

Miguel Vasallo
(editor)

Dinámica
y competencia
intrasectorial en el agro

Uruguay 2000-2010



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

Dinámica y competencia intrasectorial en el agro Uruguay 2000-2010

Miguel VASSALLO, Editor
Yanil BRUNO
Miguel R. CARRIQUIRY
Virginia COURDIN
Verónica DURÁN
Federico GARCÍA
Alfredo HERNÁNDEZ
Norberto RODRÍGUEZ
Martha TAMOSIUNAS

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones de la Facultad de Agronomía integrado por Jorge Monza, Carlos Bentancourt, Artigas Duran, Pedro de Hegedus, Alfredo Gravina, Cristina Mazzella y Jorge Urioste.

© Los autores, 2011

© Universidad de la República, 2011

Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0

© 2011 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - FACULTAD DE AGRONOMÍA

Reservados todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún medio gráfico, electrónico, digital, mecánico o cualquier otro, incluyendo los sistemas de fotocopia o fotoduplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la Facultad de Agronomía.

ISBN: 978-9974-0-0724-6

DISEÑO Y ARMADO: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Avda. Garzón 780, 12900 Montevideo -URUGUAY

La Unidad de Comunicación de la Universidad de la República agradece a Gustavo Uriarte y al Departamento de Publicaciones de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, Rodrigo Arcena	iii
PRÓLOGO	v
PRESENTACIÓN	vii
LOS AUTORES	ix

CAPÍTULO 1.

OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y MARCO TEÓRICO

<i>Miguel Vassallo</i>	1
1. ANTECEDENTES	1
2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
3. OBJETIVOS DEL TRABAJO	4
4. HIPÓTESIS DE TRABAJO	5
5. MÉTODO	6
6. MARCO TEÓRICO	6
7. BIBLIOGRAFÍA	16

CAPÍTULO 2.

CONTEXTO MACROECONÓMICO

<i>Verónica Durán</i>	17
1. INTRODUCCIÓN	17
2. LA LARGA FASE RECESIVA (1999-2002)	20
3. UNA RÁPIDA E INTENSA EXPANSIÓN (2003-2007)	25
4. LA CRISIS MUNDIAL Y EL INICIO DE LA RECUPERACIÓN (2008-2010)	31
5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES	33
6. BIBLIOGRAFÍA	34

CAPÍTULO 3.

CADENA DE LA CARNE VACUNA

<i>Miguel Carriquiry</i>	35
1. ANTECEDENTES	35
2. COMPORTAMIENTO 2000-2009	36
3. MERCADO INTERNACIONAL	39
4. DINAMICA DE LA ECONOMÍA AGRARIA DE LOS PAÍSES VECINOS	41
5. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL	43
6. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO	43
7. POLÍTICAS SECTORIALES	47
8. COMPETENCIA INTRASECTORIAL Y DINÁMICA TERRITORIAL	48
9. REFLEXIONES FINALES	50
10. BIBLIOGRAFIA	51

CAPÍTULO 4.

COMPLEJO LECHERO

<i>Alfredo Hernández</i>	53
1. ANTECEDENTES	53
2. COMPORTAMIENTO DE LA LECHERÍA 2000 - 2010	54
3. EL COMERCIO INTERNACIONAL	56
4. EL MARCO REGIONAL	61
5. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO EN LA LECHERÍA	62
6. EL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL Y LAS POLÍTICAS MACRO	64
7. LAS POLÍTICAS SECTORIALES	64
8. UN COMPLEJO AGROINDUSTRIAL FUERTEMENTE ARTICULADO	66
9. PRECIO DE LOS ARRENDAMIENTOS Y COMPETENCIA INTRASECTORIAL	67
10. CONCLUSIONES	69
11. BIBLIOGRAFÍA	70

CAPÍTULO 5.

AGRICULTURA DE SECANO

<i>Norberto Rodríguez</i>	73
1. INTRODUCCIÓN	73
2. ANTECEDENTES	73

3. DESCRIPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA 2000 - 2010	76
4. MERCADO MUNDIAL E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY	78
5. EL ENTORNO REGIONAL Y SU INFLUENCIA	80
6. LOS NUEVOS AGRICULTORES	82
7. CAMBIO TECNOLÓGICO	84
8. EFECTO DEL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL DEL PAÍS	85
9. OTROS FACTORES	85
10. PERSPECTIVA	86
11. REFLEXIONES FINALES	87
12. BIBLIOGRAFÍA	88

CAPÍTULO 6.

COMPLEJO ARROCERO

<i>Federico García, Virginia Courdin, Alfredo Hernández</i>	91
1. ANTECEDENTES	91
2. COMPORTAMIENTO DEL CULTIVO 2000 - 2010	92
3. MERCADO INTERNACIONAL	93
4. EL ARROZ EN LA ECONOMÍA AGRARIA REGIONAL	96
5. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO EN EL ARROZ	97
6. POLÍTICAS SECTORIALES	100
7. RENTA DE LA TIERRA Y COMPETITIVIDAD INTRASECTORIAL	101
8. CONSIDERACIONES FINALES	102
9. BIBLIOGRAFÍA	103

CAPÍTULO 7.

COMPLEJO FORESTAL

<i>Martha Tamosiunas</i>	105
1. ANTECEDENTES	105
2. EL COMPORTAMIENTO SECTORIAL 2000 - 2009	110
3. LA INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL MERCADO INTERNACIONAL	113
4. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO	117
5. POLÍTICA SECTORIAL	118
6. PRECIO DE LA TIERRA Y RENTA	120
7. CONCLUSIONES	121
8. BIBLIOGRAFÍA	122

CAPÍTULO 8.

COMPLEJO CITRÍCOLA

<i>Yanil Bruno</i>	125
1. ANTECEDENTES	125
2. COMPORTAMIENTO DEL RUBRO 2000 - 2010	127
3. INSERCIÓN DEL RUBRO EN EL MERCADO INTERNACIONAL	129
4. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES	133
5. CAMBIO TECNOLÓGICO	133
6. DIFICULTADES Y DESAFÍOS	134
7. BIBLIOGRAFÍA	135

CAPÍTULO 9.

PRECIO Y ARRENDAMIENTO DE LA TIERRA EN EL URUGUAY

<i>Miguel Vassallo</i>	137
1. INTRODUCCIÓN	137
2. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA	137
BIBLIOGRAFÍA	146

CAPÍTULO 10.

CONCLUSIONES E INTERPRETACIÓN

<i>Miguel Vassallo</i>	147
1. LA DINÁMICA SECTORIAL	147
2. EL MERCADO INTERNACIONAL	148
3. LA ECONOMÍA AGRÍCOLA BRASILEÑA Y ARGENTINA	150
4. LA INVERSIÓN Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO	152
5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS	155
6. PRECIO DE LA TIERRA Y UTILIZACIÓN DEL ESPACIO	156
7. PRECIO DE LA TIERRA EN UN MERCADO GLOBAL	158
8. AGRICULTURA URUGUAYA Y RENTA DE LA TIERRA	159
9. REFLEXIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y LA COMPETENCIA INTRASECTORIAL	163
10. REFLEXIONES SOBRE LOS RIESGOS Y DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA ACTUAL	167
11. BIBLIOGRAFÍA	169

COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ése es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber sólo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no sólo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover

tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; ésta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arcena

PRÓLOGO

Los Autores de este trabajo me invitaron a prologarlo y acepté gustoso, porque aborda, desde los conceptos de la Economía, el análisis de los importantes procesos de transformaciones que han venido ocurriendo en el país en lo que va del nuevo siglo, pero considerando la mayoría de la evolución histórica de cada uno de los principales rubros de la producción agropecuaria.

El firmante ha sido editor y coautor de otro libro y uno de sus capítulos, que ha intentado sintetizar el conocimiento existente sobre el cambio principal: la intensificación de la agricultura de granos, liderada por el cultivo de soja. Sus capítulos incluyen la erosión y degradación de suelos, la utilización de transgénicos, la biodiversidad, los cambios en los sistemas de producción, su estructura, sus actores y sus consecuencias socioeconómicas.

El trabajo que prologo analiza los principales rubros y sistemas de producción, además de la agricultura de granos, siendo otro importante aporte para entender los cambios en curso y sus causas. Ambos trabajos, realizados por diferentes grupos de la Facultad de Agronomía de la UDELAR, constituyen el mayor volumen de información y análisis académico realizado sobre tan importante temática.

Este nuevo trabajo plantea la interpretación de los cambios y de la competencia entre rubros o sistemas de producción, centrándose en la que realizan por el factor de cuantía inmutable, que es la disponibilidad de tierra. Para ello, utiliza la renta de la tierra como el concepto teórico central del análisis.

Luego de leer este trabajo, el lector encontrará que se le han hecho importantes aportes para entender los cambios que han venido ocurriendo, desde la identificación y explicitación de los factores que los impulsan, como la evolución de los precios de los productos, la inversión extranjera y sus motivaciones, la utilización de la gestión de escala, así como sobre las consecuencias sobre el aumento del precio de la tierra, el desplazamiento de los productores preexistentes por nuevas organizaciones empresariales y los cambios de roles de los que nos son desplazados definitivamente fuera de los sistemas y cadenas agropecuarias.

En síntesis, se trata de un aporte de indudable valor, que seguramente será apreciado por sus lectores.

***Ing. Agr. (PhD) Fernando García Préchac
Decano de la Facultad de Agronomía de la UDELAR***

PRESENTACIÓN

Este texto es el producto de un proyecto de investigación que el Grupo Disciplinario de Economía Agraria-Economía del Desarrollo, del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, definió y comenzó a trabajar a mediados de 2008. En ese momento, nuestras observaciones y reflexiones sobre los principales cambios que estaban aconteciendo en la agricultura uruguaya, así como la natural interacción con los estudiantes de tercer año de agronomía, nos condujeron a proponernos una investigación orientada a sistematizar y explicar las razones profundas que dinamizan y orientan la economía agraria uruguaya en la primera década del siglo.

El enfoque disciplinario asumido es de economía agraria, a sabiendas que existen otras aproximaciones relevantes, tales como la sociología rural, el desarrollo rural y la sustentabilidad ambiental, que no son abordados en este trabajo. Una visión global e integral del conjunto de temas y aproximaciones conceptuales requiere de otros aportes y reflexiones. Este constituye un primer paso, desde la economía sectorial, sobre una temática ambiciosa y compleja.

Las interrogantes y las dudas iniciales fueron muchas, también la mejor forma de resolverlas y avanzar en forma colectiva en su dilucidación. El primer paso consistió en discutir los objetivos, nuestras hipótesis de trabajo y el método de investigación.

Definido nuestros objetivos y asumiendo el interés de construir colectivamente un análisis e interpretación de los procesos económicos que envuelven a la agricultura, dividimos áreas específicas de trabajo según experiencias y conocimientos. La amplitud de temas, especialmente en cuanto al conocimiento de las cadenas y complejos

abordados en este texto, nos condujo a invitar a otros colegas del Departamento de Ciencias Sociales, como la Mg. Marta Tamosiunas para ayudarnos a abordar el complejo forestal y al Mg. Federico García con referencia al Complejo del Arroz. Asimismo, otros colegas externos a la Facultad, conocidos técnicos y expertos del MGAP, como la Ec. Verónica Durán y la Ing. Agr. Yanil Bruno, nos brindaron un valioso aporte, en la construcción del marco macroeconómico y en la comprensión del complejo citrícola.

Este libro es el producto del trabajo de un grupo que, por sus conocimientos y experiencia en áreas específicas de la problemática agraria, constituyeron un equipo con valiosos aportes para la construcción de las ideas que se exponen en las páginas siguientes.

Como trabajo en equipo responden a los mismos objetivos de investigación, a un conjunto de hipótesis de interpretación discutidas y formalizadas en forma común, así como a un mismo marco teórico.

Igualmente, cada capítulo fue analizado y discutido en conjunto, a la vez que sostuvo varios análisis y críticas horizontales del grupo. Esta discusión permitió avanzar y clarificar nuestros análisis e interpretaciones, a la vez que amalgamar cada capítulo en un enfoque y cuerpo conceptual general y consensuado.

Esta forma de trabajo no implica un enfoque rígido y cerrado del conjunto de los participantes, sino que cada autor presenta sus análisis con el margen natural de libertad que le corresponden a la investigación y al análisis académico, necesario para mantener un pensamiento creativo y libre.

Si bien todos y cada uno de los capítulos referidos a los rubros productivos presenta una misma estructura, analiza y discute las mismas hipótesis, en busca de clarificar problemas comunes de investigación y extraer conclusiones que nos permitan interpretar los hechos científicamente, cada autor mantiene su libertad académica. Así, en una lectura cuidadosa, se perciben pequeños matices, que hacen a la libertad de los investigadores, sin perder la coherencia colectiva.

También corresponde agradecer al editor de la Facultad, Ing. Agr. Gustavo Uriarte, por su disposición a revisar y sugerir ajustes al trabajo, así como por el apoyo recibido en todas las instancias finales de producción.

Obviamente, la Facultad, nuestra casa, constituye el respaldo que permite construir conocimiento científico, pensamiento y, finalmente, compartirlo con los alumnos.

La institución se expresa en el volumen físico de cada ejemplar, en el ámbito de creación intelectual y en el prólogo que el Decano, Prof. Fernando García Prechac, nos brindó para presentar el trabajo. Muchas gracias a la institución y a sus autoridades.

A los colegas anteriormente mencionados, como a quienes conforman nuestro equipo de trabajo cotidiano en el quehacer de la enseñanza de la economía agraria en tercer año de la Facultad, agradecerles una vez más el esfuerzo compartido.

Finalmente, esperamos que este libro contribuya con la formación de las nuevas generaciones de ingenieros agrónomos, una de las principales razones de nuestros desvelos como docentes y, a la vez, la razón y gozo de esta tarea.

Prof. Miguel Vassallo

LOS AUTORES

Yanil BRUNO. Ingeniera Agrónoma (1972), Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, (1972–1978), Directora Técnica del Plan de Promoción Granjera (1979–82), Asesor Técnico DIEA MGAP (1984 – 2002), Técnico Sectorial OPYPA (2002–2010), Representante del MGAP en el Plan Citrícola (2005-2010), coordinadora por el MGAP del Plan Estratégico y Diseño Institucional para el Sector Citrícola Proyecto TCP/URU/3301 FAO (2010) .

Miguel R. CARRIQUIRY. Nació en Montevideo, Uruguay. Ingeniero Agrónomo de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (1973) y Master of Science en Economía Agrícola de la Universidad de Wisconsin - Madison, USA – (1977). Es Profesor Adjunto de Economía Agraria en el Dpto. de Ciencias Sociales de la UDELAR, Asesor en la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP y consultor. Ha desarrollado una amplia actividad profesional a nivel internacional y nacional. Entre otras, ocupó las siguientes posiciones: Representante del IICA en Venezuela, Director de OPYPA y Presidente de la Junta Nacional de la Leche. Se desempeñó también como asesor de las principales gremiales de productores agropecuarios y ocupó posiciones de dirección, gerencia y asesoría en importantes empresas agropecuarias y agroindustriales.

Virginia COURDIN. Ingeniera Agrónoma (2004), postgrado en Francia, Universidad de Montpellier II: Maestría (MSc.) en “Producción Animal en Regiones Cálidas” (2008). Profesora Asistente (2010) en Economía Agraria, Dpto. de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, UDELAR. Investigadora asistente, Programa Producción Familiar, INIA (2009-11). Cargos como Ayudante de Investigación en diferentes proyectos del Dpto. Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía (2004 – 2009). Publicó

5 artículos en revistas científicas y presentó 12 trabajos en eventos nacionales e internacionales.

Verónica DURÁN. Licenciada en Economía de la Universidad de la República (UDELAR). Asesora en temas económicos en la Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Se desempeñó como investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR) en el Área de Coyuntura Económica. Desarrolló actividades docentes en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR).

Federico GARCÍA Suárez. Ingeniero Agrónomo (2002). Magister en Economía Internacional, Departamento de Economía, FCS (2009). Estudiante de doctorado en Economía Agrícola en la Universidad de California, Davis. Asistente de Economía Agrícola, Facultad de Agronomía, UDELAR. Publicó 2 artículos en revistas arbitradas, 2 capítulos de libro, 3 artículos de producción técnica, 2 artículos en periódicos. Presentó trabajos en 4 congresos internacionales.

Alfredo HERNÁNDEZ Gfeller. Ingeniero Agrónomo (1978), UDELAR. Facultad de Agronomía, desde 1992 Profesor Grado 2 Cátedra de Economía Agraria. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: Técnico de DIEA (1978); Director Censo General Agropecuario 2000 (2000-2003); Director Estadísticas Agropecuarias (DIEA) (2005-actual). Delegado de Intendencia Municipal de Montevideo en Junta Nacional de la Leche (1990-2008); Delegado Alterno del MGAP en el Consejo del Instituto Nacional de la Leche (2009-actual). Publicaciones de

autoría: 10. Publicaciones en colectivo: 27. Responsable de informes anuales del Sector Lácteo del MGAP –desde 1997. Asesoría en tipificación de empresas pecuarias en el Centro Nacional de Gado de Corte/Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria, abril 1983.

Norberto RODRÍGUEZ. Ingeniero Agrónomo (1996), postgrado en Facultad de Agronomía UDELAR (2004-2008). Magíster (Mg.) en Ciencias Agrarias, Desarrollo Rural (2008). Facultad de Agronomía desde 1990, Profesor Adjunto en Economía Agraria y Desarrollo Rural. Consultor de MGAP, UE, GTZ, CLO (Canadá), CMA (España), DECIDAMOS (Paraguay), INDES (Argentina). Coordinador del Programa Rural del Programa de Desarrollo Regional (Tacuarembó, Rivera, Artigas. 1991-2003). Experto Principal en Desarrollo Rural de la Asistencia Técnica Internacional a RPODENOR-MEVIR (2004-2006).

Martha TAMOSIUNAS Skripkiunas. Egresada como Ingeniero Agrónomo en 1986, luego de haber realizado las orientaciones agrícola-ganadera y forestal, comienza su carrera docente en el Área de Ciencias Sociales donde actualmente es Responsable del G. D. de Gestión de Empresas de Facultad de Agronomía, UDELAR, además desde 1997, participa en el equipo docente de Gestión

y Proyectos de la Carrera de Licenciatura en Gestión Agropecuaria de la UDE. Durante el período 1991-2005 trabaja en el MGAP en la Dirección Forestal. En 2005-2007 ocupa el cargo de Coordinadora por Uruguay del Proyecto: Transferencia de Tecnología al Sector Forestal de SOCODEVI financiado por ACDI de Canadá. En 2008, obtiene el Magíster en Administración de Agro Negocios de la Universidad de Belgrano.

Miguel VASSALLO Muniz. Ingeniero Agrónomo (1974), postgrado en la R.F. Alemania (1976-81), Universidad de Bonn: Doctor (Ph.D.) en Desarrollo Rural (1981). Docente en UDELAR, Facultad de Agronomía desde 1986, Profesor Titular en Economía Agraria (1997) y en Desarrollo Rural. Consultor de: IICA, FIDA, BID, FAO-EMBRAPA (Brasil), OIT (Honduras y Costa Rica); CIDSE (Paraguay) CEBEMO (Argentina), IPA, CIID, IAF, etc. Funcionario CLAEH (1982-92) y presidente del mismo (1984-86); Director del Instituto Nacional de Colonización (2005-2010). Docente en las siguientes Universidades: N. Asunción (Paraguay); en Brasil: F.Sta. María, Sta. Cruz, R. Erechim, R. Integrada (C.) Santiago. Publicó 16 libros, 14 capítulos, 7 artículos en revistas científicas; producción de 60 trabajos técnicos y 55 evaluaciones; 24 tesis de grado y postgrado dirigidas.

Asistencia de edición

Rusley AVONDET. Nacido en Estación Estanzuela, Departamento de Colonia, Uruguay, obtuvo su título de Ingeniero Agrónomo de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República en 2010 (opción fruticultura). Inició sus actividades académicas en Facultad de Agronomía en octubre de 2008 en el grupo disciplinario de Viticultura, y en julio de 2009 se incorpora al grupo de Economía Agraria – Economía del Desarrollo en el Departamento de Ciencias Sociales. En 2011 inicio sus estudios de Maestría Académica en Facultad de Agronomía tomando algunos cursos en Facultad de Ciencias Sociales - Udelar. Como profesional en la actividad privada se desempeña en temas vinculados a Turismo Rural como estrategia de desarrollo.

1

OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y MARCO TEÓRICO

Prof. Miguel Vassallo¹

1. ANTECEDENTES

La revisión y comprensión de los cambios acontecidos en la década del 2000-2010 y particularmente en estos años recientes constituyen la razón de este trabajo. A estos efectos revisaremos primero los antecedentes que nos permiten definir nuestro foco de investigación y afirmar la importancia de los cambios. Posteriormente, avanzaremos en las hipótesis y en el marco teórico que acompañará nuestras reflexiones, a través de una revisión de lo acontecido en cada uno de los rubros más significativos de la economía agraria nacional.

Comenzaremos por revisar la importancia histórica de los cambios recientes.

La importancia de la ganadería en la economía nacional es inquestionable. Adquiere dicho carácter antes de la formación del Estado nacional y se enlaza con toda su historia. A lo largo de la misma se identifican 3 o 4 estadios de desarrollo, donde siempre mantuvo su impronta en la economía.

La economía nacional comienza ligada a la ganadería vacuna y así se desenvuelve desde el siglo XVII. A mitad del siglo XIX comienza a producirse el primer cambio significativo, cuando entre 1850 y 1860 se produce la introducción de los ovinos a escala nacional y entre 1862 y 1868 acontece la reproducción acelerada de los mismos, los cuales pasaron en dicho lapso de 3 a 16 millones de cabezas.

La introducción del ovino y los cambios tecnológicos y económicos que acontecieron en el final de ese siglo provocaron fuertes impactos y permitieron una inserción internacional dinámica. Sin embargo, el crecimiento duró hasta la segunda década del siglo pasado, cuando la ganadería extensiva perdió dinamismo y se estancó.

Un momento de cambios relativos en la economía agraria aconteció en la década del 50 durante el período de Sustitución de Importaciones, pero no llegó a modificar en forma generalizada las bases productivas y económicas del sector.

La ganadería ha marcado la impronta productiva y por ello, esta actividad ha dado lugar a múltiples análisis a los largo de las últimas cinco décadas. En todos ellos se constató la falta de crecimiento y dinamismo del sector en ese período.

El CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) en 1963 realizó un estudio que incluye una descripción de la situación rural y del estancamiento productivo y establecía, en términos de hipótesis, que la misma se debía a una potencialidad productiva no alcanzada por los rubros más importantes del país, considerando los recursos naturales y las técnicas disponibles. (CLAEH cap. II, p 475 ss.)

El MGA-OPYPA (CIDE sector agropecuario)² CIDE analizó con detenimiento el estancamiento agropecuario para

¹ Prof. Titular Economía Agraria, Facultad de Agronomía.

² MGA-OPYPA (CIDE): Ministerio de Ganadería y Agricultura, Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

una serie de años que van desde la década del 30 hasta mediados de los 60. En su interpretación, el estancamiento basado en la ganadería es el resultado del insuficiente desarrollo tecnológico. “El subdesarrollo agropecuario del país es entonces, básicamente un subdesarrollo de carácter tecnológico.” (MGA-OPYPA-CIDE Tomo I, Cap. C.1, p 23 ss.)

El Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, (1969) también analizó la ganadería extensiva en su forma de reproducción simple, explicada por la ausencia de alternativas tecnológicas rentables.

Posteriormente, Astori (1979) analizó las existencias y la producción de “carne equivalente” en una visión de varias décadas (1930-1976) y constató la falta de una dinámica tecnológica y de crecimiento acumulativo de la ganadería vacuna nacional. Señala: “Si además se consideran las características esenciales de la estructura económica nacional, y en particular, la función estratégica de la ganadería en cuanto a la generación, la acumulación y la utilización del excedente, se comprende con claridad la influencia decisiva del estancamiento ganadero sobre todo el proceso económico nacional.” (Astori, p 13)

En forma más reciente, Vassallo en un trabajo publicado por la Facultad de Agronomía revisó el tema con una visión de largo plazo (1880-1998), y del mismo se extraen algunas conclusiones relevantes al mirar la última década pasada. Al respecto señalaba:

i) Un análisis de las existencias ganaderas del país enseña, en términos de cabezas, que a mitad de la década del 60 del siglo XIX el stock ya se había conformado, con cifras no muy distantes a las que se consolidaron en el correr del siglo XX. Se registraba un stock cercano a los 8 millones de bovinos y a los 16 millones de ovejas.

ii) En los bovinos la cifra de ocho millones de cabezas se alcanza a comienzos de siglo y con algunos vaivenes se estabiliza entre los 7 y 8 millones durante los primeros 70 años del siglo. Recién en 1972 se superan los 9 millones

de cabezas y posteriormente los stocks mayores que alcanzaron las cifras de 11 millones. El máximo histórico parece haberse alcanzado en 1975 con 11,5 millones de cabezas bovinas.³

Los ciclos ovinos han sido más largos en el tiempo, con ajustes menos coyunturales que los demostrados por los vacunos. Los lanares mostraron un stock inferior durante los más de 80 años que separan a 1908 de 1991 en que se producen cifras record.

iii) Una visión histórica de la evolución conjunta de ambas especies podemos realizarla a través de la apreciación de las Unidades Bovinas (UB).⁴ La evolución del stock ganadero mostró un incremento hasta 1908 cuando alcanzó las 13,4 millones de UB. De allí en más conoció ciclos, con fases de descenso e incremento, de forma tal que dicha cifra recién logró alcanzarse nuevamente en 1974. En términos de UB el máximo histórico se ubica en 1982 con 15,3 millones de UB.

La información enseña que el crecimiento del stock ganadero constatado en los diversos subperíodos nunca se aleja mucho del obtenido al considerar el período total de análisis, en los aproximadamente 130 años, se incrementa a una tasa que varía entre el 0,3 y el 0,5 % anual.

En términos de una apreciación histórica es constatable que en 1908, en 1974 y en 1998 las UB totales eran muy similares, en torno a las 13,9 millones en los dos últimos años mencionados y en 13,4 a comienzos del siglo. En el 2009 se registraron 13,8 millones de UB.

En definitiva, al analizar el rodeo nacional en forma conjunta o separada cada una de las especies que lo componen, se puede concluir que el país a lo largo de aproximadamente un siglo ha acumulado y desacumulado en su stock animal. Desde el punto de vista de la economía nacional, el stock ganadero no ha constituido un camino de crecimiento sostenido. Se encuentra relativamente aceptado que la producción de carne equivalente (C.Eq.) es otro indicador de la producción física diferente a las

³ En la actualidad se registran 11,913 millones de cabezas vacunas y 9,558 millones de ovinos, lo cual totaliza 13,824 millones de UB o 10,930 millones de Unidades Ganaderas. DIEA 2009.

⁴ Unidades Bovinas, se consideran 1 bovino = 5 ovinos.

propias existencias animales, aun cuando se pueden realizar observaciones técnicas.

Los volúmenes de producción de carne vacuna entre los años 1935 y 1997 registran, asimismo, procesos de acumulación y desacumulación, en tanto la diferencia entre los máximos y los mínimos de producción se relacionan con un coeficiente de 3,6 y el promedio es 2,5 veces el mínimo.

De lo expresado, se puede asociar que en la evolución histórica de la ganadería uruguaya en términos de existencias (UB) se pueden establecer cuatro subperíodos:

- a) El período de la formación del stock, la producción ganadera conjunta y la conformación básica del modelo tecnológico de producción, ocurrido durante la segunda mitad del siglo XIX;
- b) un período de estabilidad y lento crecimiento, aunque con presencia de fluctuaciones de ambas especies, que lo podríamos ubicar desde el comienzo del siglo XX hasta la década del 60 aproximadamente;
- c) el período de especulación de la ganadería vacuna, en las décadas del 60-80, que tampoco constituyó un período de acumulación y crecimiento; y
- d) el período que transcurre entre el comienzo de los 90 hasta 2002, en la cual parece que se encuentra un camino de crecimiento, basado en el cuestionamiento a algunos aspectos de la forma tradicional de producción, especialmente en algunas zonas (litoral-oeste), o por parte de ciertos productores más preocupados por el cambio y la innovación técnica.

Los cambios en los indicadores globales, de todas maneras, no pueden adjudicarse a un cambio en la totalidad del sector. Por el contrario, en general se han remitido a algunas regiones y a ciertas empresas. Ello no oculta el hecho de casos excepcionales o grupos de empresas que han introducido innovaciones tecnológicas importantes y demuestran un comportamiento totalmente diferenciado al tradicional.

El país experimentó en la ganadería un cambio importante durante la década de los noventa, que modificó las tendencias históricamente constatadas. Sin embargo, estas

innovaciones se reflejaban únicamente en la productividad de la ganadería y no llegaron a impactar en el conjunto de la economía agraria ni a difundirse al resto de la economía con la dinámica que se reconoce en los últimos años.

Si bien en la década del 90 existieron cambios importantes en el sector agropecuario nacional, la dinámica que se presenta en la agricultura uruguaya, en un sentido laxo del término, en los últimos ocho años y especialmente desde el 2003 hasta la actualidad, tiene alcances desconocidos en el país.

Según el BCU el PBI agropecuario a precios constantes creció 5,7% en el 2008 y 2,9% en 2009, acumulando así un crecimiento de 32% entre 2002 y 2009 (una tasa de 3,5% acumulativa anual), superando los máximos niveles de actividad registrados históricamente. Este dinamismo sectorial parece encaminado a mantenerse en los próximos años.

Entre otros elementos, el dinamismo de la agricultura uruguaya del período 2002-10 se diferencia de lo sucedido en anteriores etapas, por los siguientes elementos:

- Los cambios que se están operando envuelven simultáneamente a varios sub-sectores o cadenas, a diferencia de períodos anteriores en los cuales la dinámica se basó en los cambios de uno o dos rubros;
- Los cambios tienen un alcance muy amplio, ya que incluyen modificaciones en la tecnología de producción agraria, en la cantidad y tipo de agentes que participan, en la inserción internacional, etc.

La dinámica actual ha generado un proceso de competencia por los recursos productivos desconocida anteriormente y que se reconoce, entre otros, en el comportamiento de una variable fuertemente dependiente, como lo es el precio de la tierra. Esta, a su vez, se constituye en un nuevo factor de aceleración y promoción de cambios y de competencia intrasectorial.

En un contexto de crecimiento de los precios de los *commodities* y en un marco de políticas macroeconómicas promotoras del crecimiento, la estabilidad y la canalización de mayores flujos de inversión, se produce una dinámica sectorial intensa.

Se requiere entonces, conocer mejor y por qué se ha producido dicha dinámica sectorial y sus impactos en términos de competitividad interna del sector por los recursos productivos, y cuáles podrían ser sus efectos hacia adelante en el tiempo y en las propias cadenas agroindustriales.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Atendiendo a los antecedentes expuestos resulta evidente que el Uruguay no atravesaba un cambio productivo tan dinámico como el que se refleja en la actualidad. Desde el período de “Sustitución de Importaciones” (décadas del 40 y 50), o desde el período de modernización agraria y crecimiento “Hacia fuera”, a fines del siglo XIX, no se reconoce un dinamismo de tal magnitud.

No existen dudas que los cambios son intensos y diferentes a los acontecidos en décadas recientes. Durante los años 70 y los 80’ existieron cambios importantes en la citricultura, la lechería y el arroz. En la década del 90 la ganadería de carne vacuna tuvo su dinámica de crecimiento y comienza a expresarse la inversión en forestación. Pero las peculiaridades de este ciclo de expansión están más allá de lo registrado con anterioridad.

Obviamente, aún no conocemos ni la duración de este ciclo de expansión ni la profundidad que alcanzará en el conjunto de la economía agraria, aunque el impacto ya ha sido muy importante y, por lo tanto, se requiere analizar y discutir las razones de estos cambios.

Por lo tanto, el problema que nos concierne centralmente en este trabajo es dilucidar las razones económicas que explican los cambios ocurridos durante la década del 2000 en la economía agrícola uruguaya, que se han plasmado en el mayor ciclo de expansión y acumulación sectorial.

¿Qué factores inciden y cómo se explican los cambios recientes de la economía agrícola uruguaya?

Entendiendo las razones que le dan origen, también es de interés explicar los efectos derivados de esta dinámica, tales como la competencia por los recursos naturales (o

competencia intrasectorial) y los cambios técnicos que la misma genera.

Sin embargo, la dimensión de lo acontecido en ésta década, no se limita a la superficie de tierra que denota modificaciones productivas, ni a la cantidad de rubros que simultáneamente se encuentran involucrados, ya que tiene cualidades más profundas y abarca a los cambios tecnológicos acontecidos, a la introducción de nuevas formas de organización empresarial, al volumen de inversiones registradas en el sector, etc. El precio de la tierra tiene una relación muy estrecha con los cambios mencionados y los procesos que se explicarán, y de allí, que el precio del recurso básico de la producción agraria asume en esta investigación un rol central.

3. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El objetivo general definido para esta investigación es: describir, analizar e interpretar la dinámica reciente y actual de la agricultura nacional, y discutir la competencia que dicha dinámica genera entre diferentes actividades productivas por los recursos naturales disponibles en la economía agrícola nacional.

Los Objetivos específicos propuestos para esta investigación son:

- I. Exponer, analizar e interpretar la dinámica económico, social y tecnológica de los rubros más relevante y aquellos más dinámicos de la agricultura nacional, en el transcurso de la presente década (2000 - 2010).
- II. Comprender cuáles son los principales factores que fundamentan dicha dinámica.
- III. Analizar la competencia intrasectorial por los recursos naturales y los efectos derivados de la misma.

A los efectos de cumplir con estos objetivos, en forma de integración analítica y conceptual comenzaremos con determinar las principales hipótesis que acompañarán la exposición de la dinámica de cada uno de los rubros analizados en este trabajo.

4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La temática abordada en este trabajo es amplia y compleja, y por ende, requiere un conjunto de hipótesis interpretativas que orienten el análisis del conjunto de subsectores, aunque también existen hipótesis explicativas que se relacionan exclusivamente con uno o una parte de dichos rubros.

Las hipótesis consideradas para el desarrollo del trabajo son las siguientes:

Primera. El mercado internacional ha tenido un papel protagónico en la dinámica sectorial reciente y actual, tanto en forma individual como colectiva para el conjunto de la agricultura. Esta hipótesis refiere, al menos, a las siguientes tres cuestiones:

- Los precios de los bienes de exportación de cada uno de los rubros en análisis, en el mercado mundial en general y en particular aquellos que recibe el país.
- La inserción internacional del Uruguay y los mercados a los cuales accede con cada uno de estos bienes y las potencialidades o restricciones que tiene en cada uno de ellos.
- Los cambios globales o también denominados como “cambios ambientales” del mercado mundial, más allá de que no se vinculen directamente con los destinos de nuestras exportaciones; por ejemplo la participación de China e India en los mercados de *commodities*.

Segunda. La dinámica de la economía agrícola de los países vecinos, Argentina y Brasil, ha demostrado una alta incidencia en las inversiones en tierra, bienes de producción e incorporación de tecnología en el agro uruguayo. El comportamiento expansivo de estas economías regionales acentúa la dinámica interna del sector agropecuario nacional modificando precios del mercado inmobiliario, de otros recursos productivos, así como de la dinámica empresarial y productiva.

Tercera. Las inversiones que se están radicando en el sector, tanto por su volumen como por su calidad, tienen una fuerte incidencia en el cambio técnico y la dinámica

sectorial. Las inversiones pueden ser de diferente origen; entre los que indicamos:

- Inversiones propias del sector, en términos de agentes y grupos económicos tradicionales en el mismo,
- Inversiones nacionales externas al sector, e
- Inversiones provenientes de otros países, Mercosur y extra región.

Las inversiones que se efectúan, en muchos casos, tienen un origen único y en otras aparecen interconectadas. El análisis de las fuentes y dichas interconexiones parece importante a la hora de interpretar cabalmente cuál es el impacto que tienen las inversiones en el cambio técnico.

El cambio tecnológico constituye, sin lugar a dudas, una de las fuentes de la dinamización sectorial reciente. En tal sentido, el cambio tecnológico es dependiente de los mercados (precios e inserción) y de inversiones extra-sectoriales y, a su vez, se convierte en un nuevo factor de dinamización y generación de nuevos excedentes que se vuelcan en la cadena agro-industrial y en la sociedad. El análisis del cambio técnico incluye las razones de su origen, de cómo y por qué genera nuevos y mayores excedentes, y como éste se vincula con las explicaciones centrales de la dinámica sectorial y por cierto de la competencia intrasectorial.

En este campo es conveniente analizar el sesgo tecnológico del cambio técnico, para saber qué tipo de factores se están ahorrando y cuáles incorporando más intensamente en el aparato productivo. Igualmente, será de valor explorar qué tipo de productores (familiares, transicionales, empresariales, etc.) pueden acceder al mismo y cuáles de ellos se benefician más significativamente, así como su cuantificación en volumen (monetario total o por hectárea) o relativo a la unidad de producto, para comprender de forma cabal el carácter del cambio técnico y su impacto económico y social.

Cuarta. Igualmente, parece relevante explicar cómo el contexto económico general del país ha contribuido o no al desarrollo sectorial. Se entiende pertinente efectuar un análisis particular de las políticas macro económicas y su impacto en cada uno de los rubros.

Asimismo, se analizará el impacto de las políticas específicas del sector, así como su articulación con las políticas

de contexto. Algunas de ellas se adoptaron en períodos anteriores y otras, seguramente, se establecieron en la década de análisis.

Por último, existen otras hipótesis específicas que brindan explicaciones a la dinámica de cada una de las cadenas seleccionadas, y dan cuenta de procesos de interés que están en curso en cada subsector.

Hasta aquí se han mencionado cuatro hipótesis relevantes y una apertura a temas específicos, que ayudan a comprender el comportamiento económico sectorial. Estas hipótesis se desarrollarán en cada una de las cadenas que se revisan en este trabajo. Para ello se explicará brevemente el método de trabajo del equipo de investigación.

5. MÉTODO

El método consistió en efectuar un conjunto de seis estudios de base específicos sobre los rubros más dinámicos de la agricultura uruguaya, con el objetivo de responder a la pregunta inicial de este trabajo, en base a las hipótesis orientadoras recién presentadas. Los rubros que se analizaron son: lechería, agricultura de secano, ganadería vacuna, forestación, arroz y citricultura. El estudio de estos rubros se enmarcó en un análisis del comportamiento macro de la economía nacional. Cada uno de estos temas, se presentan en el libro como un capítulo.

Finalmente, se analizó la evolución del precio de la tierra y los arrendamientos rurales. El análisis de este tema se constituyó, a la vez, en una base adicional para el capítulo de síntesis e interpretación de la dinámica y la competitividad intrasectorial de la agricultura.

En tanto el precio de la tierra constituye un fenómeno derivado de la dinámica económica y tecnológica de cada uno de los sectores y del conjunto de la economía agrícola nacional, dicho análisis sólo podría efectuarse a posteriori de conocer el comportamiento de los rubros agropecuarios, especialmente aquellos más dinámicos.

Asimismo, el precio de la tierra se convierte en un factor impulsor de nuevos cambios en la economía agrícola, en la medida que la renta de la tierra es la expresión monetaria de la ganancia extraordinaria por encima de la tasa de ganancia media y, por lo tanto, se corresponde con el

dinamismo económico sectorial. Por ello, se constituye en el capítulo de análisis integrador de la dinámica y competitividad intrasectorial y la interpretación del problema central de nuestra investigación.

Este enfoque parece relevante a la hora de analizar los procesos con una visión dinámica, la cual se retroalimenta en los propios procesos, ya que las variables dependientes (de resultado) se convierten, a su vez, en razón de nuevos procesos.

El relevamiento de cada uno de los seis rubros se efectuó bajo una misma mirada. Esta incluyó el análisis de la pertinencia de cada una de las hipótesis planteadas y los objetivos específicos propuestos para la investigación.

Para ello, se estableció una estructura de presentación común para todos los capítulos, un método basado en el análisis de la dinámica particular de cada rubro en atención a las hipótesis propuestas, y un cuerpo teórico que le aporta solidez y homogeneidad conceptual, el que se expone y discute a continuación.

6. MARCO TEÓRICO

6.1. Ciencias Sociales: Interpretación y análisis

El comportamiento económico y tecnológico de la agricultura uruguaya se puede establecer en términos de análisis en función de un conjunto de hipótesis que orientan el conjunto de la investigación en la cual se basa este volumen. Sin embargo, una interpretación de los procesos sociales y económicos requiere elementos teóricos que habiliten una comprensión profunda de los mismos.

Un primer nivel de discusión temático se expresa en el análisis de los procesos de cada uno de los rubros que marcan la economía agraria nacional, cuestión que se expone en los capítulos siguientes.

La evolución del mercado de tierras a través del comportamiento de sus principales variables constituye un segundo nivel de análisis e integración de los procesos económicos involucrados, en tanto es un reflejo del comportamiento de las principales actividades sectoriales. Ello nos permite

reflejar la dinámica y los cambios más importantes que han ocurrido en este campo.

Un nivel de comprensión más profundo y que trascienda los procesos coyunturales o los análisis técnicos, lo constituye la interpretación de los procesos involucrados. No es suficiente el relato de los hechos y un análisis de variables que correlacionen cambios económico-sociales. Se requiere profundizar en un cuerpo teórico que posibilite adelantar explicaciones sobre los fenómenos que están aconteciendo en el país.

Las particularidades de las ciencias sociales hacen que se requiera de un cuerpo teórico que oriente la comprensión de los asuntos en profundidad. Al respecto, la renta de la tierra, su concepto, razón de su generación y distribución, se encuentran históricamente en el abordaje teórico de los economistas agrícolas. En el próximo punto abordaremos esta temática, como parte de un cuerpo conceptual que orienta y sustenta la investigación.

6.2. Renta de la tierra

El precio de la tierra está unido indisolublemente al producto que la misma permite generar y al precio del o los productos generados por la explotación de los recursos naturales. Es decir, cantidad y precio de los bienes generados en base a los recursos naturales, cuya base material visible, apropiable y transferible es la tierra.

Sin embargo, no debe olvidarse que la tierra constituye solamente una parte de los recursos naturales requeridos para hacer factible un proceso agropecuario; también se requiere del agua, la combinación de la topografía y el clima y esencialmente de la energía solar. Ésta última, es artífice de toda la producción de materia orgánica vegetal y por lo tanto, base de la producción agrícola de cultivos y la producción animal basada en forrajes. En definitiva, la energía solar es la base principal de la producción agropecuaria. Pero la misma es imposible de ser apropiada bajo ninguna forma. Por ende, la apropiación de los recursos naturales en su conjunto se produce a través de la propiedad de la tierra. La tierra constituye la forma física de apropiación de los recursos naturales: tierra, agua, energía solar, clima, etc.

Este tema ha sido discutido ampliamente entre los primeros economistas y continúa impregnando la teoría actual. Si bien el tema ha perdido importancia con el transcurso del tiempo en la ciencia económica y en las ciencias sociales en general, los problemas de la economía agraria actual continúan vinculados con el análisis de la renta de la tierra. Obviamente, estos análisis no podrán verse exclusivamente desde la óptica de los primeros economistas, porque se han modificado muchos conceptos y la propia realidad ha mudado cualitativamente, aunque en la esencia final pueden rastrearse los mismos temas.

En primer lugar clarifiquemos el concepto de Renta de la Tierra, pues el mismo da lugar a varias confusiones, ya que se utilizan términos similares con contenidos muy disímiles en la actividad comercial o de negocios.

Un primer uso o concepto usualmente aplicado, se refiere al sentido amplio de renta que engloba a todos “los cobros de los individuos, sociedades o gobiernos, en un período determinado de tiempo, que derivan del trabajo de los individuos o de la propiedad”. (Seldon y Pennance, p. 472) En este sentido, “la renta está estrechamente unida a la producción y a la creación de riqueza en la forma de bienes y servicios. Cuando se le fija el precio, el valor de la producción mide la renta monetaria, que no es necesariamente idéntica a los cobros monetarios que representan el intercambio de algún tipo de activo, título sobre riqueza, con otro activo, el dinero, que es un título general sobre la riqueza.” (Seldon y Pennance, p. 472)

Este concepto de renta habla de cualquier forma de ingresos y tiene, entre otros, una aplicación en el campo de la imposición. Obviamente, no se aplica a la cuestión agraria en particular.

Un segundo uso del término que puede generar equívocos, es cuando nos referimos al arrendamiento, en el sentido de alquiler de una fracción de tierra. En este sentido, y para evitar confusiones, el pago de un alquiler por el uso de la tierra por un tiempo determinado, lo denominamos “arrendamiento” o “precio del arrendamiento de la tierra”, o sea el precio por el uso temporario de la misma.

En este trabajo vamos a referirnos a la renta en su sentido económico, para no confundirnos con ninguna de las dos acepciones indicadas anteriormente y dadas a la palabra

o al concepto de renta. Nos referiremos a la renta de la tierra o renta agraria en su sentido económico.

El concepto de renta de la tierra ha sido tratado y discutido por diferentes escuelas teóricas con respuestas disímiles. Parece necesario presentar, al menos brevemente, los principales conceptos utilizados por dos de ellas: la escuela clásica y el enfoque neoclásico de la economía.

La polémica histórica entre ambas visiones de la economía se centra en cómo entiende, cada una de ellas, que se genera el valor. La fuente del valor; la razón de la existencia del valor económico.

Esta divergencia conceptual se plasma también en los análisis referidos a la agricultura y la generación del valor; y finalmente, de la renta de la tierra y su apropiación. Ello, sin embargo, no es un obstáculo para la utilización del término en el esfuerzo de la comprensión de los procesos nacionales y de la comprensión final de los mismos.

6.3. Renta de la tierra en los clásicos

Para la teoría clásica el valor se genera mediante el trabajo del hombre pura y exclusivamente. El trabajo es la única fuente de generación de valor. La actividad del hombre y su creación mediante el trabajo físico e intelectual es lo que genera valor. En esos aspectos importan sustantivamente los conceptos adelantados por David Ricardo y Carlos Marx.

D. Ricardo explica en el primer capítulo en uno de los libros más clásicos de la economía, que. “la palabra Valor tiene dos significados diferentes, pues a veces expresa la utilidad de un objeto particular, y, otras, la capacidad de comprar otros bienes, capacidad que deriva de la posesión del dinero. Al primero lo podemos llamar ‘valor en uso’, y al segundo ‘valor en cambio’. Y más adelante agrega que “la utilidad no es la medida del valor en cambio, aunque es absolutamente esencial para éste... Por poseer utilidad, los bienes obtienen su valor en cambio de dos fuentes: de su escasez y de la cantidad de trabajo requerida para obtenerlos.” (Ricardo p 9)

Luego indica que existen ciertos bienes cuyo valor está determinado tan sólo por su escasez. Ningún trabajo

puede aumentar la cantidad de dichos bienes y por tanto, su valor no puede ser reducido por una mayor oferta de los mismos.” (Ricardo p 9)

La tierra se puede mejorar, ampliar la superficie útil, incrementar sus capacidades, etc., pero estrictamente, no producirse como tal, ya que es un bien creado por la naturaleza.

Pero, más allá de su creación física, la tierra es uno de los recursos naturales requeridos para la producción agraria, no es el único y ni siquiera el más importante. La producción agrícola demanda de tierra, agua y energía solar. Estos recursos naturales actúan en forma combinada para permitir la producción agraria; es decir, constituyen el sustento de la producción agraria. Pero estos recursos naturales no son bienes creados por el hombre, sino bienes existentes en el medio donde se ha insertado el hombre y su construcción colectiva: la sociedad.

En la visión clásica, la tierra no es un valor en sí mismo, ya que carece de sustancia de valor, por no ser producto del trabajo. Pero, a su vez, es un medio de producción. Sin embargo, a diferencia de otros medios de producción, no puede reproducirse por el trabajo porque no ha sido producido por éste. Es un medio de producción dado por la naturaleza. No ha sido creado por el hombre como una fábrica, instalaciones industriales, infraestructura, etc. Por tanto, la tierra es un bien de producción no reproducible.

La diferenciación de bienes productivos creados y aquellos no producidos por el hombre es sustancial, pues puede estar encubierta por los acuerdos y reglas establecidos en una sociedad. Y normalmente ello sucede en la sociedad capitalista. Como dice Flichman, “si no se tiene en cuenta la diferencia entre medios de producción producidos y no producidos, la tierra pasa a considerarse como si fuera capital.” (G. Flichman, p 14). Capital productivo, concepto en el cual incluimos aquellos medios o instrumentos de producción creados por el hombre, tales como herramientas, fábricas, carreteras, etc.

Cuando en la teoría económica se confunden ambos conceptos: capital productivo y tierra como otra forma del capital productivo, ello constituye un reflejo ideológico de lo que acontece en el mundo de los negocios. La tierra pasa a adquirir propiedades similares a las de una mercancía, y, más aún, a las de una mercancía que funciona

como capital. Aparece como una mercancía reproducible y generadora de valor en sí misma.

Cada sociedad establece acuerdos y reglas (constituciones, legislación, acuerdos establecidos por tradición o culturalmente, o una combinación de todas estas formas), que regulan la apropiación y utilización de los bienes, entre los cuales se encuentran los recursos naturales. Estos acuerdos definen el marco de apropiación de los excedentes económicos y se encuentran en la base de la comprensión de los procesos en discusión.

En la sociedad capitalista la tierra es apropiada por un grupo social: los propietarios de la tierra o clásicamente denominados como terratenientes.⁵

El primero en analizar con detenimiento la renta de la tierra fue David Ricardo, quien observó que, con la competencia capitalista, la tasa de ganancia empresarial tendía a uniformizarse y a disminuir progresivamente. A partir de lo cual, todos los ingresos por encima de la tasa de ganancia empresarial, generados por la producción agrícola se transforman en renta de la tierra. La misma tenderá a ser apropiada, según la visión de Ricardo, por los terratenientes.

El razonamiento que efectuaba es que primero se cultivan las tierras agrícolas más fértiles y posteriormente aquellas que requieran más recursos productivos para su puesta en valor. Aquellas que requieren más trabajo. Esta últimas, se supone en el razonamiento de Ricardo, que no pagan renta; o como se verá más adelante, pagan la renta menor.

Ricardo dice que “La razón, pues, por la cual la producción primaria aumenta de valor comparativo, es que se emplea más trabajo en la producción de la última porción obtenida, y no la circunstancia de que se pague una renta al terrateniente. El valor del maíz está regulado por la cantidad de trabajo gastada en su producción en aquella calidad de tierra o con aquella porción de capital que no paga renta. Dicho cereal no se encarece porque hay que pagar una

renta, sino que debe pagarse una renta porque el cereal es caro; y como se acaba de observar, no acaecería reducción alguna en el precio del cereal aunque los terratenientes condonasen la totalidad de sus rentas.” (Ricardo p 56).

“Si el alto precio de los cereales fuera el efecto y no la causa, de la renta, el precio se vería correlativamente modificado según que la renta fuese alta o baja, y la renta sería un elemento del precio. Pero el cereal obtenido con la mayor cantidad de trabajo es el regulador del precio de los cereales y la renta no es y no puede ser, de ninguna manera, un elemento de su precio.” (Ricardo p 58).

Por lo tanto, “El aumento de la renta es siempre efecto de la riqueza creciente del país y de la dificultad de procurar alimentos... Es, en realidad, un síntoma, pero nunca una causa de riqueza” (Ricardo p 58).

El valor de los cereales “ está regulado por la productividad de la porción de capital últimamente empleada en la tierra, y que no paga renta; por ende, la renta no es un elemento del precio de los bienes” (Ricardo, p 59).

Según Marx, el capital se apropia de la capacidad productiva natural y social como si fuera suya. Por lo tanto, precisa, “la fuerza natural no es la fuente de la ganancia extraordinaria, sino simplemente la base natural de la misma, por ser la base natural de la fuerza productiva excepcionalmente elevada del trabajo” (Marx, p 831). Ya que, en su visión, el valor lo genera el trabajo aplicado sobre los recursos naturales, y no son el producto de la fuerza de la naturaleza por sí misma. La naturaleza, sin el trabajo del hombre, no tiene la posibilidad de generar productos que generen una ganancia extraordinaria. Pero el trabajo aplicado sobre los recursos naturales les permite generar una ganancia extraordinaria, que se encuentra por encima de la ganancia media de cualquier actividad empresarial. Esa ganancia extraordinaria es la renta.

En el sistema capitalista los empresarios aplican sus recursos para obtener una ganancia en una actividad productiva

⁵ Utilizamos el término de terrateniente en el sentido clásico del propietario de la tierra, y empresario agrícola a quien la trabaja productivamente, teniendo su propiedad o no. Para la discusión y explicación del tema de la renta, generalmente se separan ambos roles, es decir el de terrateniente y el de empresario.

y, en la medida que se establezca en una sociedad donde predomina la competencia, obtendrá la tasa de ganancia media, ya que las tasas de ganancia tenderán a igualarse en los distintos ámbitos de la economía.

En tanto, la actividad agraria implica la aplicación de los recursos naturales en la producción, el empresario productor procurará obtener una tasa de ganancia similar a la del resto de la sociedad; a la tasa de ganancia media.

El hecho de que la tierra constituya un medio de producción no reproducible, es lo que permite la apropiación de una cuota del valor generado en el proceso de producción. Pero, dicho valor económico está por encima de la tasa media de ganancia, sino el empresario productor no desarrollaría tal actividad, en este caso la agricultura. Este valor generado por encima de la ganancia media, es la renta.

Esta parte del valor apropiado puede tener un carácter social o un carácter privado, aunque la renta siempre existe, independientemente del sistema de distribución del valor generado en la producción.

“El problema de la teoría de la renta será entonces el problema de explicar la apropiación por parte del propietario de las tierras, del terrateniente, de un ingreso que excede la ganancia normal.” (Flichman, p. 17).

La teoría clásica y particularmente Marx, parten en su análisis, de la existencia separada de dos figuras (o roles empresariales en el concepto actual): la del empresario productor y la del propietario de la tierra o terrateniente. Es la apropiación restrictiva de un recurso natural, la tierra, por un grupo social, los propietarios de la tierra, lo que le permite al terrateniente arrendarle su tierra al empresario productor. Es la separación de la propiedad lo que genera roles diferentes: propietario arrendador y empresario arrendatario de la tierra. Y, por el uso de la tierra, exigirle al empresario productor el pago de la ganancia que supere a la ganancia media correspondiente al capital invertido en la explotación agraria.

En tanto el sistema, en el cual se desarrolla el proceso productivo, es capitalista, la apropiación es privada. Este es el espacio económico en el cual se genera la renta de la tierra en el Uruguay de hoy y, en general, en el mundo.

Esa ganancia extraordinaria que denominamos renta de la tierra es apropiada en el sistema capitalista por el propietario de la tierra o terrateniente. Y ello es independiente de si el rol de propietario se encuentra unido en una misma persona con el rol de productor o empresario. La renta de la tierra existe independientemente de quien efectúa la tarea de organización empresarial, de si lo hace el propietario de la tierra o si el propietario arrienda la tierra y la producción la efectúa un empresario arrendatario.

En caso de separarse ambos roles, el propietario (o terrateniente) se apropiará del arrendamiento (o alquiler por el uso) de la tierra, el cual constituye una estimación capitalista de la renta. En caso de que el propietario de la tierra a su vez organice la producción, la renta constituirá parte de sus ingresos y estará implícita en sus ganancias, las que obviamente son mayores a la mera ganancia empresarial o tasa media de ganancia.

En términos comparativos con la inversión productiva, la tasa de ganancia aparecerá como mayor que en cualquier otro sector de la economía, entendida como tasa media de ganancia; pero en realidad contiene en forma encubierta la renta (o tasa de renta) y la ganancia empresarial (o tasa de ganancia). Es decir, la renta y la ganancia fundidas en una sola expresión o volumen de ingresos, pero que constituyen dos fenómenos económicos diferentes.

La existencia de una tasa media de ganancia y el supuesto de que todos los capitalistas aspiran a obtener al menos una tasa de ganancia similar a la tasa media, es lo que le permite al terrateniente exigir el pago de un arrendamiento por el uso de tierra. El cual se ubicará por encima de la ganancia media correspondiente al capital invertido en la explotación agraria.

Dice Flichman (p. 21) que, una lógica consecuencia es que esos medios de producción no producidos, pero cuya apropiación garantiza la posibilidad de percepción de un flujo de ingresos, la renta, pasen a tener en el mercado un precio. “Este precio no es otra cosa que renta capitalizada.” (Marx, p 832)

Así, dice Flichman, “la verdadera renta capitalista” es aquella parte del canon de arrendamiento que corresponde al pago por el derecho de usar en forma productiva un

medio de producción no producido. En la práctica, en el arrendamiento se paga también un interés por el capital incorporado a la tierra a través de mejoras que le fueron introducidas con anterioridad”...“También se paga por mejoras en infraestructura social que beneficien al predio en cuestión, aunque no formen parte del mismo, tales como líneas férreas o caminos cercanos, canalización de agua de riego, etc.”. (Flichman p. 18)

Estas apreciaciones dan lugar a la discusión sobre diferentes tipos de renta, o mejor dicho de las razones que explican la renta, y que fueron analizadas detenidamente por C. Marx. Repasemos rápidamente dichos conceptos.

6.3.1. Renta Absoluta

En la medida que existe un propietario territorial, éste difícilmente deje de imponer un tributo al capital que desee valorizarse en su espacio de propiedad. En tanto el canon (o arrendamiento) pagado por el arrendatario, en razón de la barrera que impone el propietario de la tierra (propietario de un bien irreproducible y limitado por debajo de la demanda del mercado), conlleva a que el valor comercial de los productos agrícolas (precio), se ubique por encima del precio de producción (o costo de producción) en la tierra de peor calidad. Ello permite que todos los propietarios de tierra obtengan una renta por el mero hecho de poseer la propiedad. La medida de esta renta no es para nada arbitraria, y está delimitada por las condiciones del mercado.

Marx plantea que “aunque la propiedad de la tierra puede hacer que el precio de los productos agrícola exceda de su precio de producción (costo de producción), no dependerá de ella, sino de la situación general del mercado, la medida en que el precio comercial superior al precio de producción se acerque al valor y, por tanto, la proporción en que la plusvalía producida en la agricultura por encima de la ganancia media dada se convierta en renta”. (Marx p. 708).

Marx denomina renta absoluta a la parte de la “plusvalía producida en la agricultura por encima de la ganancia media”. Y dice: cuando la verdadera renta agrícola sea simplemente un precio de monopolio, éste sólo podrá ser pequeño, del mismo modo que aquí la renta absoluta, en circunstancias normales, sólo puede ser pequeña, cual-

quiera que sea el remanente del valor del producto sobre su precio de producción.

La esencia de la renta absoluta consiste, por tanto, en lo siguiente: capitales de igual magnitud invertidos en distintas ramas de producción producen, a base de la misma cuota de plusvalía o del mismo grado de explotación del trabajo, y crean masas distintas de plusvalía según su diversa composición orgánica media.

Dicho de otra forma o con otro lenguaje. Una inversión de capital del mismo volumen aplicado en distintas áreas económicas, con un mismo grado de explotación de la mano de obra (entendiendo que el trabajo es lo único que genera valor y que los trabajadores asalariados generan más valor que el que retienen mediante el salario), pueden generar un sobre valor diferente según la tecnología aplicada. Se entiende, por un sobre valor o plusvalía el excedente de valor generado por los trabajadores y que es retenido (apropiado) por el empresario. Y por una tecnología (o composición orgánica del capital) diferente, nos referimos a la aplicación de una densidad de capital productivo diferente. Una mayor composición orgánica del capital (o tecnología de mayor capital) implica un uso más alto de bienes de producción producidos en una etapa económica anterior.

En síntesis, la renta absoluta se genera por el control de los recursos naturales, pero la misma es básicamente pequeña. La renta se hará mayor según diferencias en la calidad de los recursos naturales y en la cantidad de capital productivo aplicado a la producción. Estas diferencias que permiten otro volumen de rentas se denominan renta diferencial.

6.3.2. Renta Diferencial

Marx diferencia dos tipos de situaciones, que generan dos tipos de renta, que se agregan a la renta absoluta. La Renta diferencial I, o primer tipo de renta diferencial, es aquella que surge debido a la diferencia existente entre el producto obtenido mediante el empleo de cantidades iguales de capital y de trabajo en la misma cantidad de tierra. (Flichman, 21) Las causas por las que pueden obedecer estas diferencias, independientemente del capital, son la fertilidad de los suelos y la ubicación de las mismas. (Marx p 837).

Marx analiza el tema de la fertilidad, la cual “dependerá en parte del desarrollo químico de la agricultura, en parte de su desarrollo mecánico la medida en que, en tierras por naturaleza igualmente fértiles, sea posible disponer de esa fertilidad natural.” (Marx p 837) Esta precisión es importante, porque se realiza el análisis suponiendo tecnología disponible constante.

Según Flichman, la renta diferencial I se puede formular como “la ganancia extraordinaria que surge por causa de la diferencia de fertilidad entre distintas tierras, simultáneamente explotadas en forma capitalista, estando el valor comercial de los productos agrícolas fijado por el precio de producción de la tierra de peor calidad o menos productiva (Flichman, 27).

El monto de inversión por hectárea no habrá de coincidir necesariamente en las distintas tierras; más bien resulta lógico pensar que, en general, no coincidirá.

Por lo tanto, en la primera forma de renta diferencial se analiza el surgimiento de una ganancia extraordinaria en condiciones en las que se invierten cantidades iguales de capital por unidad de tierra, pero con resultados diferentes. Estos deben atribuirse a una fertilidad diferente de los suelos y/o a una ubicación diferente de los campos con respecto a los mercados y/o los sistemas de comunicación.

En el análisis que realiza Marx sobre la Renta diferencial II o segundo tipo de renta diferencial, discute las que provienen de las “diferencias que afectan a la distribución del capital (y del crédito) entre los arrendatarios.” (Marx p 869 ss.).

Este tema adquiere cada vez mayor importancia, en tanto el capital invertido en bienes de producción producidos por el hombre, por unidad de superficie, es cada vez mayor. El peso del capital y la tecnología unida al mismo, tiene un significado cada vez más importante y relativiza el papel de la tierra. Por ello, la Renta diferencial II derivada de distintas densidades de capital por unidad de superficie hace a un componente de renta diferencial.

Siguiendo los razonamientos de Flichman y el enfoque de Marx, podemos definir el concepto de renta del suelo, diciendo que es una parte de la plusvalía social, de la que se apropian los terratenientes por la existencia de la

propiedad privada de la tierra, medio de producción no producido, limitado y relativamente no reproducible. Esto sucede por encontrarse simultáneamente en producción tierras con diferentes aptitudes productivas; de modo tal, que al obtener los capitales invertidos en las tierras de peor calidad la tasa media (o alternativa) de ganancia, aquellos que se vuelcan sobre las mejores tierras generan ganancias extraordinarias, apropiables por los dueños de la tierra, sean o no ellos mismos los capitalistas.

En definitiva, la renta es la ganancia extraordinaria que se genera por encima de la tasa de ganancia media y que varía según la fertilidad de los suelos, la ubicación geográfica o la densidad de capital aplicado a la producción. Dicha renta tendió, históricamente, a ser apropiada por el dueño de la tierra. Sin embargo, dicha discusión teórica proveniente de las ideas de los economistas clásicos, merece una discusión y reubicación en el contexto actual. Avanzaremos algunas ideas al respecto.

6.3.3. Cambios en el concepto de renta y papel del terrateniente

Flichman, luego de discutir los conceptos de renta dice que: “De las categorías de renta que hemos desarrollado, siguiendo a Marx y efectuando algunas modificaciones, creemos que la renta diferencial I es la que responde en forma más general a una definición de renta, poniendo como supuesto sólo el dominio del modo de producción capitalista y la existencia de un medio de producción no producido, limitado y apropiable (la tierra). Nos referimos a la definición “ampliada” de renta diferencial I, en la que incluimos la posibilidad de disparidades en la intensidad de inversión de capital por unidad de tierra originadas en diferencias de fertilidad. Desaparecen la renta diferencial II y la renta absoluta, tal como la definió Marx.

En nuestra interpretación, la evolución histórica de la agricultura y particularmente de los procesos de apropiacionismo y substitucionismo (Goodman et.al.), que conllevan un papel creciente del capital productivo en la producción agrícola, han operado relativizando el papel de los terratenientes o dueños de la tierra en la apropiación de la renta como ganancia extraordinaria.

En tanto la aplicación del capital es aportado por el empresario productor, esta ganancia extraordinaria será también

distribuida de una manera diferente entre el productor y el dueño de la tierra.

En la actualidad, el capitalista empresario adquirió un poder de determinación de la ganancia creciente frente al terrateniente y seguramente, mayor que aquel que poseían los terratenientes en el siglo XIX. La propiedad rural ha perdido importancia frente al desarrollo tecnológico, al desarrollo de nuevos productos y procesos manufacturados, al valor agregado en forma previa y posterior a los procesos primarios, tales como los conocemos por el apropiacionismo y substitucionismo.

Ello no quiere decir, que la renta de la tierra haya perdido total importancia, sino que ha sido históricamente relativizada, al captarse más valor en otros momentos de la producción. Así, se entiende que a) la fase de elaboración y comercialización controla una cuota mayor del valor final; y b) en la fase primaria o agrícola de producción, la captación de la renta se establece ante otros parámetros tecnológicos de producción y con una intensidad de capital creciente, que le permite al empresario productor disminuir relativamente los pagos de renta y captar una porción de la misma.

Es decir, la renta se distribuye en un nuevo contexto económico y tecnológico.

A nuestro entender, en el actual contexto de desarrollo tecnológico y globalización, la renta absoluta (en su sentido más clásico) ha perdido importancia y seguramente no tiene ningún papel significativo. Tal es así, que la renta cada vez se vincula más a la intensificación del capital productivo (Renta Diferencial II en el sentido clásico) y no a la propiedad de la tierra en sí, como factor de producción central.

La apropiación de la renta se vincula cada vez más a la renta diferencial generada por diferentes aplicaciones de capital por unidad de tierra. Entonces, cada vez más el empresario productor tendrá un papel más activo y una capacidad de negociación mayor en la estimación y fijación de la distribución del sobre valor generado por la tierra (la renta). La figura clásica del terrateniente arrendador tendrá un papel relativizado, a diferencia del razonamiento que se establecía en la base de los economistas clásicos.

El terrateniente mantendrá en sus manos la llave de ingreso, pero la fijación del precio del arrendamiento (estimación de la renta futura) estará determinada en un nuevo contexto de negociación, entre el empresario productor y el terrateniente. Aunque, aún no pueden establecerse conceptos definitivos sobre el tema, ya que se han relevado situaciones donde los terratenientes recuperan su participación en la captación de la renta. (Díaz y Reca p. 225).

Asimismo, ello relativiza cada vez más el papel de las diversas fertilidades del suelo, que si bien existen, tienden a disminuir en su peso relativo frente a la producción agrícola y en la apropiación de una parte de la ganancia extraordinaria.

Ello puede verse vinculado con los enormes costos de los equipos e implementos agrícolas, o mejor dicho en la relación precio de la unidad de superficie de tierra y el costo de cada uno de los implementos. Por ejemplo, el costo de una hectárea y el precio de una cosechadora. El resultado es que los implementos agrícolas cada vez tienen un costo mayor en términos de hectáreas, lo cual relativiza el peso de la tierra en la producción e incrementa el de los equipos y la tecnología. Ello también está asociado a una pérdida de poder de los sectores agrarios tradicionales, en términos de un análisis de clases y grupos en la sociedad moderna. Al menos, tal parece ser el caso de la evolución de la agricultura de los países industriales y también de la agricultura uruguaya y, en general de las clases sociales en el país.

Si bien los arrendamientos han subido notoriamente en Uruguay en la última década y los terratenientes mantienen una importante cuota de poder económico y social y, por tanto cierta capacidad de decisión en la distribución de la renta, los empresarios de la producción tienen una capacidad de determinación muy importante en las condiciones en las que se establecen los arrendamientos. Especialmente en aquellas actividades con un uso más intensivo de capital y asociadas al mercado internacional.

Ello tiene muchas connotaciones actuales y a futuro, entre otras seguramente:

- la pérdida de incidencia social y política de los propietarios de la tierra en calidad de tales,

- la importancia creciente del capital en la producción agrícola, haciéndola a ésta, cada vez más intensificada y densa en la aplicación del capital productivo,
- la transferencia relativa a las formas de apropiación de la renta, de la pura propiedad de la tierra a la intensidad de capital aplicado.

6.3.4. Renta y globalización

Dice Flichman que “la inserción de Argentina en el mercado mundial tuvo como protagonista importantísimo a la clase terrateniente, que se apropió de una gigantesca porción de renta diferencial a escala internacional. Aún en la actualidad, pese al desarrollo del capitalismo industrial, las exportaciones argentinas provienen en su mayor parte de productos agropecuarios de la región pampeana, que gozan de condiciones que siguen siendo relativamente ventajosas a escala mundial.” (Flichman, p 15).

Seguramente, esta apreciación es muy válida para el Uruguay, quien construyó buena parte de su bienestar en la primera parte del siglo XX en base a la renta de la tierra apropiada nacionalmente y constituyendo una de las fuentes más importantes del excedente nacional.

Flichman opina que “resulta lógico suponer que con la ampliación de las relaciones económicas internacionales, la baja relativa de los costos de transporte, la aparición de nuevas técnicas de conservación de alimentos y el avance de la tecnología aplicada a la agricultura, el peso relativo de la renta respecto del capital invertido en la producción agropecuaria ha de disminuir necesariamente, y con ello el poder de la clase terrateniente.” (Flichman p. 30).

En nuestra apreciación, en la dinámica actual de la agricultura uruguaya y mundial, el interés mutuo por la apropiación de la ganancia extraordinaria conduce a una actitud muy expansiva y agresiva de los empresarios arrendatarios, en tanto existe una ganancia extraordinaria tan significativa, que permite compartir dichos excedentes y constituirse en motivo de competencia internacional e intrasectorial.

6.4. Renta de la tierra en los neoclásicos

En la teoría neoclásica o subjetiva, el valor se genera en el mercado mediante la apreciación subjetiva de la satisfac-

ción de las necesidades de las personas. Es la demanda que genera el valor; es decir, la apreciación subjetiva de la satisfacción de necesidades o intereses acumulada en la sociedad lo que genera el valor de los bienes.

En este enfoque “los recursos naturales, y en particular la tierra, constituyen un factor primario de la producción que se diferencia de otros factores en el hecho de que la cantidad disponible de la misma puede considerarse aproximadamente constante. Asimismo, la tierra se diferencia de otros recursos naturales en cuanto a que en el corto plazo es posible obtener de ella un flujo constante de producción sin que se reduzca la cantidad disponible de dicho factor.” (Mochón y Becker, p. 340).

En la teoría neoclásica, la tierra, como factor de producción, es un factor cuya disponibilidad es fija y completamente independiente del precio. En ese sentido, Samuelson indica que: “Al precio por el uso de la tierra o de otros insumos de oferta fija se le llama renta (o renta económica pura). De tal forma que en el concepto neoclásico “los economistas emplean el término ‘renta’ no sólo para la tierra, sino para todo factor cuya oferta sea fija.” (Samuelson, p. 258 ss).

Esta concepción teórica permite comparar la renta de la tierra con la renta de las minas de oro, de jugadores de básquetbol de más de 2 metros de altura y a cualquier otra cosa con oferta fija (Samuelson, p. 259). Con el enfoque subjetivista la renta se convierte en una categoría amplísima, impalpable, porque se confunde con cualquier ganancia diferencial, sobre todo cuando tal ganancia deriva de una causa o factor no multiplicable ni producible a voluntad; por ejemplo, quien tiene una buena voz no puede cederla a otros, un gran pintor no puede ser imitado por ningún otro, y ambos gozarán por lo tanto de una renta. O sea, que “la renta sería el ingreso que recibe cualquier propietario de bienes disponibles o hechos disponibles en cantidades inferiores a la demanda” (Pesenti, p. 171 ss.).

Como los propietarios de tierra tienen la disponibilidad y el control de un bien con una oferta limitada o constante, “el terrateniente recibe una renta, que refleja el valor de la productividad de la tierra.”

En esta concepción teórica, la curva de la oferta de tierra es totalmente inelástica, es decir, vertical, debido a que la

oferta de tierra es fija. En el diseño gráfico usual de la teoría neoclásica, las curvas de demanda y oferta se interceptan en el punto de equilibrio. Este punto se encuentra en el precio competitivo, en el que la demanda total de tierra es exactamente igual a la oferta fija, en cuyo punto el mercado estará en el equilibrio. Véase el Gráfico de Samuelson.

La curva de oferta de tierra es totalmente inelástica, es decir vertical, debido a que la oferta es fija. (Samuelson p. 259). “Como la oferta de tierra es inelástica, la tierra siempre se trabajará por cualquier cosa que pueda ganar. Por lo tanto, el valor de la tierra se deriva enteramente del valor del bien y no viceversa.” (Samuelson, p. 259).

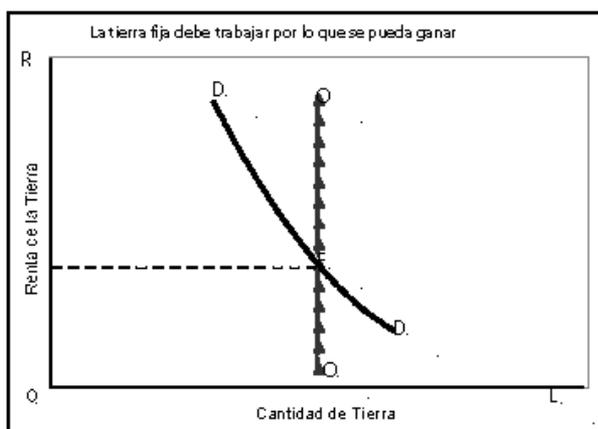


Gráfico 1.- Oferta tierra-Demanda Tierra y Renta.

“La demanda del factor productivo tierra es una demanda derivada de los servicios que ésta ofrece. La curva de demanda de los servicios de la tierra se deriva a partir de la curva del valor del producto marginal de la tierra. La posición de la curva de servicios de la tierra y la forma de esta curva depende de la tecnología empleada por los agricultores, de las cantidades de los demás factores que empleen y de las demandas de sus productos.” (Mochón y Becker p. 340 ss).

Samuelson explica, sobre el supuesto que la tierra sólo se puede usar para el cultivo de maíz, que “si la demanda de maíz aumenta, la curva de demanda de tierra para el cultivo de maíz se desplazará hacia la derecha y hacia arriba, y la renta se incrementará. Este desplazamiento señala un aspecto importante relacionado con la tierra: el precio de la tierra es alto porque el precio del maíz es

alto. Éste es un buen ejemplo de demanda derivada, lo que significa que la demanda del factor se deriva de la demanda del bien producido por el factor.”

El razonamiento neoclásico avanza ante una situación hipotética diciendo que, ante las circunstancias del “estallido de una guerra, aumenta la demanda de productos agrícolas y se eleva el precio de éstos y, en consecuencia, el valor del producto marginal de la tierra. Este hecho hará que se incremente la cantidad demandada de tierra a cada nivel del precio.” (Mochón y Becker, p. 341).

En resumen, la renta en la teoría neoclásica es un concepto que explica la apropiación de una ganancia extraordinaria por la propiedad o existencia de un bien escaso, irreproducible a voluntad y cuya demanda es mayor a la disponibilidad existente en el mercado. El precio o valor de dicho bien, o la ganancia extraordinaria que genera (apropiable por quien es propietario de dicho bien) depende de la demanda por el producto del mismo; o sea, su precio es derivado de la demanda del bien producido. El precio de la tierra es derivado de la demanda de sus productos y los precios de ellos.

6.5. Síntesis del marco teórico

‘Se ha presentado hasta aquí el concepto de renta de la tierra en sus dos expresiones teórico-conceptuales más conocidas. Las mismas, nos ponen de relieve la dependencia de la renta en atención a los factores que la generan, así como aquellos que la incrementan.

Estos elementos conceptuales unidos a nuestras cuatro hipótesis de trabajo (mercado internacional, la dinámica de la economía agraria de los países vecinos, las inversiones y el cambio técnico y las políticas macroeconómicas y sectoriales) constituirán la base de comprensión de los fenómenos que intentamos explicar e interpretar.

En el marco de las hipótesis presentadas y orientados por los conceptos expuestos pasaremos a presentar detenidamente el marco económico nacional y los capítulos referidos a la dinámica de las principales actividades agropecuarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTORI, D. 1979. La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya, 1930-1977. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- CLAEH. 1963. Situación económica y social del Uruguay rural. Montevideo.
- DÍAZ, F. y RECA, A. 2010. Asociaciones Productivas en la agricultura: Una respuesta dinámica a fallas de mercado y al cambio tecnológico. En: RECA, L. LEMA, D. y FLOOD, C. (Ed.) El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos. Buenos Aires, UBA, p. 207-229.
- DURÁN, V. 2009. Evolución reciente y perspectivas de las cadenas agropecuarias. En OPYPA, Anuario 2009.
- FLICHMAN, G. La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino. Siglo XXI, Méjico-España, Argentina. (s/f)
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; y WILKINSON, J.; 1990. Da Lavoura às Biotecnologias. Agricultura e Indústria no Sistema Internacional. Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA, Universidad de la República. 1969. El proceso económico del Uruguay. Montevideo, FCU.
- MARX, K. (1981) El capital, Libro III.- El proceso global de la producción capitalista. Ed. Siglo XXI, Madrid
- MOCHÓN, F. y BEKER, V. 1993. Economía. Principios y Aplicaciones. Mc.Graw Hill-Interamericana de España. Madrid.
- MARTÍNEZ, P. 1982. El excedente financiero agropecuario del Uruguay. CLAEH, Serie Investigaciones, N° 24, Montevideo.
- PESENTI, Lecciones de Economía Política. Universidad Central de Venezuela
- RICARDO, D. 1821. Principios de Economía Política y Tributación. Ed.
- SÁDER NEFFA, N. (2004) Características de la inversión en tierras. En: MGAP, Anuario de OPYPA.
- SAMUELSON, P.; y NORDHAUS, W., 2006. Economía. Mac Graw Hill, Méjico, Bogotá. 18ª Edición.
- SELDON, A. y PENNANCE, F.G. (comp.). 1968. Diccionario de Economía. Oikos, Barcelona, España.
- URUGUAY, MINISTERIO DE GANADERÍA Y AGRICULTURA, OFICINA DE POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA; CIDE; 1967. Estudio Económico y social de la agricultura en el Uruguay. Montevideo.
- VASSALLO, M.(1999) Interpretaciones y Reflexiones sobre la ganadería uruguaya. Una perspectiva de largo plazo. Notas Técnicas N° 47. Montevideo, 1999.

2

CONTEXTO MACROECONÓMICO

Verónica Durán¹

1. INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario uruguayo ha mostrado en los últimos ocho años un sorprendente dinamismo, tanto por su persistencia como por sus características cualitativas. En efecto, una de las peculiaridades más destacables del crecimiento reciente en el agro es su elevado grado de generalización intrasectorial: la mayoría de las cadenas de base agropecuaria se expandieron simultáneamente, a diferencia de otros períodos históricos en que la dinámica se concentró en unos pocos rubros (ver Capítulo I).

Como es conocido, el país atravesó una prolongada recesión entre 1999 y 2002, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo 14,7% medido en pesos constantes. El PIB agropecuario también cayó pronunciadamente: 17,7% entre 1998 y 2001.² En 2002, el cambio favorable en las condiciones externas y en la política cambiaria, entre otros factores, permitieron que el agro se transformara en uno de los primeros motores que impulsó la salida de la recesión. Entre 2003 y 2006 el sector se expandió 26,4%, lo que representa una tasa acumulativa anual de 6%. Ello contribuyó a la recuperación de otros sectores de actividad, como el transporte, almacenamiento y

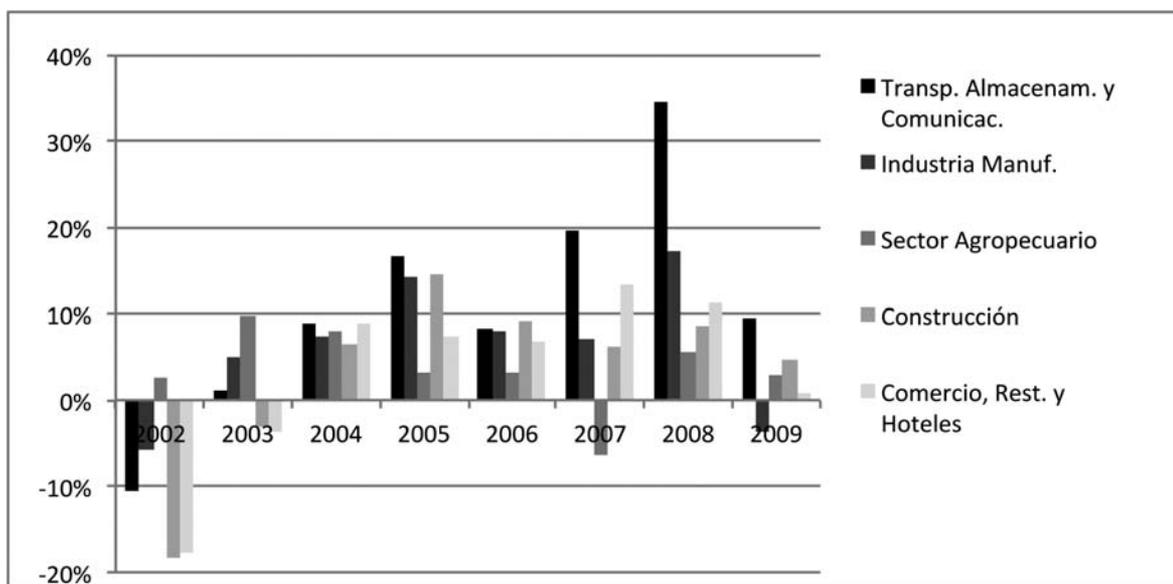
comunicaciones y la industria manufacturera, los que recibieron también otros factores de dinamismo de modo que lograron un desempeño todavía más destacable en ese período (crecieron a un ritmo de 8,7% y 8,5% acumulativo anual respectivamente) (Gráfica 1). Si bien por razones climáticas en 2007 el agro sufrió una retracción, en 2008 y 2009 retomó su dinamismo, pese al deterioro de los mercados internacionales y a que el clima continuó afectando negativamente a diversos rubros.

El subsector agrícola fue el que más se expandió, seguido de las actividades silvícolas; por el contrario, el subsector pecuario registró un modesto crecimiento en promedio en los últimos ocho años. Según datos del Banco Central del Uruguay (BCU), entre 2002 y 2009 el Valor Agregado Bruto (VAB) agrícola creció a una tasa acumulativa anual de 8% en valores constantes, al tiempo que el silvícola lo hizo a un ritmo de 5,3% y el subsector pecuario creció 1,4% acumulativo anual en dicho período.

Como se explicó en el Capítulo I, este trabajo busca indagar en los factores que explican estos cambios recientes en el agro uruguayo, que se han plasmado en el mayor ciclo de expansión sectorial en la historia del país.

¹ Economista, Técnico del MGAP-OPYPA.

² El BCU realizó a principios de 2009 una revisión integral de las Cuentas Nacionales, introduciendo nuevas fuentes de información y adoptando las nuevas recomendaciones internacionales de compilación para el análisis macroeconómico. Entre los principales cambios, se actualizó el año base de los cálculos (que era 1983 y ahora es 2005) y la producción pasó a valorarse a los precios básicos recibidos por los productores (no incluyen ya los márgenes de comercialización y transporte ni los impuestos netos de subvenciones). Por ese motivo, los datos referentes al PIB de la economía nacional y el de los diversos subsectores se modificaron respecto a los anteriores.



Gráfica 1. PIB por sector de actividad (variación anual a precios constantes de 2005, en %) Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

Por ser Uruguay una economía pequeña (tomadora de precios en la mayoría de los mercados) y apreciablemente abierta al resto del mundo, la evolución de la economía internacional y la dinámica de los países vecinos –particularmente de Argentina y Brasil– resultan de fundamental importancia para explicar los vaivenes del desarrollo económico interno, conjuntamente con las políticas macroeconómicas y sectoriales internas. Ello se aplica especialmente al desempeño del sector agropecuario, uno de los más expuestos al contexto externo.

La principal característica de la pauta exportadora uruguaya es el predominio de la producción agropecuaria y agroindustrial: las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales representan alrededor de 70% del valor total de las exportaciones de bienes del país (Cuadro 1).

Durante los años 90 los países vecinos integrantes del Mercosur fueron los principales destinos de las exportaciones uruguayas (acumularon 55% de las exportaciones totales en 1998, a partir de cuando comenzaron a descender), con una especial participación de las exportaciones hacia la economía brasileña. Desde comienzos de los años 2000 los mercados de exportación se diversificaron notablemente, lo que se plasmó en una

fuerte orientación extra regional (Gráfica 2). Así, en 2004 y 2005 Estados Unidos fue el principal socio comercial del Uruguay (más de 20% del total de exportaciones de esos años), desplazando a Brasil, y el NAFTA superó al Mercosur como mercado de destino para los productos uruguayos. También la Unión Europea se constituyó en un mercado relevante para las exportaciones uruguayas, mientras que otros países del resto del mundo son importantes compradores de alimentos y materias primas nacionales. Durante la década que se analiza surgieron dos novedosos “destinos” de las exportaciones uruguayas: las Zonas Francas, en particular la de Nueva Palmira y la de Fray Bentos. Desde allí parten productos agropecuarios y agroindustriales (fundamentalmente soja, trigo, maíz y cítricos desde la primera y celulosa desde la segunda) hacia mercados como China, Finlandia, Países Bajos y Brasil.

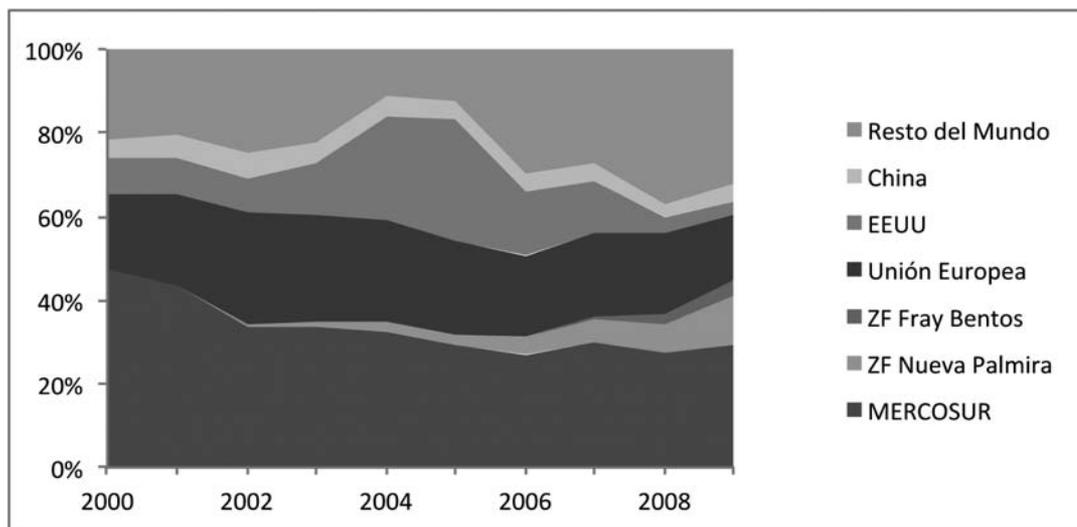
Así, la evolución de las diversas economías del mundo en lo que hace a su capacidad de demanda de exportaciones y las paridades cambiarias resultan variables de notable importancia para el análisis de los factores que impulsan el desarrollo agropecuario en el Uruguay.

Por otra parte, la expansión agropecuaria reciente estuvo caracterizada por importantes cambios estructurales en el

Cuadro 1. Exportaciones de base agropecuaria (en millones de dólares y en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(1) Carnes	483	301	337	462	730	900	1.126	1.009	1.480	1.229
Carne vacuna	356	210	252	360	602	740	936	796	1.196	952
Otras carnes y productos cárnicos	126	92	84	102	127	160	190	213	284	276
(2) Lanás	129	147	151	138	127	132	163	198	167	151
(3) Lácteos	130	134	137	145	188	265	276	346	433	373
(4) Pieles, cueros y manufacturas	264	277	252	268	280	283	342	340	289	189
(5) Cebada y malta	44	51	50	54	78	76	84	112	177	173
(6) Oleaginosos	0	5	41	88	124	135	150	216	355	459
Girasol	0	4	30	52	33	34	12	6	28	3
Soja	0	2	10	36	90	101	138	209	327	456
(7) Trigo y harina de trigo	6	5	2	2	4	14	21	27	152	273
(8) Arroz	165	169	141	187	180	201	218	280	443	461
(9) Cítricos	32	51	33	48	56	64	61	74	77	71
(10) Madera, papel y manufacturas	111	107	98	117	158	197	247	300	487	401
Cadena papelera	61	57	46	44	51	54	56	52	65	67
Madera y manufacturas	49	50	53	72	107	143	191	248	422	334
(11) Otros agroindustriales	15	19	21	33	39	23	30	45	49	26
Subtotal agroindustriales	1.379	1.266	1.263	1.544	1.964	2.288	2.719	2.947	4.110	3.807
Exportaciones totales de bienes	2.299	2.058	1.861	2.206	2.931	3.417	3.986	4.514	5.942	5.386
Participación agroindustria / total exportaciones	60,0%	61,5%	67,9%	70,0%	67,0%	67,0%	68,2%	65,3%	69,2%	70,7%

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.



Gráfica 2. Principales destinos de las exportaciones uruguayas (participación anual a precios corrientes, en %)

Fuente: Elaborado en base a datos de Uruguay XXI y la Dirección Nacional de Aduanas.

sector, entre los que destacan una notable afluencia de inversiones por parte de agentes nacionales y extranjeros. Ello determinó, a su vez, la aparición de nuevos tipos de empresarios y nuevas formas de organización de la producción, diferentes al productor nacional tradicional, y la aplicación de nuevas tecnologías para la producción agropecuaria y para la gestión empresarial. Todo ello habría contribuido a desarrollar las bases para el crecimiento actual y futuro del sector, permitiendo que el crecimiento continuara, incluso pese a las condiciones extremadamente desfavorables que se registraron en 2009.

A efectos de sistematizar el presente análisis se identificaron tres etapas que abarcan los once años que transcurrieron entre 1999 y 2009: una primera larga fase recesiva (1999-2002), a la que siguió una etapa de rápida e intensa expansión (2003-2007) y por último la reciente crisis financiera y económica mundial (2008-2010), que tuvo mínimos impactos en la economía nacional y en el sector agropecuario. Siguiendo las hipótesis orientadoras de este trabajo, el análisis de cada etapa incluye una descripción e interpretación de los factores provenientes del mercado internacional y de los países vecinos, así como las principales políticas macroeconómicas y sectoriales y la evolución de otras variables del contexto macroeconómico que contribuyen a explicar el dinamismo y las características del presente ciclo expansivo agropecuario.

2. LA LARGA FASE RECESIVA (1999-2002)

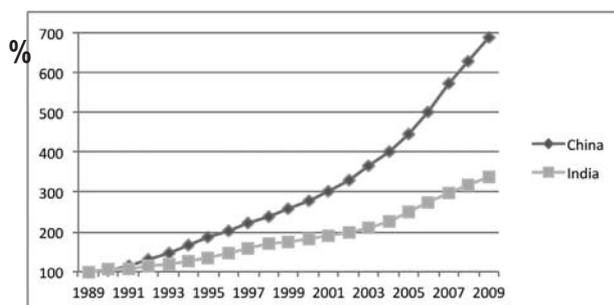
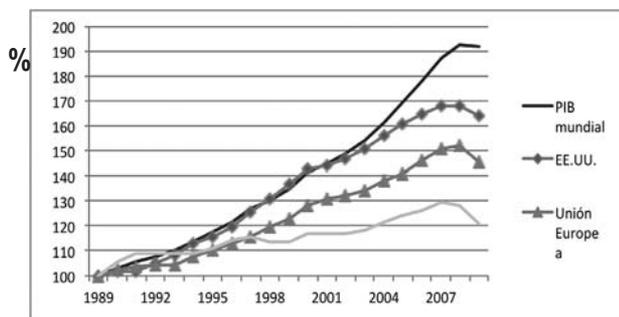
Además de una combinación de debilidades internas, la economía uruguaya padeció de condiciones externas sumamente desfavorables entre 1999 y 2002. En efecto, mientras el mundo se desaceleró hasta caer en una recesión en 2001, la región representó un conjunto de influencias negativas. Como resultado, Uruguay atravesó una larga fase recesiva que se inició a fines de 1998 y tuvo su punto culminante en 2002, cuando se produjo una crisis del sistema financiero y una devaluación del peso uruguayo, todo lo que resultó en una fuerte caída del PIB ese año (7,7%).

2.1. El contexto externo (1999-2002)

Luego de casi una década de crecimiento económico, el mundo se desaceleró a fines de los años noventa y sufrió una recesión en 2001. Durante casi todos los años noventa Estados Unidos y el mundo entero habían atravesado una prolongada bonanza económica, que se caracterizó además por una fuerte expansión financiera a través de los llamados inversores institucionales (Fondos de Inversión, Fondos de Pensiones, Fondos de Cobertura de Riesgo, etc.). Las tasas de interés se mantuvieron en niveles reducidos y se registró un fuerte incremento de la liquidez internacional, todo lo que se plasmó en una continua afluencia de capitales hacia los llamados mercados emergentes.

Sin embargo, durante ese lapso se verificaron varios episodios de crisis financieras con repercusiones diversas en los mercados: en 1994 se produjo una crisis en el mercado financiero mexicano que golpeó duramente a nuestra región, en particular a Argentina; en 1997 se desencadenó una crisis financiera en el sudeste asiático que, a través del pánico de los inversores institucionales, se contagió al mercado ruso, que en 1998 también cayó en una fuerte crisis financiera que le impidió el cumplimiento de sus obligaciones externas (*default* de la deuda). Luego, los efectos se trasladaron rápidamente a América Latina, afectando fuertemente a las economías brasileña y argentina. En Brasil, uno de los principales mercados para algunos rubros agroindustriales uruguayos, la inestabilidad internacional determinó un notable incremento de la desconfianza monetaria durante 1998, de modo que el gobierno brasileño devaluó drásticamente su moneda, el Real, a principios de 1999. Así, la economía argentina sufrió una crisis de competitividad y una crisis de expectativas, ya que los agentes internos no confiaban en que el régimen de convertibilidad cambiaria pudiera sostenerse luego de la devaluación brasileña, y entró en una prolongada recesión (Cuadro 2).

El deterioro de las condiciones internacionales a fines de la década de los noventa determinó a partir del año 2000 una caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación de Uruguay, al tiempo que las tasas de interés internacionales se incrementaban.



Gráficas 3a y 3b. Evolución del PIB mundial y de países seleccionados (variación real anual, en %) Fuente: Elaborado en base a datos del FMI (World Economic Outlook Database)

Cuadro 2. Argentina y Brasil: PIB y devaluación 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Argentina				
PIB (1)	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9
Devaluación del Peso Arg. (2)	0,0	0,0	0,0	214,0
Brasil				
PIB (1)	0,8	4,4	1,3	1,9
Devaluación del Real (2)	52,3	6,5	20,3	53,50

(1) Variación real anual, en %.

(2) Devaluación medida diciembre a diciembre, en %.

Fuente: Economía argentina: MECON e INDEC. Economía brasileña: IPEA y BCB.

En 2001 los mercados financieros del mundo continuaron con problemas, que se plasmaron en caídas en las princi-

pales bolsas de valores. El aumento de la incertidumbre determinó una huida de los flujos financieros desde los mercados emergentes hacia los países desarrollados. Así comenzó un proceso recesivo a nivel mundial que involucró, por primera vez en diez años, a Estados Unidos, que había sido el motor impulsor de la economía mundial en el período previo. Las economías europeas también entraron en recesión. Por su parte, Japón enfrentaba desde hacía años un estancamiento económico con escaso margen de maniobra. Los principales países del mundo aplicaron políticas fiscales contra cíclicas³ y políticas monetarias expansivas⁴, con una disminución de las tasas de interés hasta niveles mínimos en cuarenta años. De este modo, se retrajo la demanda de los principales mercados de destino de la producción nacional de carne vacuna, a lo que se agregaron dos episodios de fiebre aftosa que impidieron las exportaciones de productos cárnicos durante varios meses. Todo ello resultó en una caída de más de 40% del valor de las exportaciones de carne vacuna en 2001 respecto al año anterior.

³ La política fiscal contra cíclica en un contexto de crisis implica que el gobierno aumente el gasto público de modo que compense parcialmente la caída de la demanda del sector privado, afectada por la recesión. De este modo se evita una mayor caída del gasto agregado de la economía, aunque se produce un aumento del déficit fiscal. Para lograr implementar estas políticas el gobierno debería tener ahorros disponibles o disponibilidad de créditos. Las políticas fiscales contra cíclicas pueden basarse en los llamados "estabilizadores automáticos" (aumento de transferencias como los seguros de desempleo y reducción de ingresos fiscales) o en medidas discrecionales (acciones que aumentan los gastos o reducen impuestos).

⁴ La política monetaria expansiva consiste en aumentar la cantidad de dinero con el objetivo de reactivar la economía a través del aumento de la inversión y el consumo. Así se puede lograr incrementar la producción, el empleo y también los precios. Los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la política monetaria expansiva son: una reducción de las tasas de interés (lo que hace más atractivos los préstamos), una reducción de los encajes bancarios (para que los bancos puedan prestar más dinero en base a las mismas reservas) y la compra en el mercado abierto de títulos de deuda pública (el Banco Central retira del mercado letras, bonos y obligaciones inyectando dinero en el mercado).

Los países latinoamericanos enfrentaron la recesión mundial con gran vulnerabilidad, debido a sus propios desequilibrios macroeconómicos internos y a los estrechos vínculos con la economía estadounidense. Argentina y Brasil entraron en franca crisis, con serios problemas de endeudamiento externo. El desplome de los precios de las materias primas y los alimentos y el incremento del precio del petróleo representaron un sensible deterioro de los términos de intercambio para varios países latinoamericanos, generando problemas en el sector externo, lo que, unido a la inestabilidad monetaria determinó en varios casos una aceleración de la inflación y de la depreciación monetaria.

La crisis argentina, iniciada a fines de 1998, se agravó paulatinamente hasta que en 2001 se quebró el régimen monetario-cambiario, con una fuerte devaluación del peso argentino, y en 2002 se produjo una aguda crisis bancaria. El contexto externo fuertemente negativo unido a las dificultades fiscales en ese país determinaron a fines de 2001 una corrida sobre el sistema financiero que el gobierno intentó detener restringiendo el retiro de fondos de los bancos (“corralito bancario”) e imponiendo un control de cambios. Se produjo una notable crisis política que incluyó la renuncia del Presidente argentino Fernando de la Rúa y de sus tres sucesores. A fines de ese año Argentina declaró el *default* de su deuda pública.

La crisis de la economía argentina continuó profundizándose en 2002 y el nuevo Presidente, Eduardo Duhalde, decretó una devaluación de la moneda y un conjunto de alteraciones a los contratos privados (fundamentalmente una reprogramación de los depósitos en los bancos, la pesificación de los créditos bancarios y negoció los contratos de los servicios públicos cuyas tarifas estaban en dólares).

Si bien los efectos de la crisis mundial continuaron durante 2002, particularmente en Uruguay, que cayó en una profunda crisis, a nivel mundial se inició lentamente una recuperación económica. Estados Unidos, Europa y Japón permanecieron prácticamente estancados en 2002, lo que determinó un escaso dinamismo de la demanda mundial. Pese a ello, luego de la fuerte caída que habían registrado en los dos años previos, los precios internacionales de las materias primas y los alimentos comenzaron a recuperarse, debido fundamentalmente a restricciones de oferta por problemas climáticos en diversos lugares del mundo.

2.2. Las políticas macroeconómicas y sectoriales en Uruguay (1999-2002)

Luego de que el gobierno uruguayo aplicara durante una década una política anti inflacionaria basada en un “ancla cambiaria”⁵, los problemas de competitividad de las empresas uruguayas se vieron agravados por la devaluación brasileña en 1999, todo lo que representó un conjunto de debilidades que se unieron a las dificultades externas relacionadas con la recesión mundial y regional.

La política de estabilización de precios que se aplicó en Uruguay durante la década de los noventa se basaba fundamentalmente en el compromiso de mantener el valor nominal del dólar dentro de ciertos márgenes preanunciados (bandas de flotación). Así, los precios de los bienes transables (exportables o importables) fueron convergiendo a la trayectoria del tipo de cambio, mientras que buena parte de los no transables (fundamentalmente los salarios) tendieron a encarecerse, lo que impactó negativamente sobre los costos en dólares de las empresas. En ese con-

⁵ *En economías pequeñas y abiertas al exterior, como la uruguaya, la evolución de la inflación se explica por el comportamiento de los precios de los bienes y servicios comercializables con el exterior (transables) como el de los no transables (fundamentalmente servicios y algunos bienes). De modo que, en algunos contextos, el tipo de cambio y los precios internacionales son variables fundamentales. Una forma de reducir la inflación es que el Banco Central aplique un “ancla cambiaria”, es decir, establezca un tipo de cambio fijo mediante el compromiso de comprar o vender la moneda extranjera (en general dólares americanos) a una tasa de cambio establecido (puede ser un único valor fijo, una “tablita” de valores preanunciados o un rango o banda de flotación, entre otros). Importa destacar que los sistemas de tipo de cambio fijo acarrear un conjunto de desventajas y riesgos, por lo que han sido crecientemente abandonados por la mayoría de los países del mundo (Aboal et. al.). (2002)*

texto las empresas uruguayas debieron enfrentar durante los años noventa un significativo aumento de las tarifas de los servicios públicos medidas en dólares.

Adicionalmente, el gasto agregado del sector público aumentó durante la década de los noventa, lo que se acompañó de un incremento de la presión tributaria, al tiempo que la política comercial se orientó hacia la apertura de la economía, eliminando trabas al comercio de bienes.

Pese a los incrementos de la productividad en varias ramas industriales, el aumento de los costos de producción y la mayor apertura de la economía determinaron que buena parte de la industria manufacturera sufriera una prolongada recesión, que perduró hasta mediados de los noventa. Más adelante, la devaluación de la moneda brasileña agravó los problemas de competitividad y se produjo una nueva caída de la actividad industrial.⁶

A partir del año 2000 el gobierno comenzó a adoptar medidas para paliar la pérdida de competitividad y rentabilidad de varios sectores, entre ellos el agropecuario, y estimular la actividad económica. Ese año se aprobó una ley de urgente consideración que incluyó por un año la eliminación del aporte patronal a la seguridad social del sector agropecuario y una reducción de 25% de la Contribución Inmobiliaria Rural. Adicionalmente se excluyó al patrimonio rural para el cálculo del impuesto al patrimonio. Se redujo el precio del gasoil y de la energía eléctrica para consumidores medianos y se redujeron a cero los aranceles para la importación de bienes de capital. En 2001 la ley de Presupuesto Nacional eliminó definitivamente los aportes patronales al BPS del sector agropecuario, la industria y el transporte y redujo en 18% la Contribución Inmobiliaria Rural, a la vez que estableció exoneraciones adicionales de este impuesto para los pequeños productores.

Por su parte, la situación de sobre endeudamiento del sector agropecuario se volvió progresivamente insostenible y el gobierno impulsó sucesivas refinanciaciones de las deudas con el BROU. A fines del año 2000 la deuda del sector agropecuario con el BROU ascendía a 1.100 millones de dólares, lo que representó 42% del PIB agropecuario de ese año (OPYPA, 2001). En 2001 se habilitó a los deudores agropecuarios del BROU (excepto a los forestales) a refinanciar a veinte años sus deudas, con importantes beneficios.⁷ Esta medida alcanzó a 18.000 deudores (cerca de 90% del total). Posteriormente se establecieron otros mecanismos adicionales: se permitió un canje de deuda con bonos cupón cero o certificados de depósito⁸ (se presentaron 8.900 deudores) y otro reperfilamiento a 10 años de plazo con dos de gracia. Todas las refinanciaciones que se impulsaron desde el gobierno evitaron la vía parlamentaria y se plasmaron en convenios entre el MGAP y el BROU u otro tipo de acuerdos y medidas administrativas.

La persistente devaluación de las monedas de nuestros países vecinos a partir de 1999 determinó que, a mediados de 2001, se permitiera una mayor devaluación del peso uruguayo a través de la ampliación de las bandas de flotación. En 2002, la profundización de la crisis económica interna llevó a que el país perdiera su calificación de *investment grade* y el riesgo país creciera vertiginosamente, todo lo que desembocó en una cuantiosa pérdida de reservas internacionales que impidió sostener el régimen cambiario, pasando a una política de flotación del tipo de cambio con metas de inflación⁹. Como resultado, la moneda nacional registró una notable depreciación, lo que resultó en una aceleración de la inflación y en mayores dificultades para los endeudados en dólares (Cuadro 3).

⁶ Como contracara, la actividad de los servicios turísticos, el comercio y otros sectores destinados al mercado interno o al regional registraron un continuo dinamismo durante esa década.

⁷ Pudieron acceder aquellos deudores agropecuarios con deudas inferiores a 200 mil dólares. Entre las condiciones favorables del refinanciamiento se destaca el amplio período de gracia: 16 meses para los intereses y hasta cuatro años para el capital.

⁸ El valor de mercado de los certificados de depósito y los bonos era cercano a 50% de su valor nominal, aunque fueron tomados por el BROU al 100%.

⁹ El régimen de metas de inflación o en inglés *Inflation Targeting* consiste en que el Banco Central proyecta y publica una tasa de inflación objetivo o "target" e intenta dirigir la inflación real hacia la meta propuesta mediante el uso de los instrumentos que tenga a su disposición y considere convenientes (política cambiaria, variaciones del tipo de interés y otros instrumentos monetarios). Normalmente implica que el régimen cambiario sea de flotación, aunque pueden existir diversos tipos de intervenciones. (Ver Aboal et. al., 2002).

Cuadro 3. Devaluación e inflación minorista 1999-2002 (diciembre a diciembre, en %)

	1999	2000	2001	2002
Devaluación respecto al dólar	7,6	7,3	12,9	93,7
Inflación (IPC)	4,2	5,1	3,6	25,9

Fuente: En base a datos del BCU e INE.

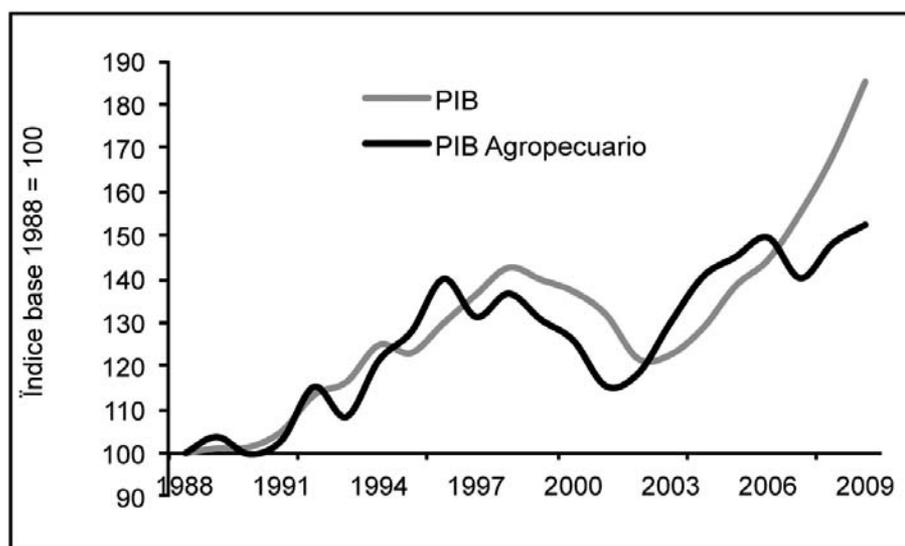
A raíz del contagio de la crisis argentina y en el contexto del abandono de la política cambiaria, en 2002 se produjo una crisis financiera. La estrategia del gobierno para gestionar la crisis bancaria incluyó una reprogramación de los depósitos a plazo fijo en los bancos estatales y el cese del apoyo oficial a las instituciones financieras privadas en dificultades, cuya actividad se suspendería y serían liquidados aquellos bancos con problemas de liquidez que no contaran con una recapitalización y el respaldo de sus accionistas.

La profundización de la crisis económica interna resultó en un mayor déficit fiscal en 2002, en parte debido al aumento del endeudamiento público y de la cuenta de intereses. Así, se llevó a cabo un fuerte ajuste fiscal que incluyó un incremento de los impuestos y una reducción de los gastos corrientes e inversiones públicas.

2.3. Desempeño de la economía uruguaya (1999-2002)

Las negativas influencias provenientes del contexto internacional y regional que sufrió Uruguay desde 1997 se manifestaron en un progresivo deterioro comercial y de la actividad económica interna. La devaluación brasileña y la caída de la actividad en Argentina afectaron seriamente la demanda regional por importaciones uruguayas en 1999, lo que, unido a las desfavorables expectativas y a las debilidades internas, desencadenó una prolongada recesión en nuestro país, que comenzó a fines de 1998 y se extendió hasta fines de 2002 (Gráfica 4).

La situación desfavorable en ese lapso incluyó también diversos problemas climáticos que representaron adicionales shocks negativos: en la primavera/verano de 1999/2000 se verificó una sequía, que agravó los problemas del sector agropecuario derivados de la devaluación brasileña y de la caída de los precios internacionales. Además, a fines del año 2000 apareció un foco de aftosa en el departamento de Artigas y en 2001 se produjo una epidemia que afectó a todo el litoral oeste del país. Como consecuencia, se redujeron pronunciadamente las exportaciones cárnicas en 2001.



Gráfica 4. Evolución del PIB agropecuario y total (a precios constantes de 2005, índice base 1988=100)

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

Por su parte, la política de reducción del gasto y la inversión pública profundizó la caída de la actividad económica general y del empleo. La tasa de desempleo se incrementó notablemente cada año, llegando a 17% en 2002, al tiempo que los salarios reales y los ingresos de los hogares se deterioraban (Cuadro 4). Todo ello determinó que la demanda interna también se retrajera apreciablemente en ese lapso.

El agravamiento de la crisis argentina en 2002 se plasmó en un persistente retiro de depósitos bancarios en la plaza financiera uruguaya, erosionando la liquidez de los bancos uruguayos y la posición de reservas internacionales del Banco Central (BCU). La corrida bancaria se extendió a los depositantes residentes y afectó también a los bancos públicos. Como se adelantó, el gobierno abandonó la política cambiaria y se produjo una sustantiva devaluación del peso uruguayo, lo que aceleró la corrida bancaria y la pérdida de reservas. Finalmente, el gobierno dispuso un feriado bancario, concluido el cual se reprogramaron los depósitos bancarios y se tomaron medidas para la gestión de la crisis financiera. Todo ello alimentó un agravamiento de la crisis, que se reflejó en una notable caída del PIB, similar a la registrada en 1982, cuando se produjo el quiebre de la “tablita” cambiaria.

Cuadro 4. Tasa de desempleo y salario real 1999-2002 (en %)

	1999	2000	2001	2002
Desempleo (país urbano, prom. anual)	11,3	13,6	15,4	17,0
Salario real (var. prom. anual)	1,6	-1,3	-0,3	-10,7

Fuente: En base a datos del INE.

El único sector cuya actividad no cayó ese año fue el agropecuario. Sin embargo, las actividades destinadas al mercado interno como la construcción y el comercio, restaurantes y hoteles se redujeron drásticamente (Gráfica 1).

3. UNA RÁPIDA E INTENSA EXPANSIÓN (2003-2007)

La economía mundial comenzó a acelerarse a fines de 2003 liderada por Estados Unidos, que registró un crecimiento sorprendente ese año, y la economía china, que continuó expandiéndose aceleradamente. Así se inauguró un prolongado período de crecimiento de la inversión y el crédito en los mayores países industrializados del mundo. Este ciclo expansivo mundial, que duró seis años, fue uno de los más prolongados de las últimas décadas. En ese lapso los precios internacionales de los productos básicos crecieron fuerte y persistentemente. Los mercados emergentes recibieron una importante afluencia de capitales, debido a una plétora de recursos financieros a nivel internacional. También la región vivió una etapa sumamente favorable, por lo que Uruguay recibió influencias positivas de todo el contexto externo.

Uruguay y en particular el sector agropecuario registraron una fuerte expansión entre 2003 y 2006, lo que continuó en 2008 y 2009. El aumento de los precios de los granos, carnes y lácteos y de la productividad y rentabilidad determinaron incrementos notables en el precio de la tierra, mientras que algunos costos como los derivados del petróleo (combustibles y fertilizantes) también crecieron fuertemente. De modo que se produjeron cambios en los precios relativos entre sectores y dentro de los mismos. Todo esto modificó las rentabilidades relativas y las expectativas de rentabilidad futura en el sistema agroindustrial. Las nuevas oportunidades de negocios atrajeron inversiones tanto nacionales como, crecientemente, extranjeras. Ello derivó en un proceso de concentración y extranjerización de las empresas agropecuarias y trajo consigo nuevas modalidades de gestión. Por otra parte, la escasa presencia del crédito bancario, resultado de la reciente crisis financiera que sufrió el país en la etapa anterior, impulsó nuevas formas de financiamiento e inversión.

3.1. El contexto externo (2003-2007)

A ritmo lento la economía mundial comenzó a recuperarse en el transcurso de 2003. Pese a que los países europeos crecieron poco ese año, el dinamismo de la economía esta-

dounidense y la china arrastraron a la economía mundial por una senda de mayor dinamismo (Gráficas 3a y 3b). En 2004 el crecimiento mundial se aceleró. Las economías asiáticas y la de EEUU lideraron el crecimiento mundial, aunque en China se tomaron medidas para evitar el “sobrecalentamiento” de dicha economía. De modo que la expansión mundial se consolidó y en 2006 se había expandido geográficamente a la mayor parte de los países y regiones.

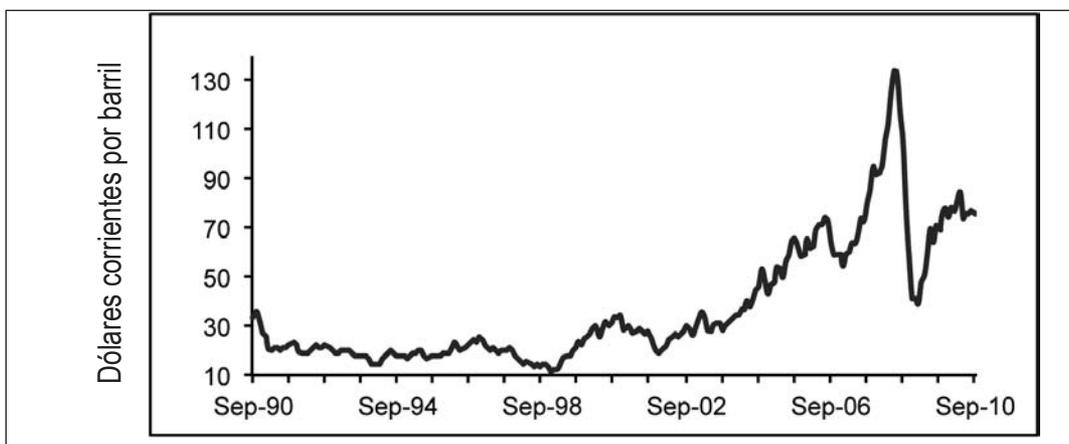
El dinamismo del consumo, la actividad y el comercio mundiales impulsó el crecimiento de los precios internacionales de las materias primas y alimentos durante todo el período, que llegaron a niveles históricamente elevados. Como contracara, en 2004 las acciones bélicas en Irak impulsaron el precio del petróleo francamente al alza, proceso que continuó en 2005 debido a los huracanes Katrina y Rita en el Golfo de México y en 2006 y 2007 por la mayor demanda mundial y las medidas de la OPEP para controlar la oferta (Gráfica 5). Esto último representó para las empresas agropecuarias uruguayas un incremento de los costos de los insumos derivados del petróleo, que atemperó el incremento de los márgenes operativos derivado de los mayores ingresos en dólares por los elevados niveles de precios.

Las tasas de interés internacionales disminuyeron en 2003, lo que provocó un flujo de capitales hacia América Latina y un fortalecimiento de los mercados bursátiles.

En particular, la tasa de interés de los Fondos Federales de Estados Unidos llegó hasta su nivel más bajo desde 1958. Esta tendencia se revirtió a partir de 2004, cuando la Reserva Federal (Fed) de Estados Unidos inició una paulatina suba de las tasas de referencia, lo que persistió en los siguientes años.

En 2003 y 2004 el dólar se depreció notablemente respecto al euro, lo que constituyó un elemento favorable para Uruguay y los países del “área dólar”. El impacto beneficioso de esta evolución se debe no sólo a la mejora de la competitividad de Uruguay en los mercados europeos, sino también al incremento de los precios internacionales de los alimentos y materias primas expresados en la moneda estadounidense y a la disminución del valor real de las deudas en dólares del sector privado y del Estado. No obstante ello se revirtió a partir de 2005, cuando el dólar comenzó a apreciarse frente al euro y el yen.

La disminución de las tasas de interés internacionales contribuyó a que los inversores y especuladores financieros a nivel mundial incrementaran notablemente su demanda de instrumentos basados en *commodities* (derivados), interconectando al máximo los mercados financieros con los de materias primas. Esta fue una característica determinante de la evolución de los precios internacionales de las materias primas y alimentos en este período.



Gráfica 5. Evolución del precio del petróleo West Texas Intermediate (en dólares corrientes por barril)
Fuente: Elaborado en base a datos de la Energy Information Administration (EIA).

El contexto regional también se tornó favorable entre 2003 y 2007 (Cuadro 7). Las expectativas mejoraron y se logró una estabilidad financiera en ambos países. La actividad económica argentina comenzó su recuperación en 2003, la que se aceleró en 2004 gracias a un notable impulso inversor. En los tres años siguientes la expansión de la actividad en Argentina fue notable, fundamentalmente debido a la expansión de la demanda interna. Si bien en 2003 la economía brasileña permaneció prácticamente estancada, en 2004 se aceleró. Las exportaciones fueron el factor de mayor dinamismo, aunque también aumentaron el consumo de los hogares y las inversiones. Sin embargo, las presiones inflacionarias determinaron una política monetaria contractiva en Brasil, a través del aumento de la tasa de interés Selic de referencia.

Cuadro 7. Argentina y Brasil: PIB y tipo de cambio real bilateral de Uruguay 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina					
PIB (1)	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7
TCR (2)	26,8	-2,7	-10,3	-2,6	-3,2
Brasil					
PIB (1)	1,1	5,7	2,9	4,0	5,7
TCR (3)	22,9	3,5	3,7	6,0	4,1

(1) Variación real anual, en %.

(2) Tipo de cambio efectivo real, variación promedio anual, en %.

Fuente: MECON, IPEA y BCU.

La deteriorada competitividad de Uruguay con ambos países de la región mejoró en 2003, aunque, pese a las crecientes presiones inflacionarias, a partir de 2004 Argentina implementó una política de fortalecimiento del tipo de cambio real que volvió a disminuir la competitividad en ese mercado.

En 2006, el crecimiento acelerado de los precios determinó que el gobierno argentino dispusiera medidas para controlarlos: acuerdos sectoriales, congelamiento de tarifas públicas, restricciones a las exportaciones, etc. Entre estas últimas, destaca la prohibición transitoria de las exportaciones de carne vacuna, lo que resultó en un

impacto favorable para las empresas uruguayas del sector (Capítulo 3). No obstante, en paralelo el gobierno argentino llevó a cabo continuas intervenciones en el mercado de cambios para elevar la cotización del dólar. Por el contrario, en Brasil la inflación se mantuvo bajo control gracias a una política monetaria contractiva, lo que resultó en una apreciación del Real respecto al dólar que permitió que Uruguay ganara competitividad durante todo el período. Por razones sanitarias, Brasil suspendió transitoriamente sus exportaciones de carne vacuna al mercado de la Unión Europea, lo que representó una oportunidad extraordinaria de negocios para la producción nacional.

El dinamismo de los dos países vecinos generó derrames positivos para la actividad económica nacional, con énfasis en la producción agropecuaria. Los inversores regionales buscaron ampliar las oportunidades de negocios fuera de sus fronteras: desde Argentina llegó una multiplicidad de empresas dedicadas a la agricultura de granos, mientras que las inversiones directas de origen brasileño se concentraron en la cadena cárnica, fundamentalmente en la fase industrial (aunque también en compra de tierras para uso agrícola-ganadero).

Si bien el contexto externo continuó siendo predominantemente positivo para Uruguay, en 2007 comenzaron a verificarse signos de agotamiento del ciclo expansivo mundial. En Estados Unidos se desató una crisis inmobiliaria y se registró una fuerte desaceleración económica, resultado de la disminución de la inversión en construcción residencial y de la retracción del consumo interno. Por su parte, las tasas de crecimiento de las economías europeas y de Japón se moderaron. No obstante, el dinamismo de China, India y Rusia permitió que la economía mundial siguiera creciendo fuertemente ese año, al tiempo que los precios internacionales del petróleo y los demás productos básicos –incluidos las materias primas y alimentos– continuaron creciendo (en parte como resultado de la especulación financiera a nivel internacional), lo que presionó al alza la inflación mundial.

Los mercados financieros mundiales sufrieron reiteradas turbulencias desde principios de 2007, pese a la intervención de los gobiernos. La fuerte interrelación entre el mercado inmobiliario estadounidense y los demás mer-

cados financieros del mundo constituyó una debilidad del sistema financiero mundial en esta coyuntura y determinó que en febrero de 2007 se produjera una abrupta caída de la Bolsa de Shanghai, mientras que en julio y agosto se registraron varias disminuciones en la Bolsa de Valores de Nueva York. Los Bancos Centrales de los países desarrollados intervinieron para evitar una generalización y profundización de la crisis, aunque sólo lograron postergarla por un año más.

3.2. Las políticas macroeconómicas y sectoriales en Uruguay (2003-2007)

Luego de casi cinco años de recesión y en una situación financiera comprometida, en 2003 el gobierno renegoció con los tenedores de títulos públicos un canje que postergó los vencimientos de amortizaciones y permitió evitar el *default* de la deuda. Esto tuvo efectos positivos sobre el sistema financiero uruguayo en su conjunto: disminuyó sustancialmente la prima de riesgo país, mejoró la confianza en el BROU y en los bancos privados, disminuyeron las expectativas de devaluación e inflación y se redujeron marcadamente las tasas de interés. Por otra parte, el gobierno procuró estimular la recuperación del crédito bancario al sector privado, a través de la reducción de los encajes y de las tasas de interés en moneda nacional del BROU.

La problemática del endeudamiento agropecuario con el BROU fue afrontado con sucesivas medidas administra-

tivas y acuerdos, evitando una solución legal pese a la insistencia de las gremiales agropecuarias.

En 2003 se estableció un nuevo mecanismo que permitía refinanciar las deudas a diez años de plazo, con una serie de beneficios. Adicionalmente, cancelaron sus deudas numerosos productores lecheros, que recibieron los fondos aportados por el Fondo para el Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) (Vidal, 2003).¹⁰ Ello contribuyó a que ese año aproximadamente 1.300 deudores agropecuarios del BROU amortizaron sus obligaciones a través de bonos de deuda pública, tal como se había dispuesto en 2002. También los productores arroceros endeudados tuvieron acceso a mecanismos para cancelar su endeudamiento. A semejanza del FFAL, otra ley aprobada en 2003 creó el Fondo para el Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocera (FFRAA) a través de la fijación de una retención a las exportaciones de arroz (Peyrou y Picerno, 2003).¹¹

A fines de 2004 una ley prorrogó la vigencia del IVA a las frutas, flores y hortalizas y amplió los objetivos del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG), creado en 2002, agregando una nueva finalidad: la de contribuir al abatimiento del endeudamiento granjero (Tambler et al., 2004).¹²

En 2005 y 2006 se mejoraron las pautas fijadas para el abatimiento de las deudas de los sectores productivos con el BROU (particularmente las del agro) para los pequeños y medianos deudores, otorgando quitas para la cancelación

¹⁰ El FFAL se generó a partir de la fijación por ley de una retención mensual a la venta de todos los tipos de leches fluida. El flujo futuro de ingresos derivado de esta retención fue cedido a un grupo de AFAPS que adelantaron 26 millones de dólares. Ese monto fue distribuido entre los productores con el fin principal de amortizar las deudas con el BROU, aunque también era posible disponer libremente de 40% del monto recibido por cada productor.

¹¹ El FFRAA se generó a través de la fijación por ley de una retención a las exportaciones de arroz, lo que permitió securitizar ese flujo de fondos futuros, por el cual se emitieron títulos por 35 millones de dólares que adquirieron las AFAPS y otros inversores. Estos recursos se dirigieron a la cancelación de deudas de los productores con el BROU y con empresas industrializadoras y exportadoras, así como al financiamiento a la actividad arrocera.

¹² Los productores granjeros que tuvieran pendientes amortizaciones o cancelaciones de deudas con el BROU o con su fideicomiso podían hacer uso del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, por hasta 150 mil dólares cada uno, mediante un acuerdo entre el MGAP, el BROU y CARA-AFISA. La operativa fue exitosa, en la medida que casi 1.400 productores accedieron al beneficio.

total o parcial de sus deudas. Los deudores agropecuarios que no pudieron acceder a una solución económica a través de los mecanismos mencionados fueron atendidos por el MGAP, para mejorar sus posibilidades de reinserción productiva a través del Proyecto Uruguay Rural.

En parte como resultado del éxito de las medidas orientadas al abatimiento del endeudamiento bancario del sector agropecuario, de la mejora de la producción agropecuaria y de los precios relativos, el endeudamiento del sector tuvo una reducción significativa en el período. No obstante, pese a los esfuerzos del gobierno y a que los depósitos comenzaron a recuperarse a partir de 2005, la mayoritaria participación de los depósitos a la vista, entre otros factores, dificultó el otorgamiento de crédito bancario durante todo el período. El financiamiento de las inversiones y de la mayor actividad agropecuaria en este período de intenso crecimiento correspondió fundamentalmente a esfuerzos de capitalización propia de las empresas agropecuarias, al creciente financiamiento de los proveedores y a la proliferación de acuerdos informales de asociación en base a la confianza y conocimiento mutuo entre los productores y con inversionistas ajenos al sector.

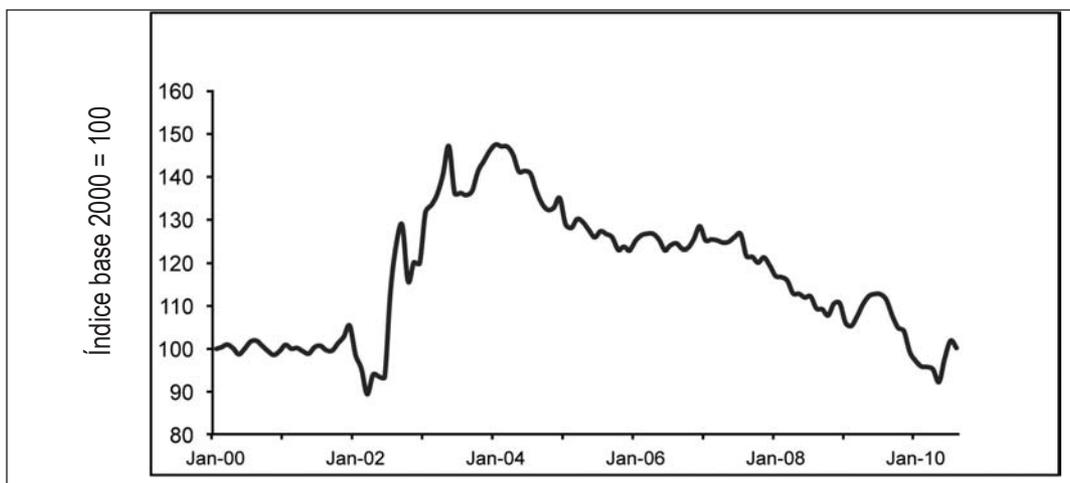
Aunque la reactivación económica fue un objetivo en sí mismo para la política económica, la reducción del déficit del sector público determinó que la política fiscal fuera marcadamente restrictiva en 2003. En ese marco, el gasto público en salarios y pasividades se redujo fuertemente. Por el contrario, en 2004 se redujo la presión fiscal, mientras que en 2006 se implementó la Reforma Tributaria, la que comenzó a aplicarse al año siguiente. Las características más destacables de la reforma para el sector agropecuario son: el patrón de tributación se basa en el IMEBA y el IRAE, que será obligatorio a partir de cierta escala de producción; busca gravar más a las sociedades anónimas y a las empresas de mayor escala (los pequeños y medianos productores que tributan IMEBA no verían modificado su aporte); se mantuvo la exoneración del impuesto al patrimonio, la exoneración del IVA a insumos y bienes de capital y el IVA en suspenso para productos naturales del agro; se reanuda el pago al BPS patronal sobre la base de la superficie de tierra explotada.

En lo que hace a la política cambiaria, en un régimen de flotación el Banco Central realizó intervenciones para minimizar la volatilidad (flotación sucia), aunque sin intentar forzar la tendencia. Así la competitividad medida por el tipo de cambio real registró cierta recuperación en 2003, aunque desde mediados de 2004 el tipo de cambio nominal comenzó a caer y la competitividad disminuyó, pero desde niveles mayores al promedio de los últimos 30 años. De modo que en 2006 se alcanzó un nivel relativamente estable que muchos analistas y el gobierno consideraron cercano al tipo de cambio real de equilibrio en términos macroeconómicos (Gráfica 6). En 2007 el peso uruguayo se apreció notablemente, como resultado de la depreciación del dólar en el mundo, del persistente ingreso de capitales al Uruguay y de una política monetaria restrictiva para controlar la aceleración de la inflación, por lo que el tipo de cambio real se redujo levemente por debajo del comentado nivel de largo plazo.

La política comercial implementada se plasmó en la firma de varios acuerdos: en 2003 se firmó un Acuerdo Bilateral de Protección de Inversiones con Estados Unidos y en 2006 un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con EEUU (TIFA), además de suscribir el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR mediante el cual Venezuela se constituyó como Estado Parte. Asimismo, en 2004 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio Uruguay – México y en 2006 se abrió el mercado mexicano para la carne vacuna, además del mercado ruso. Por su parte, China acordó levantar barreras sanitarias a productos agropecuarios (lácteos, soja, cítricos, carnes, ganado en pie, embriones y semen vacunos).

Las políticas sociales y laborales tuvieron un rasgo distintivo a partir de 2005. Los principales componentes a destacar fueron el Plan de Emergencia (en 2005 se concretó el Programa Ingreso Ciudadano) y la Primera Ronda de los Consejos de Salarios. Por primera vez en la historia del país, en 2005 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social convocó al Consejo Tripartito Rural para debatir los lineamientos generales de una política laboral en el sector agropecuario.

En lo que hace a las políticas sectoriales, se destacan importantes cambios en la política forestal entre 2002



Gráfica 6. Evolución del tipo de cambio real efectivo global (Índice base 2000 = 100)

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

y 2005 y en la política lechera en 2008 (Capítulos 7 y 4 respectivamente).

3.3. Desempeño de la economía uruguaya (2003-2007)

Durante 2003 la economía uruguaya comenzó a superar la larga recesión que la afectó desde fines de 1998. La reactivación se basó en el cambio favorable del contexto externo, en el aumento de la competitividad derivada del cambio de la política cambiaria y en la mejora de la situación financiera, después del canje de la deuda implementada por el gobierno. Las actividades más vinculadas al mercado interno, como la construcción, el comercio, restaurantes y hoteles y los servicios agregados en el sector “Otros” demoraron un año más en empezar a recuperarse, mientras que el sector más dinámico fue el agropecuario. Las exportaciones revirtieron su tendencia descendente, estimuladas por el aumento de la competitividad externa, la mejora de las condiciones sanitarias de la ganadería vacuna (aftosa) y el incremento de la oferta agropecuaria. Por el contrario, la demanda interna todavía permaneció sin recuperación: aunque el desempleo lentamente se redujo, los ingresos de los hogares continuaron cayendo ese año.

En 2004 continuó la recuperación económica, aunque todavía sin alcanzar el máximo nivel de actividad previo a

la recesión. El PIB agropecuario registró un fuerte crecimiento, aunque ya no fue el único motor de la economía. Tanto la demanda interna como la externa se recuperaron, en particular la inversión.

La expansión de la actividad económica continuó en los siguientes tres años del período: en 2005 y 2006 crecieron todos los sectores productivos y se alcanzó un récord histórico de actividad económica. El sector agropecuario registró un franco crecimiento, superando los niveles previos a la recesión. Ello sucedió pese a que los márgenes brutos de los rubros pecuarios se redujeron debido al aumento del precio de los combustibles y la disminución del tipo de cambio. El desempeño exportador fue muy bueno, aunque el tipo de cambio real se redujo (pero desde niveles elevados). La demanda interna también aumentó, tanto por el incremento del ingreso de los hogares como de la inversión. En 2005 la economía uruguaya habría alcanzado el pleno uso de su capacidad física instalada, por lo que el crecimiento futuro estaría condicionado a que se concrete un flujo de nuevas inversiones, lo que ocurrió en los siguientes años.

Después de cinco años consecutivos de crecimiento, en 2007 el sector agropecuario sufrió consecuencias negativas derivadas del clima: en la primera mitad del año se produjeron intensas lluvias, mientras que el invierno y la primavera fueron históricamente más frías. De modo que

las reservas forrajeras se redujeron apreciablemente, perjudicando las producciones pecuarias, al tiempo que se restringió la producción de verduras y hortalizas. Las dificultades climáticas, unidas a la recuperación de la demanda doméstica y a los elevados precios internacionales, resultaron en un apreciable aumento de los precios internos de varios alimentos, en particular los hortícolas, lo que empujó al alza la inflación en 2007 (“agroinflación”).

Pese a los esfuerzos del gobierno, la principal debilidad de la economía uruguaya, que persistió a lo largo de toda la fase de intensa recuperación y expansión, continuó siendo la del sistema financiero: la elevada dolarización y cortoplacismo de los depósitos dificultó la concesión de créditos, por lo que el sistema bancario no logró cumplir adecuadamente con su rol económico, al tiempo que el mercado de capitales no se desarrolló suficientemente.

4. LA CRISIS MUNDIAL Y EL INICIO DE LA RECUPERACIÓN (2008-2010)

Durante 2008 y 2009 el desempeño económico y agropecuario del país se vio afectado por dos shocks negativos. Por un lado, fenómenos climáticos adversos: un prolongado déficit hídrico, seguido de precipitaciones de inusual intensidad que ocurrieron en momentos clave de los cultivos y que afectaron también a la ganadería de carne vacuna y a la lechería. Por otro, el favorable contexto internacional de la etapa anterior dio paso a una grave crisis mundial, que incluyó una caída de la actividad económica mundial, el consumo, el comercio y los precios internacionales de los productos básicos.

Pese a la intensa crisis que se desató en el mundo, la economía uruguaya logró sortear los obstáculos y no cayó en recesión, aunque se desaceleró notablemente en 2009. Aunque las exportaciones en dólares de los productos agropecuarios cayeron notablemente en 2009, el PIB agropecuario creció moderadamente, en buena medida gracias al aprovechamiento de las condiciones favorables de la etapa anterior, que se plasmaron en inversiones e innovaciones en la mayoría de las cadenas agroindustria-

les. Para 2010 los analistas esperan que el país vuelva a registrar tasas de expansión muy elevadas: la tasa de crecimiento mediana estimada por los analistas consultados por el BCU en setiembre de este año fue de 7,5%.

4.1. El contexto externo (2008-2010)

Durante 2008 el mundo estuvo afectado por la crisis económico-financiera más severa de las últimas décadas. La inestabilidad financiera mundial fue en aumento, de modo que se concretó un “año negro” para la economía internacional. A mediados de ese año el gobierno de Estados Unidos debió asistir a las dos principales instituciones hipotecarias del mercado y a partir de setiembre la crisis se agudizó y se expandió al resto de los mercados financieros y también a la economía real, dentro y fuera de Estados Unidos. Se aprobaron numerosos programas de asistencia a la liquidez de instituciones financieras. A las medidas adoptadas en Estados Unidos siguieron otras similares en varios países de Europa, Japón, Rusia, Australia, México y varios países asiáticos.

De modo que las principales economías del mundo, además de nuestros países vecinos, cayeron en recesión (Gráficas 3a y 3b).¹³

En 2009 el comercio mundial se retrajo, afectando a los países en desarrollo a través de la abrupta disminución de los precios internacionales. Junto a la caída de los precios de la energía, los metales y los fertilizantes, disminuyeron notablemente los de los productos de exportación de Uruguay.

La respuesta de política económica de los gobiernos para evitar el colapso financiero incluyó sucesivas inyecciones de fondos a instituciones financieras por parte de los principales bancos centrales y de los gobiernos. Esa medida evitó una mayor sucesión de quiebras de bancos de inversiones, aseguradoras e instituciones hipotecarias. Complementariamente, esos gobiernos redujeron fuertemente las tasas de interés, eliminaron o disminuyeron impuestos y aplicaron medidas de apoyo específico a empresas y sectores con problemas.

¹³ Se entiende que una economía está en recesión si registra dos o más trimestres sucesivos de caída de la actividad económica.

Ello permitió que, en el segundo semestre de 2009, se registraran los primeros indicios de mejoras en el escenario internacional. Así, los mercados financieros dejaron atrás lo peor de la crisis y habrían retomado una senda de crecimiento, basada en la paulatina recuperación de la confianza de los agentes.

Varias economías avanzadas, que habían entrado en recesión en 2008, comenzaron a registrar variaciones positivas de su actividad económica en el segundo semestre de 2009, al tiempo que algunas economías emergentes también retomaron su crecimiento.

La economía estadounidense registró una recuperación inesperada en el último tramo de 2009, en parte gracias al efecto de los paquetes de estímulo fiscal que aplicó el gobierno. No obstante, las oficinas especializadas estiman que en 2010 la actividad económica en ese país continuaría disminuyendo. Las vulnerabilidades macroeconómicas de la economía norteamericana determinarán una lenta recuperación.

Por su parte, en un contexto internacional menos adverso, la actividad económica en la región empezó a recuperarse en el transcurso de 2009, aunque tanto la economía brasileña como la argentina permanecieron virtualmente estancadas en promedio.

4.2. Las políticas macroeconómicas y sectoriales en Uruguay (2008-2010)

La política económica procuró irse adaptando al agravamiento de la crisis internacional a través del monitoreo realizado en el marco del Gabinete Productivo, además de atender las consecuencias derivadas de la prolongada sequía que afectó al país. En efecto, la escasez de lluvias comenzó a fines de 2007 y se extendió durante todo 2008 y primeros meses de 2009, configurando la sequía más prolongada de las últimas décadas. Además se concentró en algunas regiones del país, perjudicando especialmente a las zonas lecheras.

En diciembre de 2008 se adoptaron una serie de medidas para resolver eventuales problemas de financiamiento de las empresas (pre-financiación de exportaciones y financia-

ción bancaria de proyectos de inversión), para fomentar la actividad de las pequeñas y medianas empresas (acceso al crédito, facilitación de exportaciones y exoneraciones fiscales) así como estímulos para la compra de vivienda. También se procuró estimular la inversión, para evitar que se redujera desde los elevados niveles que se venían registrando en los años previos.

Éstas fueron complementadas en marzo de 2009 con otras que buscaron proteger el empleo, principalmente en aquellos sectores más afectados por la crisis mundial (textil, vestimenta, cueros y automotor) y mejorar la rentabilidad de algunos sectores productivos.

Adicionalmente, para el sector agropecuario se implementó un paquete de 34 medidas tendientes a mitigar los efectos de la sequía, entre ellas el apoyo financiero para la construcción de obras de riego, el subsidio para compra de raciones, el financiamiento y distribución de forraje para ganaderos y numerosas medidas para atender las necesidades de los productores lecheros.

El desempeño macroeconómico se deterioró durante 2008 y 2009, lo que significó que no pudieran alcanzarse diversas metas de la política económica. Las cuentas fiscales se tornaron crecientemente deficitarias, en parte debido a que el gobierno priorizó el control de la inflación, que se aceleró fuertemente. Como se adelantó, además del empeoramiento de la situación internacional, el país estuvo afectado por una prolongada sequía que se constituyó en una crisis energética. De modo que las mayores necesidades de petróleo resultantes de la falta de energía hidroeléctrica debieron cubrirse a precios sustancialmente mayores. Con el objetivo de no trasladar totalmente a los consumidores la carga de estos mayores costos, el gobierno contribuyó a su financiamiento, a costa de empeorar el resultado fiscal. La competitividad también se vio deteriorada moderadamente, en parte debido a los fundamentos de la economía internacional y también por la necesidad de contener la inflación doméstica.

En 2009 el sector público jugó un rol preponderante en el aumento de la inversión y el consumo, tal como sucedió en la mayoría de las economías del mundo. Pese a la desaceleración de los ingresos fiscales, el gobierno mantuvo el ritmo de crecimiento del gasto público, lo

que evidentemente deterioró el resultado fiscal pero tuvo efectos positivos sobre la actividad económica.

En lo que hace a la competitividad, a mediados de 2010 se registró un quiebre de la tendencia descendente que se venía registrando últimamente, lo que resultó de una política deliberada del gobierno: el subsecretario de Economía realizó declaraciones a la prensa en el sentido de que existiría un objetivo de tipo de cambio más elevado (entre 21 y 22 pesos por dólar), lo que fue complementado con intervenciones compradoras en el mercado por parte de diversos organismos oficiales. Tales declaraciones impactaron fuertemente en las expectativas de los agentes, lo que fue convalidado por los bancos y permitió una súbita suba del tipo de cambio. Sin embargo, la preocupación por la creciente inflación podría poner fin a esta intención del gobierno de mantener elevado el tipo de cambio, por lo que posiblemente en la segunda mitad del año esta nueva tendencia podría revertirse.

4.3. Desempeño de la economía uruguaya (2008-2010)

Pese al impacto de la crisis internacional desde el último tramo de 2008, la economía uruguaya continuó creciendo aceleradamente ese año (8,5% respecto a 2007). Por el contrario, en el primer trimestre de 2009 la actividad económica se redujo, aunque la caída fue transitoria y el crecimiento se retomó rápidamente, de modo que el PIB creció 2,9% respecto al año anterior.

En 2008 crecieron todos los sectores productivos, excepto la generación de electricidad debido al déficit hídrico. Aunque el contexto internacional se volvió crecientemente negativo, en el promedio del año imperaron condiciones favorables que impulsaron la demanda externa. Se destaca la puesta en marcha de la planta de Botnia, que otorgó un impulso extraordinario a la industria manufacturera en 2008. El impacto negativo de la crisis mundial se plasmó en la caída de la actividad económica de la industria manufacturera en 2009, particularmente en las ramas de textiles, vestimenta y cueros, material de transporte y metálicas básicas. Los demás sectores de actividad lograron sortear la recesión.

Las exportaciones agroindustriales se incrementaron notablemente y alcanzaron su mayor valor histórico en 2008, aunque esa tendencia se revirtió en 2009 cuando las exportaciones de las principales cadenas de base agropecuaria disminuyeron 7,4% (Cuadro 1). La mayor parte de la disminución de las exportaciones agroindustriales se explica por la caída de las ventas del subsector pecuario, mientras que el agrícola-silvícola apenas daría cuenta de una parte menor de la contracción.

La demanda interna (tanto el consumo como las inversiones) registró un fuerte dinamismo en 2008 y se desaceleró en 2009. El recrudescimiento de la crisis mundial en el cuarto trimestre no impactó negativamente en el mercado laboral uruguayo, con lo que el empleo y los ingresos de los hogares continuaron creciendo ese año.

Casi todas las producciones agropecuarias sufrieron las consecuencias de la falta de agua y su ritmo de crecimiento en 2008 y 2009 (5,7% y 2,9% respectivamente) fue menor al esperado si el clima hubiera sido normal. La ganadería vacuna de carne y leche se vio fuertemente perjudicada por el deterioro de las pasturas. Por su parte, en 2009 el crecimiento agropecuario continuó debido exclusivamente al impulso agrícola, ya que el subsector pecuario se retrajo en buena medida debido a las consecuencias de la sequía.

La recuperación de condiciones favorables en los mercados internacionales y la evolución de los precios internacionales, que permanecerían en niveles mayores a los históricos, serían los principales determinantes de la mejora de las expectativas empresariales que estaría impulsando la continuidad del crecimiento agropecuario.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En 2009 el sector agropecuario uruguayo logró sortear los obstáculos provenientes de un contexto internacional extremadamente negativo y de una severa sequía y en 2010 continuaría su senda de expansión. Este dinamismo productivo se basa en la consolidación de innovaciones que aumentaron apreciablemente la productividad en la fase primaria y el dinamismo de algunas cadenas productivas durante la fase expansiva anterior (2003-2007). En esos

años la capacidad competitiva de varias cadenas aumentó notablemente a partir de transformaciones asociadas a cambios técnicos, en la gestión, en la organización del negocio, en el financiamiento, en la comercialización, etc., lo que abarca a la mayoría de los rubros.

El conjunto de hipótesis orientadoras de este trabajo parecen sumamente apropiadas para explicar el favorable desempeño de los últimos años y permiten pronosticar una continuidad de este dinamismo en el futuro.

En efecto, si bien el contexto internacional sufrió una notable crisis, los precios de los *commodities* se están recuperando en términos generales, al tiempo que las proyecciones de mediano y largo plazo realizadas por los principales organismos internacionales (USDA, FAPRI, ABARE y NIC) coinciden en otorgar una alta probabilidad al crecimiento de la demanda en los mercados internacionales para los productos básicos y en particular de los *commodities* agrícolas en los próximos diez años. La fuerte demanda por biocombustibles, carne y lácteos fortalecerían los precios internacionales, los que se mantendrían en niveles históricamente elevados.

Por su parte, la política económica continúa centrada en el crecimiento económico y en la promoción de la inversión privada, al tiempo que la recuperación de la competitividad –que sufrió una moderada disminución en los últimos años– podría consolidarse como uno de los objetivos de la política macro. Todo ello resulta favorable para el desempeño de los rubros agropecuarios.

La inversión privada, luego de la retracción que sufrió en 2009 a nivel agregado, comenzó a recuperarse intensamente en el primer trimestre de 2010, al tiempo que la del sector público, que se había expandido apreciablemente en 2009, registró cierto retroceso en los primeros meses de 2010 debido a la finalización de obras de infraestructura. Se estima que las favorables expectativas de negocios en el sector agropecuario continúen atrayendo inversiones nacionales y extranjeras hacia los diversos eslabones de las cadenas agroindustriales en los próximos años.

6. BIBLIOGRAFÍA

ABOAL, D.; LORENZO, F.; NOYA, N. 2002. “La inflación como objetivo en Uruguay: Consideraciones sobre los mecanismos de transmisión de la política monetaria y cambiaria”. En <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2002/iees03j270702.pdf>

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY). FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN. INSTITUTO DE ECONOMÍA. Montevideo

Informe de coyuntura. Uruguay 1999-2000.

Informe de coyuntura. Uruguay 2000-2001.

Informe de coyuntura. Uruguay 2001-2002.

Informe de coyuntura. Uruguay 2002-2003.

Informe de coyuntura. Uruguay 2003-2004.

Informe de coyuntura. Uruguay 2004-2005.

Informe de coyuntura. Uruguay 2005-2006.

Informe de coyuntura. Uruguay 2006-2007.

Informe de coyuntura. Uruguay 2007-2008.

Informe de coyuntura. Uruguay 2008-2009.

Informe de coyuntura. Uruguay 2009-2010.

PEYROU, J.; PICERNO, A. 2003. “Fondo de financiamiento y recomposición de la actividad arrocera”. En Anuario 2003 OPYPA, MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.

PORTO, L. 2002. Uruguay 2002. Para entender la crisis bancaria. Montevideo, CCEEA – Banda Oriental.

TAMBLER, A; VILA, F; GANDELMAN, M. 2004. “Fondo de reconstrucción y fomento de la granja”. En Anuario 2004 OPYPA, MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.

VIDAL, M.E. 2003. “El fondo de financiamiento de la actividad lechera (FFAL) y la creación de valor en el sector público”. En Anuario 2003 OPYPA, MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.

3

CADENA DE LA CARNE VACUNA

Prof. Adj. Miguel Carriquiry¹

1. ANTECEDENTES

La ganadería vacuna de carne ha sido, históricamente, la actividad productiva dominante en la economía uruguaya, desde la introducción de los primeros animales a inicios del siglo XVII. El pastoreo conjunto del campo natural por vacunos y ovinos en estancias alambradas, la instalación de los frigoríficos y el comercio de exportación de carnes, caracterizan la ganadería del siglo XX (Cap. 1).

En el siglo XX, luego de un marcado dinamismo en las primeras décadas, se verifica un largo período de escaso o nulo crecimiento de la actividad ganadera, definido por los analistas como el fenómeno del “estancamiento”.

En las últimas décadas del siglo, sin embargo, la adopción gradual de una estrategia de desarrollo del tipo “crecimiento hacia fuera” o “**agro-exportadora**” (en lugar de la de “sustitución de importaciones” dominante hasta entonces) y la implementación de políticas sectoriales compatibles con esta orientación, abrieron nuevas perspectivas para el desarrollo de la producción de carne vacuna. Los cambios favorables en el entorno internacional, la disponibilidad de nuevas tecnologías y el mejoramiento del estatus sanitario del rodeo, se reflejaron en el crecimiento sostenido de la misma durante la última década del siglo XX y en lo que va del siglo XXI.

El impacto de estos factores en la dinámica de la producción de carne vacuna, se vio multiplicado por la drástica

disminución, desde comienzos de los 90, de las existencias de ovinos. El “espacio forrajero” liberado por la liquidación de los ovinos fue utilizado por los productores ganaderos para aumentar las existencias y la producción del ganado vacuno y compensar el aumento de la superficie dedicada a la forestación, que creció significativamente en esta década. (Cap. 7) Entre los años 1990 y 2000, las existencias ovinas cayeron de 25 millones de cabezas a algo más de 13 millones. La tendencia decreciente se mantuvo, aunque algo atenuada, llegando a valores de 8.6 millones en el 2009. Como contra-cara de este fenómeno, la producción de carne vacuna muestra una tasa acumulativa de crecimiento del 3.14% (MGAP-OPYPA, 2001). Las existencias de vacunos de carne, disminuidas por la fuerte sequía de los años 89/90 a algo menos de 8 millones de cabezas, se situaron por encima de los 9,5 millones en el año 2000. La recomposición de las existencias y el aumento de la producción se basaron en aumentos en la productividad, reflejados en la evolución positiva de algunos indicadores como la tasa de extracción, la menor edad de entore de las vaquillonas (2 años), el aumento en el número y en la proporción de animales de cría y la disminución en la edad de faena de los novillos.

Aspectos tales como la mayor especialización de los productores ganaderos (disminución de los de “ciclo completo” e “invernadores” y correspondiente aumento de “criadores”) y la mayor inversión en mejoramiento de pasturas caracterizaron algunos de los elementos centrales del cambio tecnológico ocurrido en la década de

¹ Ing. Agr., Ms.Sc., Prof. Adjunto de Economía Agraria.

los 90 (ver Cuadro 1). La inversión en pasturas creció al 5% acumulativo anual a partir de 1990, resultando que el promedio de área mejorada fuera 43% mayor en el período 1992-2000 que en los años 1980-1988. La disponibilidad y adopción de tecnologías de mejoramientos extensivos, basados en el uso del Lotus Rincón, posibilitó en buena medida este crecimiento (MGAP-OPYPA, 2001).

Cuadro 1. Establecimientos ganaderos: especialización productiva (%)

	1989	1998	2003	2007
Número				
Criadores	34	57	63	61
C. completo	35	25	22	20
Invernadores	31	18	15	18
Superficie				
Criadores	29	48	53	55
C. completo	43	35	32	27
Invernadores	28	18	16	18

Fuente: elaborado en base a datos de OPYPA (Anuarios)

El comportamiento positivo de la demanda internacional de carnes, así como el acceso a mercados dinámicos (NAFTA), facilitado por el estatus sanitario logrado en 1996 (libre de aftosa sin vacunación), contribuyó a mejorar las expectativas favorables de los agentes de la cadena y viabilizó la fluida colocación de la producción adicional en el mercado internacional. El acceso a nuevos mercados resultó en un cambio estructural en la demanda de carnes, antes restringida a una combinación estrecha de productos y mercados. A inicios de los 90, Brasil, Israel y la Unión Europea eran el destino del 70% de las exportaciones de carne de Uruguay. En el año 2000 esta participación cayó al 43%, mientras que la del NAFTA alcanzó al 40%. Este cambio amplió los mercados y mejoró los precios, pero sobre todo, también abrió el abanico de productos exportables, generando mayores oportunidades de negocios y valorizando todas las categorías de ganado.

En cualquier caso, la ganadería de carne mostró en los 90 claramente su capacidad de respuesta a los estímulos positivos. Respuesta expresada, entre otros factores, por la alteración sustancial de las relaciones ovinos/vacunos

anteriores, la clara tendencia hacia una mayor especialización de los establecimientos ganaderos y la mejora de la eficiencia productiva, a través de la adopción de nuevas tecnologías. Es razonable pensar que las transformaciones ocurridas en la cadena cárnica durante la última década del siglo XX, contribuyeron a facilitar la adaptación de los agentes sociales participantes, a los cambios que ocurrirían en los años por venir, durante la primera década del siglo XXI.

La dinámica de la producción vacuna en el período analizado en esta investigación, (2000-2009) no puede comprenderse a cabalidad sin tener en cuenta estos antecedentes. Asimismo, deben tenerse en cuenta los impactos del clima (sequías) y los extensos períodos de maduración que requieren las actividades productivas de ciclos prolongados, como lo es la producción vacuna en campo natural, todavía dominante, a pesar de las tendencias positivas verificadas en los indicadores de eficiencia biológica, particularmente en las etapas de recría e invernada.

2. COMPORTAMIENTO 2000-2009

El año 2000, inicio del período contemplado por esta investigación, se sitúa al final de una etapa previa de fuerte crecimiento y transformación de la cadena cárnica. Esta tendencia, sin embargo, mostraba ya algunos signos claros de debilitamiento, tal vez debido al impacto acumulado de: i) el “atraso cambiario”, que había distorsionado fuertemente los precios domésticos, particularmente en la relación de bienes transables y no transables y ii) los niveles de precios del mercado internacional, todavía afectados por los excedentes de producción y los subsidios de los países desarrollados, así como por las distorsiones generadas por la incidencia de la BSE (“vaca loca”) y por la recesión global, que se evidenció en el año 2001.

El foco de aftosa en el departamento de Artigas en el año 2000 y la ocurrencia de un segundo brote, que afectó buena parte del territorio nacional en el año 2001, así como el endeudamiento del sector, actuaron también como factores negativos sobre las expectativas de los productores. Ello se reflejó claramente en la caída de las inversiones en mejoramientos de pasturas, cuya superficie se mantuvo

constante, 2.4 millones de ha entre los años 2000/01 y 2003/04 (MGAP-DIEA, 2009).

La producción de carne vacuna se caracteriza, históricamente, por una gran heterogeneidad de situaciones productivas, en términos de: i) tamaños y naturaleza de las explotaciones; ii) especializaciones productivas; iii) integración con otras actividades productivas (ovinos, cultivos); iv) calidad de los factores productivos utilizados (aptitud pastoril de los suelos), y v) tecnologías utilizadas, entre otros.

Estudios basados en el Censo Agropecuario del año 2000 (MGAP-DIEA, 2003) indican que en dicho año, la ganadería se desarrolla con carácter comercial en 27,1 mil explotaciones (ganaderas puras y agrícola-ganaderas) con superficies entre 20 y más de 3.000 ha, y que en total ocupaban 14,4 millones de ha. En ese mismo estudio se verifica que en las explotaciones identificadas como ganaderas puras, menos del 10% de la superficie total estaba ocupada por mejoramientos forrajeros, siendo el campo natural responsable de la oferta forrajera para el ganado.

Por su parte, un estudio conjunto de DIEA y OPYPA (MGAP-OPYPA, 2005) señala la importancia de los productores familiares y medianos en la ganadería. Estos manejan, respectivamente, el 79 y 13% de las explotaciones, el 22 y 23% de la superficie total y el 25 y 24% de los animales existentes (equivalente bovino) en los predios ganaderos. (Ver Cuadro 2)

Se considera que, en general, los productores familiares tienen mayores dificultades para la incorporación de

nuevas tecnologías, por lo que requieren de atención específica cuando se procura aumentar los índices de productividad a nivel nacional, dada su importancia según lo visto en el cuadro anterior.

Un análisis de la dinámica sectorial agregada, nos muestra que en el período 2000-2009, la ganadería de carne mantiene su condición de actividad productiva más importante del agronegocio, a pesar del crecimiento significativo exhibido por la agricultura de secano, “montada” en el cultivo de soja. El Valor de la Producción Bruta correspondiente al Ganado Bovino (sin incluir la lechería) estimado por el Banco Central (en dólares corrientes) aumenta un 108% entre los años 2000 y 2008, pero su participación en el VPB agropecuario se reduce del 35,2 al 25,2% en el mismo período (MGAP-DIEA, Anuarios Estadísticos).

Si bien el período analizado puede considerarse relativamente breve para una producción de las características indicadas, es posible identificar algunos subperíodos con tendencias visibles en los principales indicadores. Los primeros años (2000-2002) continúan la tendencia consolidada en los últimos años de la década anterior. Entre los años 2003-2006/07 se evidencia un nuevo período de crecimiento, alentado por la reversión de la situación internacional y nacional, y por el impacto generado por la modificación del tipo de cambio (Ver Capítulo 2). Este crecimiento es seguido luego, hasta la finalización del período analizado, de una estabilización (o ligera declinación) en los principales indicadores físicos a partir de los años 2006/07, probablemente por el impacto de la expansión del área de cultivos, de la crisis financiera del año 2008 y de las sequías recurrentes.

Cuadro 2. Tipificación de predios ganaderos.

Tipo de productor	Superficie ha	Establec. Nº	Establec. %	Superficie ha miles	Superficie %	Animales Eq bovino miles	Animales %
Familiar	Hasta 500	25.501	79	2.990	22	2.739	25
Mediano	501-1.250	4.080	13	3.192	23	2.647	24
Grande	+ 1.250	2.781	9	7.455	55	5.788	52
Totales		32.342	100	13.637	100	11.174	100

Fuente: OPYPA, Anuario 2005

La evolución y composición de las existencias de vacunos de carne son indicadores relevantes de la “dinámica” de la cadena en el mediano y largo plazo.

Las **existencias vacunas** promedio, que fueron de 10,5 millones en la década 1993-2002, se ubicaron en 11,7 millones en el período 2003-2008. Esta evolución marca dos “niveles” de valores, con una tendencia claramente creciente en los valores promedio de cada subperíodo.

Esta tendencia, es claramente sincrónica con la evolución de las existencias de ovinos. Utilizando los mismos subperíodos de tiempo, las existencias promedio de ovinos pasan de 17 millones en el período 1993/02 a 10 millones en el período (2003/08). Resulta interesante verificar, como información adicional, aunque se sitúe fuera del período en estudio, que el pico máximo de existencias de ovinos (25,0 millones) coincide con el mínimo de bovinos de carne (8,5 millones) en el año 1991.

En un análisis más detallado del período bajo estudio, se verifica que las existencias de vacunos muestran una tendencia creciente desde el año 2000 hasta el 2004 y 2005, para mostrar una tendencia estable o ligeramente decreciente desde entonces. De todas maneras, las existencias de ganado vacuno en el año 2008 son 15% mayores que las del año 2000 y 13% en el 2009 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Existencias de ganado vacuno y ovino y producción de carne vacuna.

Año	Existencias Bovinos (ooo cabezas)	Existencias Ovinos (ooo cabezas)	Existencias totales (000 UG)	Producción carne vacuna (000 tons en pie)
2000	10.343	13.184	10.275	865
2001	10.598	12.085	10.334	938
2002	11.268	10.942	10.824	921
2003	11.708	10.089	10.932	1.072
2004	11.958	9.766	11.080	1.060
2005	11.950	10.836	11.263	1.106
2006	11.709	11.086	11.076	1.105
2007	11.625	10.323	10.877	1.131
2008	11.913	9.558	10.930	962
2009	11.736	8.637		1.040

Fuente: Elaborado en base a MGAP-DIEA, Anuarios Estadísticos

Las vacas de cría y los terneros muestran tendencias similares a las existencias totales, mientras que los novillos de tres años muestran una tendencia claramente descendente a partir del año 2001 (Gráfico 1).

La **producción de carne vacuna** muestra, una tendencia positiva durante la primera mitad de los 2000, que se estabiliza entre 2005/06 y 2007/08, y presenta una disminución significativa en 2008/09, como consecuencia de la fuerte sequía que afectó al país en ese año. De todas maneras,

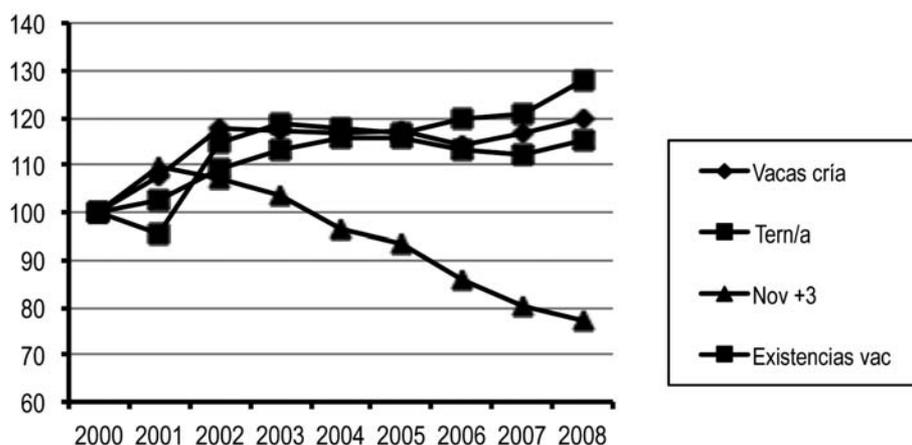


Gráfico 1. Evolución de las existencias bovinas: total y categorías seleccionadas (año 2000 = 100)
Fuente: elaborado en base a datos de DIEA, Anuarios Estadísticos.

el crecimiento entre el inicio de la serie (año 2000) y el año 2009 fue muy significativo, alcanzando al 43% (Cuadro 3).

Este aumento es resultado del crecimiento simultáneo de las existencias de ganado y de la tasa de extracción. La faena muestra un crecimiento significativo en el período (18%) y la exportación en pie alcanza cierta relevancia al final del mismo (Cuadro 4).

Cuadro 4. Extracción

Ejercicio	Faena miles de cabezas	Exportación en pie miles de cabezas	Extracción total miles de cabezas	Coefficiente de extracción (%)
2000/01	1.674	17	1.691	16,3
2001/02	1.600	0	1.600	15,1
2002/03	1.644	11	1.655	14,7
2003/04	1.942	19	1.961	16,8
2004/05	2.259	3	2.262	18,9
2005/06	2.688	54	2.742	22,9
2006/07	2.279	69	2.354	20,1
2007/08	2.227	141	2.448	21,1
2008/09	2.136	159	2.295	19,6

Fuente: OPYPA, Anuario 2009

La **faena de vacunos** muestra un comportamiento similar al de la producción. Cae fuertemente en el año 2001, como consecuencia de los brotes de aftosa y el correspondiente cierre temporal de mercados. Sube luego hasta el valor máximo del período en el ejercicio 2005/06 y desciende en el ejercicio siguiente, para mantenerse relativamente estable hasta el final del período, en niveles claramente superiores a los registros históricos.

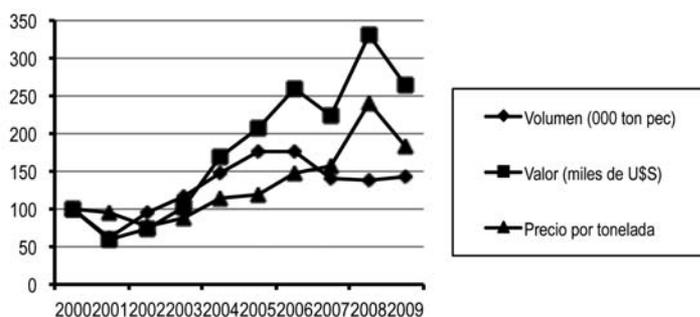


Gráfico 2. Exportaciones de carne vacuna (2000 = 100)

NOTA: Cabe advertir que los coeficientes de conversión utilizados por INAC para llevar los distintos productos a "equivalente peso carcasa" cambiaron a partir del año 2007, por lo que los datos no son estrictamente comparables en toda la serie.

Fuente: elaborado en base a datos de DIEA, Anuarios Estadísticos.

A continuación se analizan las principales explicaciones de este comportamiento, utilizando las hipótesis básicas de esta investigación (Capítulo 1).

3. MERCADO INTERNACIONAL

Según el Programa ICI – Inserción al Comercio Internacional - (2009), en el período analizado el 68% de la producción nacional de carne vacuna ha tenido como destino las exportaciones. Por lo tanto, el comportamiento del mercado internacional genera un impacto de indudable importancia en la dinámica de la cadena cárnica.

Superado el episodio de aftosa y recuperada paulatinamente la condición de país "libre de aftosa con vacunación", los mercados del NAFTA se reabrieron en un período relativamente breve, retomando su impacto dinamizador de la cadena. Los mercados de Asia todavía permanecen cerrados para la carne "in natura", debido a la política de estos países de restringir las importaciones a carnes provenientes de países libres de aftosa "sin vacunación". Estos mercados aceptan la carne termo-procesada, pero no se han desarrollado corrientes comerciales de significación de este producto, probablemente por la mayor valorización obtenida de la carne "in natura" en otros mercados.

Las exportaciones en volumen físico (peso equivalente carcasa), caen en el año 2001 como consecuencia del episodio de aftosa registrado entonces. Como los demás indicadores (existencias, faena, producción) se recuperan luego y alcanzan su valor máximo en los años 2005 y 2006, para disminuir en los años 2007 y 2008 y volver a crecer en el 2009 (Gráfico 2).

El valor de las exportaciones de carne bovina, por su parte, luego de una caída en el año 2001 mostró una tendencia creciente hasta el año 2006. Con una inflexión a la baja en el año 2007, mostró luego un fuerte incremento en el año 2008, por el auge de precios de los productos básicos que precedió a la crisis financiera del último trimestre de ese año y determinó una fuerte caída en los valores de las exportaciones en el año 2009 (Gráfico 2).

A su vez, la consolidación de un status sanitario superior de Uruguay a nivel internacional, incluyendo la condición de país libre de BSE (vaca loca), enfermedad de gran peso en el comportamiento de los consumidores en algunos mercados importantes, facilitó la apertura generalizada de los mercados de interés (con la excepción de Japón y Corea) para la carne vacuna uruguaya. Esta capacidad de acceder a un gran número de mercados, resulta en una valorización adicional del producto y, posteriormente, del ganado, ya que permite colocar cada corte y los subproductos, en el mercado que mejor los valoriza. En el año 2008 se registraron exportaciones cárnicas a 102 destinos diferentes (INAC, 2009). En el año 2009 Uruguay cuenta con más de 120 mercados habilitados. Los principales mercados y su participación en los años 2008 y 2009 se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Exportaciones por destino 2008 2009.

	Valor (en % del total)		Volumen (en % del total)		Precio (US\$/ton epc)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UE	39	37	23	24	5677	3785
Fed Rusa	25	19	37	28	2280	1689
NAFTA	8	12	10	14	2624	2245
MERCOSUR*	8	6	8	6	3167	2668
Israel	6	5	6	4	3520	2641
Venezuela	1	3	1	3	6750	3884
Islas Canarias	4	3	2	2	2943	2320
Otros	9	14	12	19	2475	1865

*Incluye Chile

Fuente: elaborado en base a OPYPA, Anuario 2009.

La mayor demanda de los países emergentes, sumada a la menor presencia exportadora de la UE, como resultado de los cambios introducidos en sus políticas agrícolas,

mejoraron significativamente la inserción internacional de la cadena cárnica uruguaya. Se produjo un aumento de los precios y una ampliación de las posibilidades de colocación de diversos productos en el mercado internacional. Este panorama generó expectativas favorables e inversiones productivas en todos los eslabones de la cadena.

El mercado internacional de carne vacuna ha mostrado un comportamiento favorable a los intereses de Uruguay en el período analizado. El comercio internacional, estuvo dominado en las últimas décadas (40% del total) por los Estados Unidos (como gran exportador e importador) y Australia, hasta la aparición de la EEB (vaca loca) en los EUA en el año 2004. Esto produjo un gran impacto en sus exportaciones y contribuyó a abrir oportunidades y espacios para el crecimiento de Brasil y de Uruguay.

Como resultado de lo expuesto, los precios medios de exportación obtenidos por Uruguay pasaron de US\$ 1.350/tonelada peso carcasa en el año 2000 a US\$ 3.250 en el 2008, mostrando un crecimiento sostenido luego de las dificultades asociadas al brote de aftosa. Este último precio resulta, en términos reales, 63% mayor al promedio de los 20 años anteriores y un 48% superior al año 2007 (OPYPA, 2008).

En el 2009 el precio medio por tonelada cayó a US\$ 2.470, para recuperarse significativamente en el primer semestre del 2010. A pesar de esa caída, el precio en el 2009 fue superior al promedio 2005-07 (OPYPA, 2009).

La aparición de la Federación Rusa como gran importador de carne vacuna (segundo importador mundial en el año 2007) contribuyó a consolidar un escenario favorable a los exportadores, facilitando la colocación de la oferta uruguaya sin mayores dificultades y en las mejores condiciones posibles.

Como se observa en la información presentada, a pesar del menor volumen de las exportaciones en los últimos años (en parte justificada por el aumento verificado en el consumo doméstico), las mismas siguieron aumentando significativamente en términos de valor, debido a los mejores precios obtenidos. Ello genera un dinamismo económico, que tal vez no se corresponda con lo ocurrido en la producción.

En el período analizado, los precios del ganado vacuno en sus categorías más importantes, registran un fuerte aumento, luego de declinar durante los años 2000 y 2001 y alcanzar un valor pico en el año 2008. En el año 2009 se produce una caída (Cuadro 6). El año 2010, sin embargo, muestra una clara recuperación de los mismos.

Este comportamiento refleja, de un modo general, la evolución de los precios de exportación en el novillo gordo y de las expectativas generales en las demás categorías. Es interesante verificar que el precio del ternero supera al del novillo gordo en casi todos los años del período considerado.

Cuadro 6. Evolución del precio del ganado

	Nov gordo (U\$/kg pie)	Ternero (U\$/kg pie)	Pieza cría (U\$/cab)
2000	0,78	0,81	115
2001	0,67	0,8	132
2002	0,55	0,7	96
2003	0,69	0,78	113
2004	0,87	0,92	123
2005	0,9	0,98	132
2006	0,98	1,04	145
2007	1,11	1,32	187
2008	1,48	1,41	193
2009	1,14	1,15	141

Fuente: OPYPA, Anuario 2009

En el período bajo análisis, el aumento de precios de los ganados y el aumento de la producción generan mayores ingresos brutos y expectativas favorables para los productores ganaderos. Sin embargo, los resultados económicos de las explotaciones reflejan también los aumentos significativos ocurridos en los costos de producción en dicho período. Este fenómeno se refleja en los mayores ingresos de capital registrado en el ejercicio 2002/03, en comparación con el ejercicio 2008/09. Si bien los ingresos brutos en el año 2008/09 son significativamente superiores al año 2002/03, los ingresos de capital muestran una relación inversa (Cuadro 7).

Cuadro 7. Resultado económico de empresas ganaderas (ciclo completo).

	2001/02	2002/03	2007/08	2008/09
Carne vac kg/ha	84	85	98	80
Carne eq kg/ha	103	99	111	96
Tasa extracción %	25	26	29	33
Precio carne U\$/kg	0,54	0,55	1,16	0,99
Ingreso bruto U\$/ha	54	60	118	95
Ingreso capital U\$/ha	14	32	48	24
Ingreso neto U\$/ha	8	23	35	13

Fuente: elaborado en base a datos de Instituto Plan Agropecuario (Monitoreo de Empresas Ganaderas)

En definitiva, puede afirmarse que la cadena cárnica muestra una inserción internacional sólida, que consolida las tendencias iniciadas a mediados de la década de los 90, a pesar de las dificultades planteadas por el brote de aftosa a inicios del período analizado en este trabajo. Asimismo, existe coincidencia en los analistas en que el mercado internacional mantendrá su firmeza en los próximos años.

Sin embargo, no debería perderse de vista la difusión de algunos estudios de los últimos años que tienden a presentar a esta actividad como perjudicial para el medio ambiente, en relación con el cambio climático (FAO, 2009). En algunos casos se utilizan datos y argumentos discutibles pero de gran impacto mediático y, por lo tanto, capaces de influir negativamente en las preferencias de segmentos significativos de consumidores, especialmente en el mundo desarrollado y, en consecuencia, en el mercado internacional de la carne. Asimismo, la presencia del tema "huella de carbono", manejado en forma interesada, puede resultar en la aplicación de prácticas proteccionistas "de nueva generación", perjudicando a los países exportadores del producto.

4. DINAMICA DE LA ECONOMÍA AGRARIA DE LOS PAÍSES VECINOS

La evolución de la cadena cárnica en el Uruguay se vio fuertemente afectada, en el período considerado, por

factores derivados de la situación en los países vecinos, aunque por razones y en eslabones diferentes.

La producción de carne en Argentina, afectada por un largo proceso de desplazamiento por la agricultura hacia zonas marginales, estuvo sujeta además, en los últimos años, a políticas públicas de restricciones a las exportaciones y de controles de precios en el mercado interno, generando fuertes desestímulos para su crecimiento. Las existencias ganaderas llegaron a un mínimo de 48,7 millones de cabezas en el año 2000, registrando luego una tendencia creciente moderada, hasta alcanzar las 55,1 millones en 2008 (IPCVA). Esta tendencia parece haberse revertido fuertemente en el año 2009. Las exportaciones de carne de Argentina cayeron de 754 mil toneladas (peso equivalente carcasa) en el 2005 a 452 mil toneladas en el año 2009 (USDA-FAS).

Estas políticas restrictivas pueden haber favorecido directamente a la cadena en Uruguay, al generar espacios con los que no se contaba en el mercado internacional, por una menor presencia de la carne argentina. Pero es razonable pensar, que el gran impacto proveniente de este vecino, se materializó por el desembarco en Uruguay de productores y empresas argentinas dedicadas a la producción de granos y su incidencia en los precios y valores de arrendamiento de la tierra, a través del desplazamiento de la ganadería de las zonas con mayores ventajas comparativas y competitivas para la producción agrícola (Capítulo 5).

La ganadería brasileña, por su parte, mostró un gran dinamismo en el período considerado. En los últimos años Brasil llegó a situarse como segundo productor mundial de carne vacuna (9 millones de toneladas en 2008) y primer exportador mundial (2 millones de toneladas en 2008), desplazando de esta ubicación a Australia (USDA-FAS). Cuenta con el mayor rodeo vacuno comercial del mundo (190 millones de cabezas), en constante crecimiento y con mejora de sus índices de productividad.

Esta situación, sumada al crecimiento de la producción y exportaciones de carne de ave (disputa el primer lugar mundial en exportaciones con los Estados Unidos) y de cerdo, dio impulso a la presencia de Brasil como un operador mundial en los mercados de carnes y a la correspondiente

gran expansión reciente de su industria frigorífica, que controla plantas industriales en varios países, entre los que se destacan Estados Unidos, Argentina y Australia.

La dinámica agropecuaria en Brasil se caracteriza por un fuerte crecimiento, apoyado por políticas públicas, que entre otros instrumentos utiliza el financiamiento orientado, explícitamente, a consolidar el país entre los principales operadores globales en el mercado internacional de las carnes en general y de la carne vacuna en particular. Tres empresas de origen brasileño se ubican entre las diez empresas exportadoras de carne más grandes del mundo. Dos de ellas, se encuentran instaladas en Uruguay (Arbeletche, 2007).

La expresión de esta dinámica en el Uruguay se refleja en la adquisición de un conjunto significativo de frigoríficos de primer nivel. Atraídos por el “estatus sanitario” de Uruguay y por su acceso a mercados principales como la UE y los EUA, así como por la calidad de los rodeos vacunos, grandes empresas brasileñas de alcance global, compraron plantas frigoríficas en Uruguay. Marfrig S.A. controla los frigoríficos Tacuarembó, Colonia, La Caballada y Elbio Pérez; mientras que Bertin S.A. controla el Canelones y otra empresa brasileña opera el frigorífico Pulsa. En conjunto estas empresas realizan algo menos del 50% de la faena y de las exportaciones de carne vacuna de Uruguay (Gabinete Productivo, 2009).

Con la alta participación de estas empresas brasileñas en la faena y las exportaciones, la estrategia de inserción internacional de Uruguay podría quedar, en buena medida, condicionada a las estrategias globales de las mismas. Pero es posible, también, que la integración de la producción de alta calidad de Uruguay en estas estrategias globales, logre una valorización de esa producción que tal vez no podría alcanzarse en la operativa anterior, sustentada en empresas nacionales pequeñas a nivel global y que actúan en forma individual.

Por otra parte, no es claro, todavía, el impacto de la presencia de estas firmas en términos de la articulación de la cadena cárnica en el Uruguay. Esta cadena muestra históricamente dificultades evidentes para avanzar hacia formas más integradas de organización, como podría ser la formación de un complejo con beneficios para los dos

principales eslabones (productores ganaderos e industria frigorífica).

Las inversiones más fácilmente identificables de empresas provenientes de los países vecinos, son las que se orientaron a la fase industrial de la cadena, aunque también es posible verificar inversiones importantes en compra de tierras para uso agrícola-ganadero.

5. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

El período analizado (2000–2009) muestra dos etapas claramente diferenciadas desde el punto de vista de la situación nacional, con un antes y un después del año 2002, en que se precipitó la peor crisis económica de que se tenga registro en varias décadas, culminando una larga fase recesiva iniciada en el año 1999, agravada por la recesión global del año 2001 (Capítulo 2).

La producción de carne vacuna muestra una evolución acompasada a esos períodos hasta los años 2005 y 2006, registrándose luego un mayor dinamismo de la economía en general. Durante los años 2000 a 2002 muestra poco dinamismo e incluso declinación, apremiada por los bajos precios internacionales, el endeudamiento y el atraso cambiario acumulados. La gran devaluación del año 2002 y la mejora de las condiciones internacionales generaron una nueva onda de expectativas favorables, impulsando un dinamismo significativo, para entrar luego del 2007 en una fase de menor crecimiento. Este proceso, tal vez se vincule a la expansión creciente del área ocupada por la agricultura, que alcanzó niveles absolutos significativos a partir de entonces (Capítulo 5).

Como resultado del crecimiento económico continuado desde el año 2003, el consumo interno de carnes muestra una tendencia creciente, pasando de 47 kg per capita en 2004 a 58.2 kg en 2009 para la carne vacuna (INAC, 2010).

En definitiva, puede afirmarse que el desempeño de la economía nacional en el período analizado, caracterizado por un fuerte crecimiento y estabilidad, así como por el aumento sostenido del consumo doméstico de carnes, generó condiciones favorables a la inversión y expansión de la producción en general.

Sin embargo, los productores e industriales del sector han manifestado públicamente su preocupación por el posible impacto negativo de la “inflación en dólares” registrada durante los últimos años del período bajo estudio y acentuada durante el año 2009. El aumento de los precios obtenidos por las exportaciones parece haber compensado, por lo menos parcialmente, este efecto negativo (Capítulo 2).

6. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO

Aunque no puedan considerarse inversiones, en el sentido económico estricto, las adquisiciones de tierras por parte de inversores extranjeros y nacionales en el período en estudio, que se analizan en el capítulo 9, representan seguramente el mayor monto de dinero movilizado en la dinámica sectorial en muchas décadas. Si bien, estos cambios de propiedad de los activos no constituyen una inversión incremental, el flujo financiero que generan, potencialmente pueden canalizarse en inversiones en el mismo u otro sector económico.

Las inversiones incrementales en la producción ganadera estuvieron compuestas fundamentalmente, por los mejoramientos de pasturas y el crecimiento de las existencias ganaderas. Estos factores muestran un crecimiento interesante en el período analizado, aunque no puede considerarse como espectacular.

La sustracción de superficies importantes del sistema de rotaciones agrícola-ganaderas y su pasaje a la agricultura continua, resulta en una disminución de la superficie de praderas, que se compensa en alguna medida, con los aumentos en la superficie de mejoramientos, realizados en los departamentos en que se concentran los aumentos de existencias ganaderas.

En el balance, la superficie existente de mejoramientos de pasturas pasa de 2,5 millones de ha en el ejercicio 2000/01 a 2,7 millones en el ejercicio 2005/06, estabilizándose en estos valores (DIEA, 2009).

No es sencillo estimar la superficie destinada a la producción de carne porque:

i) las áreas dedicadas a “ganadería” también sostienen la producción ovina;

ii) las áreas dedicadas a lechería, también producen carne; iii) las áreas de agricultura registran niveles crecientes de “doble cosecha”, al extenderse la práctica de la agricultura continua y algunas soportan algún pastoreo temporal; y iv) las áreas forestales admiten niveles crecientes de pastoreo, aunque esta disposición puede verse contrarrestada por las limitaciones que el crecimiento de los árboles ejerce sobre la capacidad de carga de los predios forestales.

De todas maneras, se cuenta con información acerca de las superficies ocupadas por cultivos, lechería y forestación. El aumento/disminución de las mismas puede asimilarse, razonablemente, a aumento/disminución del área dedicada a la producción de carne. Los datos permiten estimar que el área dedicada a cultivos y forestación ocupó algo más de 1 millón de ha adicionales entre los años 2000/01 y 2009/10 (casi 2 millones en este año), superficie que se sustrae de la producción ganadera y de la lechería (Cuadro 8).

Cuadro 8. Estimación de la superficie detraída de la producción de carne en el período

Variable	Año 2000/01	Año 2008/09	Diferencia
Superficie chacra (mil ha)	341	1.100*	+ 759
Superficie arroz (mil ha)	154	161 *	+ 7
Sup. forestada proyecto (mil ha)	524	812 **	+ 288
Superficie tambo (mil ha)	1000	849 ***	- 151
Total			- 1.054

Observaciones: * se refiere a los años 2009/10; ** año 2008; *** 2008/09

Fuente: elaborado en base a datos de MGAP-DIEA, Anuarios Estadísticos y Encuestas Agrícolas y de la Dirección Forestal.

En el mismo período, la evolución de las existencias bovinas y ovinas expresadas en términos de unidades ganaderas muestra que el total de UG en el año 2008 es 6,4% mayor que el existente en el año 2000 (Cuadro 3).

En definitiva, al final del período analizado -en el año 2009- se cuenta con aproximadamente un millón de hectáreas menos (en gran parte de suelos de la mejor aptitud pastoril) para la producción de carne vacuna que en el año 2000. Por su parte, la superficie de mejoramientos de pasturas

en los predios ganaderos pasa del 10,3 % en el año 2003 al 12,2% en el 2008. En las explotaciones agrícola-ganaderas y lecheras, los valores pasan, respectivamente de 23,5 a 23.3% y de 50,9 a 57,3% (Cuadro 9).

Esa menor superficie, por su parte, soporta un 6,4% más de unidades ganaderas. Sin embargo, entre el año 2000 y el 2009 aumentan y luego se estabilizan los niveles de producción de carne vacuna, con tasas de extracción superiores a las de la primera mitad del período en estudio.

Cuadro 9. Mejoramiento de pasturas según especialización productiva en % área ocupada y total nacional en miles de has.

	Ganadera	Agr. Gan.	Lechera	Total
2003	10,3	23,5	50,9	2.426
2004	10,9	24,0	53,9	2.488
2005	11,8	24,4	55,8	2.620
2006	12,2	25,1	59,2	2.715
2007	12,0	25,0	55,1	2.722
2008	12,2	23,3	57,3	2.677

Fuente: DIEA, Anuario Estadístico 2009.

Como se indicó, en la segunda mitad de los 90 se registran mejoras importantes en algunos indicadores de eficiencia productiva, fundamentalmente en la disminución de la edad de faena y en la edad del primer entore. La positiva evolución de estos indicadores, permiten mejorar la productividad general del rodeo, expresada en el aumento de la tasa de extracción, que se situaba históricamente en valores de 15-16%.

Este proceso se basó en una mayor incorporación de mejoramientos forrajeros y en el mejor manejo del pastoreo, manteniendo las características del sistema de rotaciones agrícola-ganaderas consolidado en el país anteriormente.

La dinámica agrícola de los 2000 (Capítulo 5), sin embargo, es diferente a la de la década anterior. Se observa una marcada incorporación de la siembra directa y de la “veranización” de la fase agrícola, por la predominancia de la soja. (Díaz)

Ambos aspectos, junto con la gran diferencia de las rentas generadas por la agricultura en comparación con la ganadería, introdujeron cambios en el sistema de producción entonces vigente, disminuyendo el interés por las rotaciones agrícola-ganaderas (secuencia de cultivos y pasturas mejoradas) y mostrando un fuerte sesgo hacia la agricultura continua. Las evidencias en contra, en cuanto a la sostenibilidad de los sistemas basados en la repetición de soja sobre soja, llevaron a que se introdujeran cultivos de maíz o sorgo en la secuencia, destinados principalmente a la alimentación animal. Este sistema promueve una vía de articulación agrícola-ganadera, pero sobre bases diferentes a las utilizadas con anterioridad.

A su vez, la mejora de la alimentación de los ganados en los predios ganaderos, anteriormente basada en las praderas convencionales en las zonas agrícola-ganaderas y en los mejoramientos extensivos en las zonas ganaderas, se basa cada vez más en la utilización de verdeos, de reservas tipo silos de grano húmedo y de suplementación con granos y concentrados.

El impacto negativo derivado de la desventaja de la ganadería en la competencia, por el uso de las tierras con aptitud agrícola, podría verse parcialmente compensado por la mayor disponibilidad de alimentos para el ganado derivados de la agricultura, así como por el inevitable proceso de adopción de nuevas tecnologías estimulado por los mayores valores de la tierra.

Nuevamente, el tiempo permitirá conocer el resultado, que dependerá en buena medida de los nuevos precios relativos de equilibrio y de las respuestas de los agentes económicos. Esta incertidumbre actual y la necesidad de observar ciclos económicos relativamente prolongados, no le quitan relevancia a la necesidad de profundizar en la investigación económica y social de los procesos en curso, para anticipar posibles cauces de acción de la sociedad.

A los cambios en la oferta forrajera, se suma la creciente difusión de sistemas de cría y engorde en los que se hace una utilización cada vez mayor de alimentos concentrados, desde la simple suplementación de animales en pastoreo, hasta el engorde en confinamientos de diverso tipo.

Si bien no se dispone de información oficial sobre el tema, se estima que en el año 2008 el engorde en confinamiento llegó a abastecer el 10% de la faena de ganados.

Los datos disponibles sobre el consumo de concentrados forrajeros (MGAP-OPYPA, 2009) lo estiman en 1,2 millones de toneladas en el año 2008, 300 mil toneladas más que el promedio del período 2004-2005. Esta información no indica cuánto se destina a la producción de carne vacuna, pero puede estimarse que el crecimiento es significativo, aun teniendo en cuenta la demanda adicional generada por la sequía 2008/09. El consumo nacional de estos productos, que se situaba en 600 mil toneladas anuales en la década 1994-2003, se estimó en algo menos de 900 mil para el promedio 2004-05 y en 1 millón de toneladas para el trienio 2006-08 (OPYPA-MGAP, 2009).

Es razonable sostener que para mantener las existencias ganaderas en los niveles actuales y seguir aumentando la productividad en una superficie de pastoreo menor, los productores han introducido cambios tecnológicos que mejoran la productividad general del rodeo. Asimismo, es también razonable pensar que de consolidarse la tendencia a dedicar áreas crecientes a la producción de cultivos, estos cambios tecnológicos deberán profundizarse para mejorar la competitividad intrasectorial de la cadena cárnica frente a los cultivos y la forestación.

El camino elegido por los productores, ha sido acelerar los procesos de cría y engorde, a través de la suplementación con alimentos concentrados y el mejoramiento de los otros pilares de la producción ganadera: la genética y la sanidad. Se generan así mayores espacios en el campo natural, que sigue siendo la base fundamental de la producción en pastoreo, para el rodeo de cría.

Los productores han preferido aumentar el número de terneros por la vía de incrementar el número de vientres entorados, más que mejorar el porcentaje de procreo. Este no muestra una tendencia clara, aunque es evidente que los valores de los últimos años están influenciados por las recurrentes sequías primaverales y que se estaría llegando al límite de esta estrategia.

Por su parte, el mejor manejo del campo natural y de los mejoramientos extensivos a través del empotramiento y

la utilización del alambrado eléctrico, estaría contribuyendo también al logro de algunos cambios positivos en los indicadores de productividad, aunque resulta muy difícil cuantificar el impacto de cada uno de ellos.

Es evidente que el crecimiento del área de cultivos y su expansión en zonas ganaderas, genera disponibilidades de granos y subproductos para la suplementación del ganado, así como de equipos y servicios para la producción forrajera, que anteriormente no estaban disponibles.

Para aumentar y mantener los niveles de producción de carne, a pesar de la competencia planteada por los cultivos por el uso del suelo, es necesario que en el período analizado los productores hayan profundizado los cambios tecnológicos iniciados en la década anterior, logrando mejorar la eficiencia productiva de un stock vacuno en aumento. Puede pensarse que la rápida disminución de las existencias ovinas facilitó el aumento del stock ganadero y la mejoría paralela de algunos indicadores de eficiencia productiva en la segunda mitad de los 90, pero esto no alcanza para explicar los cambios operados en estas variables desde el año 2000. Véase el Gráfico 3.

La composición de las existencias de ganado vacuno entre los años 2000 y 2009, muestra un crecimiento significativo en el número de vacas de cría y una disminución de los vientres no entorados y de los novillos de más de 3 años, indicando, un aumento en la eficiencia global del rodeo.

Este aumento está basado en la menor edad del primer entore y en la reducción de la edad de faena de los novillos. Estos ajustes, basados en los cambios tecnológicos correspondientes, permiten, entre otros efectos, aumentar la oferta de terneros, por la vía de aumentar el número de vientres entorados, a pesar de no registrarse cambios significativos en el porcentaje de procreo.

En la fase de transformación de la cadena, se observa un mayor dinamismo en las inversiones en la industria frigorífica, particularmente desde el año 2005 a la fecha. Además de las adquisiciones de plantas, ya mencionadas, y que tampoco pueden considerarse inversiones en un concepto estricto, las empresas en general han ampliado y mejorado las capacidades de producción de sus plantas.

Puede asumirse que los montos de estas inversiones han seguido una evolución aproximada a las solicitudes de declaración de interés promocional de la industria frigorífica en el marco del régimen vigente de promoción de inversiones. Los proyectos presentados ascendieron a 7 millones de dólares en el año 2005, subiendo a 15 millones en el 2006 y 29 millones durante el 2007 (Gabinete Productivo, 2009).

Merece destacarse, que recientemente se construyó la primera planta totalmente nueva en décadas, habiendo comenzado sus operaciones en el año 2010, en el departamento de Durazno. Esta empresa – BPU – propiedad

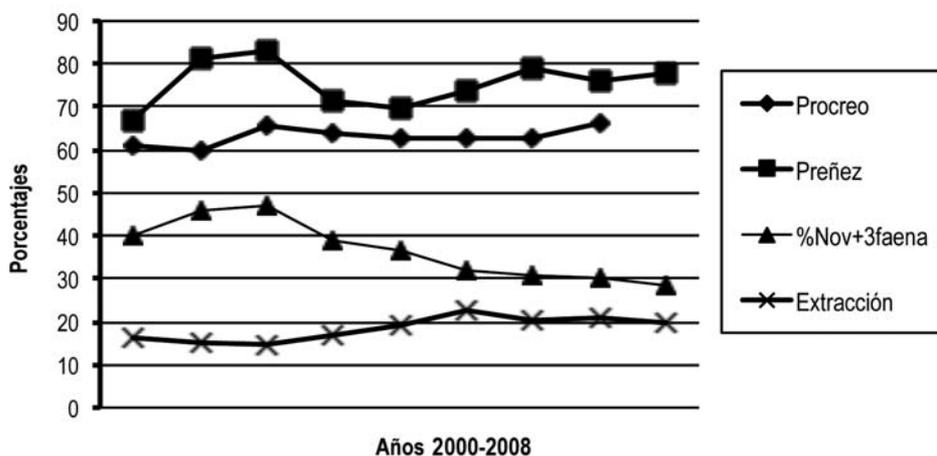


Gráfico 3. Evolución de algunos coeficientes técnicos (%)
Fuente: elaborado en base a datos de DIEA, Anuarios Estadísticos.

de capitales británicos (como los primeros frigoríficos establecidos en Uruguay a inicios del siglo XX) anuncia la utilización de tecnologías de última generación, así como modalidades comerciales diferentes a las convencionales, en búsqueda de una mayor valorización de la producción.

Las plantas frigoríficas generaron un proceso de inversiones significativas, a partir del año 2003, aumentando la capacidad de faena, de procesamiento y de frío, así como adecuación de sus instalaciones y procesos a los requisitos de los mercados de alta exigencia. La compra de varios de los principales frigoríficos nacionales por parte de importantes frigoríficos brasileños, es un indicador más de las expectativas favorables existentes en cuanto a las buenas perspectivas de esta cadena productiva y a la solidez de su inserción internacional.

A los cambios tecnológicos “en el campo” se agregan, en el período bajo estudio dos iniciativas de políticas públicas que tendrán un gran impacto: la trazabilidad individual de los ganados en el campo y también del procesamiento industrial de los mismos desde su entrada a la planta frigorífica. El encadenamiento de ambos procesos permitirá ir más allá de los requisitos de los mercados más exigentes en la materia, ya que será posible “rastrear” el origen de los cortes finales “del campo al plato”.

Además de su importancia en el manejo de temas sanitarios, se espera que este sistema contribuya, en pocos años, a la valorización de los productos trazados en el mercado. Uruguay se ubica en una posición de avanzada en la materia a nivel mundial, siendo el primer país en contar con un sistema general y obligatorio de trazabilidad individual del ganado.

El Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA), que entró en funcionamiento en setiembre del 2006 ha permitido “trazar” los animales nacidos desde entonces. En la actualidad se realizan esfuerzos para completar la identificación total del rodeo a junio del año 2011.

A su vez, el Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica (SEEIC- conocido como “cajas negras”) opera sobre un sistema de registro automático de pesos y su correspondiente información del ganado ingresado

a planta, su procesamiento y el posterior despacho de los productos al mercado interno y a la exportación.

El SIRA y el SEEIC en conjunto posicionan a Uruguay y su industria cárnica en un lugar de avanzada en el ámbito mundial y en la creación de valor agregado.

7. POLÍTICAS SECTORIALES

Las políticas sectoriales para la cadena cárnica entre los años 2000 y 2009 mantienen los lineamientos generales establecidos anteriormente, orientados a fortalecer la inserción internacional y la dinámica exportadora de la cadena. En esta línea y como se comentó en el punto anterior, se establece la trazabilidad obligatoria de los ganados y se desarrolla e implementa el SEEIC en la industria frigorífica, para instalar la trazabilidad de los animales y eventualmente de los cortes obtenidos de su procesamiento.

En la misma dirección, en el período se implementaron otros programas de valorización de la carne, a través de diversas certificaciones, etiquetado y actividades de promoción y marketing, consolidándose el acceso al mercado del NAFTA. En el año 2001 se lanza el Programa de Carne Natural Certificada de Uruguay y en el año 2004 éste obtiene el reconocimiento del Departamento de Agricultura de los EEUU como Programa de Procesos Verificados (USDA Process Verified Programs), reconociéndolo como el primer programa certificado y autorizado para utilizar el sello “USDA-PVP”. Entre las nuevas actividades de promoción y marketing cabe mencionar al Proyecto Uruguay Natural Club, con sus restaurantes temáticos Uruguay Parrilla Gourmet, instalados con suceso en grandes ferias internacionales.

En la segunda mitad del período analizado, estas políticas se ven complementadas por acciones orientadas específicamente a la promoción de los productores familiares y de sus organizaciones. Se destacan, en este sentido, los Programas a cargo del MGAP (Programa Ganadero, Uruguay Rural y Proyecto de Producción Responsable), así como las acciones encaradas por el Ministerio para paliar la emergencia provocada por la sequía de los años 2008 y 2009. La distribución de alimentos concentrados a los productores familiares durante esa sequía, además de mejorar la alimentación de los ganados afectados, contri-

buyó al aprendizaje del manejo de estos concentrados por parte de los productores participantes y sus organizaciones. Así, se estimuló el uso de la suplementación, como práctica de manejo a ser generalizada. Las organizaciones de estos productores jugaron un rol protagónico en el proceso de selección de beneficiarios y de distribución de los concentrados, fortaleciéndose así la institucionalidad de nivel local.

Como otras acciones específicas de este período, pueden mencionarse las medidas adoptadas para evitar subas de los precios al consumo de la carne (exoneraciones del IVA y acuerdos de precios para algunos cortes) a partir del año 2005. Si bien es discutible que estas medidas puedan catalogarse como políticas sectoriales, porque resultan más orientadas a beneficiar a los consumidores que a los productores, generan un impacto positivo a nivel sectorial, estimulando el consumo interno del producto.

Estas medidas, así como las restricciones impuestas a la tenencia de tierras por parte de sociedades anónimas (innominadas y que no cotizan en bolsa) son, a juicio de algunos voceros rurales, factores que tendrían, en el futuro, un impacto negativo en la producción agropecuaria en general y en la cadena cárnica en particular, por la desconfianza que podrían generar en los inversores. Sin embargo, este eventual impacto negativo no se ha manifestado en el período analizado, ya que la inversión externa directa en la cadena ha mostrado un comportamiento dinámico, acentuado desde el año 2007, como ya se indicó.

En definitiva, el comportamiento de la cadena permite sostener que las políticas sectoriales utilizadas en el período analizado, tuvieron un impacto global positivo en la cadena cárnica.

8. COMPETENCIA INTRASECTORIAL Y DINÁMICA TERRITORIAL

La dinámica productiva del rubro, en un contexto de competencia intrasectorial por el uso de los factores de producción, particularmente evidente en el caso de la tierra, generó una manifiesta relocalización de esta actividad.

Entre los años 2000 y 2008, las existencias de ganado bovino crecieron un 15%, pero esta evolución muestra comportamientos diferentes en las diversas regiones del país. Es razonable pensar que esta redistribución de las existencias ganaderas en el territorio nacional esté vinculada a la expansión de la agricultura, que ocupa superficies significativas a partir de la zafra 2003/04 y se concentra principalmente en los tradicionales departamentos del litoral.

En una primera aproximación al tema, se analizó la evolución de las existencias de ganado vacuno por departamento, exceptuando Montevideo y Canelones. Los resultados muestran que frente a un crecimiento de las existencias bovinas de un 15% a nivel nacional entre los años 2000 y 2008, en seis departamentos se verifican crecimientos del 20% y más (Cuadro 10).

En cinco de estos departamentos (excepto Cerro Largo), se registra un fuerte crecimiento de las superficies de mejoramientos forrajeros, desde niveles iniciales relativamente bajos (Cuadro 10). Solamente en Tacuarembó se observa una caída de las existencias ovinas superior a la ocurrida en el promedio nacional. Se verifica, asimismo, crecimiento de la superficie forestada en los dos departamentos citados.

Como contracara, en cinco departamentos se verifican crecimientos de las existencias bovinas del 10 % o menos, incluyendo casos como Soriano que muestra decrecimiento y Río Negro donde las existencias permanecen constantes (Cuadro 10). En estos cinco departamentos se registra la mayor expansión del área de cultivos.

En el resto del país, la variación de las existencias bovinas se sitúa en un entorno cercano al promedio nacional.

Es interesante notar, que los departamentos donde se verifica un aumento de las existencias bovinas por encima del 20%, muestran precios de la tierra y valores de arrendamiento inferiores al promedio nacional. Lo opuesto se verifica en los departamentos en los que las existencias bovinas decrecen o muestran los menores crecimientos, con la excepción de Río Negro en los valores de arrendamiento (Cuadro 10).

Cuadro 10. Dinámica territorial 2000-2008: departamentos con variación de existencias de ganado de 20% o más y de 10% o menos.

	Variación de existencias de ganado (%)	Variación Superficie mejorada(%)	Precio de la tierra 2º semestre 2009 (U\$/ha)	Precio arrendam. 2º semestre 2009 (U\$/ha)
Mayor aumento de existencias				
Artigas	+ 29	+66	1.242	66
Salto	+28	+43	1.144	49
Treinta y Tres	+26	+38	1.351	74
Tacuarembó	+24	+28	1.447	70
Cerro Largo	+23	+10	1.895	78
Rivera	+20	+49	1.819	55
Menor aumento de existencias				
Soriano	-13	-19	3.507	209
Río Negro	0	-18	2.827	95
Colonia	+1	+2	5.097	166
San José	+1	+25	3.237	120
Rocha	+8	+20	4.016	127
Prom. nacional	+15	+11	2.353	100

Fuente: elaborado en base a datos de DIEA, Anuarios Estadísticos y Estudios sobre el Valor de la Tierra y los Arrendamientos.

En definitiva, la fuerte expansión de la agricultura, concentrada mayormente en las áreas agrícolas tradicionales, determinó que el crecimiento de la ganadería se enfocara en el norte y noreste del país, en áreas con menores dotaciones de equipamiento e infraestructura para los cultivos, pero con muy buen potencial para la expansión de la producción ganadera, en la medida que se incorporan mejoramientos forrajeros de diverso tipo y suplementación.

Los valores de la tierra y de los arrendamientos en las distintas regiones del país marcan claramente la lógica económica de esta dinámica, desplazando el crecimiento de la ganadería hacia las regiones con menores valores.

Los últimos datos disponibles (DIEA, 2009) indican que los valores pagados en el segundo semestre de ese año por el arrendamiento de tierras para ganadería fueron del

orden de US\$ 41/ha, mientras que para agricultura de secano fueron de US\$ 231, para lechería US\$ 106 y para la forestación US\$ 93.

Las diferencias entre rubros marcan claramente las ventajas con que cuentan la agricultura de secano y la forestación para competir con la producción ganadera por el uso del suelo, particularmente en las regiones donde los suelos y la infraestructura disponible permiten el desarrollo de esas actividades.

En las zonas agrícolas del litoral oeste la producción ganadera muestra mayor intensificación, a través de una fuerte incorporación de forrajeras anuales, suplementación, aumento de la utilización del engorde a corral, disminución del área de praderas y concentración de la tierra (Arbeletche, 2007).

10. REFLEXIONES FINALES

En el período bajo estudio y particularmente en la segunda mitad del mismo, han ocurrido cambios de enorme magnitud en la economía agraria nacional en general y en la ganadería de carne en particular. Estos cambios, que empiezan a manifestarse con mayor intensidad a partir del año 2003, se evidencian inicialmente por la expansión del área dedicada a los cultivos, que se agrega a la expansión de la forestación en la década anterior.

Este fenómeno, que conoce antecedentes, ocurre ahora en forma concurrente con aumentos significativos y sostenidos del precio de la tierra de uso agropecuario. Este aumento es consecuencia de la profundización de la globalización, alcanzando ahora ámbitos del sector agropecuario, que habían permanecido relativamente ajenos a este proceso por muchas décadas. Parece razonable, en consecuencia, pensar que la creciente escasez de nuevas tierras para ser incorporadas a la producción, la presencia de estados nacionales adquiriendo tierras en otros países, así como las preocupaciones ambientales (incluyendo el cambio climático) y coyunturalmente la crisis financiera internacional, tendrán un impacto significativo en la organización de la producción ganadera en el futuro, a nivel global y en el Uruguay.

A nivel nacional, la consolidación del proceso de aumento del precio de la tierra vuelve obsoletos los indicadores del pasado. Los efectos de este aumento, que en buena medida se retroalimenta como motor de grandes transformaciones, todavía se encuentran en pleno proceso. La ganadería extensiva practicada en el siglo XX en el país se fundamentó en la disponibilidad de tierra barata y esta condición ha sufrido un cambio que parece irreversible.

En este escenario, la expansión de la forestación (Capítulo 7) y más recientemente la de la agricultura de secano (Capítulo 5), pero sobre todo el aumento del precio de la tierra, plantean un desafío inédito a la actividad agropecuaria “por *default*” a nivel nacional, que sigue siendo la ganadería de carne sobre campo natural, con muy bajas productividades por hectárea y por lo tanto, sólo compatible con precios muy bajos de la tierra.

La probable falta de sustentabilidad del modelo productivo de agricultura continua, podría acotar nuevas expansiones del área, disminuyendo así la presión sobre la ganadería. Pero también, es razonable pensar que ello no tendrá efectos significativos en los precios de la tierra, entre otras razones por el aumento de la demanda global de alimentos y la escasez de tierras con capacidad de ser incorporadas para la producción. En consecuencia, también parece clara la necesidad de innovar. Se requiere un uso generalizado de nuevas tecnologías en la ganadería, para lograr aumentos en la productividad de la tierra y alcanzar así nuevos equilibrios entre el valor de la tierra y su renta (Capítulo 9).

Para ello se requiere una mayor productividad económica, por la vía de aumentos de la producción física por ha y de la mayor valorización de esa producción.

El período transcurrido desde el año 2003 a la fecha es insuficiente para formular conclusiones definitivas. Sin embargo, parecería que los primeros impactos de esta nueva situación se reflejan en las siguientes tendencias:

- i) la estabilización de las existencias y el aumento de la producción, por mantenerse las expectativas favorables, fortalecidas por los aumentos en los precios de los ganados registrados desde el año 2003;
- ii) la relocalización de las existencias ganaderas en el territorio; y
- iii) el aumento en la disponibilidad y el uso de alimentos concentrados y cultivos forrajeros, en lo que sería un período de transición de la ganadería tradicional a nuevas formas de producción de carne vacuna.

Se verifican, asimismo, los primeros movimientos hacia nuevas formas de organización de la producción de carne vacuna. Estas señales indican que la ganadería uruguaya podría transitar, en el mediano plazo, por el camino de la ganadería de la mayoría de las economías más desarrolladas. Es decir, la organización de la actividad sobre la cría y parte de la recria vacuna a pastoreo (con mayores intensidades en el uso de la tierra) y la realización del engorde en confinamientos de diversos tipos, basados en la alimentación del ganado con granos forrajeros y otros concentrados. Algo de esto se ha evidenciado en el

Uruguay en los últimos años, como se indicó en la sección correspondiente (se estima que un 10% del ganado faenado en los últimos años proviene de “corrales”).

Entre otros impactos, la generalización del engorde en *feedlot* viabilizaría una presencia fuerte de la industria frigorífica en el engorde de ganado, con todas las implicancias que eso tiene en las relaciones económicas y de poder entre la industria y los ganaderos, y cuyo análisis escapa al alcance de esta investigación.

En consecuencia, resulta particularmente importante seguir con atención las tendencias que se verifiquen en los próximos años, para diseñar y analizar los escenarios más probables y las posibles formas de articulación entre los diversos usos de la tierra, y entre la cría-recría-engorde de ganado. El tema es más importante que nunca, para la orientación de la toma de decisiones sociales y empresariales en el Uruguay.

11. BIBLIOGRAFÍA

- ABIEC (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne): www.abiec.com.br
- ARBELETCHÉ, P.; COURDIN, V.; OLIVERA, G. 2007. Cambios en la ganadería del litoral oeste a causa de la expansión de la agricultura y la forestación. Uruguay. s.p.
- _____; _____. 2007. Soja y forestación: los impactos sobre la ganadería uruguaya. Uruguay. s.p.
- DÍAZ, R. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 2006. Desafíos de la intensificación agrícola en el Uruguay. Consultado marzo 2010. Disponible en www.iica.org.uy
- FAO: The State of Food and Agriculture (SOFA, 2009) – Livestock in the 2 Balance; (en línea). Consultado Julio 2010. Disponible en www.fao.org
- IIUNDAÍN, M.; Lema, J. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2001. Anuario 2001. Evolución de la ganadería de carne vacuna en el Uruguay en la década de los 90. Montevideo.
- IPA (Instituto Plan Agropecuario): Monitoreo de Empresas Ganaderas (en línea). Consultado julio 2010. Disponible en www.planagro.com.uy
- IPCVA (Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina); Estadísticas (en línea). Consultado julio 2009. Disponible en www.ipcva.com.ar
- TOMASSINO, H.; Bruno, Y. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2005. Algunos elementos para la definición de productores familiares, medianos y grandes. Montevideo.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE CARNES. 2010. Principales Indicadores y determinantes del consumo de carnes en Uruguay. Montevideo. (en línea) Consultado febrero 2010. Disponible en www.inac.gub.uy
- URUGUAY. Inserción al Comercio Internacional (ARU, CMPP y CIU). 2009. Programa ICI. Análisis estratégico de la inserción externa de Uruguay – Productos agropecuarios. Montevideo
- _____. 2009. Gabinete Productivo. Cadenas de valor (I). Montevideo.
- _____. DIRECCION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. 2009. Serie Precios de la Tierra – Arrendamientos 2º Semestre 2009. Montevideo.
- _____. 2010. Serie Precios de la Tierra – Compraventas Marzo 2010. Montevideo.
- _____. 2010. Anuarios Estadísticos 2005 - 2009. Montevideo.
- _____. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS GANADEROS. DICOSE. 2010. Declaraciones Juradas de Existencias Ganaderas 1990-2008. (en línea) Consultado diciembre 2009. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/DGSG/DICOSE/dicose.htm>
- _____. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2010. Anuarios 2000-2008. Montevideo.
- USDA/FAS (US Department of Agriculture/Foreign Agriculture Service): Livestock and Poultry: World Market and Trade Reports (en línea). Consultados Julio 2010. Disponible en www.fas.usda.gov

4

COMPLEJO LECHERO

Ing. Agr. Alfredo Hernández¹

1. ANTECEDENTES

A fines del siglo XX la lechería llevaba 25 años de cambios importantes y continuos en todas sus fases, conformando un proceso articulado entre la producción y las agroindustrias (en adelante AI). El incremento en 3,4 veces del volumen de leche remitido a las industrias entre 1977 y 2000 es un indicador directo de tal dinámica.

Disponer de mayor volumen de materia prima, frente a un mercado interno con escaso margen de crecimiento, llevó a que la AI uruguaya cambiara, ineludiblemente, el destino principal de la producción y profundizara el perfil exportador.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (1994) establecieron un panorama con mejores perspectivas para el comercio internacional. Sin embargo, el sector lechero se debió insertar en mercados externos altamente inestables y restrictivos.

La vigencia del MERCOSUR condujo a que la región pasara de comprar 31% en lácteos en 1990 al 92% en 1996. Hernández (2002) da cuenta que "... de acuerdo a los cambios en las condiciones regionales, se ha producido un redireccionamiento del comercio, orientando la preferencia de las exportaciones de lácteos uruguayos hacia ambos países (Brasil y Argentina)". Sin embargo a inicios de 1999 la crisis brasileña mostró el riesgo de concentrar las ventas (Capítulo 2).

El aumento de la producción en los tambos fue esencialmente vertical mediante la adopción de nuevas tecnologías, tal como lo indica el incremento en la productividad promedio, la cual pasó de 731 litros/ha en 1977, a 1.685 lt/ha en 1997. Esto tuvo un importante papel sobre el resultado económico a nivel predial, pues el cambio: "i) acumula mayores costos totales por hectárea; ii) la respuesta en cantidad de leche por hectárea se manifiesta en forma más que proporcional al incremento en costos; iii) permite que los mayores costos "se distribuyan" en mayor volumen y iv) arroja una reducción del costo por litro" (Hernández 2002, p.19).

En paralelo operan con más intensidad las limitantes de las escalas menores a la hora de incorporar cambios. "En este contexto de fuertes modificaciones técnicas se acentuaron las desigualdades entre establecimientos lecheros a fin de la década,... entre familiares y empresarios" (Hernández, 2002).

Las industrias procesadoras de leche promovieron directamente dichas transformaciones tecnológicas como forma de regular el volumen y la calidad de la leche, para definir sus estrategias de elaboración de productos y exportar. Ello se efectuó a partir de materia prima más barata y como forma de contrarrestar la baja en los precios internacionales.

Las industrias del país son tomadoras de precios y por ello aplican un mecanismo de fijación de precio al productor denominado "traslado hacia atrás". Dicho de

¹ Ing. Agr. Asistente de Economía Agraria.

forma simple, el mecanismo consiste en pasar el remanente del precio internacional al productor, después de haber cubierto los costos industriales y los márgenes de ganancia.

Uruguay es un neto exportador de *commodities*, como leches en polvo y quesos, que compiten en base a precios bajos. Por lo tanto, la construcción de las ventajas competitivas del sector, se basaron en el suministro a la AI de materia prima de bajo costo. El precio de la leche al productor en el Uruguay, es de los más bajos entre los países productores y exportadores.

El período de retraso cambiario de los años 90 afectó negativamente la competitividad de la lechería, en razón de su perfil crecientemente exportador (Cap. 2, punto 1.2) y, en dicho lapso, el precio al productor en valores constantes cayó a menos de la mitad en pesos y 17% tan solo en el último año de la década del noventa. Los mismos valores expresados en moneda estadounidense son crecientes hasta 1998, pero cerrando el período 6% por debajo del precio inicial.

Antía, (2000) da cuenta que “La progresiva pérdida en el valor real en el precio de la leche pago al productor, el encarecimiento en términos relativos de insumos y las adversas condiciones regionales en términos de mercados y política económica –tanto la recesión de Brasil desde 1999 como de Argentina- generaron en todo el sector agropecuario un importante nivel de pérdidas, de creciente endeudamiento y de falta de financiamiento para las inversiones”.

2. COMPORTAMIENTO DE LA LECHERÍA 2000-2010

La lechería del país es un ejemplo de destaque dentro de los rubros agropecuarios, por la dinámica de transformación que ha presentado a lo largo de las últimas décadas, incluyendo el período bajo análisis.

2.1. La base productiva en el año 2000

La base lechera del país sigue presentando una gran diversidad en tipo y tamaño de las unidades productivas. En el año 2000 habían unos 6.500 tambos, con una importante variación en tamaños de los predios; ya que 38% manejaban menos de 50 hectáreas y acumulaban apenas 5% del área total, en tanto el grupo con más de 1.000 hectáreas no llegaban al 3% del número total, pero tenían un tercio de la superficie.

Una importante proporción de la tierra aplicada a lechería era arrendada (36%), y el 21% de los productores eran exclusivamente arrendatarios (MGAP-DIEA, 2003. p. 13). Según la escala el 74% se identifican como familiares.²

Este rubro proporciona estabilidad y empleo a la familia en el medio rural. La lechería radica en promedio 5,2 personas por explotación (2,2 de ellas son mujeres), lo cual significa un alto número de residentes en los predios y la mayoría de ellos son los productores y su familia (66%).

Unas 24 mil personas trabajan de forma permanente, promediando 3,7 trabajadores. Asimismo, la lechería es la principal fuente de ingreso económico para el 92% de las explotaciones que desarrollan este rubro.

Es necesario observar, también, que existe una alta especialización productiva, ya que el 72% del área ocupada por estos predios está destinada a lechería y el resto se combina con la agricultura de secano y la ganadería de carne.

2.2. Creciendo en producción por una ruta de cambio técnico

De acuerdo a los indicadores globales, la presente década transcurrió con crecimiento en la producción de leche y dinámica en la renovación tecnológica. Aunque, debe mencionarse, que otros indicadores dejan planteados resultados no deseados y desafíos pendientes.

² En base a la relación Mano de obra familiar/asalariada, siendo en los familiares menor a 1. MGAP-DIEA 2005.

El año 2000 transcurrió con caídas en la producción y remisión de leche, algo que no ocurría desde hacía más de 10 años. Ello es, en buen grado, atribuible a la sequía que se presentó desde fines de 1999. En 2001 hubo recuperación en los volúmenes de leche remitidos, pero la aparición del brote de aftosa significó un inconveniente para la actividad a nivel comercial, determinando que lo exportado fuera menor a la mitad de lo procesado (MGAP-DIEA, 2008). Véase el cuadro 1.

Cuadro 1. Remisión de leche a plantas procesadoras (millones de litros) y proporción exportada

Año	Volumen (millones litros)	Variación anual (%)	Exportado (millones litros)	Porcentaje ¹
1999	1.152	1,3%	744	65%
2000	1.047	-9,2%	549	52%
2001	1.145	8,2%	525	46%
2002	1.109	-3,1%	666	60%
2003	1.144	3,1%	732	64%
2004	1.277	11,6%	810	63%
2005	1.352	5,9%	984	73%
2006	1.420	5,1%	1.023	72%
2007	1.329	-6,5%	974	73%
2008	1.531	15,3%	901	59%
2009	1.472	-3,8%	1.230	84%

¹ Exportado respecto al total procesado.

Fuente: MGAP-DIEA

En términos globales la remisión siguió en aumento y al finalizar el 2007, aun habiendo pasado por dos años con caídas, el incremento del período llegó al 32%. (MGAP-DIEA 2009, p.2) También continuó la reducción del número de productores remitentes, que pasaron de ser 3.900 en el año 2000 a 3.403 en el 2007 (MGAP-DIEA, 2008, p. 3). El resultado son menos tambos, pero más grandes y cada vez más eficientes; generando una progresiva concentración de la actividad.

Las industrias procesadoras se benefician con esta dinámica, al disponer de más materia prima y a costos unitarios cada vez menores. Por tanto, la AI emite “señales orientadoras” que inducen estos cambios, como por ejemplo, demandar más leche y efectuar pagos diferenciados según calidad.

Asimismo aseguran el recibo de todo aumento en la remisión de leche, ajustando la capacidad de procesamiento diario que en el país pasó de tener 6,2 millones diarios en 2000, a 9,2 millones en 2009 (MGAP-DIEA, 2010, p. 34).

A mediados de 2002 el gobierno debió abandonar la política cambiaria aplicada desde comienzos de los 90, comprometiendo más a los deudores en dólares (Cap. 2, punto 1.2). Esto afectó el precio de la leche al productor, que presentó uno de los valores históricamente más bajos en dólares: 7,5 centavos/l.

Con el comienzo de 2004 se retomó la dinámica de crecimiento, reflejada en el volumen de leche captada por las plantas procesadoras, la que se incrementó casi 12%, constituyendo uno de los mayores registros del período.

Entre 2004 y 2006 las exportaciones aumentaron, tanto en volúmenes (de 810 a 1.023 millones de litros equivalentes), como en la proporción respecto a lo procesado (del 54% al 61%) (MGAP-DIEA 2010, p.32), con mejores precios al productor que fueron estímulos para continuar creciendo en la producción de leche. Al mismo tiempo se registró una reducción de la superficie total manejada por los predios con lechería, de superar el millón de hectáreas en el año 2001, descendió a 852 mil hectáreas en el año 2006 (MGAP-DIEA, 2010. p.7).

Lógicamente, el fenómeno de una menor superficie ocupada por el rubro, se relaciona con la reducción general del número de productores, y dentro de ellos con los más chicos. Sin embargo, la magnitud de la disminución del área (- 15%), hace insuficiente tal explicación y conduce a establecer, que también se trata de predios de mayor tamaño.

Entre 2000 y 2007 se acumularon cambios importantes entre los productores remitentes de leche: “El número de tambos tuvo una caída del 11,4%, la superficie total un 12,7% y también la superficie específicamente lechera en un 7%, en cambio la producción se incrementó 32%. El mayor descenso en número de explotaciones se registra en productores con menos de 50 ha (37%), mientras en superficie la reducción más marcada es en predios por encima de 2500 hectáreas (44%)” (MGAP-DIEA. 2009, p.2). La menor área la originan principalmente los predios de mayor tamaño, que optaron por pasarse a otros rubros

en lo cuales tienen mejores perspectivas de ganancias, como la agricultura de secano.

Si bien la productividad promedio se elevó a los 2.400 l/ha, dicha cifra enmascara una alta variación entre tambos, pues la tercera parte de ellos alcanzan una productividad menor a los 1.500 litros, y 12% superan los 3.500 l/ha.

2.3. Importancia social de la lechería

La fase pecuaria de la lechería es generadora de empleo para un alto número de trabajadores, entre permanentes y zafrales, con una relación de 19,3 trabajadores cada 1000 hectáreas. Esta cifra tiene una alta variabilidad de acuerdo a la escala, que van desde 56 personas/1000 ha cuando se manejan menos de 50 hectáreas, hasta 12 al superarse las 2.500 de los establecimientos, con la mayoría de los trabajadores con carácter de remunerados (MGAP-DIEA, 2009, p. 53).

El hecho que simultáneamente la mayoría de los otros rubros –particularmente la agricultura de secano– también vieran mejorados sus ingresos, determinó un proceso de expansión de los cultivos, haciendo mayor la demanda en mano de obra calificada y en tierras, tanto en compra como arrendamientos.

La remisión de leche durante el 2009 finalizó con una caída del 3,8% (MGAP-DIEA, 2010, p 12) que puede considerarse moderada frente a la adversidad de una crisis mundial, en tanto el área de los predios bajaba en unas 49 mil hectáreas en relación al ejercicio anterior. También el stock lechero –marcó una reducción en 34 mil animales proveniente de todas las categorías, mayor en las vacas en ordeño (18 mil cabezas) y en las vaquillonas sin entorar.³ De todas formas los indicadores de productividad de leche (por vaca y hectárea) volvieron a registrar un incremento del 12,5% y 9,5% respectivamente en relación al ejercicio anterior.

El número de productores lecheros llegaba a 4,5 mil en 2009, unos 618 menos que en 2001 y 85 por debajo del año anterior. Esto último tiene la particularidad de provenir

desde tamaños de predios entre 50 y 500 hectáreas y no en los más chicos como ocurría anteriormente.

A modo de balance, en 2009 –respecto a 2008– quedó registrado un menor número de tambos, menos superficie y animales lecheros, que fueron parcialmente cubiertos con mejores niveles productivos, de forma que la remisión se redujo menos de lo esperado.

A continuación revisaremos las principales razones y su articulación explicativa en relación la dinámica descrita anteriormente. A tales efectos, discutiremos cada una de las hipótesis del trabajo (Capítulo 1).

3. EL COMERCIO INTERNACIONAL

3.1. Mejoras e inseguridades del comercio

La definición estratégica que desde el complejo se había establecido de crecer en base a la exportación, hace que el comercio internacional resulte determinante sobre las perspectivas y condiciones de la lechería en el país. Queda progresivamente expuesta a las particularidades del comercio internacional de los *commodities*, como son las restricciones de acceso a mercados, las variaciones y, en el largo plazo, la tendencia a la baja de sus precios. A ello, se suma la pequeña escala del país en el contexto mundial, donde participa con el 1,3% del volumen total. Ello determina que la industria opere como neta tomadora de precios.

Uruguay alcanza uno de los niveles más altos en leche exportada respecto al total producido, superando el 50%. A nivel mundial ocurre lo contrario, donde dicho indicador se encuentra alrededor del 7%.

Una elevada porción de las exportaciones mundiales proviene de pocos países o regiones, Oceanía 35%, Europa 38% y EEUU 10% (MGAP-OPYPA 2006, p. 109). Estos dos últimos tienen actividad lechera que ha contado con importantes medidas de apoyo a la producción y/o subsidios a las exportaciones; por lo tanto, son referentes y determinantes del mercado internacional.

³ Declaración Jurada Dicose al 30 de junio 2009

En 1999 se estableció un importante cambio institucional en Nueva Zelanda con la fusión de New Zealand Dairy Group y Kiwi Cooperative Group en una nueva empresa cooperativa denominada Fonterra, la cual se constituyó en la nueva referente del comercio mundial. Actualmente, la misma opera mediante subastas –licitaciones- y cuyos precios se toman como referencia de la tendencia del comercio.

En el período 2002-2006 los precios del mercado internacional presentaron progresivamente importantes mejoras, a partir de un aceleramiento en la economía mundial (cap. 2, punto 2), como lo demuestra lo ocurrido con las ventas de Uruguay y Oceanía (gráfica 1).

El año 2003 tuvo algunas mejoras en las perspectivas para la lechería desde el nivel internacional, como destaca Antía, (2003) al expresar que “El dólar continuó depreciándose frente al euro... Ello es beneficioso para Uruguay... Los precios internacionales en dólares de los productos agropecuarios se recuperaron en promedio respecto a los niveles del año anterior. La reactivación de la economía mundial, especialmente la expansión de la economía China..., fueron los factores principales para explicar ese comportamiento.”

A mediados de 2006 se consolidó un período de subas en los precios internacionales, en momentos que el país por

vez primera superaba los 1.000 millones de litros de leche equivalente exportados, en lo que significa un 61% en relación a la leche disponible –recibo más stock anterior- (MGAP-DIEA 2010, p. 32). Consecuentemente se generó internamente una fuerte competencia entre empresas por disponer de más materia prima.

Los productores vieron aumentado el precio de la leche y durante el año 2007 la suba fue sostenida y continua, llegando a superarse los 30 centavos de dólar en la primavera y a más de 40 centavos en los primeros meses del 2008.

Varios factores del mercado internacional coadyuvaron a este incremento de los precios recibidos por el Uruguay.

Al operar el Tratado de Libre Comercio Uruguay-México (2004) y el acceso de productos agropecuarios a China, a partir del levantamiento de las barreras sanitarias, se abrieron nuevas oportunidades comerciales y de precio, pues se trata de países importadores netos. Se ampliaron los mercados, que alcanza a 30 países, sin quedar tan supeditados al ámbito regional.

Para Uruguay se generó una reestructura del comercio. Durante 2006 Venezuela solicitó su admisión como Estado Parte del MERCOSUR, en lo que para la lechería se convertiría en un mercado de buenos precios. México y

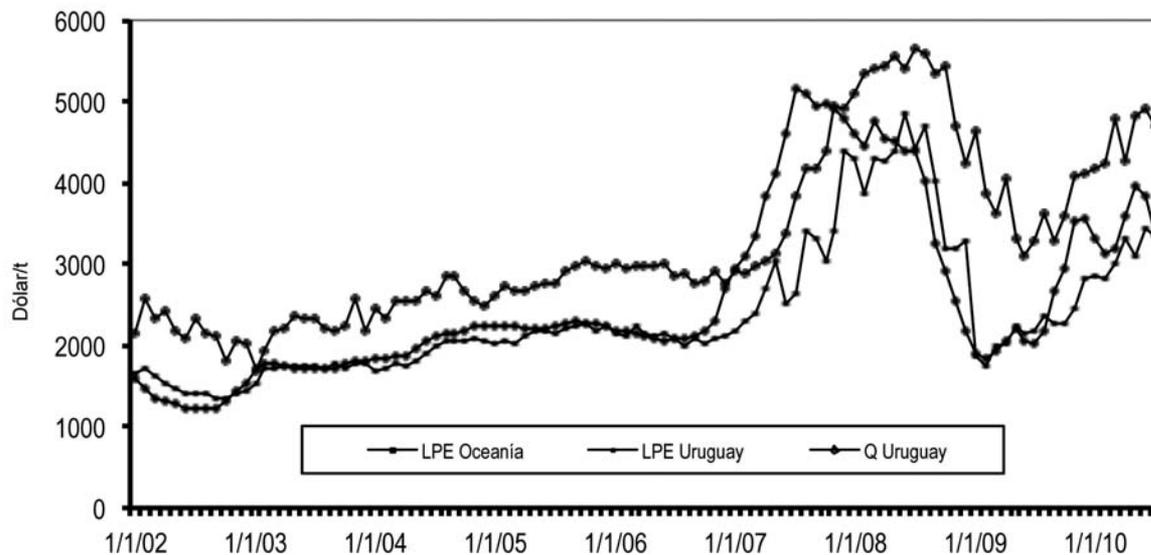


Gráfico 1. Precios exportación de lácteos. Período 2002-2010. Fuente: <www.mgap.gub.uy/Opypa/index.htm>

Venezuela se convirtieron en los principales destinos de las ventas de productos lácteos, quedando Brasil ubicado en tercer lugar, seguido por Cuba. Por el contrario, Chile aplicó medidas de salvaguardia en la importación de lácteos, entre las cuales incluyó la leche en polvo, y restringió nuestras ventas.

Una sequía deprimió la producción en Oceanía entre 2006 y 2008 y condujo a una caída de la oferta comercial, en momentos que también se percibía una mejora en la demanda mundial, confluyendo ambas situaciones hacia el alza en los precios para los principales productos lácteos. Este cambio fue tan llamativo en la magnitud como en lo imprevisible. A partir del último trimestre del 2006 se desencadenaron aumentos casi exponenciales en los precios de exportación, y en septiembre de 2006 tanto quesos como leches en polvo alcanzaban elevados valores (US\$ 2.600/t y US\$ 2.100 respectivamente), y más impactante resultó aún la situación cuando un año después los mismos productos se incrementaron en 88% y 136% respectivamente (Gráfico 1).

Crecieron las demandas de lácteos durante 2007, especialmente desde países en desarrollo como los asiáticos y en particular China, estimulando la tendencia ascendente de los precios internacionales. A modo de ejemplo, China pasó de tener un consumo anual de leche por persona de 4,6 litros en 1990 a 9,9 en 2000 y 17,9 en 2005 (Chaddad). Se modificó así el balance demanda-oferta, a favor de la primera, lo que generó el alza en los precios.

Sin embargo, por condiciones climáticas desfavorables Uruguay no pudo responder con una producción mayor y, por el contrario, la remisión cayó 6,5% en el año 2007 (Cuadro 1).

El comercio mundial transitaba por cambios en varias áreas, tal como se señala desde el propio MGAP: "La actual política de incentivo a la producción de sustitutos del petróleo de origen agrícola llevada adelante fundamentalmente por Estados Unidos y la UE, genera una nueva demanda para los productos agrícolas y aumenta la vinculación entre dichos mercados. Así, las variaciones en el precio del petróleo se trasladan rápida y directamente hacia el precio de los productos agrícolas con los que se produce etanol y biodiesel y, a continuación, se transmite a todos los productos agropecuarios que

compiten por el mismo tipo de suelo en su producción" (MGAP-OPYPA. 2007, p.307).

Asimismo, debe observarse la baja presencia de subsidios en la Unión Europea y la escasa disponibilidad de stock en productos lácteos en los países exportadores, ambos factores históricamente negativos para lecherías de bajo costo como Uruguay. Este contexto incidió a favor de los países exportadores.

Otro factor, con importante incidencia para incrementar y acelerar el comercio de alimentos, ha sido la participación directa del sector financiero especulativo en los agronegocios en el ámbito mundial, debido al interés y atractivo que se generaba por sus ganancias (Cap. 2, punto 2.1).

Las ventas de lácteos medidas en valores FOB, se elevaron sistemáticamente todos los años desde el 2001, pero en especial a partir de 2004, hasta 2008. Desde 2001 y hasta finalizar 2008, el valor FOB de exportaciones pasó de 189 a 434 millones de dólares (MGAP-DIEA, 2009, p. 37).

Nuevamente las ventas al exterior pasan a tener un mayor número de países de destino. Vidal describe la situación del año 2006 diciendo que: "En ese momento nuestro país tiene como destino principal de lo exportado a las Américas (del Sur 43%, del Norte 33% y Central) y el Caribe (9%), con México y Venezuela como principales países tomados individualmente" (Vidal, 2006).

Al mismo tiempo, continuaba la suba en el precio del petróleo. Este, en cuatro años y medio multiplicó su precio por 4, pasando de US\$ 34/barril en enero 2004, a US\$ 134 /barril en julio 2008. Este incremento impacta negativamente en la economía general y agraria a través del incremento de los precios de los insumos, como combustibles y derivados.

Para la ecuación económica del productor no sólo hay que considerar el precio del producto sino que también es relevante su relación con los insumos, como lo muestra la medición de la cantidad de leche necesaria para adquirir una unidad de insumo/servicio.

Hasta 2008 las condiciones para la leche fueron muy cambiantes, resultando más favorable frente a la ración,

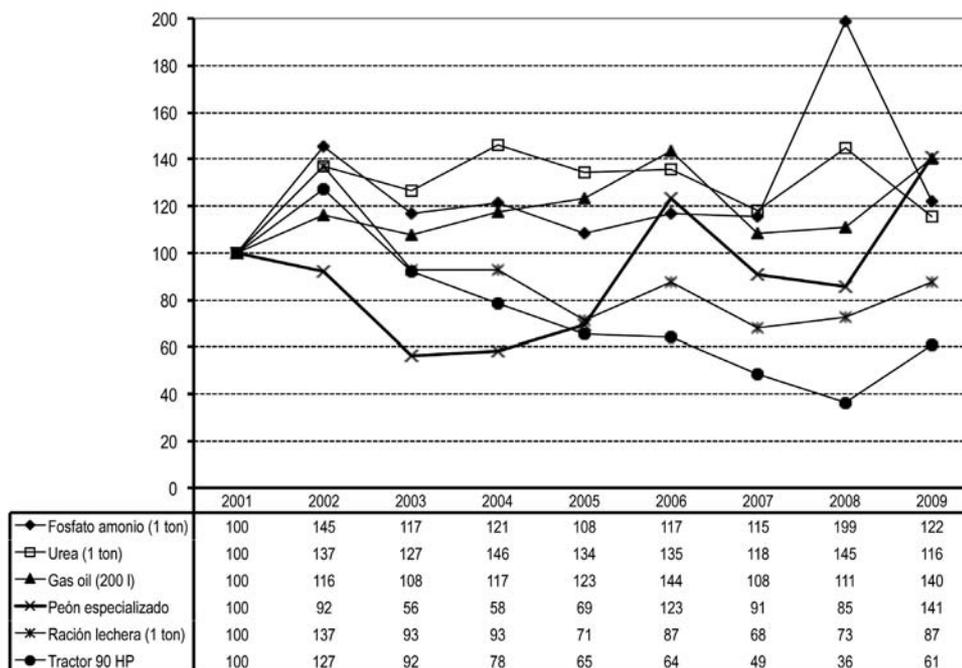


Gráfico 2. Cantidad de leche para comprar insumo. Índice 2001= 100.

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2009. MGAP-DIEA

tractor y mano de obra; y desventajosa para el resto (Gráfico 2).

En el último año tan solo los fertilizantes -fosfato y urea, que habían tenido fuertes aumentos, muestran una mejora relativa para la leche, y desmejora para el resto.

El panorama cambió a raíz de la crisis económico-financiera que se desató a nivel mundial desde mediados del 2008, derivando en una rápida retracción del comercio y en una abrupta caída en los precios internacionales, e inmovilizó parte de los mercados en razón de la falta de financiamiento para finalizar los negocios (Cap. 2, punto 3.1).

A mediados del 2008 se revirtió la evolución alcista del precio de la leche. El mismo pasó a tener un brusco descenso, llegando a valer en diciembre 19,5 centavos de dólar, 55% menos que en junio.

Internamente daba comienzo una gran sequía que se prolongó a buena parte del 2009, y determinaba mayores costos de producción. Desde las gremiales lecheras se daba cuenta que el balance precio-costo en la leche

resultaba negativo y se hacían diversas gestiones frente al Gobierno para afrontar tal situación.

También lo exportado se redujo 8% en términos de volumen de leche equivalente y el propio coeficiente de exportación en 2008 cayó al 52%, luego de haber llegado a 63% el año anterior (Cuadro 1).

En el 2009, sin embargo, lo destinado a la exportación marcó un máximo histórico tanto en litros de leche equivalente (1.230 millones de litros), como en el coeficiente de exportación en relación a la leche disponible en plantas procesadoras (64%). A pesar de tal situación el resultado no solo no se reflejó en un mayor monto monetario, sino que además el mismo cayó 17% frente a lo exportado durante el 2008, en razón de los menores precios de las ventas.

3.2. La incidencia del comercio sobre la producción

Por lo expuesto anteriormente queda claramente marcada la directa dependencia que tiene el precio al productor con el comercio internacional.

En la gráfica 3 se aprecia con claridad la correspondencia del precio al productor con los precios obtenidos en el mercado internacional y como el precio del mercado interno se mueve de la misma forma, pero con valores que generalmente se ubican por encima de los anteriores, y en donde las empresas son fijadoras de precios.

El precio se vio notoriamente elevado a partir de los mejores precios de las ventas al exterior, pasando de 20,2 a 31,2 centavos el litro, y con más destaque cuando en junio 2008 superó los 40 centavos.

Del mismo modo, aunque con tendencia inversa en los precios, a mediados de 2008 comenzó una caída de los precios al desencadenarse serios problemas en la economía mundial, que rápidamente se convirtieron en distorsiones y frenos para los mercados de alimentos. Ello provocó fuertes dificultades al sector lechero, aunque éstas no eran desconocidas en dicho comercio durante las últimas décadas.

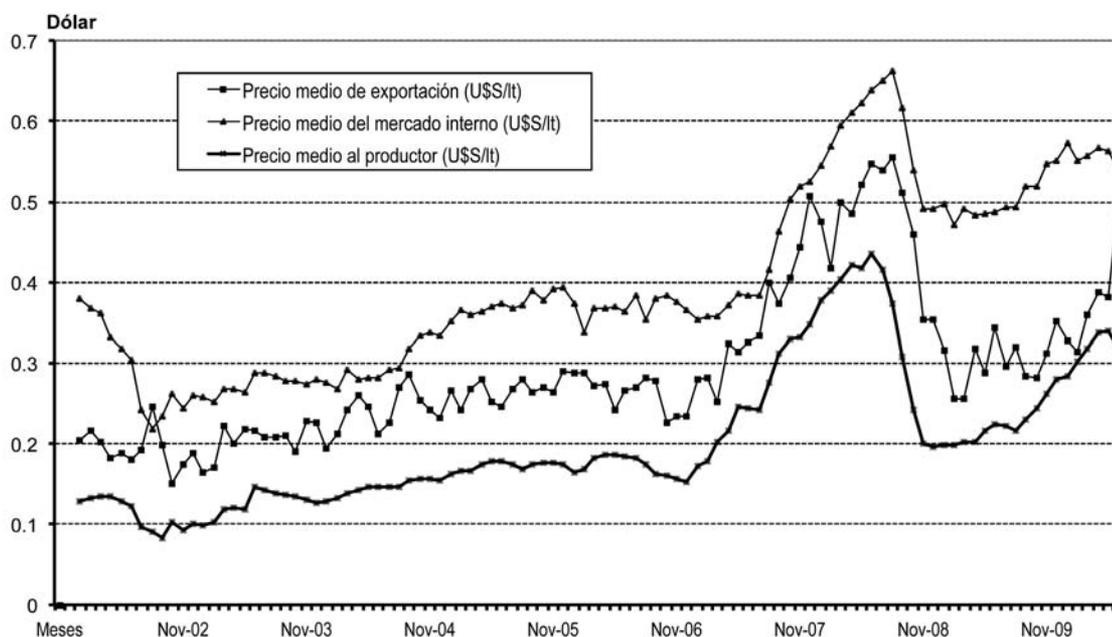
Por su parte el sector industrial empezaba a recibir el efecto en la caída de los precios de las ventas al exterior, encontrando frenos para la colocación de productos y al mismo tiempo enfrentaba dificultades financieras para el cobro

de negocios ya realizados. Tal situación puso en riesgo la propia cadena de pagos, incluyendo el de la materia prima. Si fue acelerado el incremento en el precio, más pronunciado resultó su descenso, ya que en tan sólo cinco meses (julio-noviembre 2008) bajó a la mitad. Sólo en el último cuatrimestre de 2008 los precios de exportación de Uruguay tuvieron una caída del 38% en la leche en polvo entera y del 26% en quesos, que se trasladó inmediatamente a los productores que recibieron un precio por su materia prima 48% inferior en igual período, cuando bajó de 0,373 a 0,195 US\$ el litro.

Hay que señalar que los precios posteriores a septiembre de 2008, medidos en dólares corrientes, fueron mayores a los de todo el período anterior a 2007.

Para las industrias, la menor exportación, significó aumentos en los stocks de productos al fin del año: 444 millones de litros de leche equivalente en 2008, cifra 2,3 veces superior a la informada al cierre del año anterior (MGAP-DIEA 2010, p.32).

La crisis internacional deterioró fuertemente el comercio mundial de alimentos (capítulo 2, punto 3) y algunos países volvieron a tomar medidas de apoyo o protección



Gráfica 3. Precios de la cadena láctea. Período 2002-2010. Fuente: INALE, tomada de web USDA y URUNET.

al comercio de lácteos; como es el caso de la Unión Europea.

Una vez más y en concordancia con lo ocurrido años anteriores, el mercado regional pasó a cumplir un papel primordial en la colocación de productos lácteos, en especial Brasil, de forma que permitió evitar la acumulación mayor de stock en productos.

A inicios de 2009 se registraron los precios más bajos en la exportación de quesos y leche en polvo entera desde que se iniciara la caída. A partir de marzo del 2009 se aprecian progresivas recuperaciones de dichos valores, al punto que al finalizar el año los valores ya se habían elevado notoriamente, y a mediados del 2010 los incrementos acumulados en los precios alcanzaban a 98% en los quesos y a 27% en las leches en polvo (Gráfica 2).

Los precios internacionales de los lácteos muestran una importante recuperación y en junio 2010 ya están en niveles similares a noviembre 2007, ubicándose un 30% por debajo de los máximos históricos del 2008. Estos precios abren un panorama futuro de moderado optimismo.

Durante el año 2009 se exportó por unos 360 millones de dólares, 17% menos que el año anterior. “Dicha caída en valor es resultado del efecto de los precios, mientras que las cantidades se incrementan de forma importante, absorbiendo gran parte del impacto de los precios señalados” (Vidal 2009).

Otra particularidad que presenta 2009 es el destino de las exportaciones, ya que el mercado regional retoma el protagonismo. “Brasil aparece como principal mercado de destino de las leches en polvo...y también ocurre en el caso de la leche descremada (Vidal 2009).

El otro segmento de comercio corresponde al mercado interno, que si bien constituye una porción menor, tiene un rol estratégico, ya que el mismo es altamente controlado por las empresas procesadoras instaladas en el territorio, y sobre el cual se reconoce que pueden “fijar los precios” –por lo menos temporalmente y dentro de ciertos márgenes- y por tanto, inclusive compensar en parte eventuales desventajas generadas a la hora de exportar. Esta parte de mercado tiene limitada su capacidad de aumentar el

consumo, ya que en el año 2009 se ubicaba en unos 230 litros por persona por año, el más alto de América Latina.

4. EL MARCO REGIONAL

Históricamente Uruguay canalizó gran parte de sus exportaciones hacia países sudamericanos, especialmente en el marco de convenios específicos y mayoritariamente bilaterales, como fue el caso de PEC con Brasil y, de manera más amplia, el MERCOSUR.

Brasil es uno de los principales productores a nivel mundial, pero al mismo tiempo es un país deficitario de productos lácteos gran parte del año. Tiene una estructura de producción con un alto número de lecheros de pequeña escala, que le implica importantes problemas de eficiencia. Esto se refleja en las políticas públicas, mediante la frecuente aplicación de medidas en protección a su sector productivo. Es conocido el uso de trabas al ingreso de derivados lácteos mediante la no autorización de licencias para el ingreso de productos, o las denuncias de *dumping* para la importación de leche en polvo adoptadas durante 2001, las que incluyeron a Uruguay. Estas limitaciones, si bien se terminan superando, implican inseguridades y riesgos para las empresas vendedoras.

Al mismo tiempo se reconoce que la cadena láctea brasileña dispone de una industria muy desarrollada tecnológicamente, de forma de atender su mercado interno con una oferta muy variada y diversificada en productos de alto valor agregado, lo que restringe el ingreso de los mismos e incluso llegando en años recientes a exportar leche en polvo a través de apoyos prestados por el Estado.

El comercio con Brasil debe tomarse como un importante destino estratégico de las exportaciones, que seguramente no vuelva a significar una proporción tan elevada como la que alcanzó a fines de los noventa. Pero, a su vez, debe considerarse que ofrece ventajas, como su déficit interno, el margen de crecimiento del consumo que aún mantiene, los acuerdos MERCOSUR y la cercanía geográfica que facilita y abarata el transporte de los productos.

Por otro lado, Argentina ha tenido poca incidencia en el intercambio comercial con Uruguay. Solamente en algunos años, frente a déficits en la producción, las empresas

lácteas han efectuado compras de leche en nuestro país para ser industrializada en su territorio.

5. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO EN LA LECHERÍA

La fase industrial está compuesta por unas 35 empresas lácteas, de las que 13 son exportadoras. La AI efectuó en las últimas décadas un primer nivel de inversión ajustando la capacidad de procesamiento, de manera de captar e industrializar crecientes volúmenes de leche. En promedio estas inversiones significaron incrementos anuales del 4% en la capacidad de las plantas para recibir leche.

El hecho que la fase industrial tenga un fuerte componente de base cooperativa, donde Conaprole es la responsable de recibir más del 65% de la leche remitida, seguramente es un factor que incide para que no se realicen fuertes inversiones de otras empresas en esta fase del complejo; tanto en la compra de plantas ya instaladas o en la construcción de nuevas. Esta última alternativa parece menos viable ya que se requeriría captar productores remitentes a otras industrias o bien promover la incorporación de tambos a partir de sumar nuevas áreas lecheras. Ésta última opción se hace difícil en razón de los elevados incrementos en precio que ha tenido la tierra y de la infraestructura y los servicios requeridos por esta producción.

El importante rol que sobre la dinámica productiva le cabe al cambio técnico en los tambos, puede percibirse como un trayecto en una ruta; con etapas con complejidades crecientes, y que han sido recorridas en el tiempo, con diferentes niveles de velocidad e intensidad en la adopción.

La intensificación forrajera, el uso estratégico de los concentrados y forrajes conservados, permitieron una mayor dotación de animales, mejorar la estructura y comportamiento productivo del rodeo lechero a favor de la mejor productividad, acompañados por reducción en los costos de producción por litro y superiores ingresos para el productor. Resulta ilustrativo el resultado diferencial y a favor de quienes alcanzan mayor productividad por hectárea en el ejercicio 2000-01, presentándose como un ejemplo del comportamiento observado reiteradamente en este sentido (Cuadro 2).

Cuadro 2. Principales indicadores de resultado de predios con lechería según nivel de productividad. Ejercicio 2000-01

Indicador	Inferior a 2200 l/ha	Superior a 2200 l/ha
Litros/ha/año	1.708	2.744
Dotación V. Masa/ha	0.47	0.59
Costo total (US\$/ha)	225	327
Activo total (US\$/ha)	1.291	1.570
Ingreso capital (US\$/ha)	58	103
Rentabilidad (%)	4.9	6.6
Costo por litro (US\$)	0.13	0.12

Fuente: Proyecto "Desarrollo de la capacidad de gestión de los productores lecheros". Presentación resultados ejercicio 2000-01

La diferencia de productividad entre ambos grupos es del orden del 60%, en tanto en el costo total la variación es menor al 45%. Esto arroja un balance favorable para los más eficientes, porque tienen un menor costo por litro de leche, niveles más altos en el ingreso de capital y mayor rentabilidad. El modelo productivo requiere mayores gastos y más activos totales por hectárea, de forma que repercute en forma diferente según la capacidad económica de los productores. Obviamente, se presentan diferentes capacidades para aprovechar las ventajas del cambio técnico y, al mismo tiempo, conduce a situaciones de rezago tecnológico relativo entre los productores.

La trayectoria de la adopción tecnológica a través del tiempo se ha analizado desde el área de investigación de INIA, identificando una serie de etapas que se representan a través de "...cinco modelos de base pastoril denominados Extensivo, Mejorado, Organizado, Controlado y Avanzado- que tienen en la productividad por hectárea una variable de resultado físico que permite hacer medición del desempeño y que -arrancando desde los 770 lt/ha desde la década del 70'- evoluciona hasta el actual de 6.500 lt/ha..." (Durán, 2004).

Son etapas continuas y sucesivas, pero también diferenciadas en el tiempo, donde el "pasaje" de una a otra

es gradual y no excluyente de la anterior, ya que son recorridas con variada velocidad entre los productores. El camino, con base en el cambio técnico, conduce a crecientes niveles de productividad acompañados por mejora en los ingresos para los productores y fuertemente condicionada a reducir el costo por litro.

La evolución hacia la mayor productividad demanda niveles crecientes de alimento por hectárea, pero ésta ha encontrado dos restricciones: i) superficie máxima de pasturas en el predio, en relación al conjunto de actividades y las rotaciones requeridas; y ii) la capacidad biológica de las pasturas, estimable en 6.500 kg de materia seca/ ha (“barreras alimenticias”).

Estas restricciones obligaron a pasar al empleo estratégico y adicional de alimentos, mediante reservas y suplementos, obtenidos tanto dentro como fuera al predio.

En estos modelos productivos es indispensable tener resuelto, tanto a nivel general como en cada predio, el camino tecnológico de la oferta forrajera, de forma que los aumentos en productividad no se vean topeados. De hecho, la identificación de estos modelos se hace en base a la evolución de variables como: rotación de pasturas; producción y uso de reservas; uso de concentrados; dotación de vaca masa y aprovechamiento de uso potencial de leche por animal.

Este recorrido hacia la mayor productividad se acompaña de otras tecnologías de importante incidencia, y que incluyen el manejo de las pasturas, el mejoramiento genético del ganado, los sistemas de ordeño y almacenado de la leche, modificación en la composición en sólidos y calidad de la leche, ajuste en la estacionalidad de la producción de leche, deposición de residuos orgánicos del tambo, o el empleo de la siembra directa.

Estos cambios técnicos se han traducido en mayor cantidad, pero también en mejor calidad de la leche remitida a las plantas procesadoras.

Estos cambios se acompañan del requisito de que no sólo se pueda producir más y mejor, sino que también se

debe mantener la capacidad de disponer de materia prima a valores de exportación, ya que es la forma de seguir construyendo la competitividad.

El cambio técnico demostró la capacidad de mantener la rentabilidad mediante los resultados económicos obtenidos. Debe observarse, que se trata de un proceso que se retroalimenta en el tiempo (Cuadro 2).

El retorno económico de la actividad en cada ejercicio está determinado por la evolución de la productividad y los precios, y de dicho resultado surgen no sólo los buenos balances como en el ejercicio 2007/08, sino también la necesidad de ajustes por el deterioro de los resultados empresariales, como ocurrió al siguiente ejercicio 2008/09 (Cuadro 3).

En el primer caso, el ingreso neto de capital⁴ superó en promedio los US\$ 500 /ha, más que duplicando el registro del año anterior. De todas maneras, debe considerarse que también se gastó más en insumos y se registraron costos unitarios más altos.

Cuadro 3. Resultados productivos y económicos de empresas lecheras CREA. 2007-2009

Indicador	Ejercicios		
	2006/07	2007/08	2008/09
Productividad (lt/ha/año)	3.970	3.954	4.345
Producto Bruto (US\$/h)	895	1.546	1.214
Insumos (US\$/h)	677	1.040	1.106
Relación Insumo/producto	0,76	0,67	0,91
Concentrados (gramos/litro)	241	328	317
Concentrados (kilos/hectárea)	957	1.297	1.806
Ingreso capital (US\$/h)(1)	218	506	108
Activo capital (US\$/h)	3.748	5.143	5.698
Precio recibido (US\$/l)	0.192	0.363	0.263
Costo unitario (dólar/l)	0.138	0.247	0.266

(1) Antes de pagar renta

Fuente: tomado de Fucrea, Jornadas de información económica en lechería.

Los resultados a nivel de los tambos en el último año mostraban lo complejo de la situación, a pesar de haberse

⁴ El Ingreso Neto de Capital constituye los recursos que retiene la empresa luego de cubrir los costos, sin incluir renta e intereses.

obtenido un nuevo incremento en la productividad por hectárea. El nivel de ganancia promediaba los US\$ 108/ha, que constituía apenas el 20% del valor alcanzado un año atrás. Ello se explica por el descenso en un 18% del precio de la leche y por los mayores costos de producción. Estos últimos se explican en razón del aumento de los precios de los insumos y el aumento de los concentrados comprados, para afrontar la sequía, medido tanto por litro de leche como por hectárea.

Los buenos ingresos del año intermedio fueron de alta utilidad al permitir, tal como se reconocerá desde el sector productivo, acumular ganancias extraordinarias que compensaron pérdidas posteriores durante la etapa de crisis. Pero esto también se convirtió en mayores demandas de capital e insumos, para lo cual pasan a ser condicionantes las posibilidades que, de forma diferencial disponen los productores para afrontarlas. Nuevamente, la tecnología fue la forma de amortiguar las condiciones negativas del clima, como la baja disponibilidad de alimentos, y así mantener el aparato productivo.

El proceso de crecimiento vertical en la producción de leche, que se ha seguido, requiere efectuar mayores inversiones por hectárea y puede considerarse como la forma más sostenida en el tiempo de acumular capital productivo para la mayoría de los productores. También implica, al menos para una parte de ellos, el aumento de la escala.

Un caso de excepción es el de un grupo inversor neozelandés que comenzó adquiriendo tierras durante 2007 en Young y luego en el Este del país, donde la lechería tiene un bajo grado de desarrollo. Este proyecto neozelandés propone un concepto de modelo productivo con fuertes similitudes al aplicado en el país de origen y requiere altos montos de inversión por hectárea en componentes como riego para pasturas y un elevado número de divisiones.

Ese proyecto se propuso alcanzar una superficie de unas 40 mil hectáreas, con una inversión inicial superior a los 100 millones de dólares. Estas dimensiones hacen pensar que en el futuro los empresarios se disponen a instalar su propia planta procesadora, en razón de que podrían superar los 500 mil litros diarios de remisión.

6. EL CONTEXTO ECONOMICO GENERAL Y LAS POLITICAS MACRO

En los últimos años las políticas cambiarias fueron las que más incidencia han tenido sobre la lechería, en razón de su perfil crecientemente exportador. Ello se constata con lo ocurrido durante el período del retraso cambiario y posterior ruptura del sistema de banda de flotación y la fuerte devaluación del peso a mediados del 2002. Si bien el incremento del precio del dólar significó mejoras en las ventas al exterior, simultáneamente se acumularon mayores niveles de endeudamiento entre los productores que tenían compromisos en dólares. Tal situación determinó la aplicación de medidas desde el gobierno, como las sucesivas refinanciaciones de deudas con el BROU (cap. 2, punto 1.2). Los años siguientes mostraron un dólar con cierta tendencia a la baja en valores nominales y con un descenso moderado del TCR. El año 2007 mostró un dólar más depreciado en el mundo, en tanto el peso uruguayo se apreciaba de manera significativa.

En primer término desde las políticas públicas se ha promovido el ingreso de nuevas inversiones a toda la actividad económica del país, tanto de origen nacional como extranjera. Esta última con creciente participación en la fase industrial del sistema.

7. LAS POLÍTICAS SECTORIALES

El período en análisis marca su comienzo con la devaluación del año 2002, que puso de manifiesto varios problemas del sector agropecuario; principalmente la falta de competitividad y el endeudamiento.

En la lechería, al alto nivel de endeudamiento registrado durante el año 2002 se sumó a las dificultades de financiamiento para continuar con la producción, lo cual hizo necesaria la búsqueda de soluciones sectoriales (Capítulo 2).

En noviembre del 2002 se creó por Ley el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) que tuvo como "...destino financiar la producción de leche y atender deudas de los productores con el BROU" (Vidal 2002).

Dicho mecanismo, que canalizó 25 millones de dólares al sector, tuvo la particularidad de confeccionarse a partir del sistema de leche cuota y mediante una retención monetaria por cada litro vendido, de forma de generar un depósito para el pago del fondo. La Ley estableció además que el 60% de lo que perciba cada productor debería atender su deuda con el BROU y el restante 40% era de libre disponibilidad. En el mismo instrumento se agrega un tratamiento especial para los remitentes de menor tamaño (menos de 300 litros diarios).

Así, se logró mejorar la situación, de forma que la producción pudiera retomar la dinámica anterior y evitar que las industrias se vieran afectadas en el volumen de leche recibido, por la acumulación de deudas de sus remitentes que, en muchos casos, eran con la propia empresa.

A mediados de 2007, en un escenario de buenas expectativas para la lechería, comenzó a tener aplicación un nuevo Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera (Ley 18.100) rescatando la buena experiencia del Fondo del 2002.

En un contexto diferente, algunos de los objetivos marcaban esas diferencias con el Fondo anterior, señalándose con mayor destaque: i) financiar la actividad para aumentar la producción...; ii) cancelación de deudas del anterior Fondo; iii) crea un fondo... para buen manejo de efluentes en pequeños productores y iv) cancelar deudas para atender objetivos anteriores. En la oferta pública se captaron US\$ 43 millones y para su financiamiento se “grava con una prestación pecuniaria a favor del Fondo la primera enajenación a cualquier título de leche fluida...” El aporte proviene de la totalidad de productores que venden leche a las industrias.

Es notorio el contraste entre los objetivos de esta iniciativa respecto a la instrumentada durante 2002, ya que en esta situación se trató de favorecer la producción, aún en un contexto favorable según las mejoras en los precios.

La puesta en marcha de dos Fondos Lecheros en menos de 5 años (2002 y 2006), con variados grados de

participación del Estado en ellos, son casos directos y definidos de apoyo a la lechería en momentos diferentes, y al mismo tiempo muestran su capacidad y compromiso de pago. En enero de 2008 se daba cuenta que había sido totalmente cancelado el anterior Fondo aplicado en noviembre del 2002.

Las políticas públicas orientadas a la lechería desde el año 1935, tuvieron como objetivo asegurar el suministro del mercado interno de leche fluida, mediante su regulación. Ello ocurrió hasta que fuera modificado en 2008 en su totalidad.

El precio al productor se fijaba de acuerdo a los costos de producción; por lo cual, resulta comprensible que desde mediados de la década del 70 haya bajado sostenidamente en valores reales⁵, en correspondencia con uno de los efectos que arroja el cambio técnico.

En 2007 el precio de la leche consumo (“leche cuota”), cuyo precio lo fijaba el Poder Ejecutivo, por primera vez en 70 años se vio superado por el precio del litro de “leche industria”.

Esto determinó que tanto las empresas como los productores perdieran interés de abastecer el mercado interno. Entonces, el gobierno instrumentó un mecanismo de subsidio para que los productores no se vieran perjudicados por tener que vender la leche “más barata” para el consumo.

La continuidad de esta situación contribuyó para que, a partir de marzo de 2008, el Poder Ejecutivo modificara el sistema vigente, dejando libre el precio correspondiente al productor y fijando el que deberá pagar el consumidor. De esta forma, caducó una de las medidas de estímulo a la lechería, que contaba con más años de aplicación.

En razón de la situación derivada del gran aumento en los valores pagados por los arrendamientos de tierras y en atención a la notoria dificultad que tiene esta situación en los predios lecheros, en particular los de menor tamaño, se aprobó una ley⁶ procurando evitarle problemas graves

⁵ A título de ejemplo el promedio anual por cada litro cuota, en pesos constantes se pagó 5,68; 4,64; 4,53 en los años 1990, 1992, 2000 y 2006 respectivamente.

a quienes tenían vencimiento de plazo en los contratos. Si bien esta medida no parece haber alcanzado un efecto muy importante para la lechería en su conjunto, mitigó el efecto negativo de la situación que enfrentaban algunos tamberos y puso en la discusión el tema en diversos ámbitos.

A fines de 2008 la cadena se encontraba afrontando una crisis de diversos orígenes, desde la fuerte sequía que hacía incurrir en mayores costos por el aumento en las cantidades usadas de suplementos y en el precio de los mismos, hasta por la abrupta caída en los precios recibidos por los productores. También para las empresas procesadoras de leche se pasaba por un período de freno en las exportaciones, teniendo, entre otras consecuencias, una progresiva acumulación de stock.

En definitiva, el Gobierno ha insistido en asignarle a la lechería una elevada prioridad e importancia estratégica como generadora de divisas, por la función social en el medio rural y por el carácter altamente integrado como complejo agroindustrial, y entendiendo que es necesario establecer nuevas condiciones para su desarrollo.

Para ello se promovió la creación de un nuevo marco legal donde se establece por Ley, entre otras cosas, la creación del Instituto Nacional de la Leche (INALE) "...a través del cual se procurará el desarrollo como cadena láctea en concordancia con las condiciones actuales y futuras, de exigencia creciente en tecnología, preservación del medioambiente, bienestar animal, desempeño comercial que conduzca a la consolidación de una lechería altamente competitiva a nivel mundial. Se trata de un ámbito real de articulación y planificación de la cadena láctea, asesor de políticas y ejecutor de los programas aprobados por el gobierno" (MGAP-OPYPA, 2006, p.239).

Sin embargo, en el contexto de la mencionada crisis de fines de 2008, cuando el INALE comenzaba sus tareas, debió encarar la búsqueda de instrumentos a través de los cuales aplicar formas de apoyo a la cadena, en especial a los productores. En este sentido se destacan:

- Suministro de ración para el ganado, con prioridad para los productores de pequeña escala;
- De carácter económico -previa creación de un Fondo de Emergencia Agropecuaria con dinero proveniente de recursos generales del Estado- mediante un pequeño subsidio por cada litro producido. Se aplicó un criterio diferencial de mayor magnitud para los de tipo familiar.
- Se facilitó la disponibilidad de fondos y acceso a líneas de crédito especiales para tales circunstancias, en parte a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo y del BROU.

De esta forma se contribuyó a sobrellevar la situación adversa del momento y proyectarse de forma que toda la cadena tuviera condiciones de retomar la dinámica. El enfoque de las políticas aplicadas privilegió una aplicación fuertemente diferenciada, otorgándoles una mayor atención a los productores más chicos.

A las industrias se le facilitaron créditos de pre-financiación de exportaciones y de stock, compras adelantadas del Estado, así como gestiones políticas de alto nivel frente a negocios acordados con el exterior y de ventas frenadas por la crisis (como fue la saturación de puertos en Venezuela), tendientes principalmente a evitar el corte en la cadena de pago a los productores.

Como un factor de relevancia en todo este proceso se menciona el rol protagónico que cumplieron las organizaciones de productores lecheros en coordinación con las instituciones oficiales y privadas que participaron en estas condiciones de crisis. A las empresas industriales les correspondió un papel muy importante al momento de operar como nexo -incluso como agentes de retención- entre los organismos responsables de los apoyos económicos y los productores beneficiarios.

El enfoque definido por el actual Gobierno, como el de la anterior administración, constituye una visión de "cadena integradora", de forma de fortalecer el carácter de complejo agroindustrial que al mismo se le reconoce.

⁶ Ley N° 18.363 de setiembre de 2008 que en su Art. 1° establece "... suspéndase por el plazo de un año ..., la ejecución de providencias que dispongan el lanzamiento de arrendatarios buenos pagadores de predios de recría o pastoreo, que tengan como destino la producción lechera

8. UN COMPLEJO AGROINDUSTRIAL FUERTEMENTE ARTICULADO

Para explicar por qué la lechería ha venido presentando un gran dinamismo, hay que tener una visión de las transformaciones que se han implementado y acumulado durante más de 30 años.

El rubro ha logrado sobrepasar situaciones de diverso signo –positivo o negativo– como fue el retraso cambiario, el auge y posterior quiebre del mercado brasileiro, la sequía de 1999, la crisis económica y financiera de 2002, la progresiva pero moderada mejora en los precios de la leche y productos exportados hasta 2006, y su no menos impactante caída, en simultáneo con la aguda sequía de fines de 2007 que se presentó hasta mediados de 2009, y la más reciente y excepcional suba en los precios de exportación y, consecuentemente, de la leche remitida por los productores.

El pasaje por un período caracterizado por los fuertes incrementos en los precios recibidos desde mediados de 2007, plantean dudas sobre la lógica de aumentar los volúmenes de leche cuando también se elevan los costos de producción. En circunstancias como ésta cabe preguntarse si la lechería dispone de un modelo de producción que le permita moverse con un adecuado margen de flexibilidad para ajustar ambas variables (precio del producto y costo) cuando se modifica la relación entre ellas.

La lechería uruguaya ha demostrado tener un importante nivel de articulación entre la base agropecuaria y la industrial y, si bien no se trata de un hecho nuevo, constituye un factor de elevada incidencia a favor de la dinámica del complejo. Así a las agroindustrias les cabe haber sido promotoras directas de los cambios en los tambos y a los productores haber mantenido una conducta receptiva a los mismos. También existe una importante relación entre los agentes económicos a través de las gremiales de productores lecheros.

A fines de 2007, desde el sector industrial se emitían señales orientadoras y de estímulos para los productores, referidas a las virtudes de la tecnología para proporcionar mejores resultados económicos. Se destacaba que “...las mejores empresas en resultado económico sin importar su tamaño, son las más intensivas. Gastan más, pero

obtienen mayor producción a menores costos... indicando que existe un camino amplio para el progreso. Las actuales condiciones de precios de los lácteos representan una oportunidad para corregir ineficiencias y mejorar los procesos.” (Conaprole, 2007)

También las gremiales han tenido activa participación en la elaboración de propuestas de emergencia, la aplicación de operativas de servicios extraordinarios a los productores, como los campos de recría y servicios de maquinaria para la realización de reservas e implantación de pasturas.

Esta buena relación entre ambas fases adquirió relevancia cuando hubo que sobrellevar situaciones difíciles como las recientes, en las que los productores efectuaron el máximo esfuerzo para no bajar la producción y las industrias apoyaron en la instrumentación de las medidas. La puesta en marcha de los Fondos, de las acciones frente a la sequía y el papel protagónico de las industrias como agentes de retención, en las devoluciones de los préstamos a los productores, son ejemplos en este sentido.

El dinamismo en la producción que se vio fortalecido desde fines de 2006 a través de mejores precios, no condujo a incrementos de las áreas lecheras, sino que principalmente se volcó hacia una mayor intensificación productiva, en lo que puede tomarse como un síntoma de confianza en el modelo utilizado.

9. PRECIO DE LOS ARRENDAMIENTOS Y COMPETENCIA INTRASECTORIAL

En el sector agropecuario una de las formas más importantes de inversión han sido las operativas de compra/venta de tierras. Resulta ilustrativo el hecho que, en lo que va de la década se han enajenado más de 6,3 millones de hectáreas en todo el país –equivalente a más de la tercera parte del área agropecuaria–, con un incremento en el período de 6 veces el valor promedio de la tierra y un monto acumulado del total en ventas de 6,3 mil millones de dólares.

Si bien la lechería no ha tenido medidas específicas en este sentido, como fue el caso de la forestación, recoge consecuencias de la dinámica que se genera a través de estos cambios y desde otros rubros, resultando progresivamente

expuesta a las demandas que, a través de estos agentes inversores, surgen a la hora de competir por el recurso tierra.

La lechería no ha estado al margen de esta competencia intrasectorial por los recursos productivos y además del efecto de su propia dinámica se ve directamente involucrada con lo ocurrido desde otros rubros.

En este sentido, en relación a lo ocurrido para los cultivos agrícolas, Ferrari (2009) señala que: “En lo que hace a las formas de tenencia, interesa destacar especialmente que las 2/3 partes de las chacras son cultivadas en tierras ajenas y donde el arrendamiento registra una participación creciente, concentrando actualmente el 49,8% de la superficie de chacra, desplazando a un segundo plano a la tenencia en propiedad”.

Con respecto a los precios de compra-venta de tierras hay que señalar que los mismos crecieron sostenidamente en los últimos años y alcanzan valores desconocidos en el país, siendo los aumentos de mayor magnitud en los departamentos del Litoral Oeste y Sur del país donde especialmente se concentra la lechería. Desde 2004 el valor promedio en el país prácticamente se multiplicó por cuatro, y aún más elevado fue para el departamento en San José, donde hay una fuerte presencia de la lechería (Cuadro 4).

Cuadro 4. Precios de compra/venta de tierras de uso agropecuario (US\$/ha)

Año	Total país	Lechería	Agricultura de secano	Ganadería de carne	
2004	664	810	717	808	758
2005	725	s/d	s/d	s/d	s/d
2006	1.132	s/d	s/d	s/d	s/d
2007	1.432	1.083	800	1073	904
2008 ¹	1.844	s/d	s/d	s/d	s/d
2008 ²	2.299	3.166	1.923	3.454	2.836
2009 ¹	2.299	3.116	1.923	3.453	2.836
2009 ²	2.353	5.096	3.111	3.507	3.237
2010 ¹	2.519	2.851	2.482	3.092	3.895
2010 ²	2.763	5.000	2.603	4.508	6.195

1 Primer semestre

2 Segundo semestre

Fuente: MGAP-DIEA. Elaborado en base a DGR

Quienes quieran comprar tierras para ampliar el área lechera deben pagar mayores precios, pero simultáneamente aparecen las ofertas de interesados con otros rubros de producción, cuyos valores de mercado tienden a exceder los retornos económicos razonables que puede brindar la lechería.

También los arrendamientos tienen un comportamiento similar, de relevancia para los lecheros, entre quienes cerca del 40% del área está bajo esta forma de tenencia. El hecho de haberse multiplicado en 2,8 veces el precio de la renta promedio en el país, en 5 años, resulta impactante (Cuadro 5).

Los cambios se destacan más, cuando se comparan los valores 2007 y 2008, ya que entre ambos años los arrendamientos se elevaron al doble para el promedio del conjunto de los rubros y también para la lechería. En la agricultura de secano el incremento fue del 83% y en la ganadería 24%.

Cuadro 5. Precios de los arrendamientos de tierras de uso agropecuario por destino, según años

Año	Total país	Colonia	Florida	Soriano	San José
2004	37	s/d	s/d	s/d	s/d
2005	38	s/d	s/d	s/d	s/d
2006	47	s/d	s/d	s/d	s/d
2007	60	65	137	34	34
2008 ¹	111	119	224	41	41
2008 ²	135	160	271	43	43
2009 ¹	103	96	252	42	42
2009 ²	100	106	231	41	41
2010 ¹	116	126	239	50	50
2010 ²	137	132	271	53	53

1 Primer semestre

2 Segundo semestre

Fuente: MGAP-DIEA. Elaborado en base a DGR

¿Cómo se involucró la lechería con los mayores precios de las tierras, tanto en la compraventa como en los arrendamientos? Si bien no hay una sola forma de responder, se podría afirmar que la principal razón ha sido la necesidad de no verse desplazada frente a la expansión de otros rubros como la agricultura. Esto no sólo se genera por la

demanda desde otros productores/agentes, sino por el atractivo que para los propios lecheros surge al comparar las ganancias y rentabilidades. Esto se convierte en un factor desfavorable a la lechería, como ha venido sucediendo con posterioridad a la crisis de 2008.

Como sabemos, la agricultura continúa consolidando su expansión territorial en Uruguay y en los países vecinos. Resulta impactante el crecimiento acelerado del área agrícola en Uruguay. Solo en cultivos de verano y con la soja de vanguardia, pasó de acumular 443 mil hectáreas en la zafra 2005/06, a 990 mil hectáreas en zafra 2009/10 (MGAP-DIEA 2010). Véase también el capítulo 5.

La lechería argentina, por ejemplo, ha sufrido un fuerte desplazamiento de los productores por el avance de la agricultura de secano, llevando a que también ingresaran a Uruguay agentes inversores/productores en la búsqueda de condiciones más ventajosas para la producción de granos que las vigentes en dicho país. Una de las consecuencias más notorias de dicha situación es su ampliación a nuestro país, compitiendo en muchos casos por la captación de tierras en uso lechero.

Taverna ilustra, que para ver cómo están interrelacionadas las actividades entre sí, en dicho país, se trabaja con un coeficiente de competitividad –a partir de los márgenes brutos- (MB tambo/MB agricultura). Advierte además que, “...en los últimos años se está deteriorando la relación y el tambo compite cada vez menos. Esta situación requiere un estudio cuidadoso, pues de perpetuarse, atenta...contra la posibilidad de crecimiento que pretende afianzar el sector”.

Por lo expuesto, se entiende que la lechería se ha visto enfrentada a una competencia intrasectorial muy fuerte por el uso de la tierra y por otros recursos productivos: mano de obra especializada, recursos financieros, disponibilidad de maquinaria y equipamiento, etc.

10. CONCLUSIONES

La década que está finalizando ha significado para el complejo lechero la continuación de importantes transformaciones, como lo muestra el aumento de leche remitida a las industrias y lo exportado, que ya superó largamente la mitad de lo remitido a plantas.

Con un mercado interno pequeño y plenamente abastecido solo se puede pensar que todo nuevo litro de leche producido debe ser vendido al exterior, aplicando como estrategia vender en base a *commodities*, en especial manteca, leches en polvo y quesos, compitiendo especialmente en precios.

El cambio técnico en los tambos permitió aumentar la producción a partir de mayor productividad por superficie, mejorar los ingresos y rentabilidades y simultáneamente bajar los costos unitarios.

Las crecientes exigencias de capital por hectárea ha generado rezagos relativos entre productores y opera como un factor marginador, en especial para los más chicos, mostrando la no neutralidad del cambio técnico y llevando a corrimientos en las escalas mínimas requeridas, determinando la exclusión de muchos tamberos. Más cuando se reconoce como válida la expresión de que “los que se van, no vuelven” (Taverna).

El retraso cambiario (años 90) dejó secuelas y demandó la conjunción de esfuerzos desde el complejo para sobrellevar sus efectos negativos, especialmente las consecuencias de endeudamiento. Se pusieron en marcha los Fondos Lecheros (2002 y 2006) logrando sobrellevar las adversidades.

Entre 2000 y 2007 la producción tuvo un crecimiento a un ritmo del 3,5% acumulativo anual, pero también se redujo el número de productores y la superficie manejada.

La alta incidencia del mercado internacional para la lechería quedó de manifiesto con el auge de precios a fines de 2006 y su posterior derrumbe. El ejercicio 2007/08 arrojó el mayor ingreso neto histórico por hectárea, sobre la base de los también máximos precios de la leche.

Las condiciones de buenos precios agropecuarios también beneficiaron a otros productos del mismo origen con quienes la lechería comparte áreas productivas y recursos, convirtiendo las dinámicas en factores de competencia intrasectorial por recursos, en especial la agricultura de secano.

La puja en la compra y arrendamientos de tierras, en el marco de un desconocido aumento en los valores, ha puesto en dudas las perspectivas de continuidad de muchos tambos, a lo que sumó la demanda por el recurso humano,

en especial el calificado y preparado para el trabajo con el ganado, la realización y uso de suplementos alimenticios y el manejo de la maquinaria.

Una nueva crisis en los mercados internacionales trajo el derrumbe de precios, freno para las ventas y nuevas amenazas desde los países desarrollados en volver a aplicar medidas proteccionistas y de apoyo.

El gobierno ha declarado la lechería de interés estratégico y, en esta línea, en 2007 se estableció la creación del INALE, que tiene como objetivo “ser el eje de articulación de la red público-privada de organizaciones, orientada al desarrollo integral del sector lácteo”.

Las medidas públicas, de apoyo y seguridad, actúan a favor de las nuevas inversiones que se vienen efectuando -a nivel de emprendimientos productivos e industriales.

El realineamiento positivo que aparece en los precios internacionales de los productos agropecuarios, resulta indispensable para construir un ambiente donde más que competir con la agricultura, la lechería pueda retomar formas de complementación sinérgica para aprovecharlas, tanto en la obtención de alimentos como en la oportunidad de mejores ganancias.

El crecimiento en producción es un requisito indispensable, pero también lo es el desafío de hacerlo de manera más acelerada, para lo cual se tiene el camino ya recorrido por los productores de punta.

Para continuar en la ruta definida de cambio técnico, también es necesario disponer de un nuevo modelo técnico que permita recrear la brecha tecnológica entre productores e investigación.

La experiencia ha mostrado los riesgos que sobre la exclusión de productores de menor capacidad han puesto las exigencias que emergen del propio cambio técnico. Se debería evaluar, en una proyección de mediano y largo plazo, la conveniencia de seguir con la intensificación productiva como forma de aumentar la producción, en la medida que puede conducir a extremos, como el sistema de producción estabulada, que entre otras condiciones, puede poner en juego las ventajas competitivas de la lechería exportadora.

La lechería difícilmente encuentre como primer forma de elevar la producción el ampliarse a otras partes del territorio, ya que necesita disponer de un importante cúmulo de inversiones fijas (infraestructura de ordeño, caminería) y servicios (transporte, electrificación, etc.) e incluso la disponibilidad de mano de obra calificada que limitan enormemente dicha opción.

A las industrias procesadoras les corresponde seguir haciendo las inversiones que, como hasta ahora, aseguren adecuar la capacidad de procesamiento frente al crecimiento de la remisión de leche. Pero también resulta necesario buscar nuevas estrategias exportadoras hacia productos de mayor valor agregado, así como aumentar la penetración de nuevos mercados, incluyendo la posibilidad de buscar acuerdos con otras empresas que les permitan ampliar su escala y vender mejor.

11. BIBLIOGRAFÍA

ANTÍA, F. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA – OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICAS AGROPECUARIAS. 2000. Anuario 2000 Montevideo. 17 p.

CHADDAD, F. 2009, Informe de Proyecto INALE-FAO. Montevideo. s.p.

DURÁN, V.; SÁDER, M.; SOUTO, G. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2007. Anuario 2007. Tendencia de los mercados internacionales y su impacto en el sector agropecuario uruguayo. Montevideo.(en línea). Consultado marzo 2010. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxp001.aspx?7,5,42,O,S,0,MNU;E;27;2;MNU>

FERRARI, J. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2009. Encuesta Agrícola Invierno 2009. Serie Encuestas 279. Montevideo. s.p.

FREIRÍA, G.; HERNÁNDEZ, A.. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2009. Estadísticas del Sector Lácteo 2008. Serie Trabajos Especiales No 282. Montevideo. s.p

- GANDOLFO, C. 2002. FEDERACIÓN URUGUAYA DE GRUPOS CREA. 8ª jornada de Información económica en lechería, ejercicio 2001/2002. Colonia. s.p.
- HERNÁNDEZ, A. 2002. El cambio técnico en el proceso de construcción de las ventajas competitivas en el sector lácteo (1975-2002). Nota Técnica N° 48 Facultad Agronomía. Montevideo. s.p.
- _____. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. 2003. La lechería comercial en Uruguay, contribución a su conocimiento.
- _____; _____. 2004. Estadísticas del Sector Lácteo 2003. Serie Técnica N° 36. Montevideo.
- _____; _____. 2007. Estadísticas del Sector Lácteo 2006. Serie Encuestas N° 255. Montevideo.
- _____; _____. 2008. La producción lechera en el Uruguay - Año 2007. Serie Encuestas N° 278. Montevideo.
- _____; FREIRÍA, G.; _____. 2010. Estadísticas del Sector Lácteo 2009. Serie Encuestas N° 293. Montevideo.
- RIPOLL, G. 2008. FEDERACIÓN URUGUAYA DE GRUPOS CREA. 16ª Jornada de información económica en lechería, ejercicio 2007/2008. Colonia.
- RODIÑO, P. 2009. FEDERACIÓN URUGUAYA DE GRUPOS CREA. Taller análisis de resultados económicos en lechería, ejercicio 2009/2010. San Jose.
- TAVERNA, M. 2009. Desafíos para el logro de una competitividad sustentable, Foro Lechero, INALE-FAO. Montevideo.
- URUGUAY. COOPERATIVA NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE. Área producción lechera y relaciones cooperativas. 2007. Comunicado 108. Montevideo.
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. 2005. Anuario 2005. (en línea). Consultado marzo 2010. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7.5.63.O.S.O.MNU;E:27:4:MNU>
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. 2010. Comunicado de prensa institucional. 25/9/2008, 23/10/2008, 17/3/2009, 27/4/2009, 20/8/2009, 16/10/2009. Serie Precio de la Tierra. Montevideo.
- VIDAL, M.; LLUNDAIN, M. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2002. Producción lechera: situación actual y perspectivas. Anuario 2002. Montevideo. 101 – 104 p.
- _____. MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA. OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA. 2000. Producción lechera: situación actual y perspectivas. Anuario 2000. Montevideo. 108 p.
- _____; _____. 2006. Producción lechera: situación actual y perspectivas. Anuario 2006. Montevideo. 103 – 121 p.
- _____; _____. 2009. Producción lechera: situación actual y perspectivas. Anuario 2009. Montevideo. 71 – 86 p.

Leyes y Decretos

- Ley N° 18.363 de septiembre de 2008 que en su Art. 1º establece "... suspéndase por el plazo de un año..., la ejecución de providencias que dispongan el lanzamiento de arrendatarios buenos pagadores de predios de recría o pastoreo, que tengan como destino la producción lechera..."
- Decreto 829/008 que define como "Emergencia Agropecuaria la derivada de eventos climáticos,....., que originen pérdidas económicas no recuperables... de una región o rubro. Deberán ser declaradas por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ..."

5

AGRICULTURA DE SECANO

*Norberto Rodríguez*¹

1. INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario uruguayo ha mostrado una fuerte dinámica en la última década. Se ha constatado un aumento en la producción de los principales rubros, y claras variantes en la importancia relativa de cada uno de ellos dentro del sector (Capítulos 1 y 2).

La agricultura de secano ha sido uno de los rubros que ha mostrado una mayor dinámica, con cambios en la importancia relativa de los distintos cultivos, en la estructura agraria, y un aumento de la competitividad, que ha llevado a un marcado incremento del área cultivada, condicionando en parte la dinámica de otros rubros dentro del sector.

“El valor bruto de producción agropecuario se duplicó en el período 2000-2007. Los mayores incrementos ocurrieron en la producción de granos (361%), seguido por la pecuaria (81%) y la silvicultura (54%). Esto ha provocado un fuerte aumento en el peso relativo de la producción de granos en el total sectorial: pasó de 13% en 2000 a 29% en 2007” (Gabinete Productivo, 2008).

La evolución de los precios internacionales de los granos ha sido un factor fundamental para explicar este crecimiento, pero también han existido otros factores a nivel regional y local que han contribuido al mismo.

En este capítulo se realiza una reseña de la evolución de la agricultura en el país y se analizan los principales factores que explican el dinamismo actual.

2. ANTECEDENTES

La Agricultura en el Uruguay comienza a tener importancia a fines del siglo XIX luego del alambramiento de los campos, que delimitó la propiedad. Un primer impulso a esta actividad fue dado por la migración europea de fines del siglo XIX, y ya en 1930 se alcanzó una superficie de cultivos de un millón de hectáreas.

La magnitud de esta superficie de cultivo, se ve resaltada si tenemos en cuenta que las labores se realizaban con tracción a sangre.

La ubicación de los cultivos estaba centrada en los departamentos del Sur del país (Canelones, San José y Florida), dado que el destino principal de la producción era el abastecimiento del mercado interno concentrado en la capital. Luego de muchos años de laboreo continuo, la región sur comenzó a presentar problemas de erosión y agotamiento de suelos.

En 1956 el área de agricultura alcanzó su máximo histórico con 1,5 millones de hectáreas, en el marco del modelo de

¹ Ing. Agr. Mg. Profesor Adjunto de Economía Agraria.

Sustitución de Importaciones. En ese período se produjo además, una reubicación geográfica de los cultivos, que se desplazaron al litoral oeste buscando mejores condiciones de los suelos.

A partir de la década del 60 y con el fin del modelo económico de Sustitución de Importaciones, se produjo una fuerte retracción en el área y en el número de agricultores. Este proceso, en lo referente a superficie sembrada, se extendió hasta comienzo de los años 2000.

Entre los años 80 y el comienzo de los 2000, la agricultura se sostuvo en base a la estrategia de reducción de costos unitarios, en un escenario de baja en los precios internacionales de los *commodities*. Esta reducción de costos unitarios se consiguió gracias al aumento de los rendimientos por hectárea, y para ello fue necesaria una importante inversión en tecnología y un aumento de los costos totales.

De este modo, adquirieron importancia las economías de escala para la aplicación de la tecnología. A consecuencia de ello se produjo una concentración de la producción, con aumento del tamaño promedio de las chacras y una fuerte disminución del número total de productores. Estos procesos pueden verse en el cuadro 1.

Cuadro 1. La Agricultura de secano entre 1980 y 2000.

	1980	1990	2000	90 vs 80 (%)	00 vs 90 (%)	00 vs 80 (%)
N° de explotaciones	42.979	24.619	12.352	-43%	-50%	-71%
Área sembrada (ha)	799.372	556.648	459.212	-30%	-18%	-43%
Tamaño medio(ha)	19	23	37	22%	64%	100%

Fuente: G. Souto. Elaborado a partir de DIEA-MGAP (Censos. Agrop 1980,1990, 2000) Nota: Incluye Trigo, cebada, avena grano, lino, maíz, girasol, soja, sorgo.

Si bien se constata en el periodo citado una fuerte reducción del área de cultivo hasta el 2000, el cambio técnico introducido desde la década del 70, basado principalmente en el paradigma de la revolución verde, con un incremento de la maquinaria, incorporación de mejoras genéticas en las semillas y una generalización de la utilización de fertilizantes y fitosanitarios, trajo aparejado un importante aumento de la productividad. El aumento de los rendimientos condujo a que aumentara la producción total, a pesar de la disminución del área de cultivos, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.

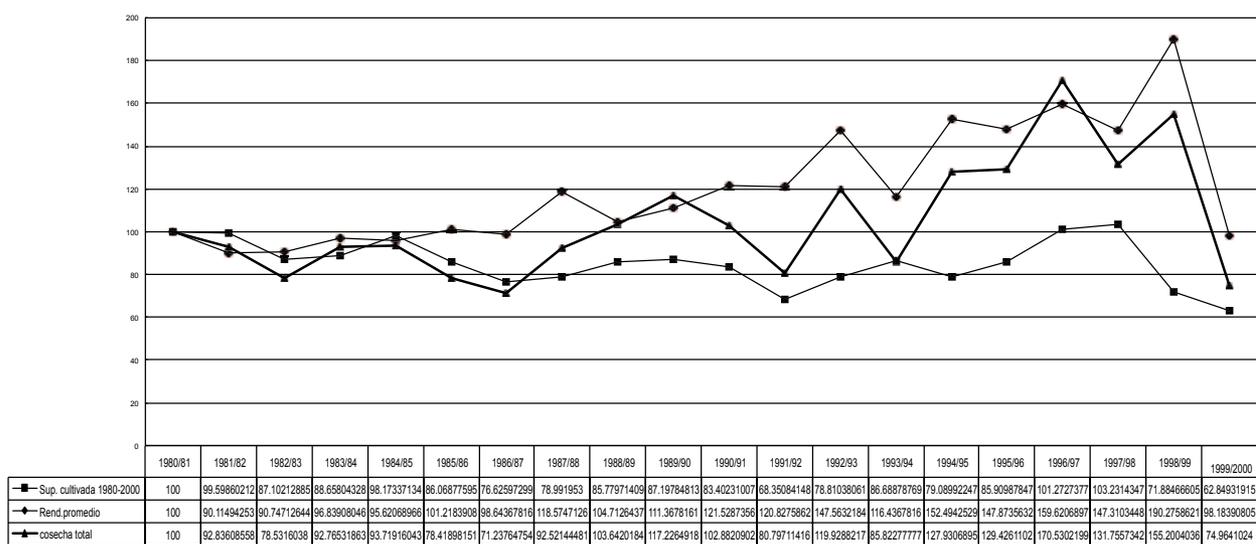


Gráfico 1. Área, rendimiento y producción 1980-2000

Fuente: elaborado a partir de DIEA-MGAP

Otra característica saliente de la agricultura en el período referido, fue su asociación a otros rubros como la ganadería y la lechería. De esta forma se consolidó un sistema mixto, con sistemas agrícola-ganaderos y agrícola-lecheros, que caracterizaron a la agricultura hasta comienzos de la década del 2000. Esta asociación se dio como forma de reducir costos, mejorar rentabilidad y atenuar los perjuicios causados en los suelos por la agricultura continua.

En la comercialización, la eliminación a fines de los años 70 de las últimas protecciones que el sector mantenía del período de Sustitución de Importaciones, contribuyó a reducir su dependencia del mercado interno.

Por otra parte, la apertura comercial, primero a través de acuerdos bilaterales como el PEC y el CAUCE, y luego regionales como el MERCOSUR, con reducción de aranceles y acceso favorecido a estos mercados regionales, llevaron a un cambio en los destinos de la producción, con un crecimiento de la orientación exportadora del rubro como muestra el Gráfico 2.

El cambio en los destinos de la producción y los precios a la baja en el mercado internacional durante la década de los años 90, no favorecieron el desarrollo de la agricultura en el período, a pesar de los apoyos efectuados por el Estado, como la mejora de infraestructura (Plan de silos, terminal granelera, etc.), financiación de la producción por el Banco

República, devolución de impuestos a la exportación de granos y promoción de exportaciones no tradicionales.

Además, la política anti inflacionaria aplicada por el gobierno durante la década de los 90, basada en bandas de flotación para el tipo de cambio, tuvo consecuencias negativas sobre la evolución del tipo de cambio real, lo que representó una influencia adversa para la competitividad de los sectores productores de bienes transables como la agricultura (Capítulo 2).

A fines de los 90 y comienzos del 2000, coincidieron una serie de factores que afectaron en forma negativa a la agricultura de secano en el país. Un primer factor lo constituye la devaluación brasileña en enero de 1999, que perjudicó la competitividad de Uruguay con relación al principal mercado de exportación de granos en ese momento. Esta devaluación acentuó los problemas de la política cambiaria sobre la actividad del sector. En 2001 se produjo la devaluación en Argentina, que sumada a la de Brasil, agravó aún más la problemática de la competitividad exportadora del sector.

Finalmente, la pérdida de competitividad de la economía uruguaya y problemas en algunos bancos desembocaron en una grave crisis económica con énfasis en el sistema financiero en el año 2002. Esta crisis alcanzó a la agricultura, al verse restringido el crédito del Banco República, principal financiador de la actividad agrícola.

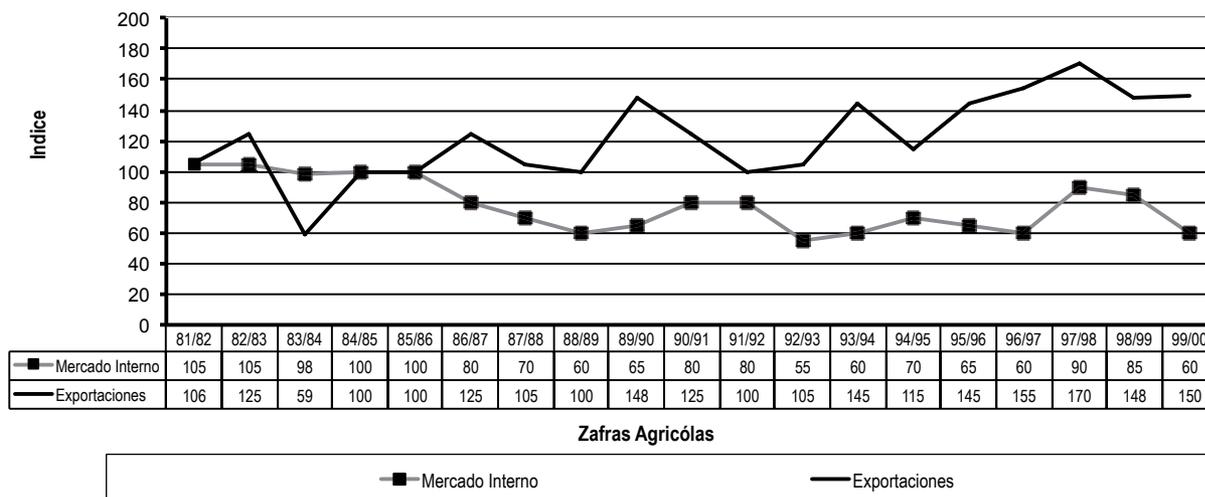


Gráfico 2. Destino de la producción de la Agricultura de Secano 1980 - 2000 (Índice 1980 = 100)
Fuente: Elaborado a partir de DIEA-MGAP.

Otro factor que afectó negativamente la agricultura fue de índole sanitario. Las cosechas 2001 y 2002, de trigo y parcialmente las de cebada, se vieron afectadas por una importante incidencia de fusariosis, que redujo la producción y sobre todo la calidad del grano.

Los hechos citados llevaron a la agricultura a uno de sus peores momentos a comienzos de los 2000. Pero, a partir de entonces, se produjo una inusitada recuperación que ha marcado al sector agropecuario en su conjunto.

3. DESCRIPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA 2000-2010

A partir de la zafra 2002/03 comenzaron a revertirse las tendencias negativas derivadas de un contexto, tanto interno como externo, sumamente adverso. En los años siguientes el país asistió a la consolidación de los factores que impulsaron el crecimiento de la actividad agrícola en el país a un ritmo desconocido históricamente.

Puede observarse en el Cuadro 2 un importante crecimiento del área de cultivos, así como de los rendimientos de la mayoría de los mismos, lo que resultó en un marcado aumento de la producción total.

La sumatoria de los cinco cultivos presentados en el cuadro, en 8 años ha multiplicado por 3 la superficie cultivada. El acumulado de siembras totales de los principales cultivos de secano (trigo, cebada, maíz, girasol, sorgo y soja) durante la presente década, ha tenido una tasa de incremento del 14,2% acumulativo anual (a.a.).

El cultivo que lidera el incremento de superficie sembrada es la soja (49% a.a), mientras que los demás rubros crecieron menos que el promedio, aunque con tasas también significativas. La excepción fue el girasol, el cual creció en superficie sembrada hasta la zafra 2002/03, para luego caer a niveles equivalentes a los anteriores al 2000, por razones esencialmente fitosanitarias (Sáez, 2009).

En el gráfico 3 elaborado a partir de datos de MGAP-DIEA pude apreciarse la evolución del área de los principales cultivos de secano en la presente década, lo que corrobora lo manifestado anteriormente.

Cuadro 2. Evolución del área sembrada (miles de ha) y rendimiento (kg/ha) de los principales cultivos de secano 2003-2009.

Cultivo/año	2002/03	2004/05	2006/07	2008/09	2009/10
Trigo Área	137,1	179,3	193,4	475,5	553
Rend.	1.501	2.970	3.160	2.851	3.335
Cebada. Área	102,8	136,6	127,5	129,9	140,9
Rend.	1.721	2.976	3.389	3.152	3.294
Maíz. Área	38,9	60,6	58,7	87,5	96
Rend.	4.585	4.141	5.757	3.085	5.510
Girasol. Área	176	118	38,5	55,1	10
Rend.	1.329	1.276	1.120	918	910
Soja. Área	78,9	278	366,5	577,8	863,2
Rend.	2.318	1.720	2.128	1.780	2.105

Fuente: Elaborado a partir de información de MGAP-DIEA.

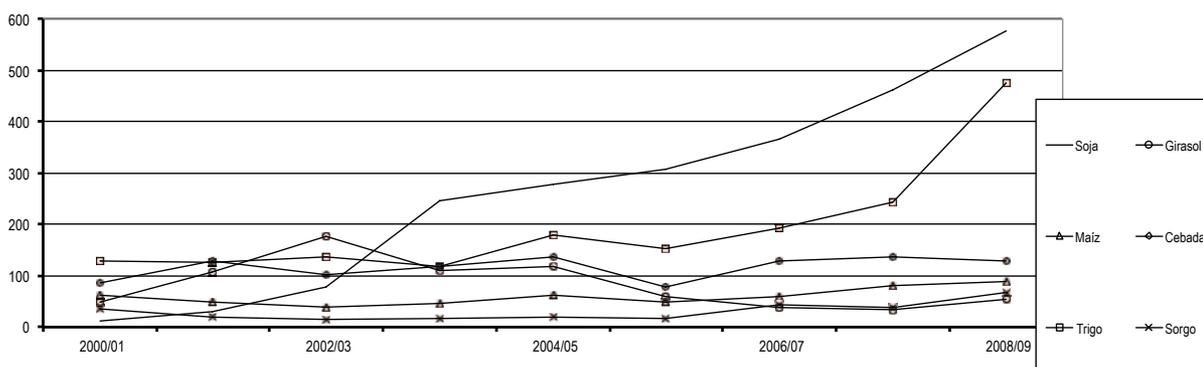


Gráfico 3. Área de los principales cultivos de secano 2000-2010, en miles de ha.

Fuente: Elaborado a partir de DIEA- MGAP

Pero el cambio no fue solamente un incremento cuantitativo, también existieron importantes cambios cualitativos. La producción agrícola actual presenta nuevas características, que la diferencian de la agricultura practicada en las etapas anteriores.

En primer lugar surgió un nuevo patrón de cultivos, donde el área de oleaginosas y principalmente de soja, crecen marcadamente. El área de soja creció de tal forma, que pasó a ser el principal cultivo en la rotación, superando la preeminencia histórica del trigo. El cultivo de soja, que en el año 2001 ocupaba 29.000 hectáreas, en 2009/10 llegó a ocupar 863.000, con un crecimiento del 3000%.

Esta expansión de la frontera agrícola produjo el desplazamiento de otros rubros como la lechería y, principalmente, la ganadería.

El cambio en el patrón de cultivos, trajo aparejado también cambios en la combinación de rubros. La agricultura dejó atrás los sistemas mixtos agrícola-ganaderos y agrícola-lecheros, con rotación de cultivos y pasturas, en los que predominaba cebada y principalmente trigo, y se volcó a modelos de agricultura continua con soja como cabeza de rotación.

Se produce así lo que se ha llamado como “la veranización de la agricultura” y que puede observarse en el Gráfico 4.

El aumento de la producción agrícola y el alza del precio de los granos llevaron a un significativo crecimiento de la participación del sector agrícola en el Valor de la Producción Bruta (VBP) agropecuario (Gráfico 5).

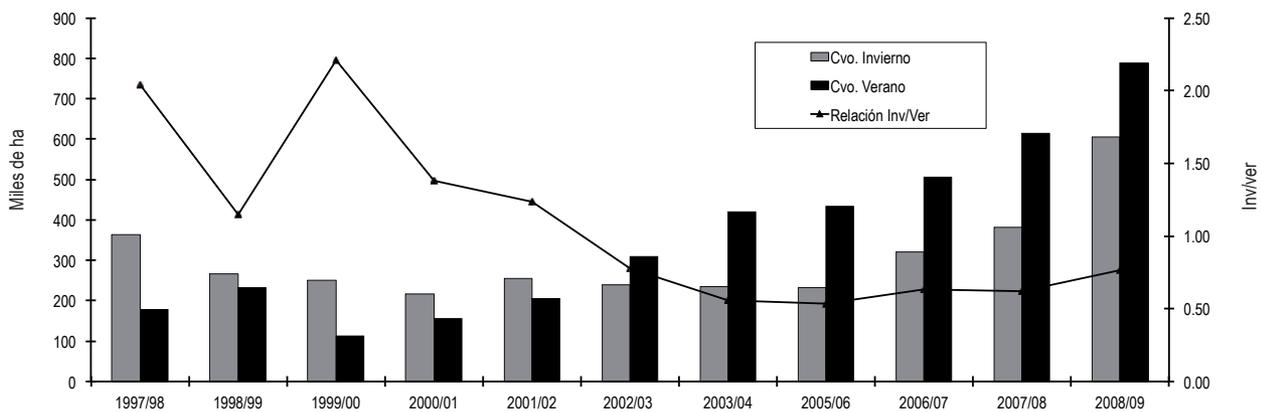


Gráfico 4. Evolución del área de cultivos en miles de ha y relación Invierno/Verano.

Fuente: Elaborado a partir de DIEA-MGAP.

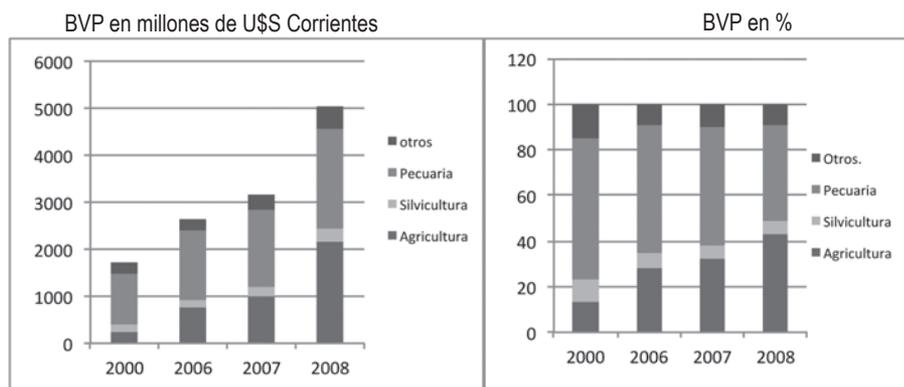


Gráfico 5. Evolución del VBP Agropecuario 2000-2008

Fuente: Elaborado en base a DIEA-MGAP.

Entre el año 2000 y 2007 el VBP del sector agrícola aumentó más de 300% en moneda corriente, correspondiendo el mayor crecimiento a la producción de granos.

Medido a precios constantes, entre 2000 y 2007 el VBP de la agricultura fue el que creció más intensamente, en el orden de 54% (destacando los cultivos de soja, trigo, cebada y maíz), seguido por la pecuaria con 36% (en especial la producción de leche y carne bovina) y la silvicultura con 16%. (Sáez, 2009).

El sector agrícola ha tenido un fuerte aumento en la producción y en los precios, llegando incluso en 2008 a superar en valor al sector pecuario, que ha sido históricamente el principal rubro de producción primaria en el país, así como en la generación de divisas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Producción Agropecuaria por año.
En millones de dólares corrientes

	2005		2006		2007		2008	
		%		%		%		%
Total	2.347,2	100	2.645,2	100	3.146,2	100	5.022	100
Agricultura*	700,6	29,8	813,6	30,7	1.080,2	34,3	2.195,5	43,7
Pecuaria**	1.332,2	56,3	1.487,1	56,2	1.636,8	52	2.117	42

Fuente: Elaborado a partir de DIEA-MGAP Anuario 2008
*No Incluye Arroz. **Incluye Lechería.

Esta dinámica que se constata en la agricultura de secano en la última década y que revierte las tendencias de las últimas décadas del siglo XX, se sostiene en una serie de factores que se analizan a continuación, que sustentan las hipótesis explicativas de este trabajo (Capítulo 1).

4. MERCADO MUNDIAL E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY

En primer término, los precios de los *commodities* con una tendencia histórica a la baja durante el siglo pasado, registraron una evolución creciente. Los precios de los granos presentan incrementos significativos, y dentro de estos se destaca la soja. Este aumento de precios se constituyó en el principal motor que impulsó la reciente dinámica de la agricultura.

Como surge del reciente trabajo de Sáez, el precio del trigo recibido por los productores fue el que se incrementó más, a una tasa promedio de 14,6% a.a., a lo largo de la presente década, seguido por el girasol (13%). Por su parte, el precio de la soja se incrementó a una tasa de 11,5% a.a. Los precios que crecieron relativamente menos fueron los de maíz y sorgo a tasas promedio de 9,54 y 9,72 % a.a., respectivamente. (Sáez, 2009)

Este aumento de precio de los granos se explica en primer lugar por un fuerte y prolongado ciclo de crecimiento de la economía mundial, que se traduce en una mayor demanda de alimentos. Este aumento de la demanda es particularmente importante en las economías asiáticas que mantienen tasas de expansión muy fuertes, y experimentan un incremento muy importante del consumo de alimentos. El aumento de la demanda, unido a una reducida elasticidad de la oferta, que no puede responder rápidamente a aquella, favoreció el aumento de los precios internacionales de las materias primas y alimentos.

Otro motivo lo constituye el aumento del precio del petróleo que se verificó entre 2006 y 2008, que provocó una doble presión alcista sobre las materias primas agropecuarias. Por un lado, se trata de un insumo clave para la producción (combustibles, fertilizantes, fitosanitarios, etc.) y, por lo tanto, los mayores precios del petróleo impactan en los costos de producción de estos *commodities*. Por otra parte, ante el aumento del petróleo, la posibilidad de producir biocombustibles en base a materias primas agropecuarias generó una demanda adicional que impulsó los precios al alza, en un contexto en que importantes países del mundo implementaron políticas de promoción de la producción de ese tipo de combustible.

Otro factor que impulsó al alza los precios de los *commodities* agrícolas fue la irrupción de los capitales financieros especulativos a los mercados de productos agrícolas a nivel internacional (Capítulo 2).

La suba de los precios de los granos puede verse en el gráfico 6, se explica por los motivos citados anteriormente, y constituye, como fuera expresado, una de las razones principales de la dinámica que muestra la agricultura en el país en los últimos años.

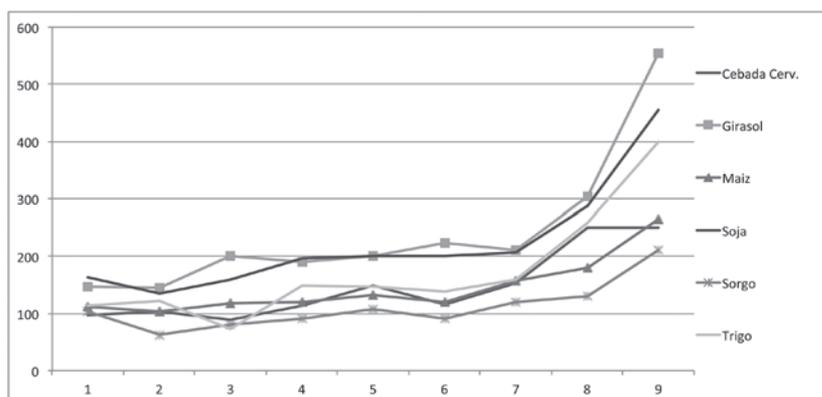


Gráfico 6. Precios de los granos 2000-2008 (en U\$\$/ Ton)

Fuente: Elaborado a partir de información de MGAP-DIEA

El aumento de la producción agrícola verificada en la presente década, se destinó fundamentalmente a la exportación, como se había verificado en la década de los 90. Ello refleja la reducida capacidad de demanda del mercado doméstico, que obligó a los agentes a profundizar su inserción internacional, para colocar la creciente producción.

En los 90 los principales volúmenes de exportación de granos estaban dados por el arroz, la cebada cervicera y excedentes de trigo. En la década actual el aumento de los volúmenes de exportación se debe principalmente a la soja. También se verificó un leve incremento de las exportaciones de cebada malteada en el período y una consolidación del trigo como producto de exportación (Gráfico 7).

Las exportaciones en los 90 se dirigían principalmente al MERCOSUR y fundamentalmente a Brasil, mientras que en la actual década han cobrado gran relevancia los mercados extra zona, especialmente los mercados asiáticos para la soja.

Los excedentes exportables de cultivos de secano han aumentado a una tasa promedio anual de 27,3% entre 2000 y 2007, al pasar de 192.000 ton al comienzo de la serie, hasta 1,27 millones de toneladas en 2007.

Las divisas generadas aumentaron en la misma proporción (27,2%) desde un nivel de U\$\$ 52 millones hasta U\$\$ 356 millones en 2007 (Sáez, 2009).

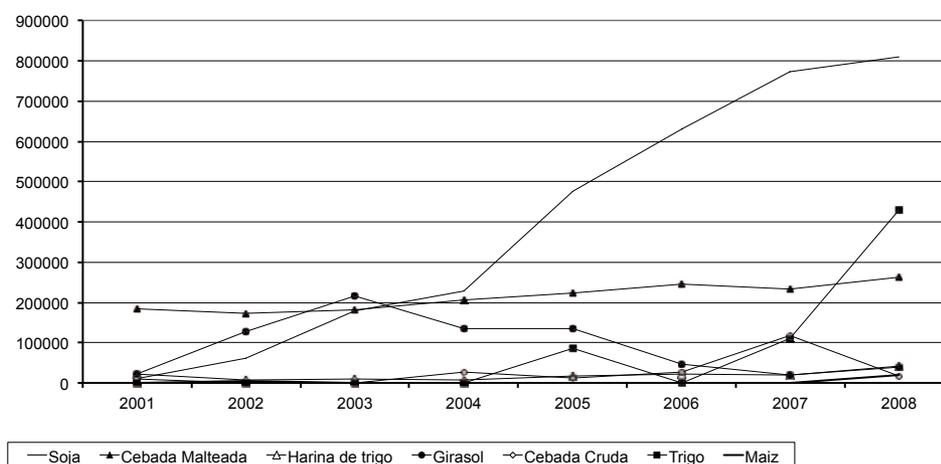


Gráfico 7. Exportaciones agrícolas por año. (En toneladas)

Fuente: Elaborado en base a DIEA-MGAP Anuario 2009.

5. EL ENTORNO REGIONAL Y SU INFLUENCIA

El crecimiento de la producción agrícola en el país, ha tenido una fuerte influencia de las economías regionales. En el caso de la agricultura de secano, la expansión de la producción agrícola Argentina llevó a una creciente presencia de productores y empresas de este origen en el Uruguay. Las mismas encuentran importantes beneficios para producir en nuestro país, y en buena medida explican gran parte del crecimiento del área agrícola reciente.

Entre estos beneficios se destacan el precio de la tierra, los aspectos tributarios, y la seguridad jurídica. Otros factores que también contribuyeron a la creciente presencia de inversores argentinos son la existencia en el país de una gran superficie de tierras aptas para cultivo que no estaban siendo utilizadas y una cultura agrícola que facilita la inserción, así como la posibilidad de diversificar riesgos al sembrar en diferentes zonas, y además disminuir las tensiones causadas por los conflictos que enfrentan en su país, a causa de la presión ejercida por la expansión agrícola sobre los recursos naturales como por ejemplo los importantes desmontes realizados.

Las asimetrías existentes entre las políticas públicas de Uruguay y Argentina (especialmente la tributaria) generaron un impulso adicional para la expansión de la actividad en nuestro país, estimulando la radicación de agricultores argentinos en Uruguay (Souto, 2004).

Estas asimetrías se acentuaron desde comienzos de 2002, cuando en Argentina entraron en vigencia fuertes impuestos a las exportaciones (“derechos de exportación” o “retenciones”), 20% en cereales y 23,5% en oleaginosos.

Los derechos de exportación fueron aumentados en 2007 alcanzando 28% en el caso del trigo y 35% para los oleaginosos.

Estas retenciones han causado problemas importantes al gobierno argentino con los productores de ese país, y han constituido un nuevo estímulo para que los mismos aumenten sus áreas en Uruguay.

El efecto de las retenciones no ha sido positivo para todos los actores de la cadena en el Uruguay. Las retenciones aplicadas por Argentina actúan como un estímulo para el aumento del área de cultivos en Uruguay pero, debe tenerse en claro se aplican a la exportación de granos y se reduce

la tasa de impuesto al avanzar en la cadena agroindustrial. A modo de ejemplo, en la actualidad la exportación de trigo tributa 28%, mientras que la harina paga 18% y los productos finales 5% (Gabinete Productivo, 2008).

El manejo de las retenciones en Argentina genera problemas de competencia para la industria procesadora de granos en Uruguay, ya que la no aplicación de este gravamen a los granos que procesa la industria en Argentina, actúa como un subsidio indirecto a la misma. A ello se suma la baja imposición a los productos terminados de una industria muy competitiva.

Para tratar de equilibrar la asimetría competitiva generada por el manejo de las retenciones, Uruguay a fines de 2006 estableció derechos específicos para las importaciones de harina y productos terminados de origen argentino de entre 12% y 18%. (Gabinete Productivo, 2008).

A la importante ventaja para la producción en Uruguay que significa la inexistencia de retenciones, debe agregarse las mayores libertades para el manejo de divisas en nuestro país y los menores precios de la tierra, conformándose así una intensa corriente de “inversión extrajera directa”, especialmente orientada al cultivo de soja. (Souto, 2004).

En Uruguay el precio de la tierra y especialmente el de suelos agrícolas, es marcadamente menor que en Argentina. Si bien en los últimos años y en gran parte como consecuencia de la dinámica de la agricultura, el precio de la tierra ha aumentado en el país, sigue siendo inferior al de los suelos de buena aptitud agrícola en el país vecino. Por ejemplo, una hectárea de campo cerca de la frontera con Argentina cuesta US\$ 7.000 cuando en 2005 valía US\$ 3.000. En Argentina, una hectárea de campo puede valer US\$ 10.700 (Véase Capítulo 9).

El aumento del precio y el arrendamiento de la tierra, impulsado por el desarrollo agrícola, se ha constituido a su vez, en un factor muy importante en la dinámica del sector agropecuario. Esta situación ha llevado a que otros rubros han tenido que mejorar su productividad para poder mantenerse en el sector, y no verse desplazados por la agricultura.

Debe considerarse que el crecimiento del área agrícola en Argentina, liderado fundamentalmente por la soja, ha llevado a que todos los suelos de la región agrícola tradicional se encuentren en producción. Por lo tanto, la expansión del

área agrícola se produce en suelos de menor aptitud, en zonas carentes de infraestructura granelera, y sobre todo, más alejados de los puertos de embarque. Lo que requiere inversión adicional y aumenta los costos de almacenaje y transporte, volviendo competitiva la radicación de los cultivos en Uruguay.

Ciertamente, el área de soja en Argentina pasó de 5 millones de hectáreas en la zafra 1992/93 a 16 millones de hectáreas en el 2006/07. Esto produjo un desplazamiento de las tradicionales zonas agrícolas de la Pampa Húmeda (Buenos Aires, Santa Fe), a otras regiones de menor aptitud y tradición agrícola como Entre Ríos, Chaco, Santiago del Estero, alcanzando a importantes áreas tan alejadas como Salta y la Pampa.

La existencia en el Uruguay de suelos de buena aptitud agrícola a precios menores y con una mayor cercanía a los puertos de embarque, constituye un importante atractivo para empresas argentinas, responsables en gran parte de la expansión de la agricultura en el Uruguay.

Los productores argentinos realizan gran parte de sus cultivos en tierras arrendadas, esto explica el aumento de la participación de esta forma de tenencia en el área de cultivo, como puede apreciarse en el Gráfico 8.

Paralelamente al incremento del precio de compraventa de la tierra se incrementó también el precio de los arrendamientos (Gráfico 9).

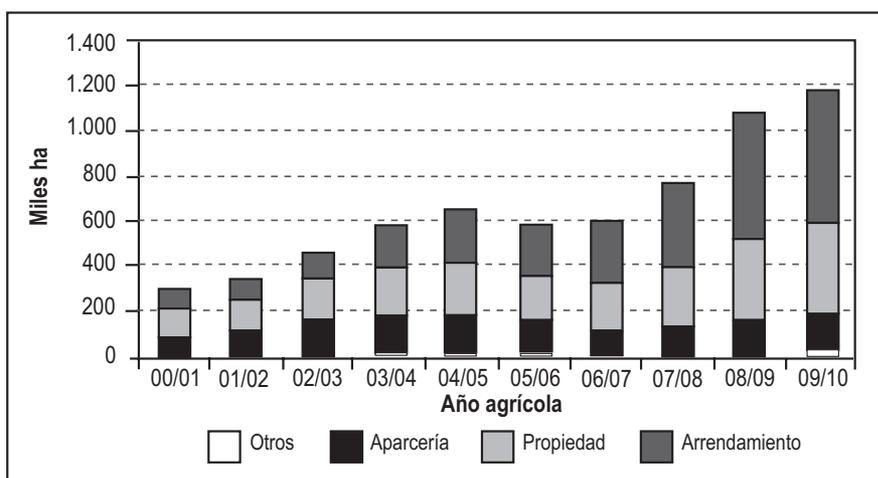


Gráfico 8. Superficie de chacra: Evolución de las formas de tenencia
Fuente: DIEA-MGAP Anuario 2010.

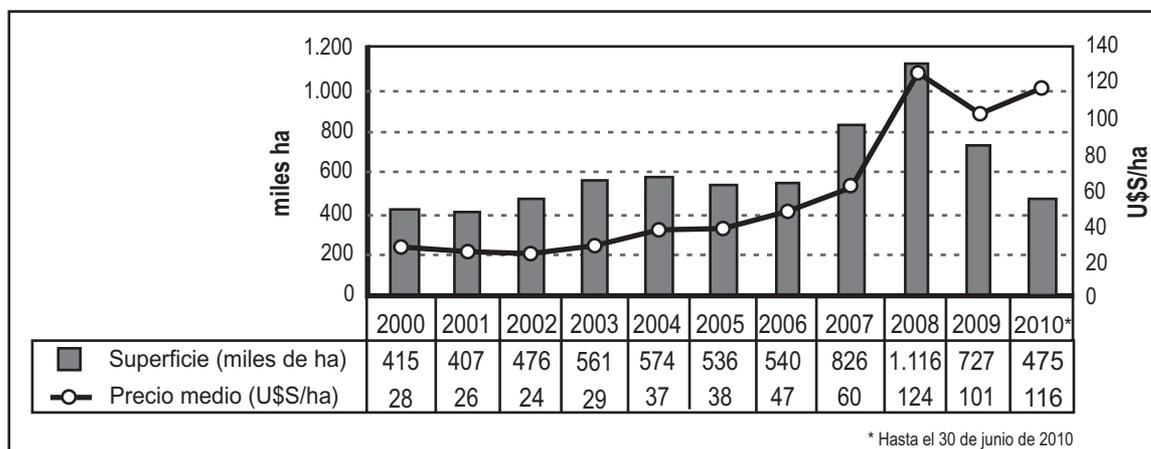


Gráfico 9. Evolución de la superficie y precios promedio de tierras arrendadas (2000 - junio 2010)
Fuente: DIEA, en base a DGR

En el período 2000/2007 el precio de los arrendamientos rurales acompañó la evolución del precio de la tierra, aumentando en promedio más de 100%, y sumando en el acumulado de contratos US\$ 167 millones según informes oficiales.

Las tierras destinadas a agricultura de secano presentaron en 2009, el promedio de arrendamientos más elevado con US\$ 137 por hectárea por año y los menores valores corresponden a la ganadería, con un arrendamiento promedio de US\$ 34 por hectárea por año. Los mayores precios, superiores a US\$ 220 por hectárea por año, se verificaron en el 9% de las tierras arrendadas para agricultura, con una media de US\$ 281 la hectárea al año, llegando a pagarse arrendamientos de cerca de U\$ 400 en algunos casos (DIEA-MGAP, 2008).

6. LOS NUEVOS AGRICULTORES

El cambio en el número y tipo de agricultor que lidera el crecimiento del sector es otro de los factores que contribuye a comprender la dinámica de la agricultura en el período reciente.

La dinámica reseñada ha llevado a importantes cambios en lo que respecta a la estructura agraria del sector. Se ha

acentuado la tendencia a la concentración de la producción que presentaba la agricultura en el país en las últimas décadas del siglo pasado. A partir de 2000 se registra una disminución significativa del número de productores de menor tamaño (Gráfico 10).

En 2000, cincuenta y seis agricultores ocupaban el 22% del área agrícola total, mientras que en el 2005, este porcentaje estaba conformado sólo por quince agricultores, demostrando de esa manera la fuerte concentración y exclusión generada por esta modalidad de crecimiento.

Se constata, además que la mayor área de cultivos ya no está en manos de agricultores medianeros nacionales, ni de productores agrícola ganaderos o agrícola lecheros que utilizaban la agricultura como herramienta para combinar rubros e instalar pasturas como en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado... A partir de los 2000, estamos ante nuevos tipos de agricultores especializados en agricultura y sobre todo ante un aumento del área controlada por grandes empresas.

Entre estas grandes empresas destaca la presencia cada vez mayor de productores y empresas extranjeras, fundamentalmente argentinos, que impulsados por la dinámica de la agricultura en su país, encuentran en Uruguay ventajas que hacen atractiva la inversión.

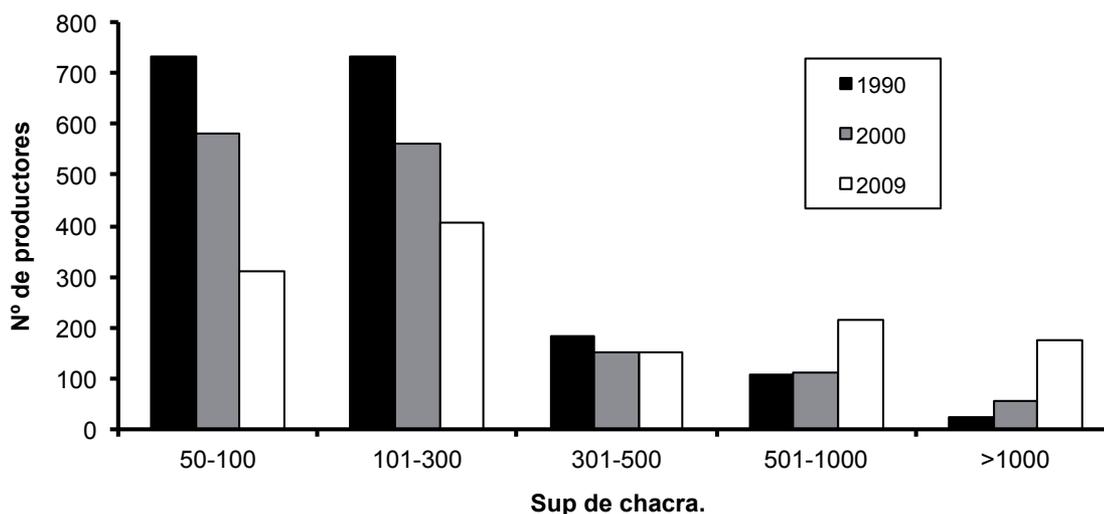


Gráfico 10. Evolución del número de productores según estratos de superficie.
Fuente: Elaborado con información de MGAP-DIEA

En los comienzos de la expansión agrícola, se trató de medianeros y/o arrendatarios que fundamentalmente cultivaban soja, lo que constituía un sistema muy inestable. “A partir del 2004/05 este perfil fue cambiando y actualmente la mayoría de los productores argentinos están integrados a sistemas de producción de tipo “pool de siembra”, ocupan grandes áreas de cultivo y realizan básicamente agricultura continua sin rotación con pasturas”. (Arbeletche. y Carballo, C., 2007).

Estos productores tienen en general poco activo fijo, realizan la mayor parte de los cultivos en tierras arrendadas, tercerizan la mayor parte de los servicios (siembra, tratamientos, cosecha, etc.) y actúan fundamentalmente como gerenciadorees del negocio agrícola. Tienen en general una escasa vinculación con la tierra y la sustentabilidad del sistema, realizando cultivos por 4 a 5 años y luego migrando a nuevas tierras.

La estrategia de estas empresas es hacer de sus intangibles (conocimientos sobre producción y comercialización, recursos humanos, tecnologías de la producción y de comunicación, redes de contactos) sus principales activos. Esta práctica de realizar los cultivos en tierras arrendadas y en muchos casos con contratos de corto plazo, provoca un riesgo alto en el cuidado de la sustentabilidad de los recursos.

También ha surgido otro tipo de agricultor, a los que Arbeletche (2006) llama “Agricultores muy grandes con ganadería como complemento”. Estos productores realizan inversiones importantes en tierra, incorporando en las áreas de menor potencial la ganadería. Tienen un alto porcentaje de tierra propia, lo que le da mayor estabilidad al sistema.

Las nuevas empresas cultivan grandes superficies dispersas en todo el país, aprovechando en mayores niveles las economías de escala e incorporando innovaciones asociadas al trabajo en redes para la gestión del proceso productivo (logística, comercialización de productos e insumos, contratación de servicios, gestión del financiamiento y el riesgo, recursos humanos, etc.). Las ventajas competitivas de este tipo de organización de la actividad tienen como consecuencia la creciente concentración de la actividad agrícola (Gabinete Productivo, 2008).

No debemos olvidar que el rendimiento promedio de soja en el país escasamente ha superado los 2000 kg/ha y ello lleva a que los márgenes por hectárea sean limitados. Por lo tanto se siembran grandes áreas para mejorar los ingresos.

El aumento en importancia de las grandes empresas puede verse en el gráfico 11, donde se constata una participación cada vez mayor en la superficie sembrada de las empresas con una superficie de chacra mayor a las 1.000 hectáreas.

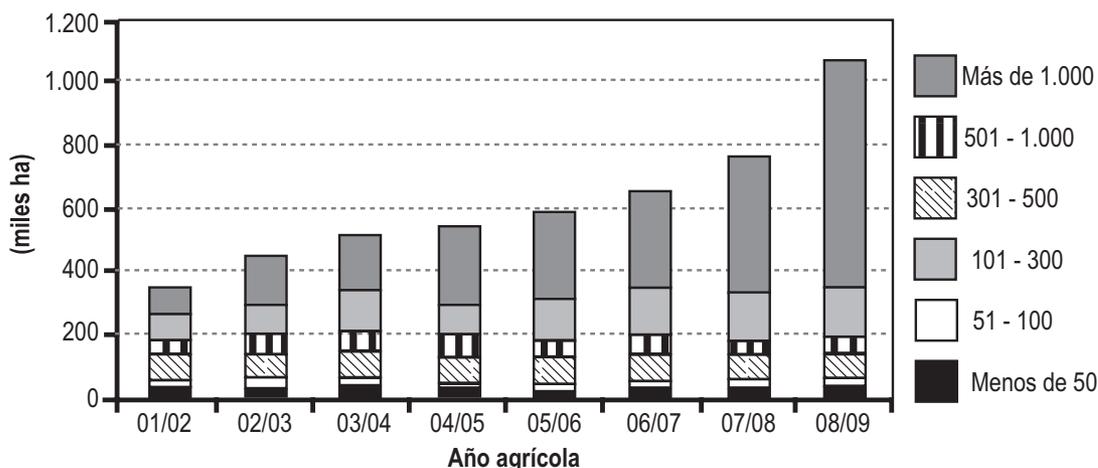


Gráfico 11. Evolución de la superficie de chacra total y por estratos (miles de hectáreas). Período 2001/02 a 2008/09.

Fuente: DIEA-MGAP. Anuario 2009

Estas empresas de más de 1000 ha, representaron en 2008 el 2,4% del total y cultivaron el 63% de la superficie total de chacras.

La adopción diferencial de tecnologías con uso intensivo de capital, ha generado cambios en los sistemas de producción predominantes, acentuando la brecha existente entre ellos, y generando una fuerte exclusión de productores de tipo familiar y el alejamiento de productores donde la agricultura era un rubro secundario o marginal (Souto, 2005).

La concentración de la propiedad, de la gestión y de las inversiones de capital, ha también concentrado la apropiación de la renta del suelo.

7. EL CAMBIO TECNOLÓGICO

La incorporación de tecnología es un factor que incidió marcadamente en el aumento del área y es determinante en el cambio de patrón de cultivos.

En los últimos años se verificó una conjunción de hechos, como la aplicación de nuevas técnicas de labranza como la Siembra Directa y el uso de semillas transgénicas resistentes a agroquímicos, que redujeron los costos directos y contribuyeron al aumento de los rendimientos. Debe mencionarse la ampliación de la capacidad de almacenaje incluso en el predio mediante el uso de silo bolsa, el aumento de los tamaños de los cabezales de las sembradoras y cosechadoras y la incorporación de tecnologías satelitales de siembra de precisión, entre otros cambios técnicos (Domínguez 2008).

El nuevo paquete tecnológico incluye la utilización cada vez mayor de la siembra directa que acorta los tiempos de preparación del suelo y permite realizar más de un cultivo al año. Esta práctica, que a fines de los 90 se aplicaba en un 20% del área de cultivos de Invierno, hoy se ha generalizado alcanzando el 90% del área de Invierno y prácticamente la totalidad del área de soja.

La siembra directa, implica fuertes inversiones principalmente por el costo de las sembradoras. Esto refuerza la importancia de las economías de escala, favoreciendo el desarrollo de las grandes empresas y el proceso de

concentración ya señalado. Esta tecnología tiene un fuerte sesgo a la utilización de capital y ahorro de mano de obra, lo que favorece a la agricultura empresarial en detrimento de la producción familiar.

La siembra directa, al igual que el aumento del uso de transgénicos, que es otro de los cambios tecnológicos destacados que contribuyen a la dinámica agrícola, aumentó fuertemente su incidencia luego de la caída de la patente del herbicida glifosato que ostentaba la multinacional Monsanto. Con la conclusión del tiempo legal de protección de esta patente, en el año 2000, los productores no tienen que abonar más los *royalties* por la utilización de un insumo que es fundamental para el paquete tecnológico en uso.

El paquete tecnológico constituido por la integración de la siembra directa, transgénicos y agroquímicos, acorta los períodos cosecha-siembra, y aumenta la posibilidad de realizar dos cultivos al año, de manera que muchos productores ingresan a un sistema de agricultura continua. La adopción de este tipo de laboreo cobró mayor importancia con los cultivos de verano y sobre todo con la soja, hoy tiene un nivel de adopción muy importante, independientemente de la época. (Cuadro 4).

Cuadro 4. Área Sembrada por modalidad de siembra. Año Agrícola 2008/2009

Cultivo	Área Sembrada			
	TOTAL (Miles ha)	Convencional (Miles ha)	Directa (Miles ha)	Directa (%)
Total invierno	621,3	78	543,3	87,4
Trigo	475,6	60,8	414,8	87,2
Cebada cervecera	129,9	10,8	119,1	91,7
Avena	15,1	6,1	9	59,6
Otros Invierno	0,7	0,3	0,4	57,1
Total Verano	788,4	38,9	749,5	95,1
Soja	577,8	11,2	566,6	98,1
Maíz	87,5	11,5	76	86,9
Sorgo	68,1	4,6	63,5	93,2
Girasol	55,1	11,8	43,3	78,6

Fuente: MGAP-DIEA, Anuario estadístico 2009

El sistema de agricultura continua, favorecido por el paquete tecnológico, aumenta los ingresos frente a los sistemas agrícola ganaderos utilizados anteriormente, pero debe ser monitoreado por sus potenciales efectos ambientales.

La estabilidad de los suelos del Uruguay no es la misma que la de los suelos de la pampa húmeda Argentina donde el sistema de agricultura continua está generalizado. Aunque los riesgos de erosión con siembra directa son menores que con siembra convencional, existen otros riesgos. La utilización de importantes cantidades de herbicidas y fitosanitarios, como implica el paquete tecnológico, puede generar contaminación de napas o caudales, e incluso afecciones de salud por problemas de aplicación (falta de protección de personal, deriva por aplicación aérea, etc.).

Domínguez expresa respecto a la tecnología que: “El sector agropecuario productor de *commodities* es un “incorporador pasivo” de tecnología generada fuera del mismo, y su incorporación produce desde la óptica económica, el aumento de la productividad del suelo, de la renta del suelo y rentabilidad del negocio agropecuario, dinamiza el crecimiento económico de la actividad y de otras relacionadas, pero además produce un conjunto de impactos en otras variables, consolidando el patrón de especialización, la concentración de la propiedad y la apropiación del excedente económico” (Domínguez, 2008).

El nuevo paquete tecnológico ha llevado al aumento de la oferta de servicios por parte de empresas de maquinaria y proveedores de insumos, que, en muchos casos, ofrecen servicios de asesoramiento y comercialización.

Esto constituye potencialmente un factor de incremento de riesgos en la sostenibilidad, por la vinculación de los intereses comerciales de corto plazo y el uso racional de la tecnología en una perspectiva de sustentabilidad ambiental.

8. EFECTO DEL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL DEL PAÍS

El contexto económico también ha contribuido a la dinámica agrícola de la última década.

A mediados de 2002 y producto de la crisis económica y financiera que afectaba al país, se produjo una fuerte

devaluación de la moneda en el Uruguay. Esta devaluación permitió recuperar la competitividad del sector, afectada por el retraso cambiario de la década de los 90.

Luego de 2002 surgieron diversas alternativas para solucionar los problemas de financiamiento y de sobre endeudamiento del sector agropecuario. En primera instancia el financiamiento estuvo a cargo de los propios proveedores de insumos y de las industrias procesadoras. Más adelante, las nuevas formas de financiamiento de las propias empresas agrícolas, lo que permitió recuperar y aumentar las áreas de cultivo, pese a la escasez de crédito bancario para el sector.

Sin restar importancia a los mecanismos financieros indicados, el mayor aporte se encuentra en los aspectos macroeconómicos y la inexistencia de detracciones a las exportaciones. Esto aporta un marco favorable para el desarrollo de la agricultura en el país, a través de la estabilidad de la política macroeconómica y la seguridad jurídica para la inversión. Esta estabilidad contrasta con la que ha presentado fundamentalmente Argentina y aporta niveles de confianza a los inversores nacionales y extranjeros. También han existido políticas activas de promoción de la inversión, con exoneraciones para la inversión en activo fijo (acopio, logística, etc.) y bienes de capital que también han contribuido favorablemente.

Por último, una medida de política específica que tiene un importante impacto potencial en el desarrollo agrícola de los próximos años es la obligatoriedad, a partir del año 2012, de incluir 5% de biodiesel en la producción de gasoil. Esto representa un volumen de aceite de aproximadamente 45 mil toneladas al año. Esa cifra significa 1,5 veces el consumo actual de aceite comestible. Hay que agregar la producción canalizada por fuera de la mezcla obligatoria, dado que las plantas pueden comercializar hasta 4.000 litros/día con destino a autoconsumo o “flotas cautivas”, según prevé el marco legal. Esta medida favorecerá la expansión e industrialización de la cadena oleaginosas.

9. OTROS FACTORES

Las nuevas formas de cobertura de riesgos y de comercialización de los granos, que reducen la incertidumbre, también contribuyen a explicar la dinámica del sector,

aunque no se encuentran entre las principales hipótesis orientadoras de este trabajo.

En efecto, en el período toman gran importancia los mecanismos de control de riesgo, tanto a nivel productivo como comercial.

Entre los productivos encontramos una mayor incidencia de los seguros sobre la producción agrícola, y en lo que respecta a los comerciales principalmente el manejo de mercados de futuros y opciones. (Souto, 2005).

En un trabajo realizado por Gutierrez (2009) para el MGAP, se realizan las siguientes apreciaciones referidas a las nuevas formas de cobertura y comercialización:

- La posibilidad de manejar el riesgo precio permite asegurar el margen de utilidad de la actividad agrícola.
- El que los precios agrícolas se refieran a mercados de futuros permite su uso para manejar los precios en un contexto de creciente volatilidad, tanto para productores como para los demandantes de granos (sector lechero, ganadero intensivo, bioenergía).
- Al permitirse el manejo de precios en un mercado transparente la agricultura se transforma en una actividad más segura como sujeto de financiación.

Estas herramientas han permitido a los productores asegurar precios y mejorar sus resultados, siendo determinantes en situaciones como la ocurrida en 2008, cuando los precios internacionales bajaron en forma importante por efecto de la crisis financiera internacional. Esta baja encontró a muchos productores cubiertos por dichas herramientas, que de no contar con las mismas habrían visto muy afectados sus ingresos.

10. PERSPECTIVA

Si bien en 2008 la crisis financiera internacional produjo una importante baja en el precio de los *commodities*, particularmente en los granos, recientemente se ha retomado una tendencia al alza y siguen ubicándose por encima de los precios históricos.

La demanda de las economías emergentes sigue aumentando, y los grandes exportadores como Australia, Rusia o

Ucrania, han disminuido su oferta por problemas climáticos o grandes incendios.

Por su parte, Argentina aún en los momentos de crisis y bajo la presión importante de los sectores rurales, ha mantenido las detracciones, en especial al cultivo de soja. Por lo tanto, este factor continúa siendo un propulsor del aumento del área en nuestro país.

En este marco, el país ha alcanzado en la zafra 2008/2009 un área cercana a los 1,5 millones de hectáreas, si consideramos la rotación de cultivos de invierno y verano sobre la misma superficie. Por lo que esta superficie agrícola total no coincide con la superficie efectivamente utilizada en agricultura, que es menor.

Los datos recientes de la encuesta agrícola invierno 2010 muestran para dicha zafra una superficie probable de cultivos de invierno de 591 mil hectáreas, con 488 mil de trigo y 73 mil de cebada que reduce su área a la mitad con respecto a la zafra anterior, constituyendo su menor guarismo en el decenio. En lo que refiere a cultivos de verano, la siembra sobrepasa el millón de hectáreas, con 863 mil de soja, que continúa su expansión ininterrumpida en cuanto a área sembrada desde el año agrícola 2000/2001. El maíz alcanzó las 96 mil hectáreas, aumentando su área por cuarto año consecutivo registrando la mayor siembra de los últimos diez años (MGAP-DIEA, 2010).

La reducción de área de cultivos de invierno de la última zafra, se verá más que compensada con la perspectiva de aumento de área de cultivos de verano. Ante esta perspectiva de continuidad en el crecimiento del área total de cultivos, cabe preguntarse si hay áreas disponibles en el país para que la expansión de la frontera agrícola continúe.

Si tomamos como referencia el trabajo de la Dirección de Suelos y Aguas (2004) sobre aptitud agrícola de los suelos del país, encontramos que los suelos agrícolas (aptos y muy aptos) alcanzan los 4 millones de hectáreas. Hoy sólo se estaría utilizando aproximadamente el 20% de esta área potencial. Si agregamos a estos suelos los que son de aptitud moderada, que con prácticas conservacionistas pueden utilizarse para agricultura, el potencial de crecimiento del área de cultivos sería aún mayor.

Souto manifiesta. “No obstante, debe tenerse en cuenta que alcanzar una superficie agrícola anual similar a la disponibilidad de suelos implicaría la generalización de sistemas de agricultura continua, hecho que claramente parece improbable aún bajo siembra directa. Por tanto, debe asumirse que la actividad agrícola integrará esquemas de rotaciones con pasturas, coexistiendo con la actividad ganadera y/o lechera, en proporciones que dependerán de la calidad de los suelos y de las relaciones de precios de los productos.” (Souto, 2004).

Como muestran las cifras anteriores, existe un importante potencial de aumento del área agrícola en cuanto a suelos que no están siendo utilizados. De todas formas este crecimiento está acotado en las zonas de mayor aptitud, dado que la dinámica actual ha llevado a que las mismas se encuentren en su mayoría bajo cultivo.

Zonas que tradicionalmente no han sido agrícolas presentan potencialmente otros problemas que, aunque subsana- bles, en el corto plazo pueden aparecer como limitantes. Entre ellos se encuentran la insuficiente infraestructura vial y de acopio, la menor disponibilidad de servicios o la distancia a los mercados.

La infraestructura de acopio, que en algún momento apareció como el probable “cuello de botella” para un crecimiento acelerado de la agricultura, no ha resultado hasta el momento un freno para el mismo. El aumento de la capacidad instalado en la zona agrícola del litoral, en especial en la zona de Nueva Palmira principal terminal portuaria granelera, ha sido y sigue siendo importante. En el último año se ha incorporado un nuevo centro de almacenaje. Además la utilización de otras alternativas como los silos bolsa, han contribuido a esta situación.

La capacidad de almacenamiento aumentó en el período 2004-2008 en 630 mil toneladas, lo que representa un adicional de 17% en la capacidad existente, con una inversión superior a los US\$ 55 millones.

Donde persisten problemas es en la capacidad de secado, hecho que quedó demostrado en la última zafra de invierno. En la misma se produjeron importantes pérdidas de calidad dados los problemas climáticos que llevaron

a cosechar con altos niveles de humedad, debido a las limitantes en la capacidad de secado.

Otro hecho que favorece las perspectivas de la agricultura, es que otros rubros como la ganadería y la lechería, que ven desplazada su actividad ante el aumento de los precios de la tierra y los mayores márgenes de la agricultura, se han visto obligados a intensificar su producción. Esta intensificación tiene un fuerte componente de alimentación, lo que genera una posibilidad de articulación con la agricultura, sobre todo en las zonas agrícolas no tradicionales. A modo de ejemplo, en la zafra 2010 un importante volumen de la zafra record de trigo se comercializó como grano forrajero, al igual que una buena parte de la cosecha de cebada..

Por último cabe agregar que, en lo que respecta a la fase de comercialización, se han instalado en el país varias de las principales empresas internacionales que intervienen en el comercio de granos (Cargill, ADM, Louis Dreyfus, Glencore, etc.), en forma directa o en alianzas con empresas nacionales. Esto contribuye no solo a una exportación más fluida, sino que ha generado condiciones competitivas en el mercado interno para la fijación de precios.

11. REFLEXIONES FINALES

La superficie agrícola en el país ha continuado creciendo, a pesar de la crisis mundial reciente, y ha alcanzando áreas record que igualan los máximos históricos.

El crecimiento del sector ha sido favorecido fundamentalmente por los precios internacionales, que, luego de la baja producida a partir de la crisis del 2008-2009, retomaron una tendencia alcista, sostenida por la demanda de las economías emergentes principalmente y por algunos eventos climáticos que parecen instalarse como consecuencia del cambio climático como son las reiteradas sequías en Australia.

Debemos tener en cuenta que el aumento del precio internacional de los granos ha producido un importante aumento de la renta diferencial del suelo, y por tanto una puja por la apropiación de la misma que ha llevado a un aumento de la agricultura empresarial.

Es una agricultura cualitativamente diferente a la que predominó hasta ahora en el país. Existe un cambio importante en cuanto a la predominancia de los cultivos de verano, principalmente soja, frente a la histórica primacía de los cultivos de invierno en especial trigo y cebada. Esto se encuentra asociado a importantes cambios en los sistemas productivos.

Una agricultura potenciada fundamentalmente por el cambio técnico, donde la utilización de nuevas tecnologías como la agricultura de precisión y el mapeo satelital puede contribuir a una mejor utilización de los suelos y al aumento de los rendimientos. Este modelo productivo, basado en una fuerte inversión tecnológica, ha producido un aumento de la producción y de la productividad, que asociado al incremento del precio internacional de los granos, generó un aumento de la renta diferencial del suelo, lo que actúa como retroalimentación para el modelo.

El aumento de la producción está siendo impulsada por grandes empresas en su mayoría de capitales extranjeros, principalmente argentinos, y dirigido principalmente a la exportación. Una exportación liderada por la soja, pero que no se restringe a este grano. El trigo en la última zafra arrojó un excedente exportable cercano al millón de toneladas producto de un crecimiento del área y de un rendimiento histórico de 3,4 ton/ha.

Esto incluye a Uruguay en una región que se ha convertido en la principal exportadora de oleaginosos a nivel mundial, superando a los Estados Unidos.

Si bien existen una serie de factores que apuntan a favorecer el crecimiento de la agricultura en el país, existen también algunos desafíos sobre los cuales será necesario reflexionar y superar, para la consolidación del subsector y la sustentabilidad del sistema.

El nuevo sistema productivo basado en la agricultura continua, aún bajo siembra directa ha causado problemas de erosión en algunas áreas y potencialmente puede afectar grandes superficies. No se debe olvidar que la fertilidad y la estabilidad estructural de nuestros suelos no es la misma que en la Pampa Húmeda Argentina, de donde provienen los principales modelos tecnológicos que se están utilizando.

Debe tenerse en cuenta que la predominancia de cultivos de verano como cabeza de rotación, puede llevar a tener el suelo descubierto en el invierno, lo que produce mayores riesgos de erosión. Si bien con la siembra directa se pueden realizar dobles cultivos, reduciendo el tiempo de suelo descubierto, la falta de rotaciones con pasturas puede afectar la estructura de los suelos.

En segundo lugar, es necesario prever la contaminación de las aguas, por efecto del uso masivo de agroquímicos. Ello también representa un riesgo potencial en el que hay que poner atención.

En la expansión del área, debemos tener presente que la intensidad de uso de la agricultura continua, puede causar mayores problemas en suelos que no tengan aptitud agrícola alta.

Finalmente es importante agregar que, si bien hasta el momento la capacidad de almacenamiento, la capacidad portuaria y la caminería no han sido un obstáculo para el crecimiento, podrían constituirse en una limitante para el futuro, si no se realizan inversiones suficientes. Sobre todo teniendo en cuenta la expansión a nuevas áreas donde no existe una tradición agrícola.

12. BIBLIOGRAFÍA

- ARBELETICHE, P.; CARBALLO, C. 2007. Dinámica Agrícola y cambio en el Paisaje. (En: simposio ESE-6 Dinámicas productivas, territorios y planificación en las periferias Latinoamericanas y europeas. La construcción de espacios litorales Atlánticos, desafíos y potencialidades para el siglo XXI.) Montevideo. 12p.
- DOMÍNGUEZ, N.; ORSINI, G. 2008. Especialización Productiva agropecuaria, sus impactos en la estructura agraria, y en las explotaciones familiares: El caso Entrerriano. Congreso Internacional de la Red Sial. Argentina Octubre 2008. Argentina. 32p.
- URUGUAY. GABINETE PRODUCTIVO. 2008. Cadena de cereales y oleaginosos. Etapa 2, Fase I- Agosto 2008. Montevideo.
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES

- ECONÓMICAS AGROPECUARIAS. 2008. Tierras de uso agropecuario: ventas y arrendamientos, período 2000-2007. Serie Trabajos especiales N° 262, agosto 2008. Montevideo. 54p.
- _____. _____. _____. 2009a. Anuario estadístico. 215p.
- _____. _____. _____. 2009b. Comunicado de Prensa 17/4/2009. 1p.
- _____. _____. _____. 2010. Encuesta agrícola de invierno. Montevideo. 33p.
- GUTIÉRREZ, G. 2009. Consultoría OPYPA-FAO. Análisis de cadenas basadas en la producción de granos de secano para la definición de políticas específicas. Montevideo. Inédito. (s/p)
- SOUTO, G. 2004. Crecimiento Agrícola en Uruguay. Características básicas, tendencias principales. Potenciales y limitaciones. En Ciclo de Conferencias "Políticas de Estado. El Agro en los tiempos que vienen". Agosto 2004. Montevideo. 35p.
- SOUTO, G. 2004. "Potencialidades y limitantes para la expansión de la Agricultura de secano en Uruguay. Una aproximación desde la disponibilidad de suelos aptos". XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Mar del Plata, Argentina. 2004
- SOUTO, G. 2005. Los rasgos de la agricultura de secano en Uruguay. El camino recorrido hasta el actual auge de la actividad. Sus posibilidades Futuras. En www.inia.org.uy/estudios. 12p.
- SAEZ, R. 2009. Desempeño del sector agropecuario y agroindustrial de Uruguay en el período 2000-2008. IICA, Montevideo, Uruguay. Setiembre de 2009. 176p.

6

COMPLEJO ARROCERO

Federico García¹, Virginia Courdin², Alfredo Hernández³

1. ANTECEDENTES

El sector arrocero uruguayo tiene ciertas particularidades que lo distinguen como uno de los rubros más dinámicos de la agropecuaria de los últimos 30 años. Un factor clave que explica este desempeño es la peculiar interacción positiva que existe entre el Estado y los agentes económicos del sector primario y el sector industrial. Esta articulación ha facilitado definir estrategias que se demostraron correctas para aumentar en forma sostenida la participación del arroz uruguayo en el mercado externo. La institucionalidad se construyó en base a fuertes actores representativos de las fases primarias e industrial del complejo (Asociación de Cultivadores de Arroz y Gremial de Molinos Arroceros), y con una participación importante del sector público a través del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y el Banco de la República (BROU). Se generó así, un ambiente propicio para el desarrollo de una competitividad que se ha mantenido a lo largo del tiempo, basada en la innovación tecnológica impulsada desde el Estado, el sector industrial y el agrícola.

La industria también juega un papel importante como facilitadora del acceso de los productores al financiamiento, a los insumos y a otros servicios clave como maquinaria, almacenaje y secado. Una mención particular merece el mecanismo de “precio-convenio” como un instrumento que otorgó condiciones de previsibilidad a la industria en la captación de materia prima, lo que hizo viable la expansión sostenida de sus inversiones. El Estado cumple

aquí un papel relevante al establecer el marco regulatorio necesario para hacer operativo dicho mecanismo, a través de la obligatoriedad de registro de las condiciones de todas las operaciones de exportación. Al cultivador este mecanismo le ha significado seguridad, ventajas y posibilidades de enfrentar adversidades. Esto es, se reduce el riesgo del mercado en cuanto a caídas y subas del precio (se negocian pérdidas y ganancias), se recibe “efectivo” al momento de la cosecha a través del “precio provisorio”; lo que le representa estabilidad al productor, estimulando su participación en la negociación.

La estructuración de la cadena arrocera es un típico caso de lo que en economía agraria se denomina complejo agroindustrial.

El complejo agroindustrial arrocero ha procesado cambios de gran magnitud desde la promoción para su desarrollo. Así se procesó una expansión en la superficie cultivada a partir de la década de 1970, se trabajó en pos de lograr variedades de mayor rendimiento y calidad, se modificó la tecnología de siembra para expandir aún más el área de cultivo. Estos procesos de cambio se llevaron a cabo a lo largo de tres décadas.

Tradicionalmente, el área sembrada se ha localizado en la región este del país. Sin embargo, en la década de los 90 la expansión del cultivo abarcó las zonas norte y centro del país, consideradas “no tradicionales”. Así en 1989/1990 la región norte y centro representaban solamente el 9% (cada

¹ Ing. Agr. Mg. en Economía, doctorando en la Universidad de Davis, California. Asistente de Economía Agraria.

² Ing. Agr. Mg. Desarrollo Rural. Asistente de Economía Agraria.

³ Ing. Agr. Asistente de Economía Agraria. Técnico del MGAP, Director DIEA

una) del área total y diez años después había pasado a representar el 21% y 14%, respectivamente.

En igual período la producción aumentó casi 255% (pasó de 365 mil toneladas en 1989/90 a 1,3 millones de toneladas en 1998/99), y el rendimiento aumentó 43%, lo que revela una importante dinámica.

En el desarrollo del rubro en el país se identifican dos tipos básicos de productores de arroz: los arroceros puros y los arroceros ganaderos. Ambos presentan características diferentes, relacionadas sobre todo a la tenencia de la tierra. Los arroceros puros han sido básicamente arrendatarios y los arroceros ganaderos mayoritariamente dueños de la tierra. Estos últimos concentran un poco más de la tercera parte de la superficie de arroz en la década del 2000.

Una característica distintiva del rubro es que dos tercios del área se cultiva en régimen de arrendamiento y mediería, sin diferencias apreciables entre regiones. El agua se compra en el 50% del área, ya que algunos productores arrendatarios construyen sus propias reservas de agua. Este predominio de agricultura “nómada” ha tenido consecuencias importantes sobre la eficiencia del aprovechamiento pastoril de los rastrojos, la sostenibilidad de los sistemas y el resultado mismo de la explotación, dado el peso de la renta que cobran los propietarios de la tierra y el agua. Ello ha incentivado de forma constante la integración del rubro a la producción ganadera. Esta característica le confiere al sector la posibilidad de aprovechar las ventajas comparativas y diferenciarse dentro de la región.

Dentro de los cultivos extensivos, el arroz es el que invierte más capital por hectárea; por el alto costo operativo del cultivo (semilla, fertilizantes, herbicidas, combustibles, mano de obra, repuestos, agua, etc.), y porque requiere

altas inversiones en: maquinaria y equipos, instalación de estaciones de bombeo, canales, drenajes, caminos, puentes, construcción de represas para riego, etc. Todo esto obliga a realizar inversiones en las etapas de pos-cosecha e industrialización, tales como galpones, silos, secadores y molinos. Como consecuencia, ha aumentado el empleo de mano de obra, generando un importante impacto social y económico, y permitiendo el desarrollo de pequeñas industrias y servicios colaterales que han dinamizado los centros poblados de las zonas de producción.

El arroz es un rubro con una evolución permanente. La forma en que evoluciona, no pasa por la expansión del área hacia nuevas zonas o por el cambio de variedades. El cambio busca aprovechar las ventajas que presenta el sistema de producción en relación al medio ambiente y la tendencia mundial a cuidar del mismo. Esto coloca al sector arrocero como pro-activo en la búsqueda de oportunidades para mantener la competitividad que lo ha caracterizado.

2. COMPORTAMIENTO DEL CULTIVO 2000-2010

Los últimos 10 años del cultivo de arroz han sido de incertidumbre para el sector, combinando años climáticamente malos, crisis económicas y malos precios en los mercados internacionales. Esta situación se muestra en zafras con menor área sembrada y otras en las que los rendimientos estuvieron por debajo del potencial del cultivo. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 1, finalmente la tendencia ha sido positiva e incremental en los rendimientos y en el volumen total de producción. Si bien la superficie al final del período no ha sido la mayor, sigue ocupando un área importante.

Cuadro 1. Superficie plantada, rendimiento y producción del cultivo en Uruguay

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
Área plantada (miles de ha)	189	154	160	153	186	184	177	145	168	160	162
Rendimiento (kg/ha)	6384	6704	5863	5905	6771	6600	7290	7881	7901	8012	7034
Producción (miles de ton)	1209	1030	939	906	1263	1215	1292	1146	1330	1287	1149

Fuente: elaborado en base a DIEA-MGAP.

La evolución de área para el período 1999/00 a 2009/10 muestra que el máximo se produjo en el primer año de la serie. Sin embargo, en la zafra 03/04 y 04/05 el área fue muy próxima a este máximo, debido al escenario de recuperación y estabilidad de precios que operó para la gran mayoría de los granos. La caída del área plantada por debajo de 150 mil ha en el año 2006/07, se explica por la carencia de agua previa a la instalación del cultivo, debido a una fuerte sequía que redujo la disponibilidad del recurso. Los elevados costos y la dependencia por agua de riego determinan que no se siembre sino está garantizada el agua para satisfacer las necesidades del cultivo.

El área potencialmente arrozable presenta dos limitantes, el acceso a fuentes de agua para el riego del cultivo y la necesidad de rotación de chacras para dar descanso a los suelos. La necesidad de riego se puede satisfacer con agua proveniente de recursos naturales (situación que predomina en la zona este) o con agua de represas (predominio en zona norte y centro). Esto determina que en años secos el área sembrada sea menor y, a su vez, en los casos que se requiere de bombeo presenta una limitante en la distancia a la fuente. El costo del bombeo de agua es muy elevado en términos del cultivo y ello determina que algunas tierras potencialmente utilizables para el cultivo no puedan ser sembradas.

La rotación de chacras es necesaria para recuperar la estructura de los suelos y la reducción de la población de malezas en los mismos. Esta necesidad de rotar lleva a que los tiempos de espera entre dos fases de cultivo sea de 4 a 6 años. En general, se realizan dos años de cultivos para luego dejar descansar la chacra. El tiempo de descanso varía desde 6 años cuando se deja que el tapiz natural se regenere a 4 años si se realiza una pradera. Estos períodos son indicadores generales y pueden variar de acuerdo a situaciones particulares.

El arroz por ser un cultivo de origen tropical requiere de altas temperaturas y alta radiación solar a lo largo del ciclo. Es decir, que años con veranos lluviosos y temperaturas medias inferiores a lo normal determinan menores rendimientos. Pero comparativamente con el resto del mundo los rendimientos del cultivo en Uruguay son muy altos. En los tres últimos años del período, el rendimiento ha aumentado, llegando a un promedio cercano a los 8.000

kg/ha. En algunas chacras se registraron niveles de 10.000 kg/ha. Estas cifras son un record para el país y también en el mundo, para las variedades utilizadas. El rendimiento ha ido en aumento, con excepción de dos años en los que éste cayó por debajo de los 6.000 kg/ha, ya que este indicador depende mucho del clima.

La evolución de la producción muestra la combinación de estos dos indicadores. El nivel mínimo registrado en el año 2002/03 es producto de un rendimiento y un área de siembra relativamente bajos. Dicho ciclo productivo fue el primero luego de la devaluación y encontraba a la mayoría de los productores fuertemente endeudados. En los años siguientes se recuperó el área sembrada y se lograron mayores rendimientos.

3. MERCADO INTERNACIONAL

El sector arrocero se ha desarrollado sobre la base de la inserción internacional, exportando el 90% de la producción nacional. Hasta fines de los 90 el destino principal del grano exportado era Brasil. A raíz de la devaluación en 1999 de la moneda brasileña (Real), la colocación en ese mercado se vio afectada y se generó un cambio en los destinos de exportación. Esta situación agravó la crisis económica del sector que se sumó a la recesión económica que sufría el país. En tanto el mercado brasileño variaba su importancia como destino, el sector buscaba los mercados que le permitieran obtener mayores beneficios (Cap. 2).

La inserción del arroz en los mercados de destino es uno de los puntos críticos de la actividad, en tanto el éxito de la colocación en el mercado internacional determina el resultado para todo el sector. En el Cuadro 2, se presenta la evolución de los mercados de destino.

La importancia de Brasil como destino para el arroz uruguayo ha disminuido en comparación con el promedio de los últimos años de la década de los 90. Esta reducción de las exportaciones a Brasil obedece en primer término, a la devaluación del Real en 1999 que llevó a una reducción de las exportaciones a dicho mercado debido a una caída de la competitividad. En los años 2001 a 2003 se experimenta una recuperación en el acceso al mercado brasileño que pasó a comprar el 85% del arroz uruguayo. A partir de

Cuadro 2. Mercados de destino (% del valor de las exportaciones)

	2008	2006	Promedio 1997-2006	Promedio 2004-2006	Promedio 1997-1999
Brasil	22,7	36,4	58,8	42,3	74,4
Perú	9,2	4,9	8	10,1	11,3
Medio Oriente	29,4	23	18	26,1	4,5
Europa	20,2	18,7	4,1	8,8	1,3
Centro América y Caribe	0,7	7,9	3,3	3,3	1,1
Resto Sudamérica	4,4	1,9	2,8	2,4	3,4
África	12,3	6,8	4,3	6,6	3,2
Otros	1,1	0,5	0,7	0,4	0,8
Total en millones de U\$S	459	207	201	206	248

Fuente: elaborado en base a datos de ACA.

2004 comienza una reducción de las exportaciones a ese país alcanzando a comercializar únicamente el 35% de la zafra 2004/05. Esta reducción es explicada por una disminución en las exportaciones totales en volumen y por un cambio de destinos, donde Irán se convirtió en el principal comprador del arroz uruguayo.

Otro factor que ha dificultado el flujo comercial con Brasil ha sido la presión de sus cultivadores, especialmente de Río Grande del Sur que han entendido muchas veces, que el arroz uruguayo compite deslealmente con su producción y han procurado trabar su ingreso. Esta incertidumbre en la comercialización ha llevado a que el país procure otros destinos para el producto, así como también ha incrementado el interés por disponer de nuevas variedades de tipo americano, de mayor potencial de rendimiento y buena calidad, con las cuales acceder en mejores condiciones de competencia a mercados extra regionales, como Irán.

El surgimiento del mercado europeo como destino de un sexto de las exportaciones que se produjo en el 2006, es producto de una posición clara del complejo sobre el tema transgénicos. En 2005, Europa detectó una partida de arroz estadounidense contaminada con material genéticamente modificado (GM), lo que determinó la prohibición de importar desde ese destino; razón por la que el arroz uruguayo tuvo la oportunidad de ingresar a ese mercado.

Esta dinámica exportadora se explica por la situación de competencia que enfrenta la industria en los mercados

internacionales. Uruguay como exportador de arroz representa menos de 3% del mercado mundial de arroz. Esto indica que las empresas uruguayas se ven enfrentadas a un mercado amplio en el cual la variable precio está determinada. Si bien el arroz puede ser considerado un *commodity* existe una amplia variedad en tipo y calidad de grano. Esta variación permite que existan distintos segmentos de mercados que pagan precios diferentes. El tipo de arroz uruguayo es de alta calidad, compitiendo con exportadores como Estados Unidos. En este contexto las empresas deben buscar las mejores alternativas para la colocación de su producto. El resultado es una combinación de mercados que procura mantener ciertas plazas abiertas y el acceso a nuevos mercados. Todo lo cual se expresa en esos cambios en la proporción de mercados.

¿Cómo afecta el precio internacional a los productores uruguayos? Esta pregunta se responde parcialmente con lo expresado hasta ahora. Si la industria compite en los mercados internacionales para colocar el producto y es tomadora de precios, éstos se verán reflejados en los precios que se le pagan al productor por la materia prima. Analizado el precio al productor en relación al precio del arroz de Tailandia, principal exportador de arroz del mundo y por lo tanto referencia de los precios internacionales, se aprecia que la evolución de estas dos series en un período de 33 años determina una correlación de 0,71.

La década del 2000 estuvo pautada hasta 2006 por escenarios de precios desfavorables y dificultades producto del

endeudamiento de los productores. El aumento de precios de los *commodities* que se dio a partir de 2007, y que en el caso del arroz se produjo a inicios de 2008, abrió nuevas oportunidades para los cultivadores. En el Cuadro 3, se visualiza la evolución de precios de los últimos 10 años.

Claramente se aprecia que los precios en dólares corrientes se mantuvieron por debajo de los 10 US\$ por bolsa hasta la zafra 2007/08. Las zafras 2002/03

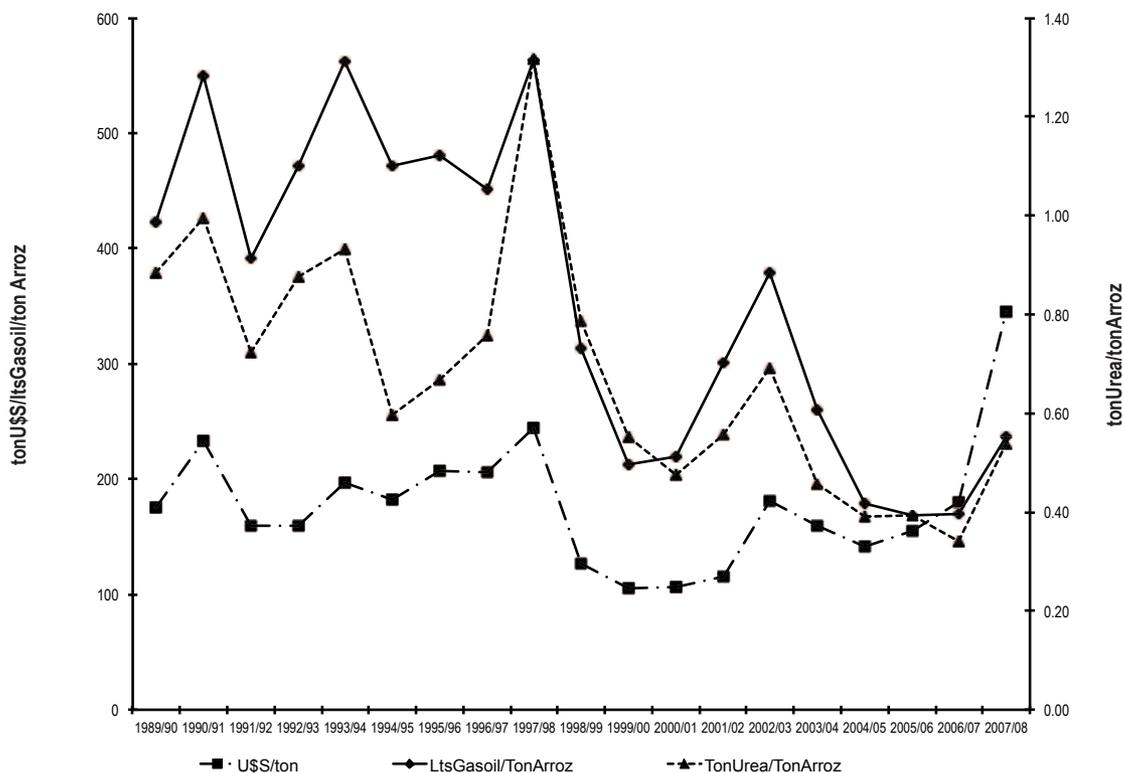
y 2006/07 mostraron precios más elevados y la zafra 2007/08 marcó un record histórico de precios en términos nominales.

Para analizar estos precios en términos reales hay que buscar una medida que permita ver su verdadera evolución quitando cambios originados por saltos en la evolución de todos los precios (inflación). Para ello, se presenta la evolución del precio de la bolsa de dos

Cuadro 3. Evolución del precio de arroz al productor (con devolución de impuestos)

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Precio (US\$)/50 kg	5.25	5.30	5.80	9.05	8.00	7.06	7.76	9.02	16,41	12,04
Precio (US\$)/ton	105	106	116	181	160	141	155.2	180.4	345.6	483

Fuente: elaboración en base a datos de ACA.



Gráfica 1. Evolución del precio por tonelada de arroz y su poder de compra en gasoil y urea

Fuente: elaborado en base a DIEA-MGAP.

insumos de la producción, que permiten analizar los términos de intercambio de un producto. En la Gráfica 1, se observa que los precios del arroz para la década de 2000 se encontraban muy por debajo de los precios de los años anteriores. Esto se refleja en un menor poder de compra de gasoil y de urea.

Si bien en términos nominales el precio del arroz cosechado en la zafra 2007/08 fue más del doble para algunos de los años precedentes, el poder de compra de estos dos insumos no se incrementó en la misma proporción. El precio del arroz entre una zafra y la otra se incrementó más de 90%, en tanto el poder de compra del arroz, expresado en gasoil y urea sólo se incrementó un 37,5% y 39%, respectivamente (promedios relativos). Esto muestra que, parte del incremento de precios en esa zafra obedece a un incremento de varios *commodities*, entre otros el petróleo. Si bien, la información es sólo para dos insumos, el incremento de precios no se refleja totalmente en un incremento de ganancias, puesto que también hay incremento de costos.

Los precios de la zafra 2008/09, aunque manifiestan una volatilidad mayor a las zafras anteriores, parecen estabilizarse en niveles iguales o superiores a la zafra anterior. De todas formas, esto dependerá del resultado de las políticas seguidas por Estados Unidos, Tailandia, Vietnam y la India, quienes en definitiva determinan las variaciones del mercado de arroz.

4. EL ARROZ EN LA ECONOMÍA AGRARIA REGIONAL

La vinculación de la producción arroceras con la región ha tenido diferentes formas según el país. Con Brasil, en particular con la producción del estado de Río Grande del Sur, el vínculo es fuerte, producto de la presencia de cultivadores de ese país en Uruguay. Estos incluso han incorporado tecnología desarrollada en Brasil a nuestros sistemas productivos. A su vez, hay un fuerte vínculo comercial e industrial que cierra una relación bilateral estrecha. En tanto, con Argentina el vínculo es más débil, siendo lo más relevante la adopción en dicho país de variedades desarrolladas en Uruguay.

La producción de arroz en Brasil es realizada bajo distintos sistemas de producción de acuerdo a las condiciones agroecológicas de cada región. En el Sur el sistema predominante es muy similar al de Uruguay, con riego controlado y con un paquete tecnológico intensivo. En otras regiones, la producción depende de las precipitaciones para satisfacer los requerimientos hídricos del cultivo, lo que se conoce como arroz de secano. En estas zonas los paquetes tecnológicos son menos ajustados y por lo tanto, los rendimientos son bastante menores. Por esta razón, los rendimientos y la producción en Brasil presentan variaciones importantes. El estado de Río Grande del Sur es el mayor productor de arroz del Brasil con casi el 50% de la producción.

Dada la influencia de la región sur de Brasil en nuestros sistemas productivos, durante fines de los 80 y principio de los 90, los agricultores brasileños contribuyeron a la expansión del cultivo hacia la zona Norte (Artigas y Salto), incorporando tecnología de siembra que no se utilizaba en Uruguay. A su vez, la expansión del cultivo en Brasil y el interés de lograr el autoabastecimiento, le ha generado a Uruguay, en algunas ocasiones, dificultades para la colocación del producto en dicho mercado.

Varias fuerzas se contraponen en la relación comercial del sector arroceras. La necesidad del producto en el mercado brasileño hace que sea el destino principal para nuestro producto. La vinculación comercial de los cultivadores brasileños que siembran en Uruguay con molinos en su país ha generado un flujo de exportación de arroz cáscara por fuera del circuito interno. Por otro lado, fundamentalmente los cultivadores de Río Grande del Sur, han puesto trabas al comercio del grano, aduciendo razones de competencia desleal y de riesgo sanitario para sus cultivos. La competitividad de la producción en Uruguay genera una percepción negativa por parte de los cultivadores brasileños y en consecuencia genera dificultades en algunos momentos para la comercialización.

En el año 2007 se produjo un cambio en la propiedad del Molino Saman, pasando a manos de un grupo brasileño. Si bien no se han producido cambios en la relación con los molinos nacionales y con los cultivadores, es una situación que generó incertidumbre; sobre todo por la importancia de dicho molino en el mercado nacional.

Todos estos aspectos determinan que la producción de arroz en nuestro país este fuertemente vinculada a Brasil, apareciendo aspectos positivos y negativos en las relaciones comerciales y productivas.

La producción de Argentina ha tenido un menor desarrollo relativo a la de Uruguay. Si bien en área resultan similares, 185 mil hectáreas en promedio de los últimos 10 años, los cultivadores argentinos han obtenido un rendimiento promedio de 5.800 kg/ha. A su vez, la variación del área sembrada es grande, llegando hasta las 290 mil ha en la zafra 1998/99 y a un mínimo de 126 mil ha en 2001/02. Esta evolución del área muestra que el desarrollo del cultivo ha sido menos estable que en nuestro país.

En los últimos cuatro años la producción argentina se ha estabilizado en torno a las 170 mil ha, en un proceso que busca afirmar al sector como exportador, principalmente a Brasil. El cultivo se concentra principalmente en las provincias de Entre Ríos y Corrientes. La trayectoria tecnológica de la producción de arroz en Argentina es similar a la de Uruguay. Habiendo sustituido el uso de variedades de origen norteamericano por variedades de origen tropical introducidas desde Uruguay.

La fuerte orientación de los excedentes exportables de Argentina a Brasil es la mayor implicancia para la producción uruguaya. Esto puede resultar en una situación de competencia por dicho mercado que, como fuera dicho, presenta un nivel de demanda por exportaciones que se ha ido reduciendo. Dada la actual inserción comercial de Uruguay, el mercado brasileño representa un volumen relativamente estable, reduciendo su importancia relativa en el total exportado.

5. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO EN EL ARROZ

Las inversiones que ha recibido el sector en el período 1999-2009 han sido principalmente en el sector industrial. Fundamentalmente, ha habido compra de activos más que inversión nueva (incremento de IBF)⁴, registrando un

⁴ Inversión Bruta Fija (IBF).

proceso de internacionalización de la industria, que pasó a estar controlada mayormente por capitales extranjeros. Este proceso abrió interrogantes sobre el funcionamiento del complejo en la forma de fijación de precios, pero hasta mediados del 2010 no ha habido cambios.

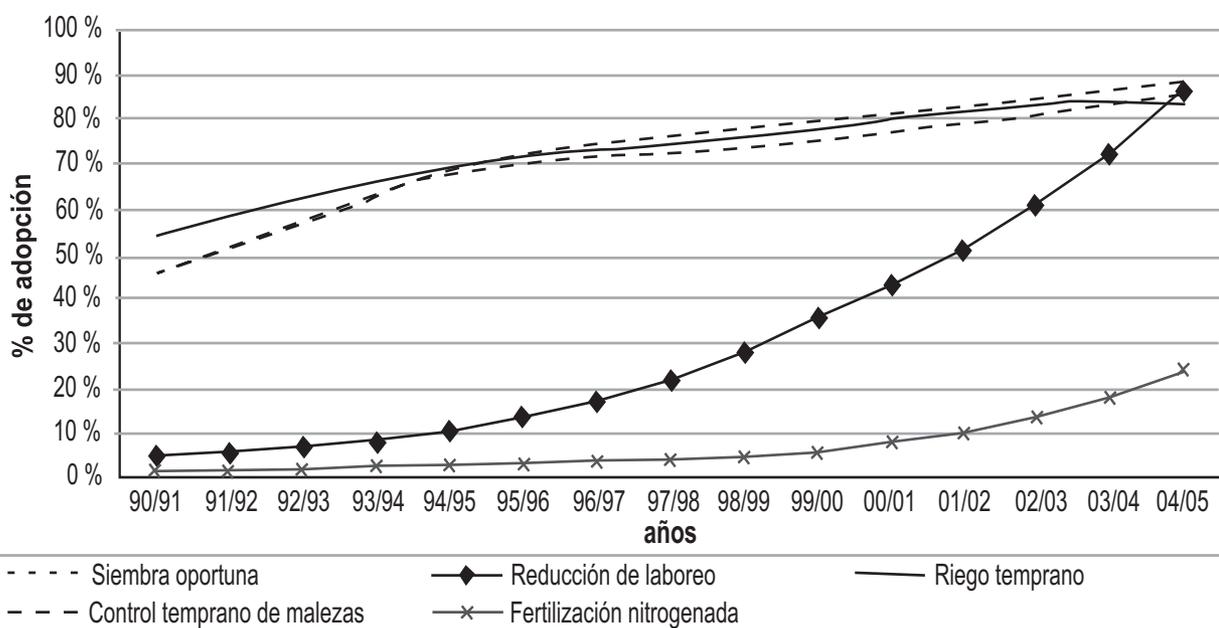
El proceso de venta más importante fue el traspaso del Molino Saman a un grupo brasileño. Este molino representa el 45% del mercado de arroz del país y su traspaso generó gran inquietud. La inserción del grupo empresarial en el sector parece haber sido bastante armoniosa con el resto de los molinos que conforman la Gremial de Molinos Arroceros. Este ocurrió en 2007 y fue el último de un ciclo de traspasos que se había iniciado en 2003 con la compra de Arrozal 33 por parte del dueño del Frigorífico PUL y continuó con la compra de parte del molino Cassarone por capitales españoles.

En la fase agraria, el incremento de los rendimientos, además de mostrar años climáticamente muy buenos, se explica por un ajuste en la tecnología del cultivo. En la última década el cultivo de arroz ha experimentado cambios en el manejo que han permitido incrementar los rendimientos en alrededor de 90 kg/ha/año.

Entre las tecnologías incorporadas cabe mencionar la adopción de variedades de alto rendimiento, manejo de suelos que permite el logro de una mayor proporción del área de siembra en fecha óptima, incluyendo la incorporación de glifosato y reducción de laboreo, control de malezas y riego temprano, así como un manejo eficiente de los insumos.

Este conjunto de prácticas se discutirán a continuación y han sido definidas como Buenas Prácticas de Manejo (BPM). Esta definición ha sido discutida y enriquecida con investigadores de INIA. La idea central de este concepto es que, por el tipo de manejo que se realiza en el cultivo, se obtenga una producción sostenible del mismo, y Uruguay se convierta en proveedor de un cultivo y grano diferenciado en el mercado.

Los principales criterios son: uso sustentable del suelo, manejo responsable de los agroquímicos, producción



Gráfica 2. Adopción de tecnologías en arroz en todo el país (% del área sembrada)

Fuente: Nozar, 2007.

ambientalmente amigable y diferenciación del producto a nivel internacional.

En algunos casos, los cambios de manejo han sido incorporados en mayor medida. En la Gráfica 2, se aprecia la evolución desde 1990 a 2005. Se destaca el fuerte incremento que presenta el uso de la siembra directa, especialmente a partir de la zafra 1996/97, pasando de menos de 20% del área a más de un 80% de adopción.

La siembra directa ha permitido reducir los tiempos de laboreo del suelo, con un doble efecto sobre las empresas: i) reducción del costo, por menor cantidad de labores y ii) reducción de la potencia del parque de maquinaria necesario.

La siembra oportuna indica el ajuste de la siembra a un período que redundará en mayores rendimientos. El riego temprano y el control temprano de malezas están fuertemente vinculados y aseguran, junto con la siembra oportuna, el logro de un alto rendimiento del cultivo. Con el riego temprano se gana la inhibición de las malezas, que no logran desarrollarse en condiciones de inundación y, de esta manera, se reduce una aplicación de herbicida.

Este riego temprano implica inundar la chacra a los 30-35 días pos-emergencia. La fertilización nitrogenada indica el uso racional de este insumo, ajustando los momentos y las dosis de aplicación.

Esta forma de producción requiere de ciertos manejos asociados a estas tecnologías. Así se puede indicar el laboreo de verano como un complemento muy importante para el logro de la siembra en fecha oportuna. Este manejo aprovecha las mejores condiciones de clima para las labores. De esta forma se logra llegar al invierno con una necesidad mínima de trabajos para la implantación del cultivo en el período de 15 de octubre a 15 de noviembre. La ventana de siembra asociada a dicho período es considerada la más oportuna para optimizar el desarrollo del cultivo.

En el Cuadro 4, se presentan dos alternativas de rotación para el cultivo. En el caso de la rotación 1 se presenta un año de verdeo de invierno entre los dos cultivos de arroz. El propósito de este verdeo es permitir que para el segundo cultivo se puedan realizar las labores de verano y asegurar una correcta siembra del mismo. La existencia de la rotación 2 obedece a que muchos cultivadores no son dueños de la tierra y por tanto no tienen las condiciones

Cuadro 4. Esquema básico de manejo del cultivo en las BPM

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Rotación 1	arroz	raigrás	arroz	pradera	pradera	pradera
Rotación 2	arroz	arroz	pradera	pradera	pradera	pradera

Fuente: modificado a partir de Bonilla *et al.*, 2005.

para manejar la rotación de dos cultivos en un período de tres años y medio. Este es el tiempo que media entre el laboreo de verano previo al primer cultivo y la salida de la chacra con pradera en el año 4. En ambos casos, luego de la fase de cultivo, se instala una pradera que permite el regreso a dicha chacra para hacer arroz en un período de 6 años entre el primer cultivo de cada rotación.

La adopción de estas rotaciones ha sido buena en algunos años y algo menor en otros. Así en la zafra 2008/09 la superficie de arroz de salida sembrada con pradera fue de 58,1%. Esto indica que hay más de un tercio del área que aún se deja como rastrojo para la regeneración del campo. Esta situación obedece a que el arrocero que deja el campo no tiene certeza de que luego de un descanso de 4 años va a poder sembrar nuevamente arroz. Por otro lado, el ganadero dueño de la tierra tampoco tiene interés en la instalación de una pradera luego del vínculo con el arroz, ya que tradicionalmente es un productor criador. El uso de la pradera luego del arroz implica, frecuentemente, el engorde de novillos y esto determina un cambio en el sistema productivo del establecimiento.

El cambio en el uso de variedades ha constituido otro cambio técnico importante. En la década anterior, la

variedad “Blue Belle”, de excelente calidad pero de bajo potencial, ocupaba la mitad del área cultivada. A finales de los 90, prácticamente desapareció, siendo sustituida por materiales de mayor potencial, entre los que se destacan “El Paso 144” e “INIA Tacuarí”, ocupando el 60% y 30% del área respectivamente. En el período 2001 a 2009, las principales variedades utilizadas pasaron de dos a tres. Véase el Cuadro 5.

Todas las variedades ofrecen amplia adaptación a la reducción del laboreo y a las condiciones desfavorables en el momento de la implantación, lo que en condiciones de cultivo de campo generalmente resulta en mayores rendimientos.

La incorporación de “INIA Olimar” a partir de la zafra 2003/04 permitió contar con una tercera alternativa para sembrar. El uso de una u otra variedad, depende de la época de siembra puesto que el rendimiento óptimo de cada una está directamente relacionado a la misma. La variedad “El Paso 144” es la que reporta mayor rendimiento para las siembras consideradas óptimas. En tanto, las otras 2 variedades (“INIA Tacuarí” e “INIA Olimar”) tienen un mayor rendimiento en siembras tempranas y tardías. La adopción de estas variedades permite al cultivador adecuar los diferentes momentos de siembra. A su vez, la variedad “INIA Tacuarí” presenta una moderada resistencia a la incidencia de fríos, especialmente en la etapa reproductiva, lo que atenúa su inestabilidad en el rendimiento.

El período 1999-2009 ha sido pautado por dificultades económicas y por cambios en la dinámica productiva. El sector dejó de crecer en área sembrada, pero continuó creciendo en producción como resultado del ajuste de tecnología generada en conjunto por los productores, la

Cuadro 5. Variedades y áreas de siembra (en %)

	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
El Paso 144	62	74,2	64	66,5	71,7	65	63	58,5
INIA Tacuarí	32	17,8	17,8	12,5	10,5	14	21	14,7
INIA Olimar	-	1,8	13,9	17,4	14,5	16	12	15,9
Otras	6	6,2	4,3	3,6	3,3	5	5	7,1

Fuente: elaborado en base a DIEA-MGAP.

industria y los organismos de investigación. Este fue uno de los factores determinantes para la continuidad de muchos de los productores, ya que los mayores rendimientos permitieron que se compensara parcialmente la caída de precio. La evolución del número de productores en el período analizado se muestra en el Cuadro 6.

La mayor reducción de productores se ha dado en los de menor escala (< 100 ha), mientras los medianos y grandes han aumentado en número y también su aporte en superficie y producción. Este comportamiento es comprensible de acuerdo a las condiciones económicas en que se ha desarrollado el cultivo. La reducción en el número de productores en el ejercicio 2006/07, obedeció a la fuerte sequía que se registró en 2006 y también se reflejó en una caída de área sembrada. Así como también la reducción de productores en la zafra 2008/09, donde la falta de agua para riego hizo que quedaran en el cultivo los productores que se dedican exclusivamente al arroz.

La búsqueda de un conjunto de prácticas de manejo que permitan definir a la producción como ambientalmente sostenible, actualmente es el punto de trabajo más relevante entre la Asociación de Cultivadores, el INIA, los Molinos Arroceros y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Esta definición de Buenas Prácticas y su posterior certificación, parte del supuesto de que se puede acceder a nuevos mercados y/o mantener aquellos que están en un camino de incrementar las exigencias de acceso. La trazabilidad del grano y certificación de los procesos productivos es un desafío que el complejo arrocero tiene en la agenda.

6. POLÍTICAS SECTORIALES

En el período analizado, la política sectorial más relevante fue la creación del Fondo de Financiamiento y Recompo-

sición de la Actividad Arrocera (FFRAA), que a 2010 lleva dos emisiones. Se continuó con la política de devolución de impuestos a las exportaciones que se remonta a los inicios de la promoción de las exportaciones de arroz.

El FFRAA se creó en 2003 para reducir el pasivo de los productores arroceros con el BROU y lograr reducir el peso financiero de las carteras morosas del banco. Con la Ley 17.633 se aplicó al sector arrocero el instrumento financiero del fideicomiso, a través del cual se inyectaron 35 millones de dólares al sector para pagar las deudas con el BROU. El origen de estos fondos eran las Administradoras de Fondos y Ahorro Provisionales (AFAP) que encontraron una salida alternativa a los Bonos de Deuda del Estado. La forma de pago de este monto era a través del 5% del valor FOB (libre de impuestos a bordo) de las exportaciones futuras de arroz, con un interés anual de 9,5% sobre el saldo.

Con este instrumento el sector pudo afrontar la falta de financiamiento. Un cambio importante registrado a partir de la crisis de 2002 (Cap. 2), es que los molinos arroceros pasaron de ser el agente de intermediación entre el productor y los bancos, a constituirse en la fuente de créditos al sector. Si bien con la Ley 17.633 se redujo el pasivo, en lo inmediato y producto de la crisis vivida, el BROU no estaba en condiciones de financiar la actividad productiva. Ante esta situación, los molinos comenzaron a financiar la producción generando un vínculo más fuerte, dado que se financiaba con el compromiso de venta de la producción a dicho molino. Anteriormente el vínculo era fuerte porque, en general, el molino actuaba como intermediario con el banco. Superada la crisis, la financiación a través del BROU fue retomada.

La situación de endeudamiento de los productores con el BROU, los molinos y los exportadores volvió a producir dificultades. Esto generó que en 2006 frente a la cancelación del FFRAA I se procediera a habilitar un nuevo FFRAA II. Si

Cuadro 6. Número de productores arroceros.

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
N° de productores	601	480	482	465	572	573	584	490	590	500	523

Fuente: elaborado en base a DIEA-MGAP.

bien las exportaciones aumentaron y el monto total recibido por las mismas permitió saldar el FFRAA I, los precios por bolsa al productor en el periodo 2003-2006 generaron dificultades para el pago de los créditos tomados. Este hecho determinó la habilitación de un fondo de 12 millones de dólares con las mismas condiciones que el primero. Los productores accedieron a un monto proporcional a la producción individual de la zafra 2004-05 en relación al total de dicha zafra. El dinero recibido tuvo como destino la cancelación de deudas con el BROU o la industria. En los casos que el productor no tuviera deudas el monto recibido quedaba para libre disponibilidad.

Otro apoyo sectorial es la devolución de impuestos internos en la cuota parte de la producción exportada. Parte de la carga impositiva del gasoil -insumo muy importante en la producción, no sólo en el uso de la maquinaria sino también en el bombeo del agua para riego- está definida como específica para el mercado interno. Por este motivo, hasta 2007 fue una política corriente devolver el monto proporcional a las exportaciones de dicho impuesto. Esto ha permitido al sector lograr un ingreso mayor. En algunos años en particular, ha permitido pasar de precios por unidad de producto que redundarían en pérdidas, a situaciones de neutralidad o ganancias leves. La lógica detrás de esta política es que un producto que se ha estimulado para ser exportado no debería ser gravado con un impuesto que procura desalentar el consumo de un producto en el mercado interno.

La conveniencia de la devolución de impuestos y las presiones de la industria y los productores para recibir dicho pago, ha sido tema de negociación permanente. En la medida que existe esta herramienta, la industria puede presionar para

que se efectivice y de esta manera lograr reducir en algo el precio pagado al productor. La dinámica de funcionamiento del complejo y el ejercicio de la toma de decisiones recae fuertemente en el sector industrial, por su menor número de integrantes y por el grado de coordinación.

7. RENTA DE LA TIERRA Y COMPETITIVIDAD INTRASECTORIAL

La relación del cultivador con los medios de producción presenta ciertas particularidades que se expresan en la tenencia de la tierra y el origen del agua. Véase el Cuadro 7.

Es claro que la relación de los cultivadores con estos recursos es precaria (tenencia precaria). Esto determina entre otras cosas, que la intención de reducir los tiempos de espera para el retorno a la chacra, implantando una pradera, no siempre es una prioridad para el arrocero, como ya se mencionó en el punto 5 de este capítulo.

La realización de una pradera luego del segundo cultivo depende principalmente de dos factores:

Primero, de la disposición del dueño del campo a que se realice. Pero, el potencial productivo de la pradera determina que se realice internada de ganado y en muchos casos, como ya se dijo, los ganaderos dueños del campo son criadores.

Segundo, de la posibilidad que el cultivador perciba o tenga seguridad de un retorno por dicha inversión mediante un retorno más rápido al mismo campo. Si existe incertidumbre respecto al retorno a esa chacra, es posible que no se realice la inversión.

Cuadro 7. Porcentaje de área sembrada según forma de tenencia de la tierra y pago del agua

		2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Tierra	Propiedad	25,5	21,4	23,9	24,6	22,4
	Arrendamiento	74,5	78,6	76,1	75,4	77,6
Agua	Propia	51,9	43,5	s.d.	46,1	42,2
	Comprada	48,1	56,5	s.d.	53,9	57,8

Fuente: elaboración en base a DIEA-MGAP.

Otro aspecto determinante de la superficie sembrada es la disponibilidad de agua para riego y el pago del canon respectivo.

En el Cuadro 8 se presenta la información referida al pago de los recursos productivos, tierra y agua, para el desarrollo del cultivo. Si bien, en la agricultura cerealera se observa en los últimos años un incremento de los precios de arrendamiento (Cap. 5 y 9), en el arroz dicho costo medido en bolsas/ha no ha sufrido grandes variaciones. El costo de la tierra y el agua ha oscilado alrededor de 26 bolsas de arroz/ha. Sin embargo, los cambios se presentan en el valor que ha tenido la bolsa de arroz (mayoritariamente “precio convenio”). A pesar de ello, no se toma como un problema de competencia del rubro, pues el arrendamiento al productor arrocero le cambia poco en producto. A su vez, dicha variación es de poca importancia relativa, ya que los rendimientos por hectárea de arroz han sido crecientes.

Al ser los propietarios de la tierra casi exclusivamente ganaderos, y al estar las ganancias de la actividad (en términos promedios) por debajo de las del cultivo de arroz, difícilmente el ganadero no acepte arrendar sus tierras al cultivador.

Por tanto, el arroz es una actividad que compite “positivamente” con la ganadería, ya que además de otorgarle durante dos años un mayor ingreso por arrendamiento de la tierra comparado con el ingreso que se generaría por la producción ganadera exclusiva. Además, el productor ganadero tiene la posibilidad de retomar sus tierras con mejoramiento de pasturas, aunque, como vimos, eso dependerá del sistema productivo y la disposición a integrar el engorde de novillos.

Considerando esta interacción positiva entre los dos rubros del sistema (arroz-ganadería) y la aptitud de los suelos utilizados en este sistema (suelos de baja aptitud agrícola), esta región no se ha visto acechada por la competencia por el uso del suelo y el agua para otras actividades agropecuarias, especialmente la agricultura de secano. Sin embargo, dicha competencia se expresa en la demanda por otros recursos productivos.

Igualmente, la importancia de la renta de la tierra en esta actividad productiva queda de manifiesto cuantitativamente, en el alto costo de los arrendamientos y el pago del canon por el uso del agua. Véase Cuadro 8.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El sector arrocero a nivel mundial ha experimentado una serie de cambios dentro del período considerado para este estudio. Dentro de los más importantes se distingue un crecimiento de la producción y un incremento de los precios a nivel internacional, alcanzando valores récords históricos. A pesar que la crisis financiera mundial de 2008 modificó esta tendencia, el precio del arroz ha tenido un menor descenso que los demás cereales.

Dentro de las mayores preocupaciones del rubro a nivel internacional (tendencia de la oferta y demanda), se distinguen: i) las expectativas creadas por el crecimiento de la población mundial, la cual incrementa de forma sostenida la demanda por el producto, y ii) las restricciones ambientales, como la escasez del agua, que es el principal insumo para el desarrollo del cultivo.

Cuadro 8. Costo por concepto de pago de tierra y agua por zafra

	costo por zafra (bolsas arroz/ha)			
	zafra 1997/98	zafra 2002/03	zafra 2005/06	zafra 2007/08
pago conjunto por tierra y agua	27	25,7	26,5	27,6
pago por tierra en arrendamiento	9	9,4	9,4	10,5
pago por agua	17	17,7	18,6	18,6

Fuente: elaborado en base a DIEA-MGAP.

Sin embargo, este escenario indica que las perspectivas de futuro del sector en nuestro país son alentadoras. Las últimas cosechas han tenido rendimientos muy buenos, producto de las condiciones climáticas y de la tecnología aplicada, lo cual permitió alcanzar rendimientos promedios récord.

Uruguay posee una excelente reputación a nivel internacional como país productor y exportador del grano. Esto ha sido logrado, fundamentalmente, en base a la calidad de procesos y de producto; en efecto, los controles aplicados a la producción de la semilla, el uso de tecnología de última generación para los procesos de sembrado, cosecha, secado y de molinería, y los cuidados relativos al transporte y comercialización, han sido la causa principal del actual posicionamiento en el mercado internacional.

El sector arrocero uruguayo se encuentra abocado al trabajo conjunto con diferentes organismos públicos y privados para continuar con la mejora de la calidad del grano y su competitividad, que es fundamental para obtener mejores precios y brindar posibilidades de acceder a mercados importantes fuera de la región.

La competitividad del país con el arroz se mantuvo mediante el cambio técnico y una articulación del complejo agroindustrial que genera ventajas sistémicas a lo largo de la cadena y los servicios vinculados.

Esta competitividad internacional también se transfiere a la economía nacional y sectorial. Si bien el cultivo no tiene un comportamiento expansivo en su superficie, constituye un sector de captación y aplicación de otros recursos productivos: mano de obra, tecnología del cultivo, inversión en instalaciones y transporte, financieros, etc.

Por lo cual, si bien no ha impulsado la competencia intrasectorial por la tierra, ha mantenido bien definidos los límites de las regiones o áreas cultivadas o potencialmente cultivables por arroz; frente a otros rubros. A la vez, que alienta la competencia por otros recursos y consolida la competitividad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROZ, 2009a. Publicación de la Asociación de Cultivadores de Arroz del Uruguay. Año XV, N° 59. Montevideo, Uruguay.
- _____. 2009b. Publicación de la Asociación de Cultivadores de Arroz del Uruguay. Año XV, N° 60. Montevideo, Uruguay.
- _____. 2010. Publicación de la Asociación de Cultivadores de Arroz del Uruguay. Año XV, N° 61. Montevideo, Uruguay.
- BONILLA, O.; ZORRILLA, G.; ROEL, A.; MÉNDEZ, R.; ROVIRA, P.; DEAMBROSI, E.; LANFRANCO, B.; MONTOSI, F.; LUZARDO, S.; BERMÚDEZ, R.; SILVEIRA, C.; DIGHIRO, A. 2005. Unidad de Producción Arroz/Ganadería (UPAG) de INIA Treinta y Tres. Resultados 2004/05. Montevideo, INIA. 78 p.
- GARCÍA, F.; HAREAU, G.; LANFRANCO, B. 2007. Impacto Económico de la Adopción de Buenas Prácticas de Manejo en el Cultivo del Arroz en Uruguay. In: Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria (XXXVIII, 2007, Mendoza, Argentina).
- NOZAR, G. 2007. Evaluación del impacto económico, social y ambiental de la investigación del INIA en arroz y lechería. Período 1990 – 2005. Montevideo, INIA.
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS AGROPECUARIAS. 2000. Censo General Agropecuario. Montevideo..
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS AGROPECUARIAS. 2000. Encuesta de Arroz. Zafra 1999/2000. Serie Encuestas N° 199. Montevideo. 23 p.
- _____. _____. _____. 2001. Encuesta de Arroz. Zafra 2000/01. Serie Encuestas N° 203. Montevideo. 25 p.
- _____. _____. _____. 2002. Encuesta de Arroz. Zafra 2001/02. Serie Encuestas N° 208. Montevideo. 33 p.

_____. _____. _____. 2003. Encuesta de Arroz.
Zafra 2002/03. Serie Encuestas N° 215. Montevideo.
34 p.

_____. _____. _____. 2004. Encuesta de Arroz.
Zafra 2003/04. Serie Encuestas N° 222. Montevideo.
26 p.

_____. _____. _____. 2005. Encuesta de Arroz.
Zafra 2004/05. Serie Encuestas N° 230. Montevideo.
48 p.

_____. _____. _____. 2006. Encuesta de Arroz.
Zafra 2005/06. Serie Encuestas N° 238. Montevideo.
34 p.

_____. _____. _____. 2007. Encuesta de Arroz.
Zafra 2006/07. Serie Encuestas N° 248. Montevideo.
25 p.

_____. _____. _____. 2008. Encuesta de Arroz.
Zafra 2007/08. Serie Encuestas N° 261. Montevideo.
25 p.

_____. _____. _____. 2009. Encuesta de Arroz.
Zafra 2008/09. Serie Encuestas N° 262. Montevideo.
25 p.

7

COMPLEJO FORESTAL

Prof. Adjto. Martha Tamosiunas¹

1. ANTECEDENTES

En este capítulo, el análisis de la competitividad del sector forestal, incluye la fase agraria y las primeras fases de procesamiento necesarias para la comercialización de la madera. Uruguay se diferencia de los principales países de producción forestal, por no poseer una base forestal natural capaz de sustentar sus requerimientos y menos aún, una dinámica exportadora. Esta diferencia marca a Uruguay, pues su ingreso al mercado forestal mundial se efectuó exclusivamente a través de la madera de plantaciones.

Previo al año 2000, el desarrollo de la fase agraria, es la etapa más trascendente en la consolidación del Sector forestal, y por lo tanto, en esta sección se le presta particular énfasis a esta etapa.

1.1 Fase agraria

Dos aspectos productivos son relevantes al considerar la evolución de la fase agraria forestal, el primero, es el tiempo que transcurre entre las decisiones de inversión y la obtención del producto comercial; y el segundo, la flexibilidad en la comercialización de la madera en pie. La comercialización puede realizarse como un producto único (ej. madera para pulpa o leña) o como multiproductos en la misma cosecha (leña, pulpa, madera para aserrado

y columnas) aumentando el beneficio de quien vende la madera. Estos dos aspectos condicionan la elección de la técnica silvícola empleada y la rentabilidad del sistema.

Como plantea San Román (2005), el inicio de las plantaciones forestales en Uruguay se asocia con el eucalipto que fue introducido en Uruguay en 1853 desde Australia, pero es a partir de las consultorías de Winkelman en 1950, y Winkelman y Hutton en 1953, que se desarrolla como estrategia específica, el cultivo de varios géneros de árboles para brindar servicios de protección agropecuaria. Por otra parte es en la década del 60, en que se desarrolla la tecnología de plantación apropiada para extraer madera de calidad industrial. En 1968 se aprueba la primera ley forestal y la segunda en 1987. Esta última es la que le imprime las condiciones para un rápido desarrollo del sector.

A comienzos de los 90, el sector forestal era poco relevante en la economía del país y representaba el 2,3% del PBI, considerando todos los servicios conexos. En esos años, las exportaciones forestales no superaban el 2% del total exportado y el saldo de comercio de productos forestales era negativo en más de 20 millones de dólares. (Fosati y Van Hoff, 2006).

Con la experiencia acumulada y el apoyo de la nueva reglamentación, es que a partir de 1990 comienza el efectivo desarrollo del sector forestal. En este período,

¹ Ing. Agr. (Mag.) Profesor Adjunto de Gestión de Empresas, Facultad de Agronomía

se evoluciona de una superficie de 40 mil a casi 700 mil hectáreas con forestación.

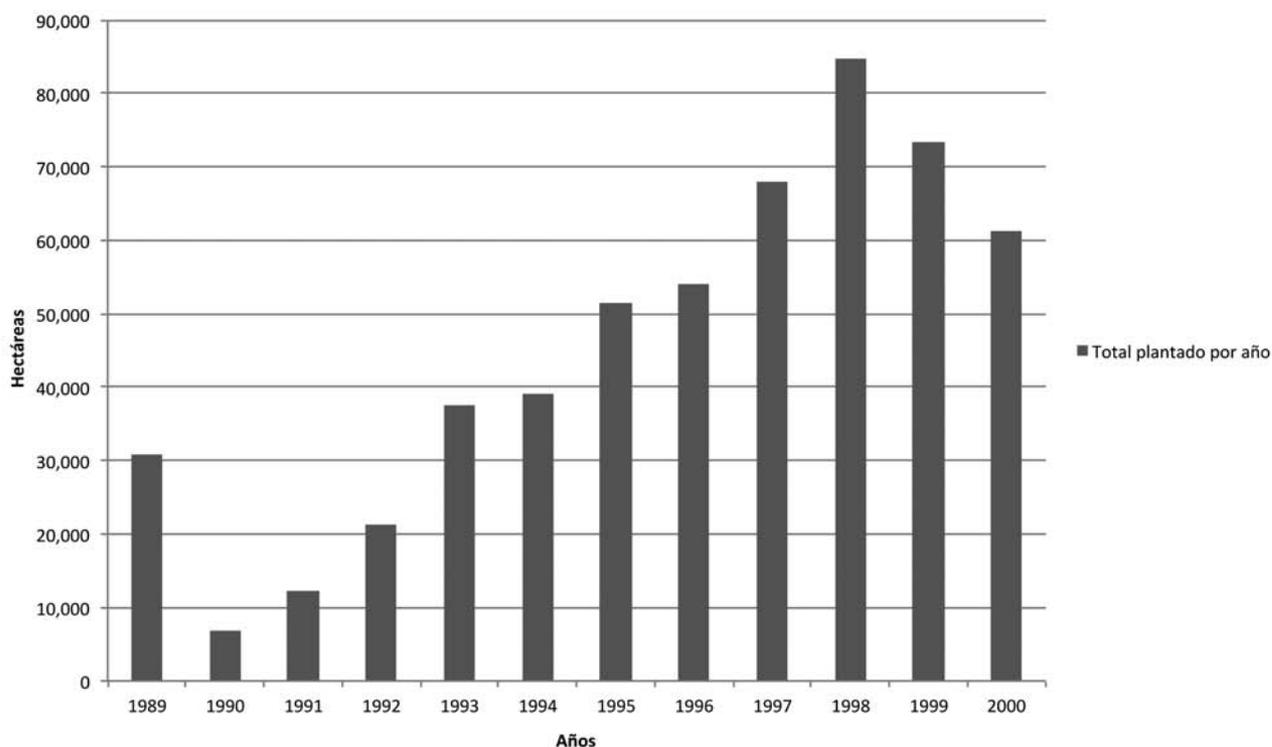
El crecimiento del área forestada, superó las expectativas iniciales que establecían una meta de plantación de 200 mil hectáreas, que fue superada en el año 1995. Gráfica 1.

Previo al año 1995 los establecimientos forestaban en promedio 200 ha por unidad económica. La llegada de los operadores internacionales, transforma totalmente la dinámica del sector. Sus impactos se manifiestan en la intención de forestación anual, en las técnicas de plantación, en la elección de las especies y en el destino de la madera. Se iniciaron procesos de forestación con metas empresariales de entre 40 y 50 mil hectáreas².

Con la llegada abrupta de estos proyectos, durante el período 1995-1998, los precios de la tierra con aptitud forestal, usadas como campo de cría vacuna, pasaron de US\$ 300 a valer US\$ 1.000 por hectárea en las zonas noreste y litoral oeste.

La suma de efectos de los subsidios forestales, las exoneraciones tributarias y la presencia de los agentes extranjeros, se reflejaron en la intensa transformación del paisaje a lo largo de las principales rutas que atravesaban estas áreas.

Este aumento del precio permitió a muchos empresarios vender sus fracciones menos productivas, desde el punto de vista ganadero, para comprar en áreas de mejores pasturas y mantener su estructura de producción.



Gráfica 1. Total plantado por año en hectáreas en el período 1990-2000
Fuente: Elaborado en base a estadísticas del MGAP- Dirección General Forestal

² Euforest (del grupo español ENCE), FOSA (Sociedad Shell (filial Uruguay) –Kymene –Metsalitto sueco-finlandés), Forestal Cono Sur (Chile del grupo Arauco) o 100 mil como el proyecto Colonvade (Weyerhaeuser de Estados Unidos y capitales previsionales de origen suizo)

En la zona Norte del país (Rivera –Tacuarembó) se enfocaron en el pino con poda y raleo para uso estructural. Las empresas extranjeras continúan la tendencia iniciada por FYMNSA. Estos grupos de inversión de origen estadounidense y chileno son abastecedores del mercado de la construcción (viviendas) de Norteamérica, pero también integran sociedades en el mercado de la pulpa de celulosa. En cambio COFUSA³ (capital nacional) y grupos canadienses (Los Piques) trabajan con el objetivo de producir para el mercado de madera estructural, en base a eucalipto.

En la zona del Litoral Euforest y FOSA⁴ incluyen al eucalipto en la opción de uso industrial, pero centrados en la producción de celulosa. Las empresas extranjeras innovan en los métodos de plantación, incorporan fertilizantes y herbicidas y los inversores locales adoptan sus modelos de producción.

El capital nacional⁵ estableció en este momento proyectos de mayor escala: 10 a 30 mil hectáreas forestadas. En estas empresas, la base financiera del proyecto proviene de pequeños inversores nacionales de origen comercial y profesional. La orientación productiva y comercial es hacia rápidos retornos de la inversión, por ello trabajan en base a plantaciones de eucalipto de ciclo corto con destino a la producción de energía o celulosa. Estas empresas forman en la opinión pública, la imagen corporativa del rubro forestal, asociado exclusivamente al eucalipto.

La selección de especies dependió del balance entre el rápido retorno monetario y el destino a los mercados de alto valor unitario. Se identifica el alto valor con la madera estructural con podas y raleos,⁶ mientras que el rápido retorno económico con la energía y la celulosa. Los primeros

inversores, seleccionaron especies aptas para energía en función del poco tiempo de espera para obtener retorno financiero de la inversión. La especie más destacada era *E. grandis* por su rápido crecimiento y por existir mercado comprador.

El avance y consolidación de Uruguay como exportador de rollizos para pulpa, determinó que la variable precio de la celulosa fuese el criterio fundamental para la decisión de forestación. *E. grandis* para pulpa, luego *E. globulus/maidenii* para celulosa, siendo este último el que predomina luego de 1995 por los precios de exportación que se lograban con esta especie en España, Portugal y Marruecos.

Cuando la matriz energética se altera y decaen los precios internos, la promoción oficial se orienta a la madera para uso estructural. La respuesta del sector privado se manifestó en los nuevos proyectos con *E. grandis*. Pero las mayores inversiones nacionales se concentraron en el desarrollo de la logística de exportación de rollizos para pulpa.

En la Gráfica 2 se observa como se modificó la especie plantada a lo largo del período 1990-2000. En el gráfico se muestran agregadas las especies *E. globulus* y *maidenii* y *P. taeda* y *elliottii* porque en el período se consideraban igualmente aptas para el destino comercial.

Como se puede observar en la gráfica 2 el pico de plantación con *E. Grandis* se presenta entre los años 1992-1994; mientras que el de *P. taeda* y *P. elliottii* y *E. globulus* se centra entre 1997 y 2000.

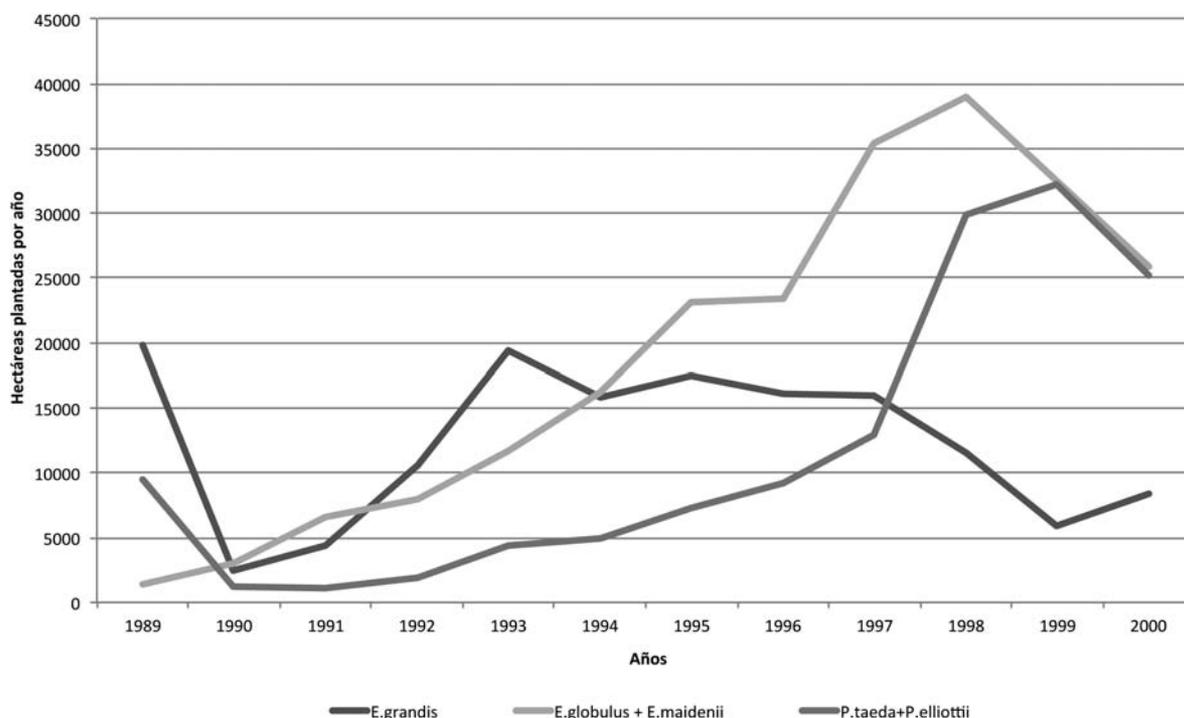
La sustitución de *E. globulus* por *E. grandis* para el uso pulpero no fue completa por las restricciones de sitio que

³ COFUSA: *Compañía Forestal Uruguay SA*

⁴ FOSA: *Forestal Oriental SA*

⁵ *Las empresas Paso Alto, Valleflor y Fondo Forestal*

⁶ *Poda: actividad silvícola consistente en quitar las ramas laterales del árbol para obtener madera sin nudos muertos que puedan provocar agujeros en las tablas. Raleo: actividad de entresacar ejemplares de la plantación para que los árboles remanentes obtengan mayor diámetro*



Gráfica 2. Plantaciones por año por especie en el período 1990-2000

Fuente: elaborado en base a las estadísticas de MGAP-D.G.Forestal.

se dan para la plantación de *E. globulus*, ya que no se desarrolla en el Norte del país por las condiciones de temperatura y humedad. El *E. globulus* tiende a sustituir a *E. grandis* y *P. taeda*.

En el período, la mayor superficie plantada en un año, se da en 1997 con 68 mil hectáreas, 49% del mismo fue *E. globulus*.

En el año 2000 la superficie forestada era un poco inferior a las 600 mil hectáreas.

La mayor superficie de plantación es de empresas de capital extranjero; sin embargo, el mayor número de productores es de origen nacional. Para estos últimos el subsidio era una herramienta eficaz de promoción. En dólares corrientes el costo ficto evolucionó desde 162 hasta 309 dólares por hectárea entre 1991 a 2005, pero el máximo calculado fue de US\$ 347/ha para el año 1998.

Los productores recibían el 50% de este valor en efectivo, en pesos reajustado por inflación, y podía significar hasta

el 40% de sus gastos directos de plantación. Para las empresas extranjeras, el subsidio representaba entre el 20 y el 30% de sus gastos directos pues realizaban plantaciones con mayor dotación de insumos por hectárea.

1.2 Comercio e industrialización primaria anterior al año 2000

En las décadas de 1970-1990, las industrias de aserrío, debobinado y tableros seleccionaban para industrializar, trozas mayores a los 30 cm de diámetro. Las técnicas de aserrado eran en su mayoría de principios de siglo XX y exigían trozas de grandes dimensiones. A los efectos de cumplir con este criterio industrial y considerando las especies plantadas, el tiempo de espera para cosechar (turno) no se planificaba inferior a los 30 años.

Durante ese período, la oferta de materia prima nacional para aserrado se enfocaba en el pino y el producto principal era la tabla de encofrado para la construcción con cemento.

Las salicáceas (principalmente sauces y álamos) tenían un uso preferente en las fábricas de paneles y aserrado para carpintería, por ser de rápido crecimiento y llegar a dimensiones industriales en menor plazo. Estas especies se usaban para construir el “alma” de tableros y muebles que se revestían de madera importada. La plantación de salicáceas se restringía al litoral sur y oeste en áreas con hidromorfismo, pero el volumen cosechado no era abundante. Los reducidos precios que las industrias pagaban por esta madera desalentaron totalmente su plantación.

El eucalipto, se usaba como fuente de energía y madera de construcción rural, con una participación importante en los mercados regionales y en el mercado nacional de tipo marginal.

El volumen, calidad y variedad de la madera rolliza era limitado y se recurría a la importación de rollizos para completar la oferta. Estas industrias contaban además, con medidas de promoción industrial que marcaban aranceles elevados para la importación de aquellos productos que podían ser procesados dentro del país.

Al eliminarse las protecciones que recibía la industria nacional, en la segunda mitad de la década de 1980, la mayoría de estas industrias no pudieron competir con los productos importados, por ser obsoletas y tener problemas de escala, salvo las empresas de pulpa y papel que encontraron nichos de mercado especialmente adecuados a su escala de operación.

Hasta mediados de la década del 90 la rama que consumía mayor volumen de madera rolliza por unidad productiva era la industria papelera, liderada por FANAPEL⁷ (consumidora preferente de eucalipto) y Pamer⁸ (consumidora preferente de pino). Eran las industrias principales del sector forestal y en base a sus decisiones se podía explicar la tendencia del precio de la madera industrializable.

La demanda energética residencial entre 1986 y 1990 aumentó el consumo de leña de monte nativo, y ante el aumento sostenido de la demanda y lo inelástica de la oferta, los precios se elevaron sustancialmente. De esa forma, el eucalipto entra en el mercado como sustituto de la leña de monte indígena para calefacción. Se cosecharon buena parte de los montes de abrigo y sombra existentes en los predios agropecuarios y se empezó a visualizar el negocio de la madera como una oportunidad financiera.

La década 1990 -2000 marca el crecimiento sostenido de las exportaciones de productos industriales durante el período 1980-2003, se destaca principalmente el rubro pasta, papel y cartón que evolucionan desde las 10 mil toneladas en 1980 a 40 mil toneladas en 1998, para descender ligeramente en los años subsiguientes. El rubro astillas y partículas hoy de importante volumen, comienza a exportarse recién luego de 2002 llegando a los 10 mil metros cúbicos de chips a 2003.

En 1990 las exportaciones de madera bruta en **forma de rollizo** eran inferiores a los 10.000 mcs (metros cúbicos sólidos), para luego de esa fecha crecer en forma sostenida hasta los 40.000 mcs en el año 2000.

Las exportaciones de **madera aserrada** son crecientes en la década hasta 1999 pero no superan los 10.000 mcs y luego vuelven a caer. La exportación de astillas y partículas no es relevante en esta década. La evolución anual de estas exportaciones se puede observar en la gráfica 3, que muestra las exportaciones en volumen, por rubro exportado durante el período 1980-2003.

Como se observa en la gráfica, la pasta, papel y cartón evolucionan desde las 10 mil toneladas en 1980 a 40 mil toneladas en 1998, para descender ligeramente en los años subsiguientes. Las astillas y partículas comienzan a exportarse luego de 2002 llegando a los 10 mil metros cúbicos de chips.

⁷ FANAPEL: *Fábrica Nacional de Papel SA capitales de Uruguay en ese momento, a 2010 las acciones son 97,6% del grupo Tapebicuá de Argentina.*

⁸ PAMER: *Papelera Mercedes SA, aún capitales 100% uruguayos*

2. EL COMPORTAMIENTO SECTORIAL 2000-2009

2.1 La fase agraria

Como se pudo observar en las gráficas 1 y 2, hacia el final de la década del 90 las intenciones de plantación por año eran decrecientes luego del pico de 1998.

La fase recesiva posterior al año 2000 (ver capítulo 2, sección 1.3) impactó en mayor grado en los inversores nacionales que en los extranjeros. Las empresas locales vinculadas a la agropecuaria, cesaron la actividad de plantación, aquellas con integración industrial (por ejemplo COFUSA y Caja Bancaria) continuaron sus planes de plantación de bosques, y las extranjeras dejaron de comprar tierras pero continuaron la plantación a ritmo más lento en los terrenos ya adquiridos.

La crisis financiera global del 2001 afectó también las actividades de las subsidiarias norteamericanas, en particular se inició una transformación en la composición del capital que financiaba el proyecto Colonvade, el cual culminó en año 2007 con la fragmentación en dos empresas.

El efecto de la crisis argentina de 2001 y su extensión en 2002 al Uruguay afectó seriamente los planes de desarrollo de las empresas que administraban capitales de pequeños inversores nacionales. Los propietarios de las fracciones vendieron sus parcelas o se integraron a la sociedad anónima FOSA.

Otros grupos empresariales no estaban dispuestos a desprenderse de su inversión y por ello buscaron estrategias de negociación diferente y se generan los denominados Grupos de Interés Económico, vinculantes sólo en lo que hace a la comercialización. Durafor GIE⁹ trabajó inicialmente en la búsqueda de un *Joint Venture* para la instalación de una unidad industrial orientada al aserrado en Durazno. Este grupo de productores contó con el apoyo

de la Intendencia Municipal de Durazno y del gobierno de Canadá quien financió durante 5 años un proyecto ejecutado por SOCODEVI¹⁰. Este proyecto apuntaló la organización laboral cooperativa, la capacitación laboral y financió estudios de preinversión para alternativas de industrialización de las plantaciones de *E. grandis* con poda y raleo.

El efecto de depreciación de la madera de *E. grandis* y *E. maidenii* por inactividad de los operadores locales, junto con la recuperación económica mundial que se da luego de 2003, incide en la mayor afluencia de otros capitales a Uruguay. Aparece un nuevo operador de mercado en el sector forestal, los Fondos de Administración de Inversiones. Estos grupos operan fluidamente frente a la abundante oferta de campos, inyectando liquidez a una plaza local deprimida por las sucesivas crisis y deseosa de delegar la gestión de su inversión, al no ver posibilidades de comerciar su madera con eficiencia.

Estas empresas¹¹ adquieren tierras específicamente con el fin de forestarlas y/o gerenciar el área forestada y comercializar madera rolliza, pero no incluyen en su estrategia la industrialización. Son fondos de capital financiero.

El ritmo de plantación anual se representa en la gráfica 3.

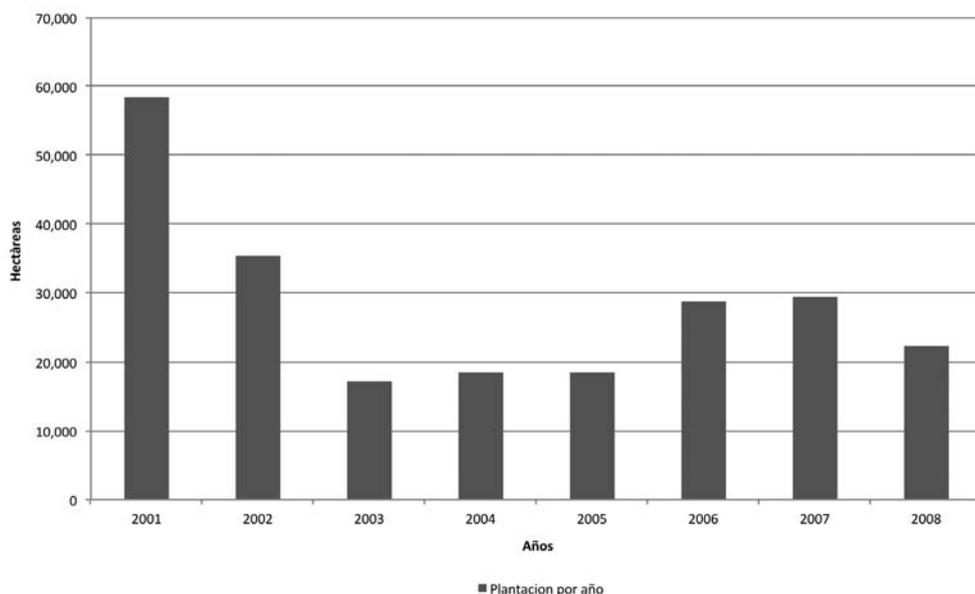
En cuanto a las especies no hay cambio de tendencia; dentro de los Eucaliptos domina el *E. globulus* y hay un aumento del *E. dunni*. Hasta 2006 la plantación de *E. grandis* y *E. maidenii* sólo se efectuaba en las empresas con planes de industrialización ya consolidados.

Como síntesis de este período en la fase agraria se destaca una menor tasa de plantación, la progresiva extranjerización del manejo y ordenación forestal, la inclusión de productores agropecuarios como socios de las multinacionales de la madera, en contratos de arrendamiento a largo plazo, y una marcada tendencia a la concentración de la propiedad en manos de pocos agentes para solucionar

⁹ DURAFOR GIE : Grupo de interés económico , asociación puntual para la comercialización o contratación de servicios por ejemplo de defensa de incendios o certificación colectiva

¹⁰ SOCODEVI (Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional) es una red de empresas cooperativas y mutualistas que comparte su pericia técnica y sus conocimientos con sus socios en los países en desarrollo .<http://www.socodevi.org/>

¹¹ RMK, Global Forest Partners y Phaunus Timber Found Ltd.



Gráfica 3. Exportaciones en volumen de madera y productos, en metros cúbicos, toneladas y unidades en el período 1980-2003

Fuente: Elaborado en base a MGAP/DGF

problemas de escala. Por último la actividad de plantación de nuevas áreas se traslada a la zona centro y sur este.

2.2 Comercio e industrialización primaria 2001-2009

El hecho más relevante de la dinámica industrial fue la instalación de la planta de celulosa de la empresa Botnia con una inversión de 1000 millones de dólares, hoy propiedad de UPM, que es una de las plantas de producción de celulosa más modernas del mundo y con avances tecnológicos que la hacen liderar el mercado de la producción de celulosa.

Otro movimiento significativo es el *Joint Venture*¹² denominado Montes del Plata¹³. Este creó una compañía agroindustrial con casi 225 mil hectáreas en base a sus

plantaciones en Uruguay, la adquisición del capital de Euforest (plantaciones del litoral oeste y la zona franca de Punta Pereira) y una inversión industrial prevista de 1500 millones de dólares para la operación de una planta de celulosa, energía eléctrica y un puerto.

Las inversiones también se destinaron a aumentar la capacidad logística en puertos, transportes y sistemas de cosecha. Pero la industria celulosica no es la única, pues se han instalado plantas de producción de astillas para exportación hacia el mercado celulosico, dos plantas de tableros, una de capitales chilenos y otro estadounidense, así como aserraderos que duplican la capacidad instalada al año 2000. También se han instalado plantas de energía eléctrica con el uso de residuos forestales. El principal dinamizador de la inversión industrial es la producción de celulosa para el mercado asiático y, en segundo lugar, la madera de uso estructural destinada a las exportaciones a Europa y Estados Unidos.

¹² Joint Venture: Agrupación temporal de empresas que se juntan para desarrollar un proyecto o una nueva compañía y donde se comparten las inversiones y las utilidades. Una condición es que las empresas sigan siendo independientes entre sí (no existe ni fusión ni absorción).

¹³ La empresa está integrada por la empresa sueca Stora Enso y la chilena Forestal Arauco

Durante el período 2001-2009 la extracción de madera rolliza pasa de 3 millones de metros cúbicos a superar levemente los 9 millones de metros cúbicos.

El destino de estas extracciones es en un 20% del volumen para energía, 20% para aserrado y 60% para celulosa. Energía y celulosa se abastecen sólo de eucalipto. El aserrado se compone en un 37% (promedio anual de toda la serie) de pino y el resto es eucalipto.

Salvo los años 2007 y 2008, que muestran un pequeño cambio en el destino (mayor consumo de rollizos en las industrias de aserrío, tableros y partículas locales), el resto de los años la proporción entre celulosa y energía versus aserrado se mantiene constante. Sólo se evidencia un incremento en el volumen total de extracción.

En el cuadro 1 se presenta la evolución de la balanza comercial en el período 1989-2010. Se puede observar que a partir del año 2003 la balanza comercial se muestra positiva. Posteriormente aumenta tanto la importación como la exportación, pero los saldos comerciales son notoriamente positivos. El aumento de las importaciones se explica por el aumento de compras en el exterior de muebles y manufacturas de madera.

Una segunda observación de interés es que la madera para celulosa, a pesar de ser casi el 90% del volumen exportado, representa sólo el 68% del valor, siendo la madera de aserrío de mayor importancia económica.

Una tercera reflexión es que a pesar de tener radicadas inversiones de plantas de celulosa en territorio nacional, el régimen aduanero vigente para Zonas Francas registra el movimiento de exportación con los rollizos y no con la celulosa. Esto explica porque en 2003 las exportaciones estaban constituidas 44% por productos de la industria de celulosa y papel, y posteriormente esta misma rama industrial genera solamente el 10% y luego el 8% a pesar de tener la planta de Botnia.

Desde punto de vista del comercio internacional seguimos siendo un país exportador de rollizos.

El cuadro 2 muestra la evolución en el período 1989-2007 y estimaciones al 2010 de las inversiones, capacidad instalada industrial y el empleo. Se puede observar la magnitud de las inversiones que se dieron entre el 2008-2010, que dan cuenta del incremento de la capacidad industrial, así como de la reorientación del empleo en el sector, ya que perdió importancia en la fase agraria y se incrementó el empleo en la fase de cosecha e industria.

En los últimos años, la tendencia en la fase agraria es a la disminución del uso de mano de obra, sustituida por una mayor mecanización.

Entre 2003 y 2010 las inversiones pasan de localizarse en el sector primario a desarrollarse en el sector industrial. En los últimos años más de 65% de la inversión en el sector se ubican en la fase industrial. Estos datos no incluyen

Cuadro 1. Evolución de la balanza comercial y composición de las exportaciones en 1989-2010 en valor

	1989	2003	2007	2008-10
Superficie total (miles de ha)	32	645	790	1000
% de eucalipto	69	73	70	70
Comercio de bienes forestales				
Valor total de exportaciones(millones de US \$)	12,7	134,3	357	500
% de madera sin transformación (rolo y chip)	35%	45%	46%	68%
% de aserrío y debobinado en el valor total	0%	11%	18%	25%
% de industria de celulosa y papel	63%	44%	10%	8%
Valor total de importaciones (millones de uS \$)	23	66	178	209
Balanza comercial	-10,3	68,3	179,0	291,0

Fuente: elaborado en base a estadísticas MGAP, DGF

Cuadro 2. Resumen de la evolución de inversiones, capacidad industrial instalada y empleo en el período 1989 - 2010

	1989	2003	Estimaciones al 2010	
Inversiones (millones de US\$)	34	553	2400	
% en plantaciones y manejo	56	70	25 a 27	
% en sector industrial	s/d	0	65 a 67%	
% en equipamiento industrias y procesos	44	11	6	
Cambios en la capacidad instalada(mcs)	1989	2003	Estimaciones al 2010	
madera para celulosa	0	1.370.000	4.000.000	
chips	0	262.000	1.500.000	
aserraderos	300.000	700.000	1.400.000	
impregnados	s/d	50.000	60.000	
tableros enchapados	s/d	6.000	75.000	
Empleo forestal directo e indirecto (No. de personas)	1989	2.003	2.007	2008 -10
total	4128	10.110	11000	19.019
Sector primario	295	2.064	2200	2.335
Gestión del negocio	0	2.664	2800	3.217
Cosecha	0	2.996	3200	6.231
Transporte de madera	0	541	700	1.585
Industria	3833	2.417	2500	5.426
Transporte y logística	0	669	1000	1.810
Has forestadas por trabajador		64 < 70		44

Fuente: adaptado de Fosatti y Van Hoff, 2006.

1500 millones de dólares previstos en inversión industrial por Montes del Plata.

Este aumento de la inversión industrial no repercute en forma proporcional en el empleo, si bien el industrial se duplica. A partir de 2007 se instalan en el país nuevos procesos industriales como el chipeado.

Atendiendo a este proceso y la dinámica del mismo, se analizarán los factores que lo explican, ordenando las razones en torno a las hipótesis básicas de esta investigación, comenzando por el mercado internacional (Capítulo 1).

3. LA INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL MERCADO INTERNACIONAL

La dinámica del rubro en la última década es producto de la interacción de varios factores: la relación entre oferta y demanda de productos forestales en el mercado internacional y la percepción del valor de las plantaciones locales.

La evolución del área de bosques a nivel mundial en el período 1990-2005 se presenta en el cuadro 3. Se observa que, en todos los continentes existió una disminución del total de hectáreas de bosques, reflejo de una cosecha anual superior al crecimiento del stock, con excepción de Europa.

Cuadro 3. Evolución de la superficie con bosques entre 1990 y 2005 (en millones de hectáreas) a nivel mundial

Región	1990	2005	Cambio en millones de ha
África	699	635	-64
Asia	584	571	-13
Europa	989	1001	12
Norte y Centro América	710	705	-5
Oceanía	211	206	-5
Sud América	890	831	-59
Mundo	4077	3952	-125

Fuente: Diesien. Economics of the pulp and paper industry.

La progresiva reducción de bosques a nivel mundial incentiva la inversión en forestación por parte de compañías, que se encuentran afectadas por la disminución de la oferta de productos madereros y la suba de sus precios.

En 2005 el consumo mundial fue de 1,7 miles de millones de metros cúbicos de madera rolliza con destino industrial, del cual el 65% fue de coníferas (FAO, 2005), donde Norteamérica explica el 40% del consumo de madera de coníferas, Asia demanda sólo el 11%, pero tiene mucho menos coníferas y tiene déficit crítico.

En 2005 los mayores exportadores netos de coníferas son: Rusia, en base a bosques naturales, y Nueva Zelanda, en base a plantaciones. Si bien Rusia tiene una importante reserva de coníferas para abastecer al mundo, sus bosques se encuentran en regiones remotas de Siberia que no cuentan con la suficiente infraestructura como para ser explotadas.

En 2007 China importó 47 millones de metros cúbicos de rollos y trozas de aserrado, mientras que en 2002 había importando 32 millones y sólo 6 millones en 1997. El crecimiento de su demanda es similar en combustibles, hierro y otras materias primas.

El período de madurez de los árboles es significativamente más largo en las áreas forestales del hemisferio norte que en la región templada de América Latina, especialmente apta para las especies pioneras como son los eucaliptos,

las salicáceas y los pinos, lo que hace más atractiva la inversión en tierras para plantación.

Las plantaciones además juegan otro rol en la creciente importancia de los biocombustibles. Los crecientes precios de la energía, el abastecimiento de fuentes que aseguren independencia del petróleo, el creciente foco en las energías renovables, y los aspectos relacionados con el cambio climático generan condiciones favorables para la producción de madera.

Estos problemas explican el atractivo que existe para las empresas de Finlandia y Suecia de buscar fuentes alternativas para la provisión de madera con plantaciones forestales en el Hemisferio Sur.

El cuadro 4 muestra que Uruguay es el país que posee una mayor proporción de ocupación territorial con plantaciones boscosas en Sudamérica y, además, tiene la mayor concentración de latifoliadas cultivadas. Asimismo, su incremento medio anual de madera por hectárea es superior al de Chile.

Las plantaciones forestales de Uruguay se destacan por poseer una presencia mayoritaria de latifoliadas (80% del área), que tienen una tasa de crecimiento, en metros cúbicos por hectárea, sólo superada por Brasil. Esta tasa de crecimiento ni siquiera es alcanzada en las áreas de origen de estas especies, y en Uruguay ello se produce sin inhibir el cultivo de coníferas. Nueva Zelanda y Chile tienen predominio de coníferas.

En el caso del eucalipto, Brasil tiene la ventaja del mayor crecimiento y el mejoramiento genético más avanzado; en cambio, los costos de instalación, mantenimiento y el precio de la tierra son más ventajosos en Uruguay. En pinos las ventajas, por tipo de suelo, las tienen Chile y Misiones en Argentina.

El reducido precio de la madera en Uruguay deriva de que las oportunidades de venta están asociadas a la exportación como materia prima, hacia industrias de procesamiento muy alejadas geográficamente. Esta condición la tuvo hasta el 2008, solamente Uruguay, pues Chile, Brasil y Argentina tienen industrias locales de razonable dinámica.

Cuadro 4. Países con mayor importancia en área plantada en el mundo, y principales características básicas del cultivo

País	Área del país (millones de ha)	Plantaciones Comerciales (millones de ha)	Relación plantación/ sup. total (%) MCS/año	Incremento de madera de latifoliadas plantación (%)	Porcentaje de latifoliadas en total de la
1.Sud América					
Argentina	270	1,03	0,38	30-40	70%
Brasil	850	5	0,58	30-50	60%
Chile	76	2	2,63	30-35	20%
Uruguay	17	0,7	4,12	30-40	80%
2.Asia /Oceanía					
Australia	762	1,72	0,22		40%
Nueva Zelanda	27	1,83	6,77		15%
Indonesia	173	0,65	0,37	15-20	90-100%
Sur de China	982	5	0,51		20%

Fuente: adaptado de Diesen

Las plantaciones de Uruguay se comparan en calidad a aquellas de las mejores zonas de producción, tanto por las especies cultivadas como por la velocidad de crecimiento. Por otra parte, la inexistencia de obstáculos naturales significativos para la extracción, asegura que los costos de cosecha y carga no sean superiores al de otras zonas. La infraestructura vial es adecuada y el déficit de empresas de cosecha, carga y transporte no es un limitante luego del inicio de las exportaciones de madera rolliza, por la capacidad de inversión y conocimiento existente en el país.

El comienzo de las exportaciones de madera en forma de rollizo marca un hito que cambia las relaciones del comercio forestal en Uruguay. El mercado mundial de madera pulpable ha demostrado ser una alternativa de interés por sus volúmenes y precios, pero sobre todo cuando se considera la oferta de madera de fibra corta, que es la fibra de latifoliadas.

La dinámica de la demanda interna en Uruguay no es un buen motor para el desarrollo de la industria de transformación y elaboración de la madera. La demanda de madera aserrada para la construcción y carpintería, responde al

crecimiento de los hogares y este es limitado, por la baja tasa de crecimiento demográfico y por las técnicas constructivas dominantes que se basan en el uso del cemento, hierro y aluminio.

El desarrollo de la industria forestal en Uruguay está asociado a las capacidades de exportación y, para este objetivo, se necesitan inversiones de escala mayor en el plano industrial. Asimismo, se deben realizar inversiones de marketing y logística de comercio exterior.

La crisis económica mundial iniciada en 2008 y los problemas derivados de la especulación inmobiliaria en los Estados Unidos, fueron la primera oportunidad donde se verificó la fragilidad de la industria local orientada a usos estructurales. Al cerrarse el mercado de Estados Unidos como comprador, no tuvieron colocación en el mercado interno como para mantener el ritmo de producción. Las nuevas industrias no desarrollaron ninguna estrategia orientada a la expansión del consumo nacional y su capacidad instalada excede la demanda local actual, al no incorporarse la madera a la construcción de viviendas. Para el inversor nacional la venta de la madera es un

problema, mientras que el inversor extranjero tiene inserción en el mercado de origen u otros. La magnitud de esa inversión excede la capacidad financiera de la mayoría de los inversores forestales nacionales en forma individual, y no se consolidó un modelo asociativo que permita salvar la barrera tecnológica y de marketing a la entrada de grandes mercados, y que por lo tanto, justifique una inversión industrial más importante.

El rubro de preferencia para industrializar, fue el de la pasta de celulosa, insumo intermedio de la fabricación de papel. La pasta de celulosa es un *commodity* de fácil comercialización y con una demanda creciente en Asia, particularmente en China. Las plantas de celulosa son inversiones industriales de gran envergadura, son procesos de producción continua controlables por medio de la incorporación de automatismos, lo cual constituye un factor importante para salvar la brecha existente con el nivel de capacitación de los trabajadores locales. Se reservan aún la inversión en el país de origen de la industria del papel, que es generadora de mayor valor y que convenientemente debe estar cerca del consumidor.

La industria de tablero también es productora de insumos intermedios, utilizado para la construcción de vivienda. En este caso, los inversores extranjeros siguen igual filosofía que en la producción de celulosa, ya que la industria del mueble y la construcción es la que agrega mayor valor y éstas siguen radicadas en los países con mayor desarrollo económico y poblacional. Es el caso de las empresas Weyerhaeuser y de Urupanel, provenientes de países donde la construcción de viviendas en madera es de amplio desarrollo.

Algunas empresas nacionales con integración vertical aumentaron su capacidad instalada y el destino de sus productos fue el mercado internacional. Así, los que producían aserrado de pino exploraron el mercado de Estados Unidos y Europa. Los que trabajaban con eucalipto enfrentaron dificultades de colocación por falta de información del producto. Estas dificultades condujeron a cambiar los mercados, dirigiéndose hacia Asia. COFUSA

fue la empresa más activa en este comercio, abriendo oficinas comerciales en el exterior.

El contacto directo con la demanda permitió una nueva vía de exportación como son los rollizos certificados para aserrado. Los países de destino Vietnam, Malasia, India y China, a su vez, son proveedores de manufacturas de madera hacia Europa y Estados Unidos, con un sector industrial nuevo y bien desarrollado. Debe comentarse que las regulaciones internacionales para prevenir la deforestación dificultan la continuidad de sus operaciones basadas en bosques tropicales.

En aquellos mercados se comercializó la madera de E. grandis en el esquema de bosques certificados por FSC¹⁴, y hoy se consolidó como sustituto comercial de maderas tropicales, en particular del Meranti, o por marketing diferencial como lo hace Weyerhaeuser con la patente Lyptus¹⁵

En el futuro se observa en el mercado internacional que:

- El mercado comprador más dinámico es China y el principal abastecedor es Rusia, pero la madera no siempre proviene de cortes legales, con lo cual los precios de competencia son insostenibles.
- La nueva demanda de madera como fuente de bioenergía y fuente de energía renovable.
- El desarrollo de políticas de adhesión a las directivas sobre cambio climático, en particular fuentes renovables de energía y reducción de emisiones.

El costo de los fletes de madera por barco que pueden cambiar los precios de la madera a nivel global

- En el mercado de papel y cartón la demanda global proyectada entre 2002 y 2020 indica un promedio de crecimiento de entre 2 y 2,5% por año y por producto.
- En cuanto a los países, el crecimiento de la demanda se espera que se genere en India, Rusia, China y Este de Europa

¹⁴ FSC: Forest Stewardship Council

¹⁵ Ver más información en www.lyptus.com.br

a una tasa del 4 al 6% en promedio anual. Norteamérica y Japón se espera crezcan menos del 0,5%.

- Los mercados emergentes para papel y cartón son América Latina, Asia, China el este de Europa. Se espera que la demanda crezca de 359 millones en 2004 a 494 millones en 2020 aproximadamente 8,8 millones de toneladas por año. De todos los productos el que más crecerá es el cartón. (Diesen, 2007).

4. INVERSIÓN Y CAMBIO TÉCNICO

4.1. En la fase primaria

Luego del año 2000, la actividad forestal del país fue evolucionando de las características rurales típicas (o parámetros nacionales) hacia las características o parámetros forestales de la producción orientada por el mercado internacional. Se constata un cambio en la generación y aplicación del conocimiento en el sector primario.

Las empresas forestales trabajan con sus propios equipos de investigación o traen expertos para solucionar problemas técnicos puntuales. En general trabajan en colaboración con técnicos de INIA y de la Universidad de la República, pero las líneas de investigación son definidas por las empresas. Las empresas de mayor tamaño desarrollan estudios para la clonación de sus mejores ejemplares y hacen prueba de comportamiento de progenie, y los resultados obtenidos en genética se constituyen en propiedad de las mismas. Si se difunden estos adelantos, es entre sus empresas prestadoras de servicios, pero normalmente no están disponibles libremente.

Desde el punto de vista productivo, los principales cambios tecnológicos de la última década se centraron en aumentar la velocidad de crecimiento, mediante la profundización del laboreo, fertilización y selección de clones. La mejora genética se orientó a mayor velocidad de crecimiento y un mayor contenido de celulosa, en relación a la lignina, para aumentar el rendimiento industrial.

A nivel mundial los centros pioneros de desarrollo tecnológico en materia de tecnologías de plantación y mejora genética se sitúan en Nueva Zelanda, Sudáfrica, Australia, Brasil y Chile.

Inicialmente la forestación se consideró como una antagonista de la producción ganadera, ya que la desplazó en el uso del suelo y compitió por la mano de obra. (Panario, Gutierrez, 2007) El ganado es excluido de los predios con forestación por disposición legal, para evitar que las inversiones subsidiadas y con exoneración impositiva fueran destruidas por mal manejo de un sistema silvopastoril poco conocido en el país. Pero la tendencia a disminuir costos promovió la inclusión del pastoreo en los bosques, como medio de control de las pasturas. Esta adaptación es generada en Uruguay, pues en otros países forestales de referencia el ganado no es tan abundante en la zona forestal. La inclusión del pastoreo dentro de predios forestados redujo el desplazamiento de la ganadería. Esta asociación productiva, en un sistema silvopastoril permitió constatar los resultados favorables la protección del sol y el viento, aún cuando los forrajes no sean de buena calidad.

Los cambios en la propiedad de las plantaciones, la compra de tierra y la forestación desarrollada en la última década demandaron también, un aumento de la capacidad instalada para prestar servicios forestales. Las multinacionales a través de su propio cuerpo técnico trabajaron en la difusión de las nuevas técnicas a las empresas de servicios con las que operaban, además de prefinanciar equipos y absorber los costos del aprendizaje. A pesar de trabajar en sistemas de trabajo tercerizados, la elección de socios comerciales siempre priorizó el desarrollo de capacidades locales y el empleo de las comunidades vecinas, antes que la maximización del beneficio económico.

Este criterio de trabajo fue propuesto por profesionales nacionales. Todos estos aspectos han generado importantes cambios tecnológicos en el conjunto de la cadena.

En las relaciones laborales y comunitarias se constatan los siguientes cambios dentro del sector:

1. La consideración del trabajador forestal como tal, en forma diferenciada al trabajador rural general, que se expresa en escalas salariales distintas, y a las exigencias planteadas a las empresas contratistas sobre las condiciones de seguridad, transporte y habitación de sus trabajadores. En las empresas certificadas FSC se respeta la jornada de 8 horas y el pago de horas extras dentro de la actividad rural.

2. Se comienzan a establecer esquemas de certificación de la producción por auditores internacionales que aseguran la calidad medioambiental y social de la producción.
3. Se profesionalizan las empresas de servicios, las cuales constituyen una organización independiente y se establecen programas de capacitación sistemáticos de sus trabajadores.
4. Se comenzaron programas de Responsabilidad Social Empresarial, por los cuales las empresas forestales se vinculan con las escuelas y servicios comunitarios de su zona de influencia financiando programas de desarrollo y apoyo.

También debe mencionarse que la forestación tuvo impactos sobre las economías locales, como la disminución de la demanda de servicios vinculados a la pecuaria. Los asalariados de la ganadería, por ejemplo, se han reciclado a actividades forestales o emigran, al disminuir la oferta de trabajo en ganadería.

Un segundo efecto es el reasentamiento de la población trabajadora vinculada a la ganadería, la cual se localizó en los pueblos como empleado de empresas de servicios forestales aumentando su movilidad. La percepción directa para quien no se reconvierte a la forestación es la notoria despoblación de su zona de influencia. Para la familia rural asentada en los poblados mejora el acceso a servicios educativos, comerciales y de salud.

4.2. Inversión y cambio técnico en la fase industrial y comercial

A nivel del sector industrial ocurren dos tipos de transformaciones: a) las derivadas de la inversión industrial en plantas de procesamiento de madera que anteriormente no existían en el país, y b) las derivadas de las nuevas formas de organización societaria.

En referencia a la inversión industrial se constatan las plantas de tableros y la planta de celulosa. Las primeras permitieron aumentar el valor de la madera de mayor diámetro al darle oportunidad de procesamiento alternativo

a la pulpa. La demanda de madera sólida para la construcción es el factor más crítico que determina el futuro del mercado en Estados Unidos y por el momento no se avizoran señales de rápida recuperación. (Cardelicchio y Clark, 2008).

Con referencia a las nuevas formas de organización societaria se desarrollaron en el país *Joint ventures* entre grupos económicos latinoamericanos y europeos con el objetivo de optimizar el uso de la madera y potenciar la inversión industrial.

Por otra parte, la industria de la celulosa tuvo en la empresa Botnia su más notorio cambio, e implicó una inversión e incorporación de tecnología desusada en el país.

5. POLÍTICA SECTORIAL

En la década del 70 se evidencia que la presión de cosecha del bosque nativo con fines energéticos (leña para calefacción y uso comercial) excede la capacidad de regeneración del monte, y el patrimonio forestal del país desciende. El primer marco normativo aprobado en 1968 tiene por fin proteger este recurso (Panario, Gutierrez, 1998). A partir de él, se desarrolla en forma incipiente la inversión en plantaciones con destino industrial. Se consolidaron las empresas pioneras del sector, pero el número de empresas fue reducido por no haberse reglamentado la ley y no habilitarse las partidas presupuestales para su implementación.

Entre 1980 y 1990 evolucionan los emprendimientos forestales orientados netamente al comercio de madera industrial. El pino, la principal plantación del periodo, era reconocido como madera de uso estructural para vivienda y mueblería; el eucalipto en cambio, se identificaba sólo como madera para fibra y energía.

El desarrollo de la tecnología de plantación derivó de la agricultura en el litoral oeste, donde los principales agentes inversores fueron Caja Bancaria y Caja Notarial. Estas empresas efectuaron inversiones de sus fondos previsionales, plantando 10 mil hectáreas.

Las empresas alentadas por la reinversión del IMPROME¹⁶, seleccionaron tierras de bajo valor por unidad de

superficie, mayormente ganaderas, pero además se requiere capital en maquinaria y/o zonas cercanas con infraestructura de servicios agrícolas. Un típico ejemplo es la empresa FYMNSA¹⁷ en Rivera con 13 mil hectáreas. Esta empresa se apoyó en la infraestructura agrícola desarrollada por las plantaciones de tabaco, abundantes en esa región, pero en crisis por temas sanitarios.

La segunda Ley Forestal (Ley No.15.939), aprobada en diciembre de 1987, fue el principal motor del nuevo desarrollo, porque además de reglamentarse los incentivos, se hizo la reserva presupuestal para el Fondo Forestal.

Los incentivos fueron la habilitación de la prenda del bosque, la exoneración tributaria, el pago de subsidios, y el desarrollo de líneas de crédito con plazos más largos, adecuando las obligaciones de pago con la obtención de productos del bosque. Pero además, este Fondo Forestal reforzó la estructura administrativa del MGAP, financiando la función de contralor y promoción en la Dirección Forestal con funciones de contralor y promoción.

Existen diferentes visiones sobre las razones estratégicas que explicaron ésta política de fomento. Algunas opiniones las asocian con el interés de compañías transnacionales de la celulosa y el papel (Carrere y Lohmann, 1996). Entre otras cuestiones se recuerda que, la promoción de la fase primaria forestal fue compartida con Brasil, Chile y Argentina, utilizándose el mismo tipo de incentivos e igual período de aplicación. En los dos primeros el incentivo fue adoptado mayormente por empresas vinculadas al negocio de la madera, que aprovecharon para ampliar su base patrimonial.

Otras explicaciones se vinculan con el desarrollo agroindustrial nacional. La exposición de motivos de la Ley explicita los siguientes objetivos y metas:

“ ..Crear una masa forestal con especies exóticas de rápido crecimiento con fines productivos industriales, concentrada en las zonas de mayor aptitud forestal; creando así una base para la instalación de la industria forestal nacional.

¹⁶ *IMPROME: Impuesto a la producción mínima exigible*

¹⁷ *FYMNSA: Forestadora y maderera del norte SA.*

Conservar y proteger el bosque nativo a través de un manejo y aprovechamiento racional del mismo, asegurando su supervivencia, su rol ecológico, su rol protector de cauces y suelos y como hábitat de la flora y fauna nativa.

Maximizar el “uso múltiple del bosque”, a través de las producciones directas e indirectas, considerando también su uso como lugar de recreación y atendiendo así los roles ecológicos, productivos y sociales.

Promocionar y estimular el desarrollo paralelo y paulatino de las industrias forestales para regular importaciones y facilitar las exportaciones del sector forestal..” (Polla, 1998)

Las Zonas Francas fueron estímulo importante para la inversión forestal. Estas fueron establecidas en Uruguay en 1923 con el fin de desarrollar polos industriales en el interior del país, y posteriormente reformuladas por la Ley N° 15.921 del 17 de diciembre de 1987. En este régimen se desarrolla la inversión de UPM, y se realizará la de Montes del Plata, y en los mismos términos se discuten otras inversiones.

Los inversores iniciales fueron capitales comerciales y financieros nacionales, atraídos por los estímulos impositivos y financieros.

La promoción se sustenta en estudios realizados tanto por consultores nacionales como extranjeros sobre la producción de las plantaciones y calidad de los productos. La principal fuente de difusión de la información es el MGAP. Este desarrollo es sostenido y acentuado por la llegada de capitales extranjeros hasta la recesión del año 2000, que determina una abrupta disminución de la intención de forestar. Luego la incertidumbre sobre la continuidad de la política forestal se incrementa progresivamente, y existe el temor de aplicación de impuestos a la propiedad forestal.

La reducción de gastos corrientes y el mayor déficit fiscal existente en 2002 (Cap. 2) implicó un cambio en la política de promoción del sector forestal. Entre las principales modificaciones se desarrollan, en el marco del Programa

Ganadero, incentivos explícitos al sector ganadero, para aquellas empresas que incluyan cortinas de abrigo y sombra. La plantación forestal se justifica si es funcional a la ganadería, dejando el apoyo explícito al rubro vinculado al sector industrial.

Como resultado de estos primeros cinco años, el capital de inversión se orientó a los pagos de transferencia de la propiedad de las plantaciones ya efectuadas y no tanto a inversiones nuevas, lo que se traduce en una menor tasa de forestación, que recién vuelve a tomar un ritmo ascendente en el año 2006. No se observa un cambio de la dinámica de inversión forestal en el sector agropecuario, ni por efecto de la promoción oficial así como tampoco con Planes de Fomento Forestal del sector privado.

Las acciones tomadas por el sector oficial en el período son:

Cambios en la política de promoción. Se comienza a informar sobre la reducción explícita del apoyo al sector forestal, lo cual comienza con una reducción paulatina del porcentaje de subsidios y en 2007 se da la total extinción del mismo (Art 43, Ley 17.453 de 28 de febrero de 2002).

Dudas sobre la permanencia de la exoneración impositiva (en la ley se informa que no serán pasibles de nuevos impuestos que se generaran en los próximos 12 años a partir de 1990 pero no daban garantía sobre otras formas impositivas posteriores a dicho plazo).

A partir de 2005, el estado retiró de las exoneraciones impositivas a la madera sin poda y raleo, que afectó a productores que no podían reorientarse técnicamente a esas prácticas, aun cuando su madera no fuera para pulpa; estos incentivos se reorientaron hacia el productor ganadero (Decreto 38 del 2008 Madera de calidad y Bosques Protectores).

Estas señales de disminución del apoyo explícito al sector y las incertidumbres de comercialización de los bosques próximos a la cosecha, junto con la baja internacional de los precios de productos exportados, alientan la venta de las áreas forestadas y de la madera en pie.

6. PRECIO DE LA TIERRA Y RENTA

En Europa y Norteamérica -principales regiones de origen del capital de inversión en la forestación durante este período- la estimación del valor del suelo, con fines impositivos y para la valuación de activos forestales, se realiza por el método de valoración denominado valor de fondo o "*bare land value*". Dicho método implica la capitalización a perpetuidad de las rentas futuras, posibles de obtener en un sitio de vocación forestal (Strake y Bullard, 2006).

Este indicador permite evaluar las tierras en función de su potencial productivo y, sobre esta base las empresas efectúan las estimaciones para las transacciones comerciales referidas a tierras.

Estos métodos de capitalización perpetua son altamente dependientes del valor que asume el costo de oportunidad del capital para el tomador de decisiones.

Este costo de oportunidad del capital puede estimarse como un promedio ponderado entre la rentabilidad interna de los activos, la rentabilidad del capital financiado de acuerdo a la tasa externa de los capitales y a la percepción del riesgo intrínseco del sector productivo y del país en el que se asientan las inversiones (Diesen, 2007).

La diferencia sustancial entre los agentes propietarios de tierra y bosques puede asociarse al tipo de riesgos que prefiere asumir cada inversor, y por tanto evalúan la inversión en tierra con diferentes tasas de interés.

Este efecto puede ser de importancia para explicar la dinámica de compra de campos aún cuando la tendencia de precios de los mismos es creciente.

En este sentido las empresas forestales ingresaron al mercado de la compra de tierras en Uruguay, a través de inmobiliarias rurales. Siempre que se conoció el interés de una multinacional por adquirir tierras en un área, los precios se elevaban y las empresas extranjeras se retiraban de la compra.

A pesar de lo elevado de los precios, para el caso forestal el valor por hectárea no superó los US\$ 3.500 por la hectárea de tierra sin mejoras, aún cuando en el mercado agropecuario buenas tierras agrícolas se comercializaban en el mismo momento en US\$ 5.000.

Estos valores nacionales contrastan con los de los países vecinos donde tierras de igual aptitud tienen más valor por hectárea, por ejemplo, en Chile llegan a valores de US\$ 10.000, lo que torna inviable el negocio forestal, si se tiene en perspectiva la ampliación del área en propiedad.

Nuevamente, el precio de la tierra en Uruguay constituyó un factor dinamizador del rubro y de las inversiones.

El valor de la tierra ha sido, además, un factor muy importante. En Uruguay, el sistema legal vigente permite disociar la propiedad del bosque de la propiedad de la tierra y esto es un intenso atractivo para los planes de expansión de las multinacionales, pues se alinea con su estrategia económica de no inmovilizar fondos en capital fijo.

Por lo tanto, el precio y las formas de tenencia y uso forestal constituyeron factores dinamizadores. Se generó el desplazamiento de otras actividades y se constituyó en un rubro competitivo a la hora de las transacciones inmobiliarias. Obviamente, también, en la dinamización sectorial general.

7. CONCLUSIONES

El desarrollo de la actividad forestal en Uruguay fue promovido por el Estado en la actividad primaria mediante dos leyes forestales, y en la actividad Industrial mediante el Régimen de Zonas Francas. Esto desarrolló el rubro en la economía.

En Uruguay la mayor parte del incentivo fue aprovechado por pequeños inversores que no tenían un destino

industrial ni experiencia en el sector. En Argentina las dificultades de avance se vinculan con el cambio de políticas internas.

El régimen de Zona Franca fue un atractivo para la radicación de industrias de procesamiento de la madera que no aplica Brasil.¹⁸

La inversión extranjera ha sido determinante para el desarrollo del sector forestal. Los capitales extranjeros en Uruguay percibieron algunos factores que han sido claves al momento de decidir su inversión. Entre otros deben mencionarse:

- Buenas tasa de crecimiento de las plantaciones de eucalipto comparables a la de los mejores países de la región.
- Infraestructura de servicios y accesibilidad a todos los puntos del país. No existen barreras naturales de alto costo.
- Ausencia de conflictos étnicos o de condiciones de inestabilidad social que atenten contra un cultivo de largo período de maduración.
- Ambiente de negocios favorables a la llegada de capital extranjero, garantizando un tratamiento justo de las ganancias. Posibilidad de extraer las ganancias al 100% y no aplicando impuestos a las inversiones que realice la casa matriz en el extranjero.
- Buena plaza financiera y buen servicio logístico sumado a la cercanía de un puerto HUB¹⁹ eficiente y con infraestructura moderna que asegura condiciones competitivas para el envío de la mercancía.
- Buena disposición para la creación de empresas de servicios funcionales a las necesidades del sector y además existencia de empresarios con capacidad gerencial suficiente para llevar adelante los servicios.

¹⁸ Ver más información en régimen de zonas francas en www.uruguayxxi.gub.uy

¹⁹ Puerto HUB: es un puerto central o de redistribución de carga. Es decir, un puerto al que llegan las líneas navieras de largo recorrido, que descargan sus mercancías en dicho puerto, para que después se redistribuyan en líneas de recorrido más corto.

- Mercado internacional activo y de alta demanda a futuro, lo que genera expectativas de un retorno razonable de las inversiones, fundamentalmente a todas las empresas de servicios asociadas.
- El precio de la tierra y las formas legales de tenencia y uso forestal facilitaron el desarrollo del rubro.

Por estos motivos, Uruguay fue receptor de un importante movimiento de capital interesado en invertir en forestación. Movimiento que no se dirigió a Argentina o Chile y sólo en parte a Brasil.

En suma la mayoría de los factores que explican la expansión del sector forestal en Uruguay se asocian con presiones sobre la actual oferta de madera en el hemisferio norte. La política económica de Uruguay, en esta última década ha regulado la inversión extranjera de forma que incentiva la inversión sectorial. El país demostró además, tener una infraestructura de recursos naturales y humanos capaces de adaptarse a los requisitos de las empresas más exigentes. El desafío pendiente es el desarrollo del mercado interno para agregar más valor al producto y darle estabilidad sectorial.

Esta nueva organización de la producción tiene algunos posibles problemas a futuro para el desarrollo del sector forestal en el mercado interno:

La extranjerización de la propiedad de los bosques y la orientación de los mismos exclusivamente para abastecer las demandas externas podría limitar el desarrollo de industrias locales con el consecuente déficit de materia prima para el mercado interno.

No hay mercado para pequeños volúmenes de madera ni empresas interesadas en vender servicios a inversores de pequeña escala.

Los precios por la tierra y el acceso a los servicios forestales de calidad puede ser una barrera a la entrada para proyectos de capital nacional. Dentro de ellos se pueden mencionar como ejemplos los de generación eléctrica a partir de madera, ya que a pesar de tener una gran superficie forestada la disponibilidad interna puede llegar a ser nula. Si los precios de los biocom-

bustibles aumentan vertiginosamente, Uruguay corre el riesgo de tener poca capacidad de respuesta y su matriz energética con utilización de madera quedará dependiente de empresas privadas.

La generación de tecnología local vinculada al sector se está rezagando, no hay renovación del parque de maquinaria ni desarrollo del cluster forestal, ya que el conocimiento se está concentrando en pocas empresas privadas.

En suma el principal peligro es no tener definida una estrategia forestal de largo plazo para el mercado interno.

8. BIBLIOGRAFIA

- CALDES ACOSTA, L. 2006 Matriz energética y evolución económica (1965-2005)
- CARDELLICHIO, P.A. CLARK, S. 2008 Long-term outlook for timber prices in the US South, Pacific Northwest and New Zealand. Binkley International Forestry Investment Advisor. pdf.
- CARRERE, R. Y LOHMANN, L. 1996 El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papelera internacional. Red mexicana frente al libre comercio y el Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, cap. 9.
- CERDA, IGNACIO 2005 Estudio de caso de integración horizontal: Sociedad Forestadora De Arauco Limitada in www.infor.cl/enp/... *Estrategia Competitiva_ Alamo_Informe_Tecnico_0.pdf* consultado noviembre 2008
- DIESEN, MAGNUS, 2007. Economics of the pulp and paper Industry .Finnish Paper Engineerr's Association /Paperi ja Puu Oy. Helsinki .Finland .222pp.
- FOSATTI, A. VAN HOFF E. 2006. Estrategias y mecanismos financieros para la conservación y el uso sostenible de los bosques. in www.fao.org/forestry/11623-3-0.pdf consultado noviembre 2008
- HALTIA, OLLI Y KARI KEIPI 1997 .El financiamiento de las inversiones forestales en América Latina: el uso de incentivos. pdf BID Washington DC. in www.iadb.org/publications/search.4 diciembre 2008
- MARTINO D, METHOL, M. 2008. Informe GEO Uruguay. Capítulo 2. Cambios en El uso de la tierra. Capítulo 2.5.

- Forestación industrial p 87-98 in <http://www.ambiental.net/noticias/reportes/GeoUruguay2008.pdf> febrero 2009
- NASCIMENTO, J. R. Y MOTTA JL. 2004. Banco Interamericano de Desarrollo. Instrumentos institucionales para el desarrollo de los dueños de pequeñas tierras de vocación forestal. Pdf. In www.iadb.org/document.cfm?id=437744 julio 2009
- NAVARRO.G.A. 2007 Distorsiones de la teoría económica clásica en relación al cálculo del valor del activo forestal y la escogencia de rotaciones optimas. Tierra tropical (2007)3(2):261-272. In www.usi.earth.ac.cr/tierratropical/ octubre 2007
- PANARIO, D; GUTIÉRREZ, O. 2007 La política forestal industrial del estado uruguayo. In Seminario: Política y pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Buenos Aires. In <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ponencias/Daniel%20Panario%20y%20Ofelia%20Guti%C3%A9rrez.pdf> octubre 2010
- PEREZ ARRARTE, C. (2000) Impacto de las plantaciones forestales en Uruguay in [http // www.grain.org/documentos de analisis/2000/ Impacto de las plantaciones forestales en Uruguay .pdf](http://www.grain.org/documentos/de_analisis/2000/Impacto_de_las_plantaciones_forestales_en_Uruguay.pdf) julio 2007
- POLLA, C. 1998 .El proceso de desarrollo forestal y agroforestal en la República Oriental del Uruguay. Primer congreso latinoamericano IUFRO "El manejo sustentable de los recursos forestales - Desafío del siglo XXI". Valdivia, Chile. Noviembre, 1998
- STRAKE, T. J. AND BULLARD S.H., 2006. An appraisal tool for valuing forest lands .Journal of the American Society of Farm Managers and Rural Appraisers 81-89. In www.asfmra.org/ems/pdf/journal/243_Straka.pdf noviembre 2008
- URUGUAY – 1994 Proyecto regional de alternativas para la inversión forestal. Departamento de desarrollo regional y medio ambiente secretaria ejecutiva para asuntos económicos y sociales. Secretaria General de la Organizacion de los Estados Americanos Washington, d.c., in
- Uruguay siglo XXI (2010). Informe de Zonas Francas. pdf Julio 2010 [www.uruguayxxi.gub.uy/..](http://www.uruguayxxi.gub.uy/) www.uruguayxxi.gub.uy/.../otros_regimenes_de_promocion - marzo2010
- URUGUAY, MGAP-DGF (2005) Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Boletín Estadístico 2005. In :<http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm> noviembre 2008
- _____, MGAP-DGF (2005) Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Alzheimer forestal Daniel San Román 2005. in:<http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm> noviembre 2008.
- Páginas institucionales**
- UPM: [http // www.botnia.com/en/default.asp](http://www.botnia.com/en/default.asp)
- STORA ENSO: [http// www. storaenso.com/SALES/CENTRAL-AND-LATIN-AMERICA/URUGUAY/...](http://www.storaenso.com/SALES/CENTRAL-AND-LATIN-AMERICA/URUGUAY/)
- Eyerhaeuser: [http// www. weyerhaeuser.com/Businesses/International/Uruguay Annual Report 2007. www.weyerhaeuser.com/annualreport/wyar07/ig4_item08.html](http://www.weyerhaeuser.com/Businesses/International/Uruguay/AnnualReport2007)
- Artículos de prensa**
- Joint venture: Stora Enso –Arauco _Ence www.reuters.com/article/companyNews/idUSLI62033420090518en.merco.press.com/2009/11/02/.
- Adquisición de Botnia por UPM: www.netformule.com/botnia/news.htm

8

COMPLEJO CITRÍCOLA

Ing. Agr. Yanil Bruno¹

1. ANTECEDENTES

Los cítricos se introducen en el país a comienzos del siglo XIX y durante muchos años se producen pequeñas mejoras incrementales, pero sin dar un salto cualitativo ni cuantitativo relevante. Es recién en la década de 1960, con la llegada de inversores extranjeros, que contando con antecedentes en la producción frutícola, se comienza a delinear un proyecto de citricultura de exportación.

La producción en contraestación con el Hemisferio Norte fue la ventaja comparativa que estimuló a esos inversores a desarrollar proyectos de exportación de un producto perecedero como la fruta cítrica. En el Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay (CIDE, 1967²) se destaca “que el país puede producir frutas de calidad y gusto de gran aceptación en los mercados europeos, a los que se puede exportar en los meses en que la competencia es reducida y los precios son altos”.

Estas inversiones traen una orientación que contrasta con la cultura agropecuaria dominante en el país de esa época. Estrategias de largo plazo, previsiones de riego, selección de materiales adecuados para los mercados mundiales, desarrollo de logística de exportación y enfoques modernos del comercio exterior son novedades para un país

fuertemente ganadero en donde el sistema extensivo de explotación era el dominante.

Este esfuerzo privado en la década del 60 se ve coronado con el acople de la políticas públicas de estímulo al sector, expresadas entre otras en la ley 13.930. Se crea el Plan Citrícola y se propone una innovación institucional realmente significativa para la época: la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola (CHNPC)³. Es decir, hace más de cuarenta años que existe en el Uruguay una institución de construcción de políticas de promoción del rubro con integración mixta público-privado. El hecho que este modelo de trabajo sea común hoy en día, no puede ocultar el notable adelanto que significó esa herramienta en su época, lo que también sirve para ilustrar la expectativa que el rubro encarnaba como posible dinamizador de la fruticultura nacional.

Algunos proyectos del sector contaron con el respaldo de organismos financieros internacionales, como el BID. La visualización de la citricultura como una alternativa válida para el desarrollo agropecuario y su modernización, no era sólo una convicción de los agentes económicos y políticos locales, sino también de técnicos y autoridades internacionales.

La década del 70 es de crecimiento y la década del 80 de consolidación, cuando se establecieron mayores áreas del

¹ Ing. Agr. Técnica Sectorial de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP.

² Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, creada por Decreto del Poder Ejecutivo del 27 de enero de 1960.

³ Para dar una idea de importancia, debe recordarse que de la misma época es la ley de creación del Plan Agropecuario y otras instituciones.

cultivo, incorporación parcial de riego, apertura de mercados, consolidación de flujos comerciales, etc. Varias de estas actividades estuvieron apoyadas por la cooperación internacional, en la medida que el país incursionaba en aspectos tecnológicos relativamente nuevos⁴.

El valor de las exportaciones alcanzó los 3 millones de dólares a principio de los 70, y a fines de los 80 se situó en torno a los US\$ 30 millones. En el período 1977-1990 la producción creció con una tasa acumulativa anual (en adelante, aa) de un 4,6% y la exportación a un 10,4% a.a., aunque con variaciones entre años. El crecimiento de la producción en ese período fue permanente y sólo se interrumpió temporalmente por adversidades climáticas, lo que es un indicador del sostenido proceso de inversión y cambio técnico en el sector.

Desde 1980 la tecnología aplicada en la fase agraria consistió en la adaptación de paquetes tecnológicos aplicados en otros países, en la investigación realizada en los centros de investigación y en las empresas citrícolas. En este período se redujo la brecha tecnológica con los otros países productores y en forma constante se fueron incorporando nuevas variedades de las distintas especies, ya probadas comercialmente por otros países en el mercado europeo.

El primer golpe negativo importante para el rubro fue el fin del régimen cambiario conocido como “tablita” (prefijación del tipo de cambio) en 1982, lo cual provocó una brusca devaluación de la moneda uruguaya. Para un sector que apostó a largo plazo, con inversiones y asumiendo un importante endeudamiento, un cambio abrupto del entorno macroeconómico lo afectó negativamente.

El segundo golpe negativo, que afecta el crecimiento del sector, es la aparición del cancro en el año 1986. Esta enfermedad provocó una seria alteración en la inserción internacional inmediata, llevando varios años mitigar los impactos de este problema sanitario. Asimismo, en esta época también que se comienza a desgastar la relación

privado-público, por los diferencias de enfoques en la estrategia sanitaria.

A partir de 1990 buena parte de los productores apostaron a una reconversión desde la naranja hacia la mandarina, producto con buen potencial en el exterior y mayor rentabilidad.

Las estimaciones de producción del año 1989 -en base a las plantaciones existentes en aquel momento- indicaban que para el año 1995 la producción superaría las 300 mil toneladas. Esta meta sólo fue alcanzada en el año 1997. Las heladas de 1990 y la sustitución del 50% de las plantaciones de naranja Valencia (la variedad más plantada) mediante “cambio de copa” por variedades más atractivas desde el punto de vista comercial fueron las causantes de que esa meta productiva no se alcanzara.

En 1997 se estimó que para el año 2003 la producción alcanzaría las 458 mil toneladas. Estas proyecciones se basaban en supuestos que no se cumplieron, tales como: la incorporación de nuevas plantaciones, la apertura de nuevos mercados, en particular el de Estados Unidos y la mejora en la competitividad. Mientras que en 1990 existían 6,3 millones de plantas, de las cuales el 79% estaban en producción (plantas de más de 5 años), en el año 2000 el total de plantas era de 6,5 millones con un 90% en producción, lo que indica que el área plantada se mantuvo constante.

A partir de 1998 se produjo un quiebre en la tendencia de aumento de la producción, como consecuencia del impacto de condiciones climáticas adversas (heladas y sequía), obteniéndose una menor producción y de menor calidad⁵.

La evolución de la organización de la producción se caracterizó por incrementar los niveles de integración vertical, bajo el control de una misma entidad económica en todas las etapas. A nivel de la fase agrícola aumentan las grandes empresas integradas y se produce concentración en la producción y consecuentemente en las exportaciones.

⁴ Se destacan los aportes realizados por el técnico israelí Menashe Ben David en el marco del Proyecto BID.

⁵ Estas condiciones climáticas favorecieron la proliferación del “minador de los cítricos”, plaga que debilitó al cultivo permitiendo la diseminación del cancro cítrico.

Las empresas integradas actúan como exportadores de fruta fresca, vendedores de fruta en el mercado interno, vendedores o procesadores de fruta con calidad para la industria y compradores o acopiadores de fruta de calidad.

El beneficio económico se deriva de la agregación de los resultados en las distintas etapas de la cadena. En este contexto, quedaron por el camino un grupo de pequeños y medianos productores que no tuvieron la capacidad y/o la oportunidad de integrarse a este proceso. Otros han subsistido, con grados de integración heterogéneos, y permanecen en la actividad. No existen indicadores precisos de las características de los productores que abandonaron el sector, aunque se constata que en la década del 90 e inicios de 2000 en la zona sur, de fuerte orientación limonera, desaparecen cerca de 3 mil hectáreas de plantaciones de limón.

Una de las estrategias competitivas que sostuvo el desarrollo del sector fue la ampliación de la temporada de exportación. En la década del 80 se exportaba durante 6 meses (de junio a noviembre); posteriormente se pasó a exportar 9 meses (desde marzo hasta noviembre) mediante la incorporación de variedades de maduración muy temprana, temprana y tardía y la adecuación permanente a las exigencias de la demanda. Esta estrategia permitió que se mantenga un segmento del mercado internacional y además se amplie a otros mercados; debe señalarse que esta estrategia no es exclusiva de Uruguay, por lo que también ha aumentado la competencia entre países productores del hemisferio sur.

2. COMPORTAMIENTO DEL RUBRO 2000-2010

2.1. Evolución de la producción

Las empresas que aún no habían resuelto los problemas provocados por la crisis de 1982 y continuaban con un fuerte endeudamiento, mejoraron su rentabilidad en el

2002, con la variación abrupta del tipo de cambio, pero no pudieron resolver el endeudamiento.

En la última década también se producen eventos de déficit hídricos significativos que afectaron la producción. La incidencia del clima (lluvias, sequías, heladas, granizo) en el resultado productivo es muy fuerte. La merma del volumen cosechado en 2000 fue el resultado de la ocurrencia de heladas tardías de octubre y noviembre de 1999, y la presencia de un período de sequía a comienzos de 2000. En 2001 se produjo una fuerte recuperación por las condiciones climáticas favorables, alcanzando la cifra récord de 342 mil toneladas.

Naturalmente, los eventos “desfavorables” (crisis cambiaria y sequía) tendrán un impacto asimétrico en las diferentes empresas en función de la mayor o menor exposición a estos problemas. Esto es fundamental para entender la evolución del rubro, la distinta posición en la que se encuentran las empresas y, por lo tanto, sus perspectivas futuras.

La superficie plantada ha variado poco (17 mil ha efectivas., en el 2010, lo que es un indicador clave del “estancamiento” de la inversión en el rubro⁶. La producción y la productividad son bajas (16 ton/ha) en la comparación a la producción media de Sudafrica⁷ (25 ton/há). La evolución del rubro en el período reciente se ha caracterizado por ser muy inestable, consecuencia de las condiciones climáticas y a partir del 2000 las fluctuaciones de la producción y las exportaciones se transformaron en un freno al crecimiento (Gráfica No 1).

2.2. Estructura productiva y escala

En la estructura productiva predominan las naranjas y las mandarinas, las que ocupan el 86% de la superficie. El 82% de las plantas están en producción, con edades entre 6 y 25 años, lo cual constituye un indicador de una citricultura que se puede denominar como “envejecida”. Información reciente muestra que hay un pico de planta-

⁶ Son datos totales, lo que no significa que haya cambios a lo interno en variedades y que algunas empresas no estén creciendo.

⁷ Principal productor y competidor del HS

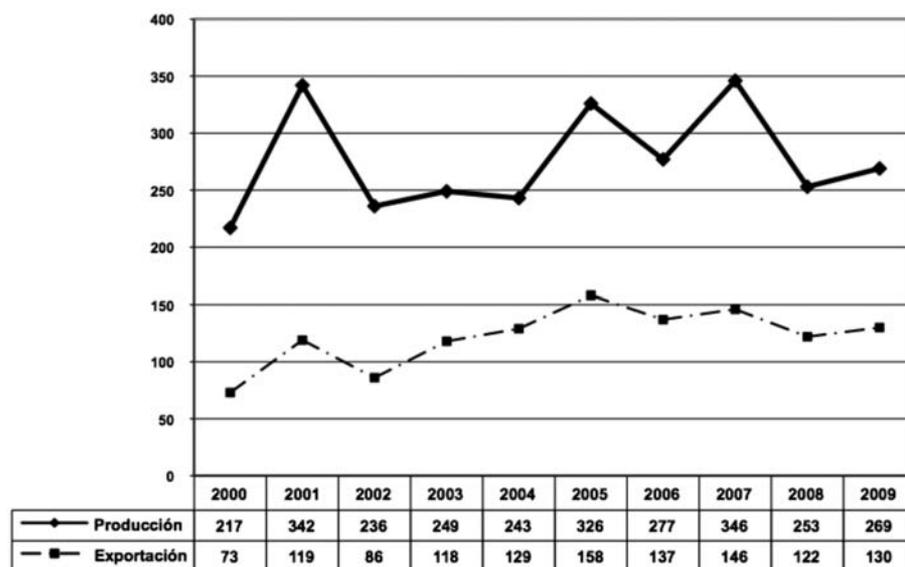


Grafico 1. Cítricos: producción y exportación en el período 2000 a 2009 (miles de tt)
Fuente: Encuestas Cítricas de MGAP - DIEA y URUNET

ciones en el entorno de los 26 años de edad lo que se corresponde con el período previo a la aparición del cancro,

mientras que en los últimos 5 años se han incorporado un número importante de plantas (Cuadro No.1).

Cuadro 1. Productores, superficie, plantas y producción por especie. Zafra de cítricos 2009

Especie total	Superficie		Plantas		Producción
	Efectiva producción (ha)	En (miles) (ha)	Totales producción	En (miles) (ton) ^{1/}	
Total	16.179	13.364	7.203	5.873	268.620
Naranja	7.839	6.284	3.291	2.607	130.100
Mandarina	6.209	5.165	3.024	2.475	92.777
Limón	1.869	1.675	775	687	41.993
Pomelo	262	241	112	104	3.751

^{1/} Es la finalmente obtenida para la venta

Fuente: MGAP-DIEA. Encuesta Cítrica "Primavera 2009".

El 85% de la superficie se concentra en el norte (Salto y Paysandú), donde predominan las naranjas y mandarinas, las explotaciones citrícolas son de mayor tamaño y la maduración de la fruta es más temprana. En el sur (San José y otros) la principal especie es el limón con 1.336 hectáreas efectivas constituyendo el 73% de las plantaciones de limón del país.

Entre los años 1996 y 2008 se reduce la participación en valor de las naranjas que pasan de 48% a 40%, en favor de las mandarinas que pasan del 31% al 36%.

La Encuesta Citrícola MGAP-DIEA de primavera 2009 da cuenta de la presencia en el país de 25 variedades de mandarinas y más de 10 de naranjas, cuya cosecha escalonada por variedad permite ampliar (febrero a noviembre) el período de contraestación.

El número de empresas citrícolas se redujo en el período 2000–2009, donde las empresas con más de 100 mil plantas integradas verticalmente acumulan el 63% de las plantas totales y en producción, y en cuanto a la producción estas aportaron el 70% en 2009.

Hay 19 plantas de empaque, 9 procesan fruta para exportación (MGAP-DIEA, 2010). La mayor parte están ubicadas en Salto y Paysandú, igual que las industrias procesadoras de fruta para derivados (MGAP-DIEA, 2010).

Presentaremos a continuación los principales factores que explican la trayectoria del sector, ordenados por las hipótesis del trabajo (Capítulo 1).

3. INSERCIÓN DEL RUBRO EN EL MERCADO INTERNACIONAL

3.1. Composición de la producción y exportación mundial

Predominan las naranjas, 55% del total, con una pérdida de 9 puntos desde 1990 a favor de las mandarinas, tangerinas y clementinas, que representan cerca del 24%. Los limones y limas se ubican en el entorno del 11%, siendo el remanente distribuido entre toronjas, pomelos y otros cítricos.

En 2006 se exportaron en el mundo algo más de 12 millones de toneladas de fruta fresca y 5.291 mil toneladas de jugos. El crecimiento con respecto a 1990 fue de 4% a.a., siendo un 77% superior a la cantidad transada en aquel año. También en volúmenes, los jugos de naranja se destacan por un dinamismo importante (11% a.a.). Las naranjas han mostrado un relativo estancamiento desde 1990 con un crecimiento del 1% aa.

En el año 2008 el valor total de las exportaciones fue 27.600 millones de dólares, los frutos frescos representan el 70% y los aceites esenciales un 5%. El crecimiento acumulativo anual de las exportaciones en el sector fue del 21% en el período 2002-2008.

El orden de los mayores exportadores no han variado significativamente en esta década, pero a pesar de ello, en volúmenes físicos, se destaca el relativo estancamiento de España, contrastando con el marcado dinamismo de China, Egipto, Sudáfrica, Argentina y Chile.

Décadas atrás se producían mundialmente 30 millones de toneladas de cítricos, con una demanda insatisfecha; actualmente se han alcanzado casi 120 millones de toneladas, de las cuales 35 millones son comercializadas en los mercados internacionales. Como consecuencia del aumento en la oferta, los consumidores han aumentado sus exigencias de calidad.

Los cambios operados en el mercado internacional -concentración de la demanda y auge del supermercado, mayores exigencias en calidad e inocuidad (límites mínimos de residuos), certificaciones obligatorias como es el caso más reciente de la "huella de carbono"- imponen a las empresas citrícolas condiciones cada vez más exigentes para seguir exportando.

3.2. Cambios en la distribución de la fruta en Europa

Cuando se iniciaron las exportaciones de Uruguay, el modelo comercial se basaba en un exportador en origen (productor o no) que se vinculaba directamente con un importador en alguno de los mercados mayorista de

destino (Rotterdam, París, etc). Hasta principio de los 70, la producción mundial de cítricos no podía abastecer a la demanda con lo que la formación del precio en destino era al alza y la calidad desde origen baja.

A partir de esa época el modelo de abastecimiento minorista en Europa empieza a cambiar reclamando un hueco para “sí” ofreciendo el mismo producto que en el mercado internacional, pero con mayor calidad.

En este momento la producción todavía no cubre la demanda y se disputa el producto de alta calidad en los mercados.

Con el desarrollo, por una parte de la gran distribución y el aumento de la producción mundial llegamos a que a principios de los 90, la calidad ya no se discute. El producto “malo” no llega a los mercados y aumenta el porcentaje de descarte, lo que naturalmente afecta la rentabilidad del cultivo.

Entre 1990 y 2000 la gran distribución empieza un proceso de concentración que se mantiene hasta la fecha, así la cuota de mercado que concentran los cinco primeros

distribuidores pasó en esa década de 13,8% al 26,1%. Actualmente, las 10 principales empresas de la distribución europea controlan cerca del 70% del negocio y entre las 50 más grandes el 98% de lo que se vende por fuera del mercado de abastos.

Estos procesos de concentración y globalización están asociados a la reducción del número de proveedores que tiene cada cadena de supermercados, llegando al caso extremo del Reino Unido, donde cada cadena llega a tener sólo dos proveedores. Estos proveedores negocian con las cadenas de supermercados a costa de los productores, e incluso el importador muchas veces es una empresa de la cadena de supermercados, por lo cual el precio se forma a la baja desde una posición de fortaleza de la cadena y de suma debilidad del productor, dada principalmente por la saturación de oferta en el mercado y por la falta de volumen y fuerza negociadora del exportador.

3.3. Inserción internacional de Uruguay

Uruguay ocupa el tercer lugar como exportador de fruta cítrica fresca del hemisferio sur. La incorporación en esta

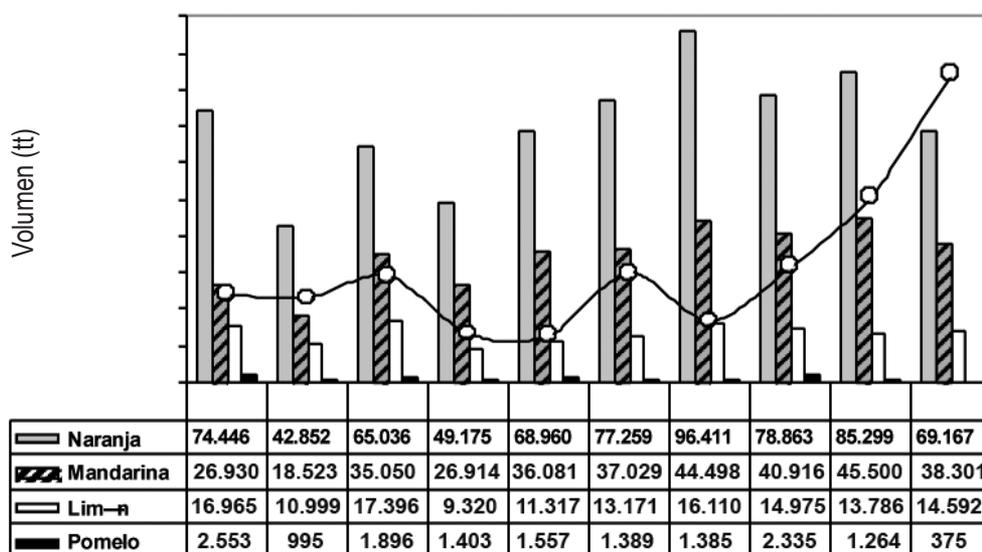


Gráfico 2. Exportaciones por especie y precio de exportación
Fuente: Elaboración en base a URUNET

década de Chile y Perú, con nuevas plantaciones de variedades de mandarinas y naranjas de calidad, aumentó la competencia entre los productores del hemisferio sur.

La evolución de las exportaciones se observa en la Gráfica No.2.

Las exportaciones de Uruguay pasaron de 61 a 74 millones de dólares entre 2006 y 2008, mejorando en alguna medida la rentabilidad del negocio y actuando como un estímulo para los actores.

Otro elemento que incide en las exportaciones son las variaciones operadas en el comercio internacional, que determinan que la comercialización pueda ser más o menos fluida.

La fruta que no alcanza el estándar es descartada en la quinta o el empaque, y se destina a industria o mercado interno.

El incremento del tipo de cambio nominal ocurrido en 2002, si bien tuvo implicancias en el endeudamiento de algunas empresas, también tuvo un efecto positivo en los ingresos por exportaciones, ya que se produjo un salto competitivo dado por los precios en dólares.

De 2004 en adelante, la producción se ha mantenido entre 250 y 300 mil toneladas y las exportaciones entre 120 y 150 mil toneladas.

La producción cítrica uruguaya ha enfrentado un gradual desmejoramiento de precios en relación a sus competidores, por tener aranceles más altos; particularmente en el caso de la mandarina Uruguay paga un arancel del 12% en la UE,

frente a una reducción arancelaria que obtuvo Sudáfrica, quienes llegaron al 0% en 2010.

El estancamiento de la producción y el “techo” del coeficiente de exportación -del orden de un 50%- imponen un freno al crecimiento del sector cítrico.

A partir de 2005 se produce una recuperación sostenida de los precios de exportación, que acompaña la tendencia de los demás rubros agropecuarios y permite compensar parcialmente el estancamiento de los volúmenes exportados.

La diversificación de los países de destino ha sido la principal estrategia de inserción en el mercado internacional y ha permitido a las empresas sostener su posición competitiva. A modo de ejemplo: en Inglaterra, se van eligiendo las frutas por unidad por parte del consumidor final, y las que van quedando en el cajón -generalmente por condiciones cosméticas- son descartadas. En este caso se paga relativamente mejor por el producto, pero con descarte.

En el caso de Alemania, la venta se realiza en mallas de a kilo, paga menos por unidad, se realizan ventas mayores y sin descartes.

En 1996 se exportó a 26 países, mientras que en 2008 se hizo a 51 países. La mayor parte del comercio se concentra en la Unión Europea, y dentro de ésta en Holanda, Reino Unido y España. Históricamente Holanda y el Reino Unido han ocupado el primer y segundo lugar respectivamente como compradores de la oferta cítrica nacional, quienes tienen características distintas de demanda y formas de comercialización (Cuadro 2).

Cuadro 2. Exportaciones por año según país de destino

País	1996		2006		2008		Ene-Nov 09 (*)	
	Miles de US\$	ton	Miles de US\$	ton	Miles de US\$	ton	Miles de US\$	ton
Holanda	21.579	44.492	21.218	43.447	21.943	35.834	23.864	40.850
Reino Unido	11.888	24.252	16.009	32.525	14.341	22.476	16.080	29.834
España	1.584	3.281	9.659	20.541	12.538	18.547	9.146	17.027
Italia	0	0	3.553	7.623	4.884	7.482	4.411	7.361
Rusia	11.054	26.918	5.571	14.601	3.240	4.095	3.838	7.524
Canadá	1.396	2.419	1.486	2.811	2.078	2.296	2.632	4.101
Portugal	902	2.057	1.064	2.432	4.533	6.669	2.449	4.771
Z. Franca Nueva Palmira	0	0	0	0	7.462	16.190	2.168	4.028
Brasil	2.094	2.920	645	1.876	986	1.357	1.654	2.037
Israel	290	173	2.069	1.488	2.928	2.013	1.224	1.203
Arabia Saudita	1.744	3.102	452	1.082	2.396	3.336	928	1.712
Bélgica	0	0	865	1.990	1.235	1.961	803	1.557
Filipinas	0	0	564	786	567	674	778	978
Indonesia	0	0	307	400	481	491	623	677
Otros	4.819	8.744	4.712	10.152	4.974	5.786	4.935	7.320
TOTAL	57.350	118.358	68.174	141.754	84.586	129.207	75.533	130.980

(*) al 21 de noviembre

Fuente: elaborado en base a Banco Central, Uruguay XXI y URUNET

Cuadro 3. Valor y volumen total por exportador (año 2009)

Exportador	Valor		Volumen		US\$/ton
	miles US\$	%	Ton	%	
Citrícola Salteña S.A.	28.599	40	46.242	35	618
Azucitrus S.A.	10.350	15	22.433	17	461
Terminal Frutera S.A.	9.222	13	17.781	14	519
Sandupay S.A.	5.895	8	12.338	9	478
El Repecho S.A.	4.262	6	8.801	7	484
Forbel S.A.	3.395	5	6.149	5	552
Agrisur Coop.	2.931	4	4.895	4	599
Costa de Oro S.A.	2.191	3	4.214	3	520
Netinor S.A.	2.220	3	4.156	3	534
Otros	2.114	3	3.342	3	633
TOTAL	71.179	100	130.350	100	546

Fuente: elaborado en base a URUNET

La exportación está concentrada en un conjunto de empresas integradas verticalmente que participan en todo el proceso (Cuadro 3).

Las empresas verticalizadas que controlan todas las etapas del negocio coexisten con pequeñas y medianas empresas, con grados diferentes de integración a la exportación. Se destaca que existen citricultores de muy pequeña escala que han logrado integrarse a corrientes comerciales de exportación cumpliendo con los requisitos, incluso, los más nuevos tales como la norma GLOBALGAP⁸.

Una porción dentro de este universo de pequeños y medianos productores se inscribe anualmente en la Dirección General de Servicios Agrícolas cumpliendo con el requisito que se exige para exportar, es un indicador de su intención. Por fuera, queda otro grupo de productores cuyo objetivo es la producción para el mercado interno e industria, que tienen bajo nivel de inversión en tecnología e infraestructura, montes viejos y carecen de asistencia técnica. En general el grado de asociatividad y la predisposición a integrarse por parte de los productores citrícolas (inscritos y no inscritos) es muy baja (MGAP-DIEA, 2008).

4. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES

Con relación a las políticas sectoriales se destaca que de 2005 en adelante el sector estuvo permanentemente en la agenda del Gobierno, especialmente en la prospección y acceso a nuevos mercados. En este tema se deben mencionar los esfuerzos realizados con EEUU por la apertura de ese mercado y la preocupación, aún sin concreción, de una reducción de aranceles en la UE.

La inclusión en el Gabinete Productivo como una cadena de valor de interés y el apoyo al Cluster Citrícola por parte de PACPYMES, constituyen otros elementos que demues-

tran el interés por incluir al rubro en las políticas públicas. En 2010, por encargo del MGAP y con el apoyo de FAO, se elaboró un Plan Estratégico y diseño institucional para el sector citrícola de Uruguay, cuya implementación está pendiente.

5. CAMBIO TECNOLÓGICO

El cambio tecnológico en la citricultura se observa en diferentes etapas de la cadena: producción, poscosecha, frío y logística⁹.

Todas las empresas exportadoras tienen sistemas de trazabilidad de la fruta desde la quinta hasta la caja de exportación. Esto ha permitido a la fruta uruguaya permanecer en el mercado europeo, sin olvidar las fortalezas que presenta Uruguay, como es su reputación internacional, en una visión conjunta de país, y los servicios de sanidad vegetal que son considerados confiables.

En las tecnologías que más impactan en la productividad y que se analizarán a continuación, se incluyen el riego y la calidad y sanidad de las plantas.

En el riego se debe hacer mención a que el desarrollo de un modelo exportador con una parte importante de la superficie sin riego compromete la rentabilidad del cultivo.

En el año 2000 la superficie bajo riego era de 6.521 ha (30% de la superficie efectiva total) y en el año 2009 la superficie fue estimada en cerca 8.000 hectáreas, lo que equivale al 47%. La decisión empresarial de reconversión con mandarinas, por ser más competitivas en el mercado internacional, determinó que se invirtiera en riego, tiene una superficie bajo riego de 56%. Actualmente, la aplicación de esta tecnología en las nuevas plantaciones no se cuestiona y se aplica desde el inicio (Cuadro 4).

⁸ 12 de estas accedieron a la certificación GLOBALGAP con apoyo de PACPYMES en el año 2010

⁹ Desde los inicios ha existido un rezago en la aplicación de tecnología por parte de los pequeños productores que no están vinculados a la exportación. Por su baja incidencia en la producción cuando se analiza la dinámica del rubro se considera especialmente, el área dedicada a la exportación. Es preocupación de la administración apoyar su integración.

Cuadro 4. Superficie efectiva total y superficie regada, según especie

Especie	Superficie efectiva total (ha)	Superficie regada			
		2009		2008 (ha)	Variación 2009-08 ha
		(ha)	%		
Total	16.180	7.986	49	7.565	421
Naranja	7.839	3.395	43	3.189	206
Mandarina	6.210	3.484	56	3.295	189
Limón	1.869	1.019	55	992	27
Pomelo	262	87	33	89	-2

Fuente: MGAP-DIEA Encuesta Citrícola "Primavera 2009".

El impacto del riego en la producción se refleja en el aumento de la productividad y en el porcentaje de fruta exportable por calibres (Cuadro 5).

Cuadro 5. Productividad con y sin riego, según especie

Especie	Productividad				Variación (t/ha)
	Con riego		Sin riego		
	kg/planta	t/ha ^{1/}	kg/planta	t/ha ^{1/}	
Total	51	23	32	13	10
Naranja	56	24	35	14	10
Mandarina	40	20	26	11	9
Limón	72	30	39	15	15
Pomelo	57	23	24	11	12

^{1/} Toneladas por hectárea en producción.

Fuente: MGAP-DIEA Encuesta Citrícola "Primavera 2009".

La calidad y sanidad de las plantas son atributos imprescindibles para obtener productividad, precocidad, calidad de fruta y acceso a los mercados más exigentes. Este aspecto está muy desarrollado en los principales países productores de cítricos del mundo y es un deber que presenta Uruguay.

El descuido del patrimonio fitosanitario en el país, por mala coordinación institucional y falta de visión de los agentes privados sobre la importancia de este tema, llevó a la caída

del Programa de Saneamiento Vegetal en el año 1998, y hasta el presente es un tema pendiente de resolución.

6. DIFICULTADES Y DESAFÍOS

La citricultura ha tenido algunas dificultades en la última década, si es comparada con el conjunto de los agronegocios en el Uruguay o el país en su conjunto. Esto es más notorio aun en la segunda mitad de la década. Esto contrasta con lo sucedido en la década del 70 y la primera mitad de los 80 donde el sector era visto como dinámico, innovador y con gran proyección de futuro contando con un fuerte apoyo de las políticas públicas.

El sector presentó, en el pasado reciente, una serie de dificultades que ha llevado a "fracasos" o frustraciones en cuanto al desempeño de las empresas.

Dentro de dichas dificultades se pueden mencionar: los problemas sanitarios no bien resueltos, fuerte endeudamiento concentrado en empresas claves, envejecimiento de los materiales productivos y baja productividad, bajo progreso técnico en relación a la etapa inicial, pérdida de mano de obra calificada, alta dependencia de Europa, aranceles altos para mandarinas en la UE con relación a su comperidores y sintetizadno cierto desánimo por malos resultados económicos y pocas expectativas futuras.

Por resumir en un solo indicador, que dice mucho respecto a la inversión, la edad media de los montes productivos en Uruguay se puede estimar entre 25–27 años.

Este indicador contrasta notablemente con el que presenta uno de nuestros principales competidores (Sudáfrica), que ha innovado e invertido mucho en estos últimos 10 años. En Sudáfrica la edad media de las plantaciones es de 14 a 15 años.

En este contexto, no es de extrañar que a las empresas les cueste encontrar los recambios generacionales necesarios para continuar en la actividad. Este panorama no resulta atractivo para los integrantes de la "tercera generación". Al mismo tiempo, el sector aún mantiene ciertas fortalezas intactas, que sirven como plataforma para un relanzamiento o rediseño de la citricultura en el país. Reputación y cierta

flexibilidad sanitaria para resolver algunos protocolos, presencia en mercados sofisticados (Europa), empresas integradas verticalmente que transmiten directamente la demanda, integración parcial de pequeños productores a estas empresas (que se puede incrementar sin dificultad), vocación de trabajo colectivo entre instituciones y empresas que recoge una tradición que no se interrumpió.

En la medida que el contexto nacional e internacional cambia muy rápidamente, surgen allí tanto amenazas para la situación actual (si continua el aislamiento y la falta de respuesta a los desafíos existentes), como buenas oportunidades que se saben capitalizar.

A nivel político, el gobierno ha incluido el sector entre aquellos interesantes desde el punto de vista estratégico. Este involucramiento muy directo de la administración ya ha producido algunos resultados concretos en un periodo breve de tiempo: acuerdo de saneamiento, diálogo por el tema endeudamiento, eventual apertura de USA para cítricos, disponibilidad a apoyar proyectos de fortalecimiento institucional (en forma competitiva, contra resultados) y otros. El sector, a través de sus empresas exportadoras, no debería desaprovechar esta oportunidad.

Si bien hay un fuerte endeudamiento, concentrado en pocas empresas, se entiende que las mismas tendrán mejores condiciones para enfrentarlo en el futuro: sea por mantener la totalidad del control patrimonial, por integrar capitales o directamente transfiriendo la propiedad.

Esto ya ha sucedido en otros rubros, por lo que se debe separar los problemas de ciertas empresas, de los problemas generales de todo el rubro.

No es el caso de la citricultura hoy y seguramente no lo sea en el futuro, si se desarrolla una estrategia pro-activa que ataque sus problemas”.

7. BIBLIOGRAFÍA

BRUNO, Y. 1993. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. AGROPECUARIAS. La citricultura en Uruguay Contribución a su conocimiento. Montevideo. 29 p.

_____. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. AGROPECUARIAS – OFICINA DE POLÍTICAS Y PRESUPUESTO AGRÍCOLA. Cítricos: Situación y perspectivas 2001. 2002. 2003, 2004, 2005 2006, 2007, 2008, 2009. Montevideo. S.p.

BRUNO, Y., MANGADO, J., GROSSO, S. 2009. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. Cadena Citrícola: Presentación , análisis, diagnóstico y medidas. Gabinete Productivo. Montevideo. 34 p

CAPUTI, P.; MONTES, F. 2010. Plan estratégico y diseño institucional para el sector citrícola en Uruguay Proyecto TCP/URU/3301. 107p

MACHANCOSES, E. 2009. PACPYMES Asistencia Técnica Internacional Cluster Citrícola Informe Final: Propuesta de Plan Estratégico Citrícola para Uruguay. Uruguay. 36 p

_____. 2009 PACPYMES Asistencia Técnica Internacional Asistencia técnica para la elaboración de un modelo de negocios para la pequeña y mediana empresa del sector citrícola. Uruguay . 64p

VAILLANT, M. 1993. La agroindustria citrícola en el Uruguay: industrialización, comercialización y base agrícola. CEPAL Oficina de Montevideo. 117 p.

9

PRECIO Y ARRENDAMIENTO DE LA TIERRA EN EL URUGUAY

Prof. Miguel Vassallo¹

1. INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores hemos presentado una revisión del comportamiento de los principales rubros agroindustriales del Uruguay, incluyendo un análisis sobre los factores que han impulsado su dinámica. En el presente capítulo analizaremos la evolución del precio de la tierra y los arrendamientos rurales, y vincularemos dicha variable con algunos conceptos expuestos en el primer capítulo.

El precio y el arrendamiento de la tierra constituyen un fenómeno derivado de la dinámica económica y tecnológica, en cada uno de los sectores y del conjunto de la economía agrícola nacional, en un contexto de globalización. El precio de la tierra, como el de los arrendamientos rurales, responde al volumen esperado de productos a obtenerse y el precio de los mismos.

El arrendamiento que se estipula por el uso de una fracción de tierra, se corresponderá a la estimación de los ingresos que se generarán por el uso de esa tierra, considerando calidad y ubicación, con la tecnología media disponible en el momento, por encima de la tasa de ganancia media de la economía.²

El precio, teóricamente, constituye una estimación de los arrendamientos a percibir por dicho bien durante un largo plazo. Si bien existen variaciones en la determinación de

ese plazo, el mismo ronda los 20 años. Por lo tanto, puede decirse que el precio de la tierra constituye la capitalización de la estimación de la renta potencial a recibir por el uso de un recurso natural en el largo plazo.

En consecuencia, estos valores dependerán, como se dijo, del precio de los productos y de la estimación del volumen de los mismos a ser producidos y realizados.

Comenzaremos por revisar el precio de la tierra en el Uruguay y en el capítulo final analizaremos las razones de su comportamiento, articulado con la dinámica sectorial del conjunto de la agricultura uruguaya y de cada uno de los principales rubros.

2. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA

2.1. Análisis en base a información del INC³

Se analizará la evolución de la demanda de tierra y el precio de la misma para un período relativamente largo, a los efectos de permitirnos analizar la evolución y caracterizar diferenciadamente el comportamiento de este mercado tan peculiar. La información disponible en el Instituto Nacional de Colonización es una serie de largo plazo, pero recoge exclusivamente las operaciones de compra-venta de tierras mayores a las 1.000 has.⁴ Esta

¹ Ing. Agr. (Ph.D.), Profesor titular de Economía Agraria, Facultad de Agronomía

² Véase el capítulo 1.

³ Instituto Nacional de Colonización (INC).

información se presenta resumida en los Cuadros 1 y 2, y en las Gráficas 1, 2 y 3. Si bien no alcanza a todas las transacciones de tierras del país, refleja el movimiento más importante cuantitativamente y es especialmente significativa en términos de los cambios en el mercado y en el comportamiento empresarial. Deja fuera del análisis el mercado de tierras de la agricultura familiar y transicional; la cual recién a partir de los trabajos del

MGAP-DIEA comienza a integrarse en la información y en el estudio del mercado de tierra nacional.

El cuadro 1 presenta indicadores relevantes de este mercado para el período 1980 – 2009 en Uruguay, en operaciones mayores a las 1.000 has. Entre estos indicadores se incluyen el número de operaciones por año, la superficie anual en transacciones de este alcance, el

Cuadro 1. Tierra precio y volumen de venta en Uruguay: 1980 - 2009 (negocios de más de 1.000 ha)

AÑO	NUMERO DE NEGOCIOS	SUPERFICIE VENDIDA EN HÁS.	SUPERFICIE PROMEDIO EN HÁS.	MONTO TOTAL OPERADO EN U\$S	PROMEDIO VALOR/HA	VARIACION DEL PRECIO	TAMAÑO ECONOMICO PROMEDIO	VARIACION DEL TAMAÑO ECONOMICO
1980	31	55.051,5	1.775,9	29.798.880	541,3		961.254	
1981	32	71.931,3	2.247,9	28.075.603	390,3	-27,9%	877.363	-9%
1982	27	45.148,1	1.672,2	13.995.521	310,0	-20,6%	518.353	-41%
1983	53	97.498,1	1.839,6	16.477.737	169,0	-45,5%	310.901	-40%
1984	53	98.154,6	1.852,0	18.744.995	191,0	13,0%	353.679	14%
1985	21	49.634,7	2.363,6	12.758.746	257,1	34,6%	607.559	72%
1986	46	93.744,2	2.037,9	22.308.021	238,0	-7,4%	484.957	-20%
1987	30	68.637,8	2.287,9	21.066.111	306,9	29,0%	702.204	45%
1988	50	109.903,7	2.198,1	38.010.886	345,9	12,7%	760.218	8%
1989	39	81.136,2	2.080,4	27.567.202	339,8	-1,8%	706.851	-7%
1990	42	97.068,1	2.311,1	43.824.899	451,5	32,9%	1.043.450	48%
1991	47	128.684,1	2.738,0	59.782.405	464,6	2,9%	1.271.966	22%
1992	38	65.520,8	1.724,2	28.654.552	437,3	-5,9%	754.067	-41%
1993	26	50.717,7	1.950,7	20.540.559	405,0	-7,4%	790.021	5%
1994	58	112.145,9	1.933,5	47.987.402	427,9	5,7%	827.369	5%
1995	61	140.490,5	2.303,1	66.127.410	470,7	10,0%	1.084.056	31%
1996	63	128.904,3	2.046,1	63.665.088	493,9	4,9%	1.010.557	-7%
1997	98	208.520,4	2.127,8	121.619.608	583,3	18,1%	1.241.016	23%
1998	56	111.156,8	1.984,9	69.080.353	621,5	6,6%	1.233.578	-1%
1999	41	82.790,1	2.019,3	47.560.083	574,5	-7,6%	1.160.002	-6%
2000	33	79.739,6	2.416,4	35.429.858	444,3	-22,7%	1.073.632	-7%
2001	57	117.652,5	2.064,1	61.341.020	521,4	17,3%	1.076.158	0%
2002	53	103.645,1	1.955,6	33.235.324	320,7	-38,5%	627.082	-42%
2003	131	393.796,1	3.006,1	198.448.543	503,9	57,2%	1.514.874	142%
2004	125	277.868,2	2.222,9	249.371.206	897,4	78,1%	1.994.970	32%
2005	119	262.421,6	2.205,2	311.353.194	1.186,5	32,2%	2.616.413	31%
2006	121	277.903,70	2.296,7	409.685.537	1.474,2	24,3%	3.385.831	29%
2007	145	320.149,00	2.207,9	652.558.532	2.038,3	38,3%	4.500.404	33%
2008	96	291.254,00	3.033,9	894.455.013	3.071,0	50,7%	9.317.240	107%
2009	43	98.058,33	2.280,4	315.880.928	3.221,4	4,9%	7.346.068	-21%
		4.119.327,0						

Fuente: Instituto Nacional de Colonización

⁴ A partir de la Ley 18.187 del 2/11/2007, se deben presentar al INC las operaciones mayores a las 500 ha Coneat 100, momento desde el que se comienzan a registrar las operaciones mayores a dicho tamaño.

monto total en dólares corrientes de éstas operaciones y los valores promedio de una hectárea. También se presenta información sobre el “tamaño económico promedio” de las transacciones; o sea, la dimensión económica o el precio promedio de cada operación de compra-venta.

En el cuadro 2 se ajustan los valores de las operaciones anuales y del valor promedio de la hectárea de cada año en dólares constantes,⁵ a los efectos de apreciar la evolución de largo plazo del mercado de tierras en forma independiente de la inflación del dólar.

Cuadro 2. Ventas de tierra en dólares corrientes y constantes, 1980-2009

Operaciones de más de 1.000 has.			Dólares constante promedio 1982-84			
Año	IPC USA/año	Indice 1982-84=100	MONTO TOTAL dólares corrientes	dólares constantes	VALOR/HA dólares corrientes dólares constantes	
1980	13,5	82,4	29.798.880	36.163.690	541	657
1981	10,3	90,9	28.075.603	30.886.252	390	429
1982	6,2	96,5	13.995.521	14.503.131	310	321
1983	3,2	99,6	16.477.737	16.543.913	169	170
1984	4,3	103,9	18.744.995	18.041.381	191	184
1985	3,6	107,6	12.758.746	11.857.571	257	239
1986	1,9	109,6	22.308.021	20.354.033	238	217
1987	3,6	113,6	21.066.111	18.544.112	307	270
1988	4,1	118,3	38.010.886	32.130.926	346	292
1989	4,8	124	27.567.202	22.231.614	340	274
1990	5,4	130,7	43.824.899	33.530.909	451	345
1991	4,2	136,2	59.782.405	43.893.102	465	341
1992	3	140,3	28.654.552	20.423.772	437	312
1993	3	144,5	20.540.559	14.214.919	405	280
1994	2,6	148,2	47.987.402	32.380.163	428	289
1995	2,8	152,4	66.127.410	43.390.689	471	309
1996	3	156,9	63.665.088	40.576.857	494	315
1997	2,3	160,5	121.619.608	75.775.457	583	363
1998	1,6	163	69.080.353	42.380.585	621	381
1999	2,2	166,6	47.560.083	28.547.469	574	345
2000	3,4	172,2	35.429.858	20.574.830	444	258
2001	2,8	177,1	61.341.020	34.636.375	521	294
2002	1,6	179,9	33.235.324	18.474.332	321	178
2003	2,3	184,0	198.448.543	107.852.469	504	274
2004	2,7	188,9	249.371.206	132.012.285	897	475
2005	3,4	195,3	311.353.194	159.423.038	1.186	608
2006	3,2	201,6	409.685.537	203.217.032	1.474	731
2007	2,8	207,3	652.558.532	314.725.686	2.038	983
2008		215,3	894.455.013	415.440.107	3.071	1.426
2009		214,5	166.257.317	77.495.871	3.114	1.451

Elaboración propia en base a datos del INC y Bureau of Labour Statistics, USA.

En la gráfica 1 se compara la evolución del precio promedio de una hectárea, una variable central del mercado inmobiliario, en dólares corrientes y en dólares constantes. La gráfica y los cuadros que la sostienen permiten constatar que la evolución es similar cuando se observan en dólares corrientes o constantes. No existe diferencia, en razón de la inflación internacional, en los movimientos del mercado de tierra en el largo plazo. Otras variables tienen el mismo comportamiento

En las gráficas siguientes se muestra el volumen en superficie de transacciones por año y el precio promedio de la hectárea en dólares; en la gráfica 2 en dólares corrientes y en la 3 en dólares constantes. El comportamiento asociado de ambas variables muestra, una vez más, que en nuestro mercado de tierras no influyó el impacto de la capacidad de compra del dólar como moneda internacional.

De la información presentada en los cuadros y en las gráficas se puede concluir:

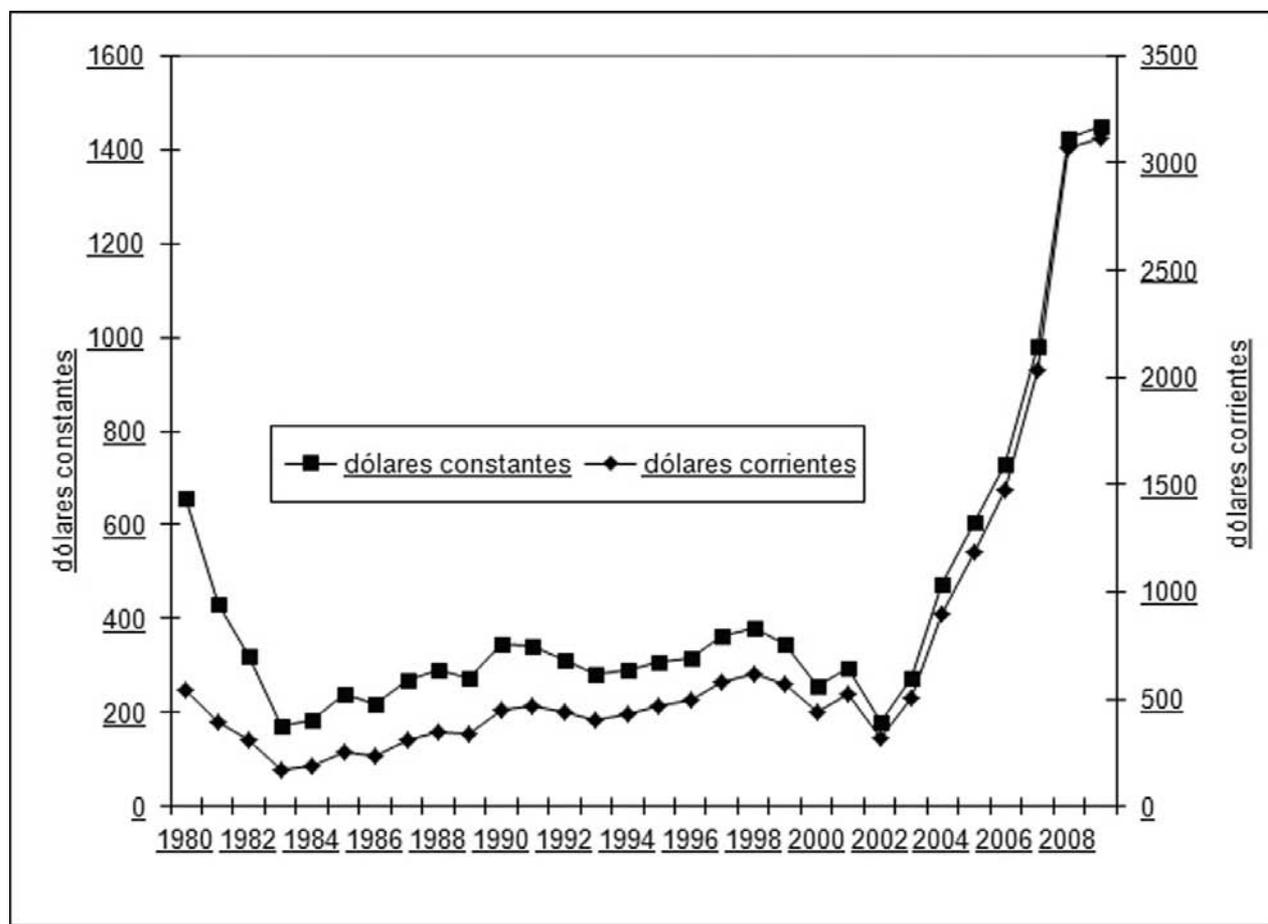


Gráfico 1. Precio promedio hectárea

⁵ Se utiliza el Índice de Precios Consumo de USA, promedio de las ciudades, con fuente en el Bureau Labour Statistics, ajustándose al promedio USA 1982-1984.

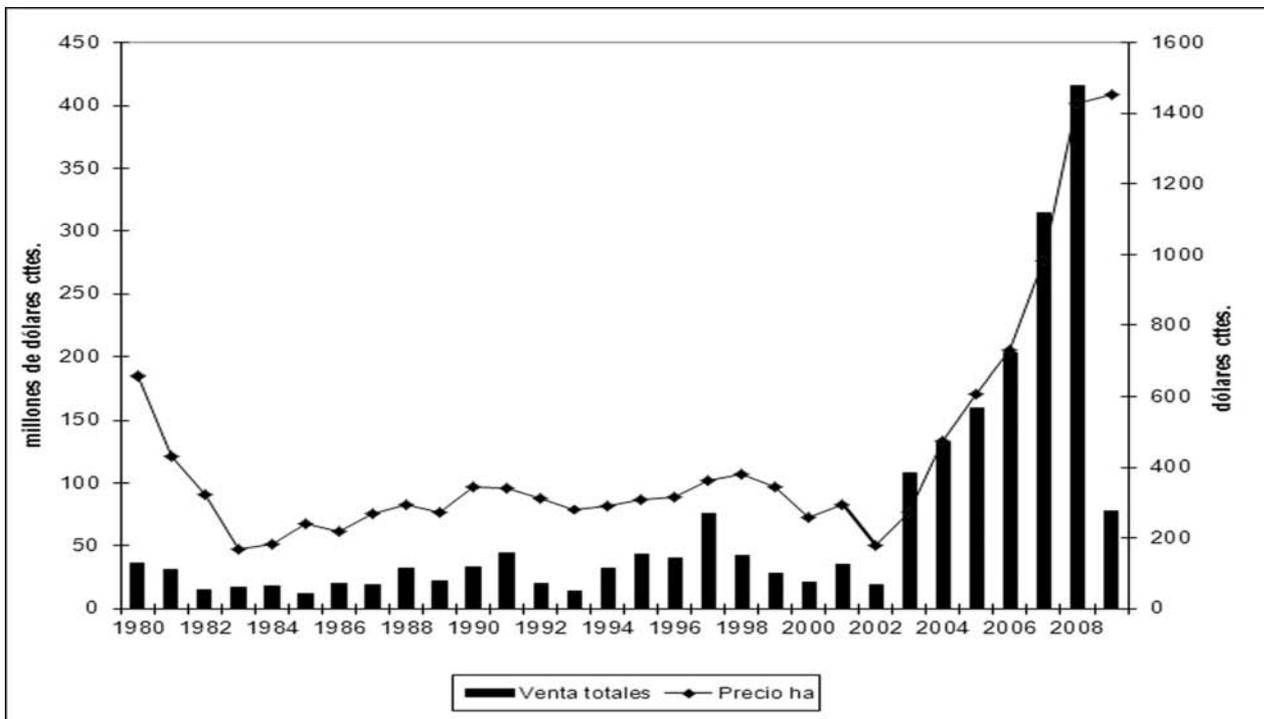


Gráfico 2. Venta tierra y Precio ha promedio, e n US\$ constantes

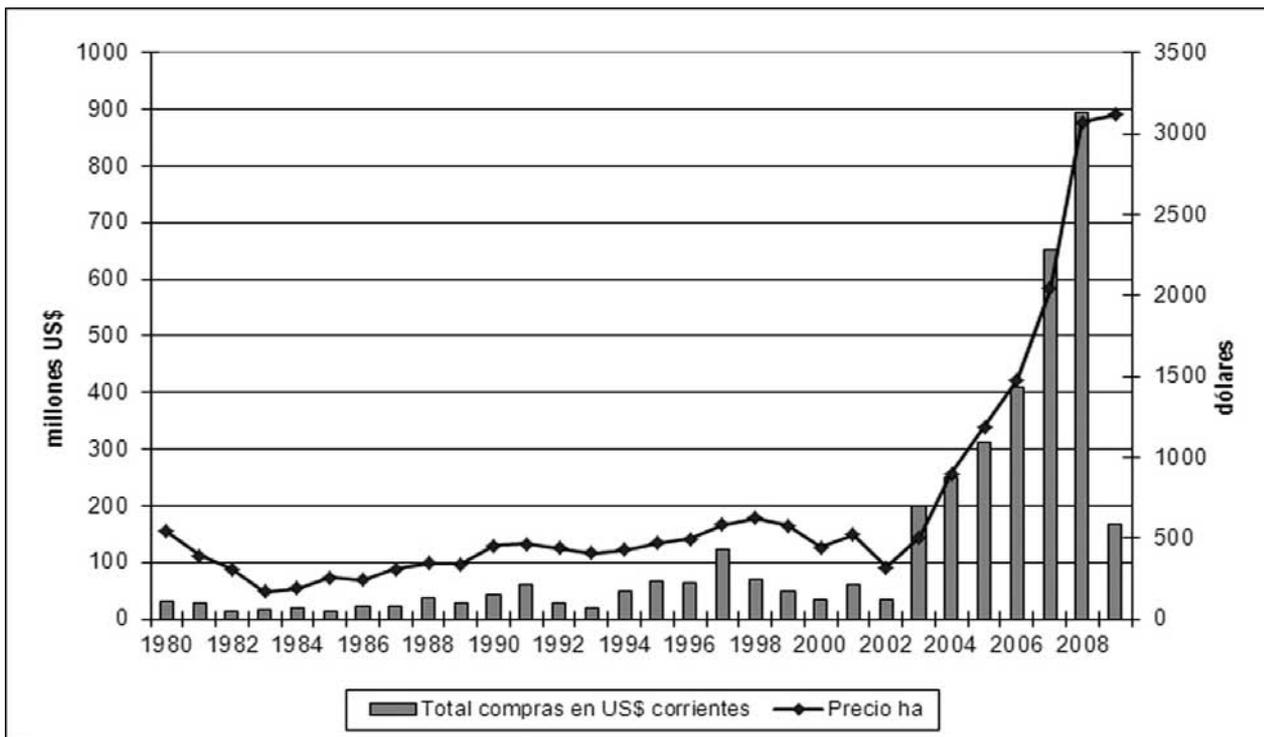


Gráfico 3. Venta de tierra y Precio ha promedio, en dolares corrientes

Primero, tanto en dólares corrientes como constantes la evolución del mercado y sus principales tendencias tienen el mismo comportamiento; es decir, el análisis de las operaciones del mercado inmobiliario muestra procesos reales, que no están encubiertos por efectos monetarios circunstanciales o de depreciación de largo plazo.

Segundo, en los últimos 30 años, el mercado de tierras en Uruguay no ha tenido un comportamiento homogéneo, pudiéndose diferenciar dos etapas y una situación coyuntural reciente.

- a) entre 1981 al 2002, y
- b) entre 2003 - 2008
- c) Un momento reciente entre el segundo semestre 2008-2010, probablemente hasta el cuarto trimestre 2009.

Aunque este momento o período aún no puede definirse o limitarse adecuadamente por lo reciente y porque no conocemos la evolución que mostrará en los años siguientes.

Estas etapas se diferencian por los negocios de compra-venta de tierras ocurridos en cada período y considerando algunas variables significativas del negocio inmobiliario rural, tales como superficie de tierras comercializadas por año, volumen financiero de la transferencia de activos y el número de negocios inmobiliarios.

Si se profundiza en el período inicial, se pueden encontrar movimientos o diferencias en su transcurso. Entre 1980-82 existe un mercado de precios relativamente altos del valor promedio de la hectárea, producto de la sobre valoración financiera de los bienes, en un contexto de “burbuja especulativa”. Posteriormente esta experiencia especulativa dará lugar a una fuerte caída por la modificación de la política cambiaria acontecida a fines de 1982, conocida como el “quiebre de la tablita”. Sin embargo, debe apreciarse que en estos años el mercado inmobiliario tenía un volumen reducido, con un carácter similar al que se mantiene en los años siguientes.

Si se observa particularmente la gráfica 2 (en dólares constantes) se puede ver que el conjunto del mercado inmobiliario para las grandes

operaciones de compra-venta se mantiene por debajo de los 50 millones de dólares constantes hasta 2002. Existe una excepción en el año 1997, cuando el sector tuvo la mayor expansión asociada al crecimiento en el marco regional. Pero, en el momento que la política cambiaria regional comenzó a modificarse⁶ y el “atraso cambiario” nacional comenzó a operar sobre el conjunto de la economía y particularmente del sector agropecuario nacional, el mercado de tierras también decayó y se mantuvo por debajo de los 50 millones de dólares anuales de transacciones. El precio promedio de la hectárea de tierra se ubicó en esta etapa entre los 200 y 400 dólares constantes. Estos valores se prolongan hasta el 2003 inclusive.

Seguramente este período del mercado inmobiliario nacional se explica por otras variables y razones diferentes a los acontecimientos que pueden observarse en el período siguiente y, cuya discusión abordaremos más adelante.

El 2003 constituye un año bisagra en el análisis del mercado de tierras, ya que comienza a modificarse fuertemente el comportamiento del mismo en el Uruguay. Presenta aún, en promedio, bajos valores del precio de la hectárea, pero un mercado muy incentivado, con un volumen muy alto de negocios (número de operaciones), en la superficie total comercializada, en el volumen total de los negocios, que en ese año se multiplica por 6 con relación al año anterior, y en el tamaño económico promedio de las operaciones que se incrementan en un 142 %. El mercado salta de un volumen de transacciones próximo a los 18,4 millones de dólares constantes en el año 2002 a los 107,8 millones al año siguiente. Véase el cuadro 2.

Al respecto, también puede observarse la gráfica 2, la segunda línea paralela al eje de las x, que marca el comportamiento de las dos variables a partir del año 2003, y la fuerte modificación del mercado.

El cuadro 3 permite comparar y fundamentar con claridad los dos períodos y la evolución reciente del mercado.

En el primer período, durante los 22 años que transcurren entre 1980 y 2002, se vendieron en promedio 95.000 ha por año, incluyendo únicamente los negocios mayores a

⁶ Devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999.

Cuadro 3. Comparación de variables del mercado de tierras en dos períodos y últimos dos años

VARIABLES	1981-2002	incremento 2003-08 / 1980-02	2003-2008	incremento o decremento 2008/2003-08	2008	2009
<i>Número de negocios promedio</i>	46	263%	121	79%	96	43
<i>Superficie vendida en miles has</i>	95	301%	286	102%	291	98
<i>Promedio x operación en has</i>	2.084	115%	2.393	127%	3.034	2.280
<i>Valor promedio en US\$ corrientes/há</i>	398	436%	1.733	177%	3.071	3.114
<i>Valor promedio en US\$ constantes/há</i>	300	283%	850	168%	1.426	1.451

las mil hectáreas. En el último período, 2003-2008, dicha cifra se ha triplicado, teniendo una magnitud de unas 311 mil hectáreas anuales; se multiplicó 3,1 veces.

El promedio de superficie por operación también ha sido mayor y se incrementó en un 15% entre el segundo y primer período, pasando de 2.083 ha promedio a 2.393 ha. Igualmente, el valor promedio de la hectárea ha sufrido un incremento notorio, pasando de US\$ 398 a US\$ 1.733 por ha en dólares corrientes, y de 300 a 800 en dólares constantes.

Estas observaciones hacen que algunas apreciaciones que existían en la sociedad sobre el mercado de tierras y la estructura agraria hayan cambiado fuertemente. En este período reciente han ocurrido cambios cuantitativos, que expresan modificaciones cualitativas de la dinámica agraria.

Algo similar puede expresarse sobre algunas interpretaciones y las políticas derivadas de las mismas. Los cambios ocurridos en los últimos 8 años son muy significativos y merecen un análisis e interpretación sobre los procesos económicos y sociales que los generan, así como de las posibles consecuencias derivadas de dicho proceso, cuestión que abordaremos en el último capítulo.

Si se observa la venta de tierra en el Uruguay, en un período de 30 años –desde 1980 a la actualidad– se encuentra que en dicha etapa se han enajenado aproximadamente 4

millones de hectáreas en operaciones mayores a las 1.000 ha. Si se realiza una descripción cualitativa del mercado inmobiliario, se registra una participación creciente de las sociedades anónimas, en comandita u otro tipo de sociedades. A mitad de los años 90 las sociedades anónimas comienzan a tener un rol notorio y especialmente a finales de ésta década las sociedades anónimas tienen una participación muy significativa en el total de la tierra que se comercializa en el mercado inmobiliario rural. (Vassallo 2006; MGAP-DIEA, 2007 p11 s; Idem 2008 p. 6)

Esta dinámica inmobiliaria se asocia a una modificación de los precios de los productos, a cambios del mercado y del contexto económico.

Este fenómeno ha generado un fuerte cambio de activos en la propiedad de la tierra y es un proceso que continúa a comienzos del 2010.

Durante el segundo semestre de 2008, 2009 y el primer trimestre del 2010, el mercado inmobiliario agrario se ha enlentecido. Existe una notoria disminución del número de operaciones de significación, del volumen de tierras transado y, en consecuencia, del volumen financiero implicado. Sin embargo, el precio de la tierra no ha caído y continuó creciendo durante el año 2009, elevándose de aproximadamente US\$ 2.000 promedio de 2007 a 3.200 dólares de las operaciones de 2009, a U\$S 3.700 en las primeras operaciones del año en curso. Véase el cuadro 4.

Cuadro 4. Mercado de tierra 2007-2010 - Operaciones mayores a 1.000 ha.

PERÍODO	OPERACIONES TOTALES	SUPERFICIE VENDIDA TOTAL	SUPERFICIE PROMEDIO (miles has)	Tamaño Econom PROMEDIO	MONTO TOTAL	VALOR/HA (miles de U\$S)
TOTAL 2007	145	320.149	2.208	4.500.404	652.559	2.038
TOTAL 2008	96	291.254	3.034	9.317.240	894.455	3.071
1º trimestre 2009	5	8.640	1.728	3.916.030	19.580	2.266
2º trimestre 2009	7	20.660	2.951	8.845.965	61.922	2.997
3º trimestre 2009	11	24.090	2.190	7.705.037	84.755	3.518
4º trimestre 2009	19	44.674	2.351	7.986.316	151.740	3.221
TOTAL 2009	43	98.058	2.280	7.346.068	315.881	3.221
1º trimestre 2010	8	18.657	2.332	8.697.508	69.580	3.729

Elaborado por el autor sobre información del INC.

En el cuadro se aprecia con claridad que el mercado se aceleró hasta el primer semestre de 2008 y de allí en más comenzó a caer. El número de operaciones por trimestre disminuyó claramente, pasando de 63 en el segundo trimestre de dicho año (un volumen muy alto de operaciones) a 39 y posteriormente a 24. Como se puede apreciar, el peor momento se constituyó a comienzos del 2009. Igual comportamiento mostró el volumen de tierras comercializado.

2.2. Análisis en base a información del MGAP-DIEA⁷

Otra fuente de información relevante sobre el tema es la relevamiento y procesamiento de información que realiza la DIEA, a partir de mediados de la década.⁸ Esta investigación tiene una base de datos diferente a la utilizada por el INC, ya que efectúa un relevamiento de todos los contratos de compra-venta y arrendamiento de tierras formalizados en la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura. Esta fuente de datos es más completa que la del INC, releva un número mayor de operaciones, en tanto no tiene restricciones de tamaño.⁹ Su mayor limitante es que dispone de una serie de años

más corta y, por el momento, permite analizar la evolución del mercado de tierras de la última década.

Ambas series presentan diferencias en el precio de la tierra, porque incluyen un número diferente de operaciones y abarcan distintos estratos. El INC releva solamente aquellas operaciones mayores, mientras el MGAP integra todos los estratos considerados para la producción agropecuaria. Por lo tanto, no pueden analizarse en forma conjunta, ya que la información se publica en grandes agregados. De todas maneras, debe consignarse que la información presenta las mismas tendencias.

La información relevada y publicada por el MGAP es muy extensa y puede encontrarse en la página web de la Oficina de Estadísticas Agropecuarias de dicho Ministerio.¹⁰ A continuación y a los fines de nuestra investigación, sintetizaremos esta información y los aspectos más relevantes de los análisis publicados por el Ministerio.

2.2.1. Compra-venta de tierras

El relevamiento de información efectuado por el MGAP para el período 2000-07 discriminado por tamaño, muestra que el registro de las operaciones mayores a las 1.000

⁷ Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Dirección de Investigación y Estadísticas Agropecuarias (DIEA).

⁸ El MGAP-DIEA ha trabajado en la serie "Precio de la Tierra" desde el año 2000.

⁹ Incluye todos los contratos mayores a 10 ha.

ha (tal como releva del INC) constituye el 42 % de las operaciones totales en superficie relevadas por el MGAP y el 41 % en valor económico. (MGAP-DIEA, 2007, p 6)

Al igual que la serie del INC, esta base de datos muestra una evolución muy dinámica en la década. Así entre el año 2000 y el 2009 se registraron 24.183 operaciones, por un total de 6 millones de hectáreas, mostrando un fuerte incremento a partir del año 2003 (cuadro 5).

Esta fuente es consistente con lo registrado a nivel de los negocios mayores: a partir del año 2003 aumenta la superficie vendida y aumenta el precio promedio de la hectárea, llegando en 2007 a duplicar el valor promedio del año base. En conjunto, el aumento de la superficie comercializada y el precio unitario promedio, determinan que el volumen de los negocios en dólares se haya multiplicado por 7.

Este proceso de mayores precios de la tierra, vinculado a las expectativas de mayores rentas, estimuló una actividad especulativa que se registra a través de la compra-venta de los mismos padrones en más de una oportunidad. Así, casi 4.700 padrones fueron vendidos más de una vez en este período; de los cuales 4.014 fueron vendidos dos veces, y otros más de dos, hasta contabilizarse 3 que fueron negociados 6 veces. (MGAP-DIEA, 2007, p. 5)

2.2.3. Arrendamientos de tierras

Analizado los arrendamientos de tierra, se encuentra un comportamiento paralelo al que muestra el mercado de compra-venta. Al cierre de 2009 y con una serie de diez años de los registros de arrendamientos, se constata que durante el período se registraron 16.704 contratos, por un total de más de 6 millones de hectáreas y un monto cercano a 378 millones de dólares. (MGAP-DIEA, 2010, p. 3)

Cuadro 5 Operaciones de compraventa de tierras para uso agropecuario
Número de transacciones, superficie vendida, valor total y precio promedio por año. Período 2000 a 2009

Año	Número de operaciones	Superficie (hás)		Valor total millones U\$S)	Promedio (U\$S/há)
		Total	Prom.		
TOTAL	26.164	6.592.192	246	5454	1.121
2000	1.517	308.007	203	138	448
2001	1.966	530.092	270	219	413
2002	1.598	365.210	229	141	385
2003	2.156	740.845	344	311	420
2004	2.746	757.684	276	503	664
2005	2.872	845.893	295	613	725
2006	3.245	858.745	265	972	1.132
2007	3.277	675.826	206	968	1.432
2008 a	1367	337.041	247	596	1.768
2008 b	1592	346.612	218	665	1.918
2008	2959	683.653	232,5	1261	1.843
2009 a	869	142.584	164	328	2.299

Fuente: MGAP-DIEA

Observaciones: en 2008 y 2009 (a) es primer semestre, (b) segundo semestre

¹⁰ <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,55,O,S,0,MNU;E;2;16;10;6;MNU;>

El precio de promedio anual de los arrendamientos oscilan entre U\$S 24 para 2002 y U\$S 124 para 2008. Presenta un sostenido aumento a partir de 2003, llegando a su valor máximo en 2008.

Al comienzo de la década los arrendamientos mayores a los US\$ 125/ha/año eran prácticamente inexistentes, en 2007 los mayores a estos precios constituían el 12% del área arrendada, en 2010 los que superaban US\$ 100 abarcan el 40% de la superficie. (MGAP-DIEA 2010, p.3)

En el primer semestre de 2010, el monto de las operaciones fue de 55 millones de dólares, con un precio medio de U\$S 116 /ha/año, lo que implica un incremento del orden del 15% respecto al precio medio anterior. Los contratos con destino a ganadería y a agricultura de secano acumulan el 75% del área arrendada, con valores medios de las rentas de U\$S 50/ha/año y U\$S 239/ha/año, respectivamente. En arroz los valores medios son US\$ 131 y en lechería US\$ 126/ha/año. Los arrendamientos van desde menos de US\$ 30 a más de US\$ 300, registrándose que aquellos mayores a US\$ 150/ha/año suman casi el 30% de la superficie. (MGAP-DIEA, 2010, p.1)

La mayor modificación del precio promedio de los arrendamientos se produjo entre 2007 y 2008, cuando pasaron de US\$ 60 a US\$ 124/ha/año. (MGAP-DIEA, 2010, p.4)

2.2.3. Consideraciones generales

Finalmente, puede decirse que entre los años 2000-2010 las operaciones de compra-venta de tierra y los contratos de arrendamientos acumulan una superficie cercana a los 12 millones de hectáreas. 16.704 contratos de arrendamiento por más de 6 millones de hectáreas y 24.183 operaciones de compra-venta por otros 6 millones. Como ya se dijo, existen negocios repetidos en términos de inmuebles comercializados y/o arrendados más de una vez, pero, en definitiva, el volumen de tierras transado en el mercado uruguayo fue muy alto, lo cual marca la dinámica inmobiliaria ocurrida en este período.

Además de un cambio cuantitativo desconocido en el país, debe marcarse lo que significa cualitativamente: un ajuste estructural importante del mercado de tierra, que se refleja en la estructura agraria que integra el sector, además de una modificación de la riqueza que se genera en base a la aplicación de los recursos naturales.

Toda la información expuesta y la dinámica analizada, señalan que en el sector agropecuario uruguayo y en general, en la economía nacional, ha existido un profundo cambio económico, con características diferentes a etapas económicas anteriores, al menos en los últimos 50 años. Estos cambios merecen una reflexión teórica y un análisis más detenido.

En el último capítulo abordaremos algunos elementos conceptuales y teóricos que nos permitan comprender mejor los procesos de la economía agrícola uruguayo durante la última década.

BIBLIOGRAFÍA

- SÁDER NEFFA, M. 2004. Características de la inversión en tierras. En: MGAP, Anuario de OPYP 2004.
- URUGUAY. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS. 2007. El precio de la tierra en el Uruguay. Ventas de tierras para uso agropecuario. Enero 2000 a junio 2006. Serie Trabajos Especiales N° 250.
- _____ 2008. Tierras de uso agropecuario: ventas y arrendamientos, período 2000-2007. Serie Trabajos especiales N° 262.
- _____ 2010. Arrendamientos 2° semestre del 2009. Serie: "Precios de la Tierra"
- VASSALLO, M. 2006. El mercado de tierras en el Uruguay. En: Revista del Plan Agropecuario N° 119, p. 48-59.
- _____ 1994. "El Impacto del MERCOSUR en la Estructura Agraria y el Mercado de Tierras". CIESU, Montevideo.

10

CONCLUSIONES E INTERPRETACIÓN

Prof. Miguel Vassallo¹

1. LA DINÁMICA SECTORIAL

La agricultura uruguaya ha conocido, en la última década, cambios muy significativos en su dinámica productiva. En los aspectos físico productivos: superficie de cultivos, volúmenes de producción, productividad de la tierra y del trabajo; en sus expresiones económico-financieras: PBI sectorial, volumen de exportaciones, etc.² Más allá de dichos indicadores cuantitativos, existe un conjunto de cambios cualitativos en la estructura de producción y en el paisaje rural, que denotan modificaciones profundas, que los hace totalmente diferentes a las transformaciones ocurridas en el agro desde hace al menos cincuenta años.

Si bien en la década del 90 existieron cambios importantes en el sector agropecuario nacional, la dinámica que se presenta en la agricultura uruguaya, en un sentido laxo del término, en el período 2000-2010, tiene alcances desconocidos en el país. Entre otros elementos, se diferencia de lo sucedido en anteriores períodos, por los siguientes conceptos:

- Los cambios que se están operando envuelven simultáneamente a varios subsectores o cadenas. En períodos anteriores la dinámica se basó centralmente en los cambios de un rubro, como por ejemplo la ganadería

en la década del 90, y excepcionalmente acompañado por alguna otra actividad productiva.

- Los cambios tienen un alcance muy amplio, ya que incluyen modificaciones en la forma social de organizar la producción, en la cantidad y tipo de agentes que participan, en la tecnología de producción agraria, en la inserción internacional, entre otros.

Estos cambios han sido señalados e informados en los ocho capítulos precedentes, referidos a la economía general del país y de seis rubros agropecuarios. En este capítulo se revisará, acorde a las hipótesis del trabajo (capítulo 1), cuáles han sido las razones económicas que explican los cambios ocurridos durante la década del 2000 en la economía agrícola uruguaya, y que han plasmado un ciclo de alta expansión y acumulación sectorial.

¿Qué factores inciden y cómo se explican los cambios recientes de la economía agrícola uruguaya?³

Entendiendo las razones que le dan origen, es de interés explicar los efectos derivados de esta dinámica: el incremento de la competitividad y, especialmente, la competencia por los recursos naturales, o competencia intrasectorial. Con este objetivo se revisarán las hipótesis en el orden esta-

¹ Ing. Agr. (Ph.D.), Profesor titular de Economía Agraria, Facultad de Agronomía.

² Entre los años "2002 y 2007 el PBI real del sector en su conjunto habría crecido 47,9% y cerrará el año en curso con un nivel 21,7% superior al máximo histórico registrado en 1996 en pesos constantes." V. Durán, 2007.

³ Véase el capítulo 1, punto 2, problema de investigación.

blecido en el primer capítulo, atendiendo a la importancia que se le asignó a cada una de ellas en cada uno de los capítulos anteriores. Se comenzará con el mercado mundial y los precios de los bienes agroindustriales exportados por Uruguay, para luego continuar con otras razones que ayudan a comprender la dinámica del agro uruguayo.

2. EL MERCADO INTERNACIONAL

La demanda del mercado internacional y los altos precios de los *commodities* han tenido un papel protagónico en la dinámica sectorial, tanto para algunas cadenas, como en forma colectiva para el conjunto de la agricultura.

La economía mundial comenzó un proceso de recuperación en 2003, empujada por el dinamismo de las economías estadounidense y china, que arrastraron al resto de las economías (Capítulo 2). Así por ejemplo, los precios internacionales de los *commodities* se recuperan, en particular los de los granos, impulsados por la demanda de los mercados asiáticos. Estos precios serán, en nuestro país, el principal motor que impulsa la dinámica de la agricultura.

El aumento del precio del petróleo que ocurrió entre 2006 y 2008 constituyó una doble presión alcista sobre las materias primas agropecuarias. Por un lado, el petróleo es la base imprescindible para la producción de insumos clave para la producción y, por lo tanto, los mayores precios del petróleo impactan en los costos y consecuentemente en los precios de los *commodities*. La alternativa económicamente rentable de producir biocombustibles genera una demanda adicional por tierras agrícolas y los productos que son base de los biocombustibles; una vez más, ésta demanda impulsa los precios al alza (Capítulo 5).

Hay que recordar que la irrupción de los capitales financieros especulativos en los mercados de productos agrícolas constituyó otro factor que impulsó al alza el precio de los *commodities* (Capítulo 2).

Como se ha visto, la agricultura de secano se ha constituido en un factor explosivo en el agro nacional en la última década, tanto por su expansión, como por sus precios. A efectos ilustrativos, se recuerda el Gráfico 6 y 7, del capítulo 5, donde se presentaron los precios de los granos, y la producción agrícola de secano del país que se ha destinado a las exportaciones.

Sáez, explica que al computar las tasas de crecimiento de los rubros agrícolas, “se verifica que, para el acumulado de siembras totales, su tasa de incremento promedio fue de 14.2% a.a., con lo cual cada cinco años las mismas se duplican. Claramente, el cultivo que lidera el incremento en superficie sembrada fue soja (nada menos que con 49.1% a.a), mientras los demás rubros se comportan por debajo del promedio, aunque con tasas estadísticamente significativas.” (Sáez, p 55).

El autor indica que el precio del trigo recibido por los productores nacionales fue el que se incrementó más, a una tasa promedio 14,6% a.a.⁴ a lo largo de la presente década, seguido por el girasol creciendo 13 % a.a. El precio de la soja se incrementó a una tasa 11,5 % a.a. Los precios que crecieron relativamente menos fueron los de maíz y sorgo a tasas promedio cercanas a 9% a.a. (Sáez, p 57).

En el período 2002-2006 los precios del mercado internacional lácteo presentaron progresivamente importantes mejoras, a partir de un aceleramiento en la economía mundial, como lo demuestra lo ocurrido con las ventas de Uruguay y Oceanía (Capítulo 2).

El complejo Agroindustrial lácteo nacional estableció como definición estratégica, crecer en base a la exportación. Lo cual establece al comercio internacional como determinante sobre las perspectivas y condiciones de la lechería en el país (Capítulo 4). Así, el precio de los lácteos en el mercado mundial jugó un papel central. Véase nuevamente el gráfico 3 del capítulo referido a la lechería. Los altos precios del mercado propiciaron que Uruguay presente, en el ámbito mundial, uno de los niveles más altos de leche

⁴ a.a.: acumulativo anual

exportada respecto al total producido, ya que supera el 50% (Capítulo 4).

En la ganadería de carne los precios medios de exportación obtenidos por Uruguay pasaron de US\$ 1.530 por tonelada peso carcasa en 2000 a US\$ 3.300 en 2008, que refleja importantes cambios en el mercado internacional de la carne bovina. En el período analizado, el 68% de la producción nacional de carne vacuna ha tenido como destino las exportaciones. Por lo tanto, el comportamiento del mercado internacional genera un impacto de indudable importancia en la dinámica de la cadena cárnica.

Estos precios internacionales, a su vez, promovieron progresos tecnológicos y organizativos que generan un incremento de la competitividad internacional. Como explica M. Carriquiry, “la consolidación de un estatus sanitario superior de Uruguay,...incluyendo la condición de país libre de BSE (vaca loca)...(facilitó) Esta capacidad de acceder a un gran número de mercados, resulta en una valorización adicional del producto (y del ganado), ya que permite colocar cada corte,...en el mercado que mejor lo valoriza” (Capítulo 3).

El hecho de que en 2009 Uruguay cuente con más de 120 mercados habilitados para las exportaciones cárnicas, habla sobre la capacidad de inserción internacional del país.

La inserción del arroz en los mercados de destino es uno de los puntos críticos de la actividad, en tanto el éxito de ésta determina el resultado para todo el sector. Los últimos 10 años del cultivo de arroz han sido de incertidumbre para el sector, combinando años climáticamente malos, crisis y malos precios en los mercados internacionales.

F. García *et. al.* analizan el precio al productor en relación al precio del arroz de Tailandia, principal exportador de arroz del mundo y por tanto referencia de los precios internacionales, y concluyen que la evolución de estas dos series en un período de 33 años determina una correlación de 0,71 (Capítulo 6). Este indicador por sí solo enseña la alta dependencia de los precios internacionales.

En 2001 a 2003 se experimenta una recuperación en el acceso al mercado brasileño y a partir de 2004 se incre-

mentan otros destinos como Irán, que se convirtió en el principal comprador del arroz uruguayo (Capítulo 6). El aumento de precio del arroz se produjo a inicios de 2008, lo cual abrió nuevas expectativas y oportunidades para los cultivadores nacionales.

Desde comienzos de los 90 la forestación ha presentado un fuerte dinamismo en el país. La dinámica del rubro en la última década es producto de la interacción de varios factores: la relación entre oferta y demanda de productos forestales en el mercado internacional y la percepción del valor de las plantaciones locales. Las plantaciones de Uruguay se comparan en calidad con aquellas de las mejores zonas de producción, tanto por las especies cultivadas como por la velocidad de crecimiento (Capítulo 7). El desarrollo de la forestación y de la propia industria forestal en el Uruguay, está asociada a las capacidades de exportación, ya que su mercado interno es pequeño y aún no ha incorporado con dinamismo la madera en la construcción de viviendas y otros productos.

En la citricultura, el estancamiento de la producción y el “techo” del coeficiente de exportación -del orden de un 50%- imponen un freno al crecimiento del sector; en tanto debe efectuarse sobre la base de incrementar las exportaciones (Capítulo 8). En el mercado cítrico, a partir de 2005 se produce una recuperación sostenida de los precios, que permite compensar el estancamiento de los volúmenes exportados. Como explica Y. Bruno en su trabajo, “las mejoras en los precios de los productos (fruta fresca y productos industrializados) y algunos cambios en los costos permitieron mejorar la competitividad y devolver un cierto entusiasmo en el negocio” (Capítulo 8).

Como se puede apreciar, en todos los rubros agroindustriales relevantes para la economía nacional y sectorial, el mercado internacional constituye una pieza clave en su dinámica productiva. La expansión o retracción de la producción está fuertemente influenciada por este factor y las características y condiciones de la inserción nacional en el mercado mundial constituyen un factor relevante a la hora de comprender su dinámica tecnológica y productiva.

La tendencia de los precios internacionales, especialmente de aquellos considerados como *commodities*, constituye

un factor determinante de la suerte de la economía agraria nacional hasta el momento.

El presente y el futuro de la economía agraria uruguaya, más allá de la tendencia o los precios de coyuntura, depende de aumentar los destinos, ocupar nuevos segmentos de mercados y de mayor valor, incorporar en forma creciente valor agregado a los productos y pasar a constituirse en un exportador de productos diferenciados, entre otras opciones. Estas características constituyen parte del camino imprescindible para alejarse o disminuir los golpes de las coyunturas de mercado y consolidar una agroindustria crecientemente competitiva.

Estas lecciones las impone la propia realidad nacional, con los esfuerzos generados a partir de las exportaciones cárnicas ampliando los mercados, la producción forestal mediante las exportaciones crecientes de productos de aserrío y debobinado, etc.

El ejemplo inverso se evidencia en las exportaciones de granos, como el más puro *commodities*, totalmente ligado a los precios internacionales. Precio del mercado que, por el momento, no es posible afirmar con certeza si se corresponden a cambios coyunturales o a tendencias más consolidadas. Y, en todo caso, ¿por cuánto tiempo?

3. LA ECONOMÍA AGRÍCOLA BRASILEÑA Y ARGENTINA

El contexto regional también se tornó favorable entre 2003 y 2010. Las expectativas mejoraron y se logró una estabilidad financiera en ambos países. La actividad económica argentina comenzó su recuperación en 2003, que se aceleró en 2004 gracias a un notable impulso inversor (Capítulo 2).

Las economías agrícolas de Argentina y Brasil mostraron una pujanza que derivó en una expansión hacia el Uruguay y consecuentemente, una alta incidencia en las inversiones en tierra, bienes de producción e incorporación de tecnología en el agro uruguayo. Esta dinámica expansiva se basa en diferentes razones: precio de la tierra, expansión agrícola argentina, dinamismo de la economía agrícola brasileña, entre otros. Veremos estos temas.

La primera es la diferencia de precios en la tierra cultivable entre los tres países de la región. La presión regional por la tierra uruguaya, producto del dinamismo de la economía agraria regional y la diferencia de precios de la tierra en los países del Mercosur, ya había sido analizada por Vassallo (1994) años atrás. Entonces, ya se estaba produciendo una expansión de la agricultura de los países vecinos hacia el Uruguay, y las hipótesis propuestas en dicho trabajo visualizaban a futuro un incremento de dicha expansión. Eso es lo que ha pasado en la última década, con el significativo traspaso de activos inmobiliarios en el agro (Capítulo 9).

En un trabajo publicado por el MGAP, también se efectúa una comparación de la evolución del precio de la hectárea en la región durante el período que va entre 1994 y el 2003 (Sáder, 2004). En el mismo se constata que hasta 1996 el precio de la tierra en Brasil era el más alto de la región. Posteriormente, en Argentina se incrementa fuertemente el precio de la tierra y desde la mitad de la década de los 90, Argentina presenta los mayores precios promedio de la tierra en la región. Véase también el trabajo de Sáder, 2006.

Vassallo (2006) también efectúa una comparación de precios de la tierra en Argentina, Brasil y Uruguay, y constata nuevamente estas diferencias de precios hacia la mitad de la década.

La diferencia de precios de la tierra de producción agraria entre los países de la región se puede constatar desde hace años y ello ha promovido las compras de tierras o el arrendamiento por empresarios de los países vecinos. Esta expansión transfronteriza adquiere en la década 2000-10 dimensiones llamativas para muchos operadores sectoriales.

La agricultura argentina se expandió entre 1995 y 2009 en alrededor de 12 millones de ha, impulsadas primordialmente por las Asociaciones Productivas (APs), como las denominan Díaz y Reca. Las mismas alcanzan dimensiones desconocidas en la región y tienden a internacionalizar su producción, invirtiendo en Uruguay, Bolivia y Brasil (Díaz y Reca p. 207-225).

Ello tiene que ver con las expectativas de ganancias extraordinarias en tierras de menor costo, asociado a una capacidad empresarial más competitiva, que la que se

encuentra en general en Uruguay. Amén de otras razones objetivas y subjetivas, que también existen, tales como: diversificación espacial (climática o política), de inversiones fuera de frontera asociadas a las ventajas que se pueden encontrar en el país: estabilidad institucional y jurídica, política económica previsible, calificación de la mano de obra, diferencias en la política agrícola (inexistencia de detracciones a los granos), etc. Estas asimetrías se acentuaron desde comienzos de 2002, cuando en Argentina entraron en vigencia fuertes impuestos a las exportaciones (“derechos de exportación” o “retenciones”), que llegaron a 20% en cereales y 23,5% en oleaginosos (Capítulo 5).

Gallacher (p 201) demuestra como los precios recibidos por los productores ganaderos argentinos se fue deteriorando con respecto a los de Uruguay, entre otras razones, porque en Argentina aumentaron los costos de exportación, en forma de aranceles o cupos/prohibiciones.

Por lo tanto, hay una presión añadida sobre la tierra en Uruguay, de la agricultura argentina y brasileña, que empuja los precios al ascenso. Asimismo, se producen importantes cambios en los sistemas de producción y en la organización empresarial del agro uruguayo. Estos cambios, especialmente constatados en la agricultura de secano, con predominancia de los cultivos de verano, están asociados en forma importante (no exclusiva) a empresas y cultivadores argentinos, quienes configuran un nuevo contexto empresarial y económico.

A partir de 2004-05 este perfil fue cambiando y actualmente la mayoría de los productores argentinos están integrados a sistemas de producción del tipo “pool de siembra”;⁵ los que ocupan grandes áreas de cultivo y realizan básicamente agricultura continua, sin rotación con pasturas (Arbeletche, 2006).

Estos productores tienen, en forma relativa, un volumen de activo fijo bajo, ya que actúan fundamentalmente como gerenciadorees del negocio agrícola: realizan la mayor parte de los cultivos en tierras arrendadas, tercerizan la mayor parte de los servicios (siembra, tratamientos, cosecha, etc.).

Por este motivo, en general tienen una escasa vinculación con la tierra y la sustentabilidad del sistema, realizando cultivos por 4 ó 5 años y luego migrando a nuevas tierras. Estos sistemas de producción pueden estar emparentados con nuevas formas predatorias de la explotación agraria.

Esta expansión de la economía agrícola argentina, aunque también brasileña en los cultivos de riego, como arroz, se constituye en un nuevo motor de propulsión de la competencia intrasectorial por la captura de tierras cultivables. (Capítulo 6).

N. Rodríguez explica que la agricultura de secano desarrolló en la región una forma muy agresiva de competencia por la tierra vinculada con un pago muy elevado por el arrendamiento de tierras cultivables, que condujo, entre otras cuestiones a:

- Cambios en los sistemas productivos,
- Contratos de arrendamiento de mediano alcance (2 a 4 años), y
- Contratos con arrendamientos muy elevados comparados con otras actividades sectoriales dinámicas (Capítulo 5).

Un uso de la tierra con alta densidad de capital y sobre vastas superficies, que superaron los estándares aplicados en el Uruguay, han desplazado en forma casi absoluta a la agricultura familiar en la realización de estos cultivos, quienes permanecen como potenciales arrendadores de sus recursos o prestadores de servicios al nuevo sistema productivo.

Las inversiones que se están produciendo en el sector, tanto en su volumen como en su calidad, tienen una fuerte incidencia en la dinámica sectorial, particularmente en la captación y uso de la tierra. Pero el esquema empresarial tiene un formato diferente, donde se articulan propietarios de la tierra, empresarios capitalistas que planifican y gestionan los cultivos, empresarios cultivadores dedicados a la faz de siembra y cultivo, etc. Si bien pueden existir diferentes modelos y estructuras empresariales, la razón

⁵ Al respecto de la diversidad de formas que adquieren los “pool de siembra” o Asociaciones Productivas que existen en Argentina, características, fortalezas y debilidades, véase: Díaz y Reca.

de estas nuevas formas de estructurar la producción se encuentra en las ganancias extraordinarias que permiten los cultivos en la actualidad. Es decir, en la importante renta económica (la mayor que genera el sector) junto a una alta rentabilidad empresarial, que generan los oleaginosos como la soja.

El arroz ha estimulado la presencia de cultivadores brasileños. Estos incluso han incorporado tecnología desarrollada en Brasil en los sistemas de producción. Desde fines de los 80 y principio de los 90, los agricultores brasileños contribuyeron a la expansión del cultivo hacia la zona Norte de nuestro país (Artigas y Salto), lo que se ha profundizado en los años recientes. En 2007 se produjo un cambio en la propiedad del Molino Saman, (mayor molino arrocero del país) pasando a manos de un grupo brasileño (Capítulo 6).

En la ganadería de carne también se pueden indicar varios procesos o situaciones que expresan la importancia de los agentes agropecuarios de los países vecinos en Uruguay, mediante la compra de tierras u otras inversiones asociadas. También, debe observarse como las políticas restrictivas de Argentina pueden haber favorecido directamente la cadena cárnica en Uruguay, al generar espacios con los que no se contaba en el mercado internacional (Capítulo 3).

La renta de la tierra permite generar y distribuir una masa muy significativa de recursos económicos, que actúan como fuerte estímulo a la inversión y la adopción de riesgos en alta escala. Esto es particularmente cierto en la regiones con recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas importantes, tales como el Mercosur. En este contexto, Uruguay ofrece ventajas nacionales en términos institucionales y de política macroeconómica, así como el desarrollo de infraestructura y logística, que se convierten en incentivo adicional para la captación de la renta agraria, en un contexto de notorias diferencias en los precios requeridos para acceder a la tierra y las posibilidades que ofrece el país para efectuar inversiones en el sector.

4. LA INVERSIÓN Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO

La inversión y el cambio tecnológico son dependientes en buena medida de los precios de los productos y la

inserción en los mercados y, a su vez, se convierte en un nuevo factor de dinamización y generación de nuevos excedentes, que son captados por las cadenas agroindustriales.

La agricultura es el sector que experimentó el mayor cambio técnico, en términos globales. El paquete tecnológico de la siembra y manejo del cultivo estaba presente desde la década del 90, varios de sus componentes tuvieron cambios importantes. Estos incluyen: i) uso cada vez mayor de la siembra directa, que acorta los tiempos de preparación del suelo y permite realizar más de un cultivo al año; ii) aumento del uso de cultivos transgénicos, que aumentaron su incidencia luego de la caída de la patente del herbicida glifosato, que produjo una baja en los costos (Capítulo 5). iii) junto a la incorporación de la siembra directa, se produce una “veranización” de la agricultura, por el predominio de la soja (Díaz). Estos cambios tecnológicos constituyeron modificaciones relevantes en la producción agrícola. Modificó los sistemas de producción, la intensidad de capital aplicado al rubro, la organización de la producción (“pool de siembra”) y las exigencias en conocimiento para el manejo tecnológico, productivo y de gestión. Demandando una mayor capacitación de los recursos humanos requeridos.

Estos cambios tecnológicos determinan un uso más intensivo y diferenciado de la tierra, y en consecuencia, modifican profundamente todas las relaciones económicas, incluida, la renta de la tierra.

En Argentina el cambio tecnológico ocurrido en la agricultura en los últimos 15 años favoreció la expansión de la agricultura sobre tierras ganaderas, mixtas y marginales, y por otro lado, promovió la generación de economías de escala en la fase primaria de la agricultura (Díaz y Reca p. 214).

Gallacher (p. 194) discute para el caso de Argentina, por ejemplo, el ajuste de la actividad ganadera frente al incremento del precio de la tierra y encuentra que el mismo se procesó por tres caminos; a saber: (a) reducción del stock, (b) sustitución de tierra por otros factores de producción, y (c) cambio tecnológico inducido por el aumento del precio de la tierra, especialmente conocimientos que permiten ahorrar el factor tierra. En el caso argentino, estos tres caminos explican las grandes modificaciones ocurridas

en la pampa húmeda entre 1988 y 2002. Esta discusión muestra un proceso similar al acontecido posteriormente en Uruguay.

El mismo autor presenta información censal que le permite demostrar que, en Argentina, “el marcado incremento de los precios de la tierra ocurridos en las últimas dos décadas ha tenido impacto sobre la generación y uso de *know-how*.” (Gallacher, p. 196). Comenta además, que existen evidencias sobre el proceso de ahorro de tierra como consecuencia del encarecimiento de ese factor; y más aún, indica que existe una asociación positiva entre mayor aptitud agrícola de la tierra y un mayor uso de (algunas) técnicas ahorradoras de tierra como el uso del pastoreo rotativo (Idem p. 197), al cual agregamos la aplicación de dos cultivos por año, un mayor uso de agroquímicos y fertilizantes, entre otros.

Gallacher concluye más adelante que “el aumento del precio de la tierra se trasladará a zonas exclusivamente ganaderas: los planteos tradicionalmente extensivos de estas (baja relación entre capital biológico, físico y gerencial por unidad de tierra) dará lugar a la elección de tecnologías por las cuales se reduce el uso de la tierra y aumenta el de otros factores de producción (Idem p. 198).

En Uruguay los contratos de arrendamientos de tierras con destino a la ganadería y la agricultura de secano constituyen las 3/4 partes de los arrendamientos productivos. En tanto la ganadería en el primer semestre del 2010 pagó en promedio de los arrendamientos registrados US\$ 50/ha/año, la agricultura de secano pagó US\$ 239/ha/año (MGAP-DIEA, 2010 p 2). Esta diferencia de precios de arrendamientos constituye una estimación de mercado de la renta económica.

Además, a los cambios técnicos comentados en la ganadería uruguaya, “se suma la creciente utilización de sistemas de engorde en los que se hace una utilización cada vez mayor de alimentos concentrados, yendo desde la simple suplementación de animales en pasturas mejoradas, hasta el engorde en confinamientos de diverso tipo.” (Capítulo 3).

La expansión de la agricultura viabilizó también cambios en los sistemas de producción ganaderos. Los cambios económicos en un rubro afectan indirectamente a otros.

En los predios ganaderos se utilizan actualmente cada vez más los verdes, las reservas con silo de grano húmedo y la suplementación con granos y otros concentrados, sustituyendo parcialmente los mejoramientos de pasturas.

En la lechería, como comenta A. Hernández, por ejemplo, “el dinamismo en la producción se vio estimulado desde fines de 2006, pero la respuesta no se convirtió en un incremento de las áreas lecheras, sino que principalmente se volcó hacia una mayor intensificación productiva, en lo que puede tomarse como un síntoma de confianza en el modelo utilizado.” A estas razones debe agregarse, que además se requiere de una fuerte inversión en infraestructura territorial para expandir el rubro; lo cual no existe en buena parte del país (Capítulo 4).

Asimismo, en el grupo de tambos de mayor tamaño, donde es frecuente encontrar una mayor superficie que la requerida para la lechería, aparece un uso parcial del predio con cultivos agrícolas de secano. Se mantiene además, la opción derivada de la propuesta técnica: asociación de cultivos agrícolas y pasturas, que permite aprovechar ambas actividades, en especial cuando los ingresos económicos desde la agricultura son más favorables (Capítulo 4).

Como se explica, la dinámica innovadora de un rubro, como la agricultura de secano, imprime cambios en los sistemas de producción y en la tecnología aplicada a otros rubros y, finalmente, en el precio de la tierra. Ello obliga, nuevamente a incrementar la densidad de capital aplicado en otros rubros, como se indicó para la ganadería y la lechería, y así aumentar las ganancias empresariales primero y luego las ganancias extraordinarias que permite obtener la tierra; o sea la renta de la tierra.

El sector forestal uruguayo posee características intrínsecas que determinan ventajas comparativas. Por un lado, se agrupan las de orden técnico, derivadas de: i) la velocidad de crecimiento de los árboles. Uruguay posee tasas de crecimiento de las plantaciones de eucalipto comparables a la de los países de la región con mejores indicadores de crecimiento; y ii) las económicas derivadas del costo (o precio) de la tierra.

Como lo explica M. Tamosiunas, Uruguay es el país en Sudamérica que posee mayor ocupación territorial de

plantaciones en relación a la superficie total. Además posee la mayor concentración de latifoliadas cultivadas y su incremento medio anual de madera por hectárea y por año es de los mayores del mundo. Estos rendimientos de las plantaciones en Uruguay son muy superiores a los obtenidos en el Hemisferio Norte, similares a los de Nueva Zelanda o Sudáfrica, aunque inferiores a los de Brasil o en el Norte de Argentina (Capítulo 7).

Desde el punto de vista productivo, los principales cambios tecnológicos de la última década se centraron en aumentar la velocidad de crecimiento, mediante la profundización del laboreo, fertilización y selección de clones.

Lo que sostiene y amplía las ventajas comparativas es el cambio técnico que comienza a operarse en el sector. A estos factores se debe agregar la llegada de empresas multinacionales en el área forestal, que intensifican la búsqueda de ventajas competitivas para el rubro y marcan un cambio en la generación del conocimiento del sector primario (Capítulo 7).

A nivel del sector industrial ocurren dos tipos de transformaciones: a) las derivadas de la inversión industrial en plantas de procesamiento de madera que anteriormente no existían en el país, y b) las derivadas de las nuevas formas de organización societaria. En referencia a la primera de ellas se constatan las plantas de tableros y la planta de celulosa (Capítulo 7).

El sector arrocero, en el período 1999-2009, ha recibido inversiones principalmente en el sector industrial. Fundamentalmente, ha habido compra de activos más que inversión nueva en la fase de transformación.

El incremento de los rendimientos se explica por un ajuste en la tecnología del cultivo. El cultivo de arroz ha presentado en los tres últimos años un aumento del rendimiento de alrededor de 90 kg/ha/año, llegando a un promedio cercano a los 8.000 kg/ha y, en algunos casos registrando niveles de 10.000 kg/ha. Considerando las variedades utilizadas, estas cifras son un record en el ámbito mundial (Capítulo 6).

La citricultura ha tenido una dinámica diferente y de menor dimensión a otras actividades del sector. Se recuerda, que

ocupa una superficie efectiva de 16 mil hectáreas plantadas, aunque constituye una producción muy intensiva en el uso de recursos. Véase la relación del Valor Agregado que genera en una superficie absolutamente menor del territorio nacional (Capítulo 8).

Si bien la citricultura en la última década no ha tenido una dinámica expansiva en superficie, no ha escapado al incremento del capital por unidad de superficie. Al respecto se recuerda, por ejemplo, que “el riego y en especial la “ferti-irrigación” constituye una tecnología indispensable para aumentar la productividad y la calidad de la fruta... En el año 2000 la superficie bajo riego era aproximadamente el 30% de la superficie; y en el año 2008 la superficie fue estimada en 7.565 ha, lo que equivale al 47% de la superficie efectiva.” El impacto del riego en la producción se refleja en el aumento de la productividad y en el porcentaje de fruta exportable por calibres (Capítulo 8).

Entonces, durante estos años, si bien no existe una ampliación de superficie de citrus, se constata una intensificación del capital invertido y la introducción de cambio técnico. Estas inversiones no incrementan la competencia intra-sectorial por la utilización de los recursos naturales, pero constituyen otra fuente de mejora de la competitividad y la dinámica de la economía agraria nacional.

En definitiva, es posible constatar que el cambio técnico constituye un factor relevante en el incremento de los volúmenes de producción y/o calidad de producto, a la vez que favorece la disminución de costos por unidad de producto. En un contexto de demanda creciente, el cambio técnico retroalimenta el interés y la competencia por la captación y uso de la tierra; lo cual, a su vez, estimula nuevamente el incremento del precio de la tierra, ya que el mismo se vincula con la mayor demanda y la intensificación productiva. Este proceso de:

[incremento de la demanda - intensificación productiva - promoción del cambio técnico - mayor oferta en calidad y cantidad de producto - nueva (o incremento de) demanda-]

se constituye en base de una espiral virtuosa de crecimiento económico y, necesariamente, en un acelerador del requerimiento de tierra. Por ende, de un incremento

del precio del recurso básico, lo cual promueve la intensificación productiva y ello retroalimenta la exigencia de cambio técnico.

5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Si bien los factores externos: mercado internacional y la dinámica de las economías agrícolas de la región juegan un papel relevante para explicar el comportamiento de la agricultura, igualmente importante es el papel del contexto económico general del país.

Tal como lo explica Durán, las políticas macroeconómicas han establecido un marco de estabilidad en las variables macroeconómicas. Luego de casi cinco años de recesión y en una situación financiera comprometida, en 2003 el gobierno renegoció con los tenedores de títulos públicos un canje que postergó los vencimientos de amortizaciones y permitió evitar el default de la deuda. Esto tuvo efectos positivos sobre el sistema financiero uruguayo en su conjunto (Capítulo 2).

La problemática del endeudamiento agropecuario con el BROU se afrontó en el 2005-06 con medidas administrativas y acuerdos de refinanciación, evitando una solución legal genérica, que en el marco de un contexto favorable permitió salir de una situación sectorial muy crítica.

En el año 2006-07 se implementó la Reforma Tributaria, que para el sector agropecuario implicó: basar la tributación en el IMEBA y el IRAE, obligatorio a partir de cierta escala de producción; grava más a las sociedades anónimas y a las empresas de mayor escala, ya que los pequeños y medianos productores que tributan IMEBA no vieron modificados sus aportes.

Posteriormente, pese a la intensa crisis que se desató en el mundo en el segundo semestre del 2008, la economía uruguaya logró sortear los obstáculos y no cayó en recesión. El PIB agropecuario evitó una retracción, gracias al aprovechamiento de las condiciones favorables de la etapa anterior, que se plasmaron en inversiones e innovaciones en la mayoría de las cadenas agroindustriales y al conjunto de medidas macroeconómicas del modelo.

En diciembre de 2008 se adoptaron una serie de medidas para resolver eventuales problemas de financiamiento de las empresas, como pre financiación de exportaciones y financiación bancaria de proyectos de inversión, para fomentar la actividad de las pequeñas y medianas empresas.

Adicionalmente, en el 2009 para el sector agropecuario se implementó un paquete de 34 medidas tendientes a mitigar los efectos de la sequía, entre ellas el apoyo financiero para la construcción de obras de riego, el subsidio para compra de raciones, el financiamiento y distribución de forraje para ganaderos familiares. Asimismo, se implementaron numerosas medidas para atender las necesidades de los productores lecheros, en razón de la sequía (Capítulo 2 y 4).

Las exportaciones del complejo agroindustrial se incrementaron notablemente y alcanzaron su mayor valor histórico en 2008. Por su parte, según estimaciones de OPYPA, al cabo de 2009 el crecimiento agropecuario habría continuado debido exclusivamente al impulso agrícola.

También deben mencionarse las políticas económicas orientadas a la protección de inversiones extranjeras, el tratamiento impositivo diferencial con las inversiones recientes, los acuerdos de comercio y la fuerte inversión en infraestructura, que constituyeron parte de los estímulos. En definitiva, un manejo cuidadoso de la política macroeconómica junto con resultados satisfactorios, han permitido cambiar la evaluación internacional del comportamiento de nuestra economía y ubicarla en una posición próxima al "investment grade". La imagen nacional entre agentes e inversores mejora cualitativamente y se facilitan las inversiones.

Al contexto económico se suma la estabilidad institucional y la certeza jurídica que han alentado las inversiones.

Este marco general, constituye ineludiblemente, un requerimiento necesario para poder incrementar la actividad económica general y sectorial. Sin dicho marco difícilmente podrían lograrse avances tan marcados de la economía agraria nacional.

Las asimetrías existentes entre las políticas públicas de Uruguay y Argentina (especialmente la tributaria) genera-

ron un impulso adicional para la expansión de la actividad en Uruguay, estimulando la expansión de los agricultores argentinos hacia éste país.

La articulación de las políticas macroeconómicas y aquellas específicas del sector o de alguna de las cadenas, también ayudan a explicar los procesos de crecimiento, especialmente cuando se verifican en la práctica buenas articulaciones. Así, las políticas específicas del sector han jugado un interesante papel para propulsar dinámicas particulares.

Debe mencionarse que algunas políticas sectoriales que constituyeron razón de la dinámica, fueron resueltas y aplicadas en períodos previos al que se encuentra en análisis, ya que muchas veces existe un período de maduración e impacto que no es inmediato. Tal es el caso de la Ley Forestal de 1987 y sus decretos reguladores. Esta ley es, sin duda, el componente de política sectorial más relevante y que explica buena parte del desarrollo de este sector (Capítulo 7).

Otros ejemplos de políticas sectoriales que contribuyeron al crecimiento particular de algunos sectores son: las políticas de refinanciación de la lechería, el arroz y la granja. Así, los recursos canalizados hacia el Fondo para el Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL), y el Fondo para el Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocería (FFRAA) constituyeron un mecanismo muy importante para mejorar las condiciones de estabilidad económica del sector y, en ambos casos, se continuó con una segunda etapa. También a fines de 2004 una ley prorrogó la vigencia del IVA a las frutas, flores y hortalizas y amplió los objetivos del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG).

Sin entrar en mayores detalles deben mencionarse otras políticas, tales como el proyecto sucro-alcoholero de Bella Unión, que permitió estimular una región muy alicaída del país; la trazabilidad animal y el sistema electrónico de información de la industria cárnica (Capítulo 3).

Seguramente, se pueden mencionar otro conjunto de acciones y aplicación de instrumentos de política económica y sectorial, pero las mencionadas permiten concluir que la coyuntura internacional positiva (aunque cambiante) fue

capitalizada mediante políticas que limitaron los impactos negativos y estimularon la inversión, el cambio técnico y la inserción internacional. Por lo cual, también el marco nacional actuó como dinamizador de la economía agrícola uruguaya.

6. PRECIO DE LA TIERRA Y UTILIZACIÓN DEL ESPACIO

El paisaje rural caracterizado por la ganadería extensiva que predominó en el país durante tres siglos (XVII al XX) y hasta hace muy poco tiempo atrás, ha dado lugar a un paisaje más diverso en actividades. Ello aparejó la aparición físico-visual de actividades productivas casi desconocidas en el Uruguay, como la forestación e instalaciones agroindustriales y de servicios, que cambiaron fuertemente el paisaje rural.

En términos productivos la agricultura de secano y la forestación contribuyeron enormemente a estos cambios, aunque, como se dijo, otras actividades menos expansivas en superficie, sin embargo fueron activas en las inversiones sectoriales: lechería, arroz, ganadería, citrus, etc. En conjunto han modificado la utilización del espacio y la imagen visual del agro.

El paisaje rural en áreas productivas es un paisaje social y, como tal, es construido y reconstruido permanentemente. La inmovilidad del paisaje rural se basó en el escaso nivel de inversión y cambio técnico que caracterizó a la ganadería extensiva por décadas. La nueva dinámica está irremediablemente unida al cambio del paisaje rural y a la distribución de las actividades en el espacio nacional. Estos cambios, que a veces perturban a muchos observadores o agentes agropecuarios, constituyen la forma física y visual de modificaciones trascendentes en la forma de producción y en la riqueza generada en el sector agropecuario. Por lo tanto, deben enmarcarse en este proceso y valorarse correctamente en el campo económico. Obviamente, que estos cambios siempre generan apreciaciones subjetivas diversas, que sin menospreciarlas, no constituyen parte del análisis de este libro y pueden corresponderse a otras aproximaciones conceptuales. En este libro, la visión teórica y conceptual privilegia una aproximación económica, donde se resalta la dinámica y la competencia intrasectorial generada por ella.

La agricultura tuvo un crecimiento en superficie de carácter explosivo durante los años recientes. También lo tuvo la forestación, aunque su comienzo se remonta a la década del 90, continuándose en los años recientes. Esta expansión, presionó fuertemente a las otras actividades productivas para defender sus espacios. En algunos casos existieron importantes traslados geográficos y en otros existió una difícil resistencia. Elementos como los requerimientos de infraestructura, la experiencia productiva y la cultura del rubro, así como las barreras tecnológicas y de capital para insertarse en otras actividades, constituyen factores que frenaron, en muchos casos, la expulsión o una transformación productiva más radical.

Si bien este proceso afectó a muchas actividades, la mayor presión, probablemente, haya sido sobre la ganadería y la lechería. Sobre la ganadería en cuanto al ámbito geográfico y en la retracción o no de la superficie lechera.

A. Hernández dice que “en un escenario de mayor competencia futura frente a otros rubros que también están asistiendo a una dinámica de crecimiento, la lechería difícilmente encuentre como primer objetivo ampliarse a otras partes del territorio, ya que necesita disponer de un importante cúmulo de inversiones fijas (infraestructura de ordeño, caminería, etc.) y servicios (transporte, electrificación, etc.) e incluso la disponibilidad de mano de obra calificada que limitan enormemente dicha opción (Capítulo 4). Por lo tanto, sus cambios se vinculan más con la persistencia productiva del rubro y el incremento de sus ingresos, que con la expansión del mismo.

La forestación por otra parte, también generó una dinámica transformadora del espacio físico y social. La existencia de plantaciones con buen desarrollo, las crisis financieras y las llegadas de los fondos de inversión tuvieron como consecuencia importantes cambios en el precio de la tierra y la extranjerización de la propiedad de los bosques (Capítulo 7).

El precio de las tierras con aptitud forestal responde a esta preferencia modificando su valor en el mercado. Al inicio de la política forestal no se pagaba más de US\$ 250 por ha, y hoy las mismas tierras se pagan 10 veces más. El

valor inicial está dado por la potencialidad de los terrenos para la producción de carne, estimado a partir del Índice CONEAT. Luego el precio de la tierra cambia como estimación de la renta de la tierra capitalizada a largo plazo y en el marco de la competencia por los recursos sectoriales. En la ecuación económica implícita, opera la estimación de la renta de la tierra a largo plazo capitalizada en su valor de compra, ya no como tierra ganadera, sino como espacio forestal o silvo-pastoril.

La ganadería se encontró presionada, inicialmente, por la forestación y luego por la agricultura de secano. En el capítulo sobre la ganadería de carne, Carriquiry discute el significado de la renta de la tierra como factor clave para explicar el “desplazamiento de la ganadería a zonas de menor aptitud productiva”, en razón de las considerables subas del precio de la tierra. Estas subas de precios forzaron el traslado de la producción ganadera a nuevas áreas menos intensivas y, a su vez, estimularon la intensificación de la producción, para atenuar las diferencias existentes entre los ingresos ganaderos y los costos incrementales de la tierra. El efecto fue el desplazamiento del crecimiento de la ganadería hacia las regiones de menor valor. Frente a un crecimiento de las existencias bovinas de un 15 % a nivel nacional, en 6 departamentos se verifican crecimientos del 20 % y más: Artigas, Salto; Treinta y Tres, Tacuarembó, Cerro Largo y Rivera (Capítulo 3). En estos departamentos los valores de la tierra se sitúan por debajo del promedio nacional.

Entonces, los cambios han provocado notorias modificaciones geográficas, trasladando los centros de actividad y transformando los ámbitos geográficos de las principales actividades productivas. Muchas áreas tradicionales han modificado su paisaje rural: aparecen nuevas actividades o formas de realización de otras más tradicionales, o éstas se trasladan a otros espacios físicos y sociales. Se reaniman pueblos que habían quedado postergados, algunos de ellos con una tendencia a la desaparición. El mundo rural se dinamiza y la sociedad construye nuevas opciones de puesta en valor del territorio y se potencian los recursos naturales, se incrementa la transformación de los productos agrarios, etc. En definitiva, se producen profundos cambios en el mundo rural uruguayo.

7. PRECIO DE LA TIERRA EN UN MERCADO GLOBAL

El mercado nacional de tierras, además, se encuentra dinamizado y propulsado, por una fortísima circulación de excedentes financieros que existen en el ámbito mundial, asociado a los procesos y características de la globalización. En este contexto, la transferencia de recursos y su colocación diversificada se constituye en un acto económico corriente. Si bien en Uruguay la inversión en tierras del mundo globalizado no se puede aquilatar en forma precisa, es un proceso que muestra algunos indicadores importantes. El mismo se genera por la diferencia de precios que existe por este factor de producción en Uruguay en comparación con otras economías.

El precio de la tierra en Argentina y Brasil y su comparación con Uruguay ya fue comentado en el punto 3 de este capítulo.

Las comparaciones con los precios de la tierra en las economías desarrolladas también marcan diferencias importantes con los precios del mercado inmobiliario local. Al respecto basta comparar con los precios que se pagan por la tierra en Europa o Estados Unidos. Si bien en Uruguay probablemente no tengan ni la misma rentabilidad, ni la seguridad de los precios, ni los mercados existentes en las economías de origen, las diferencias son muy fuertes como para justificar un importante flujo de inversiones inmobiliarias.

En España por ejemplo, a comienzos de la década los precios de la tierra mostraron un incremento sostenido ubicándose hacia el año 2002 en los 8.000 Euros por ha y desde el año 1994 los precios de la tierra han subido de forma sostenida. A comienzos de la década se encontraban en un nivel similar, en términos reales, al alcanzado en los años 1988/1989 (Noticias Infoagro 5/5/2004).

La Coordinadora de Agricultores y Ganaderos (COAG) explicó en el 2004 que “desde el año 1994 los precios de la tierra están subiendo de forma sostenida y que actualmente se encuentran en un nivel similar, en términos reales, al máximo alcanzado en los años 1988/1989⁶. Asimismo, destacaron que el acontecimiento político que inicia esta etapa de intensa subida de los precios de la tierra es la reforma de la Política Agraria Común (PAC) de 1992, cuando se cambió el respaldo a los productores agrícolas desde el apoyo a los precios de los productos agrícolas por las ayudas directas. La COAG subrayó que los precios de la tierra “internalizan” las ayudas a la hectárea de la PAC, por lo que el mercado considera que cada hectárea de tierra se vende asociada al pago anual de la PAC correspondiente” (Noticias Infoagro, 5/5/2004).

En el año 2007 el precio medio de la hectárea se situó en 11.070 euros, un 6,4% más que en 2006 y más del doble que una década atrás. Dentro de las tierras de regadío las más caras son las dedicadas a los plátanos, que se cotizan a 276.141 euros por hectárea, seguidas de los cultivos protegidos de regadío (211.081 euros/ha), y los frutales carnosos (109.829 euros/ha). Por el contrario las más baratas son las de prados naturales, 10.332 euros/ha, y las tierras de labor a 19.525 euros/ha (Agrocope, 27/06/2008).³

En los Estados de Illinois, Iowa y Nebraska, tierras agrícolas en un universo de maíz y soja, se vendieron a US\$ 10.000 por ha en el 2007 (Nextfuel, Biodiesel Argentina, 22/8/2007).

En el centro de Illinois, un campo de primera clase se vendía, en promedio, por alrededor de US\$ 5.000 el acre (0,4 ha) en el 2007, cuando cinco años atrás se vendía a US\$ 3.000. En Nebraska, mientras tanto, el valor de la tierra aumentó un 17 % en el primer trimestre del mismo año, mostrando el crecimiento más rápido en más de un cuarto de siglo.

⁶ Obsérvese que entre los años 1988/89 se registran los máximos niveles de proteccionismo agrícola de los países industriales, monto que se toma como base para las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y que crea la OMC.

Dicha información muestra que el precio de la tierra se encontraba en un alza pronunciada, en los países industriales, en el transcurso de la primera década del siglo. Lo mismo acontecía en los países de la región, como Chile (Malagueño) o Argentina, cuando en 2007 una hectárea para maíz en la mejor zona de la pampa húmeda se sitúa en los 10.000 dólares, mientras el año anterior era de 8.200 dólares. Las tierras para la producción de trigo se sitúan en 5.000 dólares contra los 3.000 que cotizaban un año atrás, entre otros ejemplos a mencionar (Agroinformación.com, 24/12/2007).

En el Uruguay, en el mismo período, también existió un proceso similar de incremento del precio de la tierra (Cap 9). Este proceso de incremento de la demanda de la tierra en Uruguay no es un proceso aislado, sino un fenómeno económico más global y generalizado. Obviamente vinculado a muchos factores, entre los que se destacan una mayor demanda y consecuente aumento de los precios de los commodities en el mercado mundial.

Asimismo, actúan otros factores que estimulan este flujo de compra de tierras e inversiones productivas. Las mismas se asientan en razones de diversificación de inversiones y atesoramiento, particularmente en períodos de inestabilidad (crisis financiera desde el 2008). Estas razones se acompañan con las mencionadas como parte de un contexto macro económico estimulante para la inversión y la positiva estabilidad institucional y jurídica del país.

En forma más reciente, ha comenzado a consolidarse una razón para la inversión extranjera en tierras: la seguridad alimentaria de otros países que no cuentan con los recursos naturales suficientes, para proveer los alimentos necesarios para su población. Países árabes o China ya efectúan, como tales o mediante empresas públicas, compras de tierra y producción en terceros países y han manifestado el interés de efectuar inversiones similares en el Uruguay.

Este contexto mundial y el diferencial de precios deberían tenerse presente a la hora de reflexionar sobre las estrategias nacionales de largo plazo y las amenazas que pueden sobrevolar nuestra economía agraria.

8. AGRICULTURA URUGUAYA Y RENTA DE LA TIERRA

La renta de la tierra es derivada de los productos que se obtienen con su explotación y el precio de los mismos en el mercado, pero a la vez, el incremento del precio de la tierra (o incremento de la renta) estimula nuevos procesos tecnológicos que permitan captar las ganancias extraordinarias (o parte de ellas) que se generan con la puesta en valor de la tierra. La renta exagera las tendencias al control de los recursos naturales, fuente de ganancias extraordinarias de los propietarios y empresarios productores.

Puede discutirse que dicho enfoque explicativo resulta circular, y ciertamente la objeción es válida. Ese razonamiento opera en tanto no se alcance el equilibrio general de la economía y la tasa de ganancia de la agricultura uruguaya permita nuevas inversiones, en un contexto de globalización. Esta observación no se puede pasar por alto; sino, se comprende equivocadamente el proceso de incremento de los precios en la agricultura uruguaya. La razón es interna y también externa al propio sector. Es interna, en tanto la renta es el producto de la aplicación del trabajo en los recursos naturales. Y, simultáneamente, es externa, en la medida que los mercados de realización son principalmente externos al propio país y son quienes fijan el precio. Estos mercados son una de las fuentes de dinamización del comportamiento sectorial (punto 2 del capítulo).

En el mundo existen fuertes diferencias con Uruguay, con relación al desarrollo tecnológico y al monto y calidad de la infraestructura que viabiliza la puesta en valor de los recursos naturales disponibles. En el país en esta última década, especialmente luego del 2003, se amplió y adecuó la infraestructura, a la vez que se aceleró el cambio técnico. Estas cuestiones son las que posibilitan la generación de nuevas ventajas competitivas del sector.

Este enfoque parece relevante a la hora de analizar los procesos agroindustriales con una visión dinámica, ya que la dinámica económica se retroalimenta con los propios procesos económicos y tecnológicos. Es decir, las variables de resultado se convierten, a su vez, en razón

de nuevos procesos, en tanto el equilibrio general de la economía, con una visión global (en el sentido de mundial), no se ha alcanzado.

Por lo tanto, el equilibrio general de la economía, en términos de tasa de ganancia y de las rentas potenciales de los recursos naturales en una economía globalizada, teóricamente podría lograrse en un estadio de mayor integración.

La visión interpretativa que se propone asume a la variable precio de la tierra como una variable derivada de otras variables y procesos económicos, pero a su vez, ella misma se constituye en una variable impulsora de nuevos procesos económicos y tecnológicos.

Estos vínculos se explican sustantivamente en el marco teórico de la economía agraria y por ende, la importancia de acudir a este nivel conceptual para comprender los procesos económicos expuestos con anterioridad.

Independientemente de cuál corriente teórica se adopte, para aproximarse a la explicación de las modificaciones del precio de la tierra y de la dinámica intrasectorial que vive el país en esta década, es indiscutible que la apropiación y distribución de la renta de la tierra se encuentra en la base de la misma.

La apropiación de la renta económica, que real o potencialmente pueden generar los recursos naturales del país, ha sido un tema recurrente en la investigación económica y sociológica de la agricultura uruguaya.

El CLAEH (1962, p. 100) presentaba una gráfica donde se mostraba que la curva de los arrendamientos seguía una trayectoria muy similar a la de los precios de los principales productos agropecuarios, pero desplazada en el tiempo y con oscilaciones suaves, para los años 1940-60.

Vigorito y Reig, analizan la evolución del excedente y de la renta ganadera en Uruguay entre los años 1925 y 1970. Dichos autores observan una tendencia creciente del volumen de la renta hasta la primera mitad de los cincuenta y su posterior descenso. En este período la renta pierde participación en el excedente y se incrementa la parte de la ganancia empresarial. Según

estos autores, ello responde a la naturaleza residual de la renta. Así expresan que “la magnitud de renta real (en valores deflactados) crece pero en proporciones suficientes como para asegurar el aumento de la tasa de ganancia de acuerdo a las condiciones generales de equilibrio de la economía” (Vigorito y Reig).

Obviamente, en un país de fuerte base agropecuaria, la economía tiene un fuerte sustento en la captación de la renta, como excedente económico potencial. Este excedente económico históricamente le correspondió al sector ganadero, en tanto éste constituía el principal sector de producción, no sólo de la agropecuaria, sino de la economía en general. En su clásico estudio sobre el proceso económico nacional, el Instituto de Economía de la Udelar (IE), dice que entre 1875 y 1929 existió la captación de una enorme masa de plusvalía por el sector agropecuario, y analiza la expansión productiva sectorial, así como los mecanismos de transferencia de dichos excedentes hacia otras áreas de la sociedad (IE, p 31). El Instituto concluye que fue el excedente ganadero que financió el desarrollo del Uruguay de la primera mitad del siglo XX.

El Instituto de Economía (p. 91) también dice que: “cuando se considera la capacidad de competencia del país (es decir, su posibilidad de producir en equilibrio de acuerdo con precios dados), la renta de la tierra no interviene como componente del costo” La gran eficiencia económica de la producción agraria radica en la cualidad de la tierra. Y luego dice que, “la magnitud de la renta de la tierra dependerá del nivel de plusvalía que pueda obtenerse en el proceso productivo rural y de las condiciones generales de equilibrio de la inversión de capitales. La obtención de renta no es la única forma mediante la cual los terratenientes hacen valer su monopolio. Los precios obtenidos por la venta de la tierra son una segunda forma de captación de plusvalía” Se trata, en este último caso de ceder ya no transitoriamente, sino de modo definitivo, el derecho de acceso a la tierra. “De ahí que el precio de ésta resultará de una actualización de las rentas: desde el punto de vista del vendedor es una percepción anticipada de las que se espera obtener; y desde el ángulo del comprador se trata de descontar por adelantado y globalmente una parte de la masa de plusvalía que se estima lograr en la explotación.” (IE, p 93).

El Instituto de Economía analizó la renta para la ganadería y en un proceso de reproducción simple; es decir sin incremento de la producción, ni acumulación de capital productivo en el sector. Sin embargo, esta situación ha cambiado radicalmente, ya que existe un proceso de fuertes inversiones y de crecimiento sectorial y nacional, a tasas desconocidas en la economía nacional.

También Martínez (p 198-205) constata el importante excedente financiero del sector, y estima que dicho excedente alcanza un volumen anual promedio “que equivale en valores corrientes al 77% de los fondos totales disponibles para acumulación en el período 1955-77”. Como dice el autor, “los usos del excedente son numerosos; comprenden desde el consumo personal de los productores hasta inversiones en el exterior. Por tanto, la disponibilidad de excedente financiero se constituye en un poder de compra de carácter global para el sistema agropecuario.” (Martínez, p 205). El autor también observa que los mayores valores del excedente se logran con los mayores precios agropecuarios (Martínez, p 209).

En la discusión más reciente del tema, existen trabajos que muestran un vínculo fuerte entre la evolución del precio de la tierra y el PBI agropecuario o el precio del ganado. OPYPA publicó un trabajo que muestra la correlación que existe entre el precio de la tierra y el valor bruto de producción agropecuario desde comienzo de los 80 hasta el 2003. No se detallará este trabajo, pero el mismo también constituye una exposición de consideración sobre el tema (Sáder, 2004).

M. Buxedas explica que, en un contexto de crecimiento de los precios internacionales de los productos básicos, en el país ello ha impactado porque “se han realineado las relaciones de precios en Uruguay; aumentaron los precios relativos de la tierra (y de los arrendamientos), los derivados del petróleo (incluidos los fertilizantes nitrogenados), algunos granos, carnes y lácteos y, en consecuencia, se modificaron las rentabilidades y las expectativas de rentabilidad futura de los agentes que participan en el sistema agroindustrial.” (Buxedas, p 11).

Estos antecedentes ilustran rápidamente sobre la importancia de la renta de la tierra en el Uruguay y su papel en el crecimiento sectorial y en general en la economía.

Se ha expresado, anteriormente, que la renta de la tierra está vinculada con su producto y el precio de los mismos. Como se explicó, el precio de la tierra es un ejemplo de demanda derivada, lo que significa que la demanda del factor se deriva de la demanda del bien producido por el factor. Cuando se explicó el tema en el primer capítulo de este volumen, se recordó a Samuelson cuando dice que, en el supuesto que la tierra tenga un uso potencial exclusivamente para cultivar maíz, “si la demanda de maíz aumenta, la curva de demanda de tierra para el cultivo de maíz se desplazará hacia la derecha y hacia arriba⁷, y la renta se incrementará” Este desplazamiento señala un aspecto importante relacionado con la tierra: el precio de la tierra es alto porque el precio del maíz es alto.

El Valor Bruto de Producción generado en el sector y las expectativas de ganancia a futuro constituyen un factor que explica la demanda del factor. Pero además, la demanda por el factor tierra, se explica por otros factores, que no son exclusivamente la rentabilidad actual o la expectativa de ganancias a futuro. A esta primera, o razón básica, se suma la importancia que tiene la tierra como activo inmobiliario. La tierra es un activo que conserva su valor a largo plazo (no se desvaloriza) y además, es realizable sin mayores dificultades. No siempre será realizable en forma inmediata, pero históricamente demuestra que constituye un bien altamente valorado y, por lo tanto, tiene una demanda estable en el mercado (Capítulo 9, cuadros 1 y 2 y las gráficas respectivas).

Si bien existen algunas caracterizaciones económicas comunes entre las etapas en análisis (1981-2002, 2003-10), se encuentra que ambas se producen en procesos económicos con una base diferente. El empuje del precio de la tierra y la venta de tierra de los últimos años tiene explicaciones diferentes o se requiere asociarla más fuertemente a otros factores que antes no jugaban un papel sustancial. La competencia intrasectorial ofrece una

⁷ Se refiere a la tradicional gráfica de oferta y demanda, véase el gráfico de Samuelson en el Capítulo 1.

dinámica nueva y desconocida en la agricultura uruguaya, que se expresa en la competencia por la compra de tierras; es decir, por la captación de la renta. Pero la renta se modifica en función de las características existentes en un mundo globalizado, que amplía cuantitativamente los precios, pero también los límites y las razones de la demanda de tierra y de la renta de la misma.

En un mundo integrado en tiempo real tienden a generarse mercados financieros unificados e interactuantes, y los flujos comerciales y de inversión se planifican y estiman a escala planetaria. En ese contexto, la agricultura se vincula cada vez más con los procesos agroindustriales de apropiacionismo y de transformación de sus productos. Estos procesos, vistos a escala planetaria, tienen cada vez más un papel central.

En consecuencia, la captación de la renta de la tierra deja de constituirse en un proceso de apropiación nacional y se integra en los flujos económicos internacionales, donde los precios de los productos se articulan con los bienes transformados en las cadenas agroindustriales y con los precios de los bienes en mercados distantes.

Esta apreciación lleva a que una economía abierta tienda a equilibrarse o aproximarse paso a paso a los precios de los bienes en economías industriales. El precio de la tierra en Uruguay comienza tendencialmente a nivelarse con los precios de la tierra en otros espacios económicos, aunque todavía el precio se encuentre distante de los precios de la tierra en los países industriales.

Obviamente que en estas diferencias operan fuertemente los sistemas de protección y subsidios de las economías industriales (política agrícola común de la UE y la política agrícola de USA, entre otras), que opacan las ventajas comparativas y competitivas de las regiones con mejores capacidades de producción agraria.

Sin entrar en este análisis, entre otras razones deben mencionarse las siguientes:

i) la distancia del Uruguay a los mercados de mayores volúmenes y de exigencias más altas y, en consecuencia, de precios más altos. Es decir, existe una desventaja comparativa, que aún con el avance de la tecnología y el

transporte se mantiene irreductible frente a los incrementos de competitividad de la agricultura uruguaya;

ii) a las diferencias en la densidad de capital aplicada por unidad de superficie y/o a lo largo de la cadena agroindustrial, las que conforman ventajas competitivas sistémicas. Se refieren al desarrollo tecnológico que permite obtener productos más diferenciados, de mayor calidad o con una mayor eficiencia, y a las diferencias generadas en el transporte, la logística, etc.

En estos dos campos el Uruguay ha avanzado enormemente, en particular en el transcurso de la presente década. Sin embargo, aún existen distancias que no han sido absorbidas por la agricultura uruguaya, la agroindustria, la logística o el transporte nacional, entre otros.

Estos dos puntos explican porque se generan rentas diferenciales de tipo I y II distintas en el Uruguay que en los países industriales. Pero en tanto, los sistemas de logística y transporte aumentan sus capacidades y eficiencias, y la distancia-tiempo tiende a disminuir en forma persistente, también tenderán a disminuir las diferencias que explican la renta diferencial I en sus explicaciones clásicas; o sea, aquella generada por la ubicación geográfica y su distancia a los mercados de colocación.

Un mundo globalizado y con una competencia creciente por la apropiación de un recurso escaso e irreproducible, como la tierra, conlleva una creciente acumulación de capital productivo sobre cada unidad de recurso natural utilizado en la producción. La densidad de capital se incrementa, lo cual a su vez incrementa la renta diferencial II, y ello se constituye en un nuevo motor de interés y apropiación del recurso tierra. Esta competencia por la adquisición del factor productivo, incentiva nuevamente el precio y éste incremento del precio conlleva necesariamente un esfuerzo por la obtención de la mayor ganancia posible para hacer redituable, una vez más, una tasa de ganancia empresarial promedio más una renta de la tierra que constituya un incentivo adicional.

Como no todos los productos agropecuarios ofrecen la generación de un valor comercial similar (volumen de producto y precio), aquellas actividades que generen un mayor valor, tenderán a demandar y competir por más

tierras y tenderán a expulsar o comprimir otras actividades a zonas marginales o no adecuadas a aquellas actividades más redituables.

La apropiación de la tierra, como recurso productivo básico, está asentada en los productos potenciales a ser obtenidos por unidad de superficie y por los precios de los productos; es decir, por la captación de la renta. El “precio de la tierra depende del precio del maizal”.

La demanda de productos agropecuarios ha aumentado consistentemente y por tanto, se incrementó el precio internacional de los productos agropecuarios. Y, finalmente, por esta misma razón el precio de la tierra tiende a subir.

Esta razón se convierte, a su vez, en fuerza dinamizadora de nuevas inversiones en capital y en aumentos de la eficiencia productiva. La densidad de capital incrementada, genera nuevos productos, de mayor calidad y/o en mayor cantidad. Lo cual finalmente, actúa provocando incrementos de precio del factor básico: la tierra; en tanto la demanda se mantenga persistente.

Si se observa la información del capítulo 9 sobre precio y venta de tierra, se ve que el dinamismo del mercado continúa en clara expansión hasta el segundo semestre de 2008. Si bien la demanda cae a partir de ese momento, el precio de la hectárea continúa creciendo hasta la actualidad (Capítulo 9). Ello denota las vinculaciones obvias entre la demanda y las expectativas productivas, pero también con el acontecer del mercado mundial. La demanda disminuyó, en el marco de una fuerte crisis en los países industriales y generó una cierta caída del mercado internacional. Igualmente, los países asiáticos mantuvieron la dinámica del comercio internacional agrícola.

Esta competencia por los recursos naturales conlleva también una disputa por la distribución de la renta. Teóricamente, la misma debería ser apropiada por los propietarios de la tierra (o terratenientes) y no por los empresarios productores. Pero, como se ha analizado, esta competencia intrasectorial deviene, entre otras razones, por los cambios técnicos que operan en los rubros más

expansivos (agricultura y forestación), lo cual genera en el mediano plazo una disputa por la mayor apropiación de la renta diferencial I y II, especialmente esta última.

En Argentina, por ejemplo, el empuje agrícola y la competencia por la captación del uso de la tierra comenzó a favorecer a los propietarios de la tierra a partir de la campaña 2006/07, ya que “incrementaron su participación en la generación del flujo neto de fondos generado por la actividad agrícola llegando, durante la campaña 2008/09, a capturar el 90% de la misma luego de haber participado con 65% en el 2006/07” (Díaz y Reca p. 225).

En síntesis, la dinámica actual ha generado un proceso de competencia global por los recursos naturales, básicamente la tierra, de magnitud desconocida anteriormente y que se reconoce en el comportamiento de una variable fuertemente dependiente, como lo es el precio de la tierra. Ésta, a su vez, se constituye en un nuevo factor de aceleración y promotor de cambios y competencia intrasectorial.

9. REFLEXIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD Y LA COMPETENCIA INTRA-SECTORIAL

Los procesos descritos anteriormente, permiten efectuar algunas reflexiones sobre la agricultura uruguaya en la actualidad. Como se explicó anteriormente, la captación de la renta ha conducido a una competencia por la apropiación o el control del uso de la tierra. Este proceso trajo aparejado una fuerte competencia intrasectorial y una mejora en la competitividad internacional.

El primero, tema central de nuestra investigación, es la competencia intrasectorial que se ha desarrollado en la agricultura. El crecimiento explosivo de la agricultura de secano en los años recientes, acompañada por el crecimiento que mostró la forestación en años anteriores y parcialmente también en este período de análisis, ha provocado una fuerte competencia por el control de los recursos naturales.

La agricultura de secano en la siembra 2009/10 (incluyendo: trigo, cebada, maíz, sorgo, girasol y soja)⁸ ocupa 1.177 millones de ha, en relación a las 340 mil ha del año 2000/2001, o las 456 mil ha de la siembra 2002/03 (MGAP-DIEA, 2005 y 2010). En resumen, se puede decir que durante la década del 2000 la agricultura ha ampliado su superficie en 800 mil ha adicionales.

Por otro lado, el sector forestal entre 1975 y 2008 plantó 812.164, de las cuales 477 mil ha se efectuaron en la década del 90 y otras 300 mil en la presente década (Capítulo 7 y MGAP-DGF)⁹. De la superficie aplicada a proyectos forestales, cabe asignar aproximadamente un 75% a los montes y el restante 25% de tierras afectadas al proyecto, normalmente se usan en tareas complementarias como caminos y cortafuegos. La superficie comprendida en este último porcentaje, luego de dos años y hasta la cosecha, puede usarse para pastoreo.

Por lo tanto, se puede considerar que en la década del 90 la forestación desplazó a otras actividades en una superficie que como mínimo alcanza a las 358 mil ha, y en la década de 2000 desplazó otros rubros en unas 225 mil ha. En definitiva, se puede estimar la presión por la tierra del sector forestal en las dos décadas se ubica en aproximadamente unas 600 mil ha.

Se puede concluir que estos dos rubros han desplazado entre 1,3 y 1,4 millones de hectáreas de otras actividades agrarias, las cuales ocurrieron especialmente en los últimos 10 años, cuando ambos rubros se expandieron, por lo menos, en un millón de hectáreas.

La agricultura de secano, encabezada por la soja, la forestación y otros rubros dinámicos han competido por la utilización de la tierra más apta para sus objetivos. Así,

sobre la base de una fuerte concentración y expansión de la agricultura, la forestación y la ganadería, se ha instalado una fuerte competencia por el control de la tierra y obviamente, por la renta económica que se deriva de su aplicación productiva.

Gallacher explica cuando los productores en forma individual toman la decisión de reasignar una unidad de tierra desde un rubro hacia otro. Al respecto, indica que la reasignación se efectúa cuando el Margen Bruto (MB)¹⁰ esperado en la actividad inicial es menor al esperado en la actividad futura. Así por ejemplo, un ganadero reasignará una hectárea de tierra desde la ganadería hacia la agricultura cuando la producción de granos (en volumen) multiplicada por su precio, menos los costos de producir granos, sea mayor que la pérdida en producción de carne (en términos de valor de mercado), menos los costos de esta producción de carne. El margen bruto representa la aplicación práctica de lo anterior (Gallacher p. 192).

También puede razonarse mediante la estimación del Margen Neto.¹¹ Usando este concepto, Gallacher dice que: la decisión de un ganadero de reasignar el uso de la tierra de la ganadería hacia la agricultura depende, entonces, de una comparación entre: i) el precio que se recibe por tonelada de carne; ii) el costo de producir la tonelada de carne. El precio está dado por el mercado. El costo de producción, en este razonamiento, dependerá de los costos variables de producir carne, más los costos de oportunidad. Este último, a su vez, tiene dos componentes: (a) imputación por recursos inmovilizados en concepto de existencias ganaderas;¹² y (b) la imputación por el uso del factor tierra en la alternativa de arrendarlo para agricultura.¹³

Refiriéndose a la Argentina, dicho autor dice que: “La caída

⁸ En estas cifras se consideran solamente la superficie de chacra informada por MGAP-DIEA. No se habla de la superficie de cultivos, que es diferente.

⁹ Dirección G. Forestal: <http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm>

¹⁰ Margen Bruto (MB) se define como el Ingreso Bruto (del rubro en la empresa) menos los Costos Variables (aquellos que dependen de la cantidad de unidades producidas).

¹¹ Margen Neto (MN) se define como el MB menos los costos imputados a las inversiones fijas de la empresa para dicha actividad y que no dependen del volumen producido.

¹² El costo imputado a las existencias ganaderas equivale al valor del stock multiplicado por la tasa de interés media del mercado.

¹³ La imputación por el uso de la tierra equivale al valor del arrendamiento (o alquiler) por la hectárea de tierra con destino a agricultura.

en la cantidad de tierra dedicada a ganadería obedece entonces a que en las últimas décadas el precio recibido (por los ganaderos) ha sido menor que el costo incurrido (también por los ganaderos), donde este costo incluye tanto los gastos propios de la actividad como el ‘alquiler’ que la ganadería ‘debe pagar’ a la agricultura por el uso de la tierra.” (Idem p 193).

Acorde a estos razonamientos un productor analizará, desde una perspectiva exclusivamente microeconómica, la alternativa de modificar sus actividades productivas en su campo. Sin considerar otras variables tales como: interés subjetivo sobre la producción de un rubro u otro, conocimiento del negocio, barreras tecnológicas o de gestión, etc.

Es evidente que estos razonamientos se han producido en la agricultura uruguaya en forma agregada, lo cual genera una disputa o competencia intrasectorial por el uso de la tierra en producciones alternativas, cuando el factor de producción limitante es irreproducible, como es el caso de la tierra.

La competencia intrasectorial se expresa en la disputa por el control de la tierra como tal, pero también en función de la rentabilidad relativa de los factores; es decir, de todos los factores de producción y según rubros de producción.

La expresión de mercado de estos conceptos se traduce en los valores de arrendamiento de la tierra. Según la información suministrada por el MGAP-DIEA (2010, p.2), para el año en curso se registran como los promedio de precios de arrendamiento, según el destino de uso, los siguientes: US\$ 50/ha/año para ganadería, US\$ 98 para forestación, US\$ 126 para lechería, US\$ 131 para arroz y US\$ 239 para agricultura de secano.¹⁴ Estos precios explican rápidamente la competencia por los recursos.

Se pueden mencionar algunos ejemplos notorios de competencia entre sectores agropecuarios por el uso de los recursos naturales y la dinámica que generan en la base productiva:

- La forestación comenzó compitiendo por los suelos ocupados por la ganadería de cría. Los suelos de “prioridad forestal” son diferentes y no requiere la utilización de suelos tan calificados como si demanda la agricultura, la lechería o la ganadería de engorde. Esta demanda de suelos forestales actuó presionando a las tierras ganaderas, especialmente de cría, y desplazándola hacia otras zonas.
- La agricultura de secano compete con la lechería por el uso de suelos de aptitud agrícola alta y media, que no se encuentran en todo el país. Los suelos más aptos fueron los primeros en ser incorporados a la expansión de la agricultura de secano, que luego se va expandiendo a otras áreas no agrícolas, por ejemplo áreas utilizadas por la lechería. La expansión agrícola pone en riesgo enormes inversiones sociales efectuadas por años en la lechería, tales como: caminos, sistemas de recolección de leche, instalación de tambos, pozos y sistemas de acumulación de agua, capacitación laboral y conocimientos tecnológicos requeridos para la producción lechera, entre tantos otros. La agricultura no precisa de buena parte de dichas inversiones sociales, las cuales pueden quedar obsoletas por desuso y en tal caso, generarse un proceso de desinversión interna.
- Otra forma de competencia se estableció entre la agricultura y el sistema agrícola-ganadero, que tanto caracterizaron la región del litoral oeste y que constituyeron un sistema productivo altamente eficiente y sustentable desde el punto de vista de la preservación de los recursos naturales. La agricultura presionó fuertemente por la utilización de dichos suelos, desplazando la ganadería de engorde a otras áreas y/o el estímulo para la generación de nuevas formas productivas de la ganadería. En ese espacio se asentó una agricultura pura, sin rotación con actividades de producción animal.
- En tanto la ganadería con especialización en el engorde de novillos o invernada fue presionada para desplazarse de aquellas áreas que comenzaba a ocupar la agricultura de secano. La invernada entonces, también presionó

¹⁴ Estos promedios tienen una dispersión, ya que por ejemplo, existen 54 contratos de arrendamiento de tierras mayores a los US\$ 300/ha/año.

sobre los suelos ocupados por la lechería, ya que pueden ser considerados como suelos competitivos para el desarrollo de ambas actividades productivas. También compitió con áreas ganaderas de igual o menor aptitud de suelos, generando otros desplazamientos dentro de la misma ganadería.

- Además de la competencia por el uso del suelo de las actividades mencionadas, también debe considerarse que otras producciones que no fueron expansivas mantuvieron su dinamismo y no cedieron espacios, tal es el caso del arroz y de la citricultura. Estos rubros son significativos en la economía agraria y también mantuvieron su espacio y su competencia por otros recursos: financieros, inversiones, tecnología, mano de obra, etc.
- Además, existen otros espacios económicos pequeños, que no afectan las grandes superficies, ni compiten al mismo nivel por la tierra, pero que están presentes y también modifican el paisaje y la competencia por otros recursos. Es el caso de actividades como la producción de arándanos, los olivos, el agroturismo, etc. Estas actividades no modifican el precio de la tierra a gran escala, pero impactan en el ámbito local y producen fuertes cambios en la valoración de los recursos naturales y otros activos en medios acotados.

Esta competencia intrasectorial comenzó a actuar limitadamente durante la década del 90, pero muy fuertemente en los años recientes. El control del suelo se constituye en un factor clave para mantener o incrementar los ingresos totales (ganancias y rentas).

En consecuencia, aquellas actividades que tienen mayor capacidad de competencia intrasectorial tenderán a desplazar a otras actividades generadoras de menores ingresos o, mejor dicho, con una menor renta económica, en tanto se supone que la tasa de ganancia empresarial tiende a

equilibrarse en toda la economía en el mediano plazo.

La competencia por la apropiación y el uso de la tierra actúa en muchas ocasiones como fichas de dominó, las que colocadas en fila, al caer una caen todas, ya que se empujan mutuamente. La presión sobre la apropiación de la tierra de unas actividades productivas, empuja a otras actividades productivas a desplazarse y ubicarse en nuevas áreas, con un menor precio (o arrendamiento) de la tierra. En realidad, la presión sobre el uso de la tierra es una actividad humana y se refiere, como toda actividad productiva, a grupos empresariales vinculados a una u otra actividad agraria y, por lo tanto, a la presión por la ocupación de la tierra que detentan otros empresarios agrarios. Esta presión es general, pero actúa especialmente fuerte sobre los sectores sociales con menores respaldos económicos, como es la agricultura familiar y los productores transicionales y empresarios pequeños.

El cambio tecnológico, como se explicó antes, acelera esta presión sobre la tierra y consecuentemente, actúa incrementando el precio de la tierra, en tanto permite captar un mayor volumen de renta, o renta diferencial II, como se explicó antes.

La segunda consecuencia ha sido el incremento de la competitividad internacional. Este aspecto no constituye el tema central de la investigación, pero su importancia obliga a efectuar, al menos, una breve referencia de la cual se pueden extraer algunas enseñanzas.

El país ha incrementado su comercio internacional, en función del incremento de los precios. Por tanto, las ventajas comparativas¹⁵ se han vuelto nuevamente relevantes y permiten generar un ingreso nacional mayor.

Las innovaciones productivas en la fase agraria y en la fase de transformación agroindustrial, junto a la mejor inserción en los mercados internacionales (estrategias comerciales

¹⁵ Por "Ventajas Comparativas" se basan en ventajas absolutas o relativas que tienen los países, con relación a otros países o regiones, para producir ciertos bienes, basados en condiciones climáticas, agroecológicas, economías de escala y/o distancia a mercados. Las ventajas comparativas constituyen condiciones propias de los países, pero constituyen ventajas estáticas.

y el posicionamiento del propio país), permiten mejorar las ventajas competitivas¹⁶ y, nuevamente, incrementar los ingresos nacionales.

Es indudable que el país ha construido o mejorado sus ventajas competitivas sobre la base del incremento relativo de sus ingresos, generados sobre la base de las ventajas comparativas. Pero éstas últimas no podrán constituirse en la base y sostén del crecimiento en el largo plazo. Se entiende necesario aprovechar las circunstancias para incrementar las ventajas competitivas, las cuales constituyen la base de la dinámica económica en cualquier sociedad moderna y pujante.

10. REFLEXIONES SOBRE LOS RIESGOS Y DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA ACTUAL

La dinámica de los últimos 8 años en la agricultura uruguaya ha aparejado cambios cuantitativos y cualitativos fácilmente reconocibles en el paisaje agrario. Existe un crecimiento de su Producto Bruto y cambios manifiestos de los sistemas de producción, la tecnología e incluso de las condiciones de trabajo.

En un proceso de crecimiento como el que transcurre, se pueden señalar un conjunto importante de resultados favorables para la economía y la sociedad nacional, y particularmente para la sociedad rural.

Sin embargo, como todo proceso de crecimiento genera dificultades, efectos e impactos que deben ser analizados y seguramente revertidos. El desconocimiento de los mismos, por ignorancia o falta de advertencia sobre aquellos factores y sus efectos, puede afectar las potencialidades del país a futuro.

Sin pretender efectuar un análisis crítico pormenorizado del proceso reciente y los riesgos que podría implicar para el país, parece pertinente señalar, al menos, seis grandes temas de preocupación sobre los procesos recientes de la

economía agrícola uruguaya y sus derivaciones actuales o futuras. A saber:

i) La pérdida relativa del control nacional del espacio y los recursos naturales por una fuerte extranjerización de los recursos naturales, principalmente tierra. Ello, no puede abordarse con conceptos perimidos, pero tampoco puede desestimarse, esperando que el mercado por sí solo regule una cuestión nacional. En este ámbito no corresponde la discusión sobre las propuestas de superación de estos riesgos, pero tampoco se puede obviar la misma. Este tema merece una reflexión profunda, sistemática y nacional, acerca de sus efectos en el largo plazo, así como de los posibles instrumentos a utilizar para limitar o frenar los impactos más groseros de este proceso. Especialmente se requiere considerar las posibles tendencias al agravamiento de esta situación en el mediano y largo plazo. Al respecto valga, el ejemplo del interés de otros países en comprar tierras productivas en terceros países, como en Uruguay.

Los sistemas de producción y el modelo tecnológico que se está implementando, en tanto coloca en riesgo la preservación de los recursos naturales en el largo plazo. Un sistema de producción basado en agricultura continua, aún cuando la misma se efectúe con siembra directa, en el largo plazo puede conducir a una fuerte degradación de los suelos. Este riesgo será mayor si no se toman las necesarias medidas de control y preservación de suelos.

ii) La agricultura exige un control social activo sobre el cuidado de los recursos naturales, para mantener la sustentabilidad de la producción agraria en el largo plazo. Si bien existen normas y el manifiesto interés del MGAP de efectuar un control técnico-administrativo sobre los suelos de las áreas bajo cultivos, a este tema le correspondería una visión de responsabilidad social colectiva y de carácter nacional. La preservación de los recursos naturales se corresponde con una obligación intergeneracional. Por tanto, más allá de los esfuerzos públicos, la preocupación por este tema debe constituir parte de la cultura nacional y de los valores de responsabilidad nacional. En el marco

¹⁶ Por "Ventajas Competitivas" entendemos las diferencias que tiene un país para competir en el mercado internacional en función del desarrollo tecnológico y el valor agregado a sus productos diferenciados. Las Ventajas Competitivas tienen énfasis en los efectos dinámicos, las capacidades creadas por la calidad del recurso humano y el progreso tecnológico.

de estos conceptos éticos y de cultura nacional, que envuelven a toda la sociedad, la profesión agronómica tiene un rol preeminente a desempeñar.

iii) Las inversiones realizadas en el sector, muchas veces constituyen un traspaso de activos más que un incremento del capital productivo real. Se puede argumentar que las compras de tierras y otros bienes de producción que constituyen el traspaso de activos entre grupos empresariales, abre la puerta para nuevas inversiones de los vendedores, en nuevas áreas productivas o en el propio sector. Sin embargo, esto no siempre implica una nueva inversión productiva, ya que se producen sucesivos traspasos, sin que se incremente necesariamente la capacidad de producción real de la sociedad. Es decir, no siempre implican inversión real; muchas veces están asociadas a la especulación o a la colocación financiera nacional o internacional. Este tipo de actividades son parte de la lógica normal del mercado. Pero, se entiende oportuno estudiar mecanismos para desestimular este tipo de acciones, sin generar frenos irreversibles en la inversión productiva.

iv) Este proceso económico ha significado un incremento en la concentración de la propiedad y tenencia de los recursos naturales, lo que provoca una fuerte presión sobre los productores de carácter familiar y todos aquellos con limitada capacidad de inversión y aplicación de tecnología que requiere alta inversión. Este proceso no es nuevo en la sociedad uruguaya y ocurre desde mediados de la década del 50. De todas maneras, la magnitud de los procesos explicados en los capítulos precedentes, deben conducir a una reflexión sobre los impactos que pueda tener sobre áreas productivas importantes del país, tales como lechería, la cría vacuna y otras actividades que normalmente son efectuadas por predios de dimensión menor y bajos niveles de capital. El apoyo, como sostén o creación de nuevas unidades de producción familiar, constituye una línea de reflexión y práctica política que parece insoslayable en un proceso de crecimiento con concentración.

v) La presión económica de grandes empresas e inversores extranjeros sobre la tierra puede conducir a acelerar

la deserción social del medio rural, con consecuencias que podrían ser negativas a largo plazo sobre la sociedad uruguaya. El despoblamiento del medio rural ha generado concentración de la población y bolsones de pobreza que han resultado muy difíciles de modificar, pese a los enormes esfuerzos de inversión y desarrollo de infraestructura y servicios. Tampoco es necesario explicar los impactos negativos, que han tenido y generado estos bolsones de pobreza agudizando la inequidad social y la marginación, la cultura del trabajo y, en general, sobre la convivencia armoniosa de la sociedad.

vi) Además de los impactos negativos en el mediano plazo, debe considerarse que una parte de la población aspira a desarrollarse en el medio rural. Un país que cuenta con una bajísima densidad poblacional, durante medio siglo ha expulsado del medio agrario a una proporción muy alta de su población agraria. Estos impactos sociales deben ser considerados con atención y evaluarse el uso de instrumentos que frenen o limiten la presión económica de las grandes empresas sobre la tierra. Sería conveniente analizar e impulsar medidas que además de frenar la presión sobre la agricultura familiar y rubros socialmente relevantes para el Uruguay, como la lechería, faciliten la permanencia en el medio rural de numerosas familias provenientes de este ámbito geográfico. Y, en tal sentido, será necesario construir alternativas positivas, más que frenos legales.

El país encuentra en su agricultura un conjunto de riesgos que debe transformar en desafíos, para seguir un rumbo virtuoso de crecimiento económico y disminución de la brecha social; es un camino de desarrollo.

Finalmente, cabe reiterar que estas observaciones, no pueden ni deben ocultar la importancia de los procesos económicos analizados durante la última década y los efectos positivos que han generado sobre la sociedad y la economía uruguaya. Sin el crecimiento y el dinamismo agrario presentado y comentado en este libro, el país no podría haber avanzado en la construcción de etapas superiores de desarrollo y atender un conjunto de demandas sociales urgentes y de primera importancia.

11. BIBLIOGRAFÍA

BUXEDAS, M. (2007) La coyuntura agropecuaria en perspectivas. En: MGAP, Anuario de OPYPA, 2007.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH), (1963), Situación Económica y Social del Uruguay Rural. Montevideo.

DÍAZ, F. y RECA, A. (2010) Asociaciones Productivas en la agricultura: Una respuesta dinámica a fallas de mercado y al cambio tecnológico. En: RECA, L. LEMA, D. y FLOOD, C. (Ed.) El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos. Buenos Aires, UBA, p. 207-229.

DÍAZ, R. (2006) "Desafíos de la intensificación agrícola en el Uruguay"; en www.iiica.org.uy.

DURÁN, V. y SÁDER, M. (2007) Evolución y Perspectivas de las Cadenas Agropecuarias 2007-2008. En: MGAP, Anuario de OPYPA, 2007

INSTITUTO DE ECONOMIA, (1969) El proceso económico del Uruguay, Udelar, Facultad de Ciencias Económicas.

GALLACHER, M. (2010) Cambios en la asignación de recursos entre agricultura y ganadería. En: Reza, L.; Lema, D. y Flood, C. (ed.) El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos. Buenos Aires, UBA. p. 191 a 205.

MARTÍNEZ, P. (1982) El excedente financiero agropecuario del Uruguay. CLAEH, Serie Investigaciones N° 24, Montevideo.

SÁDER, M. (2004) Características de la inversión en tierras. En: MGAP, Anuario de OPYPA 2004.

SÁEZ, R. (2009) Desempeño del sector agropecuario y agroindustrial de Uruguay en el período 2000-2008. IICA. Montevideo, Uruguay.

URUGUAY, MGAP-DIEA, (2010) Serie. "Precios de la Tierra", Arrendamientos primer semestre 2010.

URUGUAY, MGAP-DIRECCIÓN GENERAL FORESTAL, Dirección G. Forestal: <http://www.mgap.gub.uy/Forestal/DGF.htm> ; consulta octubre 2010

VASSALLO, M. (1994) "El Impacto del MERCOSUR en la Estructura Agraria y el Mercado de Tierras". CIESU, Montevideo.

VASSALLO, M. (2006). "El mercado de tierras en Uruguay". En: Revista del Instituto Plan Agropecuario, N° 119, septiembre 2006, Montevideo, p 48-59.

VIGORITO, R. y REIG, N. (1975) La economía ganadera del Uruguay. Montevideo, Cinve.

Páginas WEB

AGROCOPE, 27/06/2008, <http://www.agrocope.com/>

AGROINFORMACIÓN.com., 24/12/2007, Portal de Noticias Agrícolas, En web: <http://www.agroinformacion.com/>

MALAGUEÑO F., 2008, Alza de granos eleva precio de la tierra y consumidores sufren impacto. En: Chile potencia alimentaria. Página web: <http://www.chilepotenciaalimentaria.cl> ;22/04/2008

NEXTFUEL, 22/8/2007, en: Biodiesel Argentina » Blog Archive: El valor de la tierra, en alza.mht. En: <http://biodiesel.com.ar/>

NOTICIAS INFOAGRO, 5/5/2004; <http://www.infoagro.com>

SOUTO, G., OPYPA-MGAP. Los rasgos de la agricultura de secano en Uruguay. El camino recorrido hasta el actual auge de la actividad. Sus posibilidades Futuras. En www.inia.org.uy/estudios. Consulta en octubre 2010

Miguel Vasallo Muniz. Ingeniero Agrónomo (1974), postgrado en la R.F. Alemania (1976-81), Universidad de Bonn: Doctor (Ph.D.) en Desarrollo Rural (1981). Docente de la Universidad de la República, Facultad de Agronomía desde 1986, Profesor Titular en Economía Agraria (1997) y en Desarrollo Rural. Consultor de: IICA, FIDA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), FAO-EMBRAPA (Brasil), Organización Internacional del Trabajo (OIT, Honduras y Costa Rica); CIDSE (Paraguay) CEBEMO (Argentina), IPA, CIID, IAF, etc. Funcionario CLAEH (1982-92) y presidente del mismo (1984-86); Director del Instituto Nacional de Colonización (2005-2010). Docente en las siguientes Universidades: N. Asunción (Paraguay); en Brasil: F.Sta.María, Sta. Cruz, R. Erechim, R. Integrada (C.) Santiago. Publicó dieciséis libros, catorce capítulos, siete artículos en revistas científicas; producción de sesenta trabajos técnicos y 55 evaluaciones; 24 tesis de grado y postgrado dirigidas. Son coautores del presente libro Yanil Bruno, Miguel R. Carriquiry, Virginia Courdin, Verónica Durán, Federico García Suárez, Alfredo Hernández Gfeller, Norberto Rodríguez, Martha Tamosiunas Skripkiunas, cuyas reseñas biográficas se encuentran en el interior.

ISBN: 978-9974-0-0724-6



9 789974 007246