

¿Puede el riego mover la aguja del crecimiento económico de Uruguay?

En el marco de la primera reunión de la Comisión Interministerial para Asuntos de Riego, CERES analiza el potencial de esta herramienta para impulsar el crecimiento de la economía, luego de tres años de investigar el tema.

Con base en entrevistas con informantes calificados, se estableció como alcanzable y sostenible lograr regar más de 500 mil hectáreas entre cultivos de verano (maíz y soja), ganadería y lechería: hoy se riegan menos de 100 mil. Si se alcanzara este objetivo en un mediano plazo, generaría un impacto económico anual de al menos USD 3.300 millones (equivalente a 3,5% del PIB).

La creación en 2025 de una Comisión Interministerial para coordinar la política de riego y elaborar una Estrategia Nacional constituye un avance relevante y necesario, pero es imprescindible un enfoque ambicioso; el potencial de incrementar la productividad, protegerse de inclemencias climáticas y dinamizar la actividad económica lo merece.

CONTENIDO

1. El riego en Uruguay
2. Impacto de una expansión
3. Barreras y oportunidades
4. El avance
5. Un camino a considerar

Introducción

Ante una economía con crecimiento e inversión sostenidamente baja, es cada vez más necesario apuntalar aquellas oportunidades que presenta el país para mejorar esta situación a futuro. La expansión del riego en el sector agropecuario uruguayo es, sin dudas, una de ellas.

En este sentido, el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 incorpora un conjunto de medidas orientadas a viabilizar una expansión significativa del riego. Entre ellas destaca la creación de la Comisión Ejecutiva Interministerial para Asuntos de Riego (CEIAR), que funcionará dentro de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y bajo la órbita de Presidencia, liderada por el ex-Ministro del MGAP Tabaré Aguerre. Esta comisión tiene, entre otros, el objetivo de mejorar la coordinación entre todos los actores involucrados.

En este marco, este Informe Especial de CERES resume los principales datos, cálculos y propuestas elaboradas a lo largo de tres años de trabajo en el tema.

Las principales barreras identificadas, según múltiples conversaciones con actores clave, han sido los altos costos iniciales, la falta de incentivos adecuados, problemas de gobernanza y coordinación, y demoras en la aprobación de proyectos.

Con base en lo anterior, se propuso fortalecer la coordinación mediante un liderazgo con mandato explícito desde Presidencia -designando a una persona que asuma como referente del proyecto-, mejora en la infraestructura energética y en el precio de la tarifa e

implementar un mecanismo "fast track" que agilice la aprobación de permisos.

Además, se planteó la necesidad de reglamentar la figura del Desarrollador de Riego para que incluso desde fuera del sector se pueda invertir en agua, mejorar las opciones de financiamiento y direccionar beneficios fiscales.

Como punto de partida, se destaca la importancia de instalar sistemas piloto que permitan demostrar los beneficios del riego y difundir el conocimiento sobre su uso, junto con la creación de un sistema de incentivos especiales que aceleren un primer conjunto de inversiones capaces de generar un efecto contagio positivo entre productores y actores involucrados.

Se estima que, si en ocho años se lograra expandir el riego a 300.000 hectáreas en agricultura, 200.000 en ganadería y 20.000 en lechería, el impacto anual podría alcanzar los USD 3.300 millones y aumentar el PBI en al menos 3,5%. A su vez, se daría una mejora en la recaudación fiscal por el aumento en la producción y en el consumo de energía, así como en los niveles de inversión, de alta necesidad de ser incrementados.

Por tanto, en línea con lo planteado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, se concluye la oportunidad de avanzar en este sentido de manera firme y ambiciosa: se trata de una herramienta como pocas con alto potencial para transformar la productividad agropecuaria, incrementar el dinamismo de una economía con bajo crecimiento y amortiguar el impacto de futuras inclemencias climáticas.

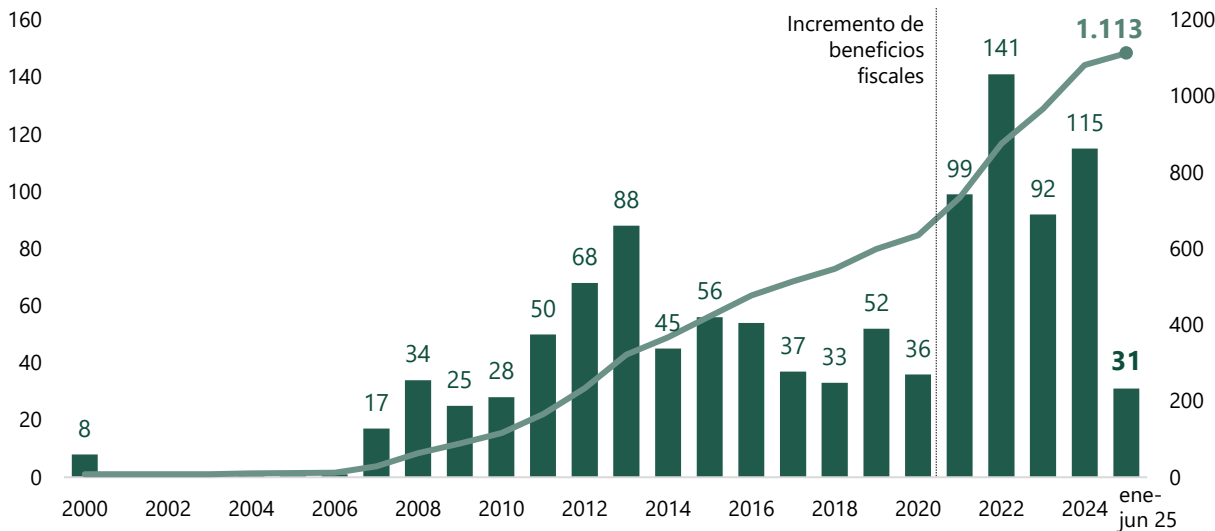
El riego en Uruguay

El desarrollo del riego en Uruguay es una **herramienta clave para incrementar la productividad y estabilidad de la producción agropecuaria**, así como **garantizar la sostenibilidad** en un contexto de creciente variabilidad climática. Aunque existe una voluntad unánime para avanzar en esta dirección, la realidad local ha demostrado que **la adopción ha sido mayoritariamente individual y por parte de grandes establecimientos, impulsado por el incremento en beneficios fiscales en los últimos años** (Figura 1). En total, se contabilizan 1.113 equipos importados para riego en los últimos 25 años.

Aproximadamente el 85% de los proyectos son con tomas de agua individual, y de un tamaño promedio de al menos 1.000 hectáreas pero con muy alta dispersión, con base en datos de Regadores Unidos del Uruguay (RUU).

Figura1. Evolución de equipos importados para riego

Equipos importados acumulados, eje derecho



En la actualidad, el riego es ampliamente utilizado en el arroz, la caña de azúcar y la huerta protegida, debido a que es necesario para su producción. Sin embargo, **su adopción es baja en actividades con alta demanda de agua y gran vulnerabilidad a eventos de deficiencia hídrica, como los cultivos de verano, ganadería y lechería.**

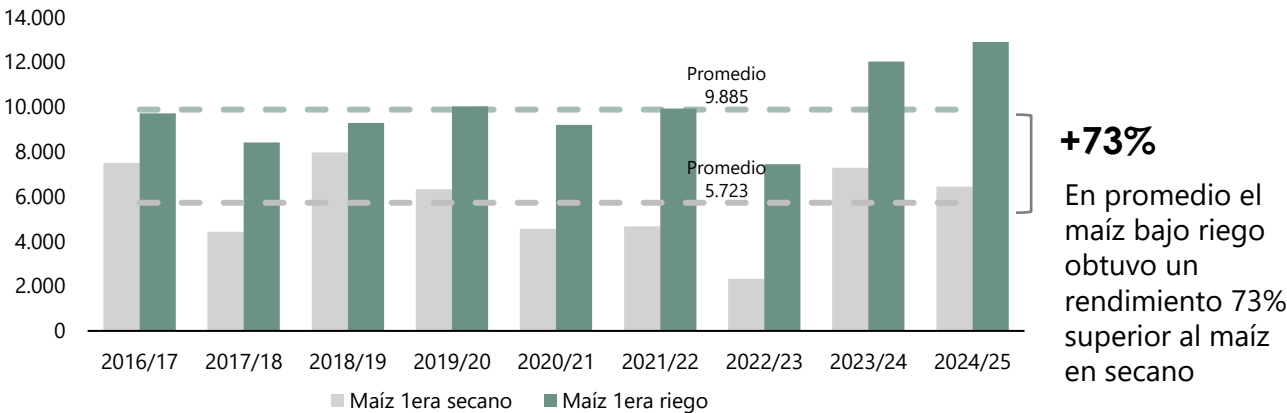
En maíz y soja se riegan 54 mil hectáreas – 27 mil de maíz (10,5% del total sembrado) y 27 mil de soja (2,2% del área sembrada) –. La baja capacidad de almacenamiento hídrico del suelo permite acumular agua de lluvia para pocos días; pasado ese periodo, si no llueve, los cultivos comienzan a resentirse. Esta situación se agrava en verano, donde el promedio de lluvias es inferior al resto del año y la temperatura es mayor.

En **lechería**, según el Instituto Nacional de Leche (INALE), **la extensión alcanza apenas el 5% de los establecimientos**, aunque muchos productores consideran la incorporación de riego como la mejor estrategia para mitigar riesgos de la variabilidad climática. De igual modo, **la adopción del riego en pasturas y maíz para alimentación de ganado vacuno es aún marginal**, pese a que su incorporación permite aumentar la producción de materia seca y elevar la carga de animales por hectárea.

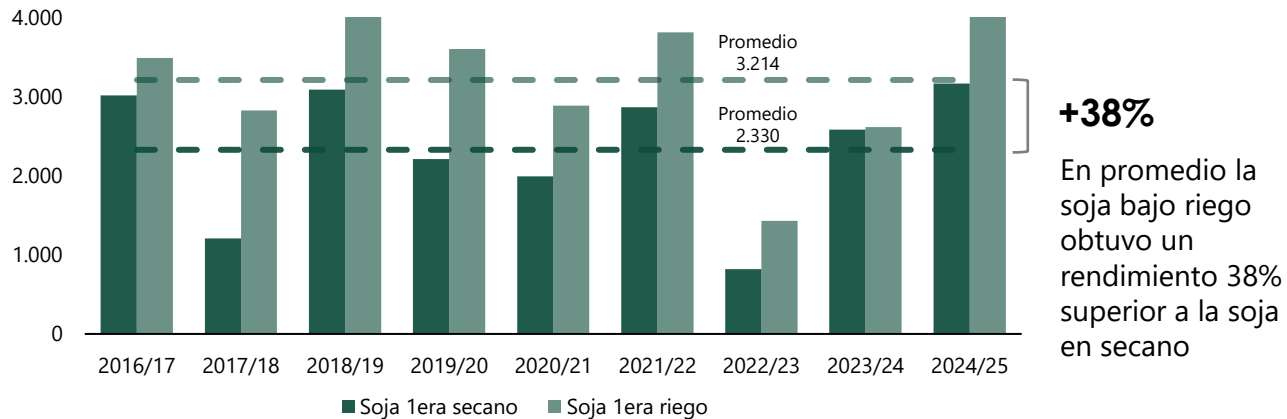
Fuente: Elaboración propia con base en Regadores Unidos del Uruguay (RUU), MGAP, Informe Especial CERES (2024) Riego en el sector lácteo, Informe Especial CERES (2023) Riego y productividad y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). (2017). Uruguay Agointeligente: Informe de diagnóstico. Con el apoyo del Banco Mundial.

Impacto en la productividad

Maíz (Rendimiento en kg/ha)



Soja (Rendimiento en kg/ha)



El riego asegura rendimientos mínimos imposibles de obtener en secano y brinda seguridad a toda la cadena, dado que minimiza la incertidumbre

Riego en lechería



Productividad en el predio para productor eficiente

Secano	Riego
7.700	19.300
Litros/hectárea Vaca Masa	

+ 150%
fundamentalmente por una mayor carga de vacas por hectárea

Riego en ganadería



- Tasa de procreo pasa de 66% a 80%
- Incremento del 56% en los kilogramos obtenidos por hectárea por mayor carga y más kilogramos obtenidos por animal

Impacto económico de una expansión significativa

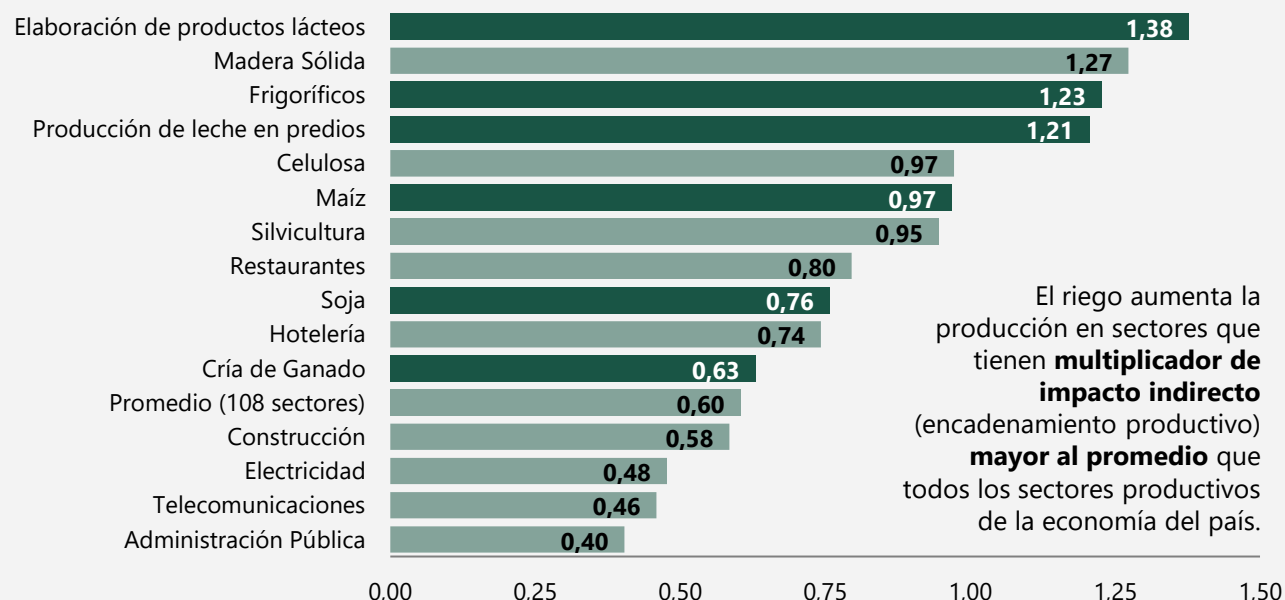
Con base en entrevistas con informantes calificados, se estableció como alcanzable y sostenible lograr en ocho años:

- ✓ **300 mil hectáreas regadas en maíz y soja**
- ✓ **200 mil hectáreas regadas para ganadería**, con alcance a + de 2 millones de hectáreas
- ✓ **20 mil hectáreas regadas para lechería**, con alcance de más de 60 mil hectáreas

Esto implicaría un **impacto directo** (por más producción) de unos **USD 700 millones al año**.

MULTIPLICADOR DE IMPACTO INDIRECTO

Por sector de actividad



Al sumarle los encadenamientos generados (impacto indirecto) el monto asciende de USD 700 millones a USD 1.500 millones.

Cuando se suma a esto **el impacto inducido** (mayores gastos de trabajadores involucrados a lo largo de la cadena), **el impacto total** alcanzaría **USD 3.300 millones**.

Esto implica que, si se alcanza esta área regada, se generaría un **aumento de la actividad en ese año con respecto a un escenario sin extensión del riego de 3,5% del PBI**. Además, generaría un **incremento en el empleo y en la recaudación por más actividad** (estimado en USD 60 millones al año) **y más consumo de energía eléctrica** (estimado en aproximadamente USD 100 millones al año), y mejora de costos en otras cadenas por baja de precio del maíz por mayor oferta.



Para alcanzar este objetivo se necesita una **inversión de +USD 2.000 millones en total**.

Si la extensión propuesta se alcanzara linealmente en ocho años, significaría **un aumento de la inversión cada año del 2%**, solamente por importación de equipamiento necesario para regar.

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones previas, datos de recaudación de impuestos de DGI, Matriz de Insumo Producto (BCU) y Encuesta de Expectativas del BCU. Nota: Se considera un plazo de ocho años para el alcance de estas metas, por lo que el impacto se calcula con base en el PBI estimado para 2032. Para el cálculo de impuestos, se incluye IRAE, Fideicomiso al Gas Oil, aportes laborales y otros impuestos y tasas. Para aportes laborales, se calcula con base en los multiplicadores de empleo de ambos efectos (calculados con Matriz de Insumo Producto) y los salarios promedio de cada actividad y los aportes promedio se calculan a raíz de un pedido de información pública realizado a BPS con datos de cotizantes y masa salarial (se diferencia el cálculo para trabajadores dependientes e independientes).

¿Qué frena hoy una expansión?

1



COSTO INVERSIÓN

Si bien existen créditos blandos, con tasas bajas y plazos largos, **la elevada inversión inicial en equipos, represa y energía desincentiva a muchos productores**, más aún a quienes no pueden acceder al beneficio

2



DEMORA PERMISOS

Demora en aprobación de proyectos y permisos de construcción y de líneas energéticas por falta de recursos humanos para controles in situ.
Restricciones de caudal mínimo no se adecúan a la realidad de cada caso

3



POCOS INCENTIVOS

A invertir para los arrendatarios por plazos de la inversión
A cooperar entre productores para obras multiprediales
A invertir en agua para actores por fuera del sector

PROBLEMAS DE GOBERNANZA

Descoordinación entre actores involucrados y **falta de figura u organismo que se embandere con la causa, lidere el proyecto de expansión** y logre un trabajo coordinado

¿Qué motiva avanzar?

MEJORA EN PRODUCTIVIDAD

Necesario para hacer rentable el negocio, más en pequeños y medianos productores. **Previene grandes pérdidas** en sequías y **brinda la estabilidad** necesaria para poder invertir

AMPLIO IMPACTO ECONÓMICO

Por encadenamientos que genera aumento de producción, e impacto en otras cadenas por mayor oferta de maíz

IMPACTO SOCIAL POSITIVO

Ofrece **competitividad a productores pequeños** en todo el país y sostiene su continuidad

MITIGA CAMBIO CLIMÁTICO

Mayor producción mitiga efectos negativos por aumento de residuos orgánicos y de captura de carbono en suelos

El avance

Lo que propuso CERES

- 1 **Mayor coordinación entre actores** a través de un **liderazgo y mandato claro desde Presidencia**, con persona que se embandere con el proyecto.
- 2 **Extender líneas energéticas** con potencia necesaria en áreas a desarrollar el proyecto, y reducir aún más el costo de la energía con fines de riego. Aprovechar la generación de energía a partir de fuentes renovables.
- 3 **Ampliar beneficio COMAP** para el desarrollador para obras multiprediales y mantenerlo para inversiones uniprediales. Para pequeños y medianos productores, continuar con créditos blandos y a largo plazo. Además, buscar mecanismos igualatorios de beneficios recibidos para el caso de tributantes de IMEBA.
- 4 **Facilitar trámites para la inversión y mayor coordinación en procesos:** dotar de más recursos humanos la Ventanilla Única de Inversiones (VUI), donde las inversiones en riego deben ser prioridad. La VUI debería tener la potestad de exigir colaboración efectiva de organismos clave, y con respaldo de Presidencia que refuerce la obligatoriedad de cooperación y digitalización de los procesos.
- 5 **Reglamentar figura del Desarrollador de Riego** (artículo 12 de las modificaciones del 2017 (Ley 19.553) a la Ley de Riego).

En lo que se está avanzando

- 1 **Creación de una Comisión Ejecutiva Interministerial para Asuntos de Riego (CEIAR) para concretar una Estrategia Nacional de Riego** (horizonte 2026), dentro de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), **bajo la órbita de Presidencia, liderada por Tabaré Aguerre**. En este marco, se establece que “cada Ministerio, en el marco de sus competencias, brindará máxima colaboración y celeridad ante los requerimientos de la Comisión, brindando la información que le sea solicitada. Asimismo, se exhorta a otros organismos, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a colaborar ante requerimientos que puedan serles solicitados por la Comisión”.
- 2 **Establecer al riego como prioridad en la estrategia de inversiones de UTE**. Para ello, la CND realizará los estudios necesarios y estructuración jurídica para identificar áreas de oportunidad en infraestructura de riego y asumirá el rol de articulador.
- 3 **Inclusión de productores que tributan por IMEBA en el régimen de COMAP**, para equiparar tratamiento impositivo, y **cambios en matriz de indicadores de beneficios que premian con mayor magnitud inversiones como el riego**.
- 4 **Fortalecimiento de la VUI y la COMAP para acelerar aprobación** de inversiones.
- 5 La comisión tiene como uno de sus cometidos la **reglamentación de la figura del Operador de Sistema de Riego**.

Un camino a considerar: sistema de represas y canales

Uruguay no dispone de grandes reservas subterráneas ni glaciares, y las tomas directas de ríos son limitadas. Por tanto, como la principal fuente es la lluvia, se debe aprovechar de mejor manera. Actualmente, del volumen de agua que escurre (algo menos de la mitad), se aprovecha solamente cerca del 5% con fines de riego, y el resto termina escurriendo por diferentes cuerpos de agua para luego terminar en el océano.¹

Por tanto, el modelo de expansión del riego podría basarse en **represas medianas y pequeñas para almacenar agua de lluvia**, complementadas con **canales de ladera a cielo abierto** que distribuyan el recurso por gravedad. Este sistema, **de titularidad pública, pero con gestión privada, permitiría reducir costos de acopio y acceso al agua, llegar a pequeños y medianos productores sin necesidad de grandes inversiones, cumplir con exigencias ambientales y avanzar de forma escalonada según la demanda.**

Además, ayudaría a mitigar inundaciones, fortalece cadenas agroindustriales (al abaratar el maíz como insumo) y ordena estratégicamente la expansión de la infraestructura eléctrica.

Puntapié inicial

Financiamiento para obra privada para cuencas estratégicas iniciales

Financiar obra de construcción de represas y canales, compras de padrones para inundar y pagar por servidumbre.

- **Financiamiento para inversión en 3 cuencas: 1 para agricultura** en Soriano, **1 para ganadería** en el norte y **1 para lechería** en cuenca lechera. Zona a definir por mayor potencial de uso.
- **Costo estimado total de USD 75 millones en obras de infraestructura:** se inundarían entre 10 mil y 15 mil hectáreas en total, a través de más de 100 represas pequeñas y medianas. En promedio, cada cuenca tendría el alcance de **regar entre 10 mil y 15 mil hectáreas por actividad, y en total se regarían unas 35 mil ha.**
- ✓ **Importancia del respaldo público para la inversión de la obra**
- ✓ **La inversión en equipos de riego correría por parte de los productores**
- ✓ **Desarrollador** (encargado de la gestión) **cobraría tasa a productores por uso del agua**

India Muerta: antecedente exitoso

La represa de **India Muerta** (Rocha, 1981-1983) es un caso de éxito: construida con participación estatal y privada, abastece unas 50 mil hectáreas, con 720 km de canales que riegan arroz, praderas y otros cultivos. Los productores pagan un canon por hectárea, asegurando el mantenimiento. Este modelo muestra que con buena gestión es posible un sistema sostenible, replicable y con alto impacto regional.

Nota: ¹ Con base en MGAP (2017). Uruguay Agointeligente. Los desafíos para un desarrollo sostenible.