# DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

## Facultad de Ciencias Sociales

## Universidad de la República


# Mercosur y agricultura: una perspectiva desde los actores


**Diego Piñeiro**



Documento de Trabajo N.º 17
1996

# I. INTRODUCCION

El trabajo que se presenta tiene como objetivo principal estudiar el impacto de la Integración Regional emprendida por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sobre la agricultura uruguaya, desde la perspectiva de los Actores. Cabe entonces aclarar que siendo este un proceso aún incipiente y sometido a eventuales redefiniciones, el estudio realizado y las conclusiones a las que se arriban tienen también un carácter temporal.

La metodología empleada ha sido la lectura de material secundario, la revisión de prensa, de Revistas Institucionales, del Diario de Sesiones del Parlamento y entrevistas personales.

En el primer capítulo se analiza el impacto del Mercosur sobre los distintos rubros productivos. En la medida que los acuerdos actuales tienden a disminuir los aranceles que trababan la circulación de productos agropecuarios y agroindustriales entre los cuatro países, para llevarlos a cero, el impacto se produce fundamentalmente por rubro de producción. Sin embargo en este primer capítulo del trabajo se agrupan los Complejos y cadenas agroindustriales en cuatro categorías según una hipótesis sobre el comportamiento de cada uno en un mercado abierto. El análisis posterior se efectúa entonces para las cuatro categorías construidas.

En el segundo capítulo se seleccionaron dos rubros de producción, la lechería y la producción azucarera, con el fin de analizar en profundidad la perspectiva de los actores sobre las posibles consecuencias de la Integración Regional. El hecho de que sean productos que tienen diferentes posibilidades de competir en el mercado regional, muestra los contrastes de la Integración sobre la agricultura.

Un capitulo final resume los dos capítulos previos y extrae las conclusiones específicas y generales a las que es posible llegar, en una etapa de la Integración Regional que es mas bien un comienzo que un emprendimiento acabado.

## II. MERCOSUR: ESTRUCTURA Y PROCESO.

En América Latina han sido muchos los intentos para llegar a acuerdos y crear estructuras de tipo integracionista. Sin embargo dos de ellos deben ser mencionados como antecedentes inmediatos de la creación del Mercosur. El primer antecedente es la creación de la ALALC en 1960, bajo la inspiración de la CEPAL, que años mas tarde se transformaría en la actual ALADI. El segundo, mas específico, fue la negociación en 1975 del Convenio Argentino Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE) y al año siguiente la firma del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) entre Uruguay y Brasil.

Estos dos últimos acuerdos establecían arancel cero para el ingreso a Brasil y Argentina de un determinado número de productos uruguayos. Fue constituido un sistema de cuotas que establecía que no podrían ingresar productos por mas del 5% de la producción nacional similar del año anterior del país receptor. Dentro de los límites de las cuotas fijadas, Uruguay podía vender determinados productos en Argentina y Brasil sin pagar impuestos compitiendo con los productos argentinos y brasileros en igualdad de condiciones. Los productos que desde el inicio compitieron en estas condiciones fueron: textiles, neumáticos, lácteos, químicos, etc. Durante 1985 se amplió el acuerdo del CAUCE y quedaron comprendidos, prácticamente todos los rubros industriales. En septiembre de 1986 se da un nuevo impulso al PEC con Brasil. Este, que en su inicio atendía a la producción del agro, fundamentalmente arroz, carne y lana, se amplía a través de mil concesiones adicionales y modifica las cuotas de diversos productos. [1]. Estos acuerdos fueron de fundamental importancia para Uruguay, porque a través de ellos pudo acceder a una parte importante de los mercados de sus vecinos, cediendo muy poco. En esos años, el comercio de Uruguay con Argentina y Brasil, llega a representar hasta el 35% de su comercio total.

Argentina y Brasil habían comenzado en la década del 80, un proceso de acercamiento económico y político inédito en la historia de sus relaciones bilaterales, que mas bien habían estado signadas por las desconfianzas y las mas o menos desembozadas intenciones de hegemonía continental de uno u otro país. En 1986 los gobiernos democráticos de ambos países firmaron el Acta de Integración Brasilero-Argentina abriendo una nueva etapa que condicionaría el desarrollo posterior del proceso de integración en el cono sur. Por dicho Acuerdo se firmaron 24 protocolos que provocan un cambio significativo en el comercio entre los dos países. Los Protocolos de mayor importancia se refieren al comercio de bienes de capital, al trigo, la energía y la aeronáutica, la siderurgia, la industria automovilística y la alimenticia.

Ambos países pasan en los años siguientes por serios desajustes inflacionarios que desaceleran el proceso iniciado. Se retoman las negociaciones con mas energía a partir de 1989. Al año siguiente la Cancillería uruguaya percibe que está quedando al margen de una negociación, que de concretarse podría alterar profundamente las

relaciones comerciales con sus vecinos. Solicita su incorporación y la de Paraguay a las negociaciones, que aceptadas, conducen a la creación y firma del Tratado de Asunción en Marzo de 1991.

Dicho Tratado es un marco o pre-tratado que con veinticuatro artículos y cinco anexos, pone en marcha los mecanismos para conducir a los cuatro países en un plazo de cinco años a la constitución del Mercado Común del Sur. Las principales características de este mercado serían:

1) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, para lo cual se instrumentó un programa de liberación comercial con rebajas arancelarias progresivas lineales y automáticas que debería llevar todos los productos a arancel cero para el 1 de enero de 1995.

2) Un arancel externo común, acordado por los cuatro países frente al resto del mundo, lo cual constituye (con el arancel cero entre países del Tratado) la esencia de la Unión Aduanera.

3) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, para lo cual se estimulará la concreción de Acuerdos Sectoriales.

4) La configuración de una lista de excepciones a las Preferencias Arancelarias regionales, por el plazo que dura las transición.

La administración y ejecución del Tratado está a cargo del Consejo del Mercado Común (C.M.C.) que es el órgano de conducción política y está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores en forma permanente, sesionando una vez por año al menos con la presencia de los Presidentes de los cuatro países. [2] Dependiente de aquél está el Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo que debe hacer cumplir las decisiones tomadas por el CMC. Está coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores e integrado por los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales de los cuatro paises. Este organismo para desarrollar sus tareas creó 11 Subgrupos de Trabajo. De éstos, el Sub Grupo de Trabajo Nº 8 es el que se ocupa de la Política Agrícola y por lo tanto es el que interesa desarrollar al objetivo de este trabajo.

El SGT8 ha estado trabajando sobre 10 temáticas que ha considerado prioritarias para ésta etapa de transición.[3]. Ellas son:

1) La Política de reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales: se han estudiado las Políticas de Reconversión para las cadenas y Complejos agroindustriales de cada país que tendrán mas dificultades para enfrentar la competencia de sus vecinos. Se han hecho estudios por cadena con el apoyo del BID, para recomendar a los gobiernos las políticas para mejorar la situación de cada rubro estudiado, recomendar al sector privado los cambios tecnológicos a ejecutar y sugerir las fuentes de financiamiento para realizar las inversiones y/o reconversiones necesarias.

2) La política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias: las políticas tecnológicas agrícolas y agroindustriales con el apoyo de los Institutos de investigación

tecnológica de los cuatro paises.

3) La armonización de las Políticas Agrícolas que a su vez tiene tres procedimientos. a) cada país debe informar cuales son los montos de ayuda que está dando a su sector agropecuario, cualquiera sea su tipo (subsidios, planes de desarrollo rural, fijación de precios mínimos, etc). b) intercambio de información sobre políticas horizontales (Seguro agrícola, insumos y equipamientos, crédito rural, compensaciones, almacenamientos, stocks públicos, programas sociales de formación profesional y educación rural, electrificación rural, créditos para el acceso a la tierra, crédito cooperativo, sistemas de calidad y comercialización de la producción agrícola, etc). c) análisis de políticas por cadena productiva para eliminar las asimetrías.

4) El diagnóstico de competitividad sectorial a nivel de Mercosur, por el cual se estudian las cadenas productivas para determinar cuales son las que tienen mas posibilidades de competir en el resto del mundo, mas allá del Mercosur.

5) El análisis de las barreras no arancelarias para la circulación de productos agropecuarios entre los paises de la región (sanitarias, semillas) con el fin de eliminar las innecesarias y armonizar las necesarias.

6) La articulación de los pequeños y medianos productores a la Integración Regional. Tema en el que se ha avanzado poco a la espera de un apoyo solicitado a la Comunidad Económica Europea por el IICA para realizar los estudios correspondientes.

7) La sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario.

8) El registro de agroquímicos con el fin de armonizar la legislación que los regula y conformar un sistema definitivo de registro de agroquímicos.

9) La armonización de la legislación fito-zoosanitaria.

10) La armonización de la legislación de semillas.

En resumen, en la perspectiva de uno de los negociadores, en casi cuatro años de trabajo el SGT8 ha estado concentrado básicamente en tres aspectos. Por un lado se ha priorizado lograr acuerdos para nivelar las condiciones de competencia de los productos agroindustriales de los cuatro paises. La tarea mas urgente ha sido eliminar las asimetrías para lograr una razonable nivelación de la competencia. En segundo lugar se ha trabajado en la armonización de las regulaciones sanitarias y fito-sanitarias para que no sean restricciones encubiertas al comercio. En tercer lugar se puso el esfuerzo en regular las normas de comercialización de insumos agrícolas, semillas, registros de protección a la propiedad, etc. En síntesis, hasta ahora no se ha trabajado sobre políticas activas para impulsar la producción o el comercio regional. [4]

## III. LA OPINION DE LOS ACTORES PUBLICOS Y PRIVADOS SOBRE LA SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACION

### 1. Las Condiciones del Contexto.

Previamente a la consideración de las opiniones de los diversos actores sobre el proceso de integración regional es preciso describir las condiciones del contexto en el cual se desarrollará dicho proceso de integración. A tal efecto es posible realizar tres precisiones.

En primer lugar el proceso de Integración Regional del MERCOSUR se lleva a cabo en el contexto de una política mayor que se conoce como de modernización excluyente. En lo económico estas políticas se apoyan en la concepción neoliberal, mientras en lo social se desmonta el Estado benefactor, dando paso a la privatización de servicios públicos, primando una concepción de competencia antes que de solidaridad. Estas políticas aparecen por agotamiento del modelo económico anterior que en términos generales se conoce como el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este era un modelo de crecimiento a partir de la dinamización del mercado interno, de la protección dentro de fronteras de la producción industrial y agropecuaria, donde el Estado jugaba un activo papel no solo apoyando a la actividad privada sino también como inversor, especialmente en el sector industrial. Durante la década del sesenta este modelo se agota, disminuyendo el crecimiento económico, dando lugar a una dura puja entre diversos sectores sociales por la redistribución de un excedente económico que no crecía. En la década siguiente, gobiernos militares toman firmes medidas en la dirección de instaurar un modelo económico neoliberal. Durante la década del 80 se imponen además los procesos de ajuste y de estabilización económica. Mediante los primeros se intenta hacer que cierren las cuentas fiscales, mientras por lo segundos se intenta reducir la inflación.

Mientras estas políticas incrementan la cantidad de excluidos del sistema económico y de los beneficios sociales (aumento del desempleo y del subempleo, de la economía encubierta, etc.) por otro lado facilitan la acumulación de capital y la reinversión. Si se mira por sectores de la economía mientras en el sector industrial se retrocede, se crece en el sector servicios y permanece prácticamente sin cambios el sector agropecuario. En este último sin embargo se han producido fuertes cambios internos.

En el Uruguay las medidas neoliberales para el agro se comienzan a instrumentar con el recordado "paquete" de medidas de agosto de 1978. Mediante estas medidas se liberaliza el comercio interno de las carnes, se disminuyen bruscamente los aranceles de importación de una serie de rubros (que estaban protegidos por altas tarifas), se hacen positivas las tasas de interés para los préstamos agropecuarios, pero también se disminuyen las detracciones a las exportaciones y se inician planes de fuertes inversiones en obras públicas (caminería, riego, electrificación rural) que en el transcurso de los próximos quince años cambiarán apreciablemente las características del agro

uruguayo. Sobre la características de estos cambios se volverá mas adelante al analizar los principales rubros productivos.

La segunda precisión, no por conocida deja de ser importante. Se refiere al creciente proceso de constitución de Complejos Agroindustriales en su doble sentido de industrialización de la agricultura (es decir el uso creciente de insumos industriales por parte de la agricultura) y de agroindustrialización (o sea la creciente transformación de los productos del agro). En Uruguay se estima que cerca del 80 % de la producción sufre algún proceso de transformación antes de llegar al consumidor [5]. Es cierto que en un análisis de los distintos complejos y cadenas se aprecia que estas tienen distintos grados de constitución. Mientras algunos complejos como el lácteo, están fuertemente estructurados con presencia de todas las fases y un núcleo que comanda claramente todo el proceso, en otros como la horticultura apenas existe una cadena, si bien con tendencia gradual a una estructuración mayor.

La constitución de Complejos Agroindustriales permite una nueva lectura de los grupos sociales agrarios en referencia al grado de pertenencia a una cadena. De esta manera aparecen nuevos conceptos: de productores "integrados" por aquellos que producen para un Complejo y de productores "no integrados" por aquellos que no producen para un Complejo sino para el pequeño comercio o que producen en rubros en que no se han constituido aún cadenas y complejos. En la medida que se ha detectado que los CAIs actúan también como un eficiente sistema de cambio técnico, la no integración significa colocarse al margen de dichos cambios. Es importante destacar que la no integración puede ser no solo para los productores familiares y campesinos sino que también puede operar para grupos empresariales del agro. Sus consecuencias sin embargo serán claramente diferentes en uno y otro caso. Para un empresario, con mas recursos naturales y mas capital, será mas sencillo alcanzar los umbrales tecnológicos y de capital que le permitan insertarse en una cadena productiva o subsistir aún sin integrarse, en cadenas con bajo grado de integración. Es en este contexto de modernización excluyente, de creciente "caificación" que aparece en 1991 el procesos de integración regional denominado MERCOSUR.

La tercera precisión a hacer es que hoy, a cinco años de la firma del Tratado "marco" de Asunción, y a pocos meses de la entrada en vigencia plena del acuerdo, queda mas claro que al menos en el comienzo el MERCOSUR, será solo un tratado de integración comercial. Es por ello que las negociaciones que se llevaron a cabo en estos cinco años, estuvieron principalmente centradas en dos aspectos: por un lado la disminución gradual (para la mayoría de los productos) de los aranceles de importación, segun un cronograma pre-establecido, para el comercio entre los cuatro países signantes del acuerdo. Por el otro en la armonización de las barreras para-arancelarias, en el caso del agro especialmente en los acuerdos para el control fitosanitario y de sanidad animal y la tipificación de los productos según normas de calidad.

Sin embargo dada la primera precisión realizada mas arriba, de que Uruguay ya estaba inmerso en un proceso de desarancelamiento gradual (errático y sujeto a las presiones de los interesados) es posible postular que el MERCOSUR solo profundiza y estatuye con la fuerza de un Tratado Internacional, un proceso de desarancelamiento que ya estaba en marcha. **Es posible hipotetizar entonces que las condiciones de apertura comercial generadas por el MERCOSUR, con desarancelamiento generalizado, pero gradual y pautado, con un arancel externo común, con la armonización de las barreras para-arancelarias, sea mejor para un pais pequeño como Uruguay, que el proceso de disminución de aranceles, arbitrario y muchas veces unilateral, que se practicó durante la década del 80.-**

## 2. Las Opiniones de los Actores.

Dado el contexto descripto mas arriba de un proceso de modernización diferencial (con integrados y no integrados), de creciente pertenencia de la producción agraria a complejos y cadenas agroindustriales y de una integración principalmente de carácter comercial, es posible concentrarse ahora en el análisis de las opiniones y actitudes de los actores. En la medida que el MERCOSUR ha implicado hasta ahora la disminución o eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias, su impacto debe ser analizado por producto o conjunto de productos.

Para el caso de Uruguay es posible estudiar el impacto de la integración a partir de agrupar a los productos en cuatro categorías. Los productos con competitividad histórica: la carne, la lana y los cueros. Los productos de nueva competitividad o de competitividad adquirida, como los lácteos, la cebada cervecera, el arroz y los citrus. Los productos de competitividad restringida como los cereales y oleaginosos. Finalmente los productos de competitividad cuestionada como la horticultura, la fruticultura, la viticultura y la producción azucarera. Para cada una de estas categorías se analizarán las principales características de la producción y del Complejo Agroindustrial para centrarse luego en la posición de los principales actores tanto públicos como privados.

### 2.1. La opinión de los actores para los productos con competitividad histórica.

Los Productos. En el caso uruguayo la ganadería es el principal rubro de producción. Ocupando la mayor parte del territorio (cerca del 90%), la ganadería de carne y lana, ha sido el rubro que tradicionalmente ha tenido condiciones de competir en los mercados externos. La producción se realiza en forma extensiva. Los cambios técnicos han sido muy lentos, incrementando la productividad del trabajo (cerca de un trabajador cada 300 hectáreas) pero no han logrado elevar la productividad de la tierra mas allá de los 70 kg.

de carne equivalente por hectárea. La contribución de esta categoría al producto bruto agropecuario es alta. Sin embargo dos terceras partes de la producción se comercializa en el mercado interno, exportándose el resto. Si hasta la década del 60 las exportaciones de carne y lana representaban el 80% de las exportaciones del país, este perfil cambia en las décadas siguientes representando a partir de la década del 80 no mas del 35% de las exportaciones totales. Las exportaciones se realizan a diversos mercados. Si en las primeras décadas de este siglo se exportaba a los países europeos, estos mercados se perdieron luego, exportándose hoy a mercados secundarios. La apuesta actual no está en exportar para los países de la región sino en incorporarse al circulo de los países no aftósicos, para exportar a los mercados del primer mundo.

Los Actores. Las dos principales gremiales de esta categoría son la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural del Uruguay. La primera, fundada hacia fines del siglo pasado, es una institución de primer grado, en cuyo interior se agrupan las Asociaciones de criadores de las distintas razas animales (31 Asociaciones en 1987) [6]. La Asociación Rural es la institución encargada de llevar los registros genealógicos y de organizar las exposiciones anuales de reproductores. Por lo tanto representa principalmente los intereses de los cabañeros, pero, en general, canaliza los reclamos del conjunto de los ganaderos. Anualmente organiza la Exposición del Prado en cuyo transcurso, no solo se exponen y comercializan los reproductores, sino que también oficia de tribuna desde la cual la gremial expone sus puntos de vista sobre el estado del sector y realiza los reclamos correspondientes, mientras el Ministro de Agricultura a su vez expone la política oficial para el agro y realiza los principales anuncios en la materia.

La Federación Rural fue creada en 1915 agrupando a las Sociedades Rurales del interior del país. En la actualidad nuclea a 88 instituciones de primer grado con una amplia cobertura geográfica representando mas netamente los intereses de los productores extensivos ganaderos y agrícola ganaderos del interior [7]. Es la institución que generalmente lleva adelante la política gremial mas activa. Si bien suele haber un acuerdo total en las posiciones de ambas gremiales en materia política agropecuaria y con frecuencia se encuentran personas que han servido en el directorio de ambas instituciones.

Como se ha explicado en otro lado [8] la posición que los ganaderos ocupan en el aparato productivo como productores de bienes exportables (carne, lana, cueros) los hace proclives al libre comercio. Mas aún en la medida en que la ganadería es una actividad económica para la cual el país cuenta con ventajas comparativas y que genera excedentes, estos han contribuído a financiar otras actividades económicas (como la industrialización substitutiva de importaciones) y el aparato del Estado. Cuánto lo han hecho es un tema abierto a la polémica y sobre el cual no se profundizará acá. Pero sin duda que el monto de los tributos que el agro tuvo que pagar y la forma como ese tributo se

hacía efectivo (impuestos directos o indirectos, detracciones a las exportaciones, etc.) ha sido históricamente un tema conflictivo en la relación entre los ganaderos y el Estado.

Los ganaderos han sostenido la libertad de comercio como la forma en que ellos pueden captar la totalidad de los ingresos generados por las ventas de sus productos en el mercado internacional. También como criterio para pagar por sus insumos agropecuarios importados de origen industrial los precios vigentes en el mercado internacional, en lugar de precios de protección. También han sostenido la subsidiareidad del Estado y la necesidad de que sus presupuestos no crezcan como una forma de disminuir la presión tributaria, que siempre juzgaron elevada.

La opinión de los Actores. Los reclamos de las gremiales son sintetizados en los discursos de los Presidentes de las instituciones en los dos actos públicos de mayor importancia: la inauguración de la Exposición Anual del Prado para la ARU y los Congresos Anuales de la Federación Rural. Allí suelen estar las máximas autoridades nacionales y es la instancia en que las instituciones definen su política y esperan que el Gobierno haga lo propio. En los discursos gremiales se expresan aspectos doctrinarios como los referidos al papel del Estado y se pasa revista a las reivindicaciones en temas mas concretos de política agropecuaria (créditos, impuestos, endeudamiento interno, etc) y se sienta posición para la política referida a los principales rubros productivos (carne, lanas, leche, trigo, granja, etc.).

Consecuentemente con su postura general, es posible apreciar una actitud de acuerdo hacia la apertura comercial que implicaría la Integración Regional. Sin embargo ambas gremiales reclaman la instauración de legislación "antidumping" que evite la entrada a los países de la región de productos agropecuarios que hayan recibido subsidios en sus países de origen. Asimismo se reclama una enérgica acción de los gobiernos para reclamar la eliminación de lo que denominan prácticas desleales de comercio en los mercados de los países a los cuales se aspira a exportar (principalmente países europeos) que favorecen a su producción con subsidios, barreras arancelarias y no arancelarias. En tercer lugar reclaman mantener vigentes los acuerdos bilaterales como el CAUCE y el PEC hasta que se logre la convergencia arancelaria y la instrumentación definitiva de la integración comercial. Por último se destaca una firme defensa de las medidas de liberalización comercial que ya han sido tomadas: la comercialización de ganado en pie, la exportación de cueros, la sustancial rebaja en los aranceles de importación de insumos para el agro, etc. incitando a proseguir con la desregulación en otros ámbitos de la economía como los salarios. Así la Asociación Rural reclama al gobierno en la prensa : [9]

* la necesidad de establecer una normativa "antidumping" simultánea con los otros países del MERCOSUR.

* reforzar la posición en el CAUCE y en el PEC hasta tanto se

implemente el MERCOSUR.

* flexibilidad en políticas sectoriales en defensa de la producción nacional frente a mercados mundiales o regionales distorsionados y/o desequilibrios macroeconómicos coyunturales de países vecinos.

El Presidente de la Federación Rural en una entrevista y en referencia a la comercialización de la carne expresaba los siguiente: [10]

> " (la carne)...tiene las dificultades de mercados que todos conocemos, de proteccionismos, de stocks subsidiados por la Comunidad, de imposibilidad de ingreso a determinados mercados por barreras sanitarias, llámese circuito aftósico o no aftósico. Todo conforma un panorama bastante delicado en el mercado de las carnes. Si bien los valores relativos no son malos, siempre hay en la comercialización de la carne ciertas dificultades del país para colocar en el exterior. Las medidas tomadas por este gobierno fueron reclamadas durante decenas de años por el sector. Todas las medidas de liberalización del mercado de carnes han sido efectivas. La liberalización de las exportaciones de ganado en pie había sido la gran bandera de las gremiales agropecuarias durante muchos años"

Mas adelante en la misma entrevista, haciendo referencia a las medidas de desarancelamiento de las importaciones para el sector agropecuario aseveraba:

> " La política de apertura, de baja de aranceles, de libertad de importaciones del Gobierno, ha beneficiado a los insumos importados: fertilizantes, alambres, productos veterinarios. Pero hay una cantidad de insumos que tienen un alto contenido de mano de obra nacional, que han aumentado enormemente y esos componentes implican alrededor del 60 al 70% de los gastos de un establecimiento típico ganadero: salarios, aportes a la seguridad social, gastos de esquila, etc."

Otro dirigente de la Federación Rural expresaba, la preocupación por el proteccionismo en los mercados externos con estas palabras [11]:

> " (existe)...un creciente proteccionismo a nivel mundial, que si bien se aplica con distintos rótulos; léase subsidios a la producción, barreras arancelarias o sanitarias, "dumping", cuotificación y tantas trabas mas que, en definitiva, contribuyen a perjudicar vía precios, nuestras producciones..."

<u>En resumen</u>, es posible afirmar que las dos gremiales que representan principalmente los intereses de los ganaderos, concuerdan

con las medidas de liberalización del comercio de productos y de insumos que se han tomado en los años recientes, algunas en el marco de las medidas de desarancelamiento impulsadas por el MERCOSUR y otras tomadas en el ámbito de medidas de liberalización del comercio en general que ha tomado el gobierno. Por otro lado la principal preocupación parecería estar centrada en reclamar a los países compradores de sus productos la eliminación de trabas proteccionistas de todo tipo.

2.2. La opinión de los actores para los productos con competitividad adquirida.

Los Productos. Como se dijo mas arriba es posible identificar una serie de productos, que han mejorado sus condiciones de competitividad a tal punto que en el día de hoy están en condiciones de competir en los mercados internacionales (y por lo tanto en el mercado interno) aún en condiciones de eliminación total de las protecciones arancelarias. Estos productos son los lácteos, el arroz, los citrus y la cebada cervecera. Estos productos que no eran competitivos hace 20 años, hoy lo son gracias a la convergencia de una serie de acciones privadas y estatales. Por el lado estatal hubo en ese período una serie de inversiones de infraestructura, en caminería, en electrificación rural, en obras de regadío, que contribuyeron a la disminución de los costos de producción de la fase agrícola. Por el lado privado en los tres rubros ha habido un intenso proceso de cambio técnico en la base productiva que ha reducido notablemente los costos de producción. En dos de los productos hubo un tercer ingrediente que explica buena parte de las inversiones en innovación tecnológica: los precios administrados.

En el caso de la lechería los precios de un segmento del mercado (el mercado de la leche para consumo o leche cuota) han sido fijados administrativamente por el Estado en función de los costos de producción. Mas allá de la discusión puntual que se genera cada cuatro meses, cuando se fijan dichos precios, acerca de las bondades de las paramétricas aplicadas, lo cierto parece ser que la regularidad en la fijación de dichos precios (mientras los precios de la leche industria se fijan libremente y están por debajo de los precios de la leche cuota) y el margen de ganancia contemplado han operado como una base de certeza que ha impulsado el cambio técnico. Tampoco debe desconocerse la existencia de una tecnología disponible para la producción láctea que puede ser rápidamente incorporada.

En el caso del arroz los precios se guían por los del mercado internacional, pero también emergen de una negociación entre la gremial de productores y la gremial de molineros, terciada por un representante gubernamental. El Estado ha seguido una política de devolución de impuestos a las exportaciones de arroz (mas del 90% de la producción es exportada), que han mejorado (según los años) sustancialmente la rentabilidad de los productores. Tampoco debe desconocerse la utilización que se ha hecho hasta ahora de recursos

naturales cuyo costo de utilización no debe reponerse y el respaldo crediticio de la banca oficial a la producción, avalados por la agroindustria, que obligan al empleo del paquete tecnológico disponible. El complejo arrocero ha tenido históricamente sus principales mercados en los países del oriente medio. En años recientes el mercado brasilero ha absorbido la mayor parte de la producción uruguaya. Este mercado ha sido sin embargo muy inestable como consecuencia de la importación subsidiada que realiza el gobierno del país vecino cuando los stocks de arroz menguan.

En el caso de la cebada los precios son fijados por las compañías industriales cerveceras. Sin embargo acá ha operado el Complejo Agroindustrial, como el instrumento para la expansión de este cultivo. Uruguay tiene condiciones mas apropiadas para la producción de cebada que Brasil, mientras este último país es el gran consumidor del producto. Las empresas cerveceras instaladas en Uruguay operan también en los países limítrofes y su estrategia ha sido hasta ahora promover la producción de cebada con destino principal para la exportación de maltas a lo países vecinos, en especial Brasil. El propio Complejo Agroindustrial ha sido el motor del cambio tecnológico impulsado en la fase agrícola. Por otro lado los productores de cebada cervecera en su mayoría están ubicados en el litoral oeste del país y emplean el cultivo de cebada como parte de una rotación agrícola ganadera. Por lo tanto, la cebada en sí es un cultivo subsidiario. Por otra parte, las empresas agroindustriales tienen un trato directo con cada productor, al cual seleccionan cuidadosamente sobre la base de su comportamiento anterior y regulan la relación mediante un contrato de producción. Esto explica la inexistencia de una gremial específica. [12]

La producción citrícola uruguaya se radica en dos áreas geográficas definidas, con dos patrones de producción diferentes: en la región sur son pequeños y medianos productores que producen principalmente para el mercado interno; en la región litoral-oeste (Salto y Paysandú) la producción está en manos de grandes empresas que integran la producción con el procesamiento posterior (clasificación y empacado) exportando con destino a Europa. Mientras la primera área está estancada o en retroceso, la segunda está en crecimiento.

Los Actores. De los párrafos precedentes se desprende una situación diferente para los actores de cada uno de los complejos agroindustriales analizados en este apartado. En primer lugar en relación a la cebada cervecera se puede afirmar que prácticamente no hay un actor social que represente a los productores de este cultivo. Esto posiblemente obedezca al trato individual de cada productor con las compañías cerveceras a través de la firma del contrato de producción. Por otra parte las cuatro empresas cerveceras se reúnen en una Mesa, pero cuya principal función ha sido coordinar las actividades técnicas que se desenvuelven en el marco de convenios con la Universidad. Por otro lado es posible afirmar la escasa visibilidad de las dos Cámaras de exportadores de citrus, que por ejemplo no aparecen mencionadas en el relevamiento de prensa. Esta situación posiblemente se explique por el hecho de que la producción citrícola

es competitiva, exporta a los países europeos en contraestación y por lo tanto no le preocupa el proceso de Integración Regional. En el CAI arrocero parecería que ocurre algo similar: sus propias condiciones para competir en los mercados internacionales, hace que se registren pocas opiniones en torno a la integración regional. Es en la lechería donde los actores serán claramente visibles en un escenario mucho mas complicado.

En el Complejo arrocero, la posición de la gremial de productores, la Asociación de Cultivadores de Arroz (gremial única, que agrupa a la mayoría de los productores, con amplia representatividad) es mucho mas cautelosa que las expresiones de los representantes de los molinos arroceros. Así un representante de los productores opinaba:

> "...no podemos hablar de MERCOSUR si no tenemos economías similares. Es imposible hablar de integración con Brasil con una inflación del 30% mensual y Argentina con un peso equiparado al dolar". [13]

Mientras la gremial anunciaba la creación de una cámara empresarial multinacional que agrupará a representantes privados de todo el MERCOSUR como forma de lograr la reestructuración de los mercados, agregando:

> "...el sector arrocero de todo el MERCOSUR debe trabajar unido; la producción de arroz de los tres países es suficiente para cubrir la demanda de la región." [14]

En el sector industrial parecería haber mas optimismo. Por ejemplo un ejecutivo de la principal industria molinera opinaba:

> "...el sector no va a necesitar reconversión, ya que es dinámico, con un buen nivel tecnológico que le ha permitido aumentar el área cultivada de un año a otro, obteniendo mejores rendimientos." [15]

Desde el ámbito oficial el Ministro de Agricultura destacaba en una entrevista reciente que

> "el arroz...tiene una gran independencia y forma de funcionar muy positiva, que está volcado a la exportación fundamentalmente para Brasil."[16]

Mientras, el Subsecretario de la misma cartera hacía una valoración mas cautelosa, planteando que la única forma de sobrevivir en los mercados es mediante el aumento de productividad y la adecuación tecnológica para obtener mayor transformación de los productos, porque

> "cada vez pesan menos las materias primas en el valor final

del producto...(y hay que)...acercar al productor al consumidor final para mejorar su participación relativa. (Para ello)...es vital que el sector arrocero aproveche su histórica integración vertical." [17]

Como se mencionó mas arriba, en el Complejo Agroindustrial lechero las voces son menos homogéneas. Como la situación de este Complejo Agroindustrial frente a la Integración Regional y las opiniones de sus actores serán tratadas en extenso en el capítulo siguiente, a él se remite al lector para sustentar las afirmaciones de la siguiente síntesis.

En general entre los actores del Complejo agroindustrial lácteo predomina la opinión de que el MERCOSUR, mejora las posibilidades de exportar producción hacia los países de la región, que ya se había iniciado con los acuerdos regionales del PEC y del CAUCE. Desde la industria lechera las perspectivas se ven como positivas en la medida que desde los Gobiernos de la región se tomen medidas para contrarrestar las importaciones subsidiadas. La industria asevera además estar realizando esfuerzos para disminuir los costos industriales.

Desde las organizaciones de productores las perspectivas son vistas, con algo menos de optimismo por parte de la Asociación Nacional de Productores de Leche y con franca alarma por la Intergremial de Productores de Leche. Es que las bases de representación de estas instituciones no parecen ser exactamente las mismas. Si bien en ambas posiblemente predominen en número los pequeños productores (por la cantidad de ellos que hay en el Complejo), es mas bien en la última organización donde mejor se expresan sus intereses. La delicada situación de endeudamiento de los productores mas pequeños, unido a medidas que está tomando la CONAPROLE, como eliminar la recolección de leche en tarros y disminuir el subsidio a la asistencia técnica o acciones que se sugiere que serán tomadas desde el Estado, como la eliminación de la leche cuota, agudizan la inseguridad de este grupo de productores. Los reclamos se centran entonces en la protección de los mercados de la región contra las importaciones subsidiadas, el mantenimiento de la leche cuota, la negociación del endeudamiento, la concesión de nuevos créditos y la defensa del sistema industrial cooperativo.

<u>En síntesis</u>, en esta categoría que se ha identificado como la que reúne a aquellos rubros que trabajosamente han logrado una competitividad en los mercados internacionales se aprecian posiciones algo distintas según la posición de los actores en el complejo. Por el lado de las empresas agroindustriales que constituyen el núcleo de los complejos parecería haber confianza en el futuro con la Integración Regional. Con la salvedad que se efectúa, en todos los niveles, que se logre frenar la entrada de productos subsidiados a la región. Desde las gremiales de productores el optimismo es menor y para el caso de la lechería el acento está puesto en el futuro de aquellos productores de menor escala con mayores dificultades para

incorporar cambios técnicos y donde la escasez de tierras podría convertirse en un obstáculo insalvable. En particular en la producción láctea la eventual reducción de los precios de la leche cuota (política a la que parece decidido el gobierno) pondrá en serio peligro a los productores pequeños y medianos. Sin embargo esta política no es necesariamente una consecuencia de la Integración Regional sino que es mas bien una derivación de la política liberal que se impulsa desde los niveles gubernamentales. Estos por su parte insisten en las bondades de la Integración Regional para este grupo de productos y en la necesidad de extremar la inversión en el sector industrial, agregando valor a los productos primarios cómo forma de mejorar la rentabilidad y de acceder a segmentos de mercado que pagan mejor por productos con mayor valor agregado. Desde el sector oficial si bien se ve con optimismo el futuro del Complejo lechero, no hay alternativas creíbles para aquellos productores mas pequeños que verían resentida su actividad productiva por la Integración Regional.

2.3. La opinión de los actores de los rubros con competitividad restringida.

Los productos. En esta categoría se han incluido los cereales y oleaginosos. La situación de estos rubros es variable. Todos ellos son rubros que se producen para el mercado interno por parte de empresarios agrícolas y agrícola-ganaderos. La excepción es la producción de maíz. Este rubro es producido parcialmente por productores familiares que lo siembran en pequeña escala con una tecnología poco riesgosa, con el fin de destinarlo a la alimentación de los animales de granja. Esta producción no siempre entra en los circuitos comerciales.

El trigo es la principal producción. Por el papel estratégico que tiene en la canasta de consumo familiar es de los pocos productos que aún tiene un nivel de protección dado por los precios mínimos de exportación (PMX). Estos aseguran por lo general el abastecimiento de trigo en el mercado interno. En los demás rubros se ha procedido a una desprotección gradual, a medida que descienden los aranceles. La proximidad de Argentina, principal productor de soja y de girasol de la región, con costos menores que en el Uruguay, abre un interrogante con respecto al futuro de estos rubros. Este dependerá del nivel del Arancel Externo Común y de la instrumentación de un paraguas agrícola que proteja a la región de las importaciones subsidiadas.

Los Actores y sus opiniones. Cereales y oleaginosos son producidos por empresarios agrícola-ganaderos, que los integran como parte de rotaciones en que la agricultura financia la implantación de los forrajes. Tal vez sea por ello que no exista una gremial dedicada a defender los intereses de este sector. Este papel lo cumplen en general las Cooperativas del litoral oeste del país que son las que brindan los servicios de insumos, acopio y secado de granos. Estas se han reunido para formar la Central Cooperativa de Granos que actúa como vocero de estos intereses. Su Presidente expresaba lo siguiente:

" ...es un hecho que el mundo camina hacia la globalización de las economías y que el desarrollo está atado a estrategias de exportación fuertes. En ese sentido el MERCOSUR como paso intermedio hacia una mayor apertura aparece como algo indispensable. En relación al tema agrícola, es mas importante que pese a tener como socio y vecino a uno de los países mas eficientes del mundo, igual el MERCOSUR es una buena opción para la agricultura, porque estamos pensando en una integración que tenga claramente definidas las normas "antidumping" o antisubsidios, que sea efectiva en detener la entrada de productos subsidiados y por otro lado también una integración con un arancel externo común lo suficientemente bajo como para que los costos de producción no queden rehenes de insumos y bienes de capital producidos en la región en forma menos eficiente que en el resto del mundo. La situación es muy diferente para los distintos rubros." [18]

En síntesis, los actores de estos rubros de producción son débiles y con un escaso nivel de acción colectiva. Las perspectivas que tienen acerca del futuro son inciertas estando vinculadas a la forma como se negocie el Arancel Externo Común y la protección contra el ingreso de productos subsidiados. La incertidumbre sin embargo no ha sido un estímulo para una mayor defensa colectiva de sus intereses.

2.2.4. Los actores sociales en los rubros con competitividad cuestionada.

Los productos. En esta categoría se incluyen los actores sociales que intervienen en la producción hortícola, en la fruticultura, en la vitivinicultura y en la producción azucarera. La situación para cada uno de estos rubros tienen aspectos similares y aspectos diferentes que serán especificados en el texto.

La producción hortícola, frutícola y vitivinícola tienen un origen común. En los primeros cincuenta años de este siglo se desarrolla (como consecuencia de un continuado proceso de urbanización y crecimiento de Montevideo) un cinturón de chacras que provee de alimentos a la capital del país. Gozando de altos niveles de protección arancelaria (del orden del 150% y hasta el 225% para algunos rubros) el patrón predominante de producción fue la agricultura familiar. El Censo de 1980 detectaba 10.800 horticultores, 7.900 fruticultores y 4.700 viticultores, representando en total el 34% de los productores del país. De ellos el 51% de los horticultores, el 70% de los frutiviticultores tiene predios menores a las 10 hectáreas.[19].

Los efectos de la alta protección fueron positivos y negativos. Positivos porque permitieron el nacimiento y la expansión de la producción nacional necesaria para el abastecimiento de alimentos a un proyecto de país volcado al crecimiento industrial y altamente

urbanizado. Posiblemente haya sido negativo en la medida que tan altos niveles de protección no estimularon el cambio técnico como forma de mejorar la eficiencia productiva. Esto hizo que cuando como consecuencia de las primeras medidas de liberalización dictadas para el agro en agosto de 1978, se disminuyeron los aranceles bruscamente al 35%, el impacto sobre los pequeños productores fue tan fuerte que en el lustro siguiente es cuando se registra la tasa mas alta de desaparición de predios pequeños en toda la historia del país.

En dos zonas, Salto y Bella Unión, situadas en el Litoral oeste, con microclimas especiales, se desarrollaron zonas de producción hortícola de primor, donde las condiciones de acumulación de este tipo de productos han permitido la emergencia de productores familiares y empresarios con una conducta innovadora que en general está en mejores condiciones de competencia que los granjeros del sur del país.[20]

En consecuencia, cuando se comienza el proceso de integración regional en 1991, la hortifruticultura del sur del país ya estaba fuertemente conmocionada por las medidas de liberalización que se estaban instrumentando desde fines de la década del setenta. En 1986 se consiguió elevar nuevamente los aranceles de protección hasta el 50% y el 60% para una serie de productos. Sin embargo fue práctica corriente en esos años autorizar la importación de productos hortifrutícolas desgravados cuando se detectaban subas en los precios por mermas en el abastecimiento. La normativa del MERCOSUR mantuvo la protección arancelaria para muchos de estos productos al situarlos en la lista de excepciones propuesta por Uruguay. Esta lista sin embargo caerá a fines de 1995.

Los Actores Gremiales. La principal organización que defiende los intereses de los productores hortícolas es la Comisión Nacional de Fomento Rural. Esta es una organización creada en 1915, de segundo grado que reúne unas 90 entidades de primer grado. En realidad agrupa a entidades que a su vez reúnen principalmente a los productores familiares de distintos rubros productivos, Sin embargo como se vio mas arriba la horticultura reúne una cantidad considerable de productores familiares, siendo por lo tanto este rubro de producción uno de los que figura mas frecuentemente en la agenda reivindicativa de esta institución. Pero también hay otras instituciones. La Confederación Granjera es también una institución de segundo grado creada en la década del 30, que a su vez reúne a 10 instituciones de primer grado. Estas están volcadas mayormente a la producción frutícola y posiblemente entre sus asociados haya tanto productores familiares como empresarios de la fruticultura. Las Cooperativas Agrarias Federadas es una entidad de segundo grado que reúne a todas las cooperativas del sector. Como algunas de ellas tienen ingerencia en la hortifrutiviticultura, esta institución también se interesa por la problemática de la granja. Sin embargo, sus intereses principales están puestos en la agricultura y ganadería extensiva [21] . La Asociación de Productores Agrícolas de Canelones fue creada en 1977, en la localidad de Empalme Olmos en el Departamento de Canelones. Sus bases son principalmente productores familiares hortícolas de dicho

departamento. La entidad solo tiene alcance local, pero se ha caracterizado por realizar Asambleas y Cabildos Abiertos que congregan una importante cantidad de productores. [22]

La posición de los Actores. La posición de las gremiales de esta categoría de rubros con competitividad cuestionada es mucho mas dura en torno a la Integración Regional que las posiciones vistas para las categorías anteriores. El principal reclamo, el mas inmediato es el clamor porque se detenga la importación de productos hortifrutícolas que en determinados momentos causan grandes perjuicios a los productores locales. Se argumenta que la producción que está siendo importada proviene de producción de mala calidad, descartada en sus países de origen e ingresada al país sin los controles correspondientes. Un segundo argumento es que dado el pequeño tamaño de la plaza montevideana, excedentes de producción de los países vecinos que pueden ser vendidos aún por debajo de sus costos, con el fin de no deprimir los precios de las plazas de origen, causan fuertes impactos en el mercado local.

En materia del Arancel Externo Común reclaman un arancel bajo para los insumos agropecuarios y un arancel alto para los productos agropecuarios para defender las producciones sensibles. También solicitan la instrumentación de políticas diferenciales para los pequeños productores, la participación de las gremiales en la elaboración de las normas y regulaciones futuras, y reclaman el imprescindible apoyo del Estado como orientador de la política agrícola y como apoyo para los pequeños productores.

Así la Comisión Nacional de Fomento Rural planteaba que...

"la apertura a ultranza de la economía y la progresiva negligencia del Estado ante los efectos del proteccionismo que campea en el mundo, sumados a una política económica que determina un fuerte atraso cambiario, han reducido fuertemente la rentabilidad de la actividad agropecuaria. En este marco, el Estado le ha prestado especial atención al sector a la hora de recaudar, desconociendo sus apremios y contribuyendo en mayor medida a acentuar su descapitalización.
Frente a nuestros reclamos de un tratamiento inteligente y cuidadoso de la apertura de la economía, que tuviera en cuenta las prácticas usuales del proteccionismo (ultrasubsidios, trabas artificiales al comercio, contrabando, etc.) el gobierno cumple religiosamente el cronograma de rebaja arancelaria y liquida todo instrumento de protección de los intereses nacionales. No se han ni siquiera contrarrestado los efectos, ni atacado las causas de prácticas ya comunes de la región (tasa estadística, "dumping", trabas no arancelarias). Mientras reclamábamos la aplicación de políticas dirigidas a atender específicamente la agricultura familiar, ha habido crecientes intentos de eliminación de los mecanismos de

estímulo a los productores y a las formas asociativas que los nuclean. El sector seguirá haciendo enormes esfuerzos de transformación en lo productivo, en lo tecnológico y en lo organizacional, pero no debe hacerlo solo. No cabe la menor duda que es insustituíble el papel del Estado como socio en este proceso, en la búsqueda de nuevos mercados para nuestros productos, en la identificación de rubros estratégicos, de la creación de fondos de riesgo, en la orientación de la producción, en la realización de inversiones en infraestructura, en la generación de tecnologías, etc." [23]

Refiriéndose mas específicamente a la situación de los productos granjeros el vicepresidente de la mencionada gremial explicaba en una entrevista que las importaciones de estos productos era lo que mas preocupaba a la entidad. La competitividad de los productos extranjeros con los nacionales es lo que preocupa porque

"han pasado muchos años en que los productores hemos abastecido el mercado interno y ahora sufrimos una gran competencia de productos del exterior, que en muchos casos llegan en forma subsidiada."[24]

Sin embargo los reclamos son mas duros cuando provienen de las entidades de primer grado, posiblemente expresando mas directamente el estado de ánimo de los productores mas perjudicados. Así la Sociedad de Fomento y Defensa Agraria de Paso de la Arena una importante gremial granjera de la zona rural del departamento de Montevideo señalaba que la situación de la granja era dramática y explicaba que frente a sus desventajas en la región, el ingreso del país al MERCOSUR se debería retrasar hasta el año 2.000.

La Asociación de Productores Agrícolas de Canelones (APAC), gremial de primer grado que nuclea a horticultores de dicho departamento, expresaba que la situación sectorial era preocupante ante

" las importaciones indiscriminadas de productos hortifrutícolas, la falta de controles sanitarios y la rebaja de aranceles a nivel nacional e internacional. Hay cantidad de mercadería, con una buena cosecha nacional, que no se puede comercializar en el mercado local. Por ejemplo están entrando indiscriminadamente desde Chile manzanas que antes fueron rechazadas por Argentina. Esto se repite con otros rubros como el boniato y la papa que se están importando en forma masiva"[25].

La directiva de APAC y otros grupos de horticultores plantearon su preocupación por la apertura comercial, la revisión del cronograma de disminución arancelaria, los plazos previstos para la plena vigencia del MERCOSUR y la introducción de productos desde distintos

países. La integración regional , expresaban, debe hacerse rubro por rubro:

> " Solicitamos la igualdad de condiciones y no la instrumentación de medidas proteccionistas. Es imposible competir con los excedentes comerciales de otros países como sucedió en los últimos meses cuando una firma importadora de plaza compró en Chile duraznos con tres meses de frío que los iban a tirar y los vendió en el mercado local."[26]

Continuaba luego la gremial explicando que para ellos la integración regional para el sector hortifrutícola es factible siempre que "exista igualdad de condiciones" y resulta "imposible" competir con los productos de la región a raíz de la falta de armonización de las políticas económicas de los cuatro países del MERCOSUR.

Pero tal vez la expresión mas fuerte de la resistencia y el desacuerdo a la política de integración provino de una Asamblea de productores hortícolas convocada por la APAC y algunas gremiales de primer grado que reunieron dos mil productores en el pueblo de Sauce, localidad situada en el corazón de la región hortícola del sur. El vicepresidente de la entidad explicaba que:

> "...la situación para los granjeros de nuestro país se encuentra muy difícil debido a la apertura comercial y las importaciones de frutas y verduras de manera incontrolada e indiscriminada, a lo que se le debe agregar un importante endeudamiento con las instituciones bancarias...Existe una verdadera invasión de productos importados desde países que integran el MERCOSUR y de otros fuera de la región no respetándose las normas de sanidad...Cuando ingresa mercadería de baja calidad, el gobierno no hace nada, porque aquí en Uruguay no se cumple con nada..."[27]

La Asamblea, cuya multitudinaria concurrencia sorprendió a los propios organizadores, concluyó con una declaración final que destacando cuatro puntos fundamentales reflejaba el estado de ánimo de los concurrentes:

> "Control de las indiscriminadas importaciones de frutas y hortalizas; refinanciación de deudas con tasas pagables y plazos razonables; revisar los plazos del MERCOSUR; mayor ingerencia del sector productivo en la política económica que los afecta directamente."[28]

Los <u>fruticultores</u> son, generalmente, productores con mas inversiones y con una actitud mas empresarial. Existe cierta experiencia en producir para exportación y hace ya tiempo que hay empresarios en este rubro que están realizando importantes inversiones en montes frutales y en infraestructura de frío y de riego. Sin

embargo también hay muchos productores familiares.
La Confederación Granjera reúne en su seno a diez entidades de primer grado, de productores de frutas. La posición de la gremial es mas contemporizadora que en las gremiales anteriores. Así su Presidente expresará:

> "El problema de la integración regional es grande, no solo para los productores, sino para la gran mayoría de los empresarios. Mucha gente se dejó estar pensando que esto no iba a llegar, pero está llegando... Se tiene que hacer porque no estamos en condiciones para quedarnos aquí encerrados. Tenemos que enfrentarlo con fe y pensando que somos capaces de competir. Mentalizar a la gente que tiene posibilidades de hacerlo...Tenemos que salir afuera y para ello hay que prepararse, tener volúmenes y calidad. Esto no se logra con cerrar la frontera, con ponerle recargo; se logra con el cambio, con leyes que lo favorezcan y con la mentalización de la gente....A nivel regional se está comercializando muy bien. Tenemos muchos pedidos y no podemos cumplirlos. Este es nuestro mercado, Buenos Aires y Brasil, no hay otro. Si no podemos abastecer esa demanda, menos podemos pensar en llegar a Europa o Estados Unidos; es una locura."[29]

El Estado como Actor. Para el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca la producción granjera ha sido motivo de preocupación. La mayor parte de los productos de la granja han sido puestos en la lista de excepciones, manteniéndose los aranceles en el 20% durante el período 1991/95, pero caerán luego abruptamente. La posición ha sido de exhortar a la competitividad, pero sin facilitar los recursos crediticios para realizar las inversiones necesarias. Las soluciones dependen de los propios productores.

La Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) es un organismo técnico, asesor, del Poder Ejecutivo en materia de granja, que ha efectuado estudios y acciones vinculadas a la reconversión del sector granjero. En su directorio además de representantes estatales se sientan representante de las cuatro organizaciones granjeras mencionadas mas arriba; Comisión Nacional de Fomento Rural, Confederación Granjera, Cooperativas Agrarias Federadas y Asociación de Productores Agrícolas de Canelones.

El Presidente de la Junta Nacional de la Granja decía:

> " Tenemos que ser conscientes de que queda muy poco tiempo para cambiar y muchos productos granjeros todavía están en la lista de excepciones del MERCOSUR. ¿Que pasará cuando pierdan el actual arancel del 20%? Los productores deben aceptar que el tiempo de los emprendimientos individuales terminó; ahora los productores tienen que operar en el marco de centrales frutícolas como las de Argentina o Chile."[30]

Mientras el Subsecretario del MGAP era mas explícito:

> "...el Ministerio define como prioritario todo el apoyo al sector hortifrutícola para que pueda competir, no solo pensando en un nuevo potencial exportador de la granja que se facilita por el MERCOSUR con mercados atractivos como Buenos Aires, San Pablo y Porto Alegre, sino también por la importancia de que las empresas sean competitivas para defender un mercado interno. Hay que sustentar la competitividad de las empresas uruguayas que valen tanto para la defensa del mercado interno como para la exportación."[31]

La vitivinicultura. Los vinos también han sido situados en la lista de excepciones por el Gobierno uruguayo y por lo tanto gozan aún de una cierta protección arancelaria. Sin embargo para este producto debe diferenciarse el mercado de vinos comunes del mercado de vinos finos. Para el primero,que representa mas de la mitad de la producción nacional, Uruguay tendrá enormes dificultades para competir en el futuro con la producción Argentina que tiene costos sustancialmente menores. En el momento actual está "protegida" por el retraso cambiario existente en el vecino país. El mercado de vinos finos depende no solo de los precios sino también de la calidad. Allí la vitivinicultura nacional ha realizado considerables progresos en la producción de vinos de calidad que están compitiendo incipientemente en los mercados internacionales.

Los Actores de la vitivinicultura. En la viticultura la principal organización es el Centro de Viticultores, institución de primer grado, creada en 1934. Pero también hay alrededor de ocho Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (de primer grado) que tienen socios viticultores y por lo tanto se interesan por este rubro. Los bodegueros tienen dos entidades. La mayoritaria Organización Nacional de Bodegueros que reúne al 70% de los 450 vinicultores y el Centro de Bodegueros que reúne a las trece bodegas de mayor capacidad del país. Además está la Mesa Nacional de Cooperativas Vitivinícolas (MENACOVI) que reúne a seis cooperativas del ramo.

Ante rumores de posibles importaciones de uva desde Brasil, que podrían realizar algunos bodegueros un dirigente del Centro de Viticultores reaccionaba diciendo:

> "...a eso no le tenemos miedo porque sabemos que para entrar uva en este país tienen que tener una guía que el INAVI no dará, porque el Centro bregará, luchará y peleará para que no se le entreguen guías a quienes están haciendo vinos como quieren, con las industrias azucareras dentro de las bodegas."[32]

Las empresas que se nuclean en el Centro de Bodegueros son las que están realizando desde hace ya varios años las inversiones tanto a nivel de la fase agraria como de la industrial, necesarias para

poder competir en el exterior o en el mercado interno con los vinos argentinos cuando se desarancele su entrada. Sin embargo el proceso es lento por el monto de las inversiones requeridas y por el tiempo que lleva la maduración de las nuevas inversiones sobre todo de los viñedos. Así un directivo del Centro decía:

> ...se necesitan dos cosas concretas: más tiempo para adecuar la reconversión antes de ingresar al MERCOSUR y por otro lado un financiamiento con plazos adecuados al tiempo que lleva el proceso...(de reconversión)..., por lo menos hasta 1998." [33]

El INAVI es el Instituto Nacional de la Vitivinicultura un organismo público de derecho privado, cuyo Directorio está integrado por cuatro representantes del Poder Ejecutivo y cinco de las organizaciones de productores y de bodegueros arriba mencionadas. Entre sus funciones se cuentan las de contralor de la agroindustria, de las medidas de promoción y de reconversión del sector, asesoramiento al Poder Ejecutivo para las decisiones que atañen al Complejo Agroindustrial, etc. Su Presidente, a la vez propietario de una de las mayores Bodegas del País aseguraba:

> "...tenemos vinos de una calidad superior a lo que teníamos hace diez años y ...eso nos permite lograr premios a nivel internacional, pero nos faltan medidas de estímulo, que complementen las acciones que encara el sector para hacer posible una reconversión. La única manera que tiene la vitivinicultura de prepararse para la exportación es por la vía de la reducción de costos a nivel industrial, baja de precios de los insumos y baja de valores de la materia prima. Estos son los tres componentes fundamentales para poder centralizar el futuro de la exportación y mantener el mercado interno." [34]

La situación del Complejo Agroindustrial azucarero será tratada extensamente en el apartado próximo. A continuación se realiza una breve reseña. La producción azucarera tiene un perfil distinto. Merced a una política de sustitución de importaciones, con el apoyo estatal se desarrolló un Complejo Agroindustrial azucarero, que en la década del 50 y del 60 llegó a contar con cuatro ingenios que procesaban remolacha azucarera y dos ingenios que procesaban caña de azúcar. A fines de la década del 60 se llega al autoabastecimiento merced a un alto nivel de protección que estimuló la producción. Sin embargo, la imposibilidad de ocupar toda la capacidad instalada, los altos costos financieros consecuentes, el precio gradualmente menor del azúcar en el mercado interno y el contrabando de azúcar de los países limítrofes atentó contra la estabilidad del Complejo. En la década siguiente se produce una concentración del capital industrial, cerrando tres ingenios remolacheros y el Ingenio estatal cañero.

En 1992, luego de la firma del Tratado de Asunción, las dos

agroindustrias sobrevivientes, Azucarlito de capitales privados extranjeros y CALNU una Cooperativa agroindustrial cañera, negocian un acuerdo con el Poder Ejecutivo mediante el cual se les permite importar azúcar crudo para ser refinado en sus Ingenios, sin pagar aranceles. La diferencia resultante entre los dos precios (el de importación y el del azúcar en un mercado protegido) es volcado a los proyectos de reconversión presentados por las dos empresas.

En las dos zafras siguientes la conmoción económica y social en las dos áreas geográficas es fuerte. CALNU, produce solo un tercio del azúcar con caña propia. Los productores cañeros pasan de 450 a ser aproximadamente 300. Disminuye el área sembrada de caña a menos de la mitad. Azucarlito deja de procesar remolacha y solo refina azúcar crudo importado. Los productores remolacheros deben diversificarse a otros rubros. El impacto mas fuerte es a nivel de los puestos de trabajo. Disminuyen los salarios entre un 30 y un 50%, crece el desempleo y la subocupación al reducirse el período de trabajo de los ingenios.

La revisión de prensa y las entrevistas realizadas muestran que el acuerdo logrado parece ser mas satisfactorio para las dos empresas agroindustriales que para los obreros y empleados del Complejo. Sin embargo hay unanimidad en afirmar (aún desde los agentes estatales) que si no se le confiere mas tiempo de protección al Complejo para reconvertirse, no lo lograrán hacer antes de la plena vigencia de los acuerdos comerciales del MERCOSUR.

## IV. LA INTEGRACION REGIONAL Y DOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES.

### 1. El Complejo Agroindustrial Lácteo.

El CAI lechero es uno de los principales del país tanto por su desarrollo actual como por su dinamismo. Habiéndose iniciado como un rubro de producción orientado principalmente al mercado interno para la provisión de leche fluída a la población, ha crecido hasta ocupar hoy un 6% de la superficie del país, con 660 mil cabezas de ganado lechero, 8.200 tambos, dando ocupación a 34.000 personas en el campo y a 164.000 en todo el Complejo. La producción ha ido creciendo de tal manera que hoy el Complejo produce una parte importante para el mercado externo, a pesar de que el consumo interno per cápita es uno de los mas altos de la región ubicándose en 220/lt/hab./año. [35]

La principal cuenca lechera se encuentra en la zona sur del país en los departamentos que rodean a Montevideo, como consecuencia de que este ha sido el principal mercado consumidor de un producto perecible. En el litoral oeste del país se ha originado otra cuenca a partir de predios de mayor tamaño, con una fuerte tradición agrícola-ganadera que han reorientado toda o parte de su explotación hacia la producción lechera, atraídos por mejores rentabilidades y mejores condiciones de comercialización de la producción. En los alrededores de muchas ciudades del interior del país se han desarrollado pequeñas cuencas con el fin de abastecer a la población con leche cruda o pasterizada cuando también hay una planta industrializadora en el lugar.

Es importante destacar que el crecimiento acelerado de la lechería comienza en la década del 70 a partir de la incorporación de un paquete tecnológico, que fuese originalmente importado de Nueva Zelandia para la ganadería de carne, pero que encuentra su aplicación generalizada en la producción lechera. El sistema de producción es de tipo extensivo con utilización de praderas naturales y artificiales (mezcla de gramíneas y leguminosas) y con complementación a partir de reservas forrajeras y suplementos concentrados.

El cambio técnico ocurrido en la base productiva (de 789 a 1370 lt/ha/año) abarcó también a los pequeños productores. Esto diferencia claramente a este complejo de otros donde la modernización y el crecimiento consiguiente se dió sobre la base de la exclusión de los mismos (por ejemplo trigo o arroz). En el eje de este proceso de incorporación tecnológica y de crecimiento está la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) que controlando el 80% de la industrialización del producto apoyó mediante créditos, servicios técnicos, etc. dicho proceso de innovación.

En la industria existen 14 empresas (de las cuales 6 son de tipo cooperativo), disponiendo de 27 plantas ubicadas cerca de las principales zonas de producción. Sin embargo como se dijo la CONAPROLE recibe la parte mayoritaria de la producción nacional. En la industria también se ha dado un fuerte crecimiento acompañando al crecimiento

de la remisión. Así se pasó de tener una capacidad de procesamiento diario de 1.2 millones de litros en 1970, a 3 millones en la actualidad.

De la leche recibida por la industria, un tercio se destina al consumo como leche fluída. Los dos tercios restantes se industrializan, destinándose un mitad para el consumo interno y la otra para la exportación. Las principales exportaciones uruguayas son de quesos, leche en polvo y manteca siendo los principales compradores Brasil, Mexico y Perú. Argentina ha absorbido recientemente una remisión considerable de leche fluída.

La remisión de leche se comercializa en dos mercados distintos. Por un lado está el mercado de leche cuota, cuyo objetivo es asegurar el consumo de leche fluída a la población. En este mercado el precio lo fija el Estado (también se fija el precio de la leche al consumidor) a partir de costos de producción de un tambo tipo. También se tienen en cuenta consideraciones referidas a la condición de alimento de primera necesidad y su impacto en el costo de vida. La leche cuota se distribuye entre todos los productores del país.

El resto de la leche (no cuota) es la leche industria siendo ese su destino principal. En este mercado el precio lo determina libremente cada empresa industrial. En la medida que el consumo interno evoluciona lentamente con el incremento de la población, los aumentos ocurridos en la producción láctea han sido absorbidos por el mercado de leche industria. Los precios de la leche industria siempre han estado por debajo del precio de la leche cuota. De esta manera la leche cuota es una importante fuente de obtención de ganancias para los pequeños productores y explica, en parte, la permanencia de los mismos en las etapas de crecimiento del complejo.

Sin embargo en las últimas dos décadas los precios de la leche cuota y de la leche industria se han reducido en moneda constante. Mas aún el precio de la leche cuota en años recientes ha tendido a acercarse al precio de la leche industria. Solo la disminución de costos en la fase agraria del complejo, facilitado por los cambios técnicos en la base de producción, ha permitido a la mayoría de los productores mantenerse en el complejo a pesar de estas circunstancias.

La situación de los productores familiares de la lechería requiere una atención específica. Con 5.500 productores en dicha categoría representa el 65% del total de productores lecheros del país, aportando aproximadamente el 45% de la producción nacional. A pesar de que como se dijo, la mayoría de ellos han incorporado las tecnologías de producción recomendadas, y de que muchos de ellos tienen las mas altas productividades de leche por hectárea, los ingresos que logran a partir de la explotación lechera son insuficientes. En efecto, se calcula que el 80% de los productores familiares lecheros obtiene menos de 3.000 dólares anuales, un indicador por debajo del cual se considera que se está en situación

de pobreza. Es posible que algunos de ellos complemente estos ingresos, con otros obtenidos de otras fuentes ya sea dentro o fuera del predio.

Son estos productores familiares los que han incorporado algunos de los elementos mas novedosos en materia tecnológica, en el ámbito de las prácticas tecnológicas asociativas como los campos de recría, los grupos de productores que contratan asistencia técnica o el uso y administración colectiva de parques de maquinaria. Es posible que la difusión cada vez mas amplia de estas soluciones permita mantener en producción a algunos de estos productores familiares. Sin embargo el problema está localizado en la disminución gradual que han experimentado los precios de la leche y las dificultades de estos grupos para aumentar la productividad si no se hacen modificaciones en los recursos naturales con que cuentan.

Perspectivas futuras de la lechería

Sin duda que el Mercosur así como abre nuevas posibilidades, también crea incertidumbres. Un breve repaso de las ventajas y desventajas que se aprecian para el futuro permitirá comprender mejor la posición de los actores de este Complejo.

En el ámbito de las posibilidades se debería contabilizar:

a. La mayor apertura del mercado brasilero de lácteos, fuertemente deficitario. Si bien las negociaciones del PEC habían ya abierto este mercado, el MERCOSUR profundiza y facilita esta apertura.

b. La exportación de ganado lechero mejorado, también al Brasil, al armonizarse las barreras para-arancelarias y autorizarse la exportación de ganado en pie.

c. La posibilidad de lograr un acuerdo para establecer un Arancel Externo Común para los productos lácteos que por lo menos dificulte la entrada de productos subsidiados, complementado con mecanismos tales como el "paraguas agrícola", con el mismo fin.

d. En general para el conjunto del CAI lácteo las perspectivas son buenas dado el déficit existente en la región y que Uruguay tiene buenas condiciones para abastecer dicho déficit. Se estima que ni siquiera la producción sumada de Argentina y de Uruguay tiene posibilidades en lo inmediato de abastecer dicho déficit.

En el ámbito de las dificultades futuras se debería contabilizar:

a. Que no sea posible frenar las importaciones subsidiadas de productos lácteos.

b. Un encarecimiento de los insumos de origen industrial (que hoy Uruguay importa con arancel cero) sino se ubica a estos insumos en la lista de excepciones al arancel externo común.

c. La apertura obligará a las industrias locales a competir con la industria lechera de los países vecinos, particularmente Argentina, que parecería tener costos industriales menores. Las industrias locales deben remodelarse para hacer frente a esta competencia.

d. En la búsqueda de la reducción de costos la industria cooperativa (que hoy es el sostén de los productores pequeños) puede verse tentada a disminuir este apoyo, para concentrarse en la recepción de leche de los productores mas grandes. Otra forma de ver este problema sería pensar en las industrias privadas (y trasnacionales) recibiendo la producción de los productores mayores (a mejor precio) y dejándole a las industrias cooperativas los pequeños productores. En estas condiciones la industria cooperativa tendría muchas dificultades para competir.

e. Como se dijo mas arriba la reducción gradual de precios, a moneda constante, de la leche industria y la leche cuota ([36]) en los últimos diez años ha colocado en serias dificultades a una parte importante de los productores familiares. Esto ha sido a pesar del aumento de productividad de estos predios y de los esfuerzos imaginativos que se han hecho para mantenerse en producción con tecnologías asociativas. Sin embargo desde el gobierno se insiste en la necesidad de reducir aún mas los precios, eliminando la leche cuota que , como se vió, cumple un importante papel para mejorar los ingresos de los productores mas pequeños. Se arguye para esta medida que la leche cuota es un subsidio y por lo tanto no podría sostenerse en el futuro en el marco de los tratados del MERCOSUR.

En el marco del conjunto de situaciones, algunas de coyuntura y otras de mas largo plazo, es que se debe analizar a los actores de la industria láctea.

## Los Actores de la Industria Láctea

La Asociación Nacional de Productores de Leche es la principal gremial de los productores lecheros. Fundada en 1933, con 3.700 asociados es estatutariamente una gremial de primer grado pero que sin embargo cuenta con 19 entidades de primer grado adheridas. Esta gremial nace por la preocupación de algunos productores lecheros de Canelones y Florida por problemas generados por la producción, el transporte y la comercialización de leche hacia Montevideo [37]. La respuesta que se genera desde los poderes públicos es la creación de la CONAPROLE en 1936. Es decir que la historia de esta gremial está íntimamente vinculada a la de la Cooperativa.

En la actualidad de los cinco miembros del Directorio de CONAPROLE que representan a los productores, cuatro lo hacen por la ANPL, reservándose solo un lugar para la lista minoritaria. La gremial además de su tarea reivindicativa frente a los poderes públicos y de su participación en la Cooperativa, presta una cantidad de servicios tanto de carácter productivo (maquinaria vial, campos de recría, etc), como social (servicios de atención a la salud, recreación, etc). Han sido socios fundadores de la FEPALE (Federación Panamericana de la Leche). Siendo firmes propulsores del MERCOSUR, han intervenido en los Seminarios Agroindustriales del sector privado, organizados por el SGT8, donde se logró el Acuerdo Sectorial para la lechería.[38]

La Intergremial de Productores de Leche es una institución de segundo grado que reúne a 10 asociaciones de primer grado de productores lecheros. Fue fundada en 1980, aunque recién obtendrá la personería jurídica en 1988. Sus objetivos son: encauzar la acción individual de las Asociaciones que la integran con el fin de defender los intereses de los productores lecheros y promover la formación de gremiales de productores lecheros. Los fines de la institución son: defender los derechos e intereses de las instituciones que la integran; presentar propuestas ante organismos públicos y privados; representar a sus asociadas en el orden nacional e internacional; propender al mejoramiento de la producción lechera,etc.

A través de sus Instituciones socias, se prestan una serie de servicios tanto productivos (maquinaria agrícola, almacenaje de granos, provisión de semillas, campos de recría, etc) como de tipo social (servicios médicos, de extensión, etc).[39]

La Intergremial cuenta con oficinas en Montevideo, donde se realizan las reuniones de directivos. La fortaleza de la Intergremial está mas bien en las entidades de primer grado que la integran:

| | Nº de Socios |
|---|---|
| Soc. de Prod. de Leche de Florida | 932 |
| Soc. de Prod. Lecheros de Villa Rodriguez | 225 |
| Asoc. Prod. Lecheros de San Jose | 1.785 |
| PRODELA (Nueva Helvecia) | 120 |
| SOFRILS (Salto) | 65 |
| Agremiación de Tamberos de Canelones | 220 |
| Asoc. Prod. Lecheros de Rio Negro | 83 |
| Asoc Remitentes de CONAPROLE | 750 |
| Soc. Prod. Lecheros de San Ramón | 55 |
| Asoc. Prod de Leche de Paysandú | 204 |
| Total de productores asociados | 4.439 |

Fuente: Intergremial de Productores de Leche. Repartido.Agosto de 1994.

La Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) es una sociedad mixta entre el capital privado (productores) y el Estado, cumpliendo éste último una función de cooperación y vigilancia. Mediante su creación en 1936 se procuró dar satisfacción a las exigencias de la producción y del consumo ya que la centralización de la pasteurización estabilizaría los precios y la producción, tonificaría la industria mediante la reducción de los costos y posibilitaría abordar la exportación. El Directorio de la Cooperativa esta integrado por siete miembros de los cuales dos, están en representación del Estado y los otros cinco en representación de los productores.

La CONAPROLE posee 16 plantas industriales y participa de la operación de otras plantas cooperativas mediante la modalidad de procesar leche en dichas plantas. En el año 1983 contaba con 2.567 funcionarios. Si bien el objetivo básico de la Cooperativa era abastecer de leche fluída a Montevideo (para lo cual la ley de creación le reservó el monopolio del abasto), en la actualidad es una de las principales empresas agroindustriales del país, habiendo generado una corriente exportadora creciente de lácteos. Recibe la producción de 5.500 productores, abasteciendo el 80% del mercado interno y exportando el 50% de su producción. Además de haber cumplido con estos objetivos económicos, CONAPROLE opera como un instrumento organizativo fundamental para los productores lecheros, en su gran mayoría pequeños y medianos productores, garantizando les acceso a la asistencia técnica, insumos tecnológicos, medios de producción y mercados para sus productos.

## LA POSICION DE LOS ACTORES SOCIALES DE LA LECHERIA.

En el Complejo Agroindustrial lechero las voces no son muy homogéneas. Por un lado desde el sector oficial la Integración

Regional es vista como beneficiosa para la lechería en su conjunto. Se estima que la fase agraria del Complejo es competitiva debido a los cambios tecnológicos ya incorporados y a la existencia de una brecha tecnológica entre los establecimientos mas avanzados y el grueso de los productores. Es mas bien en la fase industrial donde se estima que se deben realizar esfuerzos para mejorar la eficiencia mediante inversiones que adecuen las plantas industriales. La desregulación del mercado interno y la integración regional han atraído inversiones de empresas multinacionales del sector que obligarán a la industria cooperativa (hasta ahora hegemónica) a apurar la adecuación industrial. [40]

En el sector industrial desde los inicios del MERCOSUR se tenía una imagen cautelosa pero en general optimista sobre el futuro de la lechería. Así a pocos meses de la firma del Tratado de Asunción uno de los directivos de CONAPROLE manifestaba:

> "Uruguay tiene muy buenas perspectivas en el MERCOSUR, siempre y cuando sean superados los problemas comerciales, de estabilidad monetaria, de un arancel externo común competitivo para las compras que nosotros realizamos y que recojan una política antidumping para los productos lácteos de la CEE que los subsidia." [41]

Al año siguiente sin embargo, cuando Brasil y Argentina comenzaban a realizar fuertes importaciones de productos lácteos subsidiados, que disminuirían fuertemente las exportaciones uruguayas en ese año, el Presidente de la Cooperativa se expresaba con mas dureza:

> "Cuando se tiene un subsidio del orden del 200 y a veces del 250% del valor de origen, ningún tipo de política puede controlar ese tipo de agresión. Tiene que haber un mecanismo extra que fije el origen de los productos y una política racional de control, de forma que se anule esta agresión"

Mas adelante en el mismo reportaje remarcaba las necesidades de la lechería uruguaya para entrar al MERCOSUR:

> "Debe existir una política común de protección tanto de la producción uruguaya, como de los demás integrantes del MERCOSUR, frente a las políticas de subsidios de los países desarrollados." [42]

Por su parte la Cámara de la Industria Láctea del Uruguay alarmada por lo que calificaron como la desaparición de los mercados de Argentina y Brasil durante el último semestre de 1992, como consecuencia de las mencionadas importaciones subsidiadas indicaban que:

> "para modificar esta situación en el mediano plazo la única alternativa es acordar de inmediato una cláusula de derechos compensatorios contra las prácticas desleales de comercio...(sugerimos que)...una vez demostrada la existencia de subsidio, se cobre un monto para la internación del producto, por la diferencia entre el precio internacional y el precio regional." [43]

Ya solucionados algunos de los problemas coyunturales que habían aquejado al Complejo lechero durante 1993, Antonio Mallarino quien fuera Presidente de la CONAPROLE durante muchos años reflexionaba en términos mas generales:

> "CONAPROLE ya está viviendo en el MERCOSUR desde la década del 80. El desarrollo de la segunda época de la cooperativa se inició desde la década del 70 en adelante. Se comprobó que si se aplicaban nuevas normas de producción, la técnica en el campo y el aumento de la producción de leche iba a ser en forma geométrica y el incremento del consumo en Montevideo iba a ser en forma matemática...era evidente que en tres años íbamos a tener que exportar. Lo primario eran los países vecinos por lo que iniciamos contactos muy estrechos con Argentina y Brasil, con la dificultad que estábamos con gobiernos militares. De cualquier forma, esas fueron las bases para que se institucionalizara el CAUCE y el PEC. En lo referente a los lácteos, las negociaciones con ambos países se continuaron realizando bajo el mismo régimen. En definitiva el CAUCE y el PEC son el MERCOSUR. Si la integración Regional se concreta con la seguridad de no ser agredidos por productos de terceros países, será mas fácil vivir en el MERCOSUR que con el sistema actual."[44]

A nivel de las gremiales de productores la visión no es tan optimista. Para ello es preciso explicar que la situación no es la misma para los distintos tipos de productores. En síntesis mientras se piensa que la mayoría de los productores lecheros del complejo podrán enfrentar las condiciones futuras de mayor competencia, se teme por la situación de alrededor de 2.000 productores, los mas pequeños, que representan el 25% del total de los productores del complejo. Esto será consecuencia de la política oficial que se ha instrumentado de acercar gradualmente el precio de la leche cuota al precio de la leche industria. Esta situación perjudica especialmente a los productores mas pequeños que son los que cuentan con una mayor proporción de leche cuota en sus remisiones.

Como se explicó mas arriba, en el sector lechero conviven dos gremiales de productores. No expresan exactamente los mismos intereses. Simplificando se podría decir que mientras la Asociación Nacional agrupa a productores de todo el país y por lo tanto debe expresar la situación de los diferentes estratos, en su directiva predominan los productores mas grandes. En la Intergremial, en cambio la afiliación es mas bien de gremiales que a su vez representan a los productores pequeños y medianos. Sus posiciones por lo tanto expresarán estas dos situaciones.

Los Directivos de la ANPL ponían énfasis en lo que es posible mejorar aún en el propio Complejo Agroindustrial. Así su Presidente le reclamaba mayor eficiencia al sector industrial:

> "Tenemos que darle al sector industrial la dinámica que no tiene hoy y que sí ha tenido el sector productor, que ha invertido en praderas, tanques de frío, luz, caminería, galpones, maquinas de ordeñar, en todo lo que es tecnología. Estamos al nivel de cualquier país del mundo y si la industria no se actualiza, por mas que el productor haga todos los esfuerzos, el fusible va a estar siempre en la producción." [45]

En una aparición mas reciente el actual Presidente de la ANPL opinaba que el MERCOSUR será beneficioso, pero reconocía que la lechería estaba afectada por factores internos (impositivos, crediticios, falta de tierras, etc.) y externos (mercados internacionales con precios a la baja, subsidios, etc.) que afectaban la situación actual. Mientras reclama el apoyo estatal para aquellos productores mas pequeños que no tendrían posibilidades de sobrevivir, le reclama a los productores un mayor esfuerzo en la innovación tecnológica para acercarse a los niveles productivos que se ostentan en los tambos mas avanzados.[46]

Por su parte la Intergremial de Productores de Leche en una Asamblea General llevada a cabo en el Departamento de Florida, y luego de realizar un exhaustivo análisis de la situación de los productores lecheros reclamaba soluciones en el ámbito de la problemática de la tierra, de los créditos, del endeudamiento, y de los impuestos. Pero también le reclamaba a CONAPROLE mayor eficiencia industrial, para concluir con tres reclamos vinculados a la situación de las exportaciones lácteas:

> "-Instrumentar medidas compensatorias que eviten el efecto negativo del actual atraso cambiario.
> -Devolución de todos los impuestos que están gravando a los productos que se exportan como forma de hacerlos mas competitivos internacionalmente.
> -Que el Gobierno actúe en forma eficaz para evitar la entrada de productos total o

parcialmente subsidiados o sujetos a prácticas de comercio desleales, para la venta en el mercado interno o para su posterior exportación hacia otros mercados." [47]

Pero en declaraciones realizadas por un vocero gremial la perspectiva parecía ser aún mas desalentadora. Este señalaba que el sector lechero vivía una situación desesperada, a la que los productores no le veían salidas en el momento. Destacaba la necesidad, por un lado de una política clara hacia el sector agropecuario, con líneas de créditos especiales, por otro lado una política exterior en el MERCOSUR y en los organismos internacionales, que regulase los subsidios, y que no perjudicase a los productos de exportación como los lácteos. [48]

En síntesis, al estar la lechería inmersa en un conjunto de políticas dirigidas al agro de corte neo-liberal no es sencillo separar las manifestaciones de tal política de los impactos específicos que tendrá la Integración Regional proyectada. Menos aún separarlas en las manifestaciones de los actores.

Es preciso recordar que hubo un apoyo expreso del Estado hacia la lechería a través de una serie de políticas directas e indirectas que permitieron crecer al Complejo lechero hasta ocupar la posición de preeminencia que ocupa hoy. Sin embargo, gradualmente se le han ido retirando estos apoyos, suponiendo que esto beneficia al Complejo al permitirle reducir costos y por lo tanto competir mejor en los tiempos que se avecinan. Aún políticas diferenciales como el precio de la leche cuota (que hoy beneficia mas a los pequeños productores) están en la mira del gobierno.

En las últimas dos décadas se produjeron importantes cambios tecnológicos en la fase agraria del complejo, con un sustancial aumento de la productividad (aún en los mas pequeños productores) que permitió seguir produciendo con precios globales decrecientes. En la fase industrial creció la capacidad instalada, se modernizó la industria pero aún parecen ser necesarios nuevos esfuerzos en esta dirección.

Frente a esta situación el posicionamiento de los actores depende de su lugar en la cadena productiva, de su capacidad económica y de su disponibilidad de recursos naturales. Mientras los voceros gubernamentales son optimistas al mirar el Complejo en su conjunto (sin establecer alternativas para los productores de menos recursos naturales), la industria es mas cautelosa. Prometen aumentar la eficiencia, pero protestan si deben competir con productos subsidiados de fuera de la región. Las organizaciones de productores, reclaman, además, mecanismos de política diferencial que permitan mantener en el complejo a los productores que hoy son mas pequeños y llaman la atención al elevado grado de endeudamiento de los mismos, como una desventaja con que dichos productores entran en la carrera por ganar los mercados regionales. Es que, cuando un tercio de sus representados

están en dificultades, no pueden menos que sentir crujir sus bases de sustentación.

## 2. El Complejo Agroindustrial Azucarero.

La industria azucarera comienza tempranamente en el Uruguay. En 1891 se instala la primera refinería que trabajará refinando el crudo importado. Poco despues, en 1903 la empresa RAUSA instala el primer Ingenio Azucarero en La Sierra, Departamento de Maldonado para producir azúcar a partir de la remolacha azucarera. Se puede distinguir así una primera etapa para el Complejo azucarero que llega hasta el año 1950. Durante la misma se comienza con la agroindustria, desarrollándose lentamente, siempre con protección estatal, a partir de una combinación de algo de producción nacional, con una parte predominante de producción de azúcar a partir de crudos importados. En el período además del mencionado Ingenio de La Sierra, la misma empresa abrirá otro Ingenio remolachero en el Departamento de Canelones, en la localidad de Montes. En la década del 40 comienza a desarrollarse la producción azucarera a partir de la caña de azúcar. Por razones ecológicas, éste se desenvuelve en el extremo nor-oeste del país en la zona de Bella Unión, creándose dos Ingenios privados, la Compañía Azucarera de Artigas (CAASA) y la Compañía Agrícola e Industrial del Norte (CAINSA).[49]

Los Ingenios instalados refinando crudo importado y producción nacional, no alcanzan sin embargo, a abastecer el consumo nacional. En la década del 50 el Estado da un nuevo y fuerte impulso a la producción azucarera creando un conjunto de leyes y normas que conformarán un articulado sistema de sostén al desarrollo de la agroindustria. En 1950 se dicta la Ley azucarera que declara de interés nacional el cultivo y la industrialización de especies sacarígenas. Mediante un decreto, al año siguiente se creó el Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar (FEPA) con el objetivo de regular el precio del azúcar y asegurar que la población se abasteciera normalmente. Los recursos se generaban en la diferencia que se producía entre el precio de venta del azúcar, del industrial al mayorista y el costo de refinación de los crudos importados. Con estos fondos depositados en el Banco República, se subsidió la producción en los años siguientes dado que el costo de producción de azúcar nacional era mayor que los del mercado internacional. En 1952 se crea la Comisión Honoraria del Azúcar (CHA) integrada por representantes del Poder Ejecutivo, los productores y los industriales, cuyas funciones eran asesorar al Poder Ejecutivo en dicha temática y administrar el FEPA, controlar el proceso productivo y fijar los precios de la materia prima y del producto elaborado, intervenir en la comercialización en todos los niveles, distribuir las cuotas de importación de crudos y del producto elaborado. De hecho fue en los años siguientes el principal ejecutor de la política azucarera.

Como consecuencia de este cuerpo normativo se crean a principios

de 1950 dos Ingenios mas, Azucarlito para producir azúcar a partir de remolacha azucarera en Paysandú y un Ingenio cañero estatal (de ANCAP) en Salto, El Espinillar. La producción nacional se incrementa notoriamente pero sin llegar a la meta fijada del autoabastecimiento.

En 1964 se le da un nuevo y definitivo impulso al Complejo azucarero, al declararse de interés nacional la instalación de nuevos ingenios azucareros. A su influjo se instala un nuevo Ingenio remolachero en la ciudad de Mercedes, departamento de Soriano y el ingenio cooperativo cañero de CALNU en Bella Unión. La instalación de este último provoca el cierre de los dos pequeños ingenios cañeros privados de dicha localidad. Resumiendo, hacia fines de la década del 60 eran seis los ingenios instalados en el país, a influjos de un fuerte apoyo estatal: cuatro que producían azúcar a partir de remolacha azucarera (La Sierra y Montes en el sur, ARINSA y Azucarlito en el Litoral oeste) y dos que lo hacían a partir de procesar caña de azúcar (CALNU y El Espinillar, en Bella Unión y Salto respectivamente).

La década del 70 es sumamente dinámica para el Complejo. Por un lado se llega a una capacidad instalada de 117.000 toneladas de azúcar, mas de lo necesario para el abastecimiento nacional. Al autoabastecimiento se llega también en esta década. Sin embargo como consecuencia del crecimiento de la producción nacional y de la disminución de la importación de crudos el FEPA se desfinancia, con lo cual comienza una etapa de serios problemas financieros para todo el complejo. Se desfinancian las industrias y esto también repercute en el precio de la materia prima pagada al productor que comienza a disminuir, generándose también problemas financieros a nivel de los agricultores.

Esta situación será distinta para cada área geográfica y tipo de cultivo. En el área sur donde operaba la empresa RAUSA, los productores eran pequeños, con fuerte predominancia del monocultivo, que implementaban un paquete tecnológico recomendado por la fábrica y financiado por ella a través del Banco República, que trajo como consecuencia fuerte deterioro de los recursos naturales. Estos productores que eran numerosos no tenían mayores alternativas productivas. En el Litoral oeste, en cambio, los productores remolacheros tenían establecimientos medianos y grandes y en general se realizaba el cultivo como parte de una rotación agrícola-ganadera. Fueron productores que abandonaron rápidamente el cultivo y sin mayores consecuencias cuando éste dejó de ser rentable. En los cultivos de caña de azúcar de Bella Unión (recuérdese que El Espinillar era un Ingenio estatal), predominaban los medianos productores de tipo empresarial que controlaban el 70% de la producción aunque los pequeños productores fuesen mayoría.

Hacia fines de la década del 60 y principios de la próxima comienza el desmantelamiento de la estructura normativa que protegía al Complejo azucarero. En 1968 se crea por ley, la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN) que tenía como cometido ejecutar la política de

estabilización propuesta por el gobierno que asumió ese año. La COPRIN congeló precios y salarios como una forma de frenar la inflación.En febrero de 1969 la COPRIN fija los precios de la caña de azúcar, remolacha azucarera, azúcar blanco para consumo y subproductos, función que hasta entonces había cumplido la Comisión Honoraria del Azúcar. Dicha Comisión perderá gradualmente importancia y será finalmente disuelta en 1975. La COPRIN seguirá fijando los precios internos hasta 1978, mientras se desmantelan varios de los mecanismos internos de subsidio. Si bien la producción azucarera nacional seguirá creciendo hasta llegar al autoabastecimiento en la cosecha de 1974/75.

En los últimos años de la década del 70 y durante la década siguiente se eliminan los controles y subsidios en el mercado interno dejando solamente un arancel que gravaba fuertemente el producto importado y modificando periódicamente los aranceles en función de las variaciones del precio en el mercado internacional. Pero no todas las empresas resisten este nuevo esquema. La primera empresa que quiebra es ARINSA quien debe cerrar sus puertas en 1981, a poco de haber empezado a operar, agobiada por las cargas financieras. Poco después, en 1984, Rausa transforma su planta de La Sierra, para elaborar fructosa a partir del maíz. En 1988 cierra sus puertas la segunda planta de Rausa, en Montes, con lo cual desaparece este cultivo de la región sur.

Esta era la situación al momento que se firma el Tratado de Asunción en 1991 creando la transición hacia el MERCOSUR. Ni Uruguay ni Argentina tienen condiciones de competir frente a la producción de Brasil. Esto genera una precipitada búsqueda de mecanismos que permitiesen instrumentar una reconversión de la producción azucarera antes de 1996. En 1992 se llega a un acuerdo mediante el cual en primer lugar se mantiene al azúcar en el listado de excepciones del MERCOSUR hasta el 1º de enero de 1996. Es decir que el azúcar queda exceptuado de la rebaja gradual del arancel externo que la protegía por este período pero al final del mismo esta protección cesaría bruscamente. Mientras se fija una tasa global arancelaria del 20% y se mantiene una protección efectiva (precios de referencia) de 375 dólares y 395 dólares la tonelada para el azúcar refinado acondicionado para mayoristas y para la venta al público respectivamente.

Pero la decisión política mas importante fue la de impulsar una reconversión del Complejo azucarero en el período en que durase la protección. En consecuencia se autorizó a las dos agroindustrias que aún operaban ( CALNU y AZUCARLITO ya que El Espinillar por ser una empresa estatal dedicada a la producción de azúcar para la fabricación de alcoholes quedó excluída) a importar azúcar crudo para ser refinado en sus Ingenios. Los volúmenes de importación autorizados de azúcar crudo serían los que resultaran de la diferencia entre el consumo nacional y la producción. Como el precio del producto seguiría en los niveles habituales dado que se mantenían los niveles de protección para la importación de azúcar refinado, se generaba un monto de dinero muy importante entre el precio de venta del azúcar

refinado de consumo y los costos del producto generado a partir de los precios del crudo a nivel internacional. Esos recursos serían empleados para financiar la reconversión del complejo azucarero.[50]

Al influjo de estas medidas, Azucarlito liquidó la producción nacional de remolacha azucarera habiendo procesado en 1993 28.000 toneladas solo de crudo importado. Con los recursos provenientes del fondo de reconversión, Azucarlito amplió sus inversiones en la citricultura (en la empresa que controla, Azucitrus) mientras que CALNU los empleó en sanear financieramente su agroindustria canjeándole a los productores endeudados su cuota de caña por la deuda que tenían. Con este mecanismo se redujo además el área sembrada de caña de 9.000 hectáreas a 4.000 hectáreas y de 440 a 300 productores de caña en dos años. En la Zafra 1993 de 70.000 toneladas de azúcar producidas por CALNU, 40.000 lo son a partir de crudo importado mientras 30.000 se producen a partir de la molienda de caña.

Cabe finalmente agregar que el Ingenio estatal de El Espinillar fue disminuyendo su producción y a través de un complejo proceso, cerró finalmente sus puertas en 1993. El área circundante, que también era de propiedad del Ingenio, fue vendida fraccionada a distintos propietarios que propusieron llevar a cabo inversiones en citrus, lechería y horticultura.

Los Actores Sociales del Complejo Azucarero

El complejo azucarero ha sido rico en actores sociales colectivos, tal vez como consecuencia de la estructura que el Estado dio al Complejo al crear la Comisión Honoraria del Azúcar con representación de las distintas partes involucradas. El Complejo azucarero siempre ha actuado con una fuerte estructura corporativa. De hecho las sucesivas medidas de protección que el Estado dictó fueron generalmente como consecuencia de presiones de los distintos actores sociales involucrados. Así en la historia social del Complejo azucarero se pueden recordar desde las acciones instrumentadas por los remolacheros del sur a través de su gremial (RODESUR), hasta las marchas de los trabajadores cañeros de Bella Unión hacia Montevideo, pasando por las movilizaciones de los vecinos de Mercedes para presionar por la apertura de su Ingenio o las actuales gestiones del Comité de Crisis de Bella Unión, etc.

La historia del Complejo es rica en organizaciones sociales. Sin embargo, el desmontaje del aparato agroindustrial de los últimos quince años ha disuelto a la mayoría. Cabe por lo tanto citar a los que aún hoy conservan vigencia. Vinculado a Azucarlito resta solo la Asociación de Empleados y Obreros de Refineria e Ingenio Azucarlito (AYEORIA) que en 1993 agrupaba 450 trabajadores: 250 permanentes y 200 zafrales afiliados.

En Bella Unión los asalariados rurales de la caña tienen dos

sindicatos. El primero en fundarse fue la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA), que fuese proscripto durante la dictadura. Esto dio lugar a la formación de otro sindicato el SUTRA (Sindicato Unico de Trabajadores Rurales de Artigas) que hoy cuenta con 2.000 afiliados. UTAA por su parte fue reorganizado luego de la dictadura y tiene hoy 300 afiliados.
Los trabajadores de la industria se nuclean en el SOCA (Sindicato de Obreros de CALNU) con 750 afiliados cotizantes. Los trabajadores de Bella Unión mediante la lucha sindical y la negociación habían obtenido importantes beneficios llegando a ser de los obreros mejor pagados del país. En el momento actual la situación es crítica como consecuencia del ajuste que está llevando a cabo CALNU, habiendo aceptado una disminución salarial y la pérdida de muchos puestos de trabajo.

Por su lado los cultivadores están agremiados en la Asociación de Plantadores de Caña de Azúcar del Norte Uruguayo. Pero sin duda que la principal entidad que lleva adelante los intereses de los plantadores es CALNU, ya que por su estructura cooperativa las principales posiciones dentro de los plantadores se hayan representadas en su Consejo Directivo.

## Las Opiniones de Los Actores en Torno a la Integración Regional.

Como se ha hecho notar en las páginas precedentes y lo manifiestan reiteradamente distintos actores del Complejo azucarero, la situación de la agroindustria remolachera de Paysandú no ofrece mayores dificultades, puesto que los productores agrícolas al ser diversificados pudieron abandonarla, la planta industrial aún sigue parcialmente ocupada con el procesamiento de crudo importado y la principal empresa se ha diversificado hacia la producción citrícola. Posiblemente sin embargo, no haya que despreciar el impacto que el abandono del rubro haya tenido sobre los trabajadores agrícolas e industriales y sobre el empleo y el comercio en la ciudad de Paysandú.

Pero esta situación no tiene parangón con la problemática planteada en Bella Unión en torno a la agroindustria de base cañera.
El Presidente de la Cooperativa Agroindustrial azucarera lo explicaba con estas palabras:

> "Pensamos que el tema del azúcar es un tema en el cual se ha jugado la sociedad uruguaya, se jugó la iniciativa de Bella Unión y se jugaron también los gobiernos durante todo un período con las políticas de autoabastecimiento definidas...a partir del año 1964 donde Bella Unión recogió el guante, lo tomó y cumplió. Nosotros llegamos a ser los mayores productores de la industria azucarera del país en muchos años consecutivos ...Bella Unión con el aporte de la sociedad

> uruguaya , o sea con el sistema de protección y de subsidios, logró generar un desarrollo horizontal, un crecimiento de la población, destacarse en la tecnología,y mucho mas logró con el apoyo de la sociedad a través de recursos del Estado y del esfuerzo de la iniciativa privada, generar lo que nosotros llamamos "el polo de desarrollo" . Significó miles de kilómetros de caminería vecinal, mas de 10.000 has. bajo riego, infraestructura productiva en diversificación hortifrutícola, la preparación de las hortalizas para acceder a los mercados internacionales y también la planificación de todo ese equilibrio económico regional a través del sostenimiento de esa diversificación y de la producción azucarera."[51]

Como se dijo también mas arriba a partir de 1992 se llega a un acuerdo entre todas las partes involucradas para apurar el proceso de reconversión para ajustarse a los plazos del MERCOSUR. En dicho acuerdo Bella Unión se comprometía realizar un ajuste que Moraes describía de la siguiente manera:

> "...Bella Unión no puede ponerse ni tonto ni porfiado en decir que va a competir con Brasil y por eso ha dicho "nosotros no somos competitivos". Que es lo que entonces Bella Unión hizo?. Hizo un tremendo esfuerzo en una política de ajuste que ha sido, en reiteradas veces dicho por nosotros, traumática, dolorosa, porque ha significado el desarraigo de lo que era el hábito de los últimos 30 años...(Esa política de ajuste significó que)...de caso 60.000 toneladas de azúcar este año estamos haciendo 22 mil; de 460 productores quedan alrededor de 300 productores de caña con 4.000 has. de las 9.6000 has. que había; maltrechos, malheridos, sufriendo, con ganas de seguir trabajando pero sin aquel empuje y dinamismo que teníamos...
> Tenemos además una situación de ajuste en los precios, en los cuales ha trabajado todo el mundo inclusive con el sacrificio de los trabajadores en una rebaja de sus salarios con una pérdida del poder adquisitivo del orden del 30%. Y con los productores con los precios dolarizados que ha repercutido en y una rentabilidad mínima y prácticamente nula en muchos casos si no tienen buenos niveles de productividad y una situación de nerviosismo y de crisis muy grande."[52]

Para rematar finalmente con el meollo del reclamo que hoy hacen los productores cañeros de Bella Unión:

> "Hoy, a 18 meses de lo que es la apertura total...el proceso de transformación está inconcluso...no porque seamos nosotros los que estamos enlenteciendo , ni tampoco estamos pretendiendo quedarnos con la caña de azúcar infinitamente. Lo que estamos diciendo es que los tiempos para la transformación llevan mas años de los que se acordó."[53]

En una entrevista realizada a un alto funcionario de CALNU éste explicaba con mas detalle el impacto del ajuste y la reconversión productiva en marcha sobre el empleo en Bella Unión:

> "En Bella Unión se ha llevado a cabo un tremendo ajuste. En un solo año se bajó la producción, se bajaron los precios, se redujeron los créditos sustancialmente, mientras que las alternativas de diversificación van creciendo mucho mas lentamente de un año a otro. Ha habido pérdida de puestos de trabajo, la zafra se ha reducido a 80 días, ya no es una alternativa para el trabajador zafral. Sin duda que la situación peor se vivió a nivel agrícola. En relación a la industria, con las dos plantas funcionando a pleno, se requieren mas puestos de trabajo en el Ingenio que en las hortalizas. Hay, entonces a nivel industrial, pérdida de puestos de trabajo. Se vive con dificultad el reciclaje de la producción cañera a la de hortalizas. En este rubro se requiere la mano de obra femenina ya que necesita prolijidad y cuidado.Por lo que ha aumentado notoriamente la cantidad de mujeres que trabajan.
> En cuanto a los servicios...en el esquema hortícola los volúmenes son sustancialmente menores (que en el esquema azucarero)."[54]

Desde el lado del Estado, tres son los Ministerios que han estado involucrados en la problemática azucarera. El Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Industria y Energía. Los tres Ministros recalcan al hablar del tema, la coordinación que existió en el diseño de la política de reconversión azucarera. El Ministro de Economía y Finanzas, sin duda el de mayor importancia, hacía notar, además, que ésta problemática era anterior a la firma del Tratado de Asunción, exponiendo ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado:

> "...los problemas de esta producción y de las otras formas alternativas llevadas a cabo en Bella Unión, no nacen de la firma y ratificación del Tratado de Asunción. Reitero que estas

> dificultades se habían originado con anterioridad y poseen una sustancia mas profunda; quizás, lo que si añade el MERCOSUR es un horizonte de tiempo más definido que corta una esperanza muy humana de ir llevando las situaciones sin un término para solucionarlas. El Poder Ejecutivo realizó varias reuniones y discusiones entre los tres Ministerios y montó un esquema que permitiera asistir las serias dificultades de endeudamiento que existían en sus dos fases y, además, la reconversión de la zona."[55]

Expresiones similares se pueden encontrar en las exposiciones que los ministros de Agricultura y de Industrias realizaron ante la misma Comisión del Senado. En realidad parecería que los funcionarios del Poder Ejecutivo son conscientes del reclamo que se realiza desde los productores de Bella Unión, en el sentido de lograr una extensión en el plazo de protección para permitir la reconversión. Sin embargo, el Ministro de Economía aclarará firmemente que no será el Gobierno uruguayo el que reclamará esta extensión en los plazos, debido a que ello podría motivar un reclamo similar de los otros países en torno a algún otro producto, que podría perjudicar las posibilidades exportadoras uruguayas. La estrategia parece ser otra: esperar que Argentina, que tiene una problemática en torno al complejo azucarero aún mas seria, realice el reclamo y recién allí apoyarlo:

> "Lo que estamos esperando...es que una vez planteada esta alternativa entre nuestros vecinos Argentina y Brasil, Uruguay tenga una respuesta equilibrada y el sector azúcar puede ser uno de los sectores considerados...(para que continúe en la lista de excepciones)....Pero no el planteo original de Uruguay porque en el balance general nos puede perjudicar. [56]

A partir de los textos anteriores parecería haber una cierta coincidencia entre la política instrumentada por el Poder Ejecutivo y las posiciones de CALNU como vocero de los productores cañeros. El punto en que aún no se había logrado un acuerdo es con respecto al tiempo que se le concederá al Complejo azucarero para procesar la reconversión. Sin embargo hay otros actores en el Complejo cuyas voces ya no son de tanto acuerdo: los trabajadores rurales e industriales y los consumidores de azúcar en este último caso representados por la Cámara de Alimentos envasados.

Los trabajadores del Complejo tienen la sensación de ser los que al final están pagando los platos rotos. En su visión del problema la Industria (CALNU) sigue y seguirá produciendo azúcar a partir de una fórmula que combina la refinación de crudos importados y de producción nacional. Los productores cañeros mas pequeños son los que han salido del complejo pero canjearon sus deudas por la cuota y pueden dedicarse a otra actividad productiva. Además insisten en que muchos de ellos,

los mas grandes cañeros, seguirán en actividad.

> "Los grandes productores de CALNU tienen una política de liquidar a todos los productores chicos, en base a que no son eficientes. Nosotros intuímos que CALNU va a pasar a ser una Sociedad Anónima con los grandes productores. No va a terminar la caña de azúcar, ni siquiera en el 2.000 porque ellos necesitan el combustible para moler el crudo." [57]

Los trabajadores en cambio tuvieron que aceptar una rebaja salarial, que un dirigente gremial estimó en el 50% ([58]) y la pérdida de una considerable cantidad de puestos de trabajo:

> "La situación actual, fundamentalmente de los trabajadores rurales de Bella Unión es tremendamente crítica, por lo que la mayoría de ellos se tuvieron que ir de allí hacia otros lugares a buscar trabajo. CALNU recibe una importante cantidad de azúcar crudo sin arancel...(con ello) sí se ha logrado subsanar deudas, pero lo que ello significó en desocupación para el trabajador, no fue contemplado y tampoco lo está siendo en este momento." [59]

El descontento es mayor aún entre los trabajadores del ex-Ingenio de El Espinillar, cerrado en 1993 como se dijo mas arriba y cuyas 5.000 hectáreas de tierras fueron vendidas a empresas que se comprometieron a desarrollar proyectos de inversión agrícola en la lechería, citrus, maíz y hortalizas. Está claro para todos que la demanda de trabajadores de las actividades a instalar en el futuro está muy por debajo de la demanda que hacía el Ingenio. El futuro para ellos es pesimista. [60]

La Cámara de Alimentos Envasados (a su vez asociada a la Cámara de Industrias del Uruguay) nuclea a unas 100 empresas del ramo alimenticio que se dedica a la producción de golosinas, galletitas, polvos para flanes, helados y dulces. Todas estas industrias tienen un denominador común: utilizan azúcar como materia prima y por lo tanto tienen una posición muy definida acerca de la problemática del complejo azucarero, como principales consumidores del producto final. Un directivo hacía observaciones muy tajantes en el transcurso de una entrevista:

> "Estas industrias en un mercado cerrado, como podría haber sido en el Uruguay 20 años atrás, implicaba que se pagaba 3 o 4 veces más lo que valía el azúcar en el mercado internacional, pero en un mercado cerrado esas ineficiencias se trasladaban al público.Pero lamentablemente al

abrirse los mercados se empezó a evidenciar que el azúcar como materia prima conllevaba una de las principales asimetrías dentro del MERCOSUR. Un industrial brasilero puede llegar a pagar una media anual en el orden de los 240 dólares la tonelada y nosotros estamos pagando alrededor de 480 dólares. Y eso sin mencionar que el azúcar que no es de industria tiene un valor de 550 dólares la tonelada. Eso implica que hay una transferencia de riqueza de los sectores que utilizan azúcar como materia prima o azúcar "tasa" (el que consume doña María) hacia una industria que está sobreprotegida. Nuestro sector industrial ocupa mas de 5.000 personas directamente involucradas, en la planilla de trabajo.

Estas asimetrías van a tener que desaparecer, al menos en el sector industrial. Si hay un sector que tiene que desaparecer es el que produce esa asimetría y no el que la padece... Ya no se concibe mantener mucho mas al complejo azucarero. El tema queda en Azucarlito y en CALNU. Azucarlito...está operando con un permiso de importación de 28.000 toneladas de crudo con recargo cero, para volcarla, después de transformarla en refinada, al mercado interno a precios sobreprotegidos...En lo que se refiere a CALNU, también se ve que es un poco insostenible debido a que CALNU ha tratado de derivar hacia otros cultivos a sectores marginales, y los que quedan son los "grandes" productores que en este momento producen 25 o 30 productores el 80% de la caña de azúcar que procesa CALNU. Entonces la verdad que condenar a una industria que procesa azúcar con 5.000 personas y que no tiene grandes niveles de endeudamiento y que tiene inversiones realizadas y por otro lado desproteger a doña María para proteger a 20 o 30 productores de caña de azúcar próximos al Ingenio, también se hace una situación insostenible.

Nuestro sector industrial ya no puede pagar ningún plato roto. Que los platos rotos los pague doña María que es la que no se queja. Que se destinen parte de los impuestos que el Estado extrae de la sociedad a subvencionar al sector azucarero. Si hay que subvencionar al polo de desarrollo de Bella Unión que se haga, nosotros no nos oponemos a que se subsidie; pero como ciudadano quiero saber cuanto cuesta y quién lo paga. Nosotros, como industria no lo podemos pagar, so pena de desaparecer. Si nosotros desaparecemos no vamos a salir en los diarios,

mientras que Bella Unión bien que se ha encargado de aparecer." [61]

En síntesis, las transcripciones de las opiniones de los actores sociales en las páginas precedentes muestran que por un lado está la posición de los productores cañeros y su Cooperativa agroindustrial que parecen muy próximas a las opiniones de los agentes del Estado. Consensualmente se ha elaborado un esquema de reconversión de la agroindustria azucarera a partir de la constitución de un fondo financiero que es generado por toda la sociedad, pero que será empleado por CALNU y Azucarlito en disminuir gradualmente la producción azucarera nacional, facilitando la inversión en otros rubros (citrus, hortalizas, frutas, viticultura) por parte de productores y las propias empresas agroindustriales. Estas inversiones generarán empleo y excedentes que impedirían que las localidades en donde estaban asentadas las agroindustrias se resientan económica y socialmente. Este proceso está en marcha. Pero los cañeros solicitan mas tiempo argumentando que los procesos de reconversión son lentos y no estarán prontos para enfrentar la pérdida de la protección arancelaria a fines de 1995. El Estado no rechaza de plano esta posibilidad pero estipula que no sacrificará a otro sector productivo por solicitar mas tiempo para la agroindustria azucarera. Si Argentina solicita mas tiempo, Uruguay estaría dispuesto a apoyar dicha solicitud. Las posibilidades de que esto sea logrado no parecen distantes.

Los trabajadores del Complejo coinciden en que la producción cañera es central para el proceso de reconversión. Es aquella la que genera los ingresos que permiten ésta. Pero de alguna manera dejan traslucir que sienten ser el "pato de la boda", ya que hasta ahora han sido perjudicados por una rebaja salarial y por la pérdida de puestos de trabajo.

La Cámara de Alimentos Envasados se opone vehementemente a seguir subsidiando al Complejo azucarero. Se siente apretada entre los costos de su materia prima y la apertura comercial que ya ha generado el MERCOSUR que permite la entrada de productos competitivos en su mercado interno. Reclama precios para el azúcar referidos al mercado internacional, sugiriendo que si es necesario seguir subsidiando el azúcar lo haga el Estado directamente o los consumidores de azúcar y no la industria que representan.

Finalmente las páginas anteriores también mueven a algunas reflexiones en torno a temas que, siendo "transversales", emergen de la palabra de los actores. Por un lado está claro que cuando se firma el Tratado de Asunción el Complejo Azucarero es uno muy distinto del que existía en la década del 70 cuando se llega al autoabastecimiento. De los seis Ingenios quedan solo dos y el Complejo se ha concentrado en el Litoral oeste entre Bella Unión, Salto y Paysandú. Caben dos lecturas de este hecho. Una es que el Complejo ya estaba herido de muerte y quedaban solo las que resistían. Otra lectura posible es que en realidad el Complejo estaba muy saludable y solo estaba en un

proceso de concentración y centralización del capital. Es cierto que ambas agroindustrias hacía ya varios años que habían iniciado el proceso de reconversión invirtiendo en otros rubros porque sabían que de una manera u otra en algún momento se acabaría la protección, en especial con los vientos que soplaban en estas orillas en materia de política económica. Pero, sin embargo, la última lectura parece mas apropiada porque el Complejo había hecho notables avances (en especial la agroindustria cañera) en términos tecnológicos aumentando notablemente la eficiencia tanto a nivel de la industria como a nivel de la fase agraria. De hecho en los años inmediatamente anteriores a la firma del Tratado de Asunción entre Azucarlito y CALNU se abastecía normalmente el mercado interno con los niveles de protección históricos.

En segundo lugar mueve a la reflexión pensar en las ingentes inversiones realizadas durante muchos años en las agroindustrias (los seis Ingenios con toda la infraestructura conexa) y a nivel de la fase agraria, inversiones indirectamente realizadas por toda la sociedad que aportó el subsidio y que hoy ya está parcialmente inutilizada. Cuando se habla de los costos que significaría para la sociedad seguir subsidiando el complejo azucarero, casi nunca se menciona el costo de descontar la vida útil que aún tienen estas ingentes inversiones.

En tercer lugar impresiona la capacidad de"lobby" de la agroindustria cañera, reconocida aún por sus opositores. El propio Ministro de Industria reconoce en su exposición ante la Comisión del Senado que sus interlocutores en Bella Unión son las Cooperativas. En el Complejo lechero la presencia de la CONAPROLE también parece ser decisiva en la búsqueda de una salida, frente a los cambios que se generan por los tratados de Integración. Tal vez la existencia de un actor hegemónico en el Complejo y la singularidad de que este actor es además una Cooperativa, explica la mayor capacidad de negociación y de búsqueda de caminos de salida para el Complejo. Por contraste, en rubros productivos como la horticultura o la fruticultura la inexistencia de un complejo estructurado y la ausencia por lo tanto de un actor hegemónico ( el núcleo del Complejo) podrían explicar las dificultades mayores que se enfrentan a la hora de procesar la Integración.

En cuarto lugar, en el Complejo azucarero parece claro que los sectores mas débiles de la sociedad son los que terminarán asumiendo los costos mayores de la Integración. También en el Complejo lácteo. Son los trabajadores de las agroindustrias azucareras, son los pequeños productores cañeros, o lecheros, los que sufrirán mas si el proceso de desprotección arancelaria no se estira hasta que se puedan procesar los cambios. Pero aunque se estiren, hoy , ya son estos sectores los que han perdido ingresos, puestos de trabajo o han tenido que salir de la producción. Pero en el caso del azúcar si la protección continúa unos años mas también son los sectores sin voz, los consumidores los que seguirán pagando el subsidio, ante la eventualidad de que la industria alimenticia obtenga sus demandas.

Por último, hoy parece mas insensata que nunca la pretensión de conducir un proceso de Integración en el plazo de cinco años, por los costos económicos y sociales que tiene, como lo ejemplifican los casos estudiados mas arriba.

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes se realizó un estudio del impacto de la Integración Regional sobre la agricultura uruguaya, vista desde la perspectiva de los Actores públicos y privados. Como se hizo notar el Tratado de Asunción es solo un Acuerdo Marco que fijó ciertos lineamientos generales y estableció los procedimientos y luego los tiempos en los cuales los negociadores de cada país, debían llegar a los acuerdos específicos que permitiesen los objetivos generales del Tratado de llegar a una Integración económica. Sin embargo en los primeros años de vigencia de la fase de transición que conducirían a la vigencia plena del Tratado (i.e. hasta fines de 1994, para los países mayores y hasta fines de 1995 para Uruguay y Paraguay), las negociaciones y los acuerdos alcanzados en la Agricultura se centraron en facilitar la libre circulación de los productos, disminuyendo gradualmente (según los casos) los aranceles de importación que regulaba el comercio de cada país con sus vecinos y armonizando las barreras no arancelarias, para que estas normativas dejasen de ser una traba al comercio. Por lo tanto es preciso recalcar que con la plena vigencia del Tratado, el resultado al que se ha llegado es a un acuerdo de carácter comercial.

La liberalización del comercio de productos agropecuarios y agroindustriales, en un contexto en el que históricamente tenían distintos niveles de protección, genera impactos diferenciales por producto. Es imposible realizar una generalización. Pero también es cierto que un estudio para cada rubro productivo además de tedioso, arrojaría poca claridad sobre las tendencias y el resultado final del proceso. Es por ello que se propone la construcción de una categorización de los productos en función de su capacidad de competir en un mercado regional sin aranceles, teniendo en cuenta también otros aspectos como su importancia en la generación del producto bruto agropecuario, en las exportaciones, su historia, el papel del Estado, etc.

Las cuatro categorías así construidas son las siguientes. Los productos con competitividad histórica: la carne, la lana y los cueros. Los productos con competitividad adquirida: arroz, lácteos, cebada cervecera y citrus. Los productos con competitividad restringida: los cereales y oleaginosos. Finalmente los productos con competitividad cuestionada: Horticultura, fruticultura, vitivinicultura y azúcar.

En los productos con competitividad histórica, los actores han sido los mas firmes impulsores del liberalismo económico a lo largo de la historia del país. Por lo tanto son los que en principio manifiestan mas adhesión al proceso de apertura de la economía que en general se está instrumentando y por lo tanto a su manifestación específica referida al Mercosur. Las posturas de los diferentes actores son muy parecidas. Sus reclamos se centran en la adopción de medidas por parte del Gobierno para tratar de impedir el "dumping" en

los mercados regionales o extra-regionales a los cuales ellos exportan o aspiran a exportar. Reclaman también flexibilidad en las políticas sectoriales ante mercados distorsionados o ante la posibilidad de desequilibrios macroeconómicos con los países vecinos.

En los rubros con competitividad adquirida es posible diferenciar posiciones según rubro y posición en la cadena agroindustrial. Si bien en términos generales los actores de esta categoría son moderadamente optimistas por el futuro, en la lechería es donde parecería que se enfrentarán mayores dificultades. Los actores de la cebada cervecera y de los citrus, no aparecen en la prensa realizando apreciaciones sobre la Integración. Tanto en la producción arrocera como en la lechería, se manifiesta desde el Estado y desde la Industria un optimismo mayor que desde las entidades de los productores. Todos hacen énfasis en la necesidad de frenar la importación de productos subsidiados a la región. Pero son las entidades de la lechería que hacen énfasis en los peligros que se ciernen sobre una parte importante del Complejo lechero, cual son los pequeños productores. En la visión del Estado, el incremento de la competitividad que supondrá la apertura comercial, llevará a la necesidad de disminuir los costos. Ello llevaría a eliminar las políticas (estatales y de la industria) que hasta ahora han facilitado la inserción de los pequeños productores en el Complejo (leche cuota, asistencia técnica subsidiada, costos de flete de la producción, etc).

En los rubros con competitividad restringida los actores son débiles con un escaso nivel de acción colectiva, como consecuencia de que son producciones que se realizan en un esquema de rotación agrícola-ganadero. Las perspectivas son inciertas estando vinculadas a la forma como se negocie el Arancel Externo Común y la protección contra el ingreso de productos subsidiados.

En los rubros con competitividad cuestionada es donde es mas nítido el papel de los actores en torno a la Integración Regional. El reclamo generalizado ha sido la prórroga de los plazos para llegar al arancel cero a fin de que se puedan procesar los cambios necesarios. Mientras, se solicita mantener un cierto nivel de protección arancelaria. Con estos dos instrumentos se reclama el apoyo crediticio estatal para invertir en los rubros para mejorar la competitividad ( a nivel agrícola, industrial y comercial) o para reconvertirse hacia otros rubros con un futuro mas promisorio. En forma coyuntural se reclama que se adopten medidas para frenar los productos subsidiados y de descarte. A mediano plazo se insiste en la necesidad de armonizar las políticas macroeconómicas, tales como el atraso cambiario y los salarios de los trabajadores.

De los párrafos anteriores se deduce que es común a todos los actores, independientemente de los rubros productivos en que estén, el reclamo por controlar el ingreso de productos subsidiados a la región y el control de los desequilibrios macroeconómicos. Luego, cuanto mas condiciones de competitividad tenga el Complejo o cadena agroindustrial, mas firmemente sostienen políticas de corte

aperturista y liberal. A la inversa los que tienen menos condiciones de competitividad piden que la protección se extienda un tiempo mas y que el Estado colabore activamente financiando las inversiones necesarias en el rubro o para reconvertirse hacia otros con mayor futuro.

El papel del Estado en torno a la suerte de los rubros involucrados en estas categorías merece un párrafo aparte. Por un lado no se tiene la misma perspectiva (y expectativa) acerca del rol del Estado en este proceso, desde las distintas categorías. Por poner las categorías polares: desde la categoría de los rubros que tienen competitividad tradicional se aspira que el Estado garantice la implementación de medidas que mantengan y aumenten la liberalización de los mercados. En cambio, desde la categoría de los rubros con competitividad cuestionada, los actores sostienen la necesidad de que el Estado intervenga para la protección de los intereses nacionales, para abrir mercados internacionales, para compartir fondos de riesgo, para construir infraestructura, para orientar la producción, para generar tecnologías y para proteger los mercados locales contra el "dumping".

Es sumamente interesante el papel de las "Juntas" por producto. La Junta Nacional de la Leche, la Junta Nacional de la Granja, el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, entre los mas destacados (pero no los únicos). Creadas con el fin de fomentar la producción, asesorar al Poder Ejecutivo, realizar estudios, etc tienen una representación (a veces mayoritaria) de los que están directamente involucrados en el Complejo. Por lo tanto muchas veces su papel va mas allá de lo estipulado, para actuar también como un instrumento de presión.

En general, la revisión realizada muestra que no hay desde el lado oficial declaraciones o comentarios que pongan en duda la existencia futura de algún rubro de producción. Por el contrario son frecuentes las manifestaciones públicas de la importancia de los distintos rubros aún aquellos que se han denominado de competitividad cuestionada. Esto es mas cierto aún si se consideran como parte del Estado a las distintas "Juntas" por producto. Sin embargo desde el lado de los actores privados en especial para las categorías con competitividad restringida o cuestionada, el reclamo de intervención del Estado es notorio. Por lo tanto se puede deducir que el reclamo no es solo por acción sino también por omisión.

En el segundo capítulo se estudiaron en profundidad dos Complejos agroindustriales que presentan situaciones contrastantes. Mientras el Complejo lácteo uruguayo tiene perspectivas promisorias en el Mercosur, es muy difícil la subsistencia del Complejo azucarero.

En el Complejo lechero la posición de los Actores no tiene diferencias marcadas. Aquellos que representan a la industria láctea en general ven el futuro con optimismo, aunque reconociendo que deben mejorar la eficiencia industrial y esperan que desde el Estado se

controlen las importaciones subsidiadas a la región. La posición de la Asociación Nacional de Productores de Leche, es similar aunque manifiesta su preocupación por la situación de los pequeños productores. La posición de la Intergremial de Productores de Leche (gremial en que parecerían predominar los intereses de los productores familiares) es en cambio de alarma y de un cierto pesimismo dado que se percibe que la Integración Regional aceleraría una serie de procesos contra los que se estaba luchando. Estos son la desaparición del régimen de leche cuota, el retiro del subsidio a la asistencia técnica, el endurecimiento del papel de aval de los créditos por parte de la industria, el aumento del endeudamiento, etc.

Vinculada a la preocupación de las gremiales está la posición del Estado, que con una visión tecnocrática, percibe que los pequeños productores son un costo para el resto del Complejo Agroindustrial y para los consumidores y que por lo tanto no se deben realizar esfuerzos especiales para salvarlos. En resumen, la percepción es que el Complejo lechero uruguayo tiene buenas condiciones para prosperar en el Mercosur a pesar de que (o siempre que) se pierdan los productores mas pequeños en el camino.

En el Complejo azucarero por el contrario, se tiene claro, por parte de casi todos los actores que el azúcar no puede competir con la producción brasilera. La cuestión es por lo tanto como se procesa la reconversión, en que plazos y con que costos. La industria azucarera, logró el acuerdo estatal para generar un Fondo de Reconversión, que se construye con la diferencia de precios entre el crudo importado y el azúcar para consumo. El Fondo así generado está siendo empleado por Azucarlito para reinvertir en sus plantaciones citrícolas. La producción de azúcar a partir de remolacha ha cesado pero los productores han reorientado sus inversiones hacia otros rubros. La industria se mantiene procesando crudo importado con lo cual desaparecieron los trabajadores rurales y disminuyó el personal de la planta. En la Cooperativa CALNU, solo un tercio del azúcar producido lo es a partir de la caña de azúcar. Los productores cañeros endeudados, entregaron su cuota de caña a cambio de quedar sin deudas. Los cañeros disminuyeron en un tercio, afectando probablemente a los mas pequeños. El área sembrada con caña disminuyó a la mitad. El tiempo de ocupación también disminuyó tanto en planta como para los obreros rurales. Esta pérdida general de puestos de trabajo se agrega a una disminución salarial pactada que ronda el 30%. Los industriales que emplean el azúcar como un insumo han logrado obtener franquicias para importar el azúcar con menos recargos, con el fin de hacer frente a la competencia proveniente de los países vecinos.

En resumen, son los trabajadores de la industria y del agro, son los pequeños productores mas que los grandes, es decir los grupos sociales mas débiles, y los consumidores que ni siquiera se constituyen como actor social, los que están pagando el principal costo de la reconversión de la industria azucarera.

Finalmente cabe agregar que a la luz de los estudios específicos realizados queda aún mas claro que la Integración Regional, es una parte de un todo, que en el agro se interpreta como el proceso de modernización de la agricultura. Este proceso tiene características de ser concentrador de la propiedad, los recursos naturales y el capital. Mientras excluye del mismo a partes crecientes de la población con intereses agrarios. En esta perspectiva el Mercosur, acelera este proceso y lo consolida con la fuerza de un tratado internacional.

1.BRUERA, S. PIÑEIRO, D. RIELLA,A. Los Empresarios en la Encrucijada. En: Dos Estudios sobre los Empresarios y la Integración Regional. FESUR.CIESU.EPPAL. Montevideo.1994.

2. LAVOPA,JORGE H. La estructura orgánica funcional del MERCOSUR. En: CONTRIBUCIONES Nº2, abril-junio 1993. Buenos Aires. Argentina.pp.19-34.

3. GUARNERIO, SUSANA. Exposición en el Ier. Encuentro de Dirigentes de Organizaciones de Pequeños Productores del Mercosur. Doc. de Trabajo Nº 14. RIAD. CIESU. Montevideo. 1993.

4. Ing. Agr. Galdós Ugarte, negociador de Uruguay en el Sub-Grupo de Trabajo Nº 8, en entrevista realizada el 28/7/94.

5.Buxedas,Martín . La Agroindustria en el Uruguay. Fac. de Agronomía. Universidad de la República. Código 113/550/89. Montevideo, 1989. 35 pags. Mimeo.

6.Piñeiro, Diego. Directorio de Organizaciones de Productores Rurales del Uruguay. CIESU/DT/135/87.

7.Op. cit

8.Piñeiro, Diego E. "Cuando el Estado viene aplanando". El Estado en la visión de los empresarios ganaderos. En: Nuevos y No Tanto. Diego E. Piñeiro (Ed). CIESU. Ediciones Banda Oriental. Montevideo.1991.293 pags.

9.Diario La República 21/5/93

10.Leandro Gomez, Presidente de la Federación Rural, en una entrevista hecha para la Revista Estrategia del Diario La República, el 22/6/93.

11.Ramón Simonet, Federación Rural, en el Diario La Mañana el 23/5/93.

12.Kmaid, Gonzalo. Agroindustria y Procesos Sociales: una aproximación al caso de la cebada cervecera. Facultad de Agronomía. Tesis de Graduación. 1991.

13. Omar Rodriguez Erreca, Asociación de Cultivadores de Arroz en el Diario La Mañana, 25/9/93.

14.Asociación de Cultivadores de Arroz en Diario La Mañana del 21/5/93.

15.Jorge Pascale. directivo de SAMAN en Semanario Busqueda del 4/3/93.

16.Ing. Agr. Pedro Saravia, Ministro de Agricultura Ganadería y Pesca en declaraciones al Diario El Observador del 15/7/94.-

17.Ing. Agr. Gonzalo Cibils, Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en declaraciones al Diario La República del 4/10/93.

18. Horacio Cash, Presidente de la Central Cooperativa de Granos, en el Diario El País el 10/7/93.

19. Cayota, Santiago. El Proceso de Integración Regional y sus efectos sobre la pequeña producción agropecuaria en el Uruguay. MGAP. IICA. PROCODER. Abril 1993. Montevideo.Mimeo.

20.Para una descripción de la horticultura salteña ver: Riella, Alberto. Agricultores Familiares:¿Agentes de transformación agraria?. Documento de Trabajo de la Regional Norte.Nº 13. Dep. De Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Abril de 1993. También: Garibotto, Susana. Informe de la Evolución de la Horticultura en Salto. 1980-1990. Documento de Trabajo de la Regional Norte. Nº 9. Dep. De Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

21.Piñeiro, Diego. Directorio...op.cit.-

22.Astori, Danilo. Neoliberalismo y Crisis en la Agricultura Familiar Uruguaya. Colección Temas Nacionales. Nº 10. FCU. CIEDUR. 1982. pp. 148.

23.Comisión Nacional de Fomento Rural en el Diario La Mañana del 20/12/93.

24.Estanislao Chiazzaro, Vicepresidente de la Comisión Nacional de Fomento Rural en el Diario La República 3/8/93.

25.Jorge Villar, vicepresidente de APAC, en el Diario El Observador 24/6/94.

26.idem nota anterior.

27.Jorge Villar, vicepresidente de APAC en declaraciones al Diario La República del 24/6/94.

28.Diario La República del 26/6/94.

29.Luis Salatti. Confederación Granjera en el Diario El Observador Agropecuario el 12/11/93.

30. Eduardo Chiesa Presidente de JUNAGRA según el Diario El Observador Económico del 6/8/93.

31.Ing. Agr. Gonzalo Cibils, Subsecretario del MGAP en el Diario El País del 18/6/94.

32.Dorval Silveira, dirigente del Centro de Viticultores en el Diario La República 3/2/93

33.Ariel Sotelo del Centro de Bodegueros del Uruguay en el Diario El Observador Económico del 17/12/93.

34.Pedro Passadore Presidente del INAVI en el Diario El Observador Económico el 17/12/93.

35.Hernandez, Alfredo y Pereira, Gonzalo. Productores Familiares en la Lechería: Propuestas frente a la Integración Regional.CIESU.1994. La caracterización que se hace del Complejo Lechero en este capítulo esta fuertemente basada en el trabajo de estos autores.

36. Hernández, Alfredo y Pereira, Gonzalo. Productores Familiares en la Lecheria: Propuestas frente a la Integración Regional. Serie Técnica Nº1. CIESU. Montevideo.1994. pp. 34.-

37. Entrevista realizada a Juan José Demarco, Gerente de la Institución el 30 de agosto de 1994.

38.Logros a Nivel del Mercosur. En la Revista El Tambo, Organo Oficial de la Asociación Nacional de Productores de Leche, de Junio de 1993. pp.30.

39. Información proveniente de un repartido preparado por la gremial y entrevista realizada el 30 de agosto de 1994.

40.Ing. Agr. Juan Peyrou, Presidente de la Junta Nacional de la Leche, en declaraciones al Diario La República del 11/4/94 y al Diario El Observador el 24/12/93.

41.Jorge Panizza, director de CONAPROLE en declaraciones ala Diario La República del 1/10/91.-

42.Roberto Irazoqui, Presidente de la CONAPROLE, en declaraciones al Diario El Pais 2/8/92.-

43.Declaraciones de directivos de la Cámara de la Industria Láctea del Uruguay en el Semanario Búsqueda del 6/8/92.

44.Antonio Mallarino, ex Presidente de CONAPROLE, en el Diario El Observador Económico el 19/11/93.

45.Roberto Lans, Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche en el Diario la Mañana del 24/1/93.

46. Juan Ignacio Mangado, Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche, en el Diario El Observador del 15/7/94.-

47.Resoluciones de la Asamblea General de la Intergremial de Productores de Leche en el Diario El Pais del 26/10/93.

48. Nelson Lárzabal, Intergremial de Productores de Leche, en el Diario La República, 22/5/94.

49.Este apartado está basado en : De Mello, Juana Verónica y Martinez Gadea, Fernanda. El Complejo Azucarero: sus actores sociales. Tesis de Grado para obtener el título de Ingeniero Agrónomo. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Montevideo. 1992.

50. Julio Ponce de León explicaba esta situación en el programa "Agroeconomía" de la Radio Nuevo Tiempo el 11/6/94.

51.Daniel Moraes, Presidente de CALNU en el programa "Agroeconomía" Radio Nuevo Tiempo el 11/6/94.

52.Daniel Moraes, op. cit.

53.Daniel Moraes, op. cit.

54.Ec. Alvaro Correa, Gerente General de CALNU, en entrevista el 15/8/94.

55.Ignacio de Posadas, Ministro de Economía y Finanzas en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado el 25/4/94.

56.Gonzalo Cibils, Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, en el programa "Agroeconomía" en radio Nuevo Tiempo, el 11/6/94.-

57.Walter Gonzales, Union de Trabajadores de Artigas en entrevista mantenida el 12/8/94.

58. Joel Morales, del SUTRA en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado el 4/4/94.

59. Joel Morales , op. cit. -

60. Entrevistas realizadas a Julio Centurión, Sindicato Unico de Obreros Rurales y Agroindustriales, SUDORA de El Espinillar el 12/8/94 y a Richard de los Santos, ex trabajador de El Espinillar el 5/8//94.

61. Contador Elios Martinez de la Cámara de Alimentos Envasados en entrevista realizada el dia 15/8/94.