

# **AFGAP HACIA EL PRESUPUESTO NACIONAL 2025:**

## **DOCUMENTO DE TRABAJO**

### **1. OBJETIVO DEL DOCUMENTO**

Este documento refleja parte del trabajo realizado por AFGAP de cara al presupuesto 2025, es un documento inicial con el objetivo de generar insumos para establecer una estrategia colectiva y propositiva de cara a la lucha sindical.

#### **1.1. ¿Por qué AFGAP se plantea trabajar el presupuesto nacional?**

Desde el consejo de AFGAP nos hemos planteado que el presupuesto nacional es, aunque no la única, una de las principales oportunidades que tenemos los trabajadores para discutir de manera colectiva y políticamente, sobre propuestas para solucionar las problemáticas que vivimos cotidianamente en nuestros lugares de trabajo. Por otro lado, entendemos que este proceso no puede ser un trabajo únicamente de un grupo o una comisión, sino que debe ser un trabajo participativo que involucre a la mayor cantidad posible de compañeras y compañeros. Además, entendemos que este esfuerzo militante es parte del acumulado histórico de nuestra organización, para lo cual debemos tener presente todo lo trabajado en estos temas en distintas etapas. Particularmente uno de los aspectos recientes y que acumulan a esta lucha es el trabajo que se realizó de cara a la reestructura presentada por la administración actual en el 2023.

#### **1.2. ¿Que hicimos hasta ahora?**

A mediados de año el consejo directivo conformó un grupo coordinador para trabajar el presupuesto 2025. En este sentido se realizaron una serie de recorridas en los meses agosto y setiembre, presenciales en Montevideo y vía zoom para el interior, para comenzar a relevar diferentes problemáticas y convocar a las y los compañeros al trabajo de cara al nuevo presupuesto nacional 2025.

En el mes de setiembre realizamos un seminario de formación con el compañero Lic. Ec. Pablo Da Rocha, del INSTITUTO CUESTA DUARTE para comenzar a nivelar información sobre en qué consiste el presupuesto nacional y cuál es el rol de los trabajadores en este proceso. Cabe recalcar que todo este proceso lo estamos realizando con el asesoramiento y acompañamiento del Cuesta Duarte.

Posteriormente realizamos talleres con compañeros de todas las unidades ejecutoras y un taller con los compañeros del interior a los efectos de intercambiar sobre tres ejes de trabajo:

Análisis de la importancia de la función pública, las condiciones de trabajo, donde se trabajó en aspectos de infraestructura, salud y seguridad laboral, y recursos humanos. Por último, se analizó la situación salarial y la ejecución presupuestal.

Para llevar adelante el trabajo se utilizó la metodología de taller con facilitadores. Estos facilitadores fueron compañeros de distintas unidades ejecutoras que aportaron su tiempo militante para que el proceso se pudiera llevar adelante. Ellos también generaron parte de la sistematización que el grupo coordinador luego tomó para comenzar con la síntesis del trabajo colectivo.

### **1.3. ¿Cuántos participamos?**

En todo el proceso participaron en el entorno de 100 compañeras y compañeros de la mayoría de las unidades ejecutoras y de buena parte del país.

### **1.4. ¿Cuáles son los pasos a seguir?**

Durante el año 2025 se plantea continuar trabajando con el presupuesto nacional y convocando oportunamente a los afiliados para generar espacios de reflexión y construcción de cara a generar propuestas concretas.

## 2. CONTEXTO DEL URUGUAY AGROINDUSTRIAL Y PESQUERO.

Uruguay dispone de 16,4 millones de hectáreas destinadas al uso agropecuario, lo que abarca más del 90% de su extensión territorial. Esta abundancia de recursos naturales y factores productivos confiere al país ventajas comparativas en la producción de alimentos, consolidándolo como un proveedor global en este ámbito.

### 2.1. ¿Qué paso con el PBI y las exportaciones del sector agropecuario?

El sector agropecuario entre los años 2019 - 2022 representó entre el 6% y el 7% del PIB en Uruguay. Si incluimos los subsectores e industrias asociadas (sector agroindustrial) su contribución fue entre 14% y 16% del PIB. En la campaña 2022-2023, el área total cultivada aumentó 14% interanual. Sin embargo, la severa sequía de 2023 afectó las cosechas de verano, particularmente las de soja, cuyo rendimiento culminó en mínimos históricos al igual que la cantidad exportada<sup>1</sup>.

Producto Interno Bruto total, agropecuario, pesca, minería e industria manufacturera, por año.									
En millones de \$ constantes <sup>(1)</sup>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>PIB total</b>	<b>1.733.770</b>	<b>1.763.944</b>	<b>1.766.696</b>	<b>1.779.848</b>	<b>1.668.376</b>	<b>1.756.409</b>	<b>1.842.857</b>	<b>1.832.290</b>	
Agropecuario, pesca y minería	120.710	107.663	113.653	116.261	109.287	123.925	120.294	114.491	
Industrias manufactureras	190.485	184.880	194.782	187.351	176.645	190.035	190.173	181.870	

<sup>(1)</sup> A precios constantes de 2016

Fuente: Anuario DIEA 2024

Como se observa en la figura 1, el PIB agropecuario en dólares corrientes tuvo un importante incremento entre los años 2020 y 2023.



Figura 1. Evolución temporal del PIB agropecuario. Fuente: elaboración propia en base a anuario DIEA 2024.

<sup>1</sup> Uruguay XXI. Noviembre 2024. Sector agrícola en Uruguay. 42 pp.

Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales superaron los US\$ 8.000 millones en 2021, alcanzando un récord histórico. Aproximadamente 70% de las exportaciones totales de bienes del país son de base agropecuaria<sup>2</sup>. El desarrollo de la actividad agrícola en Uruguay tuvo como principal cultivo a la soja, que comenzó a ganar relevancia debido al crecimiento de la demanda mundial, principalmente impulsada por las exportaciones a China desde comienzos del siglo XXI. En 2021, la soja ocupó el 79% de la superficie agrícola de verano y el 56% en el total del área sembrada en Uruguay, ubicándose además entre los tres principales productos de exportación del país<sup>1</sup>.

El sector ganadero mantuvo su liderazgo como el principal exportador de Uruguay, generando ingresos por casi US\$ 4.000 millones en 2023, un nivel comparable al anterior récord de exportaciones de 2021. Dentro de las exportaciones del sector ganadero, los productos cárnicos totalizaron US\$ 2.647 millones en 2023, correspondientes a 695.000 toneladas. Las exportaciones uruguayas de productos ganaderos llegaron a casi 100 destinos en 2023, con una fuerte participación de países de Asia y Medio Oriente (41%), Europa (20%) y América del Sur (17%). China fue el principal destino de exportación para la ganadería uruguaya, concentrando el 33% de las ventas externas del sector<sup>3</sup>.

Si se proyecta la participación del sector ganadero sobre el PIB 2022, se obtiene que la ganadería como actividad primaria representó el 4,4% del PIB, mientras que la producción de carne y sus subproductos contribuyeron con otro 4,4%. Además, los lácteos ganaderos añaden un 1,5% al PIB. Sumando estas cifras, el sector ganadero, incluyendo carne, subproductos y lácteos, representó cerca del 10% del PIB de Uruguay<sup>4</sup>.

## **2.2. ¿Qué paso con el uso del suelo en Uruguay?**

En los últimos 20 años Uruguay ha sufrido grandes transformaciones en el uso del suelo.

En 2022 la superficie de pastoreo se ubicó en 14,32 millones de hectáreas, 2,74 millones de hectáreas son de superficie mejorada (19%) y aproximadamente 288 mil hectáreas a pastoreo en área forestada (2%). La superficie mejorada ha crecido un 1,8% acumulativo anual, pasando de 2,29 millones de hectáreas en el año 2012 a 2,74 en 2022. Este incremento se debió fundamentalmente al aumento en el área de praderas artificiales<sup>5</sup>

“Si bien Uruguay aún conserva más de la mitad de su superficie con pastizales naturales (55,5%), desde 1985 se ha perdido el 20% de su superficie. Esta reducción en la cobertura natural tiene consecuencias graves para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, además

---

<sup>2</sup> Exante. Setiembre 2022. Impacto de los agronegocios en la economía uruguaya. Informe ejecutivo.

<sup>3</sup> Uruguay XXI. Noviembre 2024. Sector agrícola en Uruguay. 42 pp.

<sup>4</sup> Uruguay XXI. Noviembre 2024. Sector agrícola en Uruguay. 42 pp

<sup>5</sup> OPYPA. 2022. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de Política. Estudios. MGAP. 692 pp.

de comprometer el potencial regional para producir carne de manera sostenible a gran escala, en base a la vegetación de pastizales típica del bioma”<sup>6</sup>

La superficie forestal tuvo un crecimiento extraordinario en las últimas décadas y se ubica en casi 1,1 millones de hectáreas lo que representa aproximadamente el 6% del área del territorio nacional, sin incluir las más de 800 mil hectáreas de bosque nativo. Al impulso sobre todo de las plantas de celulosa, la extracción de madera se multiplicó por cinco en 20 años y alcanzó a 18 millones de m<sup>3</sup> en 2022<sup>7</sup>.

El complejo forestal —que incluye celulosa, madera, productos de madera, papel y cartón— es uno de los principales rubros de exportación del país, con ventas al exterior por casi USD 2.500 millones en 2022<sup>8</sup>, el máximo valor registrado. La evolución ha sido creciente en los últimos 15 años, impulsada principalmente por la instalación de plantas de celulosa a partir de 2007.

### 2.3. ¿Qué pasa con las exoneraciones fiscales al sector agropecuario?

Las exoneraciones fiscales para el agro, emanadas de la aplicación de la ley de inversiones para el periodo acumulado 2014 – 2023 utilizando información proveniente de COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones) registraron un total de 800 proyectos por un monto de 772 millones de dólares (85 millones de dólares promedio por año) (Figura 2).

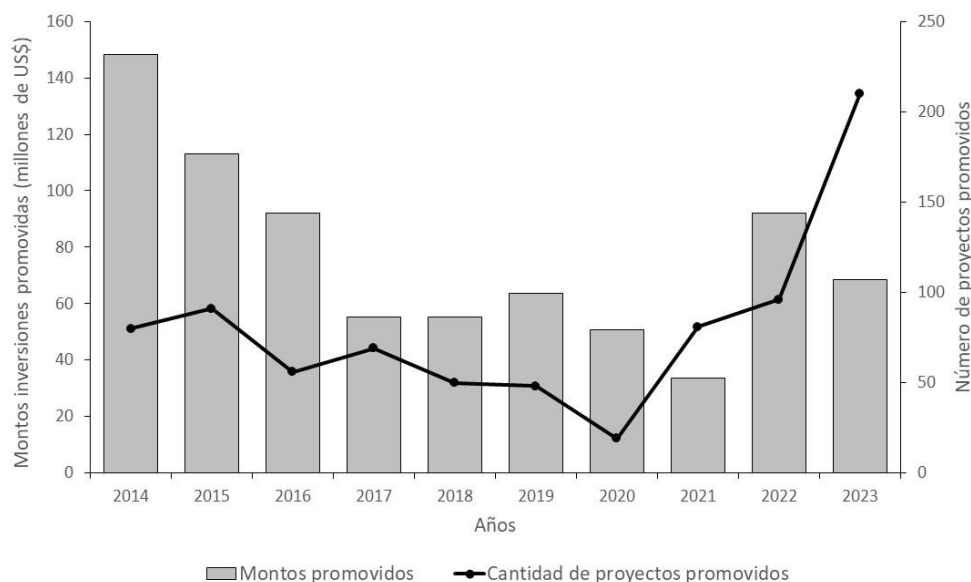


Figura 2. Evolución temporal de las exoneraciones fiscales en el agro (montos y cantidad de proyectos). Fuente: COMAP.

<sup>6</sup> La Diaria <https://ladiaria.com.uy/articulo/2023/12/entre-1985-y-2022-uruguay-perdio-20-de-sus-pastizales-naturales/>

<sup>7</sup> OPYPA. 2022. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de Política. Estudios. MGAP. 692 pp.

<sup>8</sup> OPYPA. 2022. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de Política. Estudios. MGAP. 692 pp.

## 2.4. ¿Qué pasa con la presión fiscal al sector agropecuario?

La presión fiscal se mide realizando el cociente entre impuestos, incluyendo la contribución patronal a la seguridad social, sobre el PIB del sector agropecuario. Este indicador se encuentra entre el 6 y el 8 % según el año cuando el promedio de la economía en general para Uruguay tiene una presión fiscal de aproximadamente del 26% según datos de la OCDE. Por otra parte, el Impuesto al Valor Agregado que todos los consumidores debemos pagar de igual manera se encuentra en 22%, siendo los asalariados los más perjudicados ya que no contamos con mecanismos de exoneración impositiva.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presión fiscal agropecuaria (a)	8,00%	6,70%	5,90%	6,00%	6,40%	6,40%	6,70%

Fuente: Estimaciones de OPYPA 2023.

## 2.5. El contexto del sector pesquero.

Uruguay es un país ribereño y cuenta con una superficie fluvial y marítima, que abarca aproximadamente 252.000 km<sup>2</sup>, (1,5 veces la superficie terrestre). Esta superficie comprende el Río de la Plata y su Frente Marítimo, espacio oceánico designado que comprende la Zona Común de Pesca Argentino – uruguaya (ZCPAU), incluyendo las franjas de jurisdicción exclusivas de Argentina y de Uruguay, así como el mar territorial adyacente. Estos ecosistemas marítimos y fluviales albergan una gran diversidad de especies de peces, crustáceos, bivalvos y cefalópodos los que a su vez sustentan diversas pesquerías tanto artesanales como industriales<sup>9</sup>.

El sector pesquero es una de las pocas áreas de la economía mundial en que los recursos de los cuales depende la productividad y rentabilidad son de propiedad común y de relativo libre acceso. Por lo tanto, son un patrimonio de la humanidad y de la sociedad en su conjunto, y la explotación de los mismos, debe estar basada en su sustentabilidad para poder beneficiar a la sociedad en su conjunto<sup>9</sup>.

Debido a que los recursos pesqueros son propiedad común de la sociedad, la actividad pesquera está excluida de la apropiación privada, de forma que la explotación pesquera está basada formalmente en una apropiación jurídica (permiso de pesca) sobre el principal medio de producción por parte de los armadores. Esto introduce al Estado (MGAP, DINARA) con su particular rol que es el de otorgar los permisos de pesca, que en última instancia es quien puede ordenar y organizar la apropiación y explotación de recursos pesqueros por parte del sector empresarial.

<sup>9</sup> Galli, O; Geymonat, J y Mendy, M. 2022. El complejo pesquero uruguayo: un modelo agotado. Trabajo y sociedad, vol. XXIII, núm. 38, pp. 97-118.

El 90% de las capturas con fines industriales tiene lugar en la ZCPAU, donde Argentina y Uruguay tienen el mismo derecho a la explotación de recursos marinos.

La evolución de las capturas de la flota industrial ha mostrado un claro descenso a partir de 2011, en donde se capturaron 82.000 toneladas, de las cuales merluza y corvina blanca representaron el 58% del total. En 2022 las capturas fueron de 50200 toneladas, lo cual representó una disminución del 38% en relación a 2011. Merluza y corvina blanca en 2022 explicaron el 51% del total de las capturas<sup>10</sup>.

En 2011 las exportaciones de la pesca representaron un 2,5% del total de las exportaciones de Uruguay, Desde entonces comenzó una caída significativa: 1,4% del total de las exportaciones de 2014 y 1% en 2024<sup>10</sup>.

### **3. LA TIERRA EN URUGUAY. CADA VEZ MÁS CARA Y MÁS CONCENTRADA, Y CON MÁS DIFICULTADES PARA EL ACCESO.**

En relación a la compraventa de tierras para el año cerrado 2023, 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.<sup>11</sup>

Como se observa en la figura 3, la concentración de la tierra medida por el índice de Gini (donde 1 representa una absoluta desigualdad y 0 la absoluta igualdad en la distribución) nos muestra dos procesos acompañados, por un lado, la tendencia al aumento del precio y por otro el de la concentración.

---

<sup>10</sup> Ceres. Marzo 2023. Situación actual, perspectivas y oportunidades para el desarrollo de la Industria Pesquera Nacional. Informe Especial. 16 pp.

<sup>11</sup> OCAU 2024, Informe anual 2023:

[https://www.ocau.edu.uy/wpcontent/uploads/2024/11/Informe\\_OCAU\\_2024-sobre-ano-2023\\_compressed.pdf](https://www.ocau.edu.uy/wpcontent/uploads/2024/11/Informe_OCAU_2024-sobre-ano-2023_compressed.pdf)



Figura 3. Evolución temporal del precio y concentración de la tierra en Uruguay.

### 3.1. La influencia del agro negocio tras nacional y el avance de las sociedades anónimas extranjeras.

Según Díaz et. al (2023), las 8 Sociedades Anónimas que gestionan mayor superficie reúnen 1 millón de ha y las primeras 20 Sociedades Anónimas 1.5 millones de ha (10% de la superficie productiva del país). Estos valores muestran el importante peso relativo de las transacciones de las SA y de las personas físicas extranjeras sobre el total de compraventas de tierras en Uruguay. Queda en evidencia que se realizan adquisiciones en todo el país, pero con mayor magnitud en zonas latifundistas ganaderas, y en zonas de tradición agrícola (litoral oeste). Se destaca la fuerte asociación entre las adquisiciones de grandes superficies y la extranjerización de tierras, y que ambos procesos son liderados por SA. Si bien el acaparamiento en Uruguay no se reduce a inversores transnacionales (Oyhantçabal y Narbondo, 2019)<sup>12</sup>, las solicitudes para nuevas adquisiciones son abrumadoramente superiores en SA de capitales foráneos. Las solicitudes indican una orientación mayoritaria hacia la actividad forestal (...). La forestación en Uruguay ha tenido un fuerte apoyo público-estatal con políticas contundentes para asegurar el crecimiento sostenido del sector, y para facilitar la instalación de tres plantas de pasta de celulosa. Dado que la instalación de plantas de celulosa se realiza en zonas francas (Botnia-Fray Bentos SA y Punta Pereyra SA), la producción forestal en tierras uruguayas tiene como principal destino la exportación de madera como “troncos” hacia plantas industriales en zonas francas. Entre 2007–2020 el

<sup>12</sup> Oyhantçabal, G and Narbondo, I. 2019. Land grabbing in Uruguay: new forms of land concentration. Canadian Journal of Development Studies, 40(2): 201–219. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2018.1524749>

MGAP recibió más de 1.900 solicitudes por parte de SA para ser titulares de tierras y explotaciones agropecuarias en Uruguay. En el siguiente cuadro se observa la superficie solicitada por Sociedades anónimas que han expresado interés de adquirir tierras, esto nos muestra independientemente de que la operación se concrete o no, la gran avidez que hay por parte de este sector por la adquisición de tierras. De un total 6.986.678 ha solicitadas por Sociedades Anónimas, 1.480.350 ha ya se encuentran gestionadas bajo esta figura.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Díaz, I, Sum, T and Achkar, M. 2023. Territorialización de las Sociedades Anónimas (SA) en Uruguay: Acaparamiento y Extranjerización de Tierras. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 52(1): 88–102. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.575>

Principales Sociedades Anónimas que han solicitado acceso a tierra al MGAP en el período 2007–2020. Fuente: Díaz et.al 2023.

SA SOLICITANTE	SUPERFICIE SOLICITADA (HA) <sup>1</sup>	SUPERFICIE GESTIONADA EN 2020 (HA) <sup>2</sup>	RUBROS <sup>3</sup>	PAÍS DE ORIGEN	FUENTE
Forestal Oriental	3.605.372	269.000	F.	Finlandia	<a href="https://www.uprn.uy/forestal/">https://www.uprn.uy/forestal/</a>
Eufores	585.306	250.000	F.	Suecia/ Finlandia/Chile	<a href="https://www.mantesdelplata.com.uy">https://www.mantesdelplata.com.uy</a>
UNION AGRICULTURE GROUP (UAG SA)	369.250	181.000	AI-G-L- otros	EE.UU./Canadá/ Francia	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
Stora Enso	242.516	4	F.	Suecia/Finlandia	<a href="https://www.mantesdelplata.com.uy">https://www.mantesdelplata.com.uy</a>
Colonvade Y Weyerhaeuser (LUMIN – BTG Pactual TIG)	220.116	130.000	F.	EE.UU.	<a href="https://www.lumin.com/institucional">https://www.lumin.com/institucional</a>
Agronegocios del Plata (ADP)	200.883	49.000	AI-G- otros	Argentina/ Uruguay	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
Grupo Guanare	128.837	72.292	F.	Chile/Uruguay	<a href="https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kK05pEAK">https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kK05pEAK</a> y OYHANTÇABAL y NARBONDO
EF Asset Management (Bosques Del Uruguay I A IV)	122.819	106.025	F.	Muchos Países/ Sin Identificar	<a href="https://www.bosquesdeluruguay.com/">https://www.bosquesdeluruguay.com/</a>
Compañía Forestal Uruguaya (Cofusa-Urufor)	102.142	40.000	F.	Uruguay	<a href="http://www.urufor.com.uy">http://www.urufor.com.uy</a>
Calyx	67.940	11.000		Francia/ Argentina/Otros	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
Kelizer (ADECO AGRO)	53.960	45.000	AI-G- otros	EE.UU./Brasil	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
Lmat Uruguay Holdings S.R.L)	49.723	37.007	F.	Chile/Uruguay	<a href="https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kK05pEAK">https://fsc.secure.force.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3300000kK05pEAK</a> y OYHANTÇABAL y NARBONDO
Glinker	52.048	Sin dato	F.	EE.UU.	Informantes calificados
RMK Timberland Group	46.268	38.000	F.	EE.UU.	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
TMF Uruguay	38.544	27.209	F.	Holanda/ Uruguay/Chile	<a href="https://www.care.com.uy/">https://www.care.com.uy/</a>
Ingleby Farms & Forest	32.051	27.217	AI-G.	Dinamarca, Suecia y Reino Unido	<a href="https://inglebyfarms.com/farms/">https://inglebyfarms.com/farms/</a>
Dos Ceibos Srl	31.184	30.000	AI-G.	Argentina	<a href="https://ceibasgroup.com/inversiones/">https://ceibasgroup.com/inversiones/</a>
Grupo Pérez Companc <sup>4</sup>	30.654	35.000	AI-G.	Argentina	<a href="http://www.goyalke.com.ar/">http://www.goyalke.com.ar/</a>
Grupo Bulgheroni <sup>5</sup>	30.004	41.600	AI-G-L- otros	Argentina	(Dyhantçabal and Narbondo 2019)
MSU-Santa Juana	29.065	16.000	AI.	Argentina	(Pineiro 2012)
Nz Farming Systems-Olam <sup>6</sup>	24.979	25.000	L.	Singapur/China/ India	<a href="https://www.nzfsu.com.uy/">https://www.nzfsu.com.uy/</a>
Frigorífico Modelo <sup>7</sup>	24.674	25.000	G-F-Arr	Uruguay	<a href="https://frimasa.com.uy/actividad-agropecuaria/">https://frimasa.com.uy/actividad-agropecuaria/</a>
Evera	23.936	11.000	AI.	China	<a href="https://brecha.com.uy/los-duenos-de-toda/">https://brecha.com.uy/los-duenos-de-toda/</a>
Fymnsa	18.012	14.000	F.	Uruguay	<a href="https://dank.uy/corporacion/#grupo">https://dank.uy/corporacion/#grupo</a>
Resto	856.395	Sin dato	-	-	-
<b>Total</b>	<b>6.986.678</b>	<b>1.480.350</b>			

#### 4. ¿QUÉ PASO CON LA PRODUCCIÓN FAMILIAR EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS?

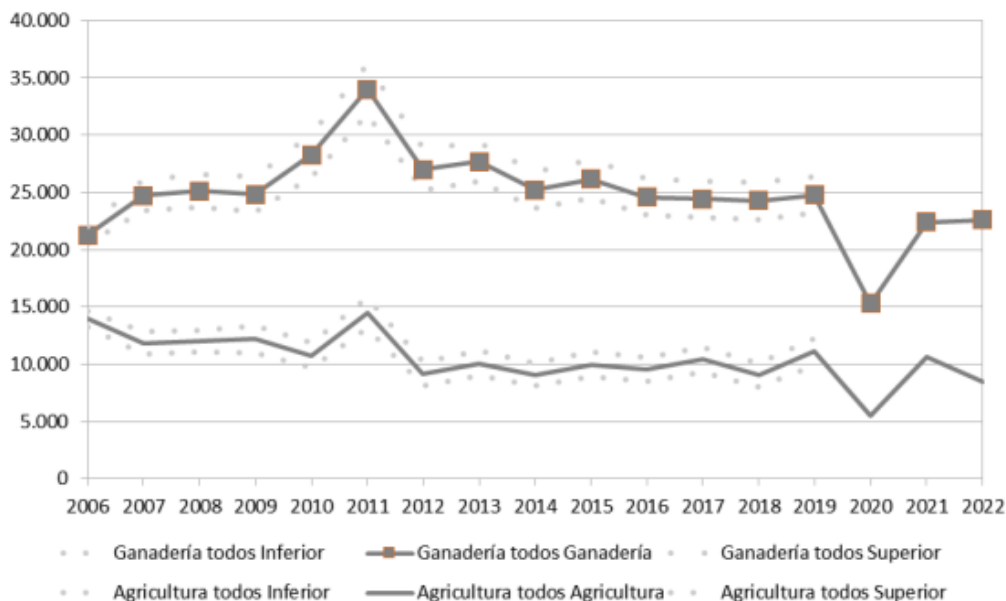


Figura 4. Evolución temporal de productores con características de familiares en agricultura y ganadería. Fuente: Sanguinetti, 2023<sup>14</sup>

Según Sanguinetti (2023), entre los años 2006 y 2022, se observa un descenso en la cantidad de productores familiares. Pero ese descenso tiene matices en el comportamiento entre la ganadería y la agricultura. De 2006 a 2012, la ganadería parece tener un crecimiento, pasando de unos 20.000 productores familiares a unos 30.000, mientras que la agricultura tiene una pérdida de productores en el mismo período, pasando de unos 14.000 en 2006 a unos 9.500 en 2012 (Figura 4).

El comportamiento analizado en este período, se condice con los hallazgos vistos hasta el momento. Cardeillac (2020)<sup>15</sup> estima distintos tipos de productores empresariales y familiares. Utilizando los censos agropecuarios de 1990, 2000 y 2011, el trabajo citado muestra una caída de los productores familiares y un crecimiento del empresariado en las explotaciones agropecuarias entre 2000 y 2011, comportamiento inverso al visto en el período anterior (1990-2000). Luego de ese período, las actividades agrícolas parecen estancarse en el entorno de los 10.000 productores familiares. En cambio, los dedicados a la ganadería tienen un lento pero constante descenso, alcanzando unos 22.500 productores familiares en 2022 (Figura 4).

<sup>14</sup> Sanguinetti 2023 Método para una aproximación a los productores familiares en Uruguay entre 2006-2022 con la Encuesta Continua de hogares. OPYPA - MGAP <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/estudios/4/e4web/E4Metodoparaunaaproximacion.pdf>

<sup>15</sup> Cardeillac, J. (2020). La estructura agraria del Uruguay entre 1990 y 2011: acaparamiento de tierras y descomposición de la producción familiar. Buenos Aires, revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios No 52 24p.

En relación a la adquisición de tierras con destino a colonos, se observa una disminución entre 2013 y 2022 (Figura 5). Tendencia que se agrava durante el último periodo de gobierno donde prácticamente fue nula la adquisición de nuevas tierras por parte del Instituto Nacional de Colonización.

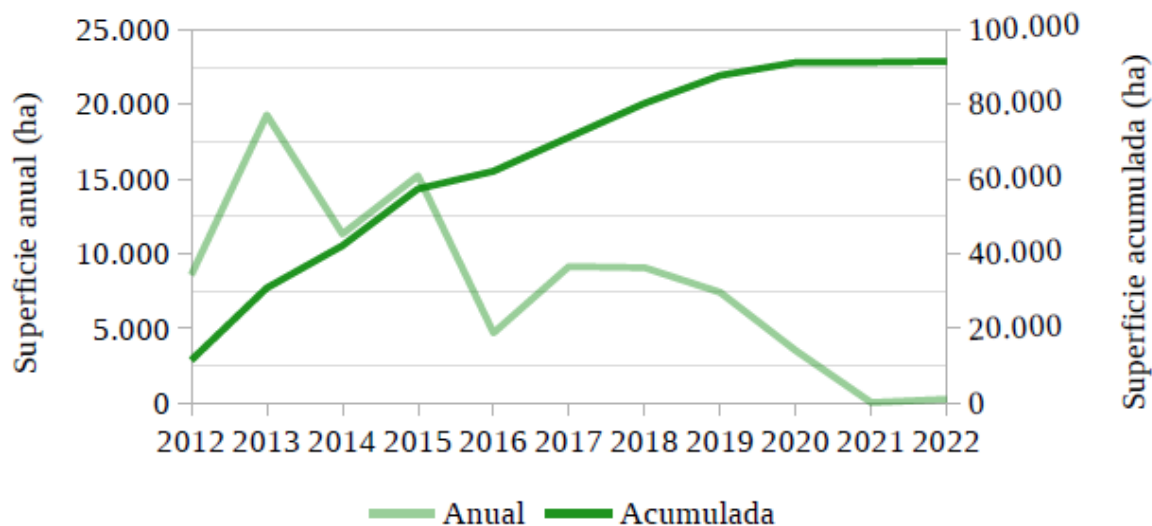


Figura 5. Evolución temporal de tierra adquirida en superficie anual (ha) y acumulado (ha). Fuente: INC. 2023<sup>16</sup>.

## 5. DISPUTA POR LA RIQUEZA GENERADA EN URUGUAY.

El PBI en 2022 aumentó 3,5% en relación a 2019, con un récord histórico de exportaciones, superando los 13 mil millones de dólares. Este crecimiento fue significativo en los sectores de la carne, la soja y la celulosa, y su rentabilidad fue 20% superior al promedio histórico para el sector del agronegocio. La industria creció en su producción, aunque descendieron las horas trabajadas y la cantidad de trabajadores, por lo tanto, se incrementó aún más la ganancia empresarial. Este crecimiento entre fines de 2019 y mediados de 2022 se volcó en depósitos bancarios, los cuales crecieron 10 mil millones de dólares. La mayoría de ese incremento se concentró en las cuentas de más de 250 mil dólares. Unos 3.800 millones de dólares fueron en depósitos en el exterior y unos 6.200 millones en depósitos en nuestro país. Al mismo tiempo, el salario no acompañó el crecimiento general de la economía, ni el de las exportaciones, ni el de los depósitos bancarios, sino por el contrario, cayó. Al finalizar el 2022 el salario real medio fue 3.9% menos que en 2019.

Entre 2019 y 2022 la pérdida de participación del conjunto de trabajadores (asalariados y autónomos) frente al capital en el PBI ascendió a 1.000 millones de dólares<sup>17</sup>.

El déficit fiscal se redujo en forma sustantiva en los últimos 3 años, pero a costa de un fuerte recorte en salarios de trabajadores estatales, jubilaciones, gasto público social e inversiones.

<sup>16</sup> INC. 2023. Datos globales de la política de tierras del Instituto Nacional de Colonización. Unidad Seguimiento y Evaluación de procesos colonizadores. 13 pp.

<sup>17</sup> Cuesta Duarte. Octubre 2024. La masa salarial y su participación en el producto 1998 – 2023. Informe salarios.

La masa salarial es la variable que aproxima los ingresos que percibe el conjunto de trabajadores dependientes y su magnitud depende tanto de la cantidad de asalariados como del nivel de remuneraciones que perciben. Así, la participación o el peso de la masa salarial en el producto total, refiere al porcentaje de los ingresos totales generados en la sociedad que es apropiado por los trabajadores asalariados, tanto del sector público como privado<sup>18</sup>. En 1998 el peso de la masa salarial en relación al producto total representó el 46,8%, En 2003, luego de la crisis descendió al 36,7%. El crecimiento del peso de los salarios en el ingreso total en los años siguientes hizo que aumentara en 43,8% hacia 2014. A partir de ese año comenzó un proceso de lento deterioro del peso de la masa salarial profundizado con la pandemia, llegando a representar el 38,2% del PIB en 2022. La recuperación de 2023 lo situó en 40,4%, un nivel de un punto porcentual por debajo de la proporción que ostentaba en 2019<sup>18</sup>.

## 6. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO PRESUPUESTAL DEL MGAP

En el análisis presupuestal se utilizó información proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera de la Contaduría General de la Nación (MEF) para el período 2005 – 2023. La serie del crédito presupuestal que se obtuvo a precios corrientes se tradujo a pesos constantes con base en 2005, utilizando como deflactor el IPC anual.

En relación al peso relativo del crédito presupuestal del MGAP en relación al total de los incisos se observa a partir del 2005 una importante caída, pasando de explicar un 1,7% a un 0.65% del total en 2023 (Figura 6).

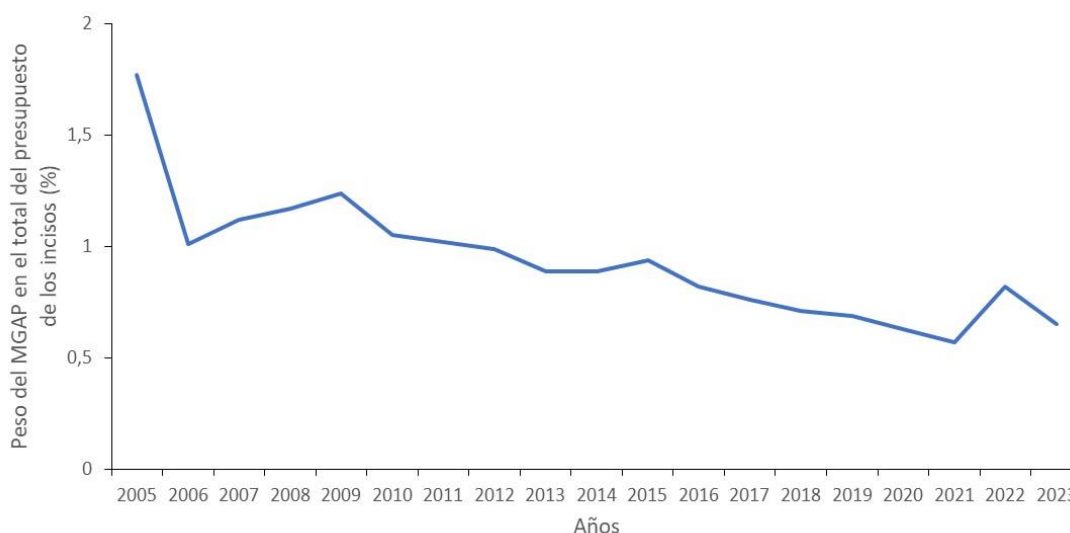


Figura 6. Porcentaje del crédito presupuestal anual asignado al MGAP en relación al total de los incisos del Estado.

<sup>18</sup> Cuesta Duarte. Octubre 2024. La masa salarial y su participación en el producto 1998 – 2023. Informe salarios.

La evolución temporal del presupuesto ejecutado en relación al presupuesto asignado en pesos constantes, muestra un aumento en el porcentaje de no ejecución, pasando de un 10% en 2005 a un 24% en 2023 (Figura 7).

Si tenemos en cuenta la evolución temporal del presupuesto ejecutado entre 2005 y 2023, la reducción fue de un 31%.

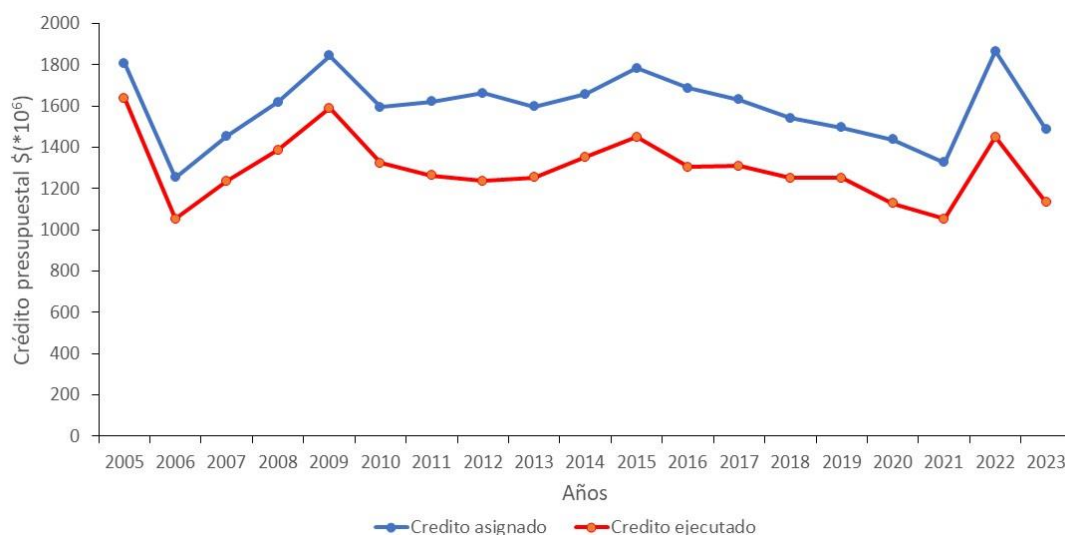


Figura 7. Evolución temporal del crédito presupuestal ejecutado y asignado en el MGAP en pesos constantes, base 2005.

Si comparamos las exoneraciones tributarias que tuvo el sector agropecuario por aplicación de la ley de inversiones en el año 2023 con el crédito ejecutado por el MGAP para el mismo año, las exoneraciones representaron aproximadamente un 67% de dicho crédito.

## 7. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL MGAP

La tendencia constante de reducción de funcionarios de las últimas décadas se ha profundizado en los últimos años, pasando de 3268 en 1995 a 1619 en 2023, lo que significa una reducción del 50% (Figura 8). Esto repercute en las condiciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras del MGAP, quienes debemos enfrentar una creciente carga de trabajo con menos funcionarios. Por otro lado, el MGAP, continúa aumentando los sistemas de contratación precarios, sustentando tareas propias de funcionarios públicos en modalidades contractuales muy endeble, afectando el cumplimiento de los cometidos de inciso, y generando muchas veces un doble costo para el estado.

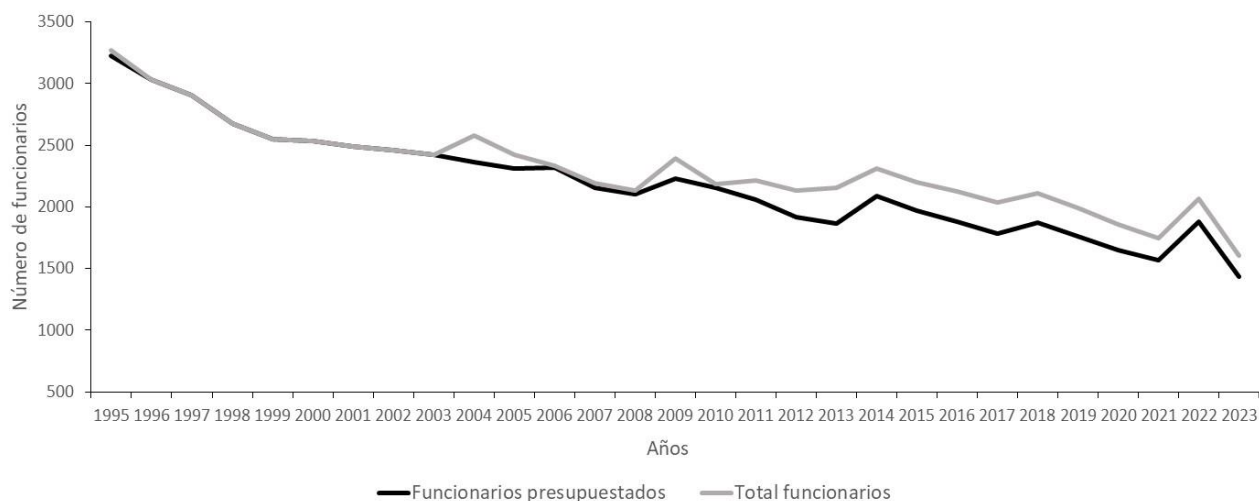


Figura 8. Evolución temporal de la plantilla de funcionarios del MGAP. Fuente ONSC.

En relación a la distribución de los funcionarios por rangos de edad, queda de manifiesto que el MGAP cuenta con una plantilla envejecida (Figura 9). En la actualidad de 1619 funcionarios, 379 (24%) tienen causal jubilatoria y sin relevo generacional en el corto plazo. Esta realidad plantea serias preocupaciones sobre la sostenibilidad del servicio, con una plantilla de funcionarios disminuida y envejecida la situación conduce hacia una crisis inminente si no se toman medidas urgentes.

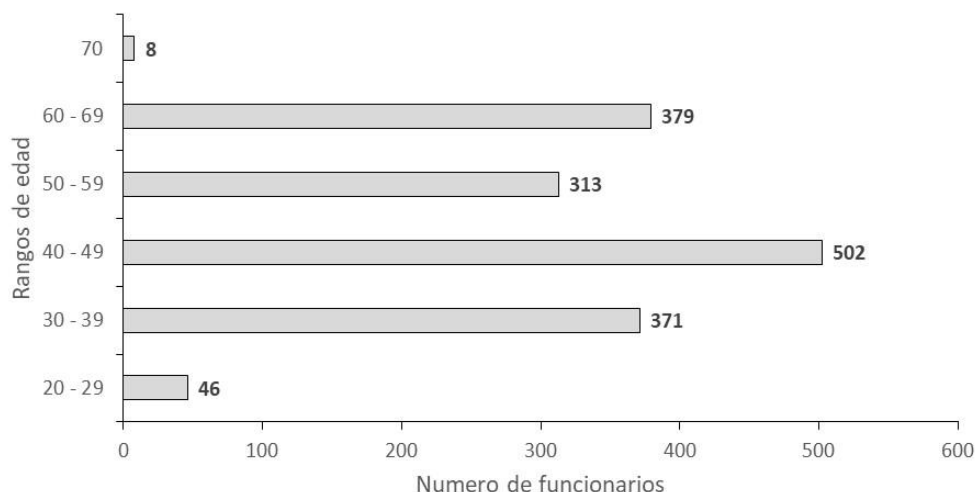


Figura 9. Distribución de los funcionarios del MGAP por rangos de edad. Fuente: Padrón salarial setiembre 2024.

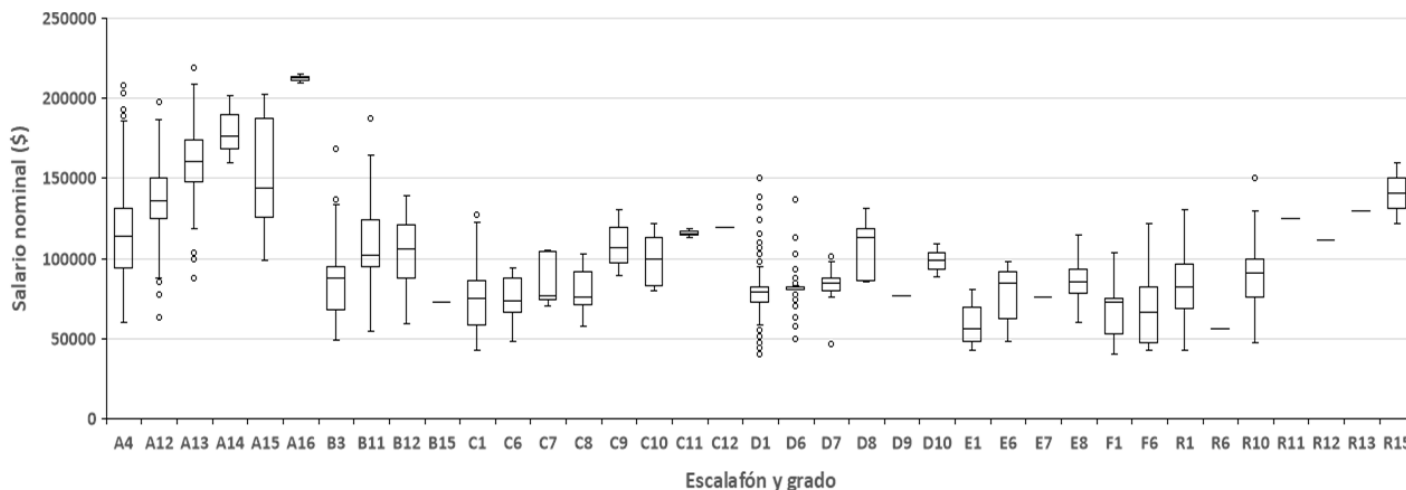
### 7.1. Análisis de los salarios nominales en el MGAP

Para el análisis de los salarios nominales se tuvo en cuenta el total del padrón del MGAP de setiembre de 2024, dejando fuera del mismo a los funcionarios con un Estado de cargo Reservado, Comisión Saliente y Comisión Entrante, los que tienen un vínculo de Art. 9 de la Ley 17930, Art. 58 de la Ley 18719, Art. 54 de la Ley 18719, Becarios, Empleo Juvenil, Dietas y Docentes, DIR-Gte. Los salarios nominales se graficaron mediante diagramas de caja por

escalafón y grado. Este método permite una descripción visual de la variable analizada: valores mínimos, máximos (dispersión) y la mediana.

## 7.2. Funcionarios que cumplen 40 horas

Cuando analizamos los salarios por escalafón y grado de los 1315 funcionarios que cumplen 40 horas, se observa en términos generales un grado importante de dispersión de los mismos (Figura 10).



N:	544	90	35	7	10	2	99	66	4	1	153	14	11	29	5	8	2	1	213	92	11	5	1	3	16	9	1	4	18	18	29	1	34	1	1	1	2
----	-----	----	----	---	----	---	----	----	---	---	-----	----	----	----	---	---	---	---	-----	----	----	---	---	---	----	---	---	---	----	----	----	---	----	---	---	---	---

Figura 10. Diagrama de cajas para la distribución de los salarios nominales (40 horas) en el MGAP por escalafón y grado (setiembre 2024). Se representan la mediana, el primer y tercer cuartil, los valores extremos y valores atípicos (círculos blancos). N: Número de funcionarios en relación al escalafón y grado.

Los **cargos profesionales (A4 y A12)** explican el 41.6% del total, y las diferencias entre los salarios mínimos y máximos es de 147.500\$ y de 135.000\$ respectivamente.

El 50% de los salarios de los A4 (271 funcionarios) se encuentran por debajo de 114.000 \$, mientras que en los A12 el 50% (44 funcionarios) se hallan por debajo de 136.000 \$.

El **escalafón técnico (B3 y B11)** explican el 11% del total, y las diferencias entre los salarios mínimos y máximos es de 119.500\$ y 132.800\$ respectivamente. El 50% de los salarios de los B3 (49 funcionarios) se encuentran por debajo de 87.700\$, en tanto en los B11 el 50% (32 funcionarios) se localizan por debajo de 102.300\$.

Con respecto al **escalafón administrativo**, los cargos C1 explican el 10% del total, así como la mayor dispersión salarial dentro del escalafón. La diferencia entre los salarios mínimos y máximos es de 84.000\$, y el 50% de los salarios (76 funcionarios) se encuentran por debajo de 75.200\$.

En los **cargos especializados (D)**, los grados 1 y 6 explican el 20% del total, y representan el 92% del escalafón. Las diferencias entre los salarios mínimos y máximos son de 109.200\$ y de 86.700\$ respectivamente. El 50% de los salarios en los cargos D1 (106 funcionarios) y D6 (45 funcionarios) se hallan por debajo de 79.500\$ y 82.500\$ respectivamente.

En los **cargos de oficios (E)**, los grados 1 y 6 explican el 86% del total del escalafón, y las diferencias entre los salarios mínimos y máximos son de 38.400\$ en los grados 1, y de 89.000\$ en los grados 6. El 50% de los salarios en los cargos E1 (7 funcionarios) y E6 (4 funcionarios) se hallan por debajo de 56.300\$ y 79.000\$ respectivamente.

Con respecto a los **cargos de auxiliares de servicio (F)**, las diferencias en los salarios mínimos y máximos de los grados 1 y 6 son de 62.800\$ y 78.800\$ respectivamente. El 50% de los salarios de grados 1 (9 funcionarios) y grados 6 (9 funcionarios) se encuentran por debajo de 73.000\$ y 62.500\$ respectivamente.

Por último, **en el escalafón R**, los cargos R1 y R10 representan el 93% del total del escalafón, con diferencias entre los salarios mínimos y máximos de 87.900\$ para el grado 1 y 103.000\$ para el grado 10. El 50% de los funcionarios grados 1 (14 funcionarios) y grados 10 (17 funcionarios) se encuentran con salarios por debajo de 82.200\$ y 89.700\$ respectivamente.

### **7.3. Funcionarios que cumplen 30 horas**

En los 34 cargos analizados que cumplen 30 horas, el 50% (17) pertenecen a cargos técnicos (A4), con diferencias entre los salarios mínimos y máximos de 152.200\$. El 50% de los salarios (8 funcionarios) se encuentran por debajo de 90.300\$.

### **7.4. Conclusiones sobre salarios**

En términos generales se puede concluir que existe una gran dispersión salarial para un mismo escalafón y grado, sumado a la disparidad existente entre los distintos escalafones. Estos resultados demuestran como ha quedado desmantelada la carrera administrativa en el MGAP, fruto de las políticas de asignación de partidas discrecionales, sin posibilidades de concursar por ascensos, generándose cargos de jefatura a dedo, sin criterios para evaluaciones de desempeño que puedan marcar diferencias en el grado de cumplimiento de las tareas asignadas. A todo lo anterior, se le puede sumar que al reducirse la plantilla de funcionarios y no generarse ingresos, los funcionarios tienen que desarrollar más tareas por el mismo salario. Todos estos hechos indudablemente impactan en la calidad del servicio que brinda el MGAP, además de propiciar ambientes de trabajo ni seguros ni saludables, donde se genera el caldo de cultivo para la violencia y el acoso laboral.

## **8. UNA REESTRUCTURA MAL REALIZADA EN EL MGAP.**

En este periodo de gobierno hemos denunciado la realización de una reestructura, que se realizó de espaldas a los trabajadores, que ha sido mal confeccionada y que su implementación no resuelve los principales problemas organizativos del MGAP, ni da respuestas al cumplimiento de sus cometidos, y mucho menos ha reflejado una mejoría en

las condiciones de trabajo. Entendemos que este será un tema necesario de abordar entre el sindicato y una nueva administración. Continúa su curso nuestros reclamos ante el TCA con el objetivo de anular dicha reestructura.<sup>19</sup>

## 9. ALGUNOS EMERGENTES SOBRE LAS CONDICIONES LABORALES QUE SE IDENTIFICARON EN LOS TALLERES SOBRE PRESUPUESTO NACIONAL.

Para abordar este eje de trabajo en los talleres se optó por diferenciar las condiciones materiales, de la salud y seguridad laboral y de recursos humanos en que los trabajadores y trabajadoras del Ministerio llevamos adelante nuestra labor, si bien estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados dicha distinción se hacía necesaria a los efectos del análisis.

Como panorama general los/las trabajadores/as identificamos un proceso continuo de reducción y debilitamiento general de las funciones que debe cumplir el MGAP y de nuestras condiciones de trabajo, visibilizando problemáticas que son de carácter estructural. Resulta llamativo lo reiterado de estas, lo expresado en los talleres permite visualizar que la inmensa mayoría son transversales a todo el MGAP, más allá de la unidad ejecutora los trabajadores planteamos problemáticas similares.

En cuanto a las **condiciones materiales** en que desarrollamos nuestra labor los/las trabajadoras identificamos el mantenimiento de los edificios, el mantenimiento y recambio de la flota vehicular y la obsolescencia de equipos y programas informáticos como las principales problemáticas de esta área. Siendo que la problemática ligada a las condiciones edilicias se agudiza para las oficinas del interior del país. La debilidad o falta de intendencias en los edificios es parte de la problemática.

Por otra parte, se identificaron importantes riesgos ligados a la falta de seguridad y respaldo informático y la falta de insumos y deficiencias en la gestión de residuos en las unidades ejecutoras que cuentan con laboratorio.

En términos de **salud y seguridad laboral** la sobrecarga de tareas y la falta de organización del trabajo emergen como las principales causas de stress laboral. La falta de protocolos y procedimientos dejan expuestos a las funcionarias y funcionarios y atentan contra la eficiencia en la realización de tareas. Las inequidades salariales y la arbitrariedad en la adjudicación de beneficios se suman como factores que inciden negativamente sobre el clima laboral. Estas problemáticas emergen como una de las principales preocupaciones de los trabajadores, el “ambiente tóxico” y el malestar generalizado fueron moneda corriente en las expresiones de los participantes de los talleres.

Los/las trabajadores/as del MGAP visualizamos la falta de una política de gestión de los recursos humanos orientada al funcionario y un Servicio de Seguridad y Salud y Ocupacional que no cumple con sus cometidos, en todos los talleres surge la visión que el SERVSSO “no da abasto”.

---

<sup>19</sup> AFGAP 2023. <https://afgap.uy/wp-content/uploads/2023/08/Comunicado-AFGAP-Reestructura-30-08-2023.pdf>

El análisis sobre la situación de los **recursos humanos** denota la falta de funcionarios/as cómo un problema endémico de todas las unidades ejecutoras, vinculado a las jubilaciones y no llenado de vacantes. Particular preocupación genera la pérdida del conocimiento acumulado debido a las jubilaciones de funcionarios/as.

En todas las unidades ejecutoras destaca la falta de una política de gestión de los RRHH por parte de la Administración, así como la falta de capacitación y profesionalización de la tarea y la falta de información sobre derechos laborales.

Los trabajadores y trabajadoras del MGAP entendemos que algunas de las soluciones a los problemas que planteamos necesitan de un incremento presupuestal mientras otras implican la mejora de la gestión, sin dudas todas ellas requieren decisiones políticas de las autoridades.