



ANÁLISIS SECTORIAL Y CADENAS PRODUCTIVAS TEMAS DE POLÍTICA ESTUDIOS



**Ministerio
de Ganadería,
Agricultura y Pesca**

Oficina de
Programación y
Política Agropecuaria

ANÁLISIS SECTORIAL Y CADENAS PRODUCTIVAS

TEMAS DE POLÍTICA

ESTUDIOS

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTRO

Dr. Luis Alfredo Fratti Silveira

SUBSECRETARIO

Dr. Matías Carámbula

DIRECTORA GENERAL

Dra. Esc. Cecilia Beatriz Riera González

OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA

Ec. Verónica Durán

Directora

Los artículos contenidos en este Anuario pueden consultarse en la página web del MGAP:
<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/opypa>

Dirección y Equipo Técnico

Directora

Durán, Verónica

Equipo técnico

Ackermann, María Noel

Aguirre, Emilio

Alegrette, María José

Ansuberro, Julia

Baraldo, Juan

Barboza, Natalia

Braggio, Andrea

Boscana, Mariana

Cortelezzi, Ángela

Gasparini, Karina

Gorga, Leidy

Laguna, Hugo

Lavista, Nicolás

Marrero, Rodrigo

Mila, Fabián

Nogueira, Lice

Rava, Catalina

Rivas, Noelia

Szephegyi, Nube

Tomé, Silvia

Colaboradores:

Papagno, Silvina

Piegas, Federico

Olano, Rodrigo

Pasantes:

Nasso, Jorge

Segovia, Nicolás

Villar, Agustín

Secretaría:

Ruiz, Florencia

Pág.

9 Prólogo

Art. **ANÁLISIS SECTORIAL Y CADENAS PRODUCTIVAS**

- 1 **Cadenas agroindustriales: situación y perspectivas 2025-2026.** Á. Cortelezzi
- 2 **Cadena de la carne vacuna: situación y perspectivas.** L. Gorga, F. Piegas
- 3 **Cadena ovina: situación y perspectivas.** J. Sanguinetti
- 4 **Cadena de carne de cerdo: situación y perspectivas.** L. Gorga, N. Segovia
- 5 **Cadena avícola de carne: situación y perspectivas.** L. Gorga, N. Segovia
- 6 **Cadena láctea: situación y perspectivas.** N. Barboza
- 7 **Trigo y derivados: situación y perspectivas.** C. Rava, N. Lavista
- 8 **Cebada cervecera y malta: situación y perspectivas.** C. Rava, N. Lavista
- 9 **Soja y derivados situación y perspectivas.** C. Rava
- 10 **Arroz: situación y perspectivas.** C. Rava, N. Lavista
- 11 **Evolución reciente y perspectivas del comercio exterior de los productos forestales.** H. Laguna
- 12 **Cadena pesquera y acuícola: situación y perspectivas.** R. Marrero, O. Galli, J. Ansuberro, N. Szephegyi, E. Aguirre

TEMAS DE POLÍTICA

- 1 **Orientaciones programáticas y compromisos para la acción de gobierno hacia el sector agropecuario 2025-2030.** A. Fratti, M. Carámbula, C. Riera

ÍNDICE

Art.

- 2 ***Política de Género Agro: la equidad como mirada estratégica.*** P. Florit
- 3 ***PROCRÍA: Innovación y sostenibilidad para la ganadería de cría uruguaya.*** S. Scarlato, J. Olascoaga
- 4 ***Plan Nacional de Lucha contra la Garrapata *Rhipicephalus (Boophilus) microplus*.*** L. Luengo
- 5 ***Actualización del Sistema de Gestión de Planes de Uso SGPU 2.0.*** S. Delgado, G. Sánchez, S. Scanavino
- 6 ***Silvopastoreo más que diversificación.*** C. Ocaño
- 7 ***Avances en el régimen de promoción de inversiones (COMAP).*** N. Rivas, S. Tomé
- 8 ***Consolidación del acceso comercial de Uruguay al continente europeo.*** V. Csukasi, P. Repetto, V. Codina
- 9 ***INIA: Ciencia, innovación y compromiso para el agro del mañana. Plan Estratégico Institucional 2026–2030 con Visión 2050.*** Junta Directiva INIA
- 10 ***El riego como política de Estado en Uruguay: avances en la gobernanza de la gestión integral del riego como una nueva etapa de desarrollo sostenible.*** J. Baraldo, J. Ansuberro, K. Gasparini, C. Rava, V. Durán
- 11 ***El valor del sector semillerista en Uruguay.*** M. Cuadro, M. Macció, D. Bayce, G. Galván
- 12 ***Funcionamiento de la Comisión Sectorial del Arroz en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Actualidad y Desafíos.*** M. Sanguinetti, G. Vezzoso, D. Greif
- 13 ***Estrategia nacional para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos en Uruguay: avances y desafíos hacia 2030.*** C. Lima

Art.

- 14 **Plan Estratégico UAM 2025-2030 “Hacia un Modelo Integral de abastecimiento con seguridad y soberanía alimentaria”.** F. López
- 15 **INIA y las AgTech: desafíos y oportunidades.** G. Tiscornia, A. Lutenberg, P. Gomez, C. Rossi

ESTUDIOS

- 1 **Políticas agropecuarias en Uruguay 2020-2023: análisis y cuantificación de los apoyos y su vinculación con las emisiones de GEI y la presión fiscal.** M. Szephegyi, M. Ackermann, A. Cortelezzi, Juan Baraldo, Natalia Barboza, Hugo Laguna, Fabián Mila, Natalia Román, Fabiana Pereyra, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo De Salvo, Gonzalo Rondinone, Natalia Tellez-Lara, Álvaro García Negro
- 2 **Evolución y transformaciones de los productores familiares en Uruguay (2006–2023). Una mirada desde las Encuestas Continuas de Hogares.** M. Ackermann, E. Aguirre, A. Cortelezzi, M. Sanguinetti
- 3 **Consumo aparente de pescado en Uruguay.** R. Marrero
- 4 **Transformaciones en el mercado interno de carnes en Uruguay: caracterización y evolución del consumo en la última década.** V. Herrera, I. Benedetti
- 5 **Pérdidas y costos ocasionados por la garrapata.** J. Baraldo, R. Carriquiry, L. Gorga
- 6 **Estructura de costos del sector ganadero.** F. Piegas
- 7 **Eficiencia técnica ganadera.** E. Aguirre
- 8 **Tipología de ganaderos y margen de maniobra en la toma de decisiones prediales.** P. Areosa, P. Hegedus, M. Pereira, F. Dieguez
- 9 **Monitoreo de la sostenibilidad ambiental de la ganadería.** C. Balian

ÍNDICE

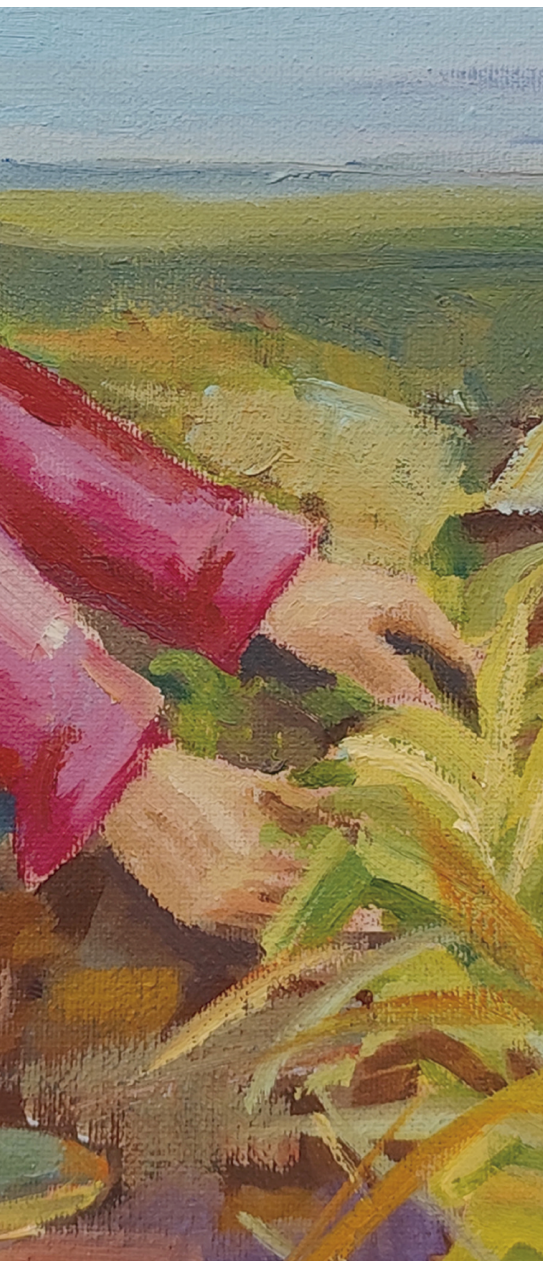
Art.

ESTUDIOS

- 10 **Resultados de la encuesta porcina.** L. Gorga
- 11 **Análisis de la oferta y demanda de productos concentrados para la alimentación animal.** L. Gorga, F. Piegas
- 12 **El futuro de los lácteos. evolución del consumo y transformación de la demanda global.** M. Baraibar, N. Di Candia
- 13 **Metodología de implementación y evaluación de procesos técnicos en predios lecheros: experiencias del proyecto FPTA 385.** G. Giudice, M. Gil, J. Artagaveytia, Juan de Mello, Juan Garrido, Guillermo Battezzore
- 14 **Primera cuantificación de la huella ambiental citrícola del Uruguay.** M. Cabot, N. Sanjuan, M. Bentancur, J. Lado, M. Manzi
- 15 **Impacto macroeconómico de la política de profundización del riego.** C. Estrades, D. Campoy, J. Baraldo



Ec. Verónica Durán¹
Directora de OPYPa



El año 2025 marca el inicio de una nueva administración de gobierno en Uruguay y, con ello, la puesta en marcha de las prioridades definidas para el quinquenio. El presidente Yamandú Orsi, junto a su Consejo de Ministros, estableció 63 compromisos que fueron sintetizados en siete “faros”: Educación con Oportunidades, Salud sin Esperas, Una Apuesta al Campo y a la Producción, Las Infancias Primero, Infraestructura que Nos Acerca, Barrios Más Seguros y Más y Mejor Empleo, cuya ejecución será monitoreada por la Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (AMEPP).

En este marco, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la institucionalidad agropecuaria asumen responsabilidades directas sintetizadas en el faro Una Apuesta al Campo y a la Producción. Estas incluyen la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Sostenible del Riego, con énfasis en las represas multiprediales, la disposición de 25.000 hectáreas de tierras para productores lecheros, el fortalecimiento de políticas sanitarias (con énfasis en el control de la garrapata), la ampliación de los servicios de extensión para productores familiares y medianos, particularmente el Programa de Innovación para una Ganadería de Cría Sostenible (PROCRÍA), la implementación del Plan Nacional para la Agricultura Familiar y la eliminación del impuesto a la enajenación de semovientes.

En consonancia con estas prioridades, las nuevas autoridades del MGAP elaboraron un conjunto de ejes programáticos para el período 2025-2030: el desarrollo sostenible de la ganadería; la inserción internacional competitiva; la gestión de los recursos

naturales para una producción sostenible; el desarrollo rural inclusivo; el conocimiento para un sector competitivo y sostenible, y la articulación institucional para un desarrollo productivo y rural. Además, propusieron cuatro lineamientos transversales: enfoque de género, bioeconomía sostenible, comunicación institucional y descentralización.

El contenido del *Anuario OPYPa 2025* refleja y acompaña estos nuevos lineamientos. La sección Temas de Política abre con el artículo “Orientaciones programáticas y compromisos para la acción de gobierno hacia el sector agropecuario 2025-2030”, cuyo contenido sintetiza los énfasis que guiarán la actuación del ministerio. Por otra parte, los Estudios incluidos en esta edición muestran el trabajo en curso de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPa), desarrollado en coordinación con las distintas unidades del ministerio y con otros organismos de la institucionalidad agropecuaria. Mediante su agenda analítica, la OPYPa explora en profundidad temas transversales y sectoriales que son centrales para la acción pública: productividad, eficiencia y cambio técnico, empleo e ingresos asociados a las actividades de base agropecuaria, estrategias de adaptación al y mitigación del cambio climático, gestión de riesgos, competitividad, diseño institucional, entre otros.

El actual contexto geopolítico, marcado por una alta incertidumbre y tensiones en el comercio y las cadenas globales de valor, acentúa los riesgos para Uruguay asociados a la concentración de las exportaciones de bienes en pocos destinos y en pocos productos, de baja sofisticación. Tal como caracteriza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la economía mundial transita una nueva etapa, que se describe como de “interdependencia instrumentalizada”, con una fuerte disrupción en el sistema multilateral de comercio. Los anuncios de Estados Unidos, desde abril, sobre la imposición unilateral de nuevos aranceles a sus socios comerciales, determinan un escenario global donde los países emplean instrumentos económicos —aranceles, barreras comerciales, regulación de inversiones, control sobre cadenas de suministro, acceso a tecnología— con fines geopolíticos, más allá de meros intereses comerciales o económicos. En ese marco, la agenda de inserción internacional es estratégica y urgente para Uruguay. Gracias a las fortalezas de los sistemas sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad, el país puede continuar afianzándose como un proveedor internacional seguro y confiable, a lo que se agrega el diferencial por el valor agregado ambiental. Seguir desarrollando y sofisticando bienes públicos con alto contenido tecnológico, renovando las regulaciones, registros y protocolos, es clave para contribuir con los objetivos nacionales. Estos desafíos forman parte del eje de inserción internacional competitiva, uno de los lineamientos estratégicos del MGAP, en el que la OPYPa trabaja junto con otras unidades y organismos.

Para mejorar el acceso a los mercados, particularmente en términos arancelarios, el pilar político es clave. El informe preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que forma parte de la sección Temas de Política de esta edición del Anuario, examina los avances en el acceso de Uruguay a los mercados europeos a partir de los acuerdos Mercosur-Unión Europea y Mercosur-Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). En efecto, 2025 será recordado como un año estratégico para la agenda externa del país. Uruguay ratificó por ley el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y Singapur (MCSFTA); asimismo, los miembros del Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP)

aprobaron por unanimidad la solicitud de Uruguay de comenzar las negociaciones formales para su adhesión; por su parte, como fue mencionado, concluyeron exitosamente las negociaciones de un acuerdo integral de libre comercio entre el Mercosur y la EFTA. Por último, se espera que el próximo 20 de diciembre, en el marco de la cumbre del Mercosur, se concrete la firma formal del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

Uno de los objetivos prioritarios de la nueva administración de gobierno es acelerar el crecimiento y crear y mantener trabajo de calidad. Ciertamente, es necesario aumentar la tasa de crecimiento económico de la última década, ubicada en 1% anual, para sostener e incrementar los niveles de cohesión social. Estos desafíos deberán abordarse aun con la persistencia de problemáticas estructurales, tales como la economía informal, la baja productividad en diversos sectores, un estrecho margen fiscal, desigualdades territoriales, debilidades institucionales y vulnerabilidad social.

El aumento de la productividad es una de las claves para aumentar la tasa de crecimiento económico, fuertemente vinculado al sistema de ciencia, tecnología e innovación. Con este propósito, la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 —recientemente aprobada— creó el programa Uruguay Innova, con el cometido de articular y coordinar las acciones de organismos públicos vinculados al ecosistema de innovación. En este ámbito, la OPYPA actúa como articulador entre la política pública agropecuaria y el ecosistema de ciencia y tecnología. Entre sus cometidos, facilita la coordinación entre los tomadores de decisión en el MGAP y la academia, para que el conocimiento científico sea un insumo importante en las decisiones de política. Como reflejo de ello, además de un informe sobre el Plan Estratégico Institucional del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) 2026-2030, elaborado por la Junta Directiva del instituto, esta edición del Anuario también incluye un artículo sobre los desafíos y oportunidades de las AgTech en el INIA, así como los resultados de investigación de dos proyectos financiados por el Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria (FPTA).

Las políticas para el desarrollo sostenible de la ganadería, uno de los ejes centrales de la actual administración, se nutren de evidencia, información y estudios en profundidad desarrollados por la OPYPA, tales como los que se presentan en estas páginas. Entre ellos se incluyen un análisis de los costos de producción ganadera, un estudio del mercado de insumos para la alimentación animal y una estimación del costo asociado al parásito de la garrapata, información clave para el diseño de la política sanitaria que la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) detalla en la sección Temas de Política. En esa misma sección, también se presenta un informe elaborado por el Instituto Plan Agropecuario (IPA) sobre el PROCRÍA, de reciente creación y uno de los compromisos de gobierno vinculados al sector, que contó con el asesoramiento de la OPYPA desde su gestación.

Con el mismo objetivo de aumentar la productividad y el crecimiento económico, el gobierno estableció como prioridad la formulación de un Plan Nacional para el Desarrollo Sostenible del Riego, coordinado por la recientemente creada Comisión Estratégica Interinstitucional para Asuntos del Riego (CEIAR), tal como se describe en el artículo correspondiente de la sección Temas de Política. Asimismo, esta edición del Anuario incluye una evaluación ex ante de los impactos macroeconómicos —

sobre el PIB, las exportaciones, las actividades de diversos sectores, el empleo y los salarios, entre otros— que podrían esperarse de una mayor expansión del riego.

De manera complementaria, diversos artículos dan cuenta de la prioridad que la nueva administración asigna a la gestión de los recursos naturales para una producción sostenible: en la sección Temas de Política se describen tanto la reciente actualización del sistema de gestión de los planes de uso y manejo responsable de suelos como el nuevo marco normativo y las acciones para promover los sistemas silvopastoriles sostenibles en campo natural. Por su parte, en la sección Estudios se presenta un diagnóstico de los sistemas de monitoreo e indicadores de sostenibilidad ambiental para la ganadería y una cuantificación de la huella ambiental del sector citrícola.

La utilización eficiente y responsable de los recursos naturales está profundamente vinculada al desarrollo social de las comunidades rurales. El presente anuario contiene estudios que analizan la evolución y la transformación de los productores familiares, destacándose cambios en la estructura etaria y las formas de trabajo. A su vez, consolidar la perspectiva de género en las políticas públicas agropecuarias es clave para lograr una visión integral del desarrollo productivo y social del país. En esta línea, la actual administración inició el diseño del nuevo Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias, cuya visión estratégica, fases y resultados esperados se detallan en un artículo de la sección Temas de Política.

El desarrollo sostenible e integral de Uruguay dependerá, en gran medida, de la calidad y la capacidad de respuesta de sus políticas públicas ante los resultados y los cambios en el contexto. Contar una oficina técnica con trayectoria como la OPYPA representa una fortaleza institucional invaluable. Mirando hacia adelante, la OPYPA se proyecta como una unidad estratégica, que asesora y acompaña técnicamente a las autoridades del MGAP y trabaja de forma transversal dentro de la estructura ministerial y hacia afuera, en la interinstitucionalidad pública. Su cometido es apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias, planes, programas e instrumentos de política que habiliten un desarrollo agroindustrial y pesquero sostenible, resiliente e inclusivo, y que potencien su aporte al desarrollo nacional, en línea con las prioridades definidas por las autoridades.

En este contexto, el trabajo de la oficina para el quinquenio transcurrirá en cinco ámbitos clave:

1. Asesoramiento técnico estratégico para decisiones públicas informadas:

Se vincula con la generación de insumos técnicos de alta calidad que fundamenten la toma de decisiones de las autoridades. Esto implica asegurar la consistencia interna de las medidas, su coherencia con otras políticas sectoriales y transversales, con los objetivos de desarrollo nacional y con los compromisos internacionales del país, así como realizar estimaciones de costos y evaluaciones de impactos proyectados, en diferentes escenarios.

2. Coordinación y articulación institucional para una nueva generación de políticas integrales y transformadoras del agro: A través del trabajo colaborativo con las unidades ejecutoras y asesoras del MGAP, con la institucionalidad agropecuaria ampliada y con otros organismos públicos y actores del sector privado, la OPYPA participa en espacios

de gobernanza que son de interés ministerial y colabora en el desarrollo y el seguimiento de aquellos asuntos y medidas que requieren de un abordaje integral y transversal. Este papel articulador es importante porque contribuye con la coherencia y la efectividad de las políticas públicas de diversos organismos, con el fomento de la inversión, con el impulso al desarrollo tecnológico y con la innovación.

3. Contribuir al posicionamiento de Uruguay en la agenda global y en foros multilaterales: Muchos de los desafíos nacionales deberán abordarse en clave global. Esto requiere que los países de la región desarrollen la acción colectiva para construir soluciones compartidas a los problemas comunes, fortaleciendo el posicionamiento regional en los foros internacionales. Una de las fortalezas de la OPYPa es la vinculación con actores internacionales y regionales, tanto en el ámbito intergubernamental como en organismos e instancias multilaterales, así como con los sectores privado y académico. Esto permite dar soporte y formar parte de delegaciones que participan en ámbitos internacionales y contribuir al entendimiento de los asuntos globales con impacto local relevante. Esta capacidad de conectar con diversos actores globales enriquece su perspectiva, amplía el acceso a conocimientos y experiencias, y fortalece su contribución al diseño de políticas públicas.

4. Apoyar la implementación de políticas transversales y sectoriales: Aunque su eje principal es el diseño y la evaluación de políticas públicas, la OPYPa también participa en la implementación de instrumentos estratégicos del MGAP, incluyendo el asesoramiento y la evaluación de proyectos de inversión, la valoración de iniciativas productivas que requieren autorizaciones especiales o financiamiento público y la coordinación de acciones vinculadas a políticas transversales como cambio climático, financiamiento, economía circular y



bioeconomía. Además, integra la contraparte ministerial en la definición y el seguimiento de los compromisos de gestión de los principales institutos público-privados. En este papel, la OPYPA aporta información y análisis basados en evidencia para ajustar la implementación de los instrumentos estratégicos, así como evaluaciones de diseño, de procesos y de resultados que permiten fortalecer su efectividad y orientar mejor las decisiones de política.

5. Fortalecer las capacidades institucionales de la OPYPA: Los desafíos actuales del sector agropecuario —marcados por transformaciones tecnológicas, nuevas demandas internacionales, competencia creciente y la necesidad de aumentar la productividad y la resiliencia— requieren una renovada capacidad de análisis prospectivo, diseño de políticas y evaluación rigurosa. Los productos de la OPYPA son tradicionalmente reconocidos por su calidad y reflejan un compromiso constante con la profesionalización del asesoramiento técnico, mediante la conformación de un equipo especializado e interdisciplinario. Los valores y la identidad institucional de la OPYPA se sustentan en una sólida cultura de trabajo en equipo, caracterizada por el respeto, la empatía y una colaboración interdisciplinaria que fomenta la inteligencia colectiva. Entre sus principios fundamentales destacan la honestidad intelectual y el compromiso con una actitud proactiva, que permite anticipar oportunidades para el desarrollo sostenible nacional y alertar a las autoridades sobre posibles amenazas o debilidades. En este contexto, es imprescindible que la OPYPA fortalezca su equipo técnico, así como sus herramientas y modelos analíticos, para estar mejor preparada para anticipar tendencias, comprender los cambios estructurales y ofrecer a las autoridades insumos sólidos que permitan orientar estratégicamente el desarrollo agropecuario del país.

En suma, esta nueva edición del Anuario se publica en un momento en que Uruguay redefine prioridades y el sector agropecuario —motor económico y territorial del país— enfrenta un escenario que combina oportunidades globales con riesgos crecientes. Su contenido aporta información, análisis y perspectivas que ayudan a comprender los desafíos de corto y mediano plazo, a la vez que identifica caminos de política pública para fortalecer la competitividad, la sostenibilidad y la resiliencia del sector en el largo plazo. Con ello, la OPYPA reafirma su compromiso con la calidad técnica, la transparencia y la articulación institucional, confiando en que sea una herramienta útil para los equipos del MGAP, los organismos públicos, el sector privado y la ciudadanía interesada en una actividad estratégica para el desarrollo del país.

Verónica Durán

Directora

Oficina de Programación
y Política Agropecuaria



**Ministerio
de Ganadería,
Agricultura y Pesca**

Oficina de
Programación y
Política Agropecuaria



OBRA DE LA TAPA: "CRECIENDO"

Artista: Faustina Chape
San José - Uruguay - 2025



+ EQUIDAD
+ AGRO

Una publicación del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
a través de su Oficina de Programación y Política Agropecuaria
Diciembre de 2025 - Montevideo, Uruguay