

# Consideraciones sobre la agricultura uruguaya

**Gonzalo Souto  
Fernando Villamil**

## **Consideraciones sobre la agricultura uruguaya**

Gonzalo Souto, Fernando Villamil

*Documentos 20*

### **Gonzalo Souto**

Ingeniero agrónomo. Técnico en la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP) entre 1983 y 2022. Asesor privado. Docente.

### **Fernando Villamil**

Técnico agropecuario. Director de HAJNAL & Cía - AGROSUD.

### **INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA**

José E. Rodó 1836, piso 1, Montevideo

Te. (598) 2400 8992

ihcterra@gmail.com

institutojuanpabloterra.org.uy

Montevideo, junio de 2023.

## CONTENIDO

Introducción.....	4
1. Evolución de la agricultura en el siglo XXI .....	5
2. Factores determinantes del crecimiento.....	9
3. Impactos adversos.....	11
4. Balance y aspectos a considerar en futuras propuestas .....	12

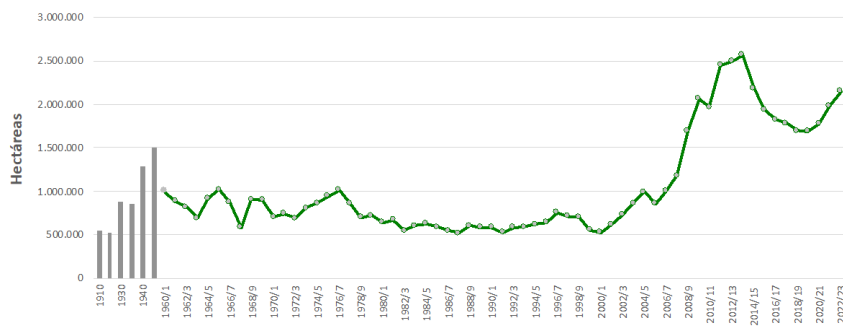
## INTRODUCCIÓN

En el marco de un intercambio de ideas sobre propuestas para la formulación de políticas sectoriales, se presentan algunas consideraciones sobre la agricultura en Uruguay con el propósito de aportar elementos que contribuyan a ampliar la base de discusión sobre el tema. En tal sentido, se realiza una resumida descripción sobre la evolución reciente de la agricultura en Uruguay, se identifican los factores de mayor relevancia en dicho proceso y sus impactos. Finalmente, se plantean algunas consideraciones sobre el balance de la evolución de la agricultura y los aspectos que a nuestro juicio se deberían considerar en una propuesta para el diseño de políticas públicas.

## 1. EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XXI

Desde los primeros años del presente siglo la actividad agrícola en Uruguay ha protagonizado un importante crecimiento y profundas transformaciones que le permitieron alcanzar un rol protagónico en la economía del país y en sus exportaciones.

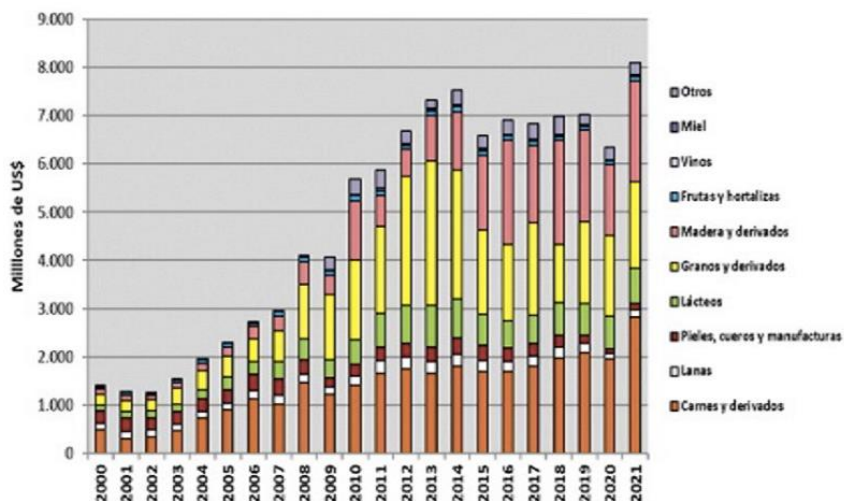
**Gráfico 1. Evolución de la superficie anual de cultivos, 1910-2022**



Durante la primera década de este siglo la agricultura fue uno de los principales soportes para la recuperación de la economía uruguaya, aportando al PBI agropecuario las mayores tasas de crecimiento anual. A su vez, las exportaciones agrícolas se incrementaron de tal manera que alcanzaron dimensiones similares a las de la cadena cárnica. Entre los años 2010 y 2015 la agricultura logró su mayor protagonismo, con guarismos históricos de producción física, de valor bruto de producción

y de exportaciones. Posteriormente, debido a la baja en los precios internacionales, en el período 2016-2021 decae este ritmo de actividad hasta el año 2022 donde retoma el anterior protagonismo motivado por un importante incremento en los valores internacionales.

**Gráfico 2. Exportaciones de las principales cadenas agroindustriales, en millones de dólares**



Nota: Incluye las exportaciones de celulosa, relevantes desde 2008

Nota: Granos y derivados incluye: cebada y malta, trigo y harina, oleaginosos, arroz, granos forrajeros

Nota: Otros incluye: aceite de oliva, pescados, animales vivos

Fuente: Opya con base en Aduanas y estimaciones propias.

Este destacado crecimiento exhibió un gran dinamismo, con profundas transformaciones en las formas de realizar la actividad y en los niveles de inversión. Algunos de los aspectos relevantes de este dinamismo son los siguientes:

- **Cambio en el perfil de cultivos.** Se destaca el protagonismo de la soja que se consolida como el principal cultivo y acentúa la relevancia de la *agricultura de verano*. En la *agricultura de*

*invierno* se incorporan las crucíferas con un reciente gran destaque de la colza.

- **Cambio de paradigma tecnológico.** Incorporación de la siembra directa, doble cultivo, OGM, agricultura *por ambiente*, TIC en el agro, nuevos agroquímicos, etc.
- **Nuevos actores.** En la producción se incorporaron empresarios agrícolas de origen argentino, fondos de inversión extranjeros y *grupos de siembra* que tuvieron un gran protagonismo hasta mediados de la última década; además se desarrollaron empresas especializadas en servicios agrícolas, en provisión de insumos y en servicios a la comercialización de la producción. En el comercio se instalan en el país las principales empresas internacionales del comercio de granos y surgen emprendimientos locales que demandan cereales y oleaginosos para las industrias de etanol y biodiesel. En la industria se crean las plantas de biodiesel y de etanol. En la logística se incorporan empresas de servicios a la producción y compañías extranjeras especializadas en servicios portuarios y terminales graneleras.
- **Nueva infraestructura.** Se construye una gran infraestructura de acopio y acondicionamiento de granos en las principales zonas agrícolas del país. Se construye una terminal portuaria específica para acopio y embarque de graneles en el puerto de Montevideo y se realizan importantes inversiones para ampliar las capacidades de las terminales graneleras del puerto de Nueva Palmira (NAVIOS y TGU). En la industria se incrementa considerablemente la capacidad de molienda de la industria aceitera, se construyen plantas de biodiesel y una importante planta de etanol; también en la industria de alimentos balanceados se construyen nuevas plantas y se amplía considerablemente la capacidad de las ya existentes.

- **Nuevos mercados.** La exportación se convierte en el principal destino comercial de la producción, incidiendo directamente en los estándares locales de calidad y de inocuidad. Se instalan nuevas prácticas comerciales como las ventas con entrega a futuro (forwards) y se incorporan mercados de futuros como pizarras de referencia de precios (Bolsa de Chicago, Bolsa de Kansas, MATIF).

Estas transformaciones determinaron que las cadenas de valor, organizadas en torno a la agricultura, alcanzaran una mayor relevancia en la actividad agroindustrial y en la economía en general. La intensidad de los cambios impactó en múltiples dimensiones, con efectos dinamizadores sobre el conjunto de la actividad económica (PBI, exportaciones, inversión, empleo, etc.) pero también con efectos adversos, sobre todo en los aspectos ambientales.



## 2. FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

El favorable marco internacional fue un factor de gran relevancia para impulsar el dinamismo descrito en la agricultura nacional. El continuo crecimiento de la demanda mundial de productos básicos, impulsado principalmente por los países asiáticos, determinó que en lo que va del siglo se generaran prolongados períodos de precios favorables para los productos agrícolas.

Asimismo, se debe señalar que también existieron condiciones locales que tuvieron una influencia significativa en el proceso de crecimiento de la actividad agrícola. A efectos de considerar estas condiciones al momento de elaborar propuestas para la actividad, se señalan los factores de mayor destaque:

- **Marco normativo (políticas).** Favorable para la construcción de un adecuado ambiente de negocios. Se destacan los regímenes de promoción a la inversión, el marco regulatorio para los OGM, ley de arrendamientos y facilidades para la inversión extranjera.
- **Capacidades disponibles.** Disponibilidad de suelos aptos para la agricultura, existencia de una importante red de plantas de acopio, carreteras adecuadas, terminales portuarias competitivas y una apropiada disponibilidad de recursos humanos.
- **Inversión (extranjera y local).** Importante inversión en agricultura, industria e infraestructura para viabilizar el crecimiento de la actividad.

- **Nuevos mercados.** Apertura y consolidación de nuevos mercados, destacándose el crecimiento de China como principal demandante.
- **Cambio técnico.** Adopción de nuevas tecnologías de una forma bastante generalizada que permitió aumentos de la productividad. Adopción de tecnología e innovación en los distintos procesos de gestión (incorporación de software específico, el uso de mercados de futuros para seguros de precios y/o coberturas y para el acceso al financiamiento, etc.) que mejoraron su eficiencia.

Sin embargo, es importante notar que también se identifican factores que han tenido una incidencia negativa en los resultados de la actividad. La persistente desvalorización del dólar americano frente al peso uruguayo y el alto valor de algunos insumos (comparativamente con el de los principales países exportadores) han incidido negativamente en la rentabilidad de la actividad. Las consecuencias de estos sucesos se evidencian en los períodos de baja en los precios internacionales de los productos, tal como sucedió entre los años 2015 y 2020. En ese período, esta pérdida de rentabilidad provocó una reducción del área sembrada y su concentración en el litoral oeste del país (suelos más productivos y con menor costo de transporte por su cercanía a los puertos). Cabe señalar que, en ese mismo periodo, la rentabilidad de los principales países exportadores (Argentina, Brasil y Estados Unidos) no fue afectada en la misma dimensión dado que el área total de estos países no disminuyó, lo que verifica que la sensibilidad a los bajos precios fue mayor a la que experimentaron los principales exportadores.

### 3. IMPACTOS ADVERSOS

En el transcurso de la expansión agrícola también se intensificaron los procesos productivos, lo que determinó un incremento en la productividad, pero también un impacto negativo en otros aspectos. Se constataron impactos adversos con mayor claridad en:

- **Suelos.** Presión por intensificación (más agricultura en las rotaciones y *doble cultivo*) y nuevo perfil de cultivos (más soja). Sobre estos aspectos hubo importante respuesta normativa mediante planes de uso y manejo de suelos. A su vez, se elaboró y promocionó una Guía de Buenas Prácticas Agrícolas.
- **Agroquímicos.** La expansión del área, aunque con menor uso por hectárea y mejores moléculas, ha generado casos de deriva y contaminación ambiental. Las políticas del MGAP que atendieron estos problemas fueron el Registro de Agroquímicos, el Registro de Aplicadores y los Monitores de Aplicaciones, además de la promoción de la Guía de Buenas Prácticas Agrícolas.
- **Aguas.** El crecimiento de la superficie agrícola conllevó también un aumento del uso total de fertilizantes lo que ha dado lugar a problemas de eutrofización y contaminación en algunas cuencas.

Estas consecuencias, sumadas a la preocupación de algunos sectores de la sociedad por el uso de OGM, han determinado cierto cuestionamiento social a la agricultura.

## 4. BALANCE Y ASPECTOS A CONSIDERAR EN FUTURAS PROPUESTAS

En lo que va del presente siglo la agricultura tuvo un desempeño muy positivo, protagonizó un prolongado periodo de crecimiento con importantes aportes a la economía del país, confirmó su competencia para captar inversiones (local y extranjera) y exhibió una alta capacidad para la innovación y la adopción de tecnología. A su vez, en este período su desempeño también evidenció una alta vulnerabilidad frente al deterioro de los precios relativos y al clima, lo que plantea la exigencia de un funcionamiento muy eficiente de todos los agentes involucrados para sostener convenientes niveles de competitividad en el mercado internacional.

Teniendo en cuenta los factores que explicaron el crecimiento de la agricultura y los impactos adversos que su dinamismo ocasionó, surgen algunos aspectos relevantes a considerar para una futura propuesta de diseño de políticas públicas que tenga como objetivo mantener, al menos, el ritmo de crecimiento alcanzado y su sostenibilidad.

- **Ambiente de negocios.** La calidad del ambiente de negocios es determinante para la inversión en general y en el sector agrícola en particular. Las políticas públicas (macro y sectoriales) deberían contemplar su cuidado, procurando mantener reglas de juego estables que transmitan previsibilidad y confianza en el ámbito de inversión. Por tanto, las políticas monetarias, tributarias y comerciales (productos e insumos)

deberían ponderar sus objetivos con los efectos que éstas puedan tener sobre la inversión en el sector. El espacio competitivo regional también tiene una incidencia importante en los resultados económicos de todas las cadenas de valor, en particular para las agroindustrias. Las asimetrías en la escala de producción, en los precios de los insumos y en el tipo de cambio, generan distorsiones competitivas que necesitan ser atendidas con políticas específicas para minimizar su incidencia negativa en las cadenas de valor.

- **Marco regulatorio.** Las tensiones e impactos ambientales requieren la atención y adecuación del actual marco regulatorio, promoviendo los ajustes que permitan alcanzar un funcionamiento más efectivo y una mayor agilidad en sus procesos (Bioseguridad-OGM/NBT, Planes de Uso y Manejo de Suelos, Registro de Agroquímicos, de Aplicadores, etc.). Estos ajustes deberán apoyarse en evaluaciones claras y rigurosas, buscando establecer criterios objetivos y mensurables.
- **Investigación y desarrollo.** Clave para sostener el crecimiento de la productividad manteniendo la *brecha* tecnológica entre el desempeño productivo a nivel comercial y el logro en condiciones experimentales.
- **Calidad, inocuidad, procesos certificados.** En las actividades que aún no tienen un desarrollo en estos temas, es necesario la realización de acciones concretas en la elaboración de protocolos, en procurar capacidades de laboratorios y en la generación de información al respecto. Asociado estrechamente a la apertura de mercados.
- **Infraestructura.** La infraestructura física y de comunicaciones es un factor relevante, sobre todo cuando su inexistencia o insuficiencia es una importante restricción para el adecuado

desarrollo la de la actividad o constituyen un obstáculo para su expansión a nuevas zonas.

- **Información.** Es importante ampliar la disponibilidad de información relevante para el desarrollo de la actividad y para apoyar la toma de decisiones, tanto a nivel privado como en la definición de políticas públicas.
- **Seguros de riesgos climáticos.** La incidencia del clima en el desempeño de la actividad agrícola justifica una acción más decidida para lograr una mayor accesibilidad y promoción de seguros de riesgos climáticos.
- **Riego.** Promover el desarrollo de esta actividad y las acciones que faciliten su acceso, con el soporte y la eventual profundización del marco regulatorio disponible (Ley 19553, promulgada en 2017).

Instituto Humanista Cristiano   
**JUAN PABLO TERRA**

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: [ihcterra@gmail.com](mailto:ihcterra@gmail.com)

Web: [institutojuanpabloterra.org.uy](http://institutojuanpabloterra.org.uy)