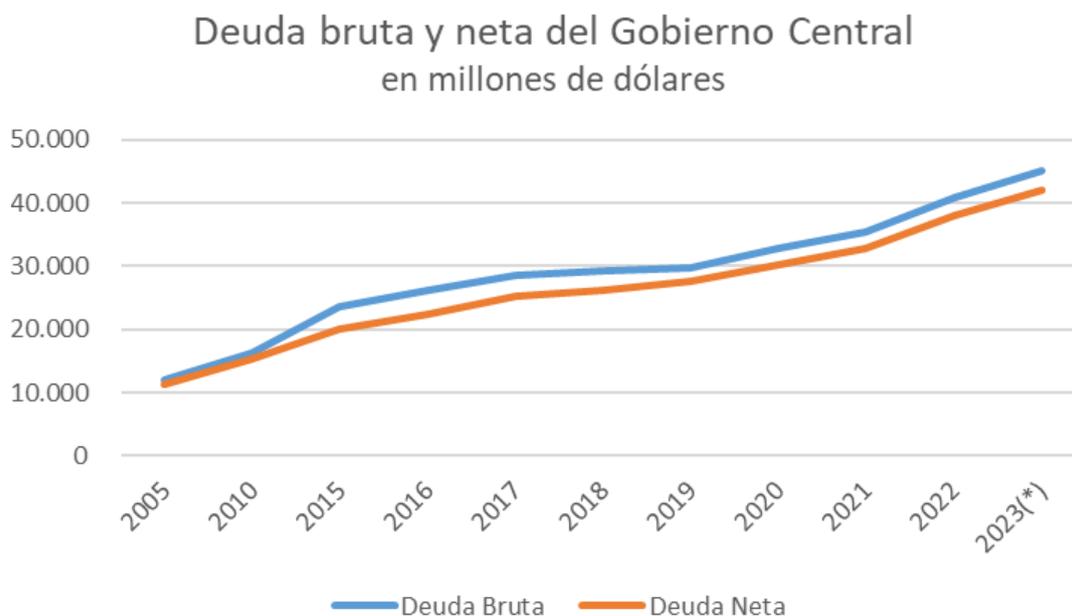
Figura 2. Variación porcentual interanual



Fuente: Elaboración OCAU en base a Expansión (2024)

Este período de crecimiento fue también acompañado por un aumento en el déficit fiscal y del nivel de endeudamiento del gobierno central. En el año 2023 el déficit fiscal fue de un 3,6% del PBI, 0.2 puntos porcentuales por encima del resultado fiscal del año 2022 (Uruguay XXI, 2024c) y como puede observarse en la figura 3, el nivel de endeudamiento tanto en términos de deuda bruta como de deuda neta, también fue aumentando.

Figura 3. Deuda bruta y neta del Gobierno Central (millones de dólares).



Fuente: MEF, Unidad de Gestión de Deuda, 2024.

La economía global creció, se mantuvo el nivel de déficit fiscal y aumentó el endeudamiento público, no obstante, se mantuvo el nivel de pobreza y aumentó levemente la desigualdad en la distribución del ingreso con relación al año 2022. La brecha de pobreza y la severidad de la pobreza mantuvieron el mismo guarismo en 2022 y en 2023, 1,6 y 0,6 respectivamente. Sin embargo, la diferencia entre quienes ganan menos y quienes ganan más en el Uruguay pasó de 11,6 a 11,7 en 2023, es decir, que la persona que gana más en el país gana 11,7 veces más que el decil de menores ingresos. Este dato se corresponde también con un aumento del índice de Gini, que pasó de 0,38 en el 2022 a 0,39 en el 2023. “La pobreza en personas en 2023 se ubicó en 10,1% y alcanzó el 7% de los hogares. En 2022 estas cifras fueron de 9,9% y 6,9%, respectivamente” (MEF, 2024b).

Un dato positivo del año 2023 es el aumento de la participación de la masa salarial en el PBI. En el año 2022 la participación del salario en el PBI fue de 46%, es decir, que más de la mitad de la riqueza del país correspondía al capital. En el año 2023 la masa salarial en el PBI alcanzó un 49,9% (MEF, 2024b). Este dato, a su vez, fue acompañado de un aumento en la tasa de desempleo entre el año 2022 y el año 2023, pasando de un 7,9% a un 8,3% (Uruguay XXI, 2024c)

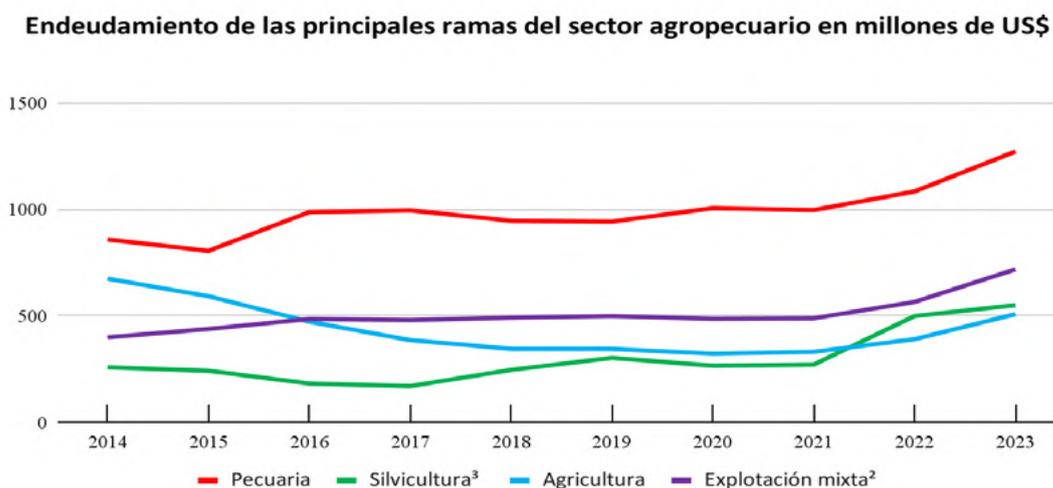
En una economía que crecía, aunque en bajos valores, en un año agrícola que había alcanzado niveles récord como lo fue el 2022, pero también en una economía desigual y que no

lograba revertir los indicadores de pobreza, en el 2023 se instaló de forma más severa la sequía agronómica (iniciada en 2020). Según las estimaciones realizadas por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) (MGAP, 2023) el costo directo de la sequía sobre la producción agropecuaria en el país fue de US \$1.883.000.000. Según el informe de rendición de cuentas 2023 del MEF, el gasto directo del gobierno para mitigar los impactos de la sequía en el sector fue de US \$47.000.000 (MEF, 2024b).

“En términos históricos, las pérdidas brutas directas estimadas en la fase primaria agropecuaria son las mayores de las últimas tres décadas: representan un 3% del PIB nacional y casi un 39% del valor agregado agropecuario” (MEF, 2024). Las pérdidas estimadas se distribuyen de forma heterogénea entre los diferentes rubros, donde destaca la agricultura de secano, que explicaría el 58% del total de las pérdidas, seguida por la ganadería de carne, que representaría un 15%. En tercer lugar se ubica la forestación (a través de una estimación de la merma en el crecimiento esperado de los árboles), en cuarto lugar se ubican la lechería y la pérdida de praderas sembradas, ambas explicando un 7% del total de las pérdidas ocasionadas por la sequía (MGAP, 2023).

El impacto de la sequía, por tanto, debe leerse también junto a otros indicadores. Ya mostramos que el PBI del sector en el año 2023 fue menor al del año 2022 y que su participación en el PBI total también disminuyó. Como veremos más adelante, las exportaciones del sector también disminuyeron, principalmente las de soja. Junto a ello, la figura 4 nos muestra la situación actual del endeudamiento privado del sector por rama, donde se aprecia una tendencia al aumento desde el año 2021, con un pico de crecimiento desde principios del año 2022.

Figura 4. Endeudamiento de las principales ramas del sector agropecuario (millones de dólares).



Fuente: DIEA, 2024

A pesar de esta coyuntura de pérdida, las perspectivas en relación a 2024 destacaron varias noticias vinculadas al gran capital. Dos de ellas, ponen sobre el debate los procesos de concentración cada vez mayores que se dan en los dos sectores fuertes de la economía agropecuaria en nuestro país: la cadena cárnica y la forestación.

## **(Intento de) Compra de activos de Marfrig por parte de Minerva Foods**

En agosto de 2023 se anunció por parte de la empresa Minerva Foods, de capitales brasileños y saudíes, la intención de compra de 16 frigoríficos de la empresa Marfrig por más de 1.500.000.000 de dólares; tres de esos 16 frigoríficos están instalados en Uruguay<sup>2</sup>. Esta posible adquisición se sumaría a la realizada en septiembre de ese mismo año, de BPU Meat (en Durazno), por 40.000.000 de dólares. Esto encendió las alarmas en el sector ganadero, ya que de concretarse la misma, Minerva Foods pasaría a tener el 43% de la faena en Uruguay.

Si bien la compra por el momento fue rechazada por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia del MEF (se expidió en mayo de 2024), Minerva Foods estaría ratificando su interés en realizar la operación, aunque fuera en forma parcial<sup>3</sup>. El informe da cuenta del estado de situación del mercado cárnico: tanto Minerva como Marfrig tienen el 26,5% de la faena total del país. Otro 20% está en las manos de Grupo Pando y Frigorífico Las Piedras. Esto nos habla de una industria fuertemente concentrada y altamente transnacionalizada, donde, además, los capitalistas brasileños se presentan como un gran dominador de la faena de carne a escala planetaria.

## **Montes del Plata amplía su cartera de tierras**

Finalizando el año, cuando diciembre comenzaba a despuntar, la empresa Montes del Plata se presentó ante la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia con la intención de tener la autorización para adquirir las acciones de 4 empresas: Taurion SA, Montes Fresnos SA, Taurion Asociación Agraria de Responsabilidad Limitada, y Montes Fresnos Asociación Agraria de Responsabilidad Limitada. Esta compra autorizada (MEF, 2024) implicaría para Montes del Plata la adquisición de 32.000 hectáreas en los departamentos de Durazno, Florida, Lavalleja, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo, 20.000 de las cuales ya se encontrarían con plantaciones de eucaliptos para la industria de celulosa.

Esta operación fue autorizada en febrero de 2024, con lo que Montes del Plata pudo aumentar en un 20% la superficie dedicada a sus plantaciones forestales, pasando de 160 a 190 mil has. aproximadamente. Si bien estas plantaciones ya estaban comprometidas a Montes del Plata, lo que no cambia la ecuación del procesamiento de esta materia prima en relación a su principal competidor (UPM), si le permite a esta empresa el irse consolidando en un segundo lugar del oligopolio existente en el sector forestal.

---

2 <https://www.theagribiz.com/empresas/frigorificos/minerva-compra-ativos-da-marfrig-por-r-75-bi/> Los frigoríficos serían: Colonia, La Caballada (Salto), e Inaler (San José). Marfrig mantendría la propiedad de Frigorífico Tacuarembó.

3 Nota de prensa, Ambito del 31 de mayo 2024 <https://www.ambito.com/uruguay/minerva-lanza-su-propuesta-reflotar-la-fallida-compra-frigorificos-marfrig-n6007972>

## 2.2.1 Agua dulce, agua salá, por agua vienen... por agua se instalan<sup>4</sup>

### La gota que no cae

El año 2023 será recordado por los impactos de una sequía histórica en el país, tanto por su extensión (tres años), su intensidad, como por sus efectos. Habría que remontarse a finales de siglo XIX para que el principal asentamiento humano de este territorio, Montevideo, se viera afectado por fenómenos de salinidad, o a la década del 40 del siglo XX, para el riesgo de quedarse sin la disponibilidad de agua bebible para consumo humano por cuestiones de sequía (Ríos, 2018 y 2021). Durante el año 2023, la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE) se vio en la necesidad de solicitar una excepción al Ministerio de Salud Pública con relación al nivel de cloruro y sodio en el agua distribuida por el organismo. Esta medida llevó a que por ejemplo, el Ministro de Ambiente afirmara que el agua distribuida por OSE no era potable aunque podría considerarse bebible y consumible<sup>5</sup>.



Foto: Ernesto Ryan (La Diaria, 30 de diciembre de 2023). Sequía en el Río Santa Lucía

En octubre de 2022 se declara la emergencia agropecuaria, abarcando a todo el territorio nacional y durante todo el año 2023. El 19 de junio de 2023 se declara la emergencia hídrica, finalizando la misma el 17 de enero de 2024. El verano de 2023 se caracterizó por una importante presencia y uso de las maquinarias de las Intendencias y del Ministerio de

---

4 Adaptación del estribillo de la canción “Agua dulce, agua salá” (1995), compuesta por F. Estefano Salgado / Donato Poveda / Hal S. Batt, y popularizada por el cantante Julio Iglesias.

5 <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/ministro-de-ambiente-dijo-que-agua-de-ose-no-es-potable-pero-es-bebible-y-recibio-criticas-desde-la-coalicion-y-oposicion/#:~:text=El%20agua%20de%20OSE%20%E2%80%99Ces,siguen%20siendo%20aptas%20para%20consumo%E2%80%99D.>

Defensa para la ampliación de tajamares, y la realización de pozos, que de todas maneras no vieron durante el año la posibilidad de recuperarse. La OPYPA estima que el impacto bruto directo de la sequía sobre las actividades agropecuarias entre 2022 y 2023 totaliza 1.883.000.000 de dólares y representa 3% del PIB nacional y casi 39% del valor agregado agropecuario (Cortelezzi y col., 2023).

Este elemento de coyuntura, potenció discusiones ya instaladas con anterioridad en relación al acceso al saneamiento en diferentes puntos de nuestro país, así como el de la producción de agua potable para consumo humano para el área metropolitana (Montevideo y Canelones principalmente).

### **Universalización del Saneamiento en Uruguay**

Una de las últimas acciones del gobierno progresista de Tabaré Vázquez, fue la aprobación en febrero de 2020 de un Plan Nacional de Saneamiento, con la finalidad de llegar a la universalización del acceso para 2030. Presentado inicialmente como una inversión de 1.200.000.000 de dólares, se planteaba la realización de obras para que el 40% de la población en el Uruguay que hoy no accede al mismo pudiera hacerlo al final de la década. Evidentemente, este Plan quedó en lo declarativo, ya que el cambio de fuerzas políticas en la conducción del gobierno al mes siguiente, abría una etapa de revisión para con este compromiso de inversión pública.

Sin embargo, en enero de 2021, “un consorcio integrado por las empresas SACEEM, CIEMSA, TEYMA y FAST presentaron a OSE un proyecto para extender la cobertura del saneamiento en el interior de nuestro país al 88% con impacto en la calidad de vida de 560 mil personas, con intervención en 120 localidades y una inversión de USD 1.000.000.000 (1.000.000.000 de dólares de Estados Unidos de América). Esta iniciativa fue aceptada por OSE el 30 de junio de 2021, lo que dio inicio a los estudios de factibilidad” (Comisión Hacienda, 2023).

La novedad para 2023, es que, en noviembre, se aprobó la realización de una licitación para las obras de universalización del saneamiento en el interior del país, aunque las mismas solo llegarían al objetivo de proporcionar el 70% de la cobertura del acceso en el interior (hoy es de 48%). En principio, el principal foco de atención de este proyecto tiene que ver con que estas nuevas redes cumplan los requerimientos ambientales que el tratamiento de aguas necesita y no se transformen en nuevas problemáticas en relación a los cursos de aguas afectados.

Pero, de todas formas, no hay que olvidar que la idea inicial de esta propuesta incluía una posible gestión del saneamiento por parte del consorcio proponente, cosa que finalmente no se concretó. Y que tres de las cuatro empresas que conforman el consorcio impulsor de la propuesta (SACEEM, CIEMSA y FAST), integran también, junto a BERKES SA, el consorcio Aguas de Montevideo, al que en agosto de 2023 se le adjudicó las obras del llamado Proyecto Neptuno. Por lo tanto, las alertas en relación a la futura gestión del saneamiento no deberían apagarse.

### **Proyecto Neptuno / Arazatí**

Las dificultades de acceso al agua potable en la zona sur del país, hicieron que en 2022 cobrara mayor fuerza un proyecto presentado por el consorcio Aguas de Montevideo en 2020; el proyecto “Neptuno - Mejora de la Cantidad y Calidad del Agua del Área Metropolitana de Montevideo”, a realizarse en el Balneario Arazatí, en San José. El proyecto fue licitado y adjudicado durante 2023 (a la corporación proponente), con la intención de iniciar las obras durante 2024.



OSE. Fotografía por Camilo dos Santos, La Diaria.

Esta iniciativa es resistida por distintas organizaciones sociales, entre las que se destaca la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida. Los motivos de esta oposición se basan en que no queda claro que el proyecto aporte una solución acorde al monto de la inversión requerida. Además, implica una privatización de la gestión del agua (prohibida por el artículo 47 de la Constitución), afecta directamente a productores rurales de la zona, expulsándolos del territorio y poniendo en riesgo su continuidad, así como se visibilizan múltiples problemáticas ambientales asociadas a esta propuesta.

El proyecto tiene un costo de 250.000.000 de dólares, y OSE, a partir de esta tercerización, pagará, por la obra, 45.600.000 anuales durante 17 años y medio y, por la gestión privada de la operación, 5.000.000 más, totalizando 890.000.000 de dólares en 20 años. (Bacchetta, 2023).

### **Otras luces naranjas**

La puesta en funcionamiento de la planta de UPM en Pueblo Centenario confirmó algunas de las advertencias planteadas por las organizaciones sociales sobre los posibles impactos

ambientales derivados de la instalación de la pastera. Iniciada la actividad en abril de 2023, a lo largo del año se produjeron dos derrames de consideración. En agosto, 1.000.000 de litros de soda cáustica se filtraron desde una pileta. La misma terminó en las aguas del arroyo Sauce, lo que derivó en una importante afectación de la fauna acuática y la flora asociada a ese curso de agua; hecho que incluso puede calificarse de ecocidio (Méndez, 2023). En noviembre, un segundo derrame, esta vez de pulpa de celulosa en proceso de blanqueo. Si bien en este caso el derrame afectó la parte interna de la fábrica, se sabe que después de la limpieza se acumularon 250 toneladas de pulpa seca.

Para finalizar, durante 2023 se dio a conocer el posible establecimiento de otros emprendimientos que también se volvieron puntos de disputa en relación al uso y la gestión del agua. Estos son la instalación de un data center por parte de la multinacional Google, que ya confirmó durante el 2024, así como los que tienen que ver con la producción de hidrógeno verde. Sobre esto último hablaremos en detalle en el próximo capítulo del informe.

## **2.2.2 Hidrógeno Verde en Uruguay**

Durante el año 2023 el gobierno nacional presentó la versión final de la Hoja de Ruta para el Hidrógeno Verde (H2V) en Uruguay (MIEM, 2023). Allí se plantean las metas de transición energética, basadas en la descarbonización y en la producción de hidrógeno verde y sus derivados. Aunque se plantea como una apuesta a la generación de miles de empleos y a la producción de combustible no contaminante, varios colectivos y organizaciones sociales en el territorio vienen denunciando y haciendo pública una serie de contradicciones y peligros asociados a la cadena productiva de este combustible.

Durante 2023 existían ya cuatro proyectos de plantas de producción de hidrógeno verde y derivados. Por un lado, los proyectos Kahiros (Fray Bentos, Río Negro), de la extranjera Ventus y las nacionales Hyundai-Fidocar y Fraylog y el proyecto “piloto” H24U (Pueblo Centenario, Durazno), de las empresas Saceem y Grupo CIR, ganador del Fondo Sectorial de Hidrógeno Verde del MIEM, LATU y ANII en 2023. H24U recibirá USD 10.000.000 no reembolsables a través del Fondo. Ambos proyectos están planteados para la producción de combustible para camiones de carga forestal.

Por otro lado, están anunciados dos proyectos que han suscitado mayores discusiones y movilización social, debido a la envergadura de los mismos, los posibles impactos socioambientales en las zonas de influencia, así como el hecho de que el combustible será destinado para exportación. Estos son el Proyecto Tambor, de la empresa alemana Enertrag (Belasay SA) y la nacional SEG Ingeniería, que planea construir una planta en la localidad de Tambores, en el límite entre Tacuarembó y Paysandú.

El segundo proyecto es de la chilena Highly Innovative Fuels Global (HIF Global), junto a la japonesa Idemitsu Kosan, que busca instalarse en el departamento de Paysandú, junto a la planta de producción de ALUR. Este proyecto fue seleccionado en 2023 como adjudicatario para la realización del estudio de factibilidad a partir de una convocatoria del Directorio de ANCAP y en enero de 2024 firmaron un memorándum de acuerdo con el gobierno nacional. Tanto el proyecto Tambor como el de HIF se encuentran realizando los estudios de impacto ambiental, no habiendo sido publicados hasta la realización de este informe.

## Proyecto Tambor

Según la información disponible, el Proyecto Tambor producirá cerca de 15.000 toneladas de hidrógeno verde convertido en e-metanol. Incluye la instalación de una planta industrial química de producción de hidrógeno verde y de metanol en un espacio de 100 hectáreas, un Parque Eólico de 33 molinos y un parque solar fotovoltaico de 500 hectáreas. La comunidad de influencia - Tambores, Piedra Sola, Valle Edén, Los Rosanos, Rincón de la Aldea y zonas rurales, recibieron la noticia en junio de 2022 por medio del periódico El Avisador. El medio, que no tiene llegada a dichas localidades, daba la noticia de la convocatoria de la Intendencia Departamental de Tacuarembó para una audiencia pública como paso previo de la recategorización del suelo del padrón 10317, pasando de rural a industrial, donde se instalaría la planta.

Es a partir de allí, y en especial entre 2023 y el presente, que grupos de vecinos pasan a movilizarse. Uno de ellos, el grupo Agua es Vida, presentó un recurso de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ), alegando que el decreto de la Intendencia violaba sus derechos a la protección del medioambiente y a la participación informada. A partir de allí un grupo interdisciplinario de la Udelar<sup>6</sup> pasa a acompañar a los vecinos, mediante la organización de espacios colaborativos de discusión que promuevan el acceso a la información por parte de los pobladores.

Este proyecto, sin embargo, obtuvo la categorización C del Ministerio de Ambiente, que “Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención o mitigación”<sup>7</sup>. En los conversatorios realizados, surgieron inquietudes respecto a qué impactos ambientales tendría el proyecto, cuál será su consumo de agua y cómo eso afectará la disponibilidad en la región, además de preocupaciones relativas a la oferta laboral e impactos sociales.

## Planta HIF

También preocupa de estos proyectos la utilización de fuentes de agua dulce para la producción de combustible. En particular, la planta de HIF se espera que produzca unos 256 millones de litros al año de combustible, surgidos de la mezcla de 100.000 toneladas de hidrógeno verde y 710.000 toneladas de CO<sub>2</sub> capturados en la combustión de biomasa, provenientes de la planta de ALUR. De acuerdo al MIEM (2023b), se precisan entre 27 y 48 litros de agua para producir un kilo de hidrógeno, dependiendo de la fuente y la tecnología utilizada. Por lo que para esta planta se puede calcular solo para ese uso, entre 2.700 y 4.800.000.000 de litros por año, que equivale al consumo de agua potable de entre 50 mil y 90 mil personas aproximadamente (habitantes aproximados de Melo y Paysandú respectivamente). Con la diferencia de que el agua que consumimos de una forma u otra, es devuelta al medio ambiente en territorio uruguayo.

---

6 La demanda surge del grupo Agua es Vida y es recibida en primera instancia por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de Udelar, a la que luego se suman docentes del CENUR Noreste (IDIIS y Núcleo de Estudios Rurales).

7 <https://www.gub.uy/tramites/viabilidad-ambiental-localizacion-comunicacion-Proyecto>

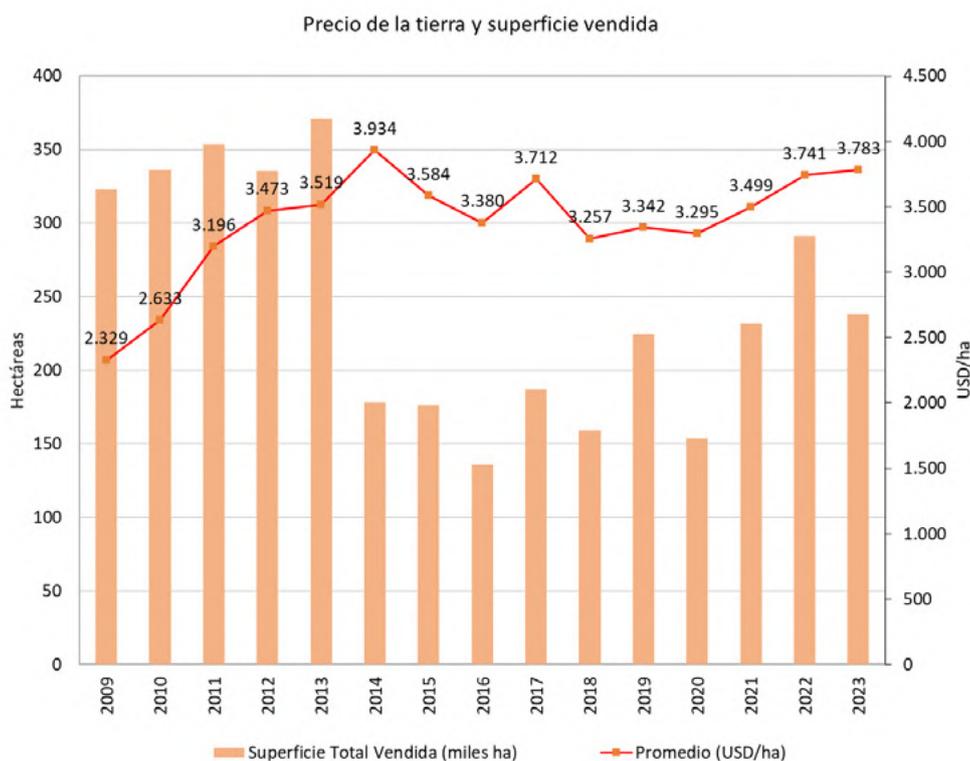
El “agua” utilizada para combustible en este caso, sería “consumida” en el exterior ya que inicialmente se piensa en la producción para la exportación. La empresa plantea que se crearán unos 1500 puestos de trabajo durante la construcción y tendrá 300 puestos permanentes durante sus operaciones. El alcance de este volumen de combustible serviría para “descarbonizar” 150.000 vehículos, con lo cual, se puede calcular que para “descarbonizar” la plaza automotora de Uruguay (2.500.000 vehículos), se precisaría el equivalente al consumo de agua potable de entre 834.000 y 1.500.000 de personas por año. Habría que preguntarse si el problema es la matriz energética o el modelo de consumo que estamos sosteniendo. Hay mucho para discutir al respecto.

### 3. Resultados: variables de seguimiento anual y periódico

#### 3.1. Mercado de la Tierra

Con respecto a la compraventa de tierras, se realizaron 1.437 operaciones, superando las 238 mil hectáreas, disminuyendo un 18% respecto al año anterior. El monto total de las operaciones superó los 901.000.000 dólares, promedio de 3.783 USD/ha, valor apenas superior al del año 2022 (3.741 USD/ha). Luego del período de aumento de precio de 2005 a 2014, el precio de la tierra se mantiene fluctuante, siendo el segundo valor más alto desde 2014. En la figura 5, se aprecia el precio promedio por hectárea y la superficie total de la tierra vendida en la totalidad del país para el período 2009-2023.

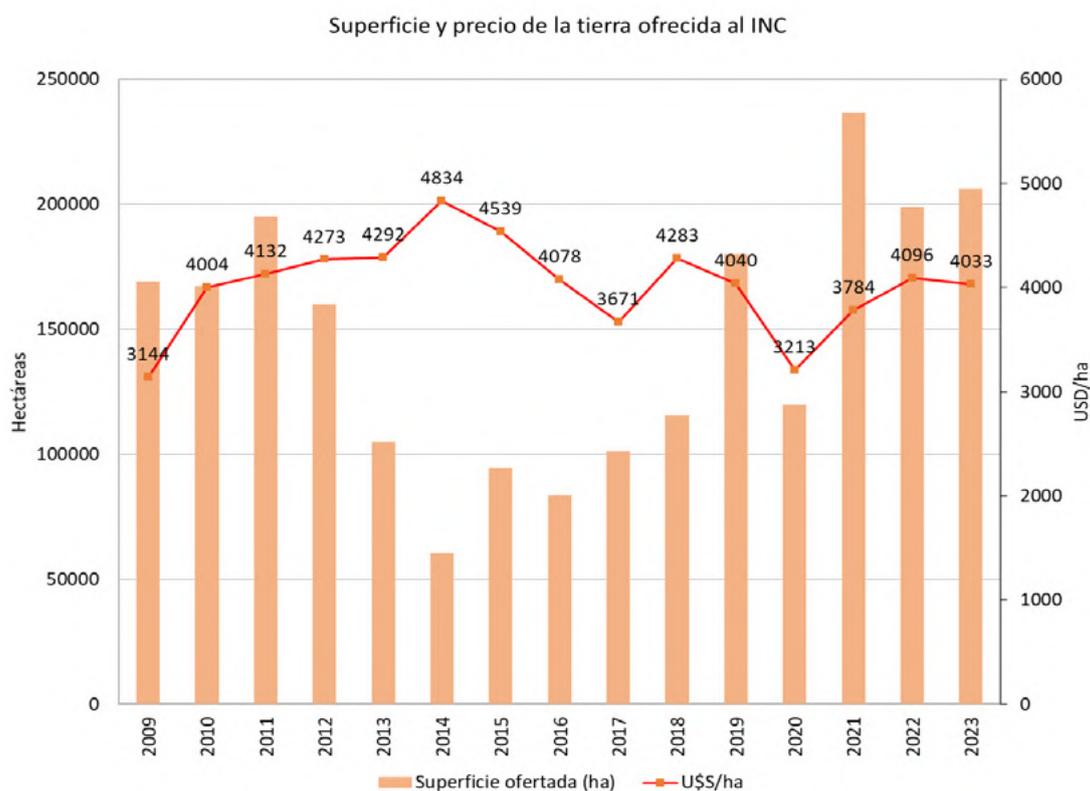
Figura 5. Distribución temporal de la superficie y precio de la tierra vendida para el período 2000-2023.



Fuente: Elaboración OCAU en base a DIEA (2024).

Complementando esta información, se grafica la evolución del precio y la superficie de tierras ofrecidas al INC en el momento que se pone a la venta un predio, como establece la ley 11.029 (figura 6). En relación al precio de la tierra ofrecida al INC para el año 2023 se ubicó en un valor promedio de USD 4033 /ha, 63 dólares menos que el año pasado. La superficie ofrecida se mantuvo en el entorno de las 200.000 hectáreas, aumentando solo 8.000 hectáreas en relación al año anterior.

Figura 6. Distribución temporal de la superficie y precio de ofrecimiento de tierras al INC para el período 2009-2023.



Fuente: Elaboración OCAU en base al INC (2023).

En relación a la ubicación de las transacciones, los departamentos con mayor superficie operada fueron Rocha, Tacuarembó y Lavalleja, acumulando casi 69 mil hectáreas (29% del área comercializada en el periodo). En la figura 7 se presenta el precio promedio de venta de tierra USD/ha por Sección Catastral para el 2023.

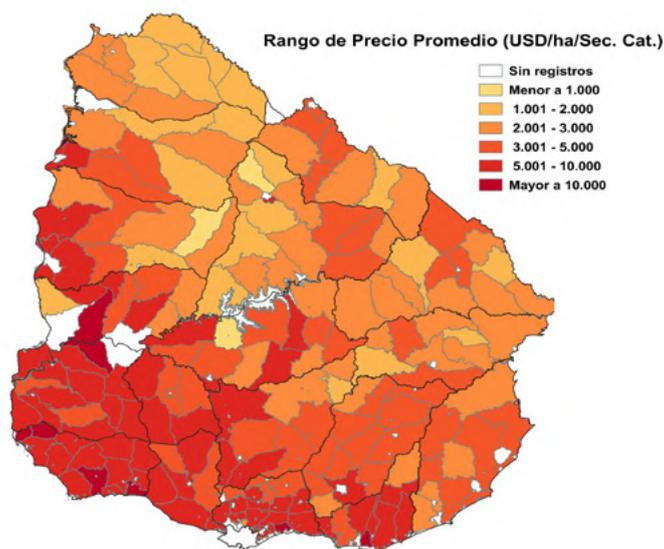


Figura 7. Distribución espacial del precio de las operaciones de compraventa para el año 2023.

Fuente: DIEA (2024c)

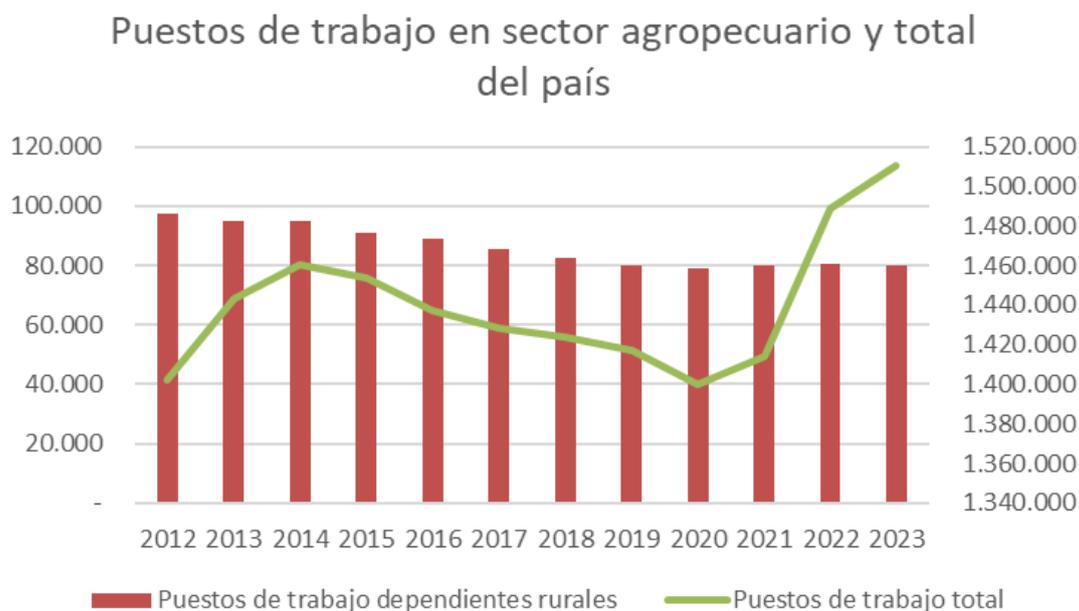
En relación a los arrendamientos, en 2023 se realizaron 2.515 contratos de arrendamientos, una disminución del 8% respecto al año anterior. La superficie arrendada alcanzó las 787 mil hectáreas, 17% menos comparado con el año 2022. Registrando un precio promedio de 149 USD/ha/año, un descenso del 3,5% con respecto al precio medio de los contratos inscriptos el año anterior. Según el destino, se evidenció un ajuste a la baja del precio de las rentas ganaderas, agrícola-ganadero y destinadas a agricultura de secano, mientras que la renta arrocera, arrocera-ganadera y lechera aumentaron su precio promedio en comparación con el ejercicio anterior (DIEA, 2024b).

### 3.2. Composición social de trabajo y empleo

En la figura 8 se observa la evolución en la cantidad de puestos de trabajo en el sector agropecuario y en el total del país. Existe una tendencia a la baja en la cantidad de puestos a partir del año 2012 para el sector, y desde 2014 para el total del país. La recuperación en los puestos de trabajo tiene un quiebre en el año 2020 para los puestos de trabajo totales, producto de la pandemia, sin embargo, en los puestos de trabajos rurales ese quiebre no se manifiesta, ya que entre 2020 y 2019, para el sector agropecuario, la diferencia en puestos de trabajo es de 830, es decir, hubo una reducción de un 1%.

En el año 2023 se contabilizaron 80.129 puestos de trabajo dependientes rurales lo que significa unos 391 puestos de trabajo menos que en el año 2022. Estos son unos mil puestos de trabajo más que en el año 2020 y unos 17.298 puestos de trabajo menos que en el año 2012.

Figura 8. Puestos de trabajo dependientes en el sector agropecuario y para el total del país, registrados en BPS.

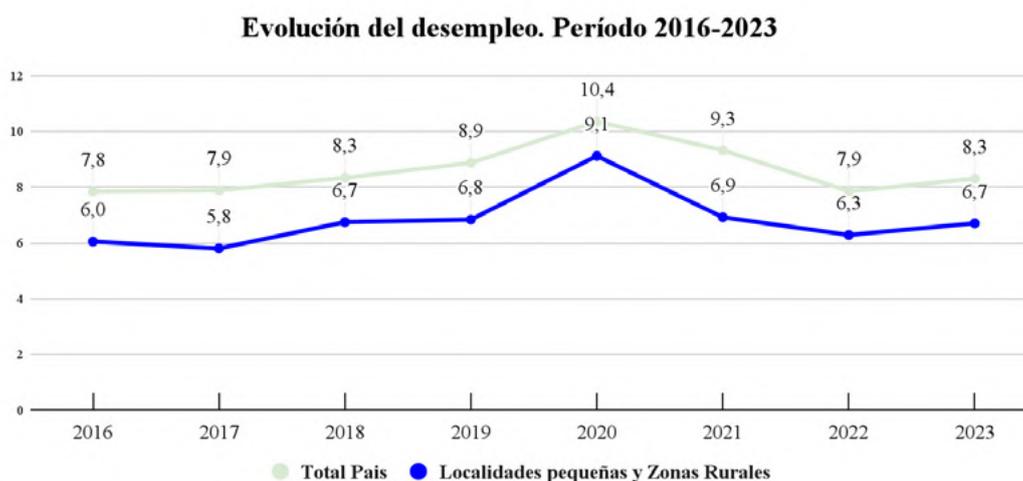


Fuente: Elaboración OCAU en base a Boletín estadístico de BPS (2024)

Si analizamos la cantidad de puestos de trabajo dependientes en el sector agropecuario y la cantidad de contribuyentes rurales, también con base en los datos de BPS, podemos observar que la tendencia es la misma, con una tendencia a la baja en ambas variables desde el año 2012. Entre 2023 y 2022 la diferencia es de 682 contribuyentes rurales menos llegando a 42.688, el número más bajo desde el año 2012. La diferencia entre 2023 y 2012 es de 7.418 contribuyentes menos.

Si consultamos una segunda fuente de información, el anuario estadístico del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), podemos observar que para el año 2023 la proporción de personas ocupadas en el sector agropecuario fue de un 8,4% sobre el total del país. Si observamos la distribución por sexo, vemos que, del total de varones ocupados entre todos los sectores, un 8,4% se encuentra empleado en el sector agropecuario y que el porcentaje de mujeres alcanza un 3,5% del total de mujeres ocupadas en el país. Al observar las tasas de desempleo, a nivel país y a nivel de pequeñas localidades, observamos un aumento en ambas variables para 2023 (figura 9).

Figura 9. Evolución del desempleo para todo el país, localidades pequeñas y zonas rurales (2016-2023).

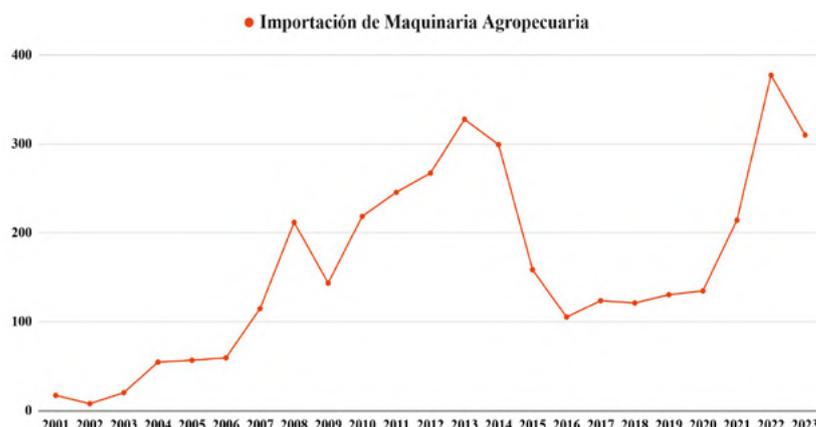


Fuente: DIEA, 2024

### 3.3. Capital constante (maquinaria e insumos)

Para el caso de la importación de maquinaria agropecuaria, como se muestra en la figura 10, a diferencia del año pasado, y terminando con una tendencia al alza que se remontaba al 2016, podemos apreciar una disminución en las importaciones, con una caída de 67.000.000 de dólares. Se parte de una suba importante en 2020-2022 (de 134.000.000 a 377.000.000 dólares), pero se mantiene en valores de 2013-2014, donde se habían dado los mayores registros del siglo XXI.

Figura 10. Distribución temporal de importación de la maquinaria agropecuaria para el período 2001-2023.



Fuente: Elaboración OCAU en base a Uruguay XXI (2023).

## Insumos agropecuarios

Con respecto a la importación de insumos agropecuarios, integrados por fertilizantes y plaguicidas<sup>8</sup>, como se evidencia en la figura 11, luego de un incremento para el año 2022 (principalmente en fertilizantes), se registraría una caída de los valores en todos los insumos. En cuanto a plaguicidas esta baja responde a una baja del volumen de importación; en cuanto a fertilizantes, si bien se registra un aumento en relación a los valores en dólares, este se ha dado por el incremento de su precio, pero no por el volumen, que ha bajado también en relación a 2021.

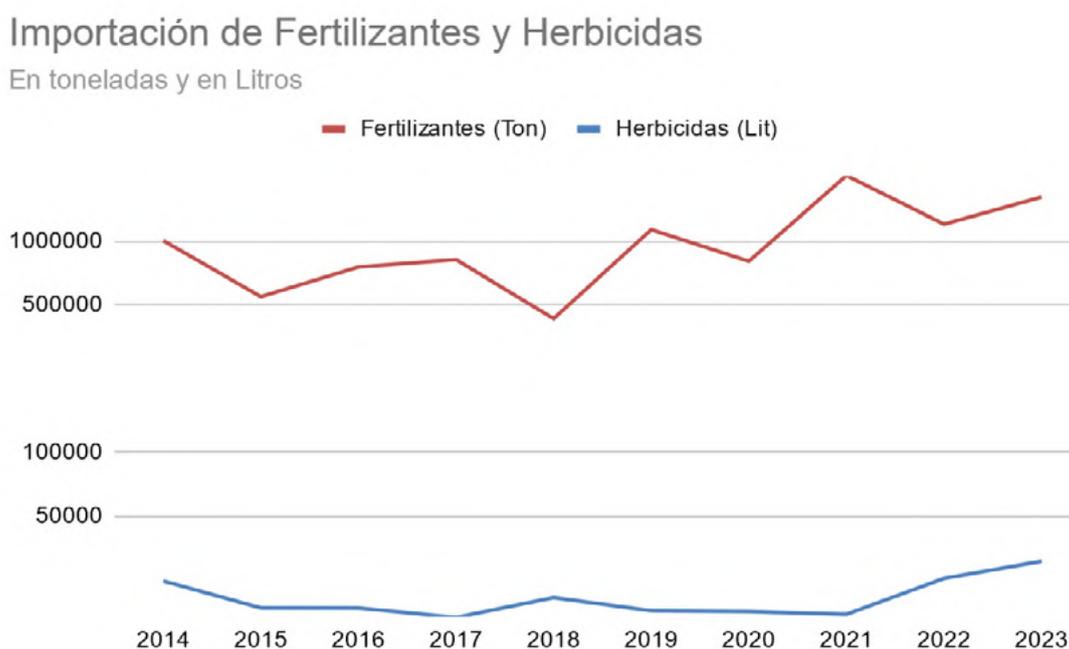
Figura 11. Distribución temporal de importación de plaguicidas, herbicidas y fertilizantes para el período 2014-2023 (millones de dólares). Fuente: Elaboración OCAU en base a DGSA, DIEA (2023) y Uruguay XXI (2024).



8 El MGAP los denomina productos fitosanitarios, para el presente informe utilizamos el término plaguicidas empleado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) debido a que son compuestos tóxicos para los seres humanos, además de causar la muerte de los organismos vivos.

Entonces, mientras la relación entre el valor de importación y el volumen de plaguicidas mantiene correspondencia, en lo referente a los fertilizantes, volumen y precio se manifiestan contradictoriamente. El volumen de importación cayó en 2022 en 800 mil toneladas con respecto a 2021 (figura 12), subiendo unas 400 mil toneladas para 2023. Sin embargo, en relación a sus valores, para 2022 hubo un fuerte incremento de los montos (más de 300 mil dólares), cayendo durante 2023 en poco más de 90 mil dólares. Este desfase se explica por el impacto del aumento en 2022 de un 135,8% del valor unitario en la relación USD/tonelada que tuvo para Uruguay el costo de dicho insumo (IICA, 2023)<sup>9</sup>. El aumento de precio de los fertilizantes de base química, está explicado principalmente a su vez, por el conflicto armado entre Rusia y Ucrania, y la fuerte dependencia de nuestro mercado con este insumo de esa parte del mundo.

Figura 12. Distribución temporal de importación de herbicidas y fertilizantes para el período 2014-2023.



Fuente: Elaboración OCAU en base a DIEA (2024) y DGSA (2024).

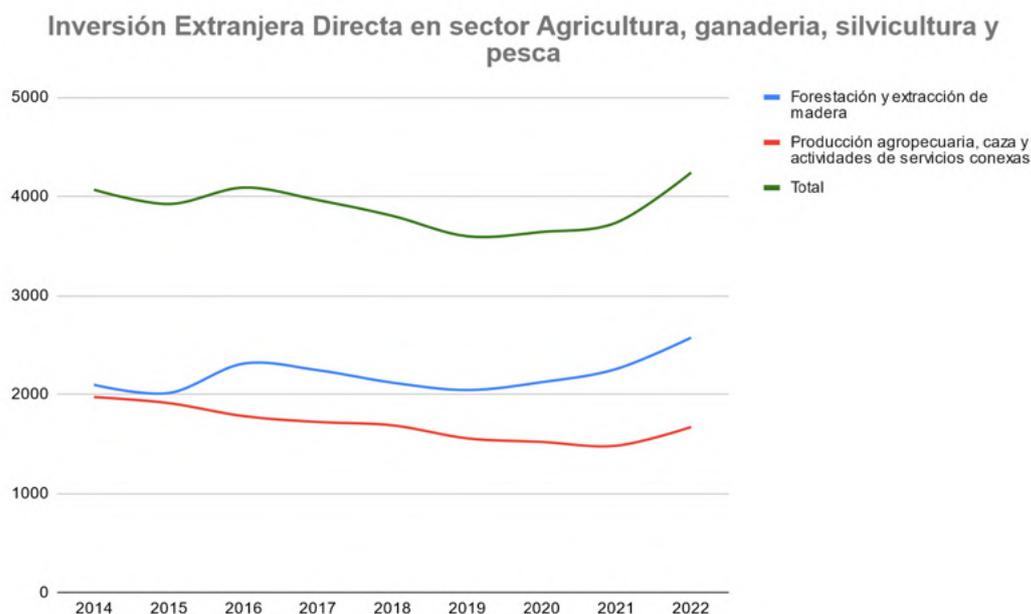
### Inversión Extranjera Directa (IED) agropecuaria

Podemos visualizar en la figura 13 como hasta 2022 se mantiene la tendencia al aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector agropecuario (principalmente en el sector forestal), ya observado en el Informe del año pasado, así como la baja incidencia de las

<sup>9</sup> <https://blog.iica.int/blog/aumenta-137-valor-las-importaciones-fertilizantes-quimicos-america-latina-caribe-en-2022>

mismas en las IED totales en el país. Este incremento ronda en el orden del 13,5%, siendo bastante similar entre los dos subsectores consignados. La forestación tuvo un incremento de 14% y la producción agropecuaria en general de un 12,7%, igualando en el promedio entre ambas al total de la IED a nivel nacional (13,5%). Esto hace que la incidencia de la IED agropecuaria se mantenga en un rango de casi un 1% del total del país.

Figura 13. Evolución anual de la Inversión Extranjera Directa en sectores primarios (total) y discriminados entre producción agropecuaria y forestación (millones de dólares).



Fuente: Elaboración OCAU en base a BCU (2024).

Para 2023 podemos anticipar que Uruguay tuvo una caída en la inversión, tanto a nivel nacional, como también en el sector agropecuario. Principalmente para este último, a los indicadores de importación, podemos incorporar la propia información que nos brinda el MGAP. De acuerdo a la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), en la comparativa de los períodos enero / septiembre 2022 y 2023, en el primero se habían presentado 439 proyectos ante el MGAP, amparados en la Ley N° 16.906 (Ley de Inversiones), mientras que a septiembre 2023 se presentaron sólo 241 (un 55% en relación al año anterior).<sup>10</sup>

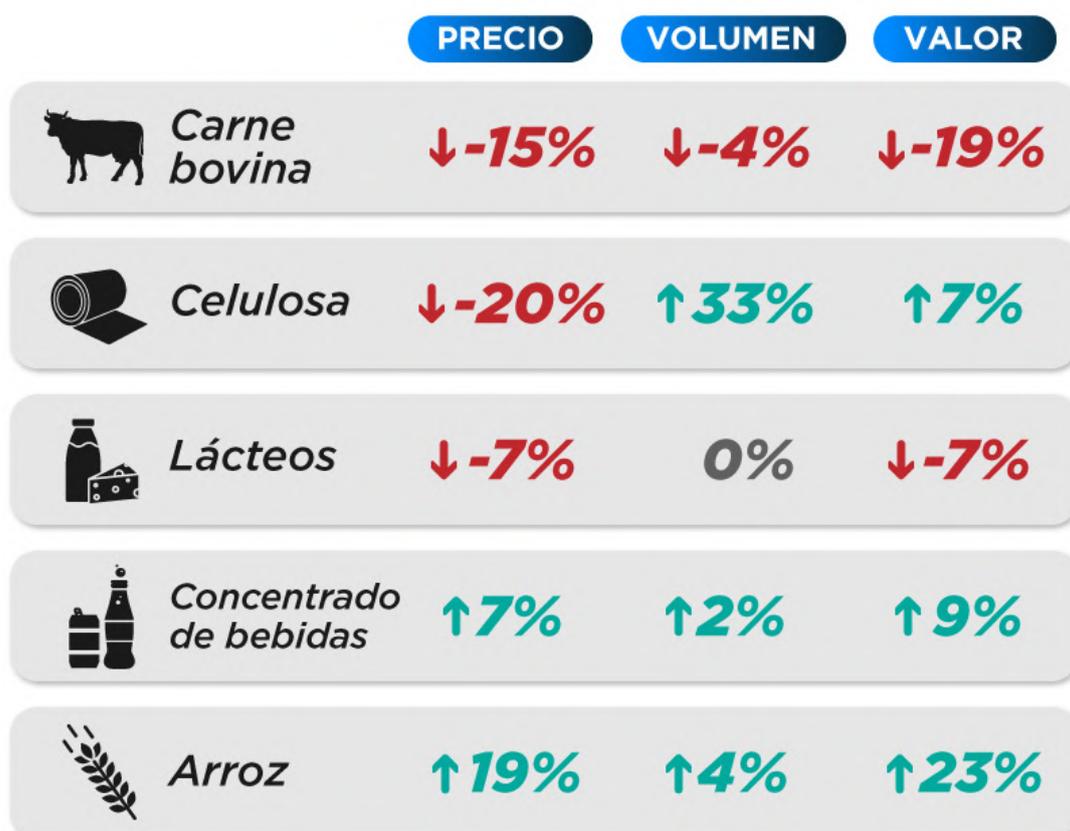
### 3.4. Mercancías agrarias

Las exportaciones totales del país en el año 2023 mostraron una caída con relación al año 2022, año en que se llegó a un récord en términos monetarios. La caída fue de un 13% y se explica, mayoritariamente, por la baja en las exportaciones de soja y de carne bovina

10 <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/tp/3/tp3web/3TPA-vancesenelregimen.pdf>

(Uruguay XXI, 2024). En la figura 14 se observa la variación interanual de las exportaciones entre el año 2022 y el año 2023 considerando las exportaciones desde Aduanas y desde Zonas Francas. Como puede apreciarse, las exportaciones de carne bovina marcan una disminución en el precio, en el volumen y en el valor total; aún así este producto fue el que tuvo mayor participación en el total de las exportaciones alcanzando un 18%. El mayor crecimiento en volumen exportado lo tuvo la celulosa con un aumento de un 33%, sin embargo, este producto también tuvo una baja en el precio de venta de un 20%.

Figura 14. Variación interanual de los principales productos exportados (2022-2023)



Fuente: Uruguay XXI, 2024

En términos absolutos, la carne bovina alcanzó unos US \$2.081.000.000, la celulosa US \$2.019, los lácteos US \$818, el arroz US \$616 y la soja unos US \$414. En el año 2022, las exportaciones de soja habían alcanzado unos US \$1.922.000.000 de dólares, por lo que su reducción en 2023, producto principalmente de la sequía, fue de casi un 80% (Uruguay XXI, 2024). En términos de uso del suelo, las principales producciones del país mantuvieron la superficie ocupada con breves modificaciones, manteniendo la ganadería unas 12.800.000 de hectáreas; los cultivos cerealeros industriales unos 2.600.000 de hectáreas, las plantaciones de arroz 1.400.000 y la forestación 1.300.000 de hectáreas (DIEA, 2024).

Al analizar los datos de exportaciones por aduanas de las empresas encontramos que las 10 principales exportadoras del país en 2023 están vinculadas al sector agropecuario. Estas empresas exportaron unos 3.423.000.000 dólares, aproximadamente un 36% del total de exportaciones realizadas y aproximadamente un equivalente al 4% del PBI (Uruguay XXI, 2024b).

En el año 2023 la empresa que obtuvo mayores ingresos por exportaciones fue CONAPROLE (6% del total exportado), seguida por Forestal Oriental S.A (4,2%) y por Cargill Uruguay S.A (3,9%) en tercer lugar. En el año 2022 la principal empresa exportadora fue Cargill Uruguay S.A, la segunda fue CONAPROLE y la tercera fue Barraca Erro. Este ranking del 2022 refiere directamente a las exportaciones de soja, que tal como señalamos, fue de casi un 80% más que en el 2023. (Uruguay XXI, 2024b). Por su parte, Forestal Oriental S.A pasó a ocupar el segundo lugar en 2023 luego de ocupar el puesto número 10 en el año 2022. Este aumento puede explicarse por la puesta en funcionamiento de la segunda planta procesadora de UPM en Durazno en abril de 2023.

La figura 15 nos muestra cómo evolucionaron las exportaciones de las 10 principales empresas del año 2023, desde el año 2014. Como puede observarse, CONAPROLE es la empresa que se ha mantenido de forma relativamente estable en los últimos 10 años y manteniendo una diferencia considerable con relación al resto de las empresas. En el año 2022 se observa el pico de exportaciones de Cargill Uruguay S.A, dato que comentamos recientemente. Por último, se observa también un aumento considerable en las exportaciones de Forestal Oriental S.A, que en el año 2023 exportó un 76% más que en el año 2022 (Uruguay XXI, 2024b).

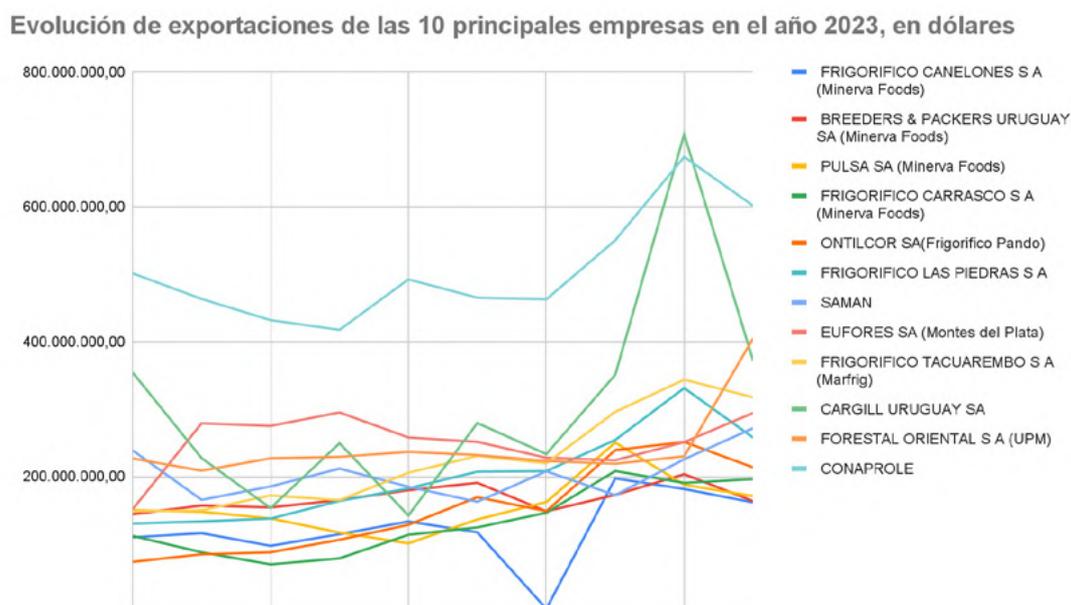
Debe señalarse que dentro de las 10 empresas que más comercializaron al exterior durante el 2023 se encuentran cuatro frigoríficos que pertenecen a la empresa Minerva Foods, que representaron un 7,3% del total de exportaciones realizadas por el país. En este sentido, la corporación con mayores niveles de exportación en 2023 fue Minerva Foods a través de cuatro de sus empresas locales, superando el 6% exportado por CONAPROLE.

Analizando solamente a las 10 empresas que más exportaron en 2023 y la nacionalidad de los capitales, podemos decir que del monto total exportado (US \$3.423.000.000 dólares) un 31% corresponde a empresas nacionales y un 69% a empresas extranjeras. Este 69%, a su vez, equivale a un 24% del total de las exportaciones del país en 2023<sup>11</sup>, es decir, que cinco corporaciones transnacionales (Minerva, UPM, Montes del Plata, Marfrig y SAMAN) concentran casi un 25% del total de exportaciones del país.

---

11 Exportaciones desde Aduanas

Figura 15. Evolución de las exportaciones de las 10 principales empresas en el año 2023 (USD).



Fuente: Elaboración OCAU en base a Uruguay XXI, 2024b

Con relación a los destinos de exportación, el mercado chino se mantuvo ocupando el primer lugar de destino acumulando el 22% del total de las exportaciones. No obstante, las exportaciones hacia China se redujeron con relación al año 2022 en un 33%, esto básicamente explicado por la reducción en las exportaciones de soja. En segundo lugar, con 19% del total exportado, se encuentra Brasil, país al que Uruguay le exportó un 14% más que en el año 2022. Los otros destinos principales de exportación son la Unión Europea (16%), Estados Unidos (8%) y Argentina (5%) (Uruguay XXI, 2024a).

Otro dato que nos parece necesario analizar con mayor profundidad refiere a las exportaciones que se dan hacia y desde las zonas francas del país. Como es de conocimiento, Forestal Oriental S.A (segunda empresa exportadora en 2023) es la empresa de UPM destinada a la fase agraria y la cual exporta madera hacia la zona franca de UPM Fray Bentos y recientemente a la de CUECAR, UPM Paso de los Toros.

En el quinto lugar del ranking se encuentra Eufores, la empresa de fase agraria de Montes del Plata que exporta madera hacia la zona franca de Punta Pereira, en Colonia. Entre ambas empresas (que gestionan unas 510.000 hectáreas plantables) exportaron casi 700.000.000 de dólares hacia las zonas francas gestionadas por las mismas empresas, es decir, UPM y Montes del Plata. Estas mismas empresas, pero tomando en cuenta solamente lo exportado desde las zonas francas (es decir, celulosa), totalizaron unos US \$2.019.000.000.

En el año 2023, del total de exportaciones del país una proporción importante fue dirigida hacia las zonas francas, aproximadamente un 56%. La figura 16 nos muestra cómo han evolucionado las exportaciones desde el Uruguay hacia las zonas francas instaladas en territorio nacional.

Figura 16. Exportaciones desde Uruguay hacia las Zonas Francas nacionales (USD)



Fuente: Uruguay XXI, 2024

A continuación, presentamos algunos datos en detalle sobre las exportaciones realizadas durante el año 2022 (último dato disponible) analizando cómo fue la distribución de las mismas teniendo en cuenta a las Zonas Francas del país. Actualmente el país cuenta con 12 Zonas Francas, entre ellas y vinculadas principalmente al agro se encuentra la estatal de Nueva Palmira, las Zonas Francas de UPM en Fray Bentos y en Durazno (CUECAR) y la de Montes del Plata en Punta Pereira. En el año 2022, del total exportado del país (US \$13.385 millones) un 32% fue exportado desde las zonas francas hacia el resto del mundo. (Uruguay XXI, 2023)

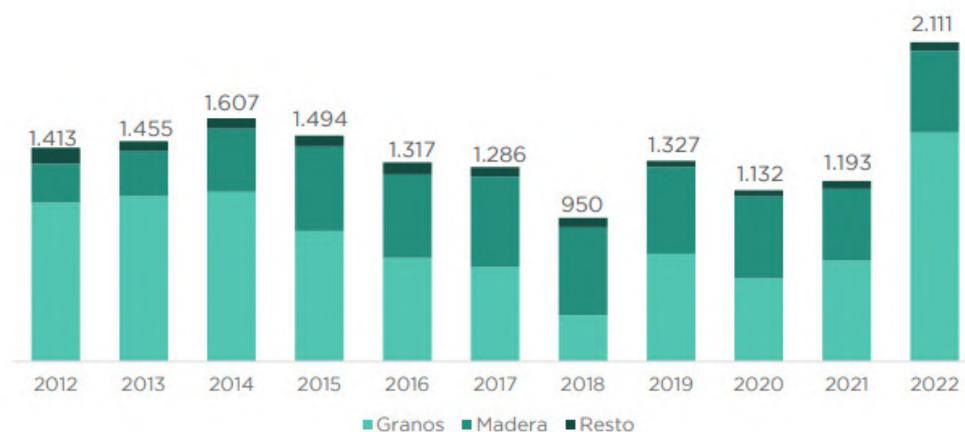
La figura 17 da cuenta de la proporción de las exportaciones del país que salen desde las Zonas francas desde el año 2007 y hasta el año 2022. Como se observa, la tendencia se ha mantenido relativamente estable desde el año 2010 mostrando un aumento en el año 2022.

Figura 17. Exportaciones de bienes desde Aduanas y Zonas Francas, en millones de USD



Fuente: Uruguay XXI, 2023

Figura 18. Ventas de insumos desde Uruguay hacia Zonas Francas en millones de USD



Fuente: Uruguay XXI, 2023

Si observamos la figura 18 podemos observar las exportaciones del país hacia las zonas francas según los principales productos agrarios. Desde el año 2012 el principal producto de exportación hacia zonas francas han sido los granos, sin embargo, entre los años 2016 y 2021 el peso de la exportación de madera prácticamente logró equiparar la relación. Nuevamente se observa la incidencia de las exportaciones de soja en el año 2022 logrando que los granos vuelvan a distanciarse en términos monetarios de las exportaciones de madera. Más allá de estas diferencias entre rubros, en el año 2022 hubo un aumento de un 77% en el monto global con relación al año 2021, lo cual significó un récord de exportaciones hacia las zonas francas.

Al observar en detalle los rubros y destinos encontramos que hacia la Zona Franca de Nueva Palmira se exportaron soja, trigo y colza como los principales productos por unos 1.466.000.000 de dólares; hacia UPM Fray Bentos madera (213.000.000) y sustancias químicas (8.900.000); hacia Punta Pereira madera (306.000.000) y sustancias químicas (10.300.000).

De los principales productos exportados en el 2022, solamente la soja tiene como punto de origen territorio franco y no franco, es decir, se exporta a través de Aduanas (un 41%) y a través de zonas francas (un 59%). El resto de los productos (carne bovina, celulosa, lácteos, arroz, madera, entre otros) se exportan desde un lugar o desde otro, en el caso de la carne bovina, por ejemplo, el 100% es exportado a través de aduanas, en el caso de la madera el 100% es exportado a través de aduanas y el 100% de la celulosa es exportado a través de las zonas francas (Uruguay XXI, 2023).

---

## 4. Movimientos y organizaciones

### Voces de los colectivos

Para la elaboración de este apartado fueron realizadas ocho entrevistas a organizaciones y movimientos sociales uruguayos que tienen vinculación directa con las dinámicas y problemáticas de la cuestión agraria. Dialogamos con integrantes de la Red de Agroecología (RAU), la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay, Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay, Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU), la Asamblea por el Agua, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), y con dos sindicatos del sector: la Asociación de Funcionarios del Instituto Nacional de Colonización (AFINCO) y la Asociación de Funcionarios/as del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFGAP). Todos ellos fueron consultados sobre las problemáticas, desafíos y avances que percibieron en materia de políticas públicas durante el año 2023 y cuáles fueron las acciones que llevaron adelante en el período.

De manera general, las organizaciones destacaron como positivo la creación del Plan Nacional para la Agricultura Familiar<sup>12</sup> y la participación activa en la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología<sup>13</sup> y los resultados del Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, una de las problemáticas más importantes del año 2023 y que movilizó a los colectivos refiere a la sequía que acometió al país, cristalizada en la declaración de la Emergencia Agropecuaria y especialmente en el desabastecimiento de agua potable para la población de la región metropolitana.

Este problema fue subyacente a la agenda de varias organizaciones sociales y llevó a algunas de ellas a trabajar de manera coordinada en acciones puntuales y en otras de más largo aliento. Ejemplo de eso fue la Marcha por el Día Mundial del Agua y la suscripción a la proclama de la misma por parte de, entre otros varios, de la RAU y la Red de Semillas. De manera similar, lineamientos de trabajo como la participación en comisiones, encuentros de mujeres, acceso a la tierra para jóvenes y la discusión respecto a la concentración de recursos y de la cadena agraria, fueron algunos de los puntos en común.

### Agenda

Respecto a AFGAP, una de las líneas en las que vienen trabajando desde hace años refiere a la ocupación de los cargos vacantes y a la inexistencia de oportunidades de ascenso. Apuntaron que en 2022 se habilitaron nuevos concursos, aunque los llamados recién comenzaron a realizarse a fines de 2023, estando muy por debajo de la cantidad necesaria para garantizar un buen funcionamiento del Ministerio. Respecto a las oportunidades de ascenso, estas no

---

12 <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/agricultura-familiar>

13 <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comision-agroecologia>

14 <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/plan-genero-politicas-agropecuarias>

habían sido convocadas hasta la elaboración de este informe. Así mismo, AFGAP denunció ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el incumplimiento de convenios sobre seguridad laboral. Sobre este punto, afirman que cerca del 80% de los trabajadores que están en territorio están expuestos a contraer enfermedades de origen zootécnico.

En otra línea, AFGAP participó en 2022 de la “Comisión Especial de Competencias sobre el Monte Indígena o Bosque Nativo y Palmares”, que en 2023 aprobó transferir los recursos y la gestión del monte nativo desde la Dirección General Forestal (DGF) al Ministerio de Ambiente (MA). Para la asociación, esto hace parte de una política general contradictoria del gobierno respecto al ambiente. Por un lado, señalan que hay debilitamiento en la política de control y fiscalización y tampoco se visualizan acciones concretas para revertir la degradación ambiental. Sin embargo, existen acciones como el “Premio Nacional de Ambiente Uruguay Sostenible”, pero que no se traducen en políticas fuertes de inversión y monitoreo estatal. Al respecto, enfatizan la necesidad de ampliar la comprensión acerca de quiénes producen en el territorio, partiendo de la base de que para lograr un efectivo control ambiental es necesario intervenir simultáneamente en el área productiva.

En otro ámbito, en 2024 el gobierno lanzó el Plan Nacional de Agricultura Familiar, un plan que venía siendo discutido desde 2023 y que llevó a la consulta a diversas organizaciones de la sociedad civil durante el año. Según observa AFGAP, este contexto propicio para visualizar la importancia del Estado en intervenir en el área, se ha expresado de manera “contradictoria”. En particular, la asociación plantea que desde 2020 la visión y misión de la Dirección General de Desarrollo Rural ha sido modificada y que incluso se discutió convertirla en Secretaría. Por otra parte, manifiestan que las políticas volcadas a la agricultura familiar han sufrido un sensible recorte de fondos destinados y de fondos ejecutados.

En AFINCO, el aspecto central que han trabajado durante el período también fue el presupuesto. Por un lado, en la misma línea que AFGAP, la preocupación ha estado en llenar las vacantes y garantizar las oportunidades de ascenso de las y los trabajadores. Al respecto, en 2023 negociaron junto a la Mesa de Entes un convenio laboral con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sin embargo, el convenio ofrecido por la OPP no garantizaba llenar las vacantes necesarias y, especialmente, significaba una pérdida salarial para los trabajadores. Por este motivo la Mesa de Entes no firmó el acuerdo, llevando la discusión al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Respecto a la tierra, el sindicato del INC viene denunciado desde 2020 la modificación introducida por la Ley de Urgente Consideración (LUC) que quitó la obligatoriedad de residir y trabajar en la tierra arrendada y que desafectó 63 mil hectáreas del Instituto hasta 2024, haciendo que esas tierras pasen a la órbita privada. En paralelo, en el año 2023, el Directorio del INC votó un régimen de venta de fracciones a colonos arrendatarios que agravó la situación. Al respecto, AFINCO denunció que dicha decisión perjudicaba la cartera de tierras del Instituto, beneficiando un perfil específico de colonos.

Los cambios introducidos desde 2020 y profundizados en el último año han puesto el foco en el rol del Estado en la política y propiedad de tierras, la transferencia de tierras públicas al mercado especulativo y forestal, el debilitamiento de la figura del colono, entre otros asuntos. En palabras de AFINCO, en el año 2023 “avances la verdad que no tenemos; han sido puro retrocesos”. En líneas generales, el sindicato percibe un asfixiamiento de la

política de colonización, mediante la desafectación de tierras, el no llenado de vacantes, el incumplimiento de acuerdos colectivos, la desfinanciación y una compra de nuevas tierras que no logra revertir la pérdida sufrida. Para el sindicato, todas estas modificaciones acaban redefiniendo el rol y la naturaleza del propio Instituto.

## Mujeres rurales

Las dos organizaciones de mujeres rurales entrevistadas para este informe hicieron hincapié en algunas problemáticas e inquietudes que se vienen tratando desde hace años, algunas de las cuales implicaron el desarrollo de una agenda específica durante 2023. Como ejemplo de lo anterior, se encuentran las problemáticas asociadas al acceso a la salud, a consultas de policlínica y emergencia, el bajo acceso a ambulancias, y la dificultad en el acceso al transporte en las zonas rurales.

Respecto al acceso a la tierra, AMRU destacó que se movilizaron frente al Instituto Nacional de Colonización en búsqueda de ampliar el acceso de mujeres y jóvenes rurales a predios, pero sin mayor éxito. Ampliar las políticas de acceso a tierra para mujeres es una lucha que trasciende el año 2023. En referencia a esta temática, la Red de Grupos se refirió a la política de co-titularidad, en especial al cambio en la nomenclatura, que en el último período pasó a denominarse “titularidad conjunta”. Observan que el Banco de Previsión Social no admite dicha nominación, sino apenas acepta un “titular” y un “cónyuge colaborador”, lo que deriva en que en el segundo caso, se realice un menor aporte al sistema de previsión y por lo tanto, afecte el valor de la jubilación futura.

Durante 2023, estuvo presente en la agenda de las dos organizaciones las capacitaciones y formaciones, en especial lo referido al uso de las tecnologías digitales. Al respecto, la Red mencionó que durante el año pasado ejecutaron el proyecto AMAR: Alfabetización de Mujeres Adultas Rurales, financiado por el Programa Transformadoras, de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR/MGAP). El mismo tuvo como cometido esencial capacitar a las mujeres en todo lo que refiere a los trámites virtuales, uso de medios de comunicación virtual (como la aplicación WhatsApp y correos electrónicos), y el conocimiento del propio lenguaje referido a la virtualidad. Este ciclo de talleres se fundamentaba en promover los derechos de las mujeres como un todo.

Otro aspecto destacado refiere al trabajo que vienen haciendo en búsqueda de fortalecerse a la interna y a los vínculos entre las organizaciones. En ese sentido, la Red apuntó que los talleres y encuentros que pudieron generar gracias al financiamiento de proyectos, les permitieron conocer las singularidades de cada región y colectivos, las problemáticas específicas y desigualdades que afectan algunos territorios y rubros productivos. Además, esos espacios les brindaron un espacio para reflexionar sobre la autonomía económica, social y política, la violencia de género, entre otras cuestiones. En referencia a ese último punto, CNFR, AMRU y la Red de Mujeres Rurales vienen organizando y participando en cursos llevados adelante por el Instituto Nacional de las Mujeres sobre violencia patriarcal y los efectos de la violencia patrimonial que muchas de ellas transitan.

## Agroecología y Semillas Criollas

La agenda de la Red de Agroecología del Uruguay (RAU) en 2023 estuvo marcada fundamentalmente por dos procesos simultáneos: la participación en la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología (PNA), y por el Sistema Participativo de Garantías (SPG).

En relación al primero, desde la Comisión trabajaron en la propuesta de talleres en predios, capacitaciones y consultorías para conocer el estado de situación de la agroecología a nivel nacional e investigaciones sobre recursos genéticos. Más allá del avance que supone la misma existencia del Plan, sin embargo, tanto desde la RAU como la Red de Semillas Criollas entienden que el mismo se viene implementando de manera lenta, tanto por el bajo presupuesto destinado a la política, como por visiones divergentes respecto a pilares importantes.

A modo de ejemplo, mientras que desde la RAU y otras organizaciones entienden que el sujeto destinatario del PNA es y debería ser el “productor familiar”, para el MGAP también podrían serlo otro tipo de empresas. Al mismo tiempo, manifestaron que hay versiones encontradas respecto a qué es la agroecología, las implicancias del uso de plaguicidas y fitosanitarios en la producción, y otros.

Hasta 2021 la RAU era la única entidad habilitada para certificar la Producción Orgánica en el país. Ese año, a través de un decreto<sup>15</sup>, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca modificó la normativa, quitándole la habilitación a la Red y pasando aquel a ser el único ente certificador. Desde ese entonces la Red pasó a emitir un “aval social”. Eso significó un importante debilitamiento de la certificación de la Red y un gran declive en la demanda, ya que el “aval social” no era estimado como redituable por los productores agroecológicos.

Según manifestaron, a finales del 2023 el MGAP abrió un llamado para el Registro Nacional de Entidades Certificadoras de la Producción Orgánica y Producción Integrada, donde la RAU podía presentarse con el SGP. Sin embargo, las condiciones exigidas no eran propias de sistemas participativos. Por ejemplo, para el Registro se exigía una “evaluación independiente” y la presentación de informes técnicos, que acarrearán costos elevados. Para la Red, esto contradice la base del sistema participativo, que es la evaluación entre pares, o sea, de productores a productores. Por ese motivo, desde el año pasado la RAU viene discutiendo junto al MGAP una posible modificación al decreto que le permita volver a otorgar el sello, flexibilizando y adaptando algunas de esas condiciones.

Este tema también tuvo centralidad en la agenda de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Según apuntan, la Comisión se manifestó a favor de la continuidad de los sistemas participativos de garantías, logrando que, por ejemplo, la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar de Mercosur (REAF), realizada en Río de Janeiro en diciembre de 2023, emitiera una resolución recomendado a los gobiernos del MERCOSUR recomponer sus SPG.

---

15 <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-944021-mgap-certificacion-produccion-organica-dgsa>

16 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/175-2022>

Respecto al Plan Nacional de Agricultura Familiar, iniciado en 2023 y lanzado en 2024, varias de las organizaciones aquí consultadas lo valoran como positivo y destacan la incidencia y participación activa de las organizaciones en su construcción. Sobre este punto, CNFR destacó que la participación en el diseño del plan implicó una gran movilización de consulta y discusión junto a las bases, hecho que le permitió reafirmar su postura histórica vinculado al acceso a la tierra y la necesidad de políticas focalizadas para la producción familiar. Con un matiz diferente al de otros grupos, la Comisión, sin embargo, mantiene una postura más crítica con el proceso, al entender que las organizaciones tuvieron un rol más de “validación” que de “construcción” del Plan, al haber sido encabezado únicamente por técnicos estatales.

Por su parte, durante 2023 la Red de Semillas estuvo abocada a la realización de encuentros periódicos en el país referidos a su temática específica, como también en la participación en la Coordinación por el Agua y las movilizaciones llevadas adelante; la participación en la Comisión Honoraria del PNA y en el “Congreso del Pueblo”. Respecto a este último, la Red visualizó como positivo que todos sus planteos hayan sido tomados por el Congreso, singularmente los vinculados a la mercantilización de la tierra y como bien social, la regulación de la forestación, el rol del INC, entre otros.

En relación al agua, la Red de Semillas evalúa con escepticismo los planes de contingencia adoptados por el Gobierno durante 2023. Al mencionarlo, destacan que la respuesta dada ante la situación de sequía de los pozos y de la afectación de los sistemas de riego estuvo enfocada en la gran producción, relegando a la producción familiar. Como medidas, el gobierno facilitó líneas de crédito, llevando al endeudamiento de muchos productores. Más allá de medidas puntuales, entienden que hay una problemática estructural de fondo que trasciende la sequía y el año 2023, y que refiere a la explotación de los recursos naturales, a la extranjerización de la tierra y a una ofensiva neoliberal sobre los bienes naturales.



Foto: Ernesto Ryan. La Diaria.

Siguiendo esta temática, la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía, al igual que organizaciones como la Red de Semillas, mencionaron como tema central de 2023 el trabajo

en torno a la sequía. En particular, vienen participando activamente en la Comisión de Cuenca, desde donde plantearon mociones dirigidas a restringir el uso del agua con fin industrial y priorizar su uso para el consumo de la población. Así mismo, desde la propia Comisión hicieron un pedido de acceso a la información a OSE, con el objetivo de que la empresa detallara los valores de agua potabilizada y agua bruta. Sin embargo, ninguna de las dos mociones fue aprobadas. De acuerdo a los integrantes de la Asamblea, una de las problemáticas refiere a que la Comisión de Cuenca no es vinculante, por lo que lo allí debatido y trabajado no redundará en mayores acciones a nivel gubernamental. Por otro lado, han intentado participar en la Comisión Asesora Específica (CAE) del Área Natural Protegida “Humedales de Santa Lucía”, pero sujetos a una dinámica de escasa o nula comunicación desde el Ministerio de Ambiente (quien preside la CAE). En la misma línea de la “escasa” comunicación, denunciaron que, en el marco del ya mencionado Proyecto Neptuno, se realizaron tres audiencias públicas, todas realizadas en el mes de enero de 2023, por lo tanto, con poca participación ciudadana. Por este motivo en particular, y por las implicaciones del proyecto en general, es que la Asamblea por el Agua se manifestó con una embarcación en el Puente Viejo del Río Santa Lucía.

**Entender vivo al sujeto productor familiar, más que un avance, es parte de una resistencia.**

Algo que apuntaron como subyacente a las políticas de los últimos años y remarcadas en el año que releva este informe, son los cambios y disputas en torno a la concepción de varias categorías que ya estaban asentadas dentro de las instituciones. Por ejemplo, AMRU señaló que la definición de “mujer rural” dentro del Plan Nacional de Género es algo que suscitó debates y enlenteció la puesta en práctica del mismo. De modo similar, podríamos analizar las transformaciones del INC respecto a los colonos y las contradicciones entre el recorte en los fondos destinados a la producción familiar y la creación de planes nacionales a fin del período de gobierno, como fue denunciado por AFGAP.

Por último, levantado por la Asamblea por el Agua muy claramente, existe un desgaste dentro de las organizaciones sociales respecto a la mala circulación de información desde el gobierno, al (poco) lugar dado a las mismas dentro de los espacios de decisión y frente al debilitamiento de distintos instrumentos de fiscalización, denuncia y control, así como un deliberado debilitamiento de las políticas públicas por medio de su desfinanciación.

En la siguiente tabla sintetizamos los temas trabajados por las organizaciones y movimientos sociales durante 2023, así como las principales acciones llevadas adelante.

Tabla 1. Síntesis de los principales temas abordados y acciones realizadas por las organizaciones y movimientos sociales durante 2023.

Temas en agenda	Detalle de demandas y acciones tomadas
<p><b>Sistema participativo de Garantías</b></p>	<p>Inhabilitación de la certificación realizada desde la RAU. Declaración de REAF-MERCOSUR reclamando la rehabilitación del SPG.</p>

<b>Calidad de vida en el medio rural</b>	Demanda de mejora en el acceso a servicios de salud y transporte. Demanda de políticas de acceso a la tierra para jóvenes.
<b>Género</b>	Demanda de acceso a tierra para mujeres. Democratización en el acceso a las tecnologías de comunicación. Derechos de las mujeres.
<b>Sequía y crisis hídrica</b>	Pedidos de información a OSE. Participación en Comisión de Cuenca del Santa Lucía. Denuncias Proyecto Neptuno. Movilizaciones en torno a la gestión del agua.
<b>Planes Nacionales (Agricultura Familiar, Género en las políticas agropecuarias y Agroecología)</b>	Valoración positiva de la existencia de los planes. Solicitud de mayores recursos para el Plan de Agroecología. Solicitud de mayor participación de las organizaciones o con diferentes roles. Diferencias con la visión de la agroecología y la producción familiar que manifiesta el gobierno.
<b>Debilitamiento del Estado y de las Políticas Públicas</b>	Problemas en el llenado de vacantes de cargos. Falta de presupuesto en políticas de desarrollo. Acceso a la tierra e Impacto de la LUC en el INC. Falta de presupuesto en control y fiscalización ambiental.

## 4.1 Congreso del Pueblo

Durante el año 2023 se realizó una primera etapa del Tercer Congreso del Pueblo. En él se planteó “reunir la rica diversidad de organizaciones sociales, Intersociales territoriales, aportes de la academia, vecinos y vecinas de a pie, pueblo en general, en un proceso de reflexión conjunta e intercambio sobre los problemas del Uruguay y su gente y los caminos para resolverlos” (PIT-CNT, 2023). El proceso de trabajo llevado adelante durante varios meses implicó la generación de cuatro comisiones temáticas (Derechos Humanos, Desarrollo Productivo, Convivencia Social y Políticas Sociales) las cuales a su vez se dividieron en subcomisiones. En setiembre de 2023 se realizó la presentación pública de los insumos que generaron las subcomisiones junto con otros aportes realizados por algunas organizaciones, por plenarios departamentales y por algunos zonales del PIT-CNT. El documento que recoge los insumos, que se encuentra disponible en el espacio web del PIT-CNT, señala que “es importante aclarar que los lineamientos y propuestas presentadas en este material constituyen un insumo y aún no han transitado una etapa de síntesis y resolución, por lo cual no necesariamente expresan ni comprometen la opinión definitiva del conjunto de las organizaciones y participantes”.

En este sentido, desde el OCAU tomamos ese documento como un insumo sobre la voz de las organizaciones y movimientos sociales, pero teniendo en cuenta que no son acuerdos y que, en muchos casos, son un listado de demandas, propuestas o sugerencias.

De modo de organizar la información hemos identificado cinco grandes dimensiones vinculadas a la Cuestión Agraria: tierras, trabajo, sostenibilidad ambiental, agroecología, inversiones e industrias.

Con relación a tierras, se presentaron demandas y propuestas vinculadas al fortalecimiento del INC, al favorecimiento del acceso a tierras a proyectos colectivos y autogestionados, y algunas medidas propuestas con relación a la concentración y extranjerización de la tierra. En relación al trabajo, se presentaron propuestas vinculadas a los sectores agroindustriales, especialmente en la agroindustria láctea. En este sentido, se instala la preocupación por la competencia entre la incorporación de tecnologías y la sustitución de la mano de obra a causa de esta.

En cuanto a las propuestas sobre sostenibilidad, existe un abanico amplio que va desde la regulación del uso del suelo, la generación de nuevos planes de ordenamiento territorial, la prohibición de algunos tipos de producciones en algunas cuencas, la creación de comisiones bipartitas de sostenibilidad dentro de cada empresa, regulación del uso de agroquímicos, hasta la creación del delito de ecocidio.

Respecto a la agroecología, muchas de las medidas confluyen con algunas de las mencionadas en la dimensión tierras y en sostenibilidad. Como propuestas específicas se encuentra la solicitud de que en las estaciones experimentales de las instituciones vinculadas al agro se dedique un 50% de la superficie a la producción agroecológica, se propone un proceso amplio de promoción de la agroecología a través de la producción familiar y de la pesca artesanal, la creación de una Secretaría de Desarrollo de la Producción Familiar para la Alimentación y la solicitud de la inclusión indígena en la gestión de protección de ecosistemas nativos.

Finalmente, vinculadas a la agroindustria y a la inversión, se plantea que las IED del país cuenten con un porcentaje de capitales nacionales, se propone “penar” la exportación de bienes primarios y, sobre todo desde el FOICA, comenzar un proceso de intercambio con miras a la creación de un Frigorífico Nacional.



Congreso del Pueblo 2023. Foto: Ernesto Ryan (La Diaria, 10 de setiembre de 2023)

---

## 5. Conclusiones y reflexiones

En este apartado presentamos brevemente algunos de los principales resultados del monitoreo del año 2023 para finalmente cerrar con algunas reflexiones.

Terminada la pandemia, continúan sus secuelas a nivel mundial y se profundizan las diferencias entre el bloque liderado por Estados Unidos y los BRICS (que aumentan su incidencia). Esto incrementa las tensiones geopolíticas, militares y económicas. Los países latinoamericanos no tienen una posición uniforme en relación a este nuevo mundo multipolar, variando según la incidencia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la Unión Europea y China. Mientras Estados Unidos permanece siendo la principal fuente de IED, China continúa creciendo como el principal destino de las exportaciones sudamericanas.

En Uruguay el 2023 estuvo signado por la crisis hídrica. El déficit de agua, que comenzó en 2020, se acentuó en 2023, lo que generó impactos profundos no solo en el sector agropecuario, como sucede en caso de sequías, sino que también afectó a un porcentaje importante de la población del país residente en zonas urbanas, principalmente en la zona metropolitana y el sur. El monitoreo de algunos de los indicadores y variables asociadas a la cuestión agraria nos mostró que la crisis hídrica afectó de manera diferencial a los diferentes sectores del país, a la economía nacional y a los sectores agroexportadores.

La economía nacional creció un 0,6% y la participación del sector agropecuario en el PBI disminuyó, ya que pasó de un 7,4% en 2022 a un 5,8% en el año 2023. El déficit fiscal aumentó con relación al año 2022, ubicándose en un 3,6% del PBI y, al mismo tiempo, también creció el endeudamiento público. Si bien creció levemente la economía, aumentó el déficit y el endeudamiento, también aumentaron los niveles de pobreza y desigualdad en el país. En 2023 la brecha de ingresos entre los quintiles más altos y más bajos fue de 11,7 puntos, es decir, que los ingresos del quintil más alto fueron (en promedio) 11,7 veces más altos que el promedio de los quintiles más bajos. Esta brecha se corresponde, a su vez, con un aumento en la desigualdad medida a través del índice de Gini.

Con relación al sector rural y agroexportador, observamos que se mantiene la tendencia iniciada en el año 2012 con relación a la disminución de los puestos de trabajos dependientes en el sector agropecuario. Con relación al año 2022 hubo una baja de 391 puestos de trabajos, pero al analizar la serie histórica la diferencia entre 2023 y 2012 es de 17.298 puestos de trabajo menos. Esta misma tendencia se observa en los empresarios rurales. Este año ha marcado el número más bajo de empresarios rurales que aportan al BPS desde el año 2012.

Uno de los sectores que recibió el mayor impacto de la sequía fue la agricultura de secano, concretamente este impacto puede verse en la drástica reducción que hubo en las exportaciones de soja. El global de las exportaciones del país disminuyeron en 2023, con una caída de un 13%, explicada principalmente por la reducción de casi un 80% en las exportaciones de soja. En este escenario, los principales productos exportados por el país (considerando

zonas francas y aduanas) fueron: celulosa, carne y soja. Las exportaciones de celulosa, con origen en las zonas francas, alcanzaron unos US\$ 2.019.000.000, posicionándose como el sector de punta en materia de exportaciones.

Al observar a las empresas exportadoras (que exportan desde aduanas) pudimos ver que las 10 principales pertenecen al sector agropecuario destacándose CONAPROLE, FOSA UPM, Eufores - Montes del Plata, Minerva Foods y MARFRIG. Estas 10 empresas exportaron un 36% del total del país, lo que equivale a un 4% del PBI. El 69% de lo exportado por estas diez empresas corresponde a 5 corporaciones extranjeras, incluyendo a los diferentes frigoríficos de Minerva Foods que en total exportaron un 7,6% del total del país, superando a lo exportado por CONAPROLE, la principal empresa exportadora de capitales nacionales.

El principal destino de exportación del país fueron las zonas francas alcanzando un 56% del total exportado, estas exportaciones fueron principalmente hacia la zona franca de Nueva Palmira, de Fray Bentos (UPM) y de Punta Pereira (Montes del Plata). Por fuera de las zonas francas el principal destino de exportación fue China, seguido por Brasil y por la Unión Europea.

Con relación a la tierra y los movimientos de capital, pudimos observar una caída en la importación de maquinaria agrícola con guarismos similares a los del año 2013, una caída en la importación de herbicidas y fertilizantes, y un leve aumento de la IED en el sector agropecuario para el año 2022. Al analizar el mercado de tierras se observó una caída en el promedio de los precios de arrendamiento, principalmente en las rentas agrícolas y agrícolas ganaderas; un leve aumento del precio de venta promedio con relación al 2022 pero que al mismo tiempo significa el precio más alto desde el año 2014, con unos US\$ 3.783 por hectárea.

Ante este escenario, y a partir de la consulta realizada a diferentes organizaciones y movimientos sociales, pudimos dar cuenta de que las demandas de estos estuvieron signadas por las modificaciones en la política pública, por la sequía y por las condiciones de vida en el medio rural. Una frase que fue sistemáticamente repetida por casi todas las organizaciones es que “no ha habido avances, sino retrocesos”. Si bien se valoran muy positivamente la creación de los Planes Nacionales de Agroecología, de Género y de Agricultura Familiar, así como la posibilidad de participar en las comisiones honorarias de cada uno de ellos.

Además, hay organizaciones que señalan la existencia de importantes diferencias con el gobierno respecto a categorías centrales, que acaban repercutiendo en cómo la política se traduce en los hechos. Algunos ejemplos han sido la concepción acerca de la producción familiar y el “productor familiar” como objeto de la política pública, que se corrió (visto en el Plan de la Agricultura Familiar), beneficiando a productores de otra escala y, por otra parte, a otros que no tienen a la ruralidad como su medio y su forma de vida (observado en las modificaciones a nivel de Colonización).

Por otro lado, señalaron el hecho de que las Comisiones Honorarias no son vinculantes, por lo cual el peso de las organizaciones en esos espacios es relativo. Respecto a este punto, algunos movimientos expresan cansancio ante la omisión del gobierno y a la desestimación del conocimiento y de la experiencia robusta que poseen en distintos ámbitos.

Asimismo, existen demandas de largo aliento, como el acceso a tierra para mujeres y jóvenes; la mejora de la red de atención en salud y el transporte, entre otros, que no han tenido respuestas contundentes. Al contrario, según denuncian las organizaciones, la agenda política del gobierno pareció estar en la dirección opuesta: desfinanciación de las políticas de control y fiscalización ambiental, no llenado de vacantes laborales - afectando la propia ejecución de las políticas existentes-, pérdida de tierras en el INC, entre otros.

En relación al agua, algunas de las estrategias de los movimientos fueron marchas por el agua, proclamas, participación en comisiones, pedidos de información y propuestas de restricción al uso industrial. Sin embargo, esta problemática fue paradójicamente acompañada por la aprobación final de la Hoja de Ruta del Hidrógeno Verde (H2V) y el anuncio o avance de al menos cuatro proyectos de producción de H2V y metanol en el país; dos de los cuales afectarán -con altísima probabilidad-, la disponibilidad de agua para consumo humano en las zonas de influencia.

Si bien la disputa por el agua como bien común, y los procesos que llevan a su posible mercantilización no son novedosos en nuestro país, todo hace indicar que estamos en las puertas de una intensificación de esas disputas; tanto en el plano de los movimientos de apropiación capitalista como de defensa del bien común. El plebiscito por el agua de 2004 fue un mojón, que demuestra, además, que la mirada de largo plazo genera mejores condiciones de lucha para el presente.

Lo que en algún momento fue planteado a partir de lo que para algunos parecían experiencias aisladas de privatización en Maldonado, hoy es una de las principales bases de conquista para un embate por el agua que se presenta a varios frentes. Tanto en el plano del saneamiento, de la potabilización, y de su uso como recurso agropecuario e industrial, ya hemos visto como 2023 se ha caracterizado por la visualización de una amplia gama de propuestas para su utilización mercantil.

“Así como el siglo XX es el siglo de las guerras por el petróleo, las guerras del siglo XXI serán por el agua... Quienes tengan ese recurso podrían ser blanco de saqueos forzados”, planteó a mediados de los 90 Ismail Serageldin, por aquel entonces vicepresidente del Banco Mundial (Vásquez y Ramírez, 2018). Bien, es tiempo de fortalecer las defensas. Hasta el momento las articulaciones de organizaciones con un perfil más urbano como FFOSE, o la Comisión en Defensa del Agua y la Vida, para con otras más rurales como la RAU, o la CNFR han sido puntuales y coyunturales. Quizás sea momento de comenzar a zurrir alianzas más firmes y potentes.

## **Reflexiones**

El monitoreo del año 2023 nos mostró que algunas tendencias se mantienen en el agro y en el sector rural, tal como la disminución en los puestos de trabajos, disminución en la cantidad de empresarios, se mantiene la tendencia en la concentración del capital y en la extranjerización del mismo.

Al mismo tiempo, y principalmente a partir de los movimientos sociales, observaron que el desarrollo del capitalismo en el agro se manifiesta cada vez más en sus impactos negativos sobre la desigualdad y sobre el ambiente. La crisis hídrica del año 2023 fue un hito

importante de reflexión y movilización para las organizaciones sociales, pero también fue un hito para la academia y para el sector político.

En términos de proyección, y a partir del monitoreo realizado, queremos resaltar tres aspectos. En primer lugar, como ya se ha mencionado en detalle, es necesario colectivizar esfuerzos de lucha y resistencia frente al avance del capitalismo sobre los bienes comunes, en particular y especialmente, sobre el agua.

En segundo lugar, la información del año 2023 y lo que hemos visto del año 2024, nos muestran que el Uruguay apunta a tener un cambio potente en su matriz productiva en términos de rubros. Este año pareció ser el año de consolidación de una nueva fase de la producción celulósica en Uruguay. Las señales están ahí: el inicio del funcionamiento de la planta UPM en Pueblo Centenario/Paso de los Toros, Montes del Plata ampliando su cartera de tierras, los indicadores de exportación que se consolidan, peaje mediante desde las Zonas Francas, y los nuevos avisos ya en 2024 de la compra de 40.000 has. en la zona norte del país por parte de un nuevo actor empresarial, la Oji Holdings Corporation asociado principalmente a capitales japoneses.

En tercer lugar, es necesario resaltar dos aspectos claves con relación a la tarea de conocer lo que está sucediendo en el agro y en el medio rural. Por un lado, lamentar la tardía implementación del Censo General Agropecuario del MGAP (el cual aún no finalizó) y la demorada disponibilidad de los datos del Censo de Población y Vivienda del INE.

Por otro lado, nos surge una inquietud vinculada, pero distinta: si bien en términos generales, podemos hacer un monitoreo anual que nos permitan llegar a conclusiones sobre los efectos de cómo las dinámicas económicas y políticas impactan sobre el empresariado y sobre las asalariadas y asalariados, existe un sector social de suma importancia como la agricultura familiar, sobre el que no podemos dar datos con una certeza mayor a la que quisiéramos.

Esta es una preocupación que nos trasciende, y que incluso está siendo abordada por el propio MGAP, tal como lo consigna el Anuario de OPYPA 2023, tanto en el trabajo de presentación del Plan Nacional de la Agricultura Familiar que realiza Fernando Sganga (MGAP, OPYPA, 2023), como en la propuesta metodológica para una aproximación planteada por Martín Sanguinetti a partir de la Encuesta Continua de Hogares (MGAP, OPYPA, 2023). Es de suma importancia para esto, la disponibilidad pública de información referida al Registro de Productor Agropecuario Familiar, que permita visibilizar indicadores económicos y sociales vinculados a este sector, que además hace base al sujeto político de la Agricultura Familiar.

Por este motivo, entendemos que el Plan Nacional de la Agricultura Familiar que fue presentado en este 2024, debe profundizar en estas herramientas metodológicas que nos permitan contar con mayor información de este sector, saliendo así de la lógica de los promedios que, como sabemos, es donde se ahogan los petisos. O en este caso, se invisibilizan lógicas de toma de decisiones y dinámicas propias de este sector, cuyo fortalecimiento es vital para poder avanzar en otras lógicas de producción de alimentos y de recuperación y cuidado de nuestro planeta como soporte vital.

---

## 6. Referencias y fuentes

Bacchetta, V (2023). El Tribunal de Cuentas avala la inconstitucionalidad del proyecto Arazatí. La Sudestada. 12 diciembre 2023. [Disponible aquí](#)

Banco Mundial (2023). [Disponible aquí](#)

Banco Mundial (2024). [Disponible aquí](#)

Banco de Francia (2024). [Disponible aquí](#)

Banco Central del Uruguay (2023). [Disponible aquí](#)

Banco de Previsión Social (2024). Boletín Estadístico 2024 [Disponible aquí](#)

Comisión Hacienda (2023). Informe: Proyecto de universalización del saneamiento en Uruguay. Informe presentado a la Cámara de Representantes (No. 4017 de 2023). [Disponible aquí](#)

Cortelezzi y col (2023). Impactos del déficit hídrico 2022-2023 en la producción agropecuaria. En: Anuario OPYPA 2023. [Disponible aquí](#)

DIEA-MGAP, (2024). Anuario estadístico 2024 [Disponible aquí](#)

DIEA-MGAP (2024b). [Disponible aquí](#)

DIEA-MGAP (2024c). [Disponible aquí](#)

DSN (2023). [Disponible aquí](#)

Expansión (2024). [Disponible aquí](#)

FAO (2024). FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2024. Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas. Roma, FAO. [Disponible aquí](#)

FAO (2024b). [Disponible aquí](#)

FAO (2024c). [Disponible aquí](#)

INE (2024). [Disponible aquí](#)

INE (2023). [Disponible aquí](#)

**Khalfan, A.,** Nilsson Lewis, A., Aguilar, C., Persson, J., Lawson, M., Dabi, N., Jayoussi, S., Acharya, S., Arendar, A. C., Maitland, A., Kamanda, A., Macías Aymar, I., Gielfeldt, J., & Ma, R. (2023). Climate equality: A planet for the 99%. Oxfam GB.

MEF (2024). [Disponible aquí](#)

MEF (2024 a). [Disponible aquí](#)

MEF (2024b). [Disponible aquí](#)

MEF (2024c). [Disponible aquí](#)

**Méndez, C (2023).** Derrame de UPM acabó con la fauna acuática del arroyo Sauce y también dañó el río Negro. La diaria. [Disponible aquí](#)

MGAP (2023). [Disponible aquí](#)

MIEM (2023). Hoja de Ruta del Hidrógeno Verde y derivados en Uruguay. [Disponible aquí](#)

MIEM (2023b). ¿Cuánta agua se necesita para producir hidrógeno? [Disponible aquí](#)

PIT CNT (2023). [Disponible aquí](#)

**Ríos, Danilo (2018).** Agua Potable: Historia y Sensibilidad. Tomo I; y **Ríos, D. (2021)** Agua potable: Historia y Sensibilidad. Tomo II. Ambos disponibles en: [Disponible aquí](#)

Uruguay XXI (2024). [Disponible aquí](#)

Uruguay XXI (2024b). [Disponible aquí](#)

Uruguay XXI (2024c). [Disponible aquí](#)

Uruguay XXI (2023). [Disponible aquí](#)

**Vásquez, M y Ramírez, J (2018).** Conflicto palestino-israelí a la luz de la hidropolítica y la trasgresión del derecho al agua. Estudios Internacionales, 50 (190): 107-124

**INFORME ANUAL 2023**

Uruguay, noviembre 2024

OCAU | Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay