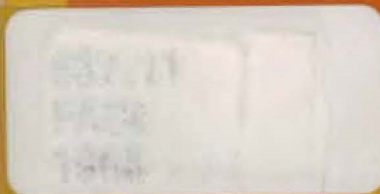


UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
**LA CUENCA LECHERA
DE MONTEVIDEO**

(Producción y consumo)



INSTITUTO DE AGRONOMIA
INSTITUTO DE ECONOMIA AGRARIA

FACULTAD DE AGRONOMÍA⁷
INSTITUTO DE ECONOMÍA AGRARIA

2 **La cuenca lechera
de Montevideo**

2 **Producción y consumo**

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

1968

La cuenca lechera de Montevideo

Producción y consumo

**Colección
NUESTRA REALIDAD**

Carátula: DOMINGO FERREIRA

Este trabajo fue realizado por un equipo del Instituto de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía, con el que colaboró Jorge del Puerto, Encargado del curso de Bovinos de Leche en esta Facultad.

Si bien se mencionan junto a cada autor las partes del trabajo en que participaron más directamente, éstas son producto de una labor de equipo.

Autores

- BEHAK, Samuel. — Caps. 4; 5; 6.1; Anexo A y B.
- BUXEDAS, Martín. — Caps. 3; 4.5; 5; 6.2; Anexo B.
- DEL PUERTO, Jorge. — Cap. 2.
- GOYETCHE, Lorenzo. — Cap. 4.2.
- NOTARO, Jorge. — Resumen y conclusiones.
- RODRIGUEZ, Gonzalo. — Cap. 4.2.
- SECCO, Joaquín. — Cap. 3.

ANTECEDENTES

En el mes de enero de 1968 la Comisión Honoraria de la Leche, organismo presidido por un delegado del Poder Ejecutivo e integrado, entre otros, por delegados de los productores y de las Facultades de Veterinaria y Agronomía, cumpliendo su cometido, fijó el nuevo precio a pagar a los productores en planchada de Conaprole en el semestre febrero-julio de 1968.

Según ese estimado el precio a pagarle a los productores, incluyendo el sobreprecio del 15 % por leche calificada y la bonificación de \$ 0,30/litro, por los primeros 60 litros remitidos, alcanzaba a un promedio de \$ 22,786/litro de leche cuota para el consumo.

A este precio habría que sumarle los siguientes componentes, todos a cargo del consumidor:

Precio al productor	\$ 22,7860
Fomento de la producción	" 0,1362
Reintegro decreto 5/10/67	" 0,4430
Pasteurización (Conaprole)	" 5,3894
Impuestos a la venta	" 0,2905
Precio en planchada	\$ 29,0451

Aún no fijados el margen de los fleteros y minoristas se estimaba que el precio al consumidor no bajaría de los \$ 33,00/litro. Hasta ese momento el consumidor pagaba \$ 14,00/litro. Esto significaba un aumento de 136 % en un semestre, igual al índice del aumento del costo de vida durante el año 1967.

El Gobierno sometió el estimado de la Comisión Honoraria a la consideración de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la que consideró que el aumento era exagerado y no respondía a la política de "contención" de precios.

El 19 de febrero el Gobierno, tomando en cuenta parcialmente las observaciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fijó un nuevo precio provisional para el semestre: \$ 15,00/litro al productor y \$ 22,00/litro al consumidor.

Los productores insatisfechos respondieron decidiendo interrumpir los suministros de leche a Conaprole, a partir del día 20 de febrero, y el Gobierno decretó la intervención de los tambos, procediendo a hacerlo, en algunos casos, con tropas del Ejército.

Los consumidores de Montevideo, en definitiva los que han de pagar todo, se quedaron sin leche y el conflicto llegó a un punto muerto peligroso. En estas condiciones el Dr. A. Gelsi Bidart, catedrático de la Facultad de Derecho, vino en ayuda de la dignidad del Gobierno y de los intereses de los productores, proponiendo una mediación.

El Gobierno retiró las tropas, los productores reiniciaron sus envíos a Conaprole y todo debería culminar con el dictamen de una "Comisión Técnica Universitaria" integrada por "los Decanos de las Facultades de Agronomía, Ciencias Económicas y Veterinaria, o los profesores de la materia pertinente que aquellos indiquen..." (de la carta del Dr. A. Gelsi Bidart al Dr. Horacio Abadie Santos, en ese entonces Ministro de Industrias y Comercio). Esta Comisión dictaminaría, sobre la base de las discrepancias entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Comisión Honoraria de la Leche,

si los "factores o rubros deben o no, y en qué forma, tomarse en cuenta para el cálculo del precio de la leche" (de la carta citada).

Al cabo de un largo y complejo proceso los antecedentes del caso llegaron a manos de la Comisión Técnica Universitaria Tripartita.

Ante la necesidad de tener que participar en esta Comisión Mediadora el entonces Decano de la Facultad de Agronomía, Ing. Agr. Luis De León, solicitó a este grupo antecedentes que fundamentaran la posición a asumir. Del intercambio de opiniones con el Decano surgieron las principales ideas que orientaron la elaboración de un trabajo que inicialmente tenía el objetivo de elaborar un antecedente para el Consejo de la Facultad. Este trabajo debería permitirle al Consejo decidir sobre la eventual actuación del Decano en el conflicto y sobre la conveniencia de que la Facultad, y en general la Universidad, actuaran en estas condiciones de tensión social, agravada por la crisis económica en proceso, en comisiones u otros organismos vinculados estrechamente a la ejecución de una política determinada por el Gobierno.

El trabajo inicial fundamentaba dos aspectos del problema: a) una posición frente a los problemas de la producción de leche en la Cuenca de Conaprole; b) el significado concreto, de la política de precios y el papel de la Comisión y, en consecuencia, de la Facultad en esa política.

En base a ese trabajo inicial el Ing. Agr. Martín Buxedas, delegado de la Facultad de Agronomía ante la "Comisión Técnica Universitaria", mantuvo una posición que no coincidió con la de los delegados de las otras dos Facultades, promoviéndose así dos informes en respuesta al cuestionario planteado por el Poder Ejecutivo.

El Informe de la mayoría, firmado por los Decanos de Ciencias Económicas y Veterinaria (Cr. Federico A. Slinger y Dr. José Postiglioni), aun cuando incluía un conjunto de consideraciones previas que recogían parte de las observaciones críticas a la situación imperante en la industria lechera, daba un conjunto de respuestas “técnicas” que facilitaban “cálculos de costos” elevados, con lo que contradice, en su esencia, las propias consideraciones previas.

El informe de la minoría (Facultad de Agronomía) se basa en lo fundamental en el trabajo que aquí se presenta.

Como conclusión, la Comisión Honoraria de la Leche, sobre la base del informe de la mayoría, fijó finalmente el precio para el semestre febrero-julio 1968, precio que el Poder Ejecutivo homologó el 5 de julio de 1968 así:

Precio al productor	\$ 23,8300 (1)
Pasteurización y otros gastos	6,3676
	\$ 30,20
Fleteiros	" 2,20
Minoristas	" 2,10
	\$ 34,50/lit. en mostrador

En definitiva se llegó a \$ 1,05/litro más para el productor, que lo que originalmente proponía la Comisión Honoraria de la Leche, después de 4 meses de tensión, después de la violencia inicial de Gobierno y de productores, después de la intervención “técnica” del Tribunal Universitario, después de proclamar el Gobierno la “contención” de precios.

(1) Incluyendo el 15 % por leche calificada y \$ 0,30/lit. por los primeros 60 litros remitidos.

La diferencia no es quizá notable, en esta época de inflación desenfrenada, de crisis promovida para beneficio de pequeños sectores.

Pero hay un gran castigado: las capas de trabajadores, asalariados, pensionistas, los que viven de su trabajo, los que se quedaron sin leche en febrero, ¿en cuánto tendrán que disminuir ahora su consumo?

Los fríos números de la estadística de 1968 lo dirán.

El trabajo que aquí se presenta pretende dar una explicación de los problemas de la producción, industrialización y consumo de la leche, en particular en la Cuenca de Conaprole. El análisis es eminentemente económico, lo que presupone que se han tomado los aspectos técnicos fundamentales pero se ha centrado la atención sobre los aspectos de las relaciones sociales de los hombres que participan en esta rama de la producción. El esquema del trabajo se basa en el análisis de las clases y capas sociales y las instituciones que los representan, sus intereses y contradicciones.

Por el carácter del trabajo, antes señalado, hay aspectos no incluidos o que se han tratado muy parcialmente. El objetivo era la interpretación más general del problema, aunque lo suficientemente concreta como para que fuera útil para la actuación del delegado de la Facultad ante la “Comisión Técnica Universitaria”. Es particularmente incompleta en lo que tiene que ver con la explicación de la situación social y gremial de los trabajadores de los tambos y de Conaprole, y con los grupos de

intereses que actúan en el Directorio de Conaprole, análisis que quizás hubiera permitido profundizar en la interpretación de algunos problemas de la producción.

Al trabajo inicial elaborado para el Consejo de la Facultad de Agronomía, se le han introducido sólo ligeras variaciones en la parte dedicada a considerar la producción en la Cuenca.

En cambio se redujo considerablemente el análisis del significado de la participación de la Universidad en la fijación de costos y, en particular, se eliminó todo lo que era referencia y análisis de las proposiciones concretas de la Comisión Honoraria de la Leche y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por considerarlo de interés momentáneo. Lo que queda se incluye como Anexo B.

Por otra parte, se pudo disponer de mejor información sobre el comercio internacional de productos lácteos y, por considerarlo de interés, se agregó al trabajo como Anexo A.

Agradecemos al ex Decano, Ing. Agr. Luis De León, quien nos alentó inicialmente participando en la orientación del trabajo, y al Decano, Ing. Agr. Santos Arbiza, por el apoyo y decidida acción ante la Comisión Técnica Universitaria.

Agradecemos a las funcionarias de la Facultad de Agronomía, Srtas. Elena Borges y Marta Cerriño que colaboraron en el trabajo de secretaría más allá de sus obligaciones.

LOS AUTORES.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1) La eficiencia técnica de la explotación lechera en conjunto es muy baja, como lo demuestra la comparación con la de otros países de recursos naturales similares; por otra parte, no ha cambiado desde 1936. Las causas principales de la baja productividad son el déficit alimenticio y el mal manejo de los animales. Con el desarrollo de praderas artificiales y la aplicación de técnicas de conservación de forraje, combinado con una mejor organización del rodeo y aplicación de las normas sanitarias, la productividad podría aumentar y los costos disminuir.

La disminución del uso de concentrados, y su sustitución por praderas artificiales y forrajes conservados, permitiría reducir el costo de alimentación.

2) La productividad global presenta muy poca diferencia entre los predios de los distintos estratos de tamaño, siendo ligeramente superior en los predios más grandes.

Sin embargo hay diferencias en las técnicas utilizadas a medida que aumenta la dimensión de la empresa. Se produce la sustitución de mano de obra por tierra, principalmente, y por capital aunque en menor grado.

A medida que aumenta la dimensión de las empresas, aumenta la relación producto-mano de obra, pero disminuye la relación producto-tierra;

simultáneamente se reduce la importancia relativa del trabajo en el costo total y aumenta la participación de la renta e intereses (1).

3) La técnica utilizada en los establecimientos más grandes, no tiene como consecuencia un aumento de la productividad. En cambio genera desocupación de trabajadores consumiendo en forma extensiva divisas y otros recursos escasos socialmente (capital y tierra).

4) Los pequeños empresarios también tienen una productividad global baja, determinada por una técnica atrasada. Sus bajos ingresos les impiden aumentar la superficie y hacer las inversiones requeridas, las cuales, por lo demás, no se adaptan a predios pequeños.

5) La estructura productiva y el sistema de tenencia no son propicios para el desarrollo de la investigación y la aplicación de sus resultados; el tamaño pequeño, en unos casos, y los intereses de los grandes productores, en otros, son factores negativos.

6) La distribución del ingreso resultante de la actividad productiva, pone de manifiesto evidentes desigualdades entre los asalariados, los empresarios y los terratenientes y, dentro de estos dos últimos, según sean chicos o grandes. Asimismo permite evidenciar la importancia de los ingresos percibidos por los propietarios y empresarios en relación a la remuneración del trabajo. Esto pone de relieve dos aspectos: a) las desiguales condiciones de vida y oportunidad social y política; b) la gran importancia de los ingresos que se trans-

(1) Ver 2.2.: "Análisis de la técnica y la productividad actual" (cuadros Nº 6 y 10).

fieren de los consumidores a los propietarios de la tierra y de los medios de producción.

La distribución responde, en esencia, a la de los medios de producción y a su apropiación privada.

7) Los problemas de la producción están al nivel de las relaciones de producción. Otras explicaciones, como la posible escasez de mano de obra, posible inadecuación de los recursos naturales o falta de capital y de sus posibilidades de utilización no tienen vigencia.

8) El régimen de cuotas (1) cumplió el objetivo de asegurar el desarrollo de la producción en cierta etapa. En la actualidad cambió su sentido; tiene el efecto de limitar la producción a la demanda (decreciente) de leche para consumo. Las cuotas se han convertido en valores comerciales; su libre comercialización permite su concentración, determinada en última instancia por la concentración de los medios de producción.

9) En los últimos años los tambos más chicos remiten aproximadamente entre un 30 % (en los meses de baja producción) y un 60 % (en los meses de alta producción) de leche "sobrante" (leche por encima de la cuota, la cual es destinada a industria). Por el contrario, en las grandes empresas el "sobrante" enviado no alcanza al 30 % de su remisión total, ni siquiera en el período de mayor producción.

10) La estructura heterogénea de los envíos hace que los productores de distintos tamaños perciban distintos precios promedio por litro remitido, en la medida en que el precio por el litro de leche

(1) Ver 3.2.: "Régimen de cuotas" (cuadro Nº 19).

"sobrante" se diferencia del precio de leche cuota. La diferencia en el precio promedio alcanzado por litro llegó a ser hasta del 25 %, y es más atenuada actualmente, por el sobrepago pagado por los primeros 60 litros que remite cada tambo.

Se produce una transferencia de ingresos de los pequeños a los grandes productores. Este fenómeno se agudiza al aumentar la proporción de leche "sobrante" en los envíos. Los productores pequeños, en cuya remisión la importancia relativa de la cuota es menor, logran un precio promedio por litro cada vez más distanciado del que obtienen los grandes productores.

11) Conaprole operó con costos de zación decrecientes hasta 1952. Es decir durante cierto período con una parte de ciones que debía cumplir. Desde 1952 hasta 1966 los costos reales de pasteurización subieron en un 45 por ciento.

12) Las inversiones realizadas por Conaprole fueron cuantitativamente insuficientes, e inadecuadas cualitativamente; no ampliaron su capacidad de industrialización ni modernizaron suficientemente las instalaciones como para reducir los costos en la medida necesaria.

Como consecuencia, Conaprole se autolimita las posibilidades de producción. Limita las posibilidades de consumo de la población al influir en el crecimiento de los precios reales. Impide el crecimiento de la producción lechera al reducir sus posibilidades de colocación en el mercado interno y al no explotar suficientemente el mercado externo.

13) El consumo de leche, en valores absolutos, ha crecido en forma permanente desde 1936

hasta 1961, para decrecer desde ese momento hasta la fecha. El consumo por habitante en Montevideo decrece en los últimos 15 años.

En este decrecimiento del consumo incide, en primer lugar, el proceso económico general del país, que lleva a la disminución del ingreso por habitante y a una distribución regresiva del mismo.

14) La evolución del precio real de la leche al consumidor también incide en la reducción del consumo; en los períodos de disminución del precio real (1946-1951) el consumo sube; a partir de 1963 aumentan los precios reales y el consumo descende.

15) El comercio mundial de productos lácteos está en continua expansión. Es particularmente notable el aumento de las exportaciones de leche en polvo. El Uruguay apenas si participa en este comercio internacional, y lo hace fundamentalmente exportando tradicionalmente caseína y recientemente algo de manteca. La apertura de mercados, en base a una política de comercio exterior bilateral más equilibrado con nuestros posibles mercados, sería altamente favorable para el desarrollo de la producción y el mejoramiento de técnicas y costos. Esto requiere un cambio sustancial en las relaciones exteriores y una real independencia frente a directivas como las emanadas del F. M. I.

16) La distancia tecnológica (en la productividad) entre los países capitalistas más evolucionados (entre ellos los principales exportadores de productos lácteos) y la Cuenca de Montevideo es grande y tiende a ampliarse.

Este proceso de distanciamiento en la productividad conducirá (en el caso que no hubiera cambios internos) a que los productos lácteos sólo puedan competir si se dieran las siguientes condicio-

nes: o una excepcional dotación de recursos naturales o un salario real muy inferior al de esos países o ambos a la vez. Dicho en otros términos: o se rompe con las relaciones de producción que mantienen estancada la productividad o el país no estará en condiciones de competir con los más avanzados tecnológicamente, sino a costas de sus asalariados.

17) Existe, por lo tanto, una demanda potencial apreciable, que podrá hacerse efectiva en la medida que se solucionen el conjunto de los problemas, descienda el precio real y/o aumenten los ingresos de las capas más pobres de la población y se actúe con un claro sentido de defensa de los intereses nacionales en la apertura del comercio exterior.

18) La contribución de la actividad al ingreso del Gobierno es pequeña y se limita casi exclusivamente a los aportes a la seguridad social y un porcentaje por entradas brutas de Conaprole, que paga el consumidor. Los grandes ingresos retenidos por terratenientes y propietarios no son limitados por la tributación. En cambio usan de numerosos servicios de gobierno gratuitos.

19) La acción del Gobierno en relación a la actividad ha sido muy limitada en los últimos 20 años. En esencia ha tendido a conservar y reforzar las relaciones de producción existentes y, por lo tanto, actuó objetivamente junto a los intereses de quienes se benefician de esta situación. No desarrolló los servicios de extensión e investigación, promoción de exportaciones, etc., y, lo que es más importante, dejó intactos los problemas de tenencia, distribución y carácter de la apropiación de los medios de producción, en perjuicio de los grupos mayoritarios de consumidores, asalariados y, hasta cierto punto, pequeños empresarios.

Conclusiones generales.

Los vínculos que se establecen entre los hombres para transformar la naturaleza y adaptarla a la satisfacción de sus necesidades, generan intereses contradictorios. En la producción lechera, aspecto particular de la actividad productiva de los hombres, también surgen y se manifiestan estas contradicciones.

Así se pueden observar dos grupos antagónicos:

A) Por un lado clases y capas sociales que se benefician con la utilización de una determinada técnica productiva y una determinada reglamentación de las relaciones entre los productores y la industrialización, y entre la industrialización y los consumidores. Dentro de este grupo se pueden diferenciar, esquemáticamente, algunos subgrupos:

1) Los propietarios de los grandes tambos, que obtienen grandes ganancias acumulando una elevada proporción de la cuota de remisión para el consumo. Se desarrollan extensivamente, aplicando técnicas que les permiten disminuir el trabajo, sustituyéndolo por capital y, principalmente, por tierra. No han reducido los costos (por la incidencia de la renta de la tierra y los intereses de capital) pero han disminuido el nivel de ocupación, lo cual está en contradicción con los intereses sociales.

2) Los terratenientes ven aumentados sus ingresos por el incremento de la renta diferencial y la expansión de la superficie arrendada para lechería, dado el uso extensivo de la tierra. Se aseguran la revaluación de la renta, al vincularla a la

evolución de los precios de la leche. Esta capa social percibe una parte considerable del ingreso de los consumidores, transferido mediante la compra del producto.

3) Los molinos harineros y aceiteros. Abastecen de alimento concentrado para el ganado a los productores, directamente o a través de Conaprole. Una parte muy importante de la producción de estos molinos proviene de empresas que son propiedad de grandes corporaciones internacionales (1). El carácter precario en la tenencia de la mayoría de las tierras utilizadas por los tambos limita las inversiones fundiarias (praderas artificiales, etc.) y abre mercado a los productos de esas corporaciones.

Al complejo de factores ya analizados, que repercuten en altos costos de la producción de leche, se suma la política de Conaprole. Todo el desarrollo industrial del país pone de manifiesto la situación de dependencia económica. Conaprole no es una excepción a esta ley; se desarrolla dentro del margen en el cual no lesiona los intereses del imperialismo. La mejor garantía de que esto siga así es la actual estructura productiva de los tambos y la política seguida por Conaprole. Nuestra producción láctea no compite en el mercado internacional; por no invertir para ampliar la capacidad de industrialización, Conaprole limita la generación de saldos exportables; se limita a exportar

(1) Molinos Gramón, propiedad del grupo Bunge y Born, que muele aproximadamente 1/3 de la producción nacional de trigo; Couse y Fabril Uruguay S.A. de los grupos Bunge y Born y Bemberg respectivamente, que industrializan aproximadamente el 50 % de la producción de oleaginosos.

caseína a los EE. UU., producto semiindustrializado de poco valor; produce muy poca leche en polvo, el producto de exportación preferido por la Ley 480.

Los productores y exportadores norteamericanos y europeos occidentales se benefician también de esta estructura productiva, que no pone en peligro los mercados para sus exportaciones de productos lácteos.

B) Por el otro lado clases y capas sociales que se ven perjudicadas por esta situación y se pueden esquematizar así:

1) El consumidor uruguayo. Sobre él recae la ineficiencia de los productores, en forma de precios altos; es el pueblo trabajador el que proporciona, en última instancia, las ganancias de los terratenientes, de los grandes tamberos y de los intereses extranjeros. Es el pueblo consumidor el que debe reducir su nivel de consumo de productos lácteos, al no disponer de ingresos suficientes.

2) Los trabajadores de la cuenca lechera. Desplazados, sin poder lograr otra ocupación alternativa y con ingresos y formas de trabajo que limitan sus condiciones de vida y participación en la sociedad, se ven perjudicados por esta estructura.

3) Los pequeños productores. Presentan los intereses contradictorios de su doble carácter de trabajadores y capitalistas, de explotadores y explotados. El régimen de cuotas y arrendamiento los empobrece, al obligarlos a transferir parte de sus ingresos a los terratenientes y a los grandes productores; sus escasos recursos los limitan técnicamente y quedan obligados a los grandes productores de raciones; la política de Conaprole actúa como freno al incremento de su producción, com-

puesta en buena parte de leche fuera de la cuota. Al mismo tiempo tienden a formar con los grandes tamberos un frente común contra la población consumidora, en general, y los peones tamberos, para obtener precios altos que les permitan subsistir.

El problema en el futuro inmediato.

En la medida en que se mantengan las actuales relaciones de producción y, más aún, en la medida en que se refuercen por la actual orientación de la política económica del país, se mantendrán y agudizarán los defectos técnicos y la crisis de la producción lechera en la cuenca de Conaprole. Esto no se resuelve sólo con precios.

La tendencia a un consumo decreciente llevará a un aumento en la masa de leche "sobrante". Si Conaprole no mejora su industrialización y su colocación de productos lácteos en el mercado interno y externo (lo cual no es previsible, de acuerdo al ritmo y a la orientación de sus inversiones) tendrá que provocar una baja más aguda aún del precio de la materia prima (leche sobrante) como forma de abaratar los productos industrializados. Esto llevará a su vez a fijar un precio más alto por el litro de leche cuota (para resarcir al productor por los bajos precios por leche "sobrante") lo cual bajará más aún el consumo de los sectores más pobres de Montevideo y agudizará la crisis. Un precio real más bajo por el litro de leche cuota tenderá a mantener el consumo pero dejará un escaso ingreso a los productores pequeños. Cualquiera que sea la solución, todo juega objetivamente para favorecer a los grandes productores,

que se ajustan casi exclusivamente a la cuota y no dependen, ni tienen mayor interés, en la industrialización. Al mismo tiempo, todo tiende a hacer que la crisis arruine a los pequeños productores y afecte a los trabajadores rurales y a los consumidores pobres.

En la medida en que desaparezcan los pequeños y medianos productores se impondrá la técnica más extensiva.

En definitiva todo tiende a agudizar el proceso de retroceso de nuestra economía, la disminución del producto social, de la acumulación, del ingreso y del nivel de vida.

La solución y su condicionante fundamental.

Por el contrario, la única solución socialmente justa implica cambios en la técnica, que permitan reducir los costos, lo que significa aumentar la productividad global de la explotación lechera y en particular, aumentar la productividad por unidad de tierra y de capital. Esto requiere más trabajo, en la cuenca, y más inversiones en cultivos forrajeros y otros. Como complemento, las usinas de pasteurización y de industrialización deben desarrollarse para lograr productos de calidad adecuada y a costos menores, tanto para el consumo interno como para la exportación. En su conjunto, la actividad lechera debe ser fuente de trabajo y contribuir a aumentar el ingreso y el nivel de consumo de la población.

Contra esto se oponen las actuales relaciones de producción: la apropiación privada de la tierra encarece todos los bienes agropecuarios con la im-

sición de la renta; el arrendamiento lleva inseguridad a la permanencia de los productores y desalienta las inversiones en técnicas más avanzadas. La concentración de la propiedad privada de los medios de producción lleva a la concentración de la cuota y del poder de decisión en Conaprole y, por distintas vías, a concentrar las ganancias en un pequeño número de grandes tamberos. Para estos fines alcanza con técnicas extensivas y altos precios al consumo, lo que hace que entre terratenientes y grandes productores no existan grandes contradicciones.

La introducción de mejores técnicas, que va unido a una solución del problema de acuerdo a los intereses de los consumidores, pequeños empresarios y asalariados, exige, por lo tanto, un cambio en las relaciones económicas entre los hombres vinculados a la producción, distribución y consumo de los bienes. En la medida que esto significa la sustitución de ciertas capas sociales, en función de los intereses de otras, tales medidas suponen un cambio en la estructura de poder.

LA CUENCA LECHERA DE MONTEVIDEO

1. Introducción.

Este trabajo intenta explicar los problemas de la producción y el consumo de la leche que se canaliza a través de Conaprole.

Para alcanzar una explicación científica es necesario profundizar el análisis, descubrir el contenido de los fenómenos, sin engañarse por sus manifestaciones exteriores; es necesario, por lo tanto, buscar por debajo de los aspectos de la producción material los hombres que se vinculan para producir, los intereses que genera su ubicación particular y los grupos de individuos con intereses comunes.

Entre los grupos, o más exactamente clases y capas sociales, que actúan en el sector, se encuentran los productores o empresarios, cuya función es la de combinar los recursos productivos. En este trabajo no se distinguen de los capitalistas (propietarios de los medios de producción utilizados) en la medida en que en la producción lechera esta diferenciación conceptual no tiene vigencia. En casi la unanimidad de los casos el productor lechero es simultáneamente empresario y capitalista, por lo que este doble papel en el proceso productivo no genera intereses distintos y contradictorios.

En cambio se manifestarían contradicciones entre los pequeños y los grandes productores. El ingreso de los pequeños productores depende en gran parte de su trabajo directo. La importancia que tiene para ellos la venta de leche "sobrante" determina su interés en una industrialización que les permita expandir la producción y tener mayores precios. Entra en competencia con los grandes empresarios por los medios de producción y la cuota, en desiguales condiciones, aunque de ello no esté frecuentemente conciente. Esto trae como consecuencia que sus intereses sean encontrados hasta cierto punto con el de los grandes empresarios.

Los terratenientes, propietarios de las tierras cedidas en arrendamiento para la explotación lechera, tendrían sus intereses particulares, vinculados a las rentas percibidas por la cesión del uso del suelo.

Podrían existir intereses encontrados entre los empresarios y los terratenientes (el 77 % de la tierra está explotada bajo arrendamiento) pero no se dan —o están muy atenuados— porque la situación consolidada permite que el pago de la renta sea transferido al precio al consumidor directamente.

Los trabajadores asalariados de los tambos necesitan salarios suficientes para obtener un nivel de vida decoroso y principalmente fuentes de trabajo. El análisis pormenorizado de las condiciones de trabajo de este sector del proletariado no se pudo realizar por insuficiencia de informaciones; sólo se incluyen aquí algunos aspectos particulares.

Frente a este complejo de fuerzas sociales que se genera en la actividad productiva, se encuentra la población consumidora. Sus intereses no son

resultado de su ubicación en la producción sino de su condición de destinatario del resultado de la misma. Su interés, que no tiene ninguna expresión orgánica, será satisfacer sus necesidades alimenticias a través del consumo de leche y derivados, por lo cual requiere precios bajos para estos productos.

Este conjunto de intereses contradictorios buscará canalizarse a través de distintas instituciones. En particular interesa estudiar dos fundamentales: Conaprole, encargada del proceso de industrialización y el Gobierno, que por medio de distintas acciones puede expresar los intereses de alguno o varios de los grupos sociales caracterizados.

La sociedad es más compleja que lo descrito; los grupos sociales caracterizados no son los únicos que tienen intereses en la producción lechera, los intereses y móviles de estos grupos son más amplios que los señalados, las instituciones a través de las cuales se expresan no son exclusivamente el Estado y Conaprole. Pero todo trabajo analítico debe necesariamente abstraer; la validez de las abstracciones realizadas se verificará en la práctica, por la capacidad del trabajo para explicar los verdaderos problemas de la producción lechera.

Importancia de la cuenca lechera en la economía del país. En 1963 la cuenca lechera de Montevideo entregó a la venta el 35 % de la producción nacional de leche (264 en 758 millones de litros de leche) (1). Fue el año de su máxima producción.

(1) Ver OPYPA-CIDE Agropecuario: Plan de Desarrollo Agropecuario, 1966.

La producción nacional de leche (1) es la rama de la actividad agropecuaria que más ha crecido en los últimos 30 años. Su participación en el total de la producción agropecuaria ha pasado de 6,9 % en el trienio 1935-37 a 17,3 % en el trienio 1962-64. La evolución ha sido constantemente creciente, siendo particularmente notable el desarrollo entre los trienios 1947-49 y el 1953-55 (87,4 % de crecimiento). Entre los trienios 1953-55 y 1962-64 el crecimiento fue menos rápido, pero igualmente constante (31,8 %) (1).

En el trienio 1962-64 la producción de leche se compara con la de lana (18,8 % del sector) y fue superior a la de cereales (13,7 % del sector).

2. Análisis de los indicadores de nivel tecnológico y posibilidades técnicas de la producción de leche.

El Uruguay posee muy buenas condiciones para la producción de leche, similares y en algunos aspectos superiores a las de países generalmente constante (31,8 %) (2). de su industria lechera.

La opinión de técnicos extranjeros que han trabajado en nuestro medio, y el nivel alcanzado por algunos establecimientos, corroboran esta afirmación.

(1) Como leche líquida y a precios al productor.

(2) Ver OPYPA-CIDE Agropecuario: Plan de Desarrollo Agropecuario, 1966.

Sin embargo los índices de rendimiento alcanzados en la cuenca que abastece Montevideo —la más importante y especializada del país— son claramente demostrativos de que se está muy lejos de alcanzar un aprovechamiento efectivo de tales

CUADRO Nº 1

ALGUNOS INDICADORES DE PRODUCCION
EN EL URUGUAY, HOLANDA Y NUEVA ZELANDIA

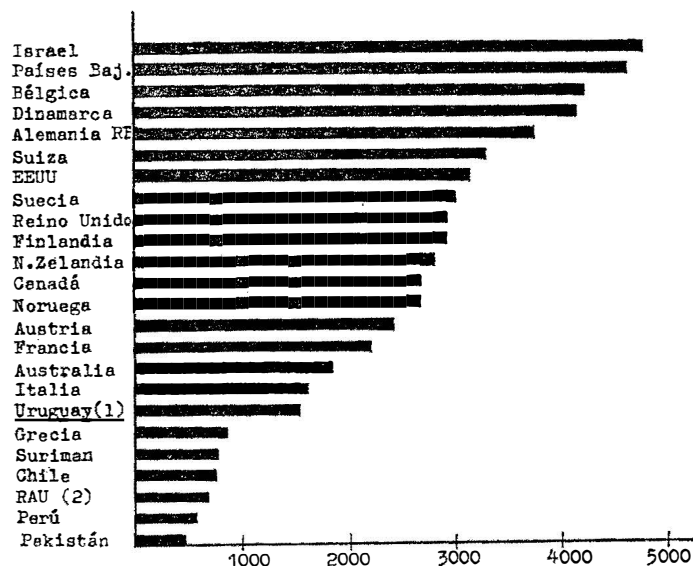
	Uruguay	Holanda	N. Zelandia
Producción por vaca (litros)	1.900	4.100	2.700
Producción por há. (litros) ..	760	5.500	3.000
Relación vaca en ordeño-vaca seca	1,5	4	3
Kg. de concentrado por vaca/ año	500	700	—
Kg. de concentrado por mil li- tros de producción	320	170	—

Recopilado por los autores.

condiciones naturales. Esto se pone en evidencia si se comparan algunos de esos índices con los logrados en dos países altamente especializados y con distintos sistemas de producción como Holanda y Nueva Zelandia (véase cuadro Nº 1) y, en general, si observamos la ubicación del Uruguay, con respecto a otros países, en cuanto a su rendimiento por vaca lechera (gráfico Nº 1).

GRÁFICO Nº 1

PROMEDIO DE LOS RENDIMIENTOS DE LECHE POR VACA LECHERA EN 1958-60 EN ALGUNOS PAISES. (1) PARA URUGUAY 1963. ES EL PROMEDIO POR VACA-MASA DE LA CUENCA DE CONAPROLE. EL DEL TOTAL DEL PAIS ES ALGO INFERIOR. (2) 1948-50.



Fuente: FAO.

CUADRO Nº 2

EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES
EN LA CUENCA DE CONAPROLE

Año	1936	1952	1961
Producción total (millones de litros) ..	36:	194:	230:
Area ocupada (miles de há.)	82.	270.	300.
Número de remitentes	696	1.927	2.011
Producción por vaca masa (litros)	1.680	1.584	1.533
Producción por há. (litros)	768	718	767
Producción por hombre ocupado (litros)	36.628	36.604	35.385

Fuente: Conaprole, "Plan de desarrollo industrial", 1962 (mimeografiado).

El aumento de la producción se ha logrado sólo en base a una expansión del área, permaneciendo incambiado el nivel de eficiencia (véase cuadro Nº 2). Se puede comparar nuestro estancamiento con el aumento logrado en otros países (ver cuadro Nº 3).

La situación que surge del cuadro Nº 1 puede ser mejor interpretada si se compara la composición media del stock lechero de la cuenca con una

CUADRO Nº 3

INCREMENTO DE LOS RENDIMIENTOS DE LECHE
POR VACA LECHERA DE 1934-38 A 1958-60

	Aumento del rendimiento	Rendimiento en 1958-60
Noruega	56 %	2.630
EE. UU.	56 %	3.043
Finlandia	52 %	2.897
Canadá	48 %	2.645
Alemania R. F.	33 %	3.300
Irlanda	25 %	2.200
Suecia	24 %	2.976
Países Bajos	23 %	4.193
Austria	20 %	2.405
Bélgica	18 %	3.760
Francia	18 %	2.198
Dinamarca	15 %	3.670
Reino Unido	15 %	2.907
Suiza	14 %	2.976
Australia	13 %	1.890
N. Zelandia	7 %	2.743
Uruguay (1)	Negativo	1.533

(1) 1961. Promedio de la cuenca de Conaprole.
Fuente: FAO.

composición teórica, aplicable a las condiciones del país a través de un manejo más adecuado del rodeo.

Se pone así de manifiesto el bajo porcentaje de animales en producción (31 %) como consecuencia del alto porcentaje de vacas secas y de animales de reemplazo (cuadro Nº 4).

Se puede asumir que el nivel genético de los rodeos lecheros es, en general, suficientemente alto

CUADRO Nº 4

ESTRUCTURA DE UN RODEO TEORICO
Y DEL DE LA CUENCA DE CONAPROLE

	Composición del rodeo en la cuenca (expresado en porcentaje)	Composición de un rodeo con parición a 2 ½ años
Vacas en ordeño	31	50
Vacas secas	18	10
	49	60
Vaquillonas de más de 1 año	32	22
Terneras de menos de 1 año	17	16
Toros	2	2
	51	40
Total	100	100

Fuente: Para la Cuenca: Facultad de Veterinaria, Encuesta 1961.
Composición teórica: los autores.

como para no considerarlo una causa importante de los bajos rendimientos por vaca.

Una alimentación inadecuada y un manejo deficiente del rodeo son sin duda la principal explicación biológica.

La baja producción por vaca masa es consecuencia del alto porcentaje de vacas secas y el bajo rendimiento de los animales en ordeño.

La principal causa del alto porcentaje de vacas secas es seguramente el largo intervalo entre dos pariciones.

Considerando la composición del stock en la Cuenca, se puede estimar que sólo un 75 % de

las vacas paren en un año, lo que define un intervalo interparto de dieciseis meses, de los cuales durante más de cinco las vacas permanecen secas. Con un manejo adecuado ese período seco no debe prolongarse más de dos meses y el intervalo interparto, un año o poco más.

La alimentación deficiente, especialmente en los momentos de crisis forrajera, es considerada el principal factor de esa baja eficiencia reproductiva, al no presentarse celos en las vacas y bajar, en general, el porcentaje de fertilidad.

La incidencia de algunas enfermedades infecciosas (vibriosis, trichonomiasis, brucelosis) y el desconocimiento por parte del productor del manejo más efectivo de los servicios, son los otros dos factores de importancia en determinar la baja fertilidad de nuestros rodeos lecheros.

Al señalar el bajo rendimiento de los animales en ordeño no debe perderse de vista que esto es así aun con el aporte de un volumen muy alto de concentrados, por ejemplo 300 gramos por litro de leche producido (1).

Si se dividen las necesidades nutritivas de los animales en necesidades de mantenimiento y de producción, a los actuales niveles de la Cuenca se observa que las correspondientes a producción son cubiertas en su casi totalidad por el suministro de concentrados, alcanzando el pastoreo a cubrir solamente los requerimientos de mantenimiento y un pequeño porcentaje de la producción.

De tal manera que los concentrados, en lugar de actuar como un suplemento necesario sólo para

lograr altas producciones, o suplir alguna deficiencia de la ración, está sustituyendo a la pradera, que debería ser la base de la producción láctea comercial del país.

Con buenas praderas y reservas de forraje, sin uso de concentrados, se han logrado en el país producciones que han duplicado los rendimientos medios (1).

Al analizar la baja producción por hectárea se suma, a los elementos ya considerados, el alto número de animales de reemplazo (más del 50 %).

Esto es consecuencia directa de la edad muy avanzada de la primera parición —39 meses— dado que por efecto de una mala crianza se llega al desarrollo adecuado para el entore recién a los 2 ½ años, mientras que con muy buena alimentación es posible alcanzar el peso necesario a los 15 meses, como sucede en los países anteriormente citados, aunque para Uruguay podría considerarse el entore a los 20 meses como una meta accesible.

Sin embargo, la crianza de la ternera, especialmente después del destete, es muy descuidada por el tambero, que no viendo en ella un animal productor la destina a las peores pasturas, precisamente las menos adecuadas para un animal joven.

Considerando la edad a que alcanza la vaquillona el peso de entore, podemos estimar que el nivel promedio de alimentación en el Uruguay no llega al 50 % de las normas usadas en Europa y EE.UU.

No sólo se logra un entore tardío, sino que las vaquillonas llegan en *mal estado a la parición*.

(1) Comisión Honoraria de la Leche: extraído del Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

(1) Van Veltzen: Repartido mimeografiado. Estanzuela.

Es sabido que el nivel de alimentación previo al parto tiene efecto sobre la producción en el total de la lactancia, y en el caso de la vaquillona de primera cría ese efecto persiste en lactancias siguientes, a la vez que se suma el efecto de la baja nutrición en los períodos prepartos posteriores.

La crianza de la ternera en sus primeros meses de vida se realiza en la mayoría de los casos a un costo muy alto, sin lograr un desarrollo comparativamente bueno. Se puede estimar que el período en que reciben leche varía de 20 semanas, cuando se practica cría artificial, a 7-8 meses cuando se crían con la madre. En ambos casos es muy alto el consumo de leche, especialmente en el segundo, al cual pueden aplicarse datos obtenidos en Argentina para formas similares de cría donde se midió un consumo medio de 560 litros (1).

Experiencias en nuestro país demuestran que puede lograrse un buen desarrollo de los terneros con cantidades apreciablemente menores de leche —280 litros—, pastoreando praderas de buena calidad y destetando a las 12 semanas (2).

Otro aspecto a considerar es el porcentaje de reemplazo que en nuestro caso es muy alto, estimándose alrededor de 30 %, o sea que las vacas tienen en promedio 3 lactancias, cuando en un tambo bien manejado se puede esperar un promedio de 5 lactancias, o sea un porcentaje anual de reemplazo de 20 %, logrando un mayor aprovechamiento

de la vida útil del animal. En las deficiencias en alimentación, manejo y sanidad se deben encontrar las causas de este alto porcentaje de reemplazos en la Cuenca de Conaprole.

En resumen, se puede concluir que un permanente déficit en la alimentación es, desde el punto de vista biológico, el principal freno para el desarrollo de una producción que se caracteriza precisamente por su eficiente capacidad de transformar los forrajes en alimento humano.

Los actuales niveles de productividad podrían ser fácilmente superados en condiciones económicas aumentando el bajísimo porcentaje de praderas artificiales y aplicando técnicas de conservación de forrajes que, como en el caso del ensilado, están escasamente difundidas. Esto permitiría incluso la eliminación o reducción en grado considerable del suministro de concentrados, con los cuales el productor intenta suplir en parte ese déficit forrajero, con el consiguiente perjuicio económico.

Con un buen nivel de alimentación es posible un manejo más racional del rodeo, adelantando la edad de entore y acortando el intervalo interparto, con lo cual aumenta la vida productiva de la vaca.

La aplicación parcial de una técnica irá acompañada de un aumento de producción en tanto el empresario conozca los demás elementos de manejo que permitan hacer un uso eficiente de ella.

El aumento en la provisión de pasturas tendrá efecto realmente sólo si paralelamente se consideran los demás aspectos que intervienen en el proceso productivo, como organización del rodeo, sanidad, etc.

(1) Telechea, Héctor: INTA, Rep. Argentina.

(2) Van Veltzen, C. J.: Estanzuela y Estación Experimental Dr. Mario Cassinoni, Paysandú.

3. Los empresarios lecheros y los terratenientes.

3.1. Análisis de la técnica y la productividad actual.

La teoría económica convencional considera que en la producción confluyen diversos factores —tierra, trabajo y capital—, los que se remuneran de acuerdo a los servicios que prestan a los efectos de la producción. El análisis de la estructura de insumos, de acuerdo a esta teoría, permitirá determinar las combinaciones de factores efectuados por los empresarios a los efectos de la producción de leche en la Cuenca. Las proporciones con que las retribuciones a cada uno de los factores participan en el total de insumos, ponen de manifiesto las diferentes productividades globales o parciales, medidas éstas a través de la relación entre el producto y el conjunto o uno solo de los insumos que intervienen en el proceso productivo respectivamente.

Las diferencias en la técnica estarían dadas en esencia porque los empresarios, asumiendo un comportamiento racional, persiguiendo los mayores beneficios, tienden a sustituir los factores más caros por aquellos más baratos, considerando que éstos tienen un precio definido por el mercado. Así, por ejemplo, cuando el precio de la tierra sube en relación a la remuneración del trabajo y del capital, la empresa tendería a sustituir tierra por trabajo y capital, intensificando la producción, que es lo que sucede en las tierras que rodean a los grandes centros consumidores. La intensificación puede darse en el mismo rubro, o cambiando los rubros.

Pero existen factores que distorsionan este modelo y determinan la técnica empleada.

Cuando la empresa tiene una extensión muy grande, la intensificación supone una complejidad de organización que descarta la posibilidad de concretarse, por lo cual la intensidad de trabajo o capital posiblemente sea baja independientemente del mercado de factores. Por otra parte, estando dadas ciertas condiciones (acceso al poder de los grupos de terratenientes y grandes empresarios, de manera que el mecanismo asegure ganancias sin aumentos de la productividad), los incrementos en la producción se resolverían por un incremento en las áreas trabajadas e incluso de aquellas formas de capital que simplemente sustituyen trabajo, pero que no incrementan la productividad de la tierra; es lo que caracteriza a la explotación como latifundio, en el sentido económico.

Por otro lado, la empresa pequeña, débil financieramente, no es capaz de alcanzar una dinámica de adaptación a las oscilaciones del mercado y por lo tanto tiene poco acceso a la tierra y al capital, por lo cual emplea más trabajo en relación a dichos factores. Además, la tierra que constituye el recurso escaso, es al mismo tiempo el recurso menos móvil ya que no siempre es posible el incremento del área en la cantidad y ubicación que requeriría para alcanzar la combinación óptima de recursos.

Otro factor a considerar es la relación jurídica del empresario con la tierra. Cuando se trabaja en formas precarias de tenencia el empresario no está dispuesto a invertir en mejoras fundiarias ya que, en la eventualidad de tener que dejar el campo, éstas podrán no estar amortizadas y no serle retribuidas justamente por el propietario con lo cual se puede alterar la combinación de factores que cabría esperar, dado el mercado de factores.

Este análisis permitirá explicar la técnica en su contexto histórico, vale decir, como resultado de ciertas relaciones de producción en un período dado y, finalmente, enjuiciarlas desde el punto de vista del interés social.

Tecnología empleada en la cuenca lechera, analizada por tamaño del predio. Es posible obtener un indicador adecuado de la combinación de factores empleada en la producción lechera considerando la participación en el total de insumos de las retribuciones pagadas, o asignadas, por el servicio de cada uno de los factores. O sea, que es posible obtener una estimación de la función de producción de la leche si se considera la proporción del valor de la producción que se destina al pago de los factores y de los gastos de explotación. De esta forma se llega a determinar el ingreso que perciben aquellos grupos sociales que tienen la propiedad de los recursos de la producción (la renta retribuye al terrateniente, el interés al capitalista, el salario al trabajador del tambo y las utilidades o beneficios al empresario).

Una vez que se comprobó que las diferentes formas de tenencia no afectan la función de producción (1) se pasó a analizar la incidencia del tamaño. Para ello se agruparon los predios de la muestra, en que fue realizada la encuesta de la Facultad de Veterinaria (setiembre 1960 - agosto

1961), en cinco estratos de tamaño definidos por ciertos límites de la suma del capital más el valor de la tierra.

Considerando la participación de la retribución a cada uno de los factores, los gastos (insumos intermedios) y la amortización de la maquinaria en el total de insumos de la producción, es posible analizar las diferencias en la técnica en los distintos tamaños.

Se pueden anotar las siguientes características en cuanto a las diferencias de la estructura de las remuneraciones por estrato (ver cuadro N° 11):

1) La importancia relativa de la renta crece sensiblemente al aumentar el tamaño.

2) Similar tendencia denotan los intereses aunque con menor intensidad y sólo con respecto a los dos primeros estratos.

3) La participación de la remuneración al trabajo decrece significativamente al aumentar el volumen de las empresas.

4) La importancia relativa de la amortización del capital (1) no da diferencias apreciables entre los estratos salvo en el primero, en que es considerablemente más baja que en el resto.

5) En relación a la importancia de los gastos de explotación totales por estrato no hay tendencia definida y las diferencias son relativamente pequeñas. Las categoría 4 tendría gastos corrientes menores al resto.

De esto se concluye que hay importantes diferencias en la técnica empleada por las empresas

(1) E. Magliano: "Estructura real 1961 y evolución de valores de insumos en tambos remitentes a Conaprole en el período 1950-1960", 1963, pág. 7.

(1) No se consideró amortización del ganado, discrepando en ese sentido con el criterio usado por las encuestas realizadas en 1958 y 1961.

cuando varía el tamaño, de acuerdo a la definición ya mencionada de variaciones en la técnica.

La diferencia más notable es que, *a medida que crece el tamaño de los predios, se opera una importante sustitución de trabajo por tierra y por capital* en los tres estratos de mayor tamaño con respecto a los dos menores.

Tierra y trabajo. Esta sustitución de factores se opera en los predios pequeños por el uso de técnicas ahorradoras de tierra, como lo demuestra la mayor proporción de área cultivada dedicada a fo-

CUADRO N° 5

CARACTERISTICAS DE LOS ESTRATOS

Promedios por estratos

Estrato en miles de pesos de 1961	Há./ predio	Número de trabajadores/ predio	Remisión por predio litros/día
1) Hasta 100	34	2,1	114
2) De 100-250	71	3,0	185
3) De 250-750	174	5,3	465
4) De 750-1.250	426	11,5	897
5) Más de 1.250	981	18,2	2.070
Total	189	5,3	448

Fuente: Magliano. E., op. citada (1), elaborado en base a la encuesta de 1961.

(1) E. Magliano: "Estructura real 1961 y evolución de valores de insumos en tambos remitentes a Conaprole en el período 1950-1960", 1963, pág. 7.

CUADRO N° 6

ESTRUCTURA DE INSUMOS

En porcentaje

Estrato	Renta	Intereses	Salarios y otros	Amorti- zación	Gastos	Total
1	5,6	7,9	38,9	4,8	42,8	100
2	9,7	10,7	31,7	6,3	41,6	100
3	12,2	11,6	26,3	6,7	43,4	100
4	15,4	11,9	27,4	6,3	39,0	100
5	15,6	11,4	20,9	6,7	45,4	100
Total	13,1	11,2	26,3	6,4	42,9	100

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de E. Magliano, op. citada.

rrajeras (cuadro N° 8) y un uso más intensivo de la fuerza de trabajo (cuadro N° 6). Esto es explicable ya que los predios chicos, en general, disponen de una cantidad fija de mano de obra familiar que, como factor fijo, debe ser ocupada lo más eficientemente posible dentro de las limitaciones que le impone la tierra y el capital que dispone. Dado que disponen de poca tierra, ésta se manifiesta como el recurso más escaso cuya productividad parcial debe maximizarse importando menos la productividad obtenida por persona ocupada. Aun así es posible detectar que la subutilización de la tierra en los predios más pequeños es alta (ver E. Magliano, op. cit.).

Al aumentar el tamaño la mano de obra familiar ya no es suficiente y, entonces, se adapta su volumen a las necesidades; al mismo tiempo la

tierra no es un recurso tan escaso (la empresa puede obtener más tierra) y la necesidad de maximizar su productividad parcial ya no es el objetivo de la empresa.

Esto, por lo tanto, conduce a un aumento del producto por trabajador y una disminución del producto por hectárea al aumentar el tamaño de las empresas productoras (cuadros Nos. 6 y 7).

El efecto de esta situación es que, al aumentar el tamaño, sube la participación de la retribución a la tierra en el producto total, la cual es obtenida por los terratenientes, y disminuye la de los trabajadores determinando menores oportunidades de empleo. Más del 70 % del área destinada a la producción de leche es arrendada y un 15,4 % corresponde a propietarios-arrendatarios (1), o sea, que las rentas de más de las tres cuartas partes de las tierras destinadas a producción lechera van a retribuir a propietarios de la tierra.

Capital y trabajo. En menor magnitud que para el caso de la tierra se observa una creciente sustitución de trabajo por capital, al aumentar la magnitud de los predios. O sea, que las explotaciones mayores efectúan inversiones que son ahorradoras de mano de obra. Los predios chicos no lo hacen por varias razones: la mano de obra no es el recurso esencialmente escaso; no podrán utilizar eficientemente una máquina dada la pequeña extensión y, finalmente, tendrán dificultades financieras para adquirir maquinaria. En los predios grandes,

(1) Conaprole: Plan de Desarrollo Industrial, Montevideo, 1962, mim.

CUADRO Nº 7
PRODUCCION DE LECHE
POR HECTAREA Y POR TRABAJADOR.
VALOR DE PRODUCCION-CAPITAL
Y SUPERFICIE POR TRABAJADOR

Promedios por estrato

Estrato	Litros año/há.	Litros año por trabajador	Valor prod. anual capital $\times 100$	Há./ traba- jador
1	1.205	19.161	70,8	16
2	949	23.356	52,2	24
3	976	32.492	48,6	33
4	768	28.655	44,3	37
5	770	41.805	49,6	54
Total	864	31.200	49,5	36

Fuente: E. Magliano, op. citada.

con menores problemas financieros y más fácil acceso al crédito, tienen la posibilidad de hacer un uso eficiente de la maquinaria. Donde la mano de obra debe ser contratada es posible encarar la sustitución de la fuerza de trabajo por maquinaria (incrementando así la productividad media en términos del personal contratado) y al mismo tiempo disminuir el número de asalariados simplificando la organización y manejo de la empresa. Hay una tendencia al aumento del capital por persona al aumentar el tamaño (cuadro Nº 8).

En el estrato 3 se observa una desproporción, que conduce a pensar que el uso que es posible dar

a la maquinaria no sea el más eficiente por el pequeño volumen de esos predios. En el estrato 1 el capital por hectárea alcanza cifras muy bajas y se limitan a aquellos implementos indispensables. Esto contribuye, entonces, a que la relación producto-mano de obra aumente paralelamente al tamaño, mientras que la relación producto-capital decrece sostenidamente (cuadro N° 7).

CUADRO N° 8

ALGUNOS INDICADORES DE CAPITALIZACION

En pesos de 1961

Estrato	Valor maquinaria por persona ocupada	Valor maquinaria agrícola por persona	Valor maquinaria de tambo por vaca ordeñe
1	3.650	1.380	15
2	7.670	5.240	42
3	10.770	6.090	69
4	7.480	4.140	60
5	10.360	6.440	63

Fuente: E. Magliano, op. citada.

Consecuentemente el uso de técnicas que emplean más intensamente capital, ahorrador de fuerza de trabajo, conduce a una creciente participación de la retribución al capital, que es obtenida por los capitalistas y que sustituye a los asalariados, desplazando a éstos de la actividad.

En resumen, al aumentar el tamaño de las empresas son empleadas técnicas que ahorran mano de obra, y por lo tanto salarios, aumentando la relación producto-mano de obra aunque no se transfiere a los trabajadores. Aumenta, en cambio, la participación del capital y la tierra, disminuyendo la productividad parcial de estos factores, con lo cual los terratenientes y capitalistas obtienen crecientes beneficios provenientes de la población consumidora. Debido a que los precios se fijan a partir de costos que toman en cuenta una estructura de insumos extremadamente ineficiente, incluyendo importantes beneficios, intereses y arrendamientos, se le asegura a estos grupos la adaptación semestral de sus ingresos.

CUADRO N° 9

ALGUNOS INDICADORES
DE ALIMENTACION DEL GANADO

Estrato	Superficie con cultivos forrajeros sobre el total en %	Vacunos por há. en cabezas	Costo de concentrados por litro en pesos de 1961
1	38,9	1,20	0,22
2	30,0	0,99	0,19
3	29,2	0,99	0,19
4	28,8	0,80	0,19
5	20,0	0,74	0,21
Total	26,5	0,87	0,20

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de E. Magliano, op. citada.

Gastos. No existen diferencias importantes en la participación de los gastos en la función de producción de los distintos estratos. Tampoco existen diferencias apreciables en la proporción en que la alimentación y los fletes contribuyen al total de gastos.

Esto podría parecer contradictorio con el hecho de que la proporción de área destinada a cultivo forrajero decrece con el mayor tamaño. La dotación animal es bastante mayor en los predios más chicos, lo que explicaría la situación, o sea, los predios chicos proporcionan la misma relación de forraje verde y concentrados al ganado, pero en el forraje verde tienen mayor importancia las pasturas anuales que los pastos naturales. Esto les permite mantener una mayor dotación y por lo tanto aumentar la producción por unidad de área (cuadro N° 7). Si se consideran los gastos de alimentación por litro producido se observa que los estratos extremos tienen mayores gastos que los intermedios, aunque las diferencias en conjunto parecen pequeñas.

La productividad global por estrato y su interpretación. Hasta ahora se han analizado las características de la combinación de servicios productivos y las productividades parciales de los factores para los distintos estratos de tamaño. Interesa ahora analizar las variaciones entre la productividad global de las empresas. Para ello se analiza en cada estrato la relación entre la utilidad líquida (que en realidad incluye además los impuestos directos, los que carecieron de significación, por lo menos hasta 1964) y el valor de la producción total:

CUADRO N° 10
UTILIDAD LIQUIDA
O BENEFICIO PURO DEL PRODUCTOR
POR ESTRATO

Estrato	100 × $\frac{\text{Utilidad líquida}}{\text{Valor de producción}}$
1	13,6
2	15,3
3	18,1
4	8,2
5	18,3
Total	16,1

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de E. Magliano, op. cit.

$$\frac{\text{Utilidad líquida}}{\text{Producción}} \times 100 =$$

$$\frac{\text{Producción} - (\text{intereses} + \text{renta} + \text{salarios} + \text{amortizaciones} + \text{gastos de explotación})}{\text{Producción}} \times 100$$

La proporción de la utilidad líquida en el producto obtenido tiende a aumentar con el tamaño, salvo en el cuarto estrato en que es significativamente menor (cuadro N° 10).

Esto lleva a concluir que, a pesar de que los predios emplean combinaciones de factores bastante diferentes en los distintos estratos, llegan a obtener una productividad global que no difiere demasiado entre los tamaños y tiende a ser algo mayor en los tamaños mayores.

Sumando las retribuciones al capital, a la tierra y la utilidad líquida por estrato, o sea, la parte del ingreso que obtienen los capitalistas y terratenientes, se observa que va desde un 25 % en los estratos inferiores a 40 % en el superior. En cambio, los salarios descienden de 34 a 17 % para esos extremos (cuadro N° 11).

Toda esta disminución de la participación del salario en los predios grandes tiene como destinatario a un grupo social económicamente poderoso que, a menudo, no participa en ninguna forma de producción. En volúmenes físicos por predio estas magnitudes son mucho más significativas. Si se toman las categorías extremas, mientras el producto se multiplica por algo menos que 16, la suma de las retribuciones a la tierra, capital y la utilidad líquida se multiplica por más de 25 y los salarios sólo por algo más de 8.

Una idea de la magnitud de los ingresos que absorben la renta, los intereses y la utilidad líquida de los productores más grandes, lo da su traducción al equivalente en litros de leche, al precio del litro cuota (en el año de la encuesta era de \$ 0,865). La encuesta da como equivalente 293.791 litros de leche por predio y por año. Actualizando el precio se obtiene un orden de magnitud de los enormes ingresos de terratenientes y capitalistas en la cuenca lechera.

Los empresarios mayores adoptan una técnica en la que sustituyen mano de obra por tierra y capital, con un limitado aumento de la productividad global (medida por la fórmula expresada). La relación utilidades más intereses sobre capital (excepto mejoras) es similar (ver cuadro N° 12).

Logran así mantener el nivel de esta relación con menor personal, pero sin contribuir mayormente al aumento de la productividad.

La gran empresa, dada sus mejores posibilidades financieras, de utilización de equipos, mano de obra y demás recursos, está en mejores condiciones que el pequeño empresario para lograr altos índices de productividad. Lo que resulta extraño es como la diferencia en los costos es tan pequeña y no existe para la relación utilidades más intereses sobre capital.

CUADRO N° 11

DESTINO DEL VALOR
DE LA PRODUCCION DE LECHE EN LA CUENCA
PARA EL PROMEDIO DEL ESTRATO EN LA MUESTRA

En pesos de 1961

Estrato	Renta + intereses + utilidades		Salarios (reales más fictos)		Insumos in- termedios + amortización		Valor de producción	
	\$/predio	%	\$/predio	%	\$/predio	%	\$/predio	%
1	9.980	25,2	13.307	33,6	16.320	41,1	39.605	100
2	19.774	32,6	16.294	26,8	24.622	40,6	60.691	100
3	54.001	37,6	31.041	21,5	59.031	40,9	144.040	100
4	89.218	33,2	66.434	25,0	109.834	41,3	265.405	100
5	254.129*	40,2	107.391	17,1	267.708	42,6	629.232	100
Promedio	50.736	36,5	30.667	22,1	57.487	41,4	139.007	100

* A los precios del litro de leche cuota del año 1961 (\$ 0,865) equivale a 293.800 lt. lo cual, valorizado a los precios que se consideran en este momento, puede dar una idea de la magnitud real de esta cifra.

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de E. Magliano, op. cit.

CUADRO Nº 12
UTILIDAD LIQUIDA
MAS INTERESES EN RELACION AL CAPITAL

En miles de pesos de 1961

Estrato 2.	Utilidad líquida más intereses (1)	Capital (2)	Relación (3) = (1)/(2) × 100
1	234	1.621	14,4
2	946	7.444	12,7
3	1.904	14.227	13,4
4	723	8.401	8,6
5	2.088	15.236	13,7
Total ...	6.895	46.928	14,7

Fuente: Elaborado por los autores en base a E. Magliano, op. cit.

3.2. Las relaciones de producción existentes y los objetivos sociales.

En los apartados anteriores se hizo primeramente un análisis de algunos parámetros de la producción lechera de la cuenca y su interpretación, especialmente desde un punto de vista biológico. Luego se analizaron las diferencias en la técnica entre los distintos estratos y la productividad, explicando ambos en el contexto de las relaciones de producción existentes.

En el presente capítulo se enjuician estas relaciones de producción confrontando los resultados obtenidos con los que deberían esperarse de tener un objetivo social. En el transcurso de él se de-

muestra la contradicción entre ambos, inherente a la que existe entre los grupos sociales minoritarios que se benefician de la actual estructura productiva y las capas más amplias vinculadas a la producción y al consumo.

Los principales objetivos de esta actividad productiva deberían ser el suministrar leche y productos lácteos a los consumidores en las mejores condiciones de precio, higiene, etc., y contribuir a las exportaciones. Esa producción se debería obtener en las condiciones técnicas más adecuadas, consonantes con la plena y óptima utilización de los recursos disponibles socialmente en el Uruguay. Además, como el sector primario tiene una importancia fundamental desde múltiples puntos de vista la premisa anterior resulta fundamental.

La producción de leche se expandió, pero a condición de la existencia de altos precios, cuando se hubiese requerido que éstos fueran decreciendo. Por lo tanto su contribución al consumidor fue limitada.

3.2.1. La combinación de recursos.

El capital es un recurso escaso cuya productividad debe tender a elevarse. La tierra es un recurso limitado a un área dada sin posibilidad de ampliación. La mano de obra, en cambio, es un recurso relativamente abundante en el momento actual, dado que existe un cierto volumen de desocupados rurales. La subocupación es importante y los sectores urbanos no son capaces de proporcionar alternativas de empleo productivas.

Por lo tanto, mirado desde el punto de vista de la comunidad y en líneas generales, el sector debiera tender a maximizar la productividad por unidad de superficie, efectuar aquellas inversiones que aumentaren la relación producto-capital, incrementar el empleo y alcanzar una adecuada distribución de los ingresos obtenidos en la actividad entre *aquellos que participan realmente en la producción*, tanto como objetivo de justicia social y como instrumento para dinamizar y ampliar el mercado de los productos manufacturados de origen agrícola y no agrícola.

En la actualidad, bajo el sistema de propiedad privada de los recursos naturales y del capital, la administración y manejo de la tierra es llevada a cabo por unos pocos y su objetivo particular es obtener los máximos ingresos para sí mismos, objetivo que no es coherente con la proposición anterior de que un recurso natural, como tal, es un bien de la sociedad y su uso debe llevar implícita una finalidad social.

El crecimiento de la producción agrícola en el Uruguay se ha operado en base al aumento de rubros que proporcionan un mayor producto por unidad de área, desplazando a otros más extensivos, pero sin haber mejorado la técnica. Esto mismo ha sucedido en la producción lechera, que ha crecido por simple extensión territorial manteniendo la técnica. Así tenemos que el área ocupada por la cuenca que provee a Conaprole ha aumentado proporcionalmente al aumento de la producción (ver cuadro Nº 2) ya que la producción por hectárea se ha mantenido o aun bajado dentro del período.

Se mantiene asimismo la relación producción por hombre ocupado y por vaca masa, lo que de-

muestra que se mantiene la estructura de combinación de los factores y técnicas que usan poca mano de obra y mucha tierra.

Aquí se anota el distanciamiento entre los objetivos sociales y privados para el uso de los recursos productivos.

La técnica utilizada por los empresarios mayores determina que sea precisamente la más contradictoria con los intereses sociales: el desplazamiento de mano de obra, que no encuentra ocupación alternativa, para utilizar tierra y capital, en parte importado (así como lo necesario para su funcionamiento y mantenimiento). Es decir, usó de los factores más escasos; en cambio, no fue un factor de empleo de trabajo al nivel de lo requerido por el interés social porque redujo la dinámica en el empleo, no sólo por la utilización de una técnica ahorradora de mano de obra en los grandes tambos sino, además, por el estancamiento de la producción (desde 1952).

Para aumentar las ganancias estos empresarios optaron por utilizar más tierra y algo más de capital (ahorrador de trabajo), y concentrar la cuota, mientras que la sociedad requería fundamentalmente un incremento de la producción por hectárea y por hombre.

Esto fue explicable desde la óptica del empresario, el cual tiende a emplear la combinación de recursos más barata.

En las condiciones de la Cuenca la tierra es el factor cuyo precio ha evolucionado, hasta ahora, más lentamente (1) por lo cual, si el incremento

(1) E. Magliano. Op. cit., pág. 140.

del producto es proporcional al aumento del área y el precio del producto crece más que el de la tierra, a los medianos y grandes productores, que cuentan con suficientes recursos financieros, les es más conveniente la expansión territorial.

El pequeño productor, en cambio, ve limitada su capacidad de adaptación por la debilidad crónica de su empresa.

Al precio de la tierra contribuyen diversos factores, económicos y de otro tipo.

Se puede explicar el relativamente bajo precio de la tierra, respecto a los demás factores, por el hecho de que los productores, en muchos casos, no han tenido acceso a las nuevas tecnologías y en otros se han mostrado impermeables por falta de interés o problemas de tenencia. Así, una técnica que contribuya a una mayor productividad conduciría también a un mayor beneficio por unidad de área. Esto puede traer como resultado la presión de los terratenientes (amparados en su poder como propietarios de la tierra y en la precariedad de los arriendos) por una mayor participación de la renta en la distribución de los ingresos. Subiría así el precio de la tierra y el empresario, usando más mano de obra y más capital en relación a la tierra, puede encontrarse al final con más riesgos y con las mismas ganancias.

El área dedicada a la actividad agropecuaria bajo una forma precaria de tenencia es elevada, pero en las tierras destinadas a la producción lechera, estos índices son más elevados aún.

Bajo estas condiciones no existirán estímulos para la adopción, por parte de los empresarios, de sistemas de producción que requieran inversiones

fundiarias ahorradoras de tierra, lo que exigiría siembra de pasturas permanentes, fertilización, subdivisiones, aguadas, etc.

Es obvio que, a menos que se hagan cambios en la estructura de la cuenca, la eficiencia en la producción no cambiará.

La tenencia. La estructura de la tenencia en la cuenca muestra en forma evidente que el sistema más común es el arrendamiento, tipo de tenencia que cubre el 77 % de la superficie destinada a producción lechera y que corresponde al 70 % del total de tambos (ver cuadro Nº 13).

Sería de interés detectar las causas que han determinado esta estructura de tenencia. Es posible suponer que existe una gran movilidad de los productores, lo que explicaría en parte el que haya oferta de tambos ya instalados. Pero no existen hechos concretos que permitan plantear otros supuestos.

Según el estudio del contador E. Magliano las formas de tenencia no han incidido significativamente en la eficiencia de la producción, pudiéndose notar que no existen diferencias fundamentales en la inversión, el uso de insumos y la producción de leche entre los distintos estratos (1). Limitan, en cambio, las posibilidades de expansión de las técnicas que pueden conducir a una disminución de los costos en la medida que condicionan las inversiones en mejoras imprescindibles para la adopción de esas técnicas.

(1) E. Magliano. Op. cit., cuadro II, págs. 115-116.

CUADRO Nº 13

CLASIFICACION DE LOS PRODUCTORES POR TENENCIA
REFERIDA AL NUMERO Y AREA
DE LOS ESTABLECIMIENTOS

En %

	Al número	Al área
Propietarios	10	7,3
Parciales prop. y arrend.	20	15,4
Arrendatarios	70	77,3

Fuente: Conaprole, Plan de Desarrollo Industrial. Cuadro Nº 16, pág. 25, 1962.

CUADRO Nº 14

DISTRIBUCION DE LOS TAMBOS
INCLUIDOS EN LA MUESTRA SEGUN TENENCIA (1)

Tenencia	Número	(%)	Superficie total (há.)	(%)	Superficie media (há.)
Propiedad (2)	36	22	4.614	15	128
Propietario-Arend. (3) ...	27	16	6.899	22	255
Propietario-Arend. (4) ...	24	14	3.941	12	164
Arrendatarios (5)	80	48	16.189	51	202

Fuente: Magliano, E., op. cit.

- (1) Se refiere a la muestra tomada en la Cuenca en 1958/59.
 (2) Propietarios y propietarios-arrendatarios hasta con un 20 % de la superficie total en arriendo.
 (3) Propietarios-arrendatarios con un 20 % a un 60 % de la superficie total en arriendo.
 (4) Propietarios-arrendatarios con más del 60 % de la superficie total en arriendo.
 (5) Totalmente en arrendamiento.

3.2.2. El problema del conocimiento técnico.

No han existido instituciones de investigación capaces de detectar problemas y aportar soluciones que se correspondan con los objetivos de la sociedad. Tal aporte ha quedado librado a la observación y análisis empírico por parte de algunos productores y/o técnicos, o por la adaptación de algunos aspectos, muchas veces sólo parciales, de soluciones manejadas en otros países, que a menudo obedecían a causas distintas a las de este país. Aun estas soluciones han sido aplicadas en pequeñísima escala, muchas veces elaboradas al nivel de "hobbies" o de simples "vitricas" comerciales, con lo cual el estancamiento persiste. Puede considerarse como una grave negligencia que, a más de 30 años de haberse establecido una cooperativa de productores de leche que mantiene el monopolio del abastecimiento de leche líquida de Montevideo, no se haya creado por parte de ésta, ni haya promovido seriamente a nivel del Gobierno, un instituto de investigación y extensión dedicado a resolver y divulgar las soluciones de los problemas de la producción ineficiente que se arrastran desde su nacimiento.

Así en la actualidad Conaprole tiene sólo dos Ingenieros Agrónomos con funciones de extensionistas para toda la cuenca de más de 2.000 productores, tarea que obviamente sobrepasa las posibilidades de los dos técnicos: y esto tampoco es una circunstancia aleatoria.

El desarrollo tecnológico lleva a una mayor complejidad de la empresa, incompatible con la actual capacidad empresarial y las alternativas de ocio y esfuerzo que el empresario y el latifundista desean para su tiempo.

Además, tienen poder para actuar como grupo a nivel político y asegurarse así precios que posibilitan mantener la actual e ineficiente estructura productiva y los elevados beneficios sin necesidad de esforzarse por mejores técnicas. Esto es particularmente claro en la producción de leche en la que los precios, ajustados semestralmente, actúan como seguro contra la inflación. Al mismo tiempo, la política económica afecta cada vez más severamente al consumidor y, al hacer descender el consumo, incide, a su vez, sobre los productores pequeños y medianos y agudiza las contradicciones del proceso, a tal punto que el Gobierno ha tenido que participar para atenuar eventualmente la situación ya sea con subsidios u otro tipo de solución transitoria.

Por lo tanto, los instrumentos políticos coherentes con los intereses de la actual estructura de poder no han de aportar soluciones disyuntivas, ya que tenderán solamente a amortiguar las consecuencias pero nunca podrán afrontar las causas, radicadas en la esencia del sistema, que niega la aplicación del avance técnico.

3.2.3. *Distribución del ingreso.*

La información existente respecto a la distribución del ingreso generado por la producción de leche en la cuenca es insuficiente, pero permite determinar los principales problemas. No se pretende un estudio exhaustivo sino solamente poner en evidencia, en grandes líneas, la actual distribución del ingreso y sus determinantes básicas.

Para ello se analizó primeramente la distribución del ingreso entre los grupos sociales, de acuerdo a su posición en relación a los medios de

producción, para luego relacionarla con la concentración de la cuota, el capital y la tierra. No fue posible analizar el problema del nivel de vida, el que se debe vincular a las actuales relaciones de producción, por no existir información al respecto (1).

Se analizará la distribución del ingreso primero entre los grupos sociales y luego dentro de ellos. Esto permitirá conocer qué parte del ingreso de los consumidores se transfiere a cada grupo y cómo se distribuye entre las personas.

Para hacer este análisis se han tenido que considerar una serie de supuestos:

a) Los asalariados recibirían el salario legal en todos los casos (ya que así se calculó el salario en la encuesta de la Facultad de Veterinaria).

b) La encuesta calculó el arriendo de acuerdo a la renta de los contratos en ese año.

Debido a que existen evidencias de que no se cumple en todos los casos con el laudo y que la renta promedio es inferior a la de los nuevos contratos, se deduce que las estimaciones que se presentaron sobreestiman el ingreso de los asalariados y terratenientes mientras que subestiman la de los empresarios, especialmente de los mayores, los que usan técnicas con alto insumo de tierra y tienen mayor proporción de asalariados.

c) No se consideró el posible pago de intereses de los empresarios a intermediarios financieros. Se debe tener en cuenta que parte del financiamiento del circulante se hace a través de

(1) Para un análisis del problema al nivel del conjunto del sector agropecuario, véase Cleh-Cinem: "El Uruguay Rural", Montevideo, 1964.

Conaprole. Además, al ser un tipo de empresa que produce diariamente, el problema es más limitado. Las principales mejoras son realizadas por los propietarios de la tierra, y éstos son sólo el 20 % de los empresarios. Finalmente, una parte de las inversiones se financian a través de bancos estatales, particularmente el Banco de la República, a muy bajos intereses. Dado el aumento de los precios en términos monetarios ésta es una vía de capitalización a bajo costo. Se podría expresar esto diciendo que el precio que paga el empresario por los bienes de producción financiados con crédito oficial es muy inferior al de mercado (1).

Este es un mecanismo para aumentar el ingreso de los empresarios, que las estimaciones aquí realizadas no tienen en cuenta. No existe, por lo demás, información al respecto. Se conoce que el Banco de la República tiene fórmulas especiales de crédito para la lechería (2), además de los generales. El crédito en estas condiciones beneficia a quienes tienen mayor patrimonio, por la garantía (3) requerida, posibilidades de presentación de

- (1) Considerando un empresario que reciba un crédito de \$ 100.000 a un plazo de cuatro años y con un interés y otros gastos de 10 % anual, en un período con una inflación promedio de 70 % por año el monto realmente pago, en términos de valor del dinero hoy en día, serían \$ 42.000. O sea, que no sólo que no pagó intereses realmente sino que obtuvo el bien a un costo muy inferior al de mercado. Pero aun cuando el interés que se está pagando por los créditos ha sido mayor al 10 % en estos años, se ha mantenido por debajo de los índices de inflación, por lo que son válidas las consideraciones que aquí se hacen.
- (2) Como, por ejemplo, la fórmula N° 2 de fomento de la producción lechera para diversos destinos. Exige plan de inversiones y el plazo es de cinco años en cuotas anuales.
- (3) Véase al respecto OPYPA-CIDE, Sector Agropecuario, Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay, pág. 543, Montevideo, 1967.

planes, etc. Este problema es una parte del más general, vinculado a todo el sistema crediticio oficial, que constituye uno de los mecanismos por los cuales ciertos sectores que, por su patrimonio, pueden colocarse en situación de deudores, aprovecharon la inflación.

Por lo tanto, se puede asumir que no es erróneo el considerar dentro del ingreso del empresario los intereses que pudo haber transferido a otros.

La distribución del ingreso según la encuesta de 1961. Las empresas encuestadas en 1961 habían generado un ingreso de 13,6 millones de pesos de ese año. De él los empresarios recibieron el 59 %, los terratenientes 13 %, los asalariados 23 % y el Gobierno 5 % (véase cuadro N° 15) (1).

El ingreso promedio por empresario fue de 48.000 pesos de ese año y el de los asalariados de 5.000 pesos.

Esta relación pone en evidencia una primera desigualdad en el ingreso recibido por los tres grupos.

Dentro de los empresarios hay una apreciable diferencia, de acuerdo a que cuenten con más o menos capital y tierra. Así los empresarios con menos de 100.000 pesos del valor de ambos tenían un ingreso promedio de 14.000 pesos, y de 208.000 los que disponían de más de 1:250.000 pesos (2).

- (1) Usualmente se consideran los pagos por seguridad social como parte de la remuneración de los trabajadores. Esto no tiene necesariamente que considerarse así.
- (2) Lo que equivalía a 240.000 litros de leche "cuota", a \$ 15 el litro (precio provisorio, hasta la fijación definitiva abril 68) significarían 3,6 millones de pesos actuales.

El otro aspecto de importancia es que mientras gran parte del ingreso de los empresarios más chicos proviene de la retribución (nominal) de su trabajo, en los mayores esto carece de importancia, y debe vincularse directamente a la propiedad de los medios de producción.

El ingreso de los terratenientes es la renta por la tierra que arriendan. Dentro de este grupo el ingreso se distribuye de acuerdo a la superficie de la que son propietarios.

CUADRO Nº 15

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR GRUPOS SOCIALES,
SEGUN ESTRATOS

Valores en miles de pesos de 1961

Estrato	Retenido por los empresarios			Percebido por arrendatarios (miles de \$)	Retribución del asalariado (miles de \$)	Pago al gobierno (miles de \$)
	Ingreso (miles de \$) (1)	Núm. predios (2)	Relación (3) = 1/2			
1	426	29	14,7	37	160	51
2	1.523	64	23,8	214	433	137
3	2.577	48	53,7	412	901	200
4	944	14	67,5	429	675	126
5	2.491	12	207,7	680	992	176
Total .	7.961	167	47,8	1.772	3.161	690

Fuente: Elaborado por los autores en base a la Encuesta de 1961 y E. Magliano, op. cit.

Los asalariados reciben un ingreso por su trabajo. Es menor al cuantificado ya que existen evidencias de incumplimiento del laudo, particularmente donde la organización gremial es más débil. La distribución del ingreso recibido por ellos, además de por esa circunstancia, varía algo por la calidad del trabajo que realizan. En conjunto, sin embargo, esta variación es menor.

Cada uno de los empresarios de los 12 predios mayores, encuestados en 1961, recibían más ingresos que 40 asalariados en ese mismo año.

El Gobierno debió haber recibido el 5 % del ingreso por cargas sociales.

Quienes han participado con su trabajo en la producción perciben una pequeña parte del ingreso

CUADRO Nº 16

PAGO POR DIVERSOS INSUMOS

En miles de pesos de 1961

Estrato	A empresas fleteras	Por concentrados	Importadores y otros (por amortiz.)	Otras empresas (ANCAP, UTE, etc.)
1	61	266	48	99
2	201	823	208	341
3	357	1.564	377	535
4	190	849	214	285
5	389	1.905	410	509
Total	1.198	5.407	1.257	1.769

Fuente: Elaborado por los autores en base a la Encuesta de 1961 y E. Magliano, op. cit.

NOTA: Por el significado de los estratos, ver cuadro Nº 5.

total, el resto corresponde a los propietarios y administradores de los medios de producción, repartido de acuerdo a las cantidades de medios de producción de que disponen.

Esta situación pone de manifiesto las diferentes condiciones de vida y de participación social y política entre los grupos.

Una parte del valor de la producción que reciben los empresarios se destina a pagar a fleteros, importadores, etc., y particularmente vendedores de raciones. En este caso se da un proceso similar de acumulación de utilidades, intereses y rentas. Particularmente debe tenerse presente que la industria molinera y aceitera es en gran parte de inversionistas extranjeros. La actual técnica, que

CUADRO N° 17

RELACION ENTRE EL VALOR DE LA PRODUCCION
RECIBIDO POR CADA UNO DE LOS DIVERSOS GRUPOS
Y EL VALOR DE PRODUCCION TOTAL

Expresado en porcentaje

	Empresarios	Terratenientes	Asalariados	Gobierno	Empresas fleteras	Ventas de concentrados	Importadores	Otras empresas
1	37	3	14	4	5	23	4	9
2	39	6	11	4	5	21	5	9
3	37	6	13	3	5	23	5	8
4	26	11	18	3	5	23	6	8
5	33	9	13	2	5	25	6	7
Total	35	8	13	3	5	23	5	8

Fuente: Elaborado en base a E. Magliano, op. cit.

CUADRO N° 18

DISTRIBUCION DE LA TIERRA Y EL CAPITAL
EN UNA MUESTRA DE LA CUENCA LECHERA

Estratos (1)	Núm. de em- presas	Empresas en el estrato sobre el total %	Super- ficie há.	Capital miles de \$ de 1961 (2)	Super- ficie del estrato sobre el total %	Capital del estrato sobre el total %
1 ...	40	20,1	1.900	916	3,5	4,3
2 ...	61	30,7	3.621	1.895	6,7	9,0
3 ...	29	14,6	3.105	1.595	5,7	7,5
4 ...	17	8,5	3.285	1.274	6,1	6,1
5 ...	8	4,0	2.494	662	4,6	3,1
6 ...	4	2,0	856	550	1,6	2,6
7 ...	9	4,5	3.171	1.275	5,9	6,0
8 ...	3	1,5	838	516	1,5	2,4
9 ...	3	1,5	1.171	601	2,2	2,8
10 ...	1	0,5	330	134	0,6	0,7
11 ...	24	12,1	33.329	11.760	61,6	55,0
Total .	199	100,0	54.100	21.178	100,0	100,0

Fuente: Comisión Universitaria. Encuesta para el estudio del costo de la producción de leche.

determina un alto insumo en concentrados, coincide con los intereses de estos grupos industriales.

Hay una gran concentración de la propiedad en la cuenca lechera. El 50,8 % de los predios dispone de 10,2 % de la tierra y el 13,3 % del capital, mientras en el otro extremo, un 15,6 % de los predios disponen del 65,9 % de la tierra y 60,9 % del capital (ver cuadro N° 18).

- (1) Cada estrato comprende un ámbito de 100 lt. de leche remitida.
- (2) Incluye, semovientes, máquinas para agricultura, máquinas para tambo, rodados e implementos.

La relación entre la parte del ingreso que retienen los propietarios y administradores del capital y la tierra y el que retribuye el trabajo, sea de los asalariados o de los empresarios, permite establecer, desde otro ángulo la distribución del ingreso.

Esta relación, en promedio, sería del orden de 1,66 (ver cuadro N° 19). Variaría proporcionalmente con el tamaño del estrato. En el menor predomina la retribución del trabajo, mientras que en los mayores predominan los beneficios vinculados a la propiedad de los medios de producción.

Distribución del ingreso según los costos realizados por la Oficina de Programación y Presupuesto (O. P. y P.) y la Comisión Honoraria de la Leche (C. H.). Se analizará aquí el monto del ingreso que transferirían los consumidores a los grupos vinculados a la producción de leche en el año 1968, por el consumo de leche líquida (agregando los ingresos complementarios, excepto leche de excedente, de los productores) (ver cuadros números 20 y 21) (1).

(1) Se acepta la distribución realizada por la O. P. y P. y el menor de los dos presentados por la C. H. La diferencia entre ambas permite percibir que el ingreso de los empresarios puede ser mucho mayor, ya que parte de él estaría en un excesivo aumento de los "otros rubros". Se han utilizado (se suponen incambiados) los coeficientes de distribución de la renta y los salarios, entre los grupos, que arrojó la encuesta. Este estimado se hizo en el mes de abril de 1968, antes de la fijación definitiva de precios, y en base a los estimados de costos de ambos organismos. Son sólo cifras que sirven para dar una idea del orden de las magnitudes en juego. En realidad se puede considerar que en ningún predio particular ni en el promedio se da esa distribución ni esos costos.

De acuerdo al precio propuesto por los técnicos de la Oficina de Programación y Presupuesto el valor de producción sería de 2.200 millones de pesos, de los que 385 remunerarían a los asalariados, 89 a los terratenientes y 523 serían retenidos por los empresarios.

Aceptando el costo más bajo resultante del estudio de la Comisión Honoraria el valor de la producción alcanzaría a 3.363 millones de pesos, de los que 496 millones retribuirían a los asalariados, 138 a los terratenientes y 811 a los empresarios.

En ambos casos se puede anotar la importancia de la parte del ingreso que se transferiría de los consumidores a los empresarios y terratenientes y, dentro de esto, la parte que corresponde a trabajo y a ingresos por la propiedad y administración de los medios de producción.

3.2.4. Posibilidades de la actividad productiva.

La demanda de leche podría ser mucho mayor en tanto la economía fuera dinámica y el precio de los productos lácteos tendiera a decrecer como consecuencia de la mayor eficiencia productiva. Por el contrario, el estancamiento de ésta y la gran parte del ingreso que se transfiere a los propietarios de tierra y al capital, determinan un alto precio. Como se verá en los siguientes capítulos, hay amplias posibilidades potenciales de demanda interna. A ello se le puede sumar las posibilidades de exportación, para lo cual debería aumentarse la eficiencia productiva y tener una política de comercio exterior independiente.

La actual situación de la producción determina una subutilización de la tierra. Son evidentes las

CUADRO Nº 19

TASA DE PLUSVALIA

En miles de pesos de 1961

Estrato	Utilidades + intereses + renta (1)	Salarios pagados + imputados a empresarios + cargas sociales (2)	Relación (3) = 1/2
1	289	386	0,75
2	1.264	1.043	1,20
3	2.599	1.491	1,74
4	1.245	929	1,34
5	3.054	1.287	2,37
Total	8.451	5.136	1,66

Fuente: Elaborado por los autores en base a E. Magliano, op. cit.

posibilidades de mayor producción por unidad de suelo a través de la incorporación de prácticas de manejo, pasturas, etc., que los recursos naturales de la cuenca admiten. Se ha visto que este recurso es usado más extensivamente en los predios mayores, ya que los menores tienen mayor cantidad de cultivos anuales.

También hay una subutilización de mano de obra. Por un lado, en los minifundios, hay evidencias de subocupación de la mano de obra familiar condicionada al tamaño de la empresa. Por otra parte, los grandes predios han tendido a utilizar prácticas sustitutivas de mano de obra sin un aumento de la productividad, como ha quedado demostrado, sino tendiendo a aumentar los ingresos de capitalistas y terratenientes.

CUADRO Nº 20

VALOR DE LA PRODUCCION DE LECHE CUOTA
E INGRESOS COMPLEMENTARIOS
(EXCEPTO LECHE DE "EXCEDENTE")

En millones de pesos de 1968

	Según Oficina de Programación y Presupuesto	Según Comisión Honoraria de la Leche
Leche cuota	1.784	3.185
Ingresos complementarios ..	416	178
Total	2.200	3.363

Fuente: Según los costos estimados por la O. P. y P. y la Comisión Honoraria de la Leche (costo menor de los dos presentados por la C. H.) para la fijación de precios en el semestre febrero-agosto 1968 (abril de 1968).

Son muy frecuentes las interpretaciones que limitan el problema del crecimiento a la escasez de capital y de posibilidades de formarlo. Se ponen de manifiesto en el presente trabajo los enormes ingresos que pasan de los consumidores a los dueños de tierra y el capital, ingresos que se distribuyen desigualmente de acuerdo a las diferencias en la posesión de la tierra y el capital. Esta concentración del ingreso permite deducir las posibilidades potenciales de que la actividad genere un considerable excedente que se pueda destinar a la formación de nuevo capital en la propia actividad o en otras productivas. De hecho, es frecuente que el mismo sea destinado a consumos superfluos o a inversiones en sectores improductivos socialmente.

CUADRO Nº 21
DISTRIBUCION
DEL VALOR DE LA PRODUCCION DE LECHE
E INGRESOS COMPLEMENTARIOS
(EXCEPTO LECHE DE "EXCEDENTE")

En millones de pesos de 1968

	Según Oficina de Programación y Presupuesto	Según costo menor de los dos presentados por la Comisión Honoraria de la Leche
Trabajadores asalariados	385	496
Empresarios	523	811
Terratenientes	89	138
Gobierno	86	111
Fleteros	209	309
Vendedores de concentra- dos	528	677
Otros	380	821
Total	2.200	3.363

Fuente: Elaborado por los autores en base a los costos estimados por la O.P. y P., la C.H. de la Leche y Encuesta de 1961.

Evidentemente no es posible estudiar este proceso para la actividad específica que se analiza. Sin embargo, es cierto que el relativo estancamiento de la producción en los últimos 15 años y las escasísimas inversiones netas en toda la economía lo ponen de manifiesto (1).

(1) No ha sido posible incluir una medida del subuso del capital en la actividad, demostrable para todo el sector (ver OPYPACIDE, Sector Agropecuario, 1967. T. I, cap. de inversiones).

En síntesis hay un desperdicio de todos los recursos y limitaciones a la formación de capital, que surgen tanto de fenómenos analizables al nivel del país como de la estructura productiva de la actividad.

Los recursos posibles de destinar a la actividad y los efectivamente utilizados ponen de manifiesto la contradicción entre el objetivo social y las relaciones de producción existentes, que benefician a algunos grupos sociales.

Se deben dejar de lado, por lo tanto, interpretaciones como la insuficiencia de los recursos productivos, argumentos a los que frecuentemente se intenta vincular los problemas del crecimiento.

4. Conaprole.

4.1. Aspectos generales de Conaprole.

Conaprole (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) tiene el monopolio del suministro de leche pasteurizada a la población de Montevideo desde 1936. En ciertos aspectos, tiene carácter de Cooperativa, por cuanto la Ley 10.707 establece que "todo productor de leche de cualquier zona del país cuyo tambo haya sido habilitado por el Inspector Veterinario Regional podrá hacerse miembro de la Conaprole" y los socios cooperadores eligen cinco miembros de los 7 que forman el Directorio que dirige y administra a Conaprole. Los dos miembros restantes son designados, uno por el Poder Ejecutivo y el otro por la Intendencia de Montevideo. Además los socios cooperadores eligen, conjuntamente con los Directores, los 29 miembros de la Asamblea de

Productores, organismo que tiene por funciones las de asesoramiento y fiscalización de las autoridades del Directorio. De modo que se puede afirmar que son los productores los que deciden la política de Conaprole.

El carácter de Cooperativa de productores está parcialmente falseado por el hecho de que los productores que tienen mayor cuota de envío de leche a Conaprole tienen derecho a más de un voto, concentrando así en sus manos mayor poder de decisión (1). Esto, unido a su mayor independencia y poder económico, hace que sea el pequeño grupo de grandes productores el que tenga mayor influencia en las decisiones de Conaprole.

Las actividades de Conaprole interesan desde distintos puntos de vista: a) su influencia sobre el consumo de leche fresca de Montevideo; b) sus actividades como industrializadora de productos lácteos; c) su influencia sobre la estructura de la Cuenca.

Conaprole ha señalado que la Cooperativa nació con el objetivo de regularizar el abastecimiento de leche fresca a Montevideo (2).

Sin entrar a analizar la situación imperante en aquel momento en el abastecimiento de leche, cuya evolución se analizó anteriormente, se verá en cambio la influencia sobre la estructura productiva.

(1) La Ley Nº 9.526 del 14 de diciembre de 1935 establece en su artículo 18 que "tendrán derecho a un voto los productores que posean cuotas hasta de cuatrocientos litros diarios; a dos votos los poseedores de cuotas de cuatrocientos a setecientos, y a tres votos los que excedan de esta última cantidad".

(2) Conaprole: "Plan de Desarrollo Industrial", Montevideo, 1962.

4.2. Régimen de cuotas.

4.2.1. Introducción.

La leche recibida por Conaprole se paga al productor con distintos precios: uno más alto, correspondiente al del litro-cuota, y otro más bajo correspondiente al del litro de excedente o "sobrante".

El hecho de que exista un precio diferencial más alto para una parte del volumen total recibido, se intenta explicar por la necesidad de asegurar la satisfacción del consumo de la capital durante los períodos de baja en la producción.

El volumen de este consumo es distribuido entre los productores en forma de litros-cuota. El régimen es el siguiente: el productor queda obligado a remitir determinada cantidad de leche diaria durante todo el año, aun durante los períodos en que el costo de producción es más alto. Como contrapartida tiene la seguridad de un precio fijo, semestral, que es estudiado y ajustado al iniciarse cada nuevo período (febrero/agosto de cada año).

Cada productor que se inicia tiene derecho a enviar 60 litros-cuota, que serán pagos al precio fijado; si produce por encima de su cuota, Conaprole recibe este excedente que destina a la industrialización, por el cual paga un precio inferior al del litro-cuota.

Este derecho a los primeros 60 litros no es comercializable, pero el empresario puede comprar o vender a otro su derecho a la remisión de determinada cantidad de litros-cuota que tenga por encima de dicha cantidad. Se explica que exista cuota, ya que el período en que el volumen de la pro-

ducción era inferior al del consumo de la capital, Conaprole estimulaba la producción distribuyendo cuota entre aquellos productores que tenían excedentes sostenidos durante el año. Pero posteriormente, al crecer la producción y estancarse primero, y disminuir después el consumo, las cuotas ya distribuidas sobrepasan el consumo real, no hay más aumentos de asignaciones de cuotas y éstas han pasado a ser un "valor" comercializable.

4.2.2. Situación actual.

La distribución actual del litro-cuota.

El régimen de libre comercialización de los litros-cuota ha determinado, históricamente, la concentración de este derecho en pocos empresarios. Los cuadros que se insertan son por demás elocuentes en este sentido (1). Los remitentes con más de 800 litros, o sea, entre el 3 y el 5 % del total de matriculas, remiten entre el 17 y el 23 % del total de la leche recibida por Conaprole, mientras que los productores con cuotas de hasta 150 litros (entre el 57 y el 66 % de los remitentes), envían entre el 24 y el 33 % del total (2) (véase cuadro N° 22).

A la libre comercialización, como causa de concentración, se agrega el libre ingreso de los tambos habilitados a Conaprole, previsto por ley (y últimamente un sobreprecio a los primeros 60 litros-

(1) En realidad la concentración es mayor, ya que los cuadros están hechos sobre la información de matriculas de tambos y es frecuente que los grandes empresarios tamberos tengan varias matriculas.

(2) Se analizó noviembre y mayo de los años 1961 y 1966.

CUADRO N° 22

ESTRUCTURA DE LA REMISION TOTAL DE LECHE A CONAPROLE, POR CATEGORIAS

Categorías	Mayo				Noviembre			
	Litros remitidos (miles de litros)	Número de productores	% sobre el total de litros remitidos	% sobre el total de productores	Litros remitidos	Número de productores	% sobre el total de litros remitidos	% sobre el total de productores
1961								
Hasta 150 lt.	4:200	1.158	24,3	57,5	6:986	1.267	28,8	60,1
De 150 a 300	3:623	438	20,9	21,7	4:950	417	20,4	19,8
De 300 a 800	5:450	325	31,5	16,1	7:344	328	30,2	15,6
Más de 800	4:035	94	23,3	4,7	4:996	96	20,6	4,5
Total ...	17:309	2.015	100,0	100,0	24:275	2.108	100,0	100,0
1966								
Hasta 150 lt.	5:397	1.748	30,4	66,0	7:973	1.835	33,8	66,6
De 150 a 300	3:852	500	21,7	18,9	5:338	522	22,6	18,9
De 300 a 800	5:029	310	28,3	11,7	6:275	311	26,6	11,3
Más de 800	3:482	80	19,6	3,4	4:020	88	17,0	3,2
Total ...	17:760	2.648	100,0	100,0	23:606	2.756	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por los autores, en base a informaciones proporcionadas por Conaprole.

cuota), lo que ha concurrido a generar esta estructura con altísima representación de las categorías bajas.

4.2.3. Relación entre los litros-cuota y el total remitido. Consecuencia sobre el ingreso.

Analizando la composición del envío, para estos mismos grupos de categorías extremas, se ve que los remitentes de hasta 150 litros envían un excedente considerable (29 % y más en los meses de baja, llegando al 57 % en los meses de alta) por encima de la cuota. En cambio los grandes productores envían excedentes mucho menores en relación a su cuota (son del 12 % en los meses de baja, y escasamente llegan a un 30 % en los meses de gran producción).

Influye en esto la mayor capacidad económica de los productores grandes —en relación a los pequeños— de ajustar su remisión total a Conaprole, en el sentido de enviar la mayor proporción posible de cuota (1). Los productores con cuotas entre 60 y 150 litros remitieron, en 5 años, en el mes de noviembre, el de más alta producción, entre un

(1) Entre otras causas, que pueden explicar esta ventaja de los grandes remitentes, se deben incluir las siguientes:

- los establecimientos más grandes tienen mayores posibilidades financieras, lo que les permite tener disponible forrajes, comprar animales en producción, etc., en los momentos críticos;
- los pequeños remitentes necesitan mantener un cierto nivel de ingresos, y sin posibilidades de adquirir cuota o de recurrir a otros mercados envían más leche de excedente (se puede ver que aun en un mes de mínima, como lo es el de mayo, envían en conjunto bastante por encima de la cuota; véase cuadro Nº 23).

CUADRO Nº 23

COMPOSICION DE LA REMISION DE LECHE A CONAPROLE SEGUN IMPORTANCIA DE LA CUOTA EN EL TOTAL REMITIDO, POR CATEGORIAS

Categorías	Mayo			Noviembre		
	Total remitido (miles de litros)	Litros cuota (miles de litros)	Cuota total en %	Total remitido (miles de litros)	Litros cuota (miles de litros)	Cuota total en %
1961						
Hasta 150 lt.	4:199	2:773	66,0	6:985	2:988	42,8
De 150 a 300	3:623	2:763	76,3	4:950	2:627	53,1
De 300 a 800	5:450	4:465	81,9	7:343	4:449	60,6
Más de 800	4:035	3:542	87,8	4:995	3:508	70,2
Total	17:308	13:544	78,3	24:275	13:573	55,9
1966						
Hasta 150 lt.	5:396	3:819	70,8	7:973	3:812	47,8
De 150 a 300	3:852	3:153	81,9	5:337	3:200	60,0
De 300 a 800	5:029	4:326	86,0	6:275	4:311	68,7
Más de 800	3:481	3:119	89,6	4:019	2:967	73,8
Total	17:760	14:418	81,2	23:606	14:291	60,6

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de informaciones proporcionadas por Conaprole.

38 y un 63 % por encima de lo enviado en el mes de baja producción, el de mayo. Los productores con cuotas de más de 800 litros, en cambio, remitieron entre un 15 y un 36 % más. Aun en los meses de *más alto costo de producción* los pequeños empresarios remiten bastante excedente, mientras los grandes remitentes se ajustan bastante a su cuota (véase cuadro N° 23).

La importancia de esta composición diferente del envío radica en que, debido a los diferentes precios de comercialización de los dos tipos de leche, las distintas categorías han estado recibiendo diferentes precios promedio por litro total de leche remitida. Las categorías más altas comercializan una mayor proporción de su producción bajo el régimen de cuota, por lo que han estado recibiendo constantemente precios promedio más altos por litro total producido, que las categorías más bajas.

Así es que, para los meses en los que se dispone de información, los estratos de remitentes mayores recibieron un precio promedio entre un 10 y un 25 % superior al de los estratos más bajos, según el mes analizado (véase cuadro N° 24).

A partir del segundo semestre de 1964 se tendió a equilibrar temporalmente esta diferencia, mediante el pago de un sobreprecio de \$ 0,15/litro por los primeros 60 litros remitidos por cada tambo. Esto beneficiaría a los estratos inferiores, en los que hay gran cantidad de productores, y para los cuales los primeros 60 litros-cuota representan una parte importante de su producción. Sería una forma indirecta de pagar a estos productores un precio más alto por su excedente, compensando así el mayor porcentaje de su producción comercializada a pre-

CUADRO N° 24

PRECIOS PROMEDIO DE LECHE RECIBIDOS POR ESTRATO
DE PRODUCTORES REMITENTES A CONAPROLE
Y PRECIOS PROMEDIO DE CADA PERIODO

Expresado en pesos de cada período por 1000 litros de leche

	Mayo 1961	Nov. 1961	Mayo 1962	Nov. 1962	Nov. 1963	Mayo 1964	Nov. 1964	Mayo 1965	Nov. 1965	Mayo 1966	Nov. 1966	Mayo 1967
De 0 a 59 lt. ...	729	510	787	790	908	1.093	(1)	1.872	2.273	3.795	0772	(1)
De 60 lt.	747	604	775	790	916	1.119	1.196	1.884	2.288	3.750	3.531	6.181
De 61 a 100	727	602	799	801	931	1.146	1.221	1.859	2.278	3.726	3.524	6.136
De 101 a 150	764	635	828	814	958	1.191	1.241	1.859	2.278	3.806	3.566	6.150
De 151 a 200	774	649	844	828	965	1.198	1.247	1.851	2.280	3.866	3.605	6.193
De 201 a 300	794	664	855	839	982	1.213	1.254	1.840	2.286	3.864	3.638	6.111
De 301 a 500	799	681	865	841	992	1.224	1.255	1.844	2.282	3.883	3.699	6.181
De 501 a 800	802	706	867	857	1.015	1.242	1.289	1.843	2.285	3.903	3.728	6.188
De 801 a 1.200	813	715	872	864	1.027	1.250	1.286	1.845	2.297	3.916	3.752	6.204
Más de 1.200	833	757	904	897	1.037	1.261	1.306	1.850	2.309	3.972	3.786	6.233
Precio promedio ...	787	671	850	835	979	1.203	(1)	1.851	2.285	3.859	3.637	(1)

Fuente: Elaborado por los autores, sobre la base de informaciones proporcionadas por Conaprole.

(1) No se tuvo la información completa para ese mes.

cios de sobrante, compensación que paga el consumidor de leche fresca de Montevideo.

Esto efectivamente disminuyó las diferencias que, en mayo y noviembre de 1961, fueron de 12,9 y 24,9 % respectivamente, en mayo de 1965 fueron muy pequeñas. En este momento, el sobreprecio ya había subido a \$ 0,20/litro (véase cuadro N° 24).

Posteriormente, y a pesar de haberse aumentado el sobreprecio, comienzan a aparecer nuevamente diferencias entre los precios de los estratos. En mayo de 1966 son de más de 6 % entre el estrato mayor y uno de los menores; en noviembre del mismo año ya ascendían al 10 % entre los estratos extremos.

Estas diferencias de precios se traducen directamente en diferencias de ingreso, por venta de leche. Suponiendo los meses de mayo y noviembre aproximadamente representativos cada uno de un semestre, se llega a determinar el ingreso real de cada estrato. También se determina la diferencia en más o en menos frente al ingreso que hubiera podido obtener si se lo hubiera retribuido con un precio (por el total de la leche remitida) igual al precio promedio general para todas las categorías, en un período de un año (1).

- (1) En 1966 se incluyó la bonificación correspondiente a los primeros 60 litros, de acuerdo al número de remitentes. En la categoría inferior, cuyo promedio de envío de cuota no llega a los 60 litros, se adjudicó el sobreprecio al total remitido de cuota. En todos los casos se dejó de considerar las bonificaciones correspondientes a leche calificada, por carecerse de información. Se supone, indirectamente, que el porcentaje de leche calificada sería similar entre los distintos estratos.

CUADRO N° 25

DIFERENCIA ENTRE EL VALOR DE LA PRODUCCION DE LECHE REALMENTE OBTENIDA POR CADA ESTRATO Y LA QUE RESULTARIA DEL PRECIO TOTAL PROMEDIO Y SU RELACION CON VALOR DE VENTA

(A precios corrientes de cada año)

	(Miles de pesos)	Subtotal (millones)	Valor de venta de leche a Conaprole (miles de pesos)	En %
1961				
0 —	576		5:104	— 11,3
1 —	366		3:993	— 9,2
2 —	1:497		15:004	— 10,0
3 —	761		16:920	— 4,5
4 —	326		12:748	— 2,6
5 —	150	— 3:7	21:174	— 0,7
6 +	435		29:848	+ 1,5
7 +	803		22:838	+ 3,5
8 +	941		20:340	+ 4,6
9 +	1:524	+ 3:7	18:659	+ 8,2
1966				
0 —	1:750		43:655	— 4,0
1 —	2:123		51:534	— 3,0
2 —	2:219		65:560	— 3,4
3 —	1:374		80:097	— 1,7
4 —	334	— 7:8	80:870	— 0,4
5 +	70		104:603	+ 0,06
6 +	1:622		127:930	+ 1,3
7 +	1:919		104:781	+ 1,8
8 +	2:165		95:688	+ 2,3
9 +	2:049	+ 7:8	60:609	+ 3,4

Fuente: Elaborado por los autores, en base a informaciones de Conaprole.

Se determinó que las seis primeras categorías recibieron (entre el 1º de febrero de 1961 y el 31 de enero de 1962), alrededor de 3:7 millones de pesos (a precios de 1961) menos de lo que les hubiera correspondido de haber recibido por su producción el precio promedio general en cada semestre. Por otro lado, las cuatro categorías superiores recibieron alrededor de 3:7 millones de pesos (a precios de 1961), más de lo que les hubiera correspondido. Esto en cifras totales, pero el hecho tiene más importancia en las categorías extremas, ya que en las intermedias la diferencia es una proporción pequeña del ingreso efectivamente recibido. Analizando en cambio los tres primeros estratos, se ve que la diferencia de ingreso debida a los diferentes precios promedios fue entre un 9 y un 11 % del ingreso, en 1961. En el otro extremo, para la categoría superior, lo recibido por el diferente precio representa un 8,2 % de su ingreso (ver cuadro Nº 25).

En el año 1966, el menor ingreso recibido por las cinco primeras categorías, es de 7,8 millones, que se corresponden con la diferencia a favor de las cinco categorías superiores. Nuevamente las diferencias adquieren más importancia analizando su peso en las categorías extremas. Así, lo que las tres primeras categorías dejan de recibir, está entre un 3 y 4 % de sus ingresos; para la categoría mayor, los 2 millones de pesos recibidos por precio diferencial, representan un 3,4 % de sus ingresos totales.

Es de destacar que las diferencias analizadas, entre lo que han visto acrecidos o decrecidos sus ingresos las diferentes categorías, se debe exclusivamente al efecto de los diferentes precios prome-

CUADRO Nº 26

VARIACION EN LOS INGRESOS POR LECHE REMITIDA A CONAPROLE, POR LOS PRODUCTORES, SI SE VARIA EN UN 10 % (CON RESPECTO AL PRECIO POR EL LITRO DE LECHE CUOTA) EL PRECIO DEL LITRO DE LECHE SOBRANTE

Estrato de productores con cuota	Por ciento de leche remitida en				Por ciento de reducción del ingreso total por leche remitida	
	Mayo 1966		Nov. 1966		1er. semestre	2do. semestre
	Cuota	So-brante	Cuota	So-brante		
De 0 a 59 lt.	69,7	30,3	41,0	59,0	3,9	6,7
De 60 lt.	66,8	33,2	45,9	54,1	4,1	5,9
De 61 a 100 lt.	68,9	31,1	48,1	51,9	4,0	5,6
De 101 a 150 lt.	76,0	24,0	53,6	46,4	3,2	4,2
De 151 a 200 lt.	81,1	18,9	57,8	42,2	2,7	4,4
De 201 a 300 lt.	82,4	17,6	61,6	38,4	2,5	3,8
De 301 a 500 lt.	85,4	14,6	67,3	32,7	2,3	3,1
De 501 a 800 lt.	87,7	12,3	70,3	29,7	2,1	2,7
De 801 a 1.200 lt.	88,2	11,8	72,7	27,3	2,0	2,4
De más de 1.200 lt.	91,8	8,2	75,6	24,4	1,6	2,0

Fuente: Cálculo de los autores sobre cifras de remisiones a Conaprole.

dio pagados a las mismas, por la diferente composición de sus envíos. Esto de hecho significa una verdadera transferencia de ingresos, de los productores chicos hacia los mayores; situación que se consolidó, luego se atenuó para volver a cobrar importancia en la actualidad. Pero esto explica solamente una parte del mayor ingreso que reci-

ben las categorías superiores (dentro de una diferencia de ingresos mucho mayor), que es la que tiene su explicación en la ya vista acumulación de la cuota y de la remisión total en las categorías superiores, donde se encuentra un pequeño número de remitentes que concentran un alto porcentaje del total de la leche que llega a Conaprole.

Por último, importa analizar como se ven afectados los productores por las decisiones del Directorio de Conaprole sobre fijación (o variación) del precio a pagar por la leche "sobrante".

Aquí también, a consecuencia de las distintas remisiones, los productores se ven afectados en forma diferente.

A los efectos de un cálculo de la influencia del precio de la leche "sobrante" se tomarán las estructuras de los envíos de leche cuota y leche sobrante en dos meses: uno de primavera (cuando la producción es mayor) y otro de invierno (cuando la producción es menor) y se asumirá una variación en el precio de la leche sobrante de sólo un 10 % con respecto al precio al productor por la leche cuota. Las variaciones reales han sido mayores (ver cuadro Nº 27).

Hay una sustancial diferencia entre los efectos de una rebaja en el precio de la leche sobrante sobre los grandes y los pequeños productores.

Es evidente que *a los grandes remitentes de Conaprole los afecta poco el precio por la leche sobrante*. Una disminución del 10 % del precio los afecta apenas en un 2 %, mientras a los pequeños productores puede afectarlos en 6,7 %.

En cambio, a los pequeños remitentes les interesa mucho más la eficiencia de Conaprole como empresa industrializadora, tanto para el mercado

interno como para la exportación. En los meses de primavera llegan a remitir cerca del 60 % (en algunos estratos) como sobrante y en los de invierno más del 30 % (meses en que el costo de producción es mayor). En cambio en los estratos de grandes remitentes ni en primavera llegaron a 30 % de sobrante.

Es evidente que los grandes remitentes trabajaron exclusivamente sobre la base de la cuota y para el consumo de Montevideo.

En 1966, ochenta y ocho remitentes (cada uno con más de 800 litros de cuota) disponían de algo más de 100.000 litros diarios de cuota (de un total, ese año, de cerca de 450.000 litros diarios).

El monopolio de Conaprole tiene como contrapartida el oligopolio, de hecho, de un grupo de grandes productores.

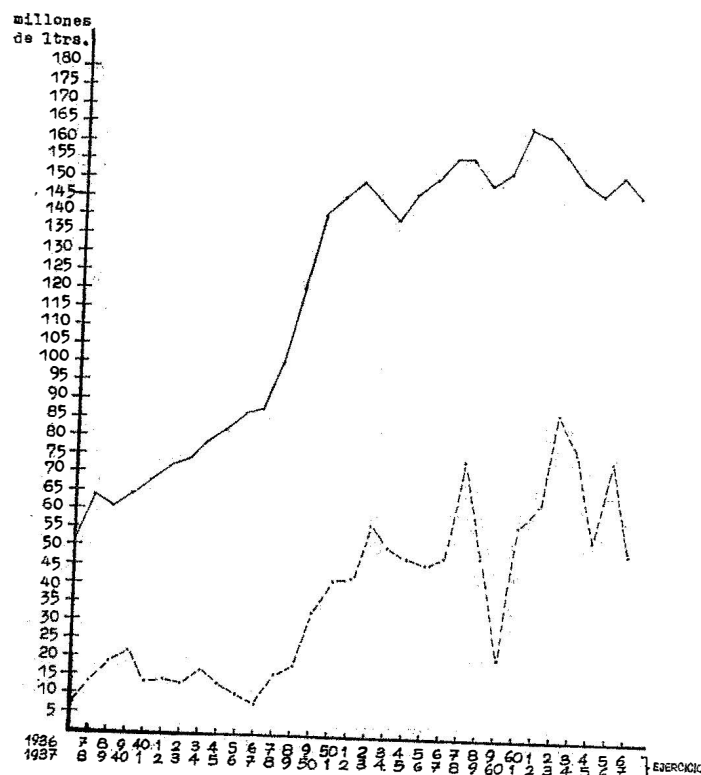
4.2.4. Conclusiones.

La adquisición de la cuota distrae recursos financieros al nivel de la empresa, sin incidencia en los recursos reales con que cuenta el proceso productivo. Constituye un derecho que no debería ser transferible sino una consecuencia de la capacidad de quienes producen, debiéndose evitar la concentración que históricamente ocurrió. Esta, en realidad, está determinada por la concentración de los medios de producción, o sea, más allá del problema de la producción lechera en sí, en la organización de toda la sociedad.

El sistema actual de cuota determina, por lo demás, que los precios promedios recibidos por los empresarios sean mayores para los remitentes con mayor cuota. En algunos períodos esta diferencia

GRÁFICO Nº 2

LECHE RECIBIDA POR CONAPROLE.
 ----- DESTINADA A LA INDUSTRIA ("SOBRANTE").
 ————— DESTINADA AL CONSUMO.



Fuente: CONAPROLE. Memoria y Balance Anual 1966.

ha determinado una considerable desproporción entre los ingresos reales percibidos por los empresarios menores y los que hubieran recibido a los precios promedio.

4.3. Evolución de la leche "sobrante" y del total de leche.

4.3.1. Leche para industrializar.

Recién a partir de 1948 comienza a crecer la recepción por Conaprole de leche sobrante. Las cifras son las siguientes (en millones de litros) (ver gráfico Nº 2):

Ejercicio 1937-1938	.....	14,3
Ejercicio 1947-1948	.....	15,5
Ejercicio 1952-1953	.....	57,4

El crecimiento en los cinco años 1947-1952 es de 270 %.

A partir de ese ejercicio se producen grandes oscilaciones en la producción de leche sobrante. Las cifras son las siguientes (en millones de litros):

Ejercicio 1952-1953	.....	57,4
Mínima en:		
Ejercicio 1959-1960	.....	22,1
Máxima en:		
Ejercicio 1962-1963	.....	93,3
Ejercicio 1966-1967	.....	57,3

Fuente: Conaprole, Memoria y Balance General, 1966.

4.3.2. Total de leche recibida por Conaprole.

	En millones de litros
Ejercicio 1946-1947	97,4
Ejercicio 1952-1953	203,2

Pero desde 1952-53 hasta 1966-67 hay en total un estancamiento con grandes altibajos en algunos años.

Las cifras extremas son las siguientes (en millones de litros):

Mínimo:

Ejercicio 1959-1960 176,4

Máximo:

Ejercicio 1962-1963 251,5

Ejercicio 1966-1967 204,5

La producción total, relativamente estable y creciente hasta 1952 entra en una etapa de grandes variaciones, que se deben traducir en inseguridad para los productores.

4.4. Evolución de los precios pagados por la leche para industrializar.

En tanto el precio al productor por la leche para consumo se fija por el Gobierno, el de la leche sobrante la fija el Directorio de Conaprole.

El precio que se paga por el sobrante varía bastante entre diferentes períodos, lo que hace que

el ingreso total del productor varíe también. Considerando la relación entre el precio del litro de leche sobrante y el del litro de leche para consumo, se sacan las siguientes conclusiones (véase cuadro Nº 27).

Entre 1944-1945 y 1947-1948 Conaprole paga por el litro de leche sobrante entre un 83 y un 89 % del precio del litro-cuota. Coincide este período con el comienzo del rápido crecimiento de la producción de leche, tanto para el consumo como para la industrialización. En este período el productor recibe en total (para la leche cuota más la leche sobrante) un precio por litro que es entre un 97 % y un 99 % del precio fijado para el litro-cuota.

Pero a partir de 1948-49 se produce una rápida caída del precio que paga Conaprole por el sobrante (en relación con el precio del litro-cuota) llegando a sólo 31 % en 1953-54. En estas condiciones el precio total por litro que recibe el productor baja en ese ejercicio a un 82 % del precio del litro-cuota, es decir, *el productor perdió un 16 %* de sus ingresos totales por el sólo efecto de la caída relativa del precio por la leche sobrante.

Conaprole, que actúa como un promotor de la producción a mediados de la década del 40 tiende luego a frenar el desarrollo, a medida que crece la producción, bajando los precios reales al productor aun cuando se aumenten los de la leche al consumidor.

A partir de mediados de la década del 50 crece algo el precio relativo de la leche sobrante. Tiene un precio aisladamente muy alto en 1959-60 (92,9 % del precio del litro-cuota) pero a partir

CUADRO Nº 27
RELACION ENTRE LOS PRECIOS DE LA LECHE SOBRANTE
Y LOS PRECIOS DE LA LECHE CUOTA
PAGADOS POR CONAPROLE AL PRODUCTOR

Ejercicio	Precios pagados al productor			Relaciones en %	
	Leche cuota (1)	Leche sobrante (2)	Total de leche (3)	2/1	3/1
1936-37	0,060	0,029	0,055	48,3	91,7
1937-38	0,060	0,036	0,056	60,0	93,3
1938-39	0,060	0,031	0,053	51,7	88,3
1939-40	0,060	0,032	0,053	53,3	88,3
1940-41	0,060	0,039	0,056	65,0	93,3
1941-42	0,060	0,052	0,059	86,7	98,3
1942-43	0,064	0,046	0,062	76,7	96,9
1943-44	0,068	0,044	0,064	64,7	94,1
1944-45	0,069	0,057	0,067	82,6	97,1
1945-46	0,080	0,069	0,079	86,3	98,8
1946-47	0,106	0,093	0,105	87,7	99,1
1947-48	0,133	0,118	0,131	88,7	98,5
1948-49	0,158	0,108	0,152	68,4	96,2
1949-50	0,165	0,081	0,149	49,1	90,3
1950-51	0,192	0,070	0,165	36,5	85,9
1951-52	0,210	0,079	0,182	37,6	86,7
1952-53	0,225	0,092	0,187	40,9	83,1
1953-54	0,231	0,072	0,189	31,2	81,8
1954-55	0,240	0,108	0,207	45,0	86,3
1955-56	0,254	0,123	0,223	48,4	87,8
1956-57	0,267	0,159	0,241	59,6	90,3
1957-58	0,299	0,171	0,257	57,2	86,0
1958-59	0,341	0,179	0,301	52,5	88,3
1959-60	0,505	0,469	0,501	92,9	99,2
1960-61	0,811	0,534	0,735	65,8	90,6
1961-62	0,897	0,458	0,769	51,1	85,7
1962-63	0,982	0,704	0,880	71,7	89,6
1963-64	1,218	0,788	1,066	64,7	87,5
1964-65	1,773	1,101	1,581	62,1	89,2
1965-66	3,607	2,102	3,093	58,3	85,7
1966-67	5,761	3,138	5,026	54,5	87,2

Fuente: Conaprole, Memoria y Balance General.

de 1962-63 viene decreciendo lentamente. En 1962-63 fue el 72 % del precio del litro-cuota y descendió a 55 % en 1966-67.

Pero además, desde el momento en que el consumo de Montevideo empieza a descender, la suma de todas las remisiones a cuenta de la cuota, asignadas a los productores, sobrepasa la venta real. Conaprole procede a reliquidarlas haciéndoles a los productores una rebaja proporcional a la "menor venta" para el consumo. Teniendo en cuenta que en los últimos seis años el consumo disminuyó, en cifras absolutas, en un 11,4 % se tiene una idea de lo que esto comienza a significar para los productores, obligados a no enviar por debajo de su cuota.

En los últimos cuatro años el precio total que recibe el productor (sumando leche cuota y leche sobrante) es en promedio un 88 % del precio del litro-cuota (87 % en 1966-67).

En particular, para dar idea del monto de lo que esto significa, en el ejercicio 1966-67 la diferencia en el precio del litro sobrante, con respecto al litro-cuota fue:

(1) Precio/litro leche cuota	\$ 5.761
(2) Precio/litro leche sobrante	\$ 3.138
(3) (1) - (2)	\$ 2.623

Considerando los 57,3 millones de litros de leche sobrante recibidos por Conaprole significa una diferencia de ingreso de 150 millones de pesos de 1967.

Se han hecho consideraciones señalando que esta diferencia en el pago del sobrante se justifica, por cuanto es leche producida en condiciones de

menores costos estacionales y que, en cambio, cuesta más asegurar la leche para el consumo en los meses de invierno. Pero esto no contradice la posibilidad de abaratar el precio al consumidor y fomentar el consumo popular a través de la valorización de la leche "sobrante".

En definitiva los 150 millones de pesos del ejercicio 1966-67 es lo que los consumidores (1), y en alguna forma parte de los productores, han tenido que pagar beneficiando a Conaprole al facilitarle una masa de leche más barata para industrializar. Se puede considerar que fijando precios relativamente inferiores del sobrante *Conaprole puede transferir parte de los costos de sus productos lácteos al consumidor de leche fresca y, en parte, a ciertos grupos de productores* (recuérdese que los mayores tienen proporcionalmente más cuota).

Si se acepta la necesidad de regular rígidamente el precio de la leche para el consumo, se debe concluir que se debe también fijar el precio de la leche sobrante, tanto para defender al consumidor como para defender al pequeño productor.

En particular, debe ser deber primordial de Conaprole un intenso desarrollo de la industrialización de la leche sobrante, una política de fomento al consumo interno de productos lácteos, un abaratamiento racional de sus costos de industrialización y una eficaz política de exportaciones.

(1) El productor debe atender su costo con el total de su remisión de cuota y sobrante ponderados por sus respectivos precios. De esta manera, la posibilidad de fijar un precio bajo para la leche de industria se dará en la medida que el precio del litro-cuota sea lo suficientemente alto para compensar aquél.

4.5. Análisis de la política de inversiones.

La política de inversiones de una empresa está determinando la orientación de la misma, la evolución técnica, el interés en expandirse y la dirección de la expansión. Se analizarán aquí las principales inversiones industriales.

En 1948 Conaprole "se planteó la necesidad de reequipar el sistema de pasteurización y envasado de la leche"; en 1952 comenzaron las instalaciones y en 1961 estaban "culminando los trabajos de la Usina Nº 2". En total la inversión representó unos 2,7 millones de dólares financiados con medios propios (1), pero hasta 1961 no habían ejecutado todas las obras programadas (2). En 1961 se formuló el Plan de Desarrollo Industrial (3) tendiente a ampliar la capacidad industrial, modernizarla y destinarla a los productos más rentables.

Algunas de las instalaciones datan de 1930 y de la creación de Conaprole (2) (1936).

Este plan tiene tres objetivos:

- 1) Creación de centros de recepción de leche en el interior con el objeto de mejorar la calidad y mecanizar el recibo de leche.
- 2) Reposición de equipos antiguos e insuficientes, reorientándolos a los fines más productivos.
- 3) Ampliación de la capacidad industrial para elaborar productos para el mercado interno y la

(1) Conaprole: "Memorándum sobre el Plan de Desarrollo Industrial", Montevideo, 1961 (mime.).

(2) Conaprole, "Plan de Desarrollo Industrial", Montevideo, 1962.

(3) Se evalúan aquí sólo las inversiones esenciales desde el punto de vista del análisis del desarrollo industrial.

exportación, lo que comprende las siguientes obras: a) planta para elaborar leche en polvo y condensada (50.000 litros por día); b) una planta completa para la elaboración de manteca, con capacidad de 16 toneladas de manteca por día; c) planta para producción de 5 toneladas de quesos en 8 horas.

Estas obras requerirían 2,9 millones de dólares y 25,8 millones de pesos (de 1961). En total unos 5 millones de dólares, los que Conaprole buscó financiar en gran parte con un crédito del BID el que le fue concedido en 1965, alcanzando los 3,6 millones de dólares (1).

De estas inversiones programadas se conoce la ejecución de las obras tendientes a alcanzar el primero de los objetivos.

Otras inversiones vinculadas a diversos servicios, particularmente el almacén de ventas de forrajes, semillas, etc., significan una expansión de la empresa hacia actividades secundarias (sin por ello dejar de ser importantes).

Del análisis anterior se desprende que las inversiones realizadas por Conaprole son relativamente pequeñas en relación a la dimensión de la empresa. Muchos equipos son anticuados y ha habido un aumento insuficiente en la capacidad instalada de algunos productos industrializados (2). Además de ello, no han habido esfuerzos en hacer importantes inversiones que, complementados con los requeridos al nivel de los tambos, permitieran expandir la actividad. Por ejemplo, la producción de manteca y quesos para la exportación (actual-

mente insuficiente) y la producción de leche en polvo, para el consumo interno y la exportación. Dadas las considerables diferencias en los costos de producción de leche fresca durante el año podría ser conveniente la producción de leche en polvo, la que convenientemente reconstruida se vendiera al público en las épocas en que es más caro producir leche fresca (1). Por lo tanto, la política de inversiones no ha permitido expandir la oferta de productos industriales para el consumo y la exportación ni mejorar la productividad, con lo cual hubiera sido posible disminuir los precios del producto beneficiando al consumidor y permitiendo la colocación de saldos exportables.

Suponiendo que Conaprole hubiera estado interesada en este tipo de expansión, ¿qué problemas habría tenido que resolver?

Las posibilidades de exportar relativamente considerables volúmenes de productos en el mercado externo parecerían —de acuerdo a los informes de Conaprole— favorables (2).

Por otra parte, el mercado internacional de productos lácteos (en particular el de leche en polvo y el de quesos) está en constante expansión (3). El Uruguay prácticamente no participa en ese mercado, a pesar de sus "ventajas relativas" para la industria láctea.

(1) Conaprole. "Memoria y Balance Anual", 1964-65.

(2) Conaprole. "Plan de Desarrollo Industrial", 1962 (mim.).

(1) Esto es una posibilidad que debería evaluarse. Lo que importa aquí es destacar las implicancias al nivel de la producción láctea.

(2) Conaprole. "Memoria y Balance Anual", 1964-65.

(3) Ver el "Anexo" sobre "Comercio Internacional de Productos Lácteos".

Se conoce la incidencia en el mercado internacional de los países "desarrollados", que venden sus excedentes exportables con subvenciones, en condiciones de dumping. A ello se agrega el caso de las exportaciones de Estados Unidos por la L. P. 480 en condiciones que favorecen sus exportaciones y conforman los mercados consumidores "subdesarrollados" a sus intereses. Por este sistema importan productos lácteos, en grandes cantidades, Brasil, Chile, Venezuela y otros países de América Latina. Aquí se deben considerar los problemas de política exterior a que se halla vinculado el intercambio comercial el que, dada la situación de dependencia del país, constituye un escollo adicional. Para romper estos escollos hace falta un cambio en la política exterior del Gobierno.

De este aspecto dan cuenta asimismo, diversas publicaciones de Conaprole.

De hecho Conaprole actuó dentro de los límites impuestos por los intereses de los grupos dominantes de los países "desarrollados", particularmente Estados Unidos, limitándose sus exportaciones a niveles insignificantes. Su propio Plan de Desarrollo, actualmente en proceso con créditos del BID, incluye en último lugar la construcción de plantas industrializadoras que, por sus pequeñas dimensiones y dado el ritmo de ejecución de las obras, no es previsible que cambie la situación. Todo concuerda con el interés objetivo de los EE. UU.: perpetuar la actual tecnología como freno a la expansión de la producción en volúmenes que puedan afectar la colocación de sus saldos exportables.

El CIDE (1) proyectó teóricamente el aumento de la exportación de productos lácteos desde 47 millones de litros (en términos de leche fresca) en 1967 a 121 millones en 1974, en la hipótesis de que se realizara su Programa de Reforma Agraria, ó 64 millones de litros en caso contrario.

El valor de las exportaciones (incluyendo caseína) llegaría a ser entonces de 8,1 millones de dólares (con Reforma). Es una cifra perfectamente alcanzable (2) e importante económicamente para el Uruguay. Pero nada se ha hecho y, en las condiciones actuales, nada se está haciendo por cumplir con alguno de esos "planes".

Las inversiones, al nivel de la industria, no ofrecen en principio problemas financieros ni técnicos esenciales para que una empresa de la magnitud de Conaprole, pueda realmente desarrollarse.

Otra condicionante para la expansión mencionada es el aumento de la producción de leche de excedente, considerablemente más barata que el promedio. Es inevitable la producción de excedentes en las condiciones técnicas actuales y por lo tanto puede considerarse una proporción de la leche para consumo, que es el objetivo de producción de los tambos. Pero ¿a qué precio debería producirse ese "excedente"?

En algunos períodos el precio de la leche resultante de la exportación de productos industrializados podría ser aún menor que lo que se paga

(1) OPYPA-CIDE, Sector Agropecuario. Plan de Desarrollo Agropecuario. Tomo I, Montevideo, 1966.

(2) Ver Anexo sobre Comercio Internacional de Productos Lácteos.

actualmente por la leche para la industria (1), dado que los países "desarrollados", que dominan el mercado mundial de productos lácteos subvencionan y/o protegen sus industrias.

En otros períodos podría ser competitivo a la tasa de cambio existente (2), aunque se debe tener en cuenta que esta tasa permanentemente ha tendido a subvaluar la moneda nacional en los últimos años.

Quiere decir que los precios podrían ser menores a los de los excedentes. Pero la actual estructura productiva no permitiría a los productores subsistir con esos precios. Para ello sería necesario cambiar las relaciones de producción y las relaciones de comercio exterior existentes, lo cual supera los objetivos y aun el área de acción de Conaprole.

Esta realidad tiene aspectos en común con la economía de otros rubros agropecuarios destinados a abastecer la demanda interna y a crear saldos exportables. Se expandieron con un bajo nivel tecnológico, a precios sólo formados en un mercado interno protegido, pero sin posibilidades de exportación si no son ayudados por algún mecanismo de protección (véase OPYPA-CIDE Agropecuario. Estudios Económicos del Uruguay, Montevideo, 1967).

En síntesis: en los 30 años de gestión de Conaprole las inversiones significativas desde el punto de vista de su actividad industrial se destinaron a

(1) En 1964 Conaprole afirmaban que a medida que aumentarían las exportaciones de queso y manteca, el precio resultante para la leche a ellos aplicada iría disminuyendo. Conaprole "Plan de Desarrollo Industrial", Complemento Informe ampliatorio, 2ª parte, Montevideo, 1964.

(2) Conaprole, "Plan de Desarrollo Industrial", 1962 (mim.).

la renovación de equipos de pasteurización, lo que ocupó un decenio y no logró completarse, y un proyecto de 1961 cuya primera parte se está ejecutando. Estos y aquellos son totalmente insuficientes para ser demostrativos de una empresa que busca aumentar su eficiencia y expandir la producción, cumpliendo con los objetivos sociales que le competen. Los hechos básicos que ponen en evidencia esta situación son, por un lado, que los costos de pasteurización hayan crecido a partir de principios del decenio del 50 y, por otro, los limitados alcances de la industrialización de leche alcanzados.

4.6. Costo de pasteurización de Conaprole.

Está establecido por Ley que Conaprole sólo puede *incluir en el precio de la leche para consumo los costos de pasteurización*. Estos costos son fijados por una Junta de Contadores.

El personal que figura en las nóminas ha permanecido constante (ejercicio 1950-51 = 2.136 personas; ejercicio 1966-67 = 2.185 personas). El monto de salarios es el componente más elevado del costo de pasteurización y, al variar relativamente poco desde 1952-53 el volumen total de leche manipulado, este costo se debería mantener aproximadamente constante.

Deflactando los costos de pasteurización por el Índice del Nivel General de Precios (base 1935-37 = 100) se observa:

a) Entre 1946-47 y 1951-52 disminuyen los costos de pasteurización que pasan de: 1946-47, \$ 0,025/litro de leche consumo; 1951-52, \$ 0,020/litro de leche consumo.

b) Entre 1952-53 y 1965-66 los costos deflacionados suben lentamente de: 1952-53, \$ 0,022/litro de leche; 1965-66, \$ 0,029/litro de leche.

En total, entre 1952 y 1966 se produce un aumento del costo real de pasteurización de un 45 por ciento.

Este hecho no favorece, evidentemente, ni al consumidor ni al productor.

Sin embargo, no hay aparentemente perspectivas inmediatas de que Conaprole tienda a disminuir sus costos. En la Memoria y Balance General del 30º Ejercicio (agosto 1965-julio 1966) se incluyen las siguientes observaciones:

"Siguiendo la política de afianzamiento de la estructura económica de la empresa, aconsejados por el BID, se hizo una previsión especial de \$ 1.382.599 para absorber posibles quebrantos, derivados de diferencias con la Junta de Contadores, al estudiarse la liquidación de los beneficios de pasteurización del ejercicio considerado" (pág. 18).

"El Balance arroja una ganancia de \$ 4.818.237, que contempla los criterios aconsejados por el BID..." (pág. 17).

"Las amortizaciones efectuadas en el corriente ejercicio se calcularon de acuerdo a las nuevas normas de revaluación fiscal y ascendieron a \$ 8.184.940... que permitan reponer dichos bienes a los valores vigentes en cada oportunidad que resulte necesario hacerlo" (pág. 17).

"Corresponde señalar, por último, que se ha seguido un criterio sumamente conservador en la determinación de los valores activos y pasivos del balance, previéndose todos los eventuales riesgos que pudiera tener la empresa en el transcurso de su gestión futura" (pág. 19).

Surge claramente una marcada tendencia "aconsejada" por el Banco Interamericano de Desarrollo, de aumentar las reservas, las amortizaciones, los erios "conservadores" del riesgo y, evidentemente, ello se volcará sobre el precio al consumidor tanto en los precios de productos lácteos como de leche para el consumo.

Conclusiones.

Conaprole ha sido capaz de aumentar el volumen de leche pasteurizada en la medida que el consumo lo requería. Durante un período (hasta 1952) esto lo hizo a costos decrecientes (probablemente con un considerable aumento del uso de la capacidad instalada) y posteriormente crecientes (desde 1952).

Por otra parte, industrializó cantidades crecientes de leche para el consumo interno hasta 1952-53 permaneciendo estancado y con grandes oscilaciones, desde esa época.

Sin embargo éstos son sus únicos alcances en 30 años de actividad. En ellos, para cumplir un papel de acuerdo con los objetivos sociales, debió aumentar la capacidad industrial y su uso con la técnica que se adecuara a los recursos que dispone el país. Esto debería haber significado una disminución en los costos reales de industrialización (contrariamente a lo sucedido) que se hubiera transferido a los consumidores, contribuyendo por lo demás a aumentar el consumo. Por otra parte, debió haber contribuido a la mejor organización de la producción. Entre otras formas, a través de la promoción técnica (totalmente insuficiente),

de la difusión de la problemática de la producción, del significado de una técnica atrasada, de los efectos de una situación de concentración de la tierra y el capital que la determina, y tomar medidas a su alcance como la de evitar la excesiva concentración de la cuota. Finalmente debió desarrollar la industrialización de la leche (1) con destino al consumo interno y la exportación, permitiendo la expansión de la producción lechera con la consiguiente generación de ingresos, empleo, etc. Como se ha demostrado anteriormente esta actividad ha sido totalmente insuficiente. Sumado a ello, no generó divisas por exportación de productos lácteos, con lo cual tampoco ayudó al desarrollo económico desde la actividad en que actuaba, contribuyendo con ello al retroceso económico del país.

Sería necesario poner de manifiesto lo que es más importante: quiénes han conducido Conaprole, qué interés tenían y cuál era su objetivo, con lo que se daría explicación a la actuación de la empresa. Sobre este aspecto no se ha podido entrar al detalle requerido.

Existe la certidumbre de un manejo tradicional de la empresa por grupos con intereses ajenos a los objetivos de interés social de Conaprole, los intereses de los trabajadores y pequeños tamberos y del consumo. El grupo de empresarios con mayor cuota tiene más peso en las decisiones por el sistema de elección del Directorio pero, aparentemen-

(1) La leche total vendida está estancada en los últimos quince años; el empleo en Conaprole también desde fechas anteriores.

te por sobre todo, por un manejo de diversos aspectos vinculados a la empresa, ajenos al interés del conjunto de los productores.

Los directores de Conaprole han defendido un alto precio de la leche para el consumo, y en eso coincidía el interés de todos los productores, pero o lo han defendido para el precio del litro so-
rante que afecta particularmente a los pequeños productores. En esencia su funcionamiento, sus objetivos y organización es un reflejo, en gran medida, de la situación al nivel de la producción de leche. Se caracteriza ésta por una desigual distribución de la cuota y la propiedad de los medios de producción, determinantes de una desigual distribución del ingreso. Conaprole, reflejo de esta situación, ha funcionado para consolidarla.

Los consumidores.

La leche y los productos lácteos, en general, son un importante componente del gasto de las familias de bajos y medianos ingresos, a la vez que un alimento de gran importancia en su dieta.

Según información de la Dirección de Estadística y Censos, en agosto de 1962, una familia media en situación de recibir Asignación Familiar, destinaba 4,5 % de su ingreso mensual (\$ 1.170) a la compra de productos lácteos. Una familia media de Montevideo, según el Instituto de Estadística, con un ingreso mensual mayor (\$ 1.720), destinaba el 3 % de él, en productos lácteos.

Se puede tener un panorama más claro, si analizamos la importancia de la contribución de

la leche, en el total de calorías y proteínas de la dieta. De acuerdo a la información de CIDE, en cuanto a la disposición diaria de alimentos por persona y por día, la leche contribuía (en el trienio 1962-64), con el 12,5 % de las calorías, y con el 20 % de las proteínas diarias de la dieta uruguaya.

Como vemos es un elemento imprescindible de nuestra dieta, que adquiere más importancia en el gasto a medida que los ingresos son menores.

5.1. Evolución del consumo de leche líquida en Montevideo.

En una *primera etapa*, que abarca desde 1936 hasta aproximadamente 1946, se verifica un permanente crecimiento del volumen de leche que Conaprole entrega al consumo de Montevideo. En parte se debe ese aumento al desplazamiento de las empresas y de los pequeños tambos que, dispersos por Montevideo, abastecían antes de 1936 a la población y en parte al aumento del consumo. En este período, el consumo pasa de 53,4 a 88,2 millones de litros al año, creciendo un 65 %, a una tasa acumulativa anual de 5,1 %.

En una *segunda etapa*, entre 1947 y 1952, aumenta rápidamente el consumo de Montevideo, pasando de 88,2 millones de litros, a 151,5. Es un 72 % de aumento en 5 años, al 11,4 % anual.

En una *tercera etapa*, entre 1952 y 1961, el aumento total es muy lento, alternándose ascensos y descensos del consumo. Se pasa de 151,5 a 166,3 millones de litros. El aumento es de 9,8 %, al 1 % acumulativo anual.

CUADRO Nº 28

LECHE RECIBIDA POR CONAPROLE

Ejercicio	Leche para el consumo	Leche para industrializar	Total recibido por Conaprole
	Millones de litros/año	Millones de litros/año	Millones de litros/año
1/6/36-31/5/37	53.4	9.5	62.9
1/6/37-30/6/38	64.5	14.3	78.8
1/7/38-30/6/39	61.1	19.5	80.6
1/7/39-30/6/40	64.5	21.7	86.2
1/7/40-30/6/41	67.3	14.0	81.3
1/7/41-30/6/42	71.5	14.2	85.7
1/7/42-30/6/43	74.0	14.2	88.2
1/7/43-30/6/44	78.1	17.0	95.1
1/7/44-30/6/45	82.9	14.9	97.8
1/7/45-30/6/46	86.7	10.7	97.4
1/7/46-30/6/47	88.2	9.2	97.4
1/7/47-30/6/48	101.5	15.5	117.0
1/7/48-30/6/49	123.0	18.5	141.5
1/7/49-30/6/50	141.9	33.5	175.4
1/7/50-30/6/51	146.7	41.3	188.0
1/7/51-30/6/52	151.5	42.3	193.8
1/7/52-30/6/53	145.8	57.4	203.2
1/7/53-30/6/54	142.2	51.8	194.0
1/7/54-30/6/55	148.0	49.3	197.3
1/7/55-30/6/56	152.7	47.8	200.5
1/7/56-30/6/57	156.6	49.2	205.8
1/8/57-31/7/58	156.0	75.5	231.5
1/8/58-31/7/59	150.4	49.6	200.0
1/8/59-31/7/60	154.3	22.1	176.4
1/8/60-31/7/61	166.3	62.7	229.0
1/8/61-31/7/62	164.8	68.1	232.9
1/8/62-31/7/63	158.2	93.3	251.5
1/8/63-31/7/64	150.4	82.2	232.6
1/8/64-31/7/65	148.1	59.2	207.3
1/8/65-31/7/66	153.4	81.1	234.5
1/8/66-31/7/67	147.2	57.3	204.5

Fuente: Conaprole, Memoria y Balance General 1966.

En la *cuarta etapa*, entre 1961 y 1967, comienza un descenso absoluto del consumo. Baja de 166,3 a 147,2 millones de litros. Es un descenso del 11,4 %, a una tasa acumulativa anual de —2 % (ver gráfico N° 2 y cuadro N° 28).

Resumiendo: el consumo de Montevideo, abastecido por Conaprole en régimen de monopolio, crece firmemente hasta 1952. Desde 1952 se produce un estancamiento primero, y un descenso después, del consumo. Así, en el ejercicio 1966-67 ya era algo inferior al de 1951-52. Teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo solamente, se puede concluir que en los últimos 15 años *hay un descenso en el consumo por habitante* de Montevideo.

Las variaciones en el consumo están determinadas teóricamente por las del ingreso, su distribución y el precio del producto. Se analiza a continuación en qué medida estas variables han podido afectar el consumo de leche líquida en Montevideo.

5.2. Evolución del ingreso per cápita y su relación con el consumo de leche líquida.

Sería conveniente analizar, en el mismo período, la evolución del ingreso de la población de Montevideo y ver si se puede establecer una relación entre este ingreso y el consumo de leche líquida.

No habiendo series de ingreso para un período tan largo (1936-1966), se ha recurrido a la información sobre el Producto Bruto Interno (PBI). Se asume que el ingreso de la población consumidora sufre una evolución aproximadamente similar

a la del PBI del país y que esta aproximación es suficiente para sacar conclusiones de carácter general, como son las de este informe (1).

Entre 1942 y 1966 se puede determinar la existencia de dos períodos netamente diferenciados.

En un primer período, desde 1942 a 1956, el PBI por habitante crece. En un segundo período, desde 1957 en adelante, se produce una disminución del PBI por habitante.

El crecimiento del PBI es más rápido entre 1942 y 1951 (tasa acumulativa anual de 4,4 %) que entre 1951 y 1956 (tasa acumulativa anual de 1,5 %).

Parece no haber una correlación muy estrecha entre la evolución del Producto Bruto Interno y el consumo de leche líquida de la población de Montevideo.

En tanto el suministro de leche líquida, por parte de Conaprole, crece a una tasa anual acumulativa de 11,4 % entre 1947 y 1952, el PBI comienza a crecer antes (1942) y cesa después (1956). Entre 1952 y 1961 el consumo de leche líquida crece lentamente en valores absolutos, pero menos que el crecimiento vegetativo de la población (a lo que habría que agregar la migración de población hacia la ciudad), mientras el PBI crece hasta 1956 y luego comienza a decrecer.

Desde 1961 decrece el consumo de leche también en valores absolutos y el PBI ya viene decreciendo desde 1956.

(1) Se utiliza como fuente de información la publicación de las "Cuentas Nacionales" del Banco de la República (1965) y posteriores reseñas informativas del mismo banco.

CUADRO Nº 29.

PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CAPITA
AL COSTO CONSTANTE DE FACTORES DE 1961

(En los años extremos de diferentes períodos)

Año	En pesos de 1961	Índice base 1961 = 100
1935	4.376	72,9
1942	4.033	67,1
1951	5.934	98,8
1956	6.386	106,3
1963	5.648	94,0
1966 *	5.862	97,6

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay, "Cuentas Nacionales". 1965.

* Cifras conjeturales de la Reseña Informativa del año 1966.

En algún período corto hay cierta coincidencia entre la evolución del consumo de leche y el PBI. Pero no se puede inferir una correlación con el ingreso por habitante. Sería necesario por lo demás diferenciar mejor el ingreso de ciertas capas de la población de Montevideo (las de menores ingresos) antes de intentar alguna conclusión.

Es muy posible que la redistribución regresiva del ingreso, en los últimos años haya constituido una determinante adicional de importancia en la disminución del consumo.

5.3. Evolución de los precios al consumidor.

En 1946 se establece el subsidio a la leche para consumo general, además del subsidio para el consumo popular de leche en expendios municipales.

Entre 1946 y 1951 el precio real al consumidor, deflactado por el índice general de precios, desciende. Paralelamente el subsidio crece, llegando a ser, en 1951, el 50 % del precio al consumo. En 1952 el precio real al consumidor aumenta bruscamente, al tiempo que el subsidio baja para ser el 22 % del precio al consumidor.

Desde 1952 hasta 1959 el subsidio, aun manteniéndose, oscila entre el 12 y el 25 % y los precios al consumidor se estabilizan a un precio deflactado mayor que en el período anterior.

Desde 1959 hasta 1962 el subsidio aumenta, oscilando entre 30 y 45 %, manteniéndose los precios deflactados a niveles aproximadamente estabilizados. Pero a partir de 1963 se elimina el subsidio (1) aumentando nuevamente los precios reales al consumidor.

En el cuadro Nº 30 se observa la evolución de años extremos de los períodos más importantes antes señalados.

Relacionando estos períodos, con los considerados al analizar la evolución del volumen del consumo de Montevideo se observa lo siguiente:

- a) Coincide el período de rápido crecimiento de la producción de leche para el consumo (1946-1951), por parte de Conaprole, con la implantación del subsidio y un cierto

(1) Transitoriamente hubo un subsidio en 1966 y permanentemente a la leche de "consumo popular".

descenso del precio real al consumidor. En este período el precio real al productor crece y el precio de pasteurización disminuye. Hay un estímulo real tanto para el consumo como para el productor sobre la base de subsidios cada vez mayores.

- b) A partir de 1952 coinciden el estancamiento del consumo con una disminución del subsidio y precios algo menores al productor. El precio al consumidor se estabiliza en valores reales mayores.
- c) Entre 1960 y 1962 se aumentan los subsidios y descienden algo los precios reales. Los precios a los productores suben algo y el consumo alcanza sus máximos valores en 1960 y 1961.
- d) A partir de 1963 la política del Poder Ejecutivo, comprometida en las Cartas de Intención firmadas con el FMI, es la de eliminar los subsidios directos. Los precios reales al consumidor aumentan bruscamente y el consumo comienza a descender.

Resumiendo: el subsidio aparece como un factor muy importante en la evolución del consumo de leche en Montevideo. Su establecimiento ha coincidido con un aumento real de precios al productor y el fomento de un mayor consumo por parte de los sectores populares más necesitados. El descenso en el nivel del subsidio, primero, y su eliminación posterior se tradujeron en un precio real mayor de la leche y una disminución del consumo. En estas condiciones los productores también se han visto afectados por su eliminación.

CUADRO Nº 30

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DEFLACTADOS
DE LA LECHE PARA EL CONSUMO

(Base de precios 1935-37)

Ejercicio	Precio real al productor	Costo real de pasteurización	Precio real al consumidor	% de subsidio (a)
1946-47	0,066	0,025	0,099	8,7
1947-48	0,076	0,029	0,097	30,5
1950-51	0,091	0,019	0,085	50,7
1952-53	0,103	0,022	0,119	19,5
1957-58	0,096	0,024	0,117	14,2
1959-60	0,086	0,025	0,089	39,3
1961-62	0,100	0,031	0,108	35,1
1963-64	0,087	0,031	0,139	0
1964-65	0,084	0,030	0,134	0

Fuente: Elaborado por los autores en base a información de Conaprole e índice general de precios.

(a) Relación entre el subsidio por litro y el precio por litro al consumidor en puestos de venta.

Los principales afectados en este proceso son los consumidores de menores ingresos. Un ejemplo de ello es que cuando, en 1953, se redujeron las tarjetas de los Expendios Municipales, el descenso de la venta de leche "popular" no se reflejó en un ascenso igual en la venta de leche "general". En efecto, entre el ejercicio 1951-52 y el 1953-54 los Expendios Municipales descendieron en su venta en 16,8 millones de litros (de 37,8 a 21,0 millones de litros). En cambio, el aumento de venta de

leche en puestos y a domicilio sólo aumentó en 6,5 millones de litros (de 114,6 a 121,1 millones). Es decir, los sectores afectados dejaron de adquirir más de 10 millones de litros de leche en aquel año.

Se ha llegado a un punto en que sólo un aumento en el ingreso de las capas más pobres de la población o un subsidio que baje el precio real de la leche, puede influir en la recuperación del consumo de un alimento tan imprescindible.

Como se ha visto, el precio y el volumen de leche para el consumo influye particularmente en los ingresos totales de los productores. Al disminuir el consumo disminuyen sus ingresos (ya que el precio por la leche sobrante es apreciablemente menor) y por vía indirecta, se crea la necesidad adicional de precios cada vez mayores para la cuota lo cual, unido al proceso de inflación, puede llevar a este sector a una crisis particularmente aguda.

En la evolución de los precios al consumidor, a Conaprole le cabe alguna responsabilidad.

5.4. El consumo de productos lácteos derivados.

Conaprole aumentó la cantidad de leche industrializada entre 1947 y 1953. En 1966-67 era igual a la de 1952-53 y entre esos años ha estado sujeto a grandes oscilaciones (ver cuadro Nº 28). Junto a Conaprole otras empresas suministran estos productos. Sin embargo, es posible que la evolución citada sea representativa del consumo de la zona que abastece Conaprole. El consumo actual es muy bajo. Para todo el país el promedio es de 3,4 kg.

de queso por habitante y 2 kg. de manteca. De acuerdo al Plan de la CIDE (1) este consumo puede aumentar considerablemente. En la proyección a 1974 preveía (sobre la base de ciertos supuestos en el ingreso, etc.) que llegaría a 4,7 y 2,7 kilos respectivamente. En conclusión, hay posibilidades de aumentar el mercado interno en la medida que el ingreso aumente y el precio pueda disminuirse.

Debe recordarse, además, que el consumo de leche líquida descendió, en la población abastecida por Conaprole, en un 3,5 % anual por habitante desde 1962.

Para dar una idea de las posibilidades la CIDE estableció que el consumo promedio por habitante para el país podría crecer en 10 % en leche líquida y otros productos lácteos y en 34 % en queso y manteca. Lo que consiguientemente sería aportar a la mejor dieta de la población. La demanda interna de leche en 1963 fue de 703 millones de litros y la CIDE estableció en sus proyecciones que ésta alcanzaría a 831 millones en 1970 y 941 en 1974. Todo esto demuestra el amplio mercado nacional para la leche y particularmente, los productos lácteos derivados. Estas proyecciones no se han cumplido. Para 1967 se había considerado un aumento de casi 10 % en el consumo, lo cual hay evidencias que no se cumplió (ya que Conaprole, que abastece un tercio del consumo nacional, disminuyó el suministro de leche en ese período).

(1) OPYPA-CIDE, Sector Agropecuario. Plan de Desarrollo Agropecuario. Tomo II, Montevideo, 1966.

5.5. Resumen y conclusiones.

La leche y los productos lácteos son importantes alimentos. A su adquisición se destina una parte considerable del gasto familiar.

Desde el punto de vista del consumidor, la función de la producción e industrialización debería ser abastecer con cantidades crecientes y precios reales decrecientes al consumo. Esto último se lograría a través del cambio tecnológico que permite reducir los costos y por la disminución de los beneficios y rentas. El menor precio permite aumentar el consumo y el poder de compra del consumidor.

La incidencia del precio en el ingreso del consumidor es tal que la Oficina de Programación y Presupuesto estimó que un aumento del precio de la leche de 150 % sobre el vigente en enero de 1968 significaba un aumento del índice de precios al consumidor del orden de un 10 % (1).

El precio vincula a los empresarios con los consumidores. El precio a los productores ha aumentado a partir de 1946 con respecto al decenio 1935-45. Así en 1963-65 fue 30 % superior al de 1946-47 (ver cuadro Nº 30). El costo de pasteurización deflactado, luego de haber tendido a disminuir hasta 1950 también aumenta, para ser 50 % mayor en 1963-65 que en ese año. Esto quiere decir que el precio real de la leche pasteurizada lejos de decrecer aumentó considerablemente. Las consecuencias directas sobre el consumo fueron li-

mitadas por la política de subsidios que se prolongó desde 1946 hasta 1963; luego de esta fecha el precio al consumidor sube un 35 %.

Si se compara el precio pagado al productor de leche en dólares, al cambio libre, con el de otros países, se anota que es superior al de los países con condiciones naturales también buenas para la producción de leche (Argentina y Chile) y al de los grandes productores de leche (1).

Como se ha establecido, el consumo se vincula estrechamente al precio. El aumento del precio real, sumado al menor ingreso particularmente de los grupos más débiles, determinó una disminución del consumo por habitante.

Las relaciones de producción agropecuaria e industrial existentes no cumplieron con los objetivos sociales que les correspondía.

El alto precio pagado por la leche a los empresarios no se debe a las condiciones naturales adversas, aunque éstas se verifican circunstancialmente. Por el contrario, los recursos naturales son propicios para el uso de técnicas más avanzadas, que permitan disminuir los costos. Se debe al desinterés demostrado por adoptar tales técnicas, vinculado a la problemática de las relaciones de la producción de leche. Estas determinan un perjuicio directo al consumidor. Debido a la incapacidad de mejorar la técnica, y consiguientemente bajar el costo, se le trasladan al consumidor todos los problemas a través del precio.

(1) Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Informe sobre la verificación del procedimiento adoptado para la fijación del precio de la leche cuota (mim.).

(1) Debe tenerse en cuenta que el dólar ha estado sobrevaluado, en relación a la moneda nacional, que en esos países los precios agropecuarios tienen frecuentemente subsidios y que el costo de muchos factores, expresados en dólares, es alto comparado con los del país.

CUADRO Nº 31
PRECIO DE LA LECHE LIQUIDA
EN DIVERSOS PAISES

País	Dólares por hectolitro	Observaciones
Uruguay	7,5	Promedio febrero y agosto de 1966 y 1967 al cambio oficial.
Australia	5,95	Precio promedio para 1963.
Dinamarca	6,25	Precio promedio para leche con 3,65 % de grasa; incluye subsidios.
Nueva Zelandia .	5,23	Precio leche para crema y mantequilla en el predio.
	7,90	Precio medio para leche destinada al suministro de ciudades.
Argentina	7,5	Precio de leche pasteurizada comprada en ocasión del conflicto en marzo de 1967.
Chile	6,7	Precio fijo al consumidor (incluye leche en polvo reconstruida). Precio diferenciado por calidades de acuerdo al contenido de grasa.

Fuente: Uruguay: Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Informe sobre el costo de la leche. - Argentina: información de la prensa. - Chile: información personal. - El resto: FAO, Anuario de producción, 1965.

Perspectivas: mientras prevalezcan las actuales relaciones de producción, el precio de la leche y productos lácteos será alto y parte del ingreso de los consumidores se transferirá a los grandes empresarios y terratenientes. Si a esto se le suma

el agravamiento de las condiciones económicas prevalecientes, las capas más amplias de la población verán limitadas aún más sus posibilidades de consumir este importante alimento, para lo cual hay aún amplias posibilidades.

Las medidas como el subsidio tratan de aliviar este problema al consumidor el cual, probablemente, de cualquier forma lo pague indirectamente si sigue la actual tendencia regresiva en la redistribución del ingreso nacional.

La solución de esta problemática debe llevar a ampliar el mercado interno de leche líquida y de otros productos lácteos, dando posibilidades a la expansión de la producción.

6. El Gobierno.

En esta parte se analizará el papel del Estado en relación a la producción de leche en la cuenca desde dos puntos de vista. El primero tiene que ver con la contribución de la actividad al ingreso público y el segundo se relaciona a las acciones del Estado vinculadas a esta producción.

6.1. Contribución al ingreso del Gobierno.

Los aportes de la actividad lechera al ingreso del Gobierno son de dos tipos: los impuestos y la contribución a la seguridad social. Se analizará este aporte sobre el supuesto de que se pagan todos los impuestos y cargas sociales en el tiempo previsto por la legislación, lo cual difícilmente se cumple.

La actividad lechera puede estar afectada por las siguientes tributaciones (1):

- Impuesto a la tierra.
- Impuesto a la renta.
- Impuesto a las Transacciones Agropecuarias.
- Impuesto a las entradas brutas (Conaprole).

6.1.1. Impuesto a la tierra.

Todos los propietarios de tierras tienen que pagar un conjunto de Impuestos Nacionales y Departamentales que gravan la tierra.

En la cuenca lechera de Montevideo la estructura por tenencia es:

Propietarios: 7,3 % del área de la cuenca.

Propietarios-arrendatarios: 15,4 % del área de la cuenca.

Arrendatarios: 77,3 % del área de la cuenca.

(Fuente: Plan de Desarrollo Industrial, Conaprole.)

Sólo los productores propietarios o los propietarios-arrendatarios (por la tierra de su propiedad) son los que pagan las Contribuciones Inmobiliarias directamente.

De todos modos, aun en el caso de propietarios-arrendatarios, una parte de los ingresos de los productores se destina al pago de la tributación a la tierra.

(1) Fuente básica ha sido: "Estado Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay". OPYPA-CIDE, Sector Agropecuario, Montevideo, 1967. El análisis por lo tanto no está actualizado.

No fue considerada la incidencia del impuesto al patrimonio.

Dada la complejidad del cálculo de esta tributación, que depende de los aforos de la tierra y de otros factores variables para cada propietario y al correr del tiempo, se estimará su incidencia en un año dado y utilizando los montos promedios, calculados por la CIDE Agropecuario-MGA en el trabajo citado.

De acuerdo a las estimaciones de Conaprole, la distribución de los establecimientos que remiten a Conaprole es la siguiente:

Departamento	Número de establecimientos	Hectáreas ocupadas	Tamaño medio há./establec.
Canelones	510	93.000	182,4
Florida	850	132.000	155,3
San José	651	75.000	115,2
	2.011	300.000	149,2

En estos departamentos, para 1962, la CIDE estimó que los Impuestos Nacionales y Departamentales que gravan la tierra, para predios entre 100 y 200 há., tenían los siguientes montos:

Canelones	\$ 4,65/há.
Florida	" 4,36/há.
San José	" 7,37/há.

El total de lo que se debería haber pagado por las 300.000 há. de los establecimientos lecheros sería \$ 1:560.720, es decir, un promedio de 5,20/há. Esta cifra da una idea de los ingresos que esta tributación pudo dar ese año al Estado.

En 1961 el precio medio de los arrendamientos concertados (siempre según OPYPA y CIDE Agropecuario) fue de:

\$ 48,00/há.	.....	en Canelones
" 46,00/há.	.....	en Florida
" 50,00/há.	.....	en San José
\$ 47,62/há.	.....	en promedio en los tres departamentos.

En el ejercicio 1961-62 Conaprole recibió 232:800.000 litros de leche y pagó a los productores \$ 179:000.000. Por hectárea eso significaría 776 litros de leche y \$ 596,70.

La incidencia de esta tributación habría sido de un 10,9 % del precio medio de los arrendamientos concertados ese año y un 0,9 % de los ingresos de los productores por leche remitida a Conaprole.

6.1.2. Impuestos a la renta.

De acuerdo a las estimaciones de OPYPA y CIDE Agropecuario (op. cit.), el impuesto a la renta prácticamente sólo lo tendrían que pagar las sociedades de capital (en ciertas condiciones de reparto de utilidades), los propietarios con empresas de más de 2.000 há. o los arrendatarios de más de 3.000 há.

Se puede estimar, por lo tanto, que es un tributo que casi no incide en la cuenca lechera, más aún si se tienen en cuenta las inversiones que esta producción requiere.

6.1.3. Impuestos a las transacciones agropecuarias.

Este impuesto sólo se aplica a la venta de leche para industrializar. Está *exonerada* del tributo la venta de leche para el consumo.

No se debe considerar entonces cuando se analizan exclusivamente los costos y precios de la leche para el consumo.

El productor se ve afectado por este impuesto por cuanto significa una afectación a la parte de su producción menos valorizada y más insegura, la leche "sobrante". Hasta diciembre de 1965 (Ley Nº 13.420) el productor pagaba 1,5 % del precio de la leche sobrante y otro tanto tenía que pagar Conaprole (en total 3 %). Desde diciembre de 1965 el impuesto se duplicó (en total 6 %).

En el ejercicio 1961-62 eso significó, tanto para los productores como para Conaprole: $0,015 \times \$ 31:171.700 = \$ 467.575$. En total \$ 935.150 (en pesos de ese año).

Este impuesto afecta más a los pequeños productores ya que remiten mayor proporción de leche sobrante.

En el ejercicio 1965-66 ya ascendió en total a \$ 2:557.151.

Se hace necesario repetir que este impuesto sólo debería afectar a los productos lácteos derivados, aunque en definitiva afecta a los consumidores de leche fresca de Montevideo (1).

(1) No se han considerado otras aplicaciones del impuesto como, por ejemplo, la compra-venta de animales.

6.1.4. Impuesto a las entradas brutas.

Este impuesto se comenzó a aplicar en 1964. Afecta tanto a la venta de leche para el consumo, como a las ventas de productos lácteos industrializados.

Su monto es de aproximadamente un 1 % del precio fijado a la leche que Conaprole entrega en planchada, es decir, calculado sobre la base de precios al productor (incluidos los sobrepuestos por los 60 primeros litros y por leche bonificada de tambos higienizados), más los costos de pasteurización.

Como Conaprole debe entregar la leche pasteurizada al costo, este impuesto se descarga directamente al consumidor, sumándolo la Junta de Contadores a los demás costos al fijar semestralmente los precios de la leche.

Este impuesto arroja los siguientes montos:

Ejercicio 1965-66	\$ 7:364.334
Semestre agosto 1966 - febrero 1967	" 4:847.425

A esto se debe sumar lo que paga Conaprole por la venta de los demás productos lácteos.

Es aparentemente el mayor impuesto con que se ha gravado al consumidor de leche y ha coincidido, además, con la eliminación de los subsidios.

6.1.5. Resumen.

En total las tributaciones son:

—Contribución Inmobiliaria (10,9 % de los arriendos en 1962).

—Impuesto a las Transacciones Agropecuarias, que se aplica sobre la leche sobrante (3 % a cargo del productor y 3 % a cargo de Conaprole).

—Impuesto a las entradas brutas, que se aplica al consumidor de leche fresca (1 % del precio en planchada) y a la venta de productos industrializados.

El aporte mayor de la actividad al ingreso del Gobierno lo es seguramente la contribución a la seguridad social, que habría podido alcanzar al 3 % del valor de la producción obtenida.

En conjunto es evidente la ínfima contribución de la actividad al ingreso público (1).

En el caso de la producción lechera, los elevados ingresos que obtienen los grandes empresarios y terratenientes están sujetos a ínfimos gravámenes, constituyendo una escasa contribución al desarrollo del sector público del que reciben numerosos servicios vinculados a su producción (AFE, carreteras, subsidios, etc.). La acción del Gobierno, promoviendo la redistribución del ingreso, actúa consecuentemente con los intereses de los empresarios y terratenientes.

(1) Según el costo de producción de 1964 era de \$ 0,0028 por litro, el que actualizado por la O.P.y.P. a 1968 correspondió a \$ 0,028 por litro de leche cuota. Fuente: O.P.y.P., Informe sobre verificación del procedimiento adoptado para la fijación del precio de la leche cuota. Montevideo, 1968 (mimeo.). Se puede evaluar la importancia de su incidencia sobre la producción si se tiene en cuenta que los precios pagados al productor por la leche "consumo" fueron de \$ 1,291 y 1,513 (para los dos semestres de 1964) y que en abril se propone \$ 21,158 para el primer semestre de 1968 (por la C. H.).

6.2. La política económica vinculada a la producción de leche.

Se hará aquí un breve análisis de las principales acciones llevadas a cabo por el Gobierno en relación a la producción de leche y su evaluación desde el punto de vista de los intereses de los grupos hasta aquí analizados (1).

La acción más importante del Gobierno en relación a la producción de leche en la cuenca, en los últimos 35 años, fueron las leyes de creación vinculadas a Conaprole. Posteriormente la política de subsidios, que se interrumpió en 1963 (salvo para la leche de "consumo popular"), fue su intervención más directa.

En esencia la acción del Gobierno, más bien por omisión, tendió a consolidar la situación al nivel de la producción, la industrialización y el consumo tal como se lo ha visto anteriormente, o sea, esencialmente determinada por relaciones de producción que privilegian a un escaso número de grandes propietarios que entran en contradicción con los intereses más generales de los trabajadores y los consumidores.

Para resolver el problema de la producción, desde el punto de vista del consumidor, los trabajadores y pequeños empresarios, debería haber actuado sobre la distribución de la propiedad, el tipo de apropiación del capital y la tierra, las relaciones entre la empresa y la tierra y el desarrollo de la investigación y divulgación de técnicas.

(1) No se entra a considerar aquí numerosas medidas menores que han afectado la producción de leche, pero en forma muy parcial.

Es evidente que en estas áreas el Estado no ha incidido ni siquiera a través de medidas tan indirectas como la tributación, lo cual queda demostrado por los hechos ya analizados anteriormente.

Este tipo de acciones son sólo concebibles al nivel de toda la sociedad, ya que el problema no es exclusivo de la rama que se analiza, e involucra una orientación del Estado a la protección de los intereses de los grandes empresarios. Las soluciones sólo pueden surgir del acceso al poder de los grupos con intereses encontrados con los actualmente imperantes.

¿Cuál sería la resultante de la aplicación de medidas con objetivos muy parciales como el subsidio, el crédito para mejorar la técnica, estaciones de maquinaria para permitir el uso de prácticas consideradas más convenientes?

Ante todo estas medidas tenderían a mejorar la situación del consumidor, particularmente a través de la política de subsidios, y de los pequeños productores, a través de la política crediticia y de suministro de insumos y bienes de capital en condiciones favorables.

Sin embargo, dejarían sin cambio alguno los aspectos esenciales vinculados a la actual situación, es decir, la distribución de la propiedad, la tenencia, el derecho generado por la propiedad privada a combinar los recursos de acuerdo al mayor beneficio, lo cual se ha demostrado contradictorio con los intereses de los consumidores y los trabajadores. El sistema de tenencia imperante impediría la ejecución de las inversiones como praderas y otras mejoras fundiarias que tienden a mejorar la productividad. La distribución de la propiedad y

de la cuota permanecería determinando la distribución del ingreso actual. El interés de los grandes propietarios, incambiado, estaría actuando sobre la producción y el consumo en igual forma. Una parte considerable del gasto familiar destinado a la leche sería transferido de los consumidores o del Gobierno a los empresarios y terratenientes, desigualmente distribuido de acuerdo a la cantidad de capital y tierra de que dispongan.

El alcance de medidas de este tipo estaría limitado a atemperar las circunstancias momentáneas por las que atraviesan los pequeños empresarios y a permitir un cierto aumento del consumo por la vía del subsidio. Ambos de efectos limitados en el tiempo y sin incidir en los problemas reales. Por el contrario, tendiendo a agudizarlos en el contexto nacional.

Particularmente negativa ha sido la política aplicada por los sucesivos elencos gubernamentales, en lo que respecta al comercio exterior. La anulación de un conjunto de convenios bilaterales (impuesta expresamente por el FMI para defender la "libertad" de comercio y de circulación de capitales de los grandes monopolios) cerró una serie de mercados altamente convenientes. A esto se sumaron préstamos y deudas que fueron atando a algunos mercados donde son más que limitadas las posibilidades competitivas, frente a la "libre" acción de los monopolios, ayudados por un férreo "proteccionismo" de los gobiernos de los países "desarrollados", incluyendo las "donaciones de ayuda externa".

En este aspecto sólo un cambio radical, un giro total, la ruptura con el FMI, puede ayudar a la industria láctea.

ANEXO A

El Uruguay y el comercio internacional de leche y productos lácteos.

I. Comercio mundial de productos lácteos.

El comercio mundial de productos lácteos se caracteriza en los últimos años por su continua expansión.

Entre 1960 y 1965 la tasa anual de aumento de las exportaciones fue de algo más de 7 % anual, pasando de 1.225 en 1960 a algo más de 1.727 millones de dólares (cuadro A) en 1965 (1). Esto incluye tanto las diversas formas de leche y crema (evaporada, condensada, desecada y fresca) como manteca y quesos. No incluye algunos subproductos de menor importancia, como la caseína. En total, en 1965, se exportaron alrededor de 3 millones de toneladas de productos lácteos y se puede estimar que equivalían a más de 35.000 millones de litros de leche líquida.

En principio había, por lo tanto, un importante intercambio mundial de productos lácteos del cual podría participar el Uruguay.

Pero, para extraer algunas conclusiones que importan para determinar las reales posibilidades de participación del país en esa corriente comercial hace falta un análisis más detallado del comercio mundial.

I.1. Los grandes productores y exportadores de productos lácteos son los países capitalistas "desarrollados": algunos países de Europa, EE. UU., Nueva Zelandia, Australia. Seis países exportaron cada uno más de 100 millones de dólares de productos lácteos en 1965, dominando casi el 70 % del mercado mundial de todos los productos lácteos, el 76 % del mercado de leche (en sus diversas formas) y el 71 % de las exportaciones de manteca (ver cuadro C).

(1) FAO. Anuario de Comercio, 1966.

CUADRO A
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL
DE PRODUCTOS LÁCTEOS

1960

En millones de dólares

	Exportaciones				Importaciones			
	Leche (1)	Manteca	Queso (2)	Total	Leche (1)	Manteca	Queso (2)	Total
Europa ...	231.3	233.8	254.3	719.4	77.4	458.2	247.4	783.0
USA y Canadá ...	111.5	2.4	11.0	124.9	0.6	0.5	38.0	39.1
México y C. América .	0.4	0.2	0.2	0.8	33.0	8.1	5.0	46.1
Sudamérica	0.4	18.1	2.3	20.8	46.5	6.5	8.4	61.4
Asia	3.7	4.7	0.6	9.0	159.9	19.5	9.3	188.7
Africa	0.7	4.0	1.8	6.5	49.8	20.6	30.3	100.7
Oceanía ..	35.8	205.8	63.1	304.7	2.0	1.4	1.5	4.9
URSS	4.7	32.3	1.8	38.8	1.5	3.1	1.2	5.8
Total ...	388.5	501.3	335.1	1224.9	370.7	517.9	341.1	1229.7

1965

En millones de dólares

	Exportaciones				Importaciones			
	Leche (1)	Manteca	Queso (2)	Total	Leche (1)	Manteca	Queso (2)	Total
Europa ...	380.2	297.6	393.0	1070.8	159.7	550.5	401.5	1111.7
USA y Canadá ...	169.5	23.9	14.5	207.9	4.2	0.8	52.8	57.8
México y C. América .	0.1	0.3	0.3	0.7	42.8	17.8	8.3	68.9
Sudamérica	0.2	6.9	4.8	11.9	52.7	12.5	3.3	68.5
Asia	5.6	4.2	1.1	10.9	216.2	30.2	18.5	264.9
Africa	1.3	3.0	0.5	4.8	79.4	29.3	19.3	128.0
Oceanía ..	55.1	241.9	72.5	369.5	3.0	2.2	4.2	9.4
URSS	8.6	39.0	3.2	50.8	12.0	5.1	4.3	21.4
Total ...	620.6	616.8	489.9	1727.3	570.0	648.4	512.2	1730.6

Fuente: FAO, Anuarios de Comercio.

(1) Incluye leche y crema evaporada, condensada, desecada y fresca.

(2) Incluye queso y requesón.

CUADRO B
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL
Leche y crema evaporada y condensada

	Exportaciones				Importaciones			
	En millones de dólares		En %		En millones de dólares		En %	
	1960	1965	1960	1965	1960	1965	1960	1965
Europa ...	123.4	162.3	74.1	78.6	18.1	35.6	10.5	16.1
USA y Canadá ...	26.5	20.7	15.9	10.0	—	0.1	—	—
México y C. América.	0.2	—	0.1	—	14.6	12.1	8.5	5.5
Sudamérica	0.2	—	0.1	—	4.8	7.3	2.8	3.3
Asia	2.0	1.4	1.2	0.7	102.0	115.9	59.4	52.1
África	0.4	0.1	0.2	—	31.1	49.2	18.1	22.2
Oceanía ..	9.4	13.9	5.7	6.7	1.2	1.8	0.7	0.8
URSS	4.5	8.2	2.7	4.0	—	—	—	—
Total ...	166.6	206.6	100.0	100.0	171.8	222.0	100.0	100.0

Leche y crema desecada (en polvo)

	Exportaciones				Importaciones			
	En millones de dólares		En %		En millones de dólares		En %	
	1960	1965	1960	1965	1960	1965	1960	1965
Europa ...	81.8	183.3	42.1	48.9	52.7	113.0	29.0	34.4
USA y Canadá ...	84.1	147.4	43.3	39.3	0.2	1.7	0.1	0.5
México y C. América	—	—	—	—	15.0	30.2	8.2	9.2
Sudamérica	0.2	0.1	0.1	—	40.7	45.3	22.4	13.8
Asia	1.6	4.2	0.8	1.1	55.8	98.4	30.7	29.8
África	0.2	1.1	0.1	0.3	15.2	27.8	8.4	8.4
Oceanía ..	26.2	38.7	13.5	10.3	0.7	1.0	0.4	0.3
URSS	0.2	0.5	0.1	0.1	1.4	12.0	0.8	3.6
Total ...	194.3	375.3	100.0	100.0	181.7	329.4	100.0	100.0

Fuente: FAO, Anuarios de Comercio.

CUADRO C
PRINCIPALES EXPORTADORES
DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN 1965

En millones de dólares

	Leche (1)	Manteca	Queso (2)	Total
Holanda	154.4	31.7	89.1	275.2
Nueva Zelanda	28.6	166.4	56.6	251.6
Dinamarca	42.8	112.8	55.7	211.3
Francia	74.7	34.1	62.0	170.8
USA	147.1	19.5	3.5	170.1
Australia	26.5	75.5	15.9	117.9
Total	474.1	440.0	282.8	1196.9

Fuente: FAO, Anuario de Comercio 1966.

- (1) Incluye crema y leche evaporada, condensada, desecada y fresca.
(2) Incluye queso y requesón.

El intercambio internacional y en cierta forma la propia producción de un producto alimenticio de gran valor nutritivo, están siendo conformados por un pequeño grupo de países.

1.2. Es en particular notable la casi nula participación, en esas exportaciones, por parte de la América Latina (México, Centro y Sur América) y el África, continentes que cuentan con extensas zonas aptas para la producción de leche. En tanto el comercio mundial se expande, las exportaciones de estas zonas están en retroceso y por el contrario crecen sus importaciones.

Exceptuando los dos países "desarrollados" (EE. UU. y Canadá) sólo otro país de ambos continentes es exportador neto de productos lácteos, la Argentina. Uruguay participa esporádicamente en la exportación de mante-

ca y queso, además de caseína. Ambos países carecen de importancia en el mercado mundial.

En su conjunto los llamados países "subdesarrollados" de América Latina, África y Asia aumentaron sus importaciones de productos lácteos, pasando de 396.9 millones de dólares en 1960 a 530.3 millones de dólares en 1965, frente a exportaciones descendentes (37.1 millones de dólares en 1960 y 28.3 millones en 1965).

En este producto, como en tantos otros, se manifiesta la dependencia. Por una parte una industria intensiva, tecnificada (sobre la base de razas ganaderas de alta calidad), concentrada en las metrópolis, o en algunos países que participan de ese dominio imperial. Por otra parte los países colonizados (actualmente llamados "subdesarrollados"), donde impera el subconsumo (al que se agregaría en cierta forma un pequeño autoconsumo) y la importación de caros productos manufacturados (quesos especiales, etc.), para minorías que pueden integrarlos regularmente a su dieta.

Lo característico de los últimos años es que esa dependencia imperialista (económica, de metrópoli a colonia), se viene agravando, como lo demuestra el cuadro D (resumido del cuadro A).

CUADRO D

COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS LÁCTEOS

En millones de dólares

	Exportaciones		Importaciones	
	1960	1965	1960	1965
México y A. Central	0.8	0.7	46.1	68.9
Sudamérica	20.8	11.9	61.4	68.5
África	6.5	4.8	100.7	128.0
Asia	9.0	10.9	188.7	264.9
Total	37.1	28.3	396.9	530.3

Fuente: FAO, Anuario de Comercio.

1.3. En el conjunto de los productos lácteos hay que diferenciar la manteca y el queso del resto (leche y cremas en formas diversas).

La manteca y el queso son productos que se intercambian entre países "desarrollados". Son alimentos adquiridos por los estratos sociales de altos ingresos. Más del 80 % de las importaciones se concentran en los países de Europa y casi el 90 % se concentra entre Europa, Australia y Nueva Zelanda (ver cuadro E).

La participación de América Latina, aparte de lo que puede ser la producción para el consumo interno, es notoriamente baja.

CUADRO E

ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL DE MANTECA Y QUESO

En %

	Exportaciones		Importaciones	
	1960	1965	1960	1965
Europa	58.4	62.5	82.2	82.0
Australia y N. Zelandia	32.2	28.4	0.1	0.3
USA y Canadá	1.6	3.5	4.5	4.6
URSS	4.1	3.8	0.5	0.8
Subtotal	96.3	98.2	87.3	87.7
México y C. América	—	—	1.5	2.2
Sudamérica	2.4	1.0	1.7	1.4
Asia	0.6	0.5	3.4	4.2
África	0.7	0.3	5.9	4.2
Resto de Oceanía	—	—	0.2	0.3
Subtotal	3.7	1.8	12.7	12.3

Fuente: FAO, Anuario de Comercio Exterior.

Hay que agregar que aun dentro de Europa el comercio se concentra en algunos países. Entre Holanda, Dinamarca y Francia concentran más del 50 % de las exportaciones de manteca y quesos. A su vez los grandes importadores son (cuadro F):

CUADRO F

IMPORTACIONES DE MANTECA Y QUESOS
EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA

1965

	En millones de dólares			En %		
	Manteca	Quesos	Total	Manteca	Quesos	Total
Inglaterra	414.4	112.8	527.2	75.1	29.1	55.5
R. F. Ale- mana	14.8	98.6	113.4	2.7	24.6	11.9
Italia	42.1	62.7	104.8	7.6	15.6	11.0
Toda Euro- pa	550.5	401.5	952.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FAO; Anuario de Comercio Exterior.

I.4. También se debe diferenciar, desde el punto de vista del comercio mundial, las leches y cremas evaporadas y condensadas de la leche desecada (en polvo).

En tanto la expansión del comercio de leche desecada ha crecido a un ritmo muy rápido (casi se duplicó entre 1960 y 1965) la leche evaporada y condensada crece mucho más lentamente (cuadro B).

Leche y crema evaporada y condensada. Su producción para exportación se concentra en Europa (cerca del 80 % mundial) y más particularmente en Holanda (exporta cerca del 50 % del total mundial). Le sigue Francia (13 %). Los EE. UU. (con casi el 10 % del

total de exportaciones mundiales) no participan tan activamente, aun siendo un importante productor para su consumo interno.

Como contrapartida los importadores más importantes son los países de Asia (más del 50 % mundial) y Africa (cerca del 20 %).

Estos productos parecen ser los más típicos de las tradicionales relaciones de metrópoli a colonia que se mantienen en los hechos entre algunos países europeos y las antiguas colonias de Asia y Africa.

En América Latina sólo Argentina aparece exportando pequeñas cantidades, en tanto que el país que más los importa es Perú (2.8 millones de dólares en 1965).

Leche y crema desecada (en polvo). El comercio de este producto, además de ser el de más rápida expansión, se caracteriza por concentrarse en el intercambio de los EE. UU. Más del 33 % en valor (y del 40 % en volumen) fue exportado por EE. UU. en 1965, habiendo sido el 42 % en valor (y el 61 % en volumen) en 1964. En esto se incluyen los "donativos de ayuda exterior", que alcanzaron en algunos años, magnitudes apreciables.

En Europa hay tanto países exportadores (Holanda el 12 % del total mundial en 1965; Francia el 9 %; Dinamarca el 6,5 %, etc.) como importadores (la propia Holanda importó el 9,5 % del total mundial en 1965; España el 5 %; la R. F. Alemana el 5 %, etc.).

En cambio aparecen como los importadores más importantes Asia (cerca del 30 % de las importaciones mundiales) y América Latina (23 %). Este producto caracteriza la expansión del nuevo dominador imperialista, el neocolonialismo de los EE. UU.

En las cifras del Anuario de Comercio de FAO (1966) se integra bajo la denominación de "leche en polvo (desecada)" tanto la "leche desnatada en polvo" como la "leche entera en polvo". Pero son, evidentemente, dos productos de muy distinta calidad. Es justamente la "leche desnatada en polvo" el objetivo de las exportaciones de los EE. UU., dejando como producto de consumo interno la mantequilla (ver cuadro G).

CUADRO G

PRODUCCION Y EXPORTACION DE LECHE EN POLVO
EN ESTADOS UNIDOS

En miles de toneladas métricas

	1955-57 Promedio	1961-63 Promedio	1964	1965
Leche desnatada				
Producción	677.3	961.1	987.5	903.9
Exportaciones	271.9	413.4	594.6	391.5
De ello: donativos - ayuda ext.	243.0	296.0	234.0	215.0
Leche entera				
Producción	48.6	39.2	39.7	40.2
Exportaciones	19.1	8.9	6.3	8.4

Fuente: FAO, Situación de los productos básicos, 1967, pág. 64.

En el trienio 1955-57 las exportaciones de leche en polvo de los EE. UU. eran de cerca de 300 mil toneladas (unos 3 mil millones de litros de leche). Exportó el 40 % de su producción de leche desnatada en polvo y de ello el 90 % en forma de "donación o ayuda al exterior". En 1964 exportó el 60 % de esa producción y de ello el 40 % en "donación o ayuda al exterior". Ha ido conformando así un mercado, su mercado de productos lácteos en América Latina y en Asia, utilizando medidas políticas y económicas e interfiriendo en la actividad interna de esos países.

Este proceso se viene acentuando. En la publicación "FAO. Situación de los Productos Básicos. 1967" se señala lo siguiente:

"Aunque el volumen total del comercio de leche desnatada bajó a un nivel sin precedentes en varios años, como consecuencia de una nueva reducción de los donativos estadounidenses, aumentaron mucho las ventas comerciales de ese producto" (pág. 58).

CUADRO H
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS
Y VALOR DE EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS DE ALGUNOS PAISES

Países	Superficie territorial mil ha.	Total de tierras arables y praderas mil ha.	Población a mediados de 1962 (estimada) mil hab.	Proporción de tierras productivas %	Tierra productiva por habitante ha./hab.	Exportaciones (1965) Millones US\$			Importaciones (1965) Millones US\$				
						Leche (1)	Mantecca	Queso (2)	Total	Leche	Mantecca	Queso	Total
Holanda ...	3.361	2.303	11.797	69	0.195	154.4	31.7	89.1	275.2	31.4	0.2	6.4	38.0
Dinamarca	4.304	3.141	4.654	73	0.675	42.8	112.8	55.7	211.3	2.0	—	0.6	2.6
Francia ...	55.121	34.522	46.998	63	0.735	74.7	34.1	62.0	170.8	3.9	20.4	35.3	59.6
Finlandia ...	30.540	2.804	4.505	9	0.622	12.4	17.1	14.3	43.8	—	—	0.1	0.1
Irlanda ...	6.889	4.615	2.824	87	1.634	11.2	19.5	7.0	37.7	0.1	—	0.2	0.3
Austria ...	8.263	4.041	7.128	49	0.567	11.0	5.0	10.5	26.5	0.1	—	2.9	3.0
Suiza	3.993	2.165	5.660	54	0.383	6.8	—	46.9	53.7	9.8	6.1	12.4	28.3
N. Zelandia	26.589	13.341	2.485	50	5.369	28.6	166.4	56.6	251.6	—	—	—	—
Australia	770.416	476.569	10.705	62	44.518	26.5	75.5	15.9	117.9	0.1	—	3.2	3.3
Argentina	277.666	143.151	21.418	52	6.684	0.2	6.5	4.8	11.5	—	—	—	—
Uruguay ..	18.693	16.399	2.914	88	5.623	—	0.4	—	0.4	—	—	—	—

Fuente: Recursos: FAO, Anuario de la Producción, vol. 17, 1963; Valor de exportación e importación: FAO, Anuario de Comercio, vol. 20, 1966.

(1) Incluye todas las formas de leches y cremas (condensada, evaporada, en polvo, fresca).

(2) Queso y quesosón.

"La producción estadounidense de leche desnatada en polvo disminuyó un 20 % en 1966 como consecuencia de la brusca baja en la fabricación de mantequilla" (pág. 63).

"En los países en desarrollo el volumen total de importaciones apenas varió (en 1966) por relación a 1965, pues la reducción de los donativos estadounidenses quedó compensada por un aumento de las compras en condiciones comerciales" (pág. 63).

1.5. Vale la pena volver a hacer algunas consideraciones acerca de algunos de los países que son los más importantes exportadores de productos lácteos, para ubicar las posibilidades potenciales del Uruguay.

Resalta el hecho de que entre los mayores exportadores se encuentran países pequeños, con escasos recursos de tierra productiva (por habitante) (ver cuadro H).

Son particularmente instructivos los casos de algunos países.

Holanda: con siete veces menos tierra productiva que el Uruguay llegó a exportar en 1965, 380 MD (1) de carne (y sus preparados), 334.5 MD de productos lácteos y huevos y 330 MD de frutas y vegetales. En cambio importó 266.9 MD de cereales, 129.6 MD de productos para alimentación de animales y 117.1 MD de granos oleaginosos. Con alimentos importados y una población rural con un nivel de vida incomparablemente superior a la del Uruguay, pero utilizando altas técnicas en muy poca tierra, Holanda muestra las posibilidades de nuestro país que, aún con mejores condiciones climáticas y de nutrición de animales, apenas si exporta en total menos de 150 MD de productos agropecuarios y casi no exporta productos lácteos.

Dinamarca: con cinco veces menos tierra productiva y apenas un 60 % más de población total que el Uruguay llegó a exportar en 1965, 89.1 MD de animales vivos, 525.4 MD de carne (y sus preparados), 224.7 MD de productos lácteos y huevos y 98.5 MD de pescados (y sus preparados). En conjunto exportaron 1.295.6 MD

productos del agro, casi ocho veces más que todas las exportaciones del Uruguay. Esto da una idea de las posibilidades del nivel de vida de esa población.

Irlanda: con una población similar a la del Uruguay y un tercio de nuestra tierra productiva llegó a exportar 390.5 MD de productos agrícolas, más del doble de los del Uruguay.

Países como Finlandia, Austria, Suiza, con poca tierra, con peores condiciones climáticas, son sin embargo importantes exportadores de productos lácteos.

Nueva Zelanda: con una población y un total de tierra productiva menor al Uruguay exportó en 1965: 295.4 MD de carnes, 251.6 MD de productos lácteos y huevos, 289.9 MD de fibras textiles, 43.2 MD de cueros y pieles. En total exportó 960.3 MD de productos del agro (incluyendo la pesca por 6.9 MD) unas seis veces más que el Uruguay.

Todas estas cifras son un claro exponente de nuestros recursos potenciales, si se pudieran realmente desarrollar. Muestran claramente hasta qué punto las fuerzas productivas del agro uruguayo están trabadas por el conjunto de relaciones internas y externas que actúan negativamente sobre nuestra vida económica.

Las relaciones de producción que actúan negativamente en lo interno son consideradas en otros capítulos de este

Las relaciones que actúan negativamente en lo externo (en cuanto a nuestras posibilidades de participar en la corriente de comercio exterior y en los efectos internos que esto podría tener) son una consecuencia de la conformación histórica de las vinculaciones de países dominantes a países coloniales (estructura económica en la cual estamos inscritos) y son las que se esbozan en este capítulo.

Comercio uruguayo de productos lácteos.

II.1. En el cuadro I se da la serie histórica de exportaciones del Uruguay.

El único producto que se puede considerar como de exportación regular es la caseína, siendo nuestro comprador principal los EE. UU. En 20 años (1948-1967)

(1) MD: millones de dólares corrientes. Fuente de todas las cifras dadas de aquí en adelante: FAO, Anuario de Comercio.

CUADRO I
URUGUAY. EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS
(En toneladas métricas y miles de US\$ corrientes)

Año	Caseína		Queso		Manteca		Leche en polvo		Total
	t	Mil US\$	t	Mil US\$	t	Mil US\$	t	Mil US\$	
1942	80.0	34.8	2.5	1.3	—	—	1.5	1.4	37.5
1943	200.0	38.9	4.6	2.8	41.5	19.1	13.6	2.9	63.7
1944	285.0	54.7	19.4	8.2	19.4	8.8	39.3	6.7	78.4
1945	110.0	21.5	1,225.1	738.9	—	—	21.6	3.5	763.9
1946	55.0	26.6	967.1	669.3	—	—	—	—	695.9
1947	—	—	37.3	32.8	303.6	319.4	—	—	352.2
1948	262.2	107.7	319.9	273.9	219.1	354.6	—	—	736.3
1949	192.3	80.8	37.6	48.2	0.3	0.5	—	—	129.5
1950	1,054.5	387.0	10.0	12.5	91.4	108.0	—	—	507.5
1951	583.6	385.1	2.0	1.5	100.0	115.0	—	—	501.6
1952	560.2	128.6	—	—	—	—	—	—	128.6
1953	934.0	246.0	10.0	6.9	300.0	266.5	—	—	519.4
1954	958.1	282.9	—	—	—	—	—	—	282.9
1955	791.4	322.2	—	—	—	—	—	—	322.2
1956	625.0	269.7	—	—	—	—	—	—	269.7
1957	880.5	384.5	4.0	3.3	132.1	112.3	—	—	500.1
1958	1,052.9	479.8	37.2	31.7	1,099.7	564.4	—	—	1,075.9
1959	350.0	126.5	—	—	—	—	—	—	126.5
1960	490.0	172.1	—	—	199.8	92.5	—	—	264.6
1961	1,050.0	357.7	—	—	609.6	336.8	—	—	694.5
1962	825.0	276.2	3.8	2.6	77.9	64.6	—	—	343.4
1963	1,354.9	476.6	—	—	1,912.0	1,473.0	—	—	1,949.6
1964	1,471.3	646.6	32.5	14.8	1,399.1	795.7	—	—	1,457.1
1965	695.7	472.8	8.0	6.8	622.7	425.8	—	—	905.4
1966	834.7	413.7	212.8	163.6	444.8	406.3	—	—	983.6
1967	466.2	170.0	43.0	27.3	—	—	—	—	—

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay. Anuarios de Comercio Exterior.

sólo una vez la venta llegó a ser de más de medio millón de dólares. En el último quinquenio (1963-67) subieron a algo más de 400 mil dólares (corrientes) por año. Es un producto que pesa muy poco en el comercio internacional y aporta poco a la economía nacional.

De los demás productos lácteos, salvo algunas ventas en condiciones peculiares, como la de leche en polvo (durante la segunda guerra mundial) y las de queso y manteca (en la postguerra) y algunas otras aisladas, sólo se puede decir que hay una pequeña corriente algo regular de ventas de manteca a partir de 1958.

Las ventas de queso son demasiado fluctuantes y pequeñas como para ser tenidas en cuenta (salvo las antes señaladas entre 1945 y 1948).

Las exportaciones de manteca adquirieron cierta importancia en el año 1963 (1.5 millones de dólares). De las 1912 toneladas vendidas sólo 210 toneladas fueron a Chile (por 176 mil dólares) (1). El resto fue vendido fuera del área de ALALC, básicamente en Inglaterra. En general es este país, por toda la conformación actual del mercado mundial el que está atrayendo la atención de nuestros exportadores.

En su conjunto las exportaciones de productos lácteos han aportado poco a la economía externa. Salvo en 1958, en que las ventas pasaron del millón de dólares, sólo a partir de 1963 se puede considerar que tendrían a mostrar algunas de las posibilidades existentes.

II.2. No se puede dejar de insistir en las condiciones favorables que tiene el Uruguay (al igual que otros países de zonas templadas del mundo "subdesarrollado") para el desarrollo de una industria lechera que no sólo permita mejorar sustancialmente el nivel de consumo interno sino que deje un considerable excedente industrializable para la exportación. El Uruguay puede y debe ser un productor con una alta productividad y bajos costos relativos en este rubro.

Hay tres aspectos particulares que afectan nuestras potenciales posibilidades de comerciar productos lácteos:

(1) Fuente: CIDE, Sector Externo, 1965.

a) La política proteccionista y de subvenciones de los países "desarrollados".

b) La política de "donativos de ayuda externa" y los compromisos de todo orden que fueron generando los EE. UU. (y ciertos organismos internacionales) en nuestros más cercanos y posibles compradores de productos lácteos.

c) La necesidad de comercio equilibrado de los países socialistas y de los países "en vía de desarrollo".

a) *Política proteccionista y de subvenciones.* En tanto que en el Uruguay, por imperativo de las sucesivas Cartas de Intención firmadas con el FMI (en representación principalmente de la banca y de los consorcios de EE. UU., y en menor escala de los países "desarrollados" en su conjunto), se han ido eliminando todas las subvenciones y todas las protecciones a la producción, es muy otra la situación justamente en los países "desarrollados".

Al efecto señala la FAO en el análisis de la "Situación de los Productos Básicos 1967", haciendo referencia al "establecimiento inminente del mercado común de la leche en los países de la CEE":

"Para que el producto de las ventas corresponda al nivel de precios indicativos, la comunidad establecerá un sistema de protección contra las importaciones de países terceros, basado en la fijación de precios esclusa. El nivel de precios de esclusa será el correspondiente a los precios indicativos aumentados por el promedio de costos de fabricación, con un recargo adicional para la protección de la industria lechera de la CEE" (op. cit., pág. 66).

"Las exportaciones de productos lácteos a terceros países estarán primadas asimismo con subvenciones muy cuantiosas. Según los cálculos de la Comisión el coste total de la intervención del mercado de productos lácteos, cuando se aplique integralmente el régimen común, será del orden de 500 millones de dólares; el nivel de gastos efectivos de 1966 (alrededor de 600 millones de dólares) permite suponer que esos cálculos pecan por defecto" (págs. 66-67).

Y al analizar los "Problemas a largo plazo" señala:

"De todos los países desarrollados, el Reino Unido es el único mercado importante donde está autorizada prácticamente sin restricciones la entrada de productos lácteos. Es de notar, sin embargo, que desde 1963 hay en vigor un sistema de cupos."

"Cabe decir, por tanto, que el comercio entre los países desarrollados no sólo está muy por debajo de sus posibilidades, sino incluso falseado, desde el punto de vista de las ventajas relativas" (pág. 67).

Se trata por tanto, para el Uruguay, no de sus "ventajas relativas", evidentemente falseadas en el mercado mundial. Se trata de una decisión de política de comercio exterior y de una política económica con vistas a fomentar y desarrollar una producción y una industria que puede significar, como en otros países, un importante aporte a su economía interna y externa, a su mejor nivel de vida y a su desarrollo.

b) *Política de "donativos de ayuda externa" de los EE. UU.* Desde la gran crisis económica de los años 30 los gobernantes de los EE. UU. han procurado aplicar un conjunto de medidas que ayudaran a "aumentar los ingresos de los productores agrícolas norteamericanos, cuya posición económica relativa, frente a la de la población dedicada a la industria, expresa signos de declinación, aun pese a todas las medidas adoptadas" (1). Pero las medidas adoptadas, aun en el caso de la subvención para mantener tierras en estado improductivo, no han traído la solución teóricamente deseada, un cierto equilibrio entre oferta y demanda. "El mejoramiento tecnológico al nivel de la empresa agrícola que tuvo lugar en el último cuarto de siglo, los programas del Gobierno (investigación y educación, mejoramiento de tierras, control de enfermedades de cultivos y ganados, fertilizantes, almacenamientos, etc.), el notable aumento de la producción durante y después de períodos bélicos y un sistema de precios mantenidos artificialmente por arriba de los niveles mundiales, estimularon el incremento de la producción aunque, paralelamente, limitaron los mercados interno y externo" (2).

(1) ALALC. "Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a América Latina", 1966, pág. 11.

(2) ALALC, op. cit., pág. 9.

A pesar de la notable expansión demográfica de los EE. UU., la técnica aplicada a la producción agropecuaria produjo una tasa de crecimiento aún mayor de alimentos. La acumulación de existencias y el deseo de abrir mercados externos presionaron de tal modo, que en julio de 1954 el Gobierno de los EE. UU. promulgó la Ley Pública 480 (Ley de Asistencia y Fomento del Comercio Agrícola) previendo cuatro posibles modalidades de "ayuda externa".

- a) Título I. Ventas en moneda extranjera o local (del país importador). Programa de contratos a largo plazo.
- b) Título II. Ayuda de emergencia en forma de alimentos a los gobiernos.
- c) Título III. Donaciones y trueque.
- d) Título IV. Préstamos a largo plazo en dólares (1961) generalmente a 20 años.

Los préstamos, donaciones, ventas o ayuda, los concede el Gobierno de los EE. UU., pero el trato comercial se debe realizar directamente con las empresas privadas que comercializan la producción agropecuaria en los EE. UU. Estas empresas privadas reciben del gobierno americano el precio sostén fijado internamente, lo cual incluye entonces el subsidio por la diferencia de precios entre el mercado interno de los EE. UU. y el precio del mercado mundial.

Para el año 1958-59 los subsidios a las exportaciones fueron estimados según se indica a continuación (tomados de ALALC. Op. cit., pág. 10):

Producto	Subsidio por kg. de producto en U\$S
Leche desnatada en polvo	0.18
Queso	0.27
Manteca	0.41

En 1960 (según el boletín de FAO) el precio al por mayor de la manteca en los EE. UU. era de 1.30 U\$S/kg. Ese era el precio interno que recibían los grandes consorcios comercializadores. Al mismo tiempo podían salir con precios de menos de 0.90 U\$S/kg. al mercado exterior, en condiciones, por tanto, de dumping efectivo.

"En el período 1958-59 el costo total de los subsidios llegó a superar los 175 MD" (ALALC. Op. cit. pág. 11).

"Las ventas concesionales de EE. UU. totalizaron (entre 1954 y 1964) más de 14.300 MD, significando esta cifra un 32 % del total de exportaciones agrícolas norteamericanas en igual período (44.849 MD)."

"Sin embargo cabe señalar que, fuera de la Ley Pública 480 y otros programas del Gobierno, se registran exportaciones con otro tipo de asistencia gubernamental, en forma de precios subsidiados o con financiamientos especiales... que llegaron a igualar los valores correspondientes a las ventas concesionales de lo que se infiere que aproximadamente dos tercios de las exportaciones agrícolas norteamericanas se realizan con intervención del Gobierno..." (ALALC. Op. cit., pág. 10).

Los resultados de estas medidas han sido efectivos. "De 1937 a 1960 el volumen físico de la exportación agrícola de EE. UU. aumentó en más de tres veces. Entretanto, el de la exportación capitalista mundial no cambió, en realidad, durante ese período. Por lo que se refiere a América Latina, su exportación incluso se redujo. Una serie de países latinoamericanos se convirtieron, de exportadores de productos agrícolas, en importadores de los mismos. Así, pues, la expansión de los monopolios yanquis en los mercados de materias primas agrícolas y de alimentos se realiza, en particular, en base al desplazamiento de las naciones de América Latina... Mientras que antes de la segunda guerra mundial (1937) la parte correspondiente a EE. UU. en la exportación capitalista mundial de productos agrícolas no pasaba del 7 %, actualmente llega al 20-25 %" (1).

(1) Z. Romanova. "La expansión económica de Estados Unidos en América Latina". Moscú, 1965.

Los subsidios proteccionistas en vigor en los EE. UU. son, como se ve, realmente cuantiosos y dificultan penetrar en ese mercado. Ni reduciendo a la más extrema miseria a nuestra población rural ni aplicando las más elevadas técnicas, comparables con las de los EE. UU., podríamos competir sin una política económica interna y externa coherente, por parte del Gobierno de nuestro país, con vistas a contraponer medidas propias de protección y control de nuestro comercio exterior y de ayuda a nuestros productores.

Pero, por otra parte, con la ayuda de los programas de "ayuda, préstamos, trueques, contratos, etc.", los monopolios norteamericanos han ido penetrando sus productos lácteos provocando dos procesos acumulativos:

—el retroceso de la industria láctea en cada país "ayudado", frenado en lo externo por el "dumping" americano y en lo interno por programas de "ayuda" que tienen todo en su favor;

—el endeudamiento acelerado de la balanza de pagos y la necesidad acumulada de un proceso de recesión que permita acumular divisas para pagar las deudas, incrementadas por sucesivas y mayores "ayudas", refinanciaciones, intereses, etc., que van atando cada vez más a los países "ayudados" a la metrópoli.

Particularmente éste ha sido el proceso a que fueron sometidos los países de la ALALC, entre los cuales se encuentran potencialmente (por ubicación geográfica y razones de producción) nuestros principales compradores.

Todas las compras de leche hechas por el Brasil entre 1960 y 1965, lo fueron en forma de leche en polvo, y en un 95 % provenientes de los EE. UU. (1) (el otro 5 % proveniente de Europa). Previamente, entre 1954 y 1964, Brasil recibió 21,4 millones de dólares de "ayuda de emergencia" por la Ley Pública 480 (Título II) y 2,6 MD de ventas por el Título I de la misma L. P. 480 (2). Entre 1960 y 1965 sus importaciones comerciales pasaron de 0.7 a 6.8 millones de dólares. La "ayuda de emergencia" fue formando su creciente mercado y lo vinculó a los monopolios exportadores americanos.

(1) Fuente: FAO y CIDE. Sector Externo.

(2) Fuente: ALALC. Op. cit.

El posible mercado del Brasil es particularmente importante para el Uruguay. Mantenemos con ese país un comercio que nos arroja tradicionalmente un balance negativo de alrededor de 10 millones de dólares anuales (1). Brasil importó entre 1961 y 1965 un promedio anual de cerca de 7 millones de dólares de productos lácteos, pero fundamentalmente en forma de leche en polvo (cerca del 70 %).

CUADRO J

PROMEDIO DE IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS LÁCTEOS DEL BRASIL

Quinquenio 1961-1965

	En millones de dólares corrientes/año
Leche en polvo	4.79
Manteca	1.80
Queso	0.33
Total	6.92

Fuente: FAO, Anuario de Comercio.

La posibilidad de abrir el mercado brasileño para nuestros productos lácteos sería importante para la economía del país. Pero, por supuesto, no es un problema meramente técnico sino un problema político, íntimamente vinculado a todo lo antes señalado respecto a la Ley Pública 480 y las medidas aplicadas a nuestros países a través del Fondo Monetario Internacional, y eso a pesar de estar ambos países dentro de la tan debatida ALALC.

Algo similar se puede decir respecto a países como Chile, Perú, Venezuela (en Sur América) y respecto a otros países de Centro América.

CUADRO K

AMERICA LATINA:
IMPORTACIONES DE PRODUCTOS LACTEOS

En millones de dólares

	Leche evaporada y condensada	Leche en polvo	Queso y manteca
México y Centro América	12.1	30.2	26.1
Sudamérica	7.3	45.3	15.8
Total	19.4	75.5	41.9

Fuente: FAO, Anuario de Comercio.

El grueso de este comercio, la leche en polvo, ha sido conformado (por lo menos en una proporción no inferior a los dos tercios antes citados) por la política de expansión monopolista imperialista de los EE. UU.

En el resto, como ya hemos visto, interviene el proteccionismo de los países "desarrollados" de Europa y Oceanía, aportando su parte en el reparto del mundo "subdesarrollado".

c) *Necesidad de comercio bilateral equilibrado.* En su trabajo sobre la "Situación de los Productos Básicos, 1967", la FAO, al analizar los productos lácteos, llega a las siguientes conclusiones finales sobre los "problemas a largo plazo" (pág. 67).

"Las importaciones de leche y productos lácteos en los países en desarrollo han ido en aumento relativamente lento a lo largo del último decenio, con una evidente baja en 1966. La rápida expansión de la demanda posible de esos países coincide, sin embargo, con un aumento muy lento de la producción interior, y las importaciones suelen estar limitadas por la escasez de divisas y, a veces, por las medidas de protección de las industrias lecheras nacionales. No será fácil superar todos esos obstáculos que dejan, sin embargo, un margen

apreciable para la expansión de los intercambios comerciales y para las importaciones en condiciones de favor, principalmente las de leche desnatada en polvo."

Descartando la última alusión a las "importaciones de favor" de leche desnatada en polvo (que ya hemos considerado en su verdadero sentido de penetración de los monopolios imperialistas americanos) quedan las consideraciones de que hay una demanda posible en los países en desarrollo, limitadas por sus problemas de comercio exterior y por su dependencia (en consecuencia) de los países "desarrollados".

Sólo en condiciones de poder lograr convenios bilaterales mutuamente convenientes se puede intentar romper, aunque sea parcialmente esa dependencia históricamente conformada.

Pero justamente contra esta medida de elemental colaboración entre países subdesarrollados se oponen absurdamente las Cartas de Intención firmadas por nuestro Gobierno con el FMI que establecen específicamente:

"El Gobierno entiende que es incompatible la política de los convenios bilaterales de pagos con un sistema de cambio libre." (1)

Esta misma medida fue ratificada en las sucesivas Cartas de Intención, firmadas por el Ministro Ortiz en mayo de 1966 y por el Ministro Charlone en 1968.

La misma medida afecta también nuestro posible comercio con los países socialistas.

II.3. *En resumen:* el Uruguay tiene una participación insignificante en el comercio mundial de productos lácteos.

Tiene condiciones que lo hacen apto para desarrollar una producción y una industria capaz de generar excedentes exportables importantes.

El mercado mundial de productos lácteos está en proceso de expansión y en esa expansión se puede inscribir la participación del país. Esta participación, aunque fuera muy pequeña en proporción a lo que es el volumen mundial del intercambio, puede ser de gran impor-

(1) Carta de Intención, Setiembre 1960, firmada por el Cr. Azzini.

tancia para la economía tanto por la expansión de la actividad productiva como por la contribución a la balanza comercial.

El mercado mundial ha sido conformado por las viejas y nuevas relaciones implantadas por los monopolios internacionales en los países dependientes.

Para penetrar, por tanto, en ese mercado internacional es necesario una política de independencia económica real, la desvinculación de las directivas limitantes impuestas por ciertos "organismos internacionales", en particular las del FMI, el establecimiento de vínculos bilaterales con los que deben ser nuestros mercados, buscar la mutua ventaja y el comercio equilibrado.

Hay condiciones locales para transformar la industria láctea en un eslabón importante de nuestro desarrollo a condición de romper la estructura de compromisos políticos, comerciales y financieros externos y abrir la posibilidad de una nueva política de comercio exterior.

Los gobiernos, lejos de llevar adelante una política de este tipo, han ido reforzando aún más la cadena de la dependencia. De allí que las soluciones sociales a la producción, ya mencionadas, deben llevar consigo una nueva relación entre las clases emergentes y el resto del mundo, generando las soluciones, que estarán unidas a procesos sociales, económicos y políticos más amplios que el limitado ámbito a que hace referencia este trabajo.

ANEXO B

Costos, precios y la actuación universitaria.

Resumen y conclusiones.

1) La Universidad, como institución, ha venido actuando en diversos aspectos de la política económica a través de delegados que, luego de nombrados normalmente actúan sin su orientación.

La política económica es, en esencia, la expresión de poder de los grupos políticamente prevalecientes. En lo particular, se puede explicar como una confrontación de posiciones entre grupos antagónicos.

En algunos casos la Universidad toma parte por un grupo definido (por ejemplo en el presupuesto universitario).

En otros la actuación conduce, por acción u omisión, a dos posiciones contradictorias: o se aceptan los hechos consumados, el contexto económico social, la política económica dominante (particularmente regresiva al presente) y se trata de darle apariencia "técnica", para constituirse en los hechos en ejecutores de una política destinada a favorecer a los grupos económicamente más poderosos, consintiendo y aprobando tácitamente una política opuesta a los propios fundamentos que pretende sostener la Universidad; o bien se denuncian las causas y efectos de la política, conduciendo así a la Universidad a una posición de franco enfrentamiento con el poder político.

2) El costo de producción y los precios son resultantes de una política económica y no puede haber una posibilidad de que sean autónomos de ésta. Las relaciones de producción están determinadas por factores económicos y sociales y éstos condicionan costos y precios.

No hay pues "costo técnico" posible. Esto, por lo demás, se pone en evidencia concretamente en el caso de la producción de leche para consumo de Montevideo. Así, han existido discrepancias en los criterios entre las distintas Comisiones Honorarias, dentro de ellas y con respecto a asesores de Conaprole y de otros organismos públicos (por ejemplo, en este momento, con la de la Oficina de Programación y Presupuesto).

I. Participación de la Universidad en el proceso de política económica.

En diversas ocasiones la Universidad, como institución, ha sido llamada a participar en el proceso de preparación, evaluación de informes, etc., vinculados a

la política económica del Gobierno. Tiene representación en diversas comisiones o institutos relacionados con su formulación y ejecución (como el Instituto Nacional de Colonización).

Se presume que los delegados que nombra la Universidad o las Facultades actúan como asesores o técnicos calificados, incluso como Directores de Organismos, que pueden tener un mayor grado de imparcialidad que los demás posibles miembros de tales organismos.

La Universidad ha participado aparentemente de este criterio, lo cual hasta cierto nivel de análisis parece inevitable y coherente con la idea de ser parte y vincularse a la resolución de la problemática nacional. Sin embargo, en realidad, su actividad se reduce a la de nombrar delegados que actúan luego, normalmente, a título personal. Esta situación hace que la Universidad en lo interno no se responsabilice por las acciones y posiciones que adopte su delegado, con lo cual evita de hecho tomar posición en los problemas que los ocupan. Sin embargo esto no es tan así. A los efectos prácticos es la Universidad la que, a través de sus delegados, orientados o no, está actuando en esos organismos.

A continuación, se hará un análisis del significado que puede tener la intervención universitaria, en algunos aspectos, siempre muy parciales, de la política económica. Para ello se ejemplificará con el caso de la política de precios que es el de vigencia inmediata, y aun con el caso de la fijación del precio de la leche, cuando ello parezca conveniente.

En su esencia, la política económica es la expresión del poder de los grupos sociales dominantes para imponer sus objetivos. Responde entonces, necesariamente, a los intereses objetivos de corto o de largo plazo de esos grupos. En lo que es particular, hay numerosas contradicciones sociales que determinan que, al chocar intereses contrapuestos, deban verificarse posiciones de conciliación entre grupos antagónicos.

En función de tales intereses objetivos, se concibe, explícitamente o no, los fines y objetivos de la política económica y se implementa la misma. En este contexto general ¿cuál es el sentido de la intervención en una política concreta, por ejemplo, la fijación del precio de un bien determinado?

El proceso de política económica, fuera de su contexto y sin responder a un grupo social definido, no tiene base de sustentación. *Sin objetivos y sin tener en cuenta el conjunto instrumental, una medida aislada carece de significación.*

La política económica del Gobierno actual ha sido bastante difundida. En lo fundamental responde a los lineamientos que el Fondo Monetario Internacional ha establecido para estos países. Esta política no es nueva en el país. En esencia busca aprovechar la inflación a través de un conjunto de medidas que tiendan a disminuir la demanda. Ellas incluyen: el descenso de los salarios reales, el encarecimiento de los créditos, cambio único, etc. Esta política ha significado en años anteriores, entre otras cosas, un traslado de ingresos hacia sectores con importante incidencia en la política nacional (latifundistas, exportadores, intermediarios financieros nacionales y extranjeros, etc.) y un deterioro mayor de las condiciones de vida de los trabajadores y de las capas medias. No es ésta la oportunidad para discutir tal política. Basta tener en consideración sus lineamientos, los resultados que se han apreciado y los grupos sociales beneficiados y perjudicados.

La actuación de la Universidad, en este contexto, tiene sentido sólo en la medida que respalde a algún grupo social específico.

¿Cómo puede el Gobierno responsabilizar a la Universidad de parte de esa política sin que ella necesariamente se comprometa con todo el contexto de política económica? En este caso, ante una política socialmente regresiva, que privilegia a sectores de la sociedad ya privilegiados, sólo es posible tomar una actitud decidida a favor de los grupos sociales más afectados. Pero en caso de que esto fuera contradictorio con los lineamientos políticos del Gobierno (por ejemplo al defender el salario real de los trabajadores o la ayuda a los pequeños productores) ¿le concederían a la Universidad el honor de participar en "carácter técnico" o simplemente en la dirección de organismos ejecutores de la política económica? ¿Es que la Universidad, dada su estructura social interna y su posición en la sociedad, podría sustentar una política coherente de esa naturaleza?

En estas condiciones, aun una participación indirecta de la Universidad en calidad de evaluador de estudios (aspecto que se discute más adelante) significa emitir una opinión sobre muy diversos aspectos y esto no puede llevar más que a dos posiciones contradictorias entre sí:

- o se aceptan, con criterio “realista” los hechos consumados y se trata de darle una apariencia “técnica”, para constituirse en los hechos en ejecutores de una política destinada a favorecer a los grupos económicamente más poderosos, consintiendo y aprobando tácitamente una política opuesta a los propios fundamentos que pretende sostener la Universidad;
- o se denuncian las causas y efectos de la política, conduciendo así a la Universidad a una posición de franco enfrentamiento con el poder político.

En cuanto al problema del precio, específicamente, éste puede formarse teóricamente como consecuencia del enfrentamiento en el mercado de la oferta y la demanda. Este precio variaría de acuerdo a las características del mercado (monopolio, oligopolio, etc.). En definitiva surge del enfrentamiento entre grupos sociales con muy diverso poder para incidir unos sobre otros.

Cuando el Gobierno decide fijar precios mediante un mecanismo legal está reconociendo de hecho que el mecanismo del mercado es insuficiente. O sea que librado al mercado, el precio conduciría a un desequilibrio que favorecería más particularmente a algunos de los grupos socialmente poderosos, situación que puede no interesar a sus objetivos concretos (por ejemplo, la quiebra de la economía de los pequeños productores, o a una disminución unilateral del poder adquisitivo de los consumidores, etc.). En estas condiciones se puede ver que el precio es eminentemente un precio político, que expresa la forma de ver la sociedad de un determinado grupo. Es evidente también que el “precio justo y razonable” (según lo define el texto de la ley que creó la Comisión Honoraria de la Leche) sólo puede serlo en función de ciertos objetivos.

En este sentido cabe señalar que quien tiene la posibilidad y, por lo tanto, la responsabilidad de llevar adelante una política económica y dentro de ella fijar, por ejemplo precios, es el propio Gobierno. Por eso, uno de los tantos elementos aberrantes de la organización actual es que haya un conjunto de Comisiones, u organismos similares, que tengan legalmente posibilidades de formular aspectos de la política económica importantes, cuando ella en última instancia es en los hechos privativa del Gobierno, único poder que tiene a su disposición el conjunto de las medidas que realmente conforman una política económica.

II. La posibilidad de un “costo técnico”.

La determinación de un costo significa adoptar una posición frente a los grupos sociales existentes. ¿Se admite la retribución de los capitalistas y terratenientes o no? El sistema de fijación de precio de la leche, por ejemplo, ha servido para consolidar rentas altas. Como es sabido, una parte considerable de la producción se realiza en campos arrendados. El arrendamiento se ajusta en muchos casos cada poco tiempo, por nuevos contratos de arrendamiento y la incertidumbre del arrendatario que lo lleva a estar interesado en el ajuste. Es por este mecanismo que una parte considerable del precio que paga el consumidor va a los terratenientes, a los que le pagan una alta renta (que constituye cerca del 8 % del costo de la leche según la Comisión Honoraria) por poseer suelos adecuados en una localización privilegiada.

O sea que, sin entrar a los componentes “técnicos” del costo, ya es necesario tomar definiciones sobre el funcionamiento de la sociedad, sobre una estructura determinada de la sociedad.

Aun en este caso ¿cuál es la retribución “justa y razonable” del terrateniente, del capitalista y del empresario? En el primer caso se ha admitido que es el arrendamiento a los precios de mercado, pero éste es especulativo en función de precios de la leche que se esperan, del temor de los productores a verse despoja-

dos de la tierra, de la política de precios que consolidó un alto nivel de arrendamientos al incluirlos dentro del costo, del monopolio de la tierra y mejores condiciones para producir leche para el consumo de Montevideo. El costo formulado en base a los criterios convencionales consolida esta situación.

En cuanto a la remuneración del capital y el empresario ¿se determina en función de las tasas correspondientes a otras actividades alternativas dentro del sector? ¿Fuera de él? ¿Deberán ser mayores o menores a ellos, buscando incentivar o limitar las inversiones en esta actividad?

Por otra parte, no existe "un costo". Cada predio tiene uno diferente y es evidente que las empresas grandes tienen mayores posibilidades financieras para la incorporación de equipos, mejoras y reproductores que sólo se justifican en ciertas escalas de producción, compran los productos más baratos, tanto por las cantidades que compran como porque no necesitan quedar vinculados a condiciones de pago que en contrapartida signifiquen un mayor precio en los insumos. Es así que, los precios que determinan condiciones para la quiebra de los tambos menores pueden ser determinantes de enormes beneficios para los grandes empresarios y terratenientes.

Establecer un costo es aceptar una cierta técnica. Un criterio "realista" llevaría a aceptar la técnica predominante o la técnica media de acuerdo a ciertos tamaños y recursos disponibles por parte de los productores. Pero la técnica predominante no responde a criterios técnicos sino a condiciones económicas y sociales imperantes. La fijación de precios tiende a consolidar simplemente una situación en un sentido dado, o a promover un criterio económico diferente con indudables consecuencias para algunos sectores de la población. Pero hacerlo solamente a través de un precio es un método unilateral y en definitiva incorrecto. Debería ir acompañado por una política que permita resolver los problemas que crea un cambio de criterio económico hacia un sector de productores, es decir, debe ser acompañado o formar parte de una política económica congruente hacia los productores y consumidores.

Fijar un precio en base al costo del productor mayor es llevar a la quiebra a productores menores y dejar el mercado aún más en manos de pocos grandes productores, con el agravante de posibles mermas en el abastecimiento del consumo. Medidas como fijar precios diferenciales según el tamaño de la cuota, por ejemplo, sólo son posibles sobre la base de la seguridad en el contralor eficaz de su aplicación (eliminando entre otras las sociedades anónimas, etc.). Pero esto no lo hará la Universidad.

Las experiencias han sido generalmente negativas y depende del Gobierno la decisión de su aplicación. En todos los casos se están fijando criterios que sólo pueden ser parte de una política económica más general. Fijar un precio, es fijar costos y beneficios "razonables". Pero es también fijar y consolidar la situación de los trabajadores del sector sin considerar su real nivel de vida en general, extremadamente bajo. Es notorio que al fijar precios se habla de beneficios "razonables" pero nunca de "salarios justos".

En los costos se vuelcan íntegramente los precios de los insumos intermedios y de los servicios y, por este medio, toda la política de sucesivas devaluaciones de la moneda, la creciente y acelerada inflación, la política de precios de los Entes Autónomos. Parte de estos precios están determinados por grupos monopólicos, nacionales o extranjeros, que imponen sus decisiones y están determinando, por vías más o menos directas, el costo considerado. La acción de fijar un precio aislado, en estas condiciones, es aceptar una situación de hecho. Sólo actuando con un conjunto de medidas, que configuren una política económica general, se puede dar contenido real a los precios. No es la Universidad la llamada a esta acción general.

Las mayores o menores facilidades de crédito, las tasas de interés de crédito estatal y privado, las decisiones del Gobierno favoreciendo o recargando uno u otro sector directa o indirectamente e incluso las decisiones respecto a subsidios, son todos factores que alteran los costos. Es claro que sólo quien maneje todos estos factores puede realmente fijar precios.

Aun haciendo numerosos supuestos en lo económico y social hay diversos aspectos concretos que no tienen

una solución única ("técnica" en un sentido vulgar). Prueba de ello son las modificaciones establecidas a los criterios de las encuestas originales por las sucesivas Comisiones Honorarias, las discusiones entre técnicos en el seno de éstas, cosa que ocurría semestralmente, informes contradictorios con las posiciones de las sucesivas Comisiones Honorarias (como el del estudio del contador Juan Rodríguez López presentado a Conaprole) (1) o las discrepancias entre técnicos de la Comisión Honoraria y los de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esto sólo por citar los que tienen que ver directamente con el problema específico de la leche.

(1) Este informe a Conaprole sostiene, por ejemplo, que debe considerarse dentro del costo la amortización del ganado, los intereses sobre el capital efectivamente pagos por el empresario, etc., lo que, desde hace años, no es admitido por la mayoría de las Comisiones Honorarias.

INDICE

	<u>Pág.</u>
Antecedentes	3
Resumen y conclusiones	9
La cuenca lechera de Montevideo	21
1. Introducción	21
2. Análisis de los indicadores de nivel tecnológico y posibilidades técnicas de la producción de leche	24
3. Los empresarios lecheros y los terratenientes ..	34
4. Conaprole	69
5. Los consumidores	101
6. El gobierno	115
Anexo A: El Uruguay y el comercio internacional de leche y productos lácteos	125
Anexo B: Costos, precios y la actuación universitaria	148