

21

Eduardo Errea / Gonzalo Souto

El agro



nuestro tiempo

Libro
de los
Bicentenarios

Presidente de la República

José Mujica

Vicepresidente de la República

Danilo Astori

Comisión del Bicentenario

Presidente ministro Ricardo Ehrlich (MEC), ministro Fernando Lorenzo (MEF), ministro Eleuterio Fernández Huidobro (MDN), ministro Luis Almagro (MRR.EE.), ministro Enrique Pintado (MTO), ministra Liliam Kechichián (MTD), senador Gustavo Penadés, senador José Amorín Batlle diputado Roque Arregui, diputado Iván Posada, Raúl Oxandabarat (Poder Judicial), Dante Turcatti (UDELAR), Rosario Caticha (ANEP), Marcos Carámbula (Congreso de Intendentes), Ricardo Pallares (Academia Nacional de Letras), Ángel Corrales Elhordoy (Instituto Geográfico Militar), Ariadna Islas (Museo Histórico Nacional), Carlos Liscano (Biblioteca Nacional), Alicia Casas de Barrán (Archivo General de la Nación)

Comité de Honor de *Nuestro Tiempo*

Daniel Vidart, Julio César Jauregui, Carlos Maggi, Heber Raviolo

Comité Editor

Hugo Achugar, Alicia Casas de Barrán, Carlos Contrera, Milton Fornaro, Carlos Liscano, Rosario Peyrou, Gonzalo Reboledo

Editor: Milton Fornaro

Editoras de texto: Rosario Peyrou (Jefe) y Omaira Rodríguez

Editor de fotografía: Carlos Contrera

Diseño gráfico: Rodolfo Fuentes / NAO

Corrección: Martha Casal del Rey

Administración

Secretaría ejecutiva de la Comisión del Bicentenario

Gestión de impresión, logística y comercialización:

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)

Nuestro Tiempo es una publicación de la Comisión del Bicentenario, Montevideo, Uruguay, 2013/2014.

ISBN (Nuestro Tiempo) 978-9974-712-00-3

ISBN (El agro) 978-9974-712-21-8

Las opiniones vertidas en los fascículos son responsabilidad de los autores.

Los editores han realizado todos los esfuerzos por contactar a los titulares de los derechos de las fotografías, ilustraciones y otros materiales publicados en esta serie. Cualquier omisión será corregida en futuras ediciones.

Esta serie de publicaciones utiliza las fuentes tipográficas *Quiroga* y *Libertad* (diseñadas por Fernando Díaz) y *Rambla MVD* (diseñada por Martín Sommaruga). Todas ellas producidas en Uruguay.

Nuestro Tiempo rinde homenaje a los creadores, realizadores, autores y colaboradores de la serie de fascículos *Nuestra Tierra* (1968-1970)

Impreso en Imprimex S.A. D.L. 361.786

Licitación Abreviada N° 3/13

nuestrotiempo@nuestrotiempo.gub.uy

An aerial photograph of a rural landscape featuring a patchwork of agricultural fields. The fields are in various stages of growth and harvest, with colors ranging from vibrant green to brown. A dirt road winds through the fields, and a small farmstead with a blue-roofed building is visible in the lower-left corner. The text 'Eduardo Errea / Gonzalo Souto' is overlaid in yellow, and 'El agro' is overlaid in green below it.

Eduardo Errea / Gonzalo Souto
El agro



Carlos Contrera

Eduardo Errea es Ingeniero Agrónomo, especializado en temas de economía agraria. Realizó cursos de posgrado en Administración Rural en el Uruguay y en el exterior.

Ha sido asesor técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (MGAP) desde 1975 a 2012. Representó al MGAP en comisiones y ámbitos supranacionales. Fue Subdirector del Programa Nacional de Desarrollo Ganadero. Consultor privado para organizaciones nacionales e internacionales. Desde 1999 es docente de la Universidad Católica del Uruguay en Proyectos y en Cadenas Agroindustriales. Desde 2010 integra el Programa Agronegocios-Facultad de Ciencias Empresariales de la UCUDAL.

Fue presidente de la Sociedad Uruguaya de Economistas Agrícolas y es delegado por el orden egresados en ámbitos de gobierno de la Facultad de Agronomía.



Carlos Contrera

Gonzalo Souto Se graduó como Ingeniero Agrónomo en 1982 (Facultad de Agronomía, UDELAR). Obtuvo el Diploma de Posgrado en Gestión Ambiental en 1999-2000 en el Instituto Universitario CLAEH.

En el sector público, integra desde 1983 el equipo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPVPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En el ámbito privado actúa como consultor independiente para diversos organismos internacionales y organizaciones y empresas nacionales.

Es docente invitado en cursos de Grado y Posgrado en distintas Universidades nacionales. Desde 2010 integra el Programa de Agronegocios en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica de Uruguay. Es miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Uruguaya de Economía Agraria (SUEA).

Eduardo Errea / Gonzalo Souto

El desarrollo del agro

Í N D I C E

Introducción ----- 5

Un largo camino de cuatro siglos: la historia del desarrollo agropecuario uruguayo ----- 7

Primero llegó el ganado ----- 7

La Edad del Cuero ----- 7

Una nueva etapa: los saladeros ----- 9

Los primeros pasos en la vida independiente ----- 11

La primera modernización ----- 11

El primer reformismo ----- 13

El segundo reformismo ----- 15

Algunos cambios destacados ----- 18

La evolución reciente: transformación y crecimiento ----- 23

Un duro preámbulo: el período de crisis 1999–2002 ----- 23

El período 2002–2012: crecimiento y cambios en múltiples dimensiones ----- 25

La dinámica en las principales cadenas de valor sectoriales ----- 42

Los desafíos futuros ----- 59

Los asuntos ambientales ----- 60

Los recursos humanos, la infraestructura y la logística ----- 61

El desarrollo rural ----- 62

Bibliografía consultada ----- 63





Introducción

El sector agropecuario se ha ubicado en el centro de la actividad del país aun antes de que este existiera como nación independiente, e incluso antes de que comenzara a dar los primeros pasos la conformación de una identidad nacional.

La propia forma como se llevó a cabo la colonización de estas tierras, su particular dotación de recursos y el devenir de los acontecimientos históricos, fueron delineando su peculiar estilo de desarrollo, donde la relación entre el número de animales y el de los habitantes, una de las más altas del mundo, fue marcando uno de sus signos de identidad más característicos.

Esa relevancia muestra particular vigencia en el presente, con un sector agropecuario/agroindustrial que exhibe un marcado dinamismo, que ha intensificado y diversificado su producción y exportaciones, acogido las mayores inversiones privadas en su historia, procesado una fuerte renovación tecnológica y empresarial y profundizado su articulación con el entramado productivo y social, mostrando importantes mejoras en los indicadores de bienestar social.

Así, el agro ha convocado una atención creciente, aun en una sociedad con marcada preferencia por los “asuntos urbanos”.

El siguiente documento tiene como propósito principal presentar –de manera sintética– la situación del sector agropecuario y agroindustrial uruguayo de comienzos del siglo XXI, destacando su importancia en la vida económica y social del país. Asimismo, se describirá la trayectoria recorrida desde la Colonia hasta el presente y se plantearán las principales interrogantes y problemas que aparecen hacia el futuro próximo.



Carlos Contrera



Un largo camino de cuatro siglos: la historia del desarrollo agropecuario uruguayo

Y primero llegó el ganado

Los comienzos de la actividad agropecuaria en nuestro país se remontan a los principios del siglo XVII, cuando desembarcaron los primeros ganados, enviados en parte por Hernandarias al sur del río Negro y también en buena medida procedentes de las estancias misioneras ubicadas al norte del mismo río.

En esa tierra pródiga en aguadas y pastos naturales, los ganados se reprodujeron en total libertad.¹

El ganado llegó a una tierra fértil, que no estaba totalmente despoblada. Siempre se dijo que en la Banda Oriental “tras los ganados llegaron los hombres”, pero esa afirmación no es totalmente correcta: cuando eso ocurrió ya estaban los indios y ellos fueron los primeros en aprovechar ese alimento llegado inesperadamente.

1 “Así, los vacunos abandonados a sus instintos se acimarronan e involucionan desde la domesticación europea hasta la prehistoria americana” (Daniel Vidart, 2012).

Esa circunstancia prefiguró una característica esencial de la historia de nuestro desarrollo rural: la alta relación entre el número de animales y los habitantes, inédita en el mundo.

La Edad del Cuero

La reproducción acelerada y sin control del ganado posibilitó rápidamente el que sería su primer destino económico: el aprovechamiento del cuero. Comienza así lo que Zum Felde denominó la “Edad del Cuero”.

Sobre esa ganadería sin dueño y en búsqueda de los beneficios derivados de su explotación, se constituyó un polifacético conjunto humano, que iba desde portugueses a changadores clandestinos llegados de la vecina orilla, riograndenses, indios, los que serían identificados luego como los antepasados del gaucho. Todos veían a caballo, animal que empezó a poblar nuestros

De todas partes vienen

“La gran revolución operada por la rápida reproducción del ganado introducido en el siglo xvii transformó nuestra pradera en una próspera región (...) a la que acudieron accioneros y faeneros bonaerenses, santafesinos, portugueses y corsarios del mar, dando origen a esa confusa época denominada la “edad del cuero” anterior a la fundación de Montevideo y que terminó transformando al territorio al sur del Río Negro en una verdadera tierra de nadie”

(*La Patria Misionera*, Carlos Soares de Lima, 2007)

campos, acompañando al vacuno, para transformarse en un elemento central del trabajo y el paisaje rural.²

Ese primer proceso de desarrollo fue tremendamente anárquico, por lo que las autoridades coloniales intentaron ordenarlo, también con el propósito de empezar a apropiarse de la nueva riqueza. Así fue como el Cabildo de Buenos Aires comenzó a otorgar concesiones para la extracción del ganado, conocidas como las “vaquerías”.

Estas vaquerías no requerían de la propiedad de la tierra. Para efectuar su explotación se construían corrales y depósitos, donde se fueron asentando “vaqueros”, que oficiaban de defensores de esas construcciones, combatiendo a los malones de indios que se resistían a los nuevos emplazamientos. Las exportaciones de cueros crecieron rápidamente en pocos años, multiplicándose por más de veinte veces en el transcurso de ochenta años.

2 “Hernandarias no trajo caballos; sabía que el indio ecuestre era un enemigo temible. Los que llegaron eran los descendientes de los abandonados por la expedición de Pedro Mendoza en el primer Buenos Aires fundado en 1536, que se reprodujeron de un modo prodigioso en las pampas y cuchillas” (Daniel Vidart, 2012).

Pero todo ese devenir transcurría en un complejo contexto enmarcado por las luchas por el dominio de estos paisajes. En 1680 la fundación de la Colonia del Sacramento por parte de Portugal se constituyó en un acontecimiento muy importante, que obligó a España a redoblar sus esfuerzos para la defensa de sus tierras y determinó en última instancia la fundación de Montevideo en 1726.

A partir de su construcción definitiva, como forma de consolidar su presencia, la Corona española comenzó a repartir solares y chacras a los primeros habitantes de la ciudad, dando lugar a que algunos años después se instalaran las primeras estancias de nuestro campo, sobre el arroyo Pando.

Los primeros productores “establecidos” fueron así los colonos bonaerenses y las familias canarias llegados como beneficiarios de esas “suertes de estancias”, pequeños establecimientos ganaderos limitados —según la norma dictada— a una superficie de media legua de frente y una y media de fondo.³

Pero no toda la colonización tuvo ese sello que podría haber determinado otra forma de ocupación del espacio agropecuario. Paralelamente a ese proceso surgieron los primeros establecimientos de gran tamaño, obtenidos por métodos menos regulares, como fueron las concesiones o prebendas otorgadas por las autoridades.

Este proceso de apropiación de la tierra, anárquico y discrecional, se trató de ordenar nuevamente, sin demasiado éxito, por las autoridades españolas. Es así que en 1754 a partir del dictado de una Real Instrucción se reglamentó la venta de tierras por el

3 Una legua equivale a 5.572 metros, lo que resulta en una superficie aproximada de 2.300 hectáreas.

procedimiento de la “denuncia”, un engorroso trámite que se llevaba a cabo en Buenos Aires y que de hecho determinó que un sector relativamente pequeño vinculado a las autoridades y a algunas actividades comerciales, se apropiara de un número importante de tierras, sin que ello implicara su ocupación efectiva.

La denominada “estancia cimarrona” tiene allí sus cimientos: un ámbito donde el objetivo no era la colonización, sino simplemente un lugar de faena del ganado que penetraba en busca de pasto y quedaba encerrado en las rinconadas formadas por la confluencia de ríos y arroyos. Estancias en las que el ganado proporcionaba el alimento básico —la carne— y un producto comercial —el cuero— cuyo comercio siguió creciendo en forma ininterrumpida.

Cuadro 1. Exportaciones de cueros desde Buenos Aires. (Período 1718–1810)

Año	Unidades	% aumento anual
1718	40	-
1724	60	7,0
1765	150	2,3
1795	330	2,7
1802	1.000	17,2

Fuente: Historia económica del Uruguay, Williman J. C. (2003)

Una nueva etapa: los saladeros

En 1778 se produjo un importante acontecimiento para la vida de estas colonias: el Reglamento de Libre Comercio dictado por las autoridades españolas, que determinó un contexto económico y político bien diferente para la economía de estas tierras

Mercedes y donaciones

“En muchas ocasiones los virreyes y gobernadores y hasta el propio Rey hacían donaciones a particulares —‘mercedes’ como se decía entonces— de enormes extensiones de tierras ‘realengas’ ya por importantes servicios prestados a la comunidad de vecinos o a la Corona o como simple beneficio a personas afectas a dichos funcionarios reales y hasta parientes y allegados a ellos.” “D. Francisco de Alzáibar, fuerte armador vizcaíno, que tuvo a su cargo y costeo el transporte de dos migraciones de colonos canarios y luego también la terminación de la primera iglesia Matriz, recibió 423.000 cuabras, el suroeste del actual departamento de San José.”

(Breve historia de la ganadería del Uruguay, Alfredo Castellanos, 1971).

Su consecuencia más importante fue el crecimiento de las exportaciones y en parte de las importaciones, pero por sobre todo, el estímulo que representó para un aprovechamiento más completo del ganado.

A partir de ese momento se implantó un segundo eslabón en la historia de nuestra pecuaria, derivada de una nueva forma de explotación: las carnes saladas. Esta etapa se concretó con la instalación, en el último tercio del siglo XVIII, de los primeros saladeros, establecimientos donde se elaboraba el tasajo o carne salada, producto que al poco tiempo se convertiría en el principal rubro comercial de nuestra ganadería vacuna. Su producción se dirigió fundamentalmente hacia Cuba y al nordeste de Brasil, en una corriente exportadora de creciente importancia.

Este dinamismo, resultado de la cada vez mayor valorización que registraron los productos de la ganadería a partir de la liberalización y desarrollo del comercio, tuvo como consecuencia que “la posesión de la

tierra y el ganado se tornara más importante y que por ello comenzara a adquirir mayor relevancia la apropiación de la tierra previa a la del ganado, de modo de asegurar mejor la propiedad de este último, que en rigor era la fuente de riquezas que se perseguía”.⁴ Durante ese período, que se extendió básicamente hasta 1810, las autoridades españolas hicieron variados intentos para solucionar los problemas derivados de la peculiar colonización que se desarrolló en la Banda Oriental: la inseguridad, la imprecisión en los títulos y límites de las propiedades, el contrabando, los “malones” indígenas, la falta de fiscalización del ganado y la existencia de establecimientos de enorme tamaño. Era un campo sin límites ni fronteras, donde el gaucha era dueño y señor.

Igualmente la Corona española continuaba con sus propósitos de asentar población, de proceder al “arreglo de los campos” y fundamentalmente de reafirmar su dominio cuestionado desde varios ámbitos. El fermental momento histórico que se vivía, enmarcado por las luchas por la independencia, impuso limitaciones a esos esfuerzos y afectó drásticamente los procesos productivos que se intentaba desarrollar.

Una de las consecuencias más resaltables de todas las concepciones que estaban por detrás de estos movimientos fue su fuerte influencia en el pensamiento de Artigas. Ella aparece reflejada en varias de las medidas que luego impulsaría y entre ellas, sin duda la de mayor repercusión histórica es el llamado “Reglamento de 1815” (“Reglamento provisorio para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados”).

Este ambicioso reglamento, dictado en plena revolución independentista, tuvo la finalidad de fomentar tanto la población como la producción ganadera. Se basó nada menos que en la nacionalización parcial de la tierra y el apoyo a la pequeña propiedad con el objetivo social de que “los más infelices [fueran] los más privilegiados”.

Entre las normas más importantes incluidas en el Reglamento se destacan:

- La confiscación parcial de propiedades a “los malos europeos y peores americanos”.
- El establecimiento de un orden de beneficiarios que privilegió a sectores sociales que antes no tenían acceso a la tierra y la limitación a la concentración y extensiones de las propiedades.
- La entrega en propiedad de tierras con la contrapartida de obligaciones a cumplir por los beneficiarios.
- El reparto de ganados y la creación de un cuerpo policial para la campaña.

Paralelamente a estas medidas se establecieron protecciones arancelarias a la industria, con impuestos que aumentaban en el caso de productos competitivos y que se eliminaban para los que había que importar.

El proyecto era muy ambicioso, sin duda, pero en los hechos pudo implementarse solo parcialmente. La ganadería de entonces y toda la campaña sufrieron las consecuencias de las guerras contra España y de la invasión portuguesa, permaneciendo todo ese tiempo en un estado de desorden y conflicto permanente.

4 José M^a Alonso (1982).

Los primeros pasos en la vida independiente

Luego de ese conflictivo proceso, a partir de la instauración de la Banda Oriental como nación independiente en 1828, comienza un período de relativa calma que permite la recuperación de la actividad ganadera y sustenta el desarrollo de algunas actividades comerciales.

Las exportaciones de cuero y de tasajo se multiplicaron por cinco en el lapso de diez años y también se incrementaron la producción y exportación de sebo, a partir de la incorporación de vapor para la extracción de grasa de los residuos animales.

También los ovinos, ingresados con posterioridad a los vacunos, hicieron sus primeros aportes a la economía local. La importación de carneros de la raza *Merino* y sus cruzamientos con la oveja “criolla”, permitieron la producción de una lana con las características buscadas por la industria que se estaba desarrollando en Europa. A partir de ello, sus exportaciones, casi nulas a fines de la década de 1830, comienzan a crecer en forma acentuada para superar el millón de kilos en 1842.

Sin duda fue una época muy dinámica en la novel república, que canalizaba a través de puerto de Montevideo parte significativa del comercio regional.

Pero muy pronto se vería fuertemente afectada por el devenir histórico. El advenimiento de la Guerra Grande (1843-1851) puso un freno abrupto al crecimiento de la ganadería y las industrias derivadas: cayeron las existencias y las producciones vacunas y ovinas, colapsó la industria saladeril y la campaña sufrió un fuerte proceso de despoblamiento.

Ese complejo período daría paso —al finalizar la Guerra Grande— a otro de fuertes transformaciones, donde el agro cumplió nuevamente un rol relevante, al abrirse

un tiempo de relativa paz. Estas transformaciones impulsaron al país a un proceso de sostenido crecimiento.

La primera modernización

Importantes cambios se sucedieron a partir de esos años modificando el entorno económico y social en que se insertaba el agro. La fundación de los primeros bancos (el *Comercial*, primer banco nacional y una sucursal del brasileño *Mauá*), la consolidación de Montevideo como puerto comercial, la creciente inmigración de origen europeo (que aportó mano de obra y sobre todo una nueva mentalidad de trabajo) y los comienzos del ferrocarril, constituyeron algunos de los principales hitos que jalonaron ese proceso.

En ese contexto, el sector agropecuario fue también partícipe de transformaciones que lo llevaron a uno de los períodos de modernización de mayor significación de su historia. Algunos hechos que marcaron la trayectoria emprendida fueron:

- la expansión del ovino (pasó en diez años de 3 a 16 millones de cabezas) al retomarse el proceso de cruzamiento con la raza *Merino*. Ello consolidó el acceso de la lana producida en el país a mercados europeos demandantes de ese producto y contribuyó a la diversificación de las exportaciones.
- esa expansión contribuyó también a un aumento de la demanda de mano de obra rural, el acceso a la producción de pequeños productores y a la “*sedentarización*” de la población rural.
- el “alambramiento de los campos”: impulsado por una ley que liberó de impuestos la importación de

alambre y la disminución de tributos a los predios que estuvieran cercados, fue determinante de un cambio tecnológico fundamental al permitir la mejora y la cría del ganado, además de contribuir a la delimitación de la propiedad y a su subdivisión.

El mestizaje del ganado a partir de su cruzamiento con razas británicas, hizo más tecnificado el trabajo en las estancias, a la par que llevó a la mejora de la calidad de la carne y su adaptación a las nuevas demandas de los mercados internacionales.

Los cambios en la industrialización de la carne dieron un fuerte impulso a ese proceso. En 1865 capitalistas alemanes y británicos fundaron en Fray Bentos la *Liebig's Extract of Meat Co. Ltd*, empresa que se dedicó al enlatado y la fabricación de extractos de carne, diversificando las exportaciones y los mercados de destino. También se instaló en esa época otra empresa, *La Trinidad*, que se dedicó a la producción de *corned-beef*.

En ese entorno se produjo por primera vez la aparición de un nuevo tipo de ganaderos, más empresariales e innovadores, que lideraron esa trayec-

toria de modernización agropecuaria. Así, en 1871 se fundó la Asociación Rural (ARU), organización que nucleaba a estos nuevos ganaderos en defensa de sus intereses.

La ARU, entre otros aportes al proceso de modernización, tuvo activa participación en la creación del Código Rural, que definió a través de un conjunto de normas la propiedad de los campos y los ganados, y de los libros genealógicos para las razas vacunas, lanares y equinas⁵

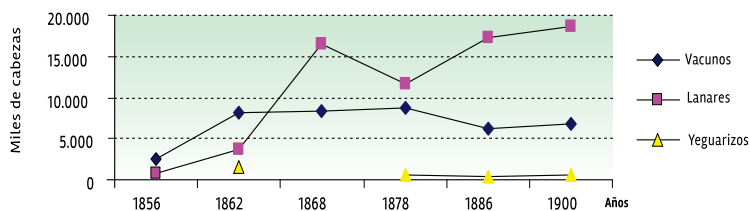
Paralelamente, como necesario instrumento para garantizar la puesta en marcha de este nuevo ordenamiento, se destaca la reorganización y fortalecimiento del aparato policial.

Como precursor de otros cambios que sobrevendrían más adelante, un hecho considerado emblemático fue el pasaje por el país, en 1876, del primer vapor frigorífico, *Le Frigorifique*, capaz de transportar carne congelada a destinos remotos de acuerdo a la creación de Tellier, innovación que transformaría decisivamente el comercio de carnes.

Los últimos treinta años del siglo XIX fueron testigo, entonces, de transformaciones en el sector agrario expresadas en la expansión de su producción, sus exportaciones y en algunos cambios referidos a la población rural, aunque no todos esos impactos tuvieron signo socialmente positivo.

Para el escenario rural la “nueva estancia” implicó que se quedara sin destino un importante contingente de mano de obra, al prescindir de peones, pastores

Gráfica 1. Evolución de las existencias de ganado



Fuente: Historia económica del Uruguay, Williman, J. C. (2003)

5 “La circular firmada por Juan Miguel Martínez convocando a la fundación de la ARU dejaba muy en claro aquellos dos objetivos principales: la defensa de la propiedad y el fomento de todas las acciones que tendieran al progreso de la ganadería y la agricultura” (Julio Preve, 2009).

y “agregados” que formaban parte de la anterior estructura laboral. En total se estima que en la década de 1870 quedaron sin tarea alrededor de cuarenta mil personas, aproximadamente el 10% de la población rural. Ello llevó al sistema político a la búsqueda de paliativos al problema, con propuestas que fueron desde proyectos de colonización hasta respuestas educativas. En los hechos, estas nunca pudieron ser llevadas efectivamente a cabo.

Todo el país asistió también en esos años a hechos de relevancia, tales como el fortalecimiento de Montevideo y los puertos fluviales como centros logísticos a nivel regional, la incorporación de la nación al sistema monetario mundial (adoptando el “patrón oro”) y el fuerte incremento de las inversiones extranjeras, como por ejemplo, la absorción por empresas de origen británico del ferrocarril nacional y del abastecimiento de agua a Montevideo.

Esa trayectoria se extendió aproximadamente hasta finales del siglo XIX, momento en que una nueva visión del desarrollo agropecuario empieza a predominar en numerosos ámbitos de la vida nacional.

El primer reformismo

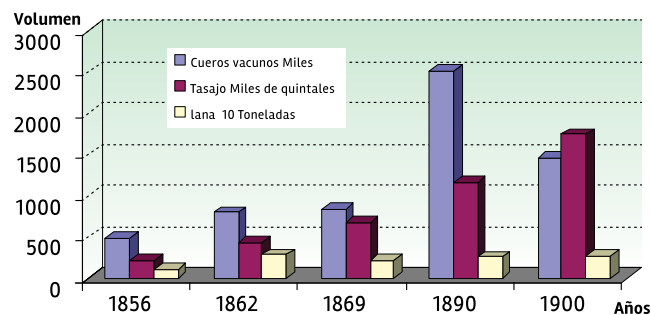
Este nuevo enfoque se procesó entre 1903 y 1915, en la primera etapa del gobierno batllista, y su influencia se mantuvo aproximadamente hasta la mitad de la década de 1930. Significó un cierto quiebre con los paradigmas que dominaron la escena política en el período anterior y de algún modo constituyó la transición al modelo que se implantaría a partir de esos años.

Expulsados

“Cada estancia que se cerca representa 10, 15 o 20 individuos que quedan en la miseria sin otro horizonte que una vida incierta, degradada por el servilismo del que tiene que implorar caridad para vivir y alentando en su corazón odios hacia esos cercos causa de su terrible estado, que quisieran ver destruidos y que como única esperanza alientan la risueña expectativa de una revolución que les permita la destrucción de todos ellos”.

(*Los cercos, el pauperismo y la liga de estancieros*, Raúl Jacob, 1982).

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones agropecuarias



Fuente: Historia económica del Uruguay, Williman J. C. (2003).

El país asistía en esos momentos a la finalización de las guerras civiles e iniciaba un período de paz y estabilidad propicio para el desarrollo de las actividades agropecuarias, antes azotadas por la destrucción que esas guerras habían implicado.

A nivel agroindustrial la instalación en 1905 del primer frigorífico de capitales nacionales, resultó un hito clave para el desarrollo de la ganadería. Esto dio comienzo a las exportaciones de carne congelada hacia Gran Bretaña y consolidó el proceso de mestizaje del ganado iniciado años atrás, además de representar la caída definitiva del tasajo.

El reformismo impulsado por José Batlle y Ordóñez partió de una nueva mirada sobre el desarrollo agropecuario, planteando como eje de su pensamiento estratégico que sus grandes problemas (despoblamiento rural, desigualdades en la distribución del ingreso y debilidades derivadas de una producción escasamente diversificada) tenían origen en el latifundio ganadero.

La propuesta básica consistió en cambiar el modelo productivo y la estructura de la propiedad de la tierra. Subdividir los predios, promover el establecimiento de pequeños y medianos granjeros, combinar la agricultura con una ganadería más intensiva, fueron los principales planteos de sus impulsores.

En esos años se tomaron numerosas medidas en el sentido señalado:

- Se impulsó la colonización agrícola y se difundió fuertemente el crédito rural en condiciones ventajosas para pequeños productores.
- Se fundaron las Facultades de Agronomía y Veterinaria y se creó el primer centro de investigación agrícola por parte del Dr. Alberto Boerger.
- Se intensificó la creación de nuevas vías de comunicación, como el ferrocarril, caminos y navegación.

Ese proceso tiene como elemento central el cambio en el rol del Estado, asignándole un papel mucho más activo, y su intervención en los ámbitos industrial y comercial como forma de proteger al país del capital extranjero, consolidando a su vez los objetivos sociales que perseguía el gobierno de la época.

Ese propósito proteccionista fue funcional a su estrategia y junto a otras medidas vinculadas a la legislación social, propendieron a la ampliación de un mercado interno de consumo que se acoplara a ese proceso de modernización.

La fuerte afluencia de la migración europea fue otra impronta significativa de la época.⁶

Los sectores empresariales del agro no permanecieron pasivos ante ese nuevo escenario. En 1915 se fundó la Federación Rural, constituida en la herramienta gremial de los hacendados ganaderos. La organización se opuso firmemente a aquellos planteos y en los hechos ofició como atemperador, en lo relacionado con el campo, de las medidas más radicales que algunos sectores políticos querían llevar adelante.

Sin desmedro de ello, la presencia estatal en diversos espacios de la vida económica del país fue “tomando cuerpo”, sustituyendo al sector privado en diversas áreas. De esa etapa se distinguen: la creación del Banco República y del Banco de Seguros del Estado, la nacionalización del Banco Hipotecario, la fundación de empresas estatales con carácter monopólico como las Usinas Eléctricas del Estado (UTE) y ANCAP, así como la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE).

En el ámbito agropecuario un hito relevante fue la creación en 1928 del Frigorífico Nacional, empresa que contó en un principio con el apoyo y la participación en su administración de los productores. Su fundación se basó en la opinión de que los frigoríficos, predominantemente en manos de capitales extranjeros, disponían de una posición dominante en el mercado de haciendas, lo que les permitía fijar precios de compra considerados abusivos por parte de los productores.⁷

6 “En el mismo período (a partir de 1904) sucederá un segundo antecedente de relevancia: la presencia masiva de la migración europea. Los migrantes representaron fuerza de trabajo capacitada, hábitos de consumo diferentes a los de la población nativa como asimismo componentes ideológicos diversos de extracción europea” (Carlos Pérez Arrarte, 1982).

7 “Esta situación dramática para el país dio origen a la ley del 6

Pese a todos los cambios ocurridos en el contexto en que se insertaba la ganadería, su producción mantuvo una tendencia creciente aunque a ritmo más moderado, al tiempo que se asistía a una primera etapa de crecimiento de la agricultura (su superficie, que a fines del siglo anterior no superaba las 500 mil hectáreas, se duplicó en el lapso de 30 años) y de algunos rubros de la granja.

El modelo, sin cambiar sustancialmente sus pilares conceptuales, habría de sufrir algunas modificaciones a finales de la década de 1930, iniciando así lo que se conoce como el segundo reformismo o neobatllismo.

El segundo reformismo

Este período transcurrió aproximadamente entre 1940 y 1959 y es conocido también como la etapa del “crecimiento hacia adentro”. Veamos en qué marco se desarrolló.

A nivel internacional se asistía a la salida de la Segunda Guerra Mundial y a una fuerte reestructura del orden internacional, con Estados Unidos ocupando indiscutidamente el primer lugar como potencia, y al inicio y consolidación de la denominada “guerra fría”.

Paralelamente se crearon la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), un organismo surgido para apoyar necesidades de financiamiento, y que tiene entre sus principales objetivos fomentar el libre comercio entre las naciones. Sin embargo, en el Uruguay las ideas predominantes

de setiembre de 1928 por la que se crea el *Frigonal*, con el objetivo de monopolizar el abasto de carne a la capital y regular el mercado” (Mario Dotta, Duaner Freire, Nelson Rodríguez, 1972).

llevaron a organizar un trayecto de desarrollo orientado con un enfoque diferente. En esa etapa el comercio mundial estuvo marcado por un creciente deterioro de los “términos de intercambio”, con caída de los precios de las materias primas —como las que exportaba Uruguay— en relación a los precios de los productos industrializados, que no se producían en el país y por lo tanto debían ser necesariamente importados.

La estrategia asumida consistió en fomentar y proteger a la industria de modo de sustituir gradualmente esas importaciones y —al mismo tiempo— generar nuevas fuentes de trabajo, además de subsidiar actividades que el gobierno entendía necesario fomentar.

Los instrumentos principales estuvieron vinculados a la política arancelaria, con altos impuestos a la importación de los bienes o productos protegidos, y a la cambiaria, incluso recurriendo a tipos de cambio “múltiples”.

¿Cómo impactaron esas políticas sobre el agro? Por un lado, la necesidad de financiar los costos de estas iniciativas recayó exclusivamente en el sector agroindustrial a través de fuertes impuestos a sus exportaciones (“detracciones”), convirtiendo así a la ganadería en la fuente central de los recursos requeridos para llevarlas adelante.

Paralelamente las políticas arancelaria y cambiaria determinaron el encarecimiento de muchos insumos y bienes de capital utilizados en el proceso productivo, afectando sus resultados económicos.

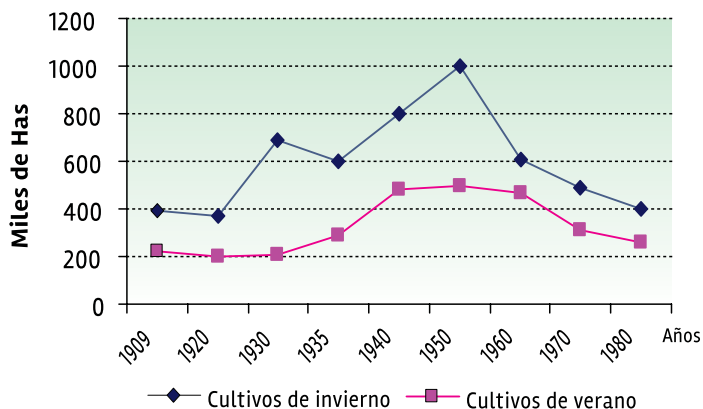
Al interior del sector se otorgó mucha importancia al desarrollo de la agricultura, la granja y, en general, a las producciones de carácter “intensivo”, en concordancia con el enfoque que atribuía a la ganadería la razón del estancamiento productivo. Entre otras medidas, esa

intervención se llevó a cabo a través de estímulos dirigidos fundamentalmente a la agricultura, vía créditos subsidiados y compras estatales a precios fijados con el propósito de desarrollar algunos cultivos.

También se creó, en el año 1948, el Instituto Nacional de Colonización con el objetivo de viabilizar la subdivisión de la tierra y el fomento de la pequeña y mediana producción.

¿Cuál fue la evolución del agro en ese período? A grandes rasgos se asistió a un importante crecimiento del área agrícola y también de la lechería, en este caso asociado a otras medidas de política y al desarrollo de una cooperativa agroindustrial como CONAPROLE, en esa etapa orientada al objetivo de lograr el abastecimiento de leche del mercado doméstico.

Gráfico 3. Evolución de la superficie con agricultura



Fuente: en base a datos de DIEA-MGAP.

Pero en lo atinente a la producción de carne y lana se asistió a una fuerte retracción de su crecimiento⁸ durante un prolongado período, lo que se conoce como la etapa del *estancamiento ganadero*.

Mucho se ha discutido acerca del estancamiento ganadero en los ámbitos académicos y hay más de una interpretación sobre sus principales causas. Así, pueden destacarse la llamada visión “estructuralista”, que hacía hincapié en la base tecnológica del problema asociado a las características de tamaño y tenencia de los predios; los enfoques de carácter “neoclásico” que relacionaban el estancamiento a problemas de estímulos económicos, y otras que enfatizaban en el tema de las relaciones entre los países de la periferia y los países centrales.

Pero lo cierto es que, más allá de cualquier interpretación sobre el fenómeno, el nulo crecimiento del sector ganadero no se modificó y —mas aún— se prolongó hasta fines de los 80, con períodos de crecimiento y retracción que se fueron sucediendo en forma periódica (los llamados “ciclos ganaderos”) pero que no lograron cambiar la trayectoria principal.

A su vez, a pesar de la relevancia otorgada a la producción familiar, en toda esta etapa los predios de pequeña dimensión no dejaron de perder importancia en la estructura del sector, como lo demuestra el hecho de que entre los años 1951 y 1980 desaparecieron algo más de 16 mil establecimientos de menos de 100 hectáreas.

⁸ Matizado por algunos breves períodos de bonanza derivados de factores favorables externos, como acontecimientos bélicos de nivel mundial.

Interpretaciones sobre el estancamiento: una vieja discusión

Una de las interpretaciones es conocida como “estructuralista” y tiene su base teórica en las concepciones formuladas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) a comienzos de la década de 1950.

La interpretación se asentaba en primer lugar en la concepción del sistema centro-periferia que daba lugar a estructuras de desigual grado de desarrollo. Pero, por sobre todo, este organismo postulaba la teoría de los obstáculos estructurales para alcanzar el desarrollo.

El enfoque fue tomado fundamentalmente por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) y luego por OPYPA (Oficina de Programación y Política Agropecuaria, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) para explicar que el estancamiento del agro tenía una raíz tecnológica. Verificada la no adopción de tecnologías disponibles en el sector, era atribuida a las características de tamaño y tenencia de la tierra: en los predios pequeños o minifundistas la reducida dimensión económica de las explotaciones hacía inviable la incorporación de nuevas técnicas, mientras que en el caso de los latifundistas el alto nivel de ingresos que se obtenían operaban como un desestímulo para la introducción de cambios.

Otra interpretación estuvo basada en la perspectiva “neoclásica”. Desde el punto de vista teórico tenía su eje central en los estímulos económicos y su presión en la rentabilidad. Esta corriente de pensamiento entendía



© Carlos Contrera

que la falta de renovación tecnológica en la ganadería respondía a la ausencia de estímulos económicos que la hicieran atractiva. Los gravámenes a la producción y a la exportación que en última instancia deprimían la rentabilidad empresarial eran considerados como uno de los factores de mayor incidencia.

Por último, a fines de los años 60 surge un nuevo enfoque denominado “histórico estructural”. Este enfoque hacía énfasis teórico en dos aspectos: la racionalidad capitalista de los empresarios y la situación de dependencia de los países de la periferia en relación a los desarrollados o centrales. En la realidad uruguaya ese enfoque fue impulsado desde un trabajo llevado a cabo por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. El trabajo concluye que la escasa adopción de la tecnología de las praderas artificiales por parte de los ganaderos uruguayos respondía a las características de su oferta inducida, en cuya creación el país no había participado, y la tasa de ganancia derivada de su implementación.

Cuadro 2. Evolución del número de predios según tamaño y superficie promedio (en hectáreas)

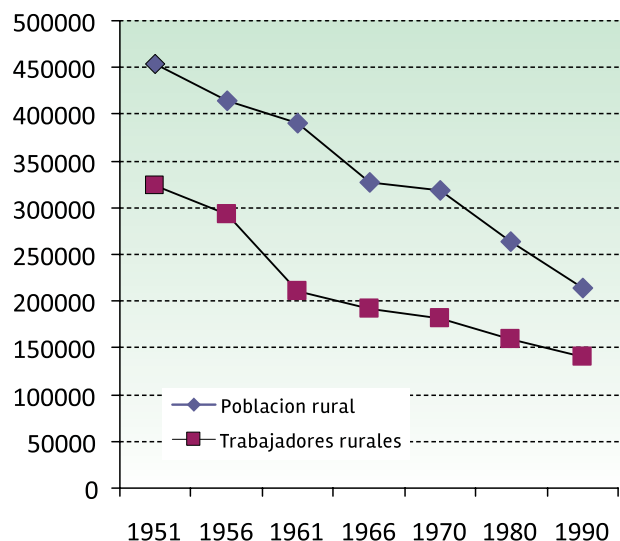
Estrato (has)	1951	1961	1970	1980	1990
1-100	63.126	65.034	56.239	46.935	33.438
100-500	15.055	14.373	13.337	13.740	12.608
Más de 500	7.077	7.521	7.587	7.687	8.770
Total	85.258	86.928	77.163	68.372	54.816
Tamaño Promedio	199	195	214	234	288

Fuente: en base a datos del Censo General Agropecuario. DIEA-MGAP.

Los indicadores sociales presentaron una evolución alineada con esa trayectoria del sector. La información censal muestra que tanto la población localizada en el medio rural como los trabajadores agropecuarios, redujeron sostenidamente su número en más del 50% entre 1951 y 1990. Esa evolución se asocia en parte al aumento de la productividad del trabajo en algunos sectores del agro, al estancamiento productivo global y a las tendencias a la urbanización de la población.

De todos modos, más allá de la trayectoria de sus principales indicadores, algunos nuevos fenómenos se iban sucediendo internamente en el sector agropecuario y también en otras esferas del acontecer del país.

Gráfico 4. Evolución de la población rural y de los trabajadores rurales (En número de personas)



Fuente: en base a datos de Censos Agropecuarios (DIEA-MGAP).

Algunos cambios destacados

En la década de 1970 se produjeron modificaciones en el enfoque económico predominante en Uruguay, con consecuencias en todos los sectores de actividad, incluido el sector agropecuario.

Se abandonó el sistema de control de cambios que regía desde tiempo atrás y que determinaba impactos importantes en términos de la competitividad de la producción agropecuaria y sus resultados económicos, a la par que se procedía a una importante apertura de la economía, con un descenso general de los impuestos en frontera.

En los años 80 —como antecedente de lo que después se concretaría con el MERCOSUR— se celebraron acuerdos comerciales con los países vecinos, el CAUCE⁹ con Argentina y el PEC¹⁰ con Brasil, que establecieron condiciones preferenciales de acceso a esos mercados (arancelarias y otras) para algunos productos de base agropecuaria.

Ese contexto, más otras medidas de carácter financiero y tributario, posibilitaron el crecimiento significativo de algunas actividades como la lechería, la cebada cervecera, el arroz (todas con un desarrollo importante de sus exportaciones hacia la región), los cítricos y la avicultura.

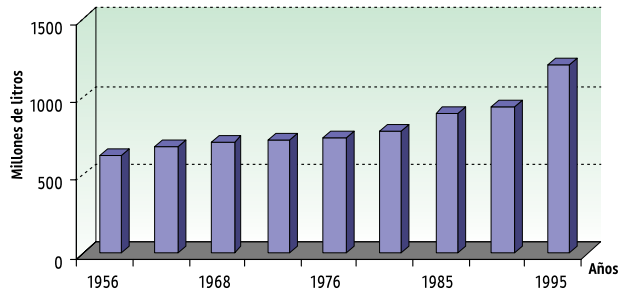
9 Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica.

10 Protocolo de Expansión Comercial.

Cuadro 3. Evolución de la producción de rubros seleccionados (período 1965–1990)

Año	Carne aviar Ton. en gancho	Frutas cítricas Miles de Ton.	Cebada cervecera Miles de Ton.	Arroz Miles de Ton.
1965	8.000	50,0	15,0	83,7
1970	11.000	89,3	39,6	122,2
1977	13.000	109,5	37,9	225,6
1979	18.000	122,0	71,1	288,6
1985	16.400	155,5	79,7	405,7
1986	18.600	158,0	62,4	338,7
1988	21.000	154,6	204,1	535,3
1990	25.600	179,5	133,5	522,1

Fuente: en base a datos de DIEA y OPYPA-MGAP.

Gráfico 5. Evolución de la producción de leche

Fuente: en base a datos de DIEA-MGAP

En esta etapa se destaca también, en 1987, la promulgación de la ley de desarrollo forestal que, a través de exoneraciones impositivas y créditos subsidiados, significó un importante impulso para la expansión de la forestación en Uruguay, dando inicio a un proceso de formidable dinamismo de esta cadena que se mantiene hasta nuestros días.

Pero el estancamiento global del sector no pudo ser contrarrestado por el crecimiento observado en estas

actividades, lo que llevó a algunos autores a calificar a este período como de *estancamiento dinámico*.¹¹

Por otra parte esos años son testigos del fortalecimiento de las políticas de proteccionismo de la producción agrícola por parte de los países desarrollados. Esas políticas (protección en frontera, cupos de importación, subsidios a las exportaciones) tuvieron un fuerte impacto depresivo sobre los precios de alimentos y materias primas, así como sobre el acceso a los mercados internacionales, con repercusiones muy significativas para los sectores ganaderos y agrícolas.

Con ese marco, otros elementos internos como la modificación de la política cambiaria a fines de 1982 (el “quiebre de la tablita”, que determinó una fuerte

¹¹ “Una forma específica de comportamiento para no crecer, lo cual no excluye ni la presencia de subperíodos con ritmos cambiantes en la evolución de la producción ni cambios en la composición de esta última ni modificaciones en algunos procesos específicos de trabajo. Tal como se ha verificado en la realidad agraria uruguaya el estancamiento significa que ninguno de esos cambios asumió la generalización necesaria como para originar un salto cualitativo desde el punto de vista estructural” (Danilo Astori, 1984).

devaluación de la moneda local), dieron lugar a situaciones críticas a nivel sectorial, destacándose el elevado endeudamiento en que cayeron numerosas empresas agropecuarias, con derivaciones significativas en términos de su viabilidad.

En ese escenario complejo, en los años 90 se asistió a la adopción de medidas de política que tuvieron fuerte impacto sectorial, sobre todo en la ganadería y que implicaron un cambio significativo en su comportamiento y la superación de su histórico estancamiento. Esas medidas, orientadas en un sentido de desregulación del mercado doméstico, despertaron renovadas expectativas en los productores y permitieron el desarrollo de nuevas inversiones. Especial destaque merece la desregulación de los arrendamientos rurales (Ley 16.223, del 20 de noviembre de 1991) que otorgó condiciones para la dinamización del mercado de tierras, aspecto particularmente relevante años después, cuando a partir de 2002 comenzó una fase de fuerte crecimiento del sector.


Se sumaron a ello otros factores que reforzaron esas expectativas, como las mejoras sanitarias a partir del logro de la condición de “país libre de aftosa” y los acuerdos alcanzados a nivel de la Ronda Uruguay del GATT (con la creación de la OMC y el Acuerdo Agrícola) que hacían esperar a nivel internacional una atenuación de las políticas proteccionistas de los países desa-

rollados, con su consiguiente impacto en los precios de exportación de nuestros productos.

La reactivación de la ganadería en ese período quedó evidenciada por el aumento de la producción, la mejora de sus indicadores tecnológicos, el desarrollo de nuevas inversiones y el incremento de las exportaciones.

Sin embargo ese escenario, caracterizado por el despegue consistente de la producción ganadera, se vio amenazado por un conjunto de factores desfavorables en la segunda mitad de los años 90, que derivaron en un quiebre de la recuperación en algunas áreas de la actividad sectorial.

El deterioro de los precios de exportación, la evolución del tipo de cambio (el llamado “atraso cambiario”) así como otros acontecimientos externos como la devaluación de la moneda brasileña, contribuyeron a una desmejora de los resultados económicos de la actividad agropecuaria y a la aparición de una nueva crisis de endeudamiento sectorial hacia fines del siglo pasado.

En ese contexto, la reaparición de la fiebre aftosa en el 2001, con graves consecuencias para la inserción externa de la carne vacuna, dio lugar a un escenario altamente complejo para el sector en el comienzo del nuevo siglo. 





La evolución reciente: transformación y crecimiento

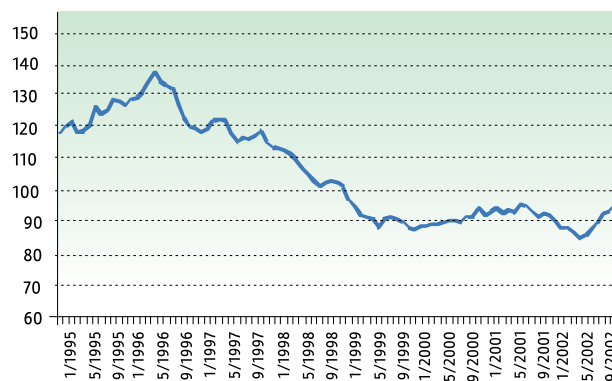
Un duro preámbulo: el período de crisis 1999–2002

El cierre del siglo XX y el ingreso en el siglo XXI marcaron una dura prueba para el agro uruguayo, al confluir en un período relativamente breve de tiempo un conjunto de factores adversos que dieron lugar a importantes caídas en prácticamente todos los indicadores económicos y sociales del desempeño sectorial.

El período tuvo como “telón de fondo” un escenario desfavorable de los mercados externos, con la caída de los precios de los productos agropecuarios, dando continuidad a su tendencia declinante de largo plazo.

Varios hechos, dentro y fuera de Uruguay, operaron en forma muy negativa para la actividad sectorial, entre los cuales pueden destacarse tres por su significación: la devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999, y —en Uruguay— la reaparición de la “fiebre aftosa” en 2001 y la crisis financiera de 2002.

Gráfico 6. Índice Global de Precios de Alimentos (Food Price Index): período 1995–2002 (base promedio 2002–2004 = 100)



Fuente: FAO (2013).

El mercado brasileño había alcanzado un fuerte predominio en las exportaciones agropecuarias y agroindustriales uruguayas de la época. Las dificultades

competitivas para los sectores exportadores que imponía nuestro “atraso cambiario” se veían atenuadas en la región, ya que Argentina y Brasil mantenían una similar política cambiaria, provocando una creciente orientación de las exportaciones hacia esos destinos. Para la oferta exportable del agro y la agroindustria (carne, lácteos, arroz, malta) eso se tradujo en un alto peso relativo de las ventas al mercado brasileño.¹² La devaluación de la moneda en Brasil alteró sustancialmente ese escenario, eliminando el “refugio” competitivo en el principal destino de las exportaciones sectoriales, con los consecuentes impactos negativos.

La reaparición de brotes de aftosa fue también un duro golpe para la inserción comercial de las carnes uruguayas, responsables de la mayor proporción de las exportaciones. El país había logrado desde 1993 la condición de “Libre de Aftosa”, lo que le había permitido acceder a destinos más atractivos para las carnes (el “mercado no aftósico”). El nuevo escenario afectó severamente esa inserción comercial, con consecuencias negativas para las condiciones del negocio en la principal cadena agroindustrial, afectando la dinámica de crecimiento exhibida durante toda la década de los años 90.

La crisis del sistema financiero alcanzó dimensiones enormes en 2002, afectando seriamente la viabilidad de los bancos y la capacidad de pago de la deuda pública, con incremento del “riesgo país” y pérdida del “grado inversor” alcanzado en los años previos. Una de las consecuencias directas sobre el sector agrope-

cuario fue la ausencia total de crédito bancario para financiar las actividades productivas.

La resultante del contexto adverso tuvo expresión clara en el deterioro de varios indicadores de la actividad sectorial, cayendo el PBI y las exportaciones agropecuarias como reflejo de las caídas en la producción y exportaciones de las principales cadenas de valor (carne, leche, granos, etc.). La información del BCU indica que entre 1998 y 2002 el PBI agropecuario cayó 15%, un descenso bastante más pronunciado que el 6% soportado por el conjunto de la economía en igual período.

Asimismo, se asistió a un importante deterioro en el resultado económico de las empresas, lo que condujo a un incremento del endeudamiento que en 2002 alcanzó los niveles más elevados en relación a la producción sectorial. Picerno y Sáder (2004) destacan la importancia que tuvo en esta dinámica el aumento del endeudamiento bancario en coincidencia con la caída del PBI sectorial: “(...) Por un lado, el Saldo de Colocaciones Bancarias (SCB) —medido en dólares corrientes— continuó creciendo a tasas importantes en el BROU hasta mediados del 2000, manteniendo una tendencia más moderada de crecimiento en la banca privada hasta 2001. Por otra parte, el PBI sectorial dejó de manifestar el dinamismo de los años previos y cayó (en dólares corrientes) particularmente desde el bienio 97-98 hasta 1999 para, a partir de este año, permanecer relativamente estable hasta 2002. Como consecuencia de estos dos fenómenos, la relación SCB/PBI que era del orden de 59% (promedio anual) en 1997, creció sostenida e ininterrumpidamente hasta el año 2002 (...)”.

12 Se alcanzaron proporciones superiores al 90% en las ventas de productos como arroz y malta, y mayores al 70% en el caso de los lácteos. Por esos días era común que se hablara de la “Brasil-dependencia” de las cadenas agroindustriales uruguayas.

Cuadro 4. Estimación del Saldo de Colocaciones Bancarias (SCB) y PIB agropecuarios (millones de US\$ y %).

Año	SCB Agro*	PIB Agro**	SCB/PIB Agro %
1997	945	1.601	59
1998	1.175	1.514	78
1999	1327	1.149	115
2000	1.389	1.210	115
2001	1.523	1.104	138
2002	1.474	1.106	133
2003	1.234	1.406	88
2004	1.104	1.500	74
2005	1.095	1.560	70

(*) Al fin de cada año - (**) Promedio anual

Fuente: Tomado de Durán, Picerno y Sader (2005).

La crisis comenzó a superarse a partir del 2002. Varios factores —locales, regionales e internacionales— explican el cambio, pero por su significación local el final puede ubicarse —arbitrariamente— en junio de 2002, momento de la devaluación del peso uruguayo.¹³

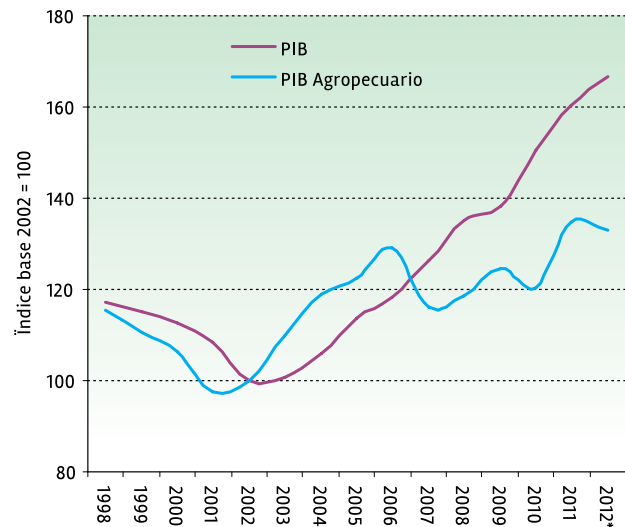
De este modo el agro, que en la última década del siglo XX había exhibido el fin del estancamiento de la ganadería vacuna —su principal rama de actividad— se enfrentó a un comienzo del siglo XXI muy complicado, con caídas de producción, empresas quebradas e importantes perjuicios en los actores sociales del sector.

13 El día 21 de junio de 2002 se decretaron dos días de feriado bancario. El aumento del tipo de cambio fue muy importante: en el mes de mayo de 2002 el promedio se ubicaba en \$17 por dólar, mientras que en julio ya alcanzaba a \$25.

El período 2002–2012: crecimiento y cambios en múltiples dimensiones

El sector agropecuario y agroindustrial uruguayo experimentó intensas transformaciones en la última década, cuando retomó el crecimiento y se constituyó —en particular a la salida de la crisis financiera— en el soporte de la recuperación del crecimiento económico global del país.¹⁴

Gráfico 7. Evolución de PIB global y agropecuario (en moneda constante de 2005)



Fuente: Durán, V. (OPYPA, 2012).

El hecho marca un fuerte contraste con la situación predominante durante buena parte del siglo XX, cuando el crecimiento del sector resultaba muy bajo o prácticamente nulo. Según señala Secco, entre 1955 y

14 Errea y otros (2011) y Durán (2012).

1985 —en una economía que crecía muy lentamente— el PBI del agro crecía a una tasa media 0,5% anual, lo que hacía necesarios unos 140 años para lograr duplicar el nivel del producto; en cambio entre 2002 y 2008 el PBI del agro creció al 7,6% anual (vs. 4,1% del PBI global), lo que situaba en apenas diez años al período necesario para duplicar el nivel de producto sectorial.¹⁵

Cuadro 5. Tres etapas del desarrollo agropecuario/agroindustrial en Uruguay

	1955–85	1985–98	2002–08
Exportaciones de lana, carne y cuero	87,0%	57,0%	34,0%
Destino Europa	58,0%	20,0%	24,0%
% del comercio en el PBI	15,0%	38,0%	46,0%
Crecimiento anual del PBI	0,9%	3,6%	4,1%
Crecimiento anual del PBI agropecuario	0,5%	2,6%	7,6%
Años para duplicar el PBI agropecuario	140	27	10

Fuente: tomado de Secco, J. (2012, no publicado).

Crece la diversificación

Prácticamente todas las actividades sectoriales contribuyen al reciente dinamismo, lo que da lugar a un perfil más diversificado de la actividad agropecuaria y agroindustrial en el país.

La diversificación se expresa en las exportaciones sectoriales, superándose el histórico predominio de los productos de la pecuaria (carnes, lanas y cueros), cuya participación en el total cayó a aproximadamente un tercio en los últimos años luego de haberse ubicado

¹⁵ Secco (2012), no publicado.

en casi 90% durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX.

Al mismo tiempo se diversifica la inserción comercial con la ampliación significativa de la importancia de nuevos destinos, reduciéndose el fuerte peso relativo exhibido en el pasado por el mercado europeo.

Se realocizan las actividades productivas

En ese contexto, la producción agrícola —en especial la de granos de “secano”¹⁶— y la forestal, logran disputar con ventaja el uso del suelo a otras actividades, expandiendo su espacio territorial y multiplicando en forma significativa todos sus indicadores de actividad (producción, comercio, inversiones, exportaciones, etc.) hasta alcanzar niveles récord.¹⁷ Como resultado cambió rápidamente el despliegue territorial de las actividades productivas, modificándose paisajes que —en muchos casos— se habían mantenido prácticamente inalterados durante más de un siglo.¹⁸

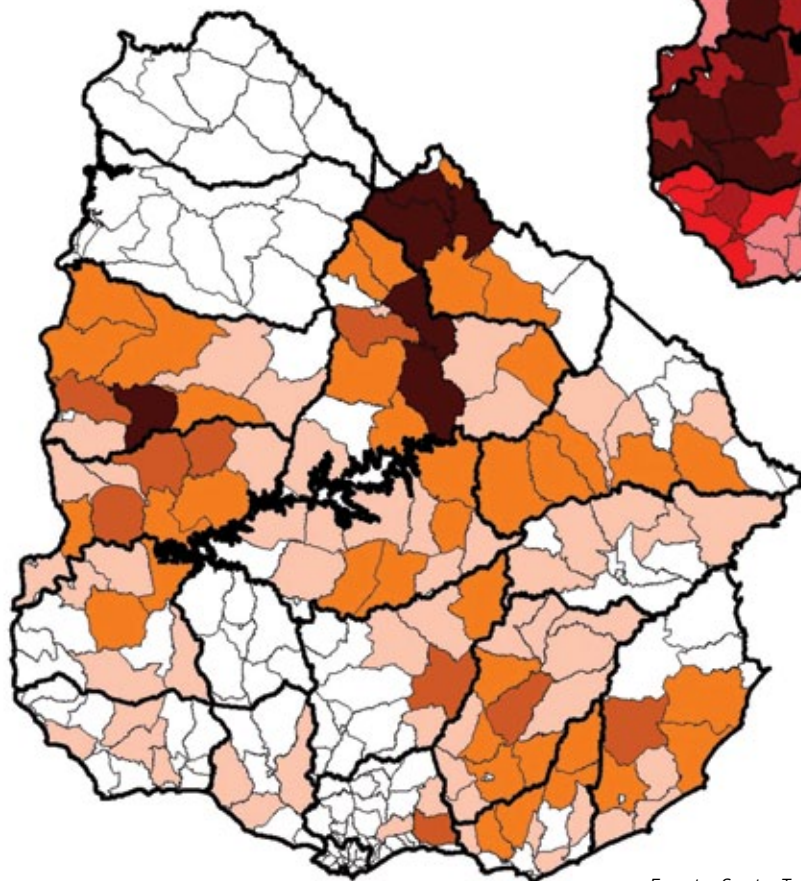
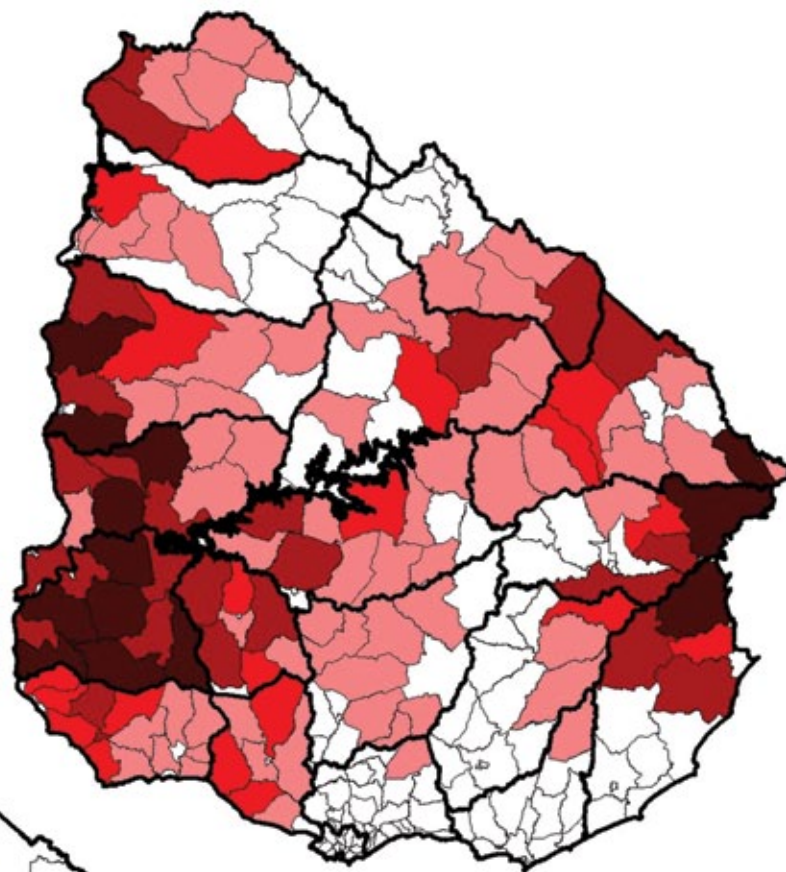
¹⁶ Refiere a la producción de granos (cereales y oleaginosos) que no utilizan el riego en forma generalizada (trigo, cebada cervecera, avena, colza, soja, girasol, maíz y sorgo) a diferencia del arroz, cuya superficie —en Uruguay— se realiza en su totalidad bajo riego.

¹⁷ Errea y otros (2011).

¹⁸ Al respecto, un reciente documento señala que “(en la producción de madera) resulta clara la relevancia de las zonas noreste, litoral norte y este (...) mientras que para el arroz el despliegue territorial del cultivo adquiere mayor intensidad en las zonas este, noreste y norte. En el caso de la agricultura de secano surgen dos aspectos destacables: una amplia cobertura territorial (son pocas las seccionales policiales sin producción de granos de secano) y una importante concentración de la oferta en la zona litoral oeste” (Tommasino y Souto, 2011).

Producción total de granos.
 (Promedio 2010/11 y 2011/12, 5.724.201 toneladas)

ton	ton totales por rango	No. de SP por rango
Menos de 5.000	117.911	128
5.001 - 30.000	1.004.103	65
30.001 - 50.000	767.707	20
50.001 - 100.000	1.790.940	25
100.001 - 340.000	2.043.540	13

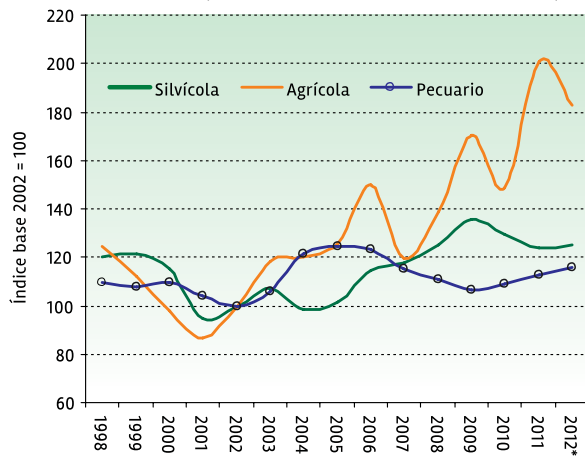


Superficie forestal total en el año 2011
 (950.664 hectáreas)

ha	ha totales por rango	No. de SP por rango
Menos de 1.000	39.252	141
1.001 - 5.000	142.354	57
5.001 - 15.000	320.849	38
15.001 - 30.000	179.008	9
30.001 - 79.000	269.201	6

La agricultura y las actividades relacionadas con ella son las de mayor dinamismo en la última década. Entre 2002 y 2012 el PBI agrícola creció a una tasa media anual de 6,2%, muy por encima del crecimiento anual de 2,3% del subsector forestal y del 1,5% anual de la pecuaria. Como consecuencia, se modificó la importancia relativa de las distintas actividades, creciendo notoriamente el peso de la agricultura en el PBI sectorial, en ese período de 24% a 35%.

Gráfico 8. Evolución de PBI agropecuario según subsectores (en moneda constante de 2005)



Fuente: Elaborado con información del BCU.

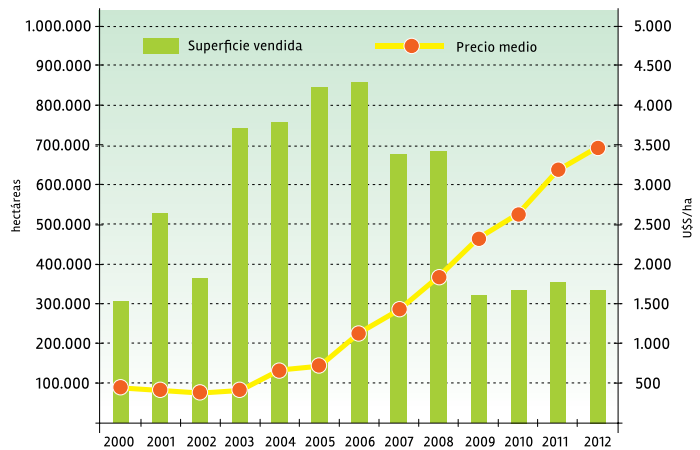
Cambio técnico y aumento de la productividad

El aumento del PBI agropecuario en la misma superficie explotada (el país desde hace más de un siglo cuenta con la totalidad de su superficie aplicada a la producción agropecuaria) implica un aumento de la productividad, expresado en forma sintética en el crecimiento del indicador PBI/ha.

El proceso ocurre tanto por las mejoras de la productividad en las diferentes actividades como por la sustitución de las menos productivas por otras de mejor desempeño. Los cambios en el uso del suelo y localización de las actividades tienen su expresión más notoria en los aumentos de la forestación y agricultura en detrimento de la producción ganadera.¹⁹

Asimismo, estudios recientes ponen de manifiesto un destacado proceso de cambio técnico e innovación, señalando que "(...) En los últimos 30 años se ha registrado un crecimiento sostenido de la productividad agropecuaria, equivalente al 2,1% anual. Este crecimiento estaría siendo conducido principalmente por las actividades agrícolas (cultivos) y forestales."²⁰

Gráfico 9. Evolución del mercado de tierras en Uruguay



Fuente: elaborado con información de DIEA-MGAP.

19 Tommasino y Souto (2011).

20 Bervejillo, Mila y Bertamini (2011).

El desempeño sectorial tiene impacto en el valor de la tierra (y los arrendamientos), que alcanza significativo aumento a partir de la sostenida expansión de los negocios agropecuarios. El proceso recibe también influencia de la evolución alcista del mercado de tierras en la región, el que tiende a una creciente interrelación y arbitraje.

Asimismo, el aumento del valor de la tierra conduce a un uso más intensivo del recurso, siendo a la vez *consecuencia* y *causa* de la intensificación y la mejora de la productividad.²¹

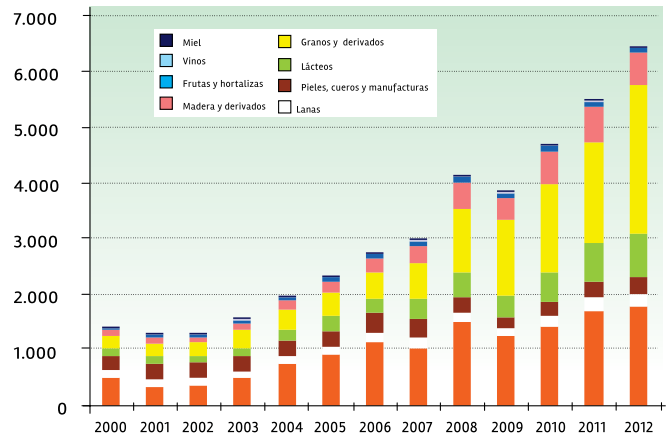
Naturalmente, este proceso impacta de modo desigual sobre las diferentes actividades, habida cuenta de sus distintas capacidades técnicas y económicas para intensificar sus procesos productivos y, por tanto, influye en sus posibilidades para sostener el uso del suelo en el territorio. Las actividades con menor capacidad de pago de renta enfrentan mayores desafíos y se ven presionadas a intensificar su producción de forma de aumentar sus márgenes. En buena medida, este ha sido el contexto que enfrentó la actividad ganadera en los últimos años, en la disputa por el uso del suelo frente a la agricultura y la forestación.

21 Mayores precios del factor tierra inducen modificaciones en la “función de producción”, es decir en la forma de combinar los factores de producción por parte de los empresarios, que se orientan a un uso más intensivo del recurso tierra. Aumentos del precio de la tierra llevarían a incluir menores cantidades de ese factor en la “función de producción”, creciendo así la proporción de los restantes (capital y trabajo). La consecuencia es la intensificación del uso del factor que se torna más caro. A la inversa, con precios de la tierra baratos la decisión empresarial más favorable resulta de incluir mayor proporción de tierra en su “función de producción”, haciendo uso más “extensivo” del recurso.

Exportaciones: más grandes y más diversas

El crecimiento de la producción se orientó a los mercados externos provocando un fuerte incremento de las exportaciones de origen agropecuario y agroindustrial y a una creciente diversificación de la canasta de productos exportados. En el período, las exportaciones de granos y derivados se multiplicaron casi por 9, las forestales por 7, las de lácteos por 5 y las de carnes por 4. Tan distintas “velocidades” en el crecimiento han resultado en un cambio importante en la participación relativa de los distintos subsectores en el comercio exportador.

Gráfico 10. Evolución anual de exportaciones agropecuarias y agroindustriales (2000–2012)



Fuente: Durán, V. (OPYPA) a partir de información del BCU.

La mayoría de las cadenas de valor sectoriales alcanza una articulación exportadora que se expresa en una elevada proporción de las exportaciones como destino de la producción. Esto transforma

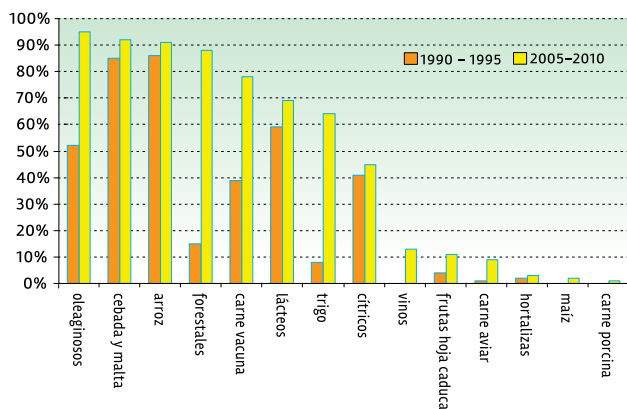
Cuadro 6. Exportaciones agropecuarias y agroindustriales (en millones de dólares)

Concepto	Promedio 2000–2002	Año 2012*	Participación relativa %		Incremento relativo %	Tasa anual %
			2000–2002	2012*		
Carnes	373,6	1.758,9	29	27	371	15
Lanas	142,3	228,1	11	4	60	4
Pieles, cueros y manufacturas	264,5	283,8	20	4	7	1
Lácteos	133,6	792,1	10	12	493	18
Granos y derivados	227,1	2.680,8	17	42	1.081	25
Madera y derivados	105,3	566,0	8	9	438	17
Frutas y hortalizas	42,3	82,9	3	1	96	6
Vinos	5,8	7,2	0	0	25	2
Miel	8,9	29,8	1	0	233	12
Total	1.303,4	6.429,6	100	100	393	16

Fuente: Durán, V. (OPYP) a partir de información del BCU.

sustancialmente los mercados domésticos, al dar lugar a una formación de los precios locales crecientemente influida por la equivalencia de la exportación y en el aumento y diversificación de los operadores comerciales.

Gráfico 11. Participación de las exportaciones en la producción de las principales cadenas agropecuarias



Fuente: tomado de Souto (2012, no publicado).

Cambios en los actores y en las actividades asociadas

Los cambios ocurridos en la mayoría de los indicadores sectoriales han sido acompañados por otros igualmente relevantes en la inversión (con importante participación de la inversión extranjera directa) y en los actores del proceso, con ingreso de nuevos empresarios (con presencia destacada de extranjeros y también de empresas corporativas), aumento de la escala y la concentración de los negocios. Esos procesos se verificaron tanto en la fase primaria como en la industrial, comercial, de servicios, etc. Al respecto Errea y otros (2011) señalan que “(...) los nuevos escenarios regionales y mundiales derivaron en importantes transformaciones organizativas y de gestión (en el agro uruguayo), tanto a nivel de la producción como de las actividades y servicios asociados, lo que generó impactos notorios a nivel social y local.”

Principales tendencias de la organización agropecuaria en Uruguay

El aumento de la rentabilidad, derivado de las buenas condiciones que se crearon en el país desde 2002, convocó un fuerte interés por las inversiones agropecuarias. Además del mejoramiento de los mercados y la oferta de tecnología, los activos rurales se encontraban fuertemente depreciados y el tipo de cambio fue muy favorable para la producción de exportables. Estos dos últimos elementos fueron un llamador decisivo en las etapas tempranas de expansión y nacimiento de nuevas formas organizativas, pero desaparecerían gradualmente como consecuencia del propio éxito que lograron los innovadores tempranos.

El impacto mayor se registró en la producción de granos de secano. Esta fue la actividad que tuvo el peor desempeño entre 1998 y 2002 y la primera que se rehabilitó desde entonces, asumiendo el liderazgo de la reactivación económica del país. En términos generales, el mejoramiento del contexto atrajo organizaciones empresariales y sistemas de producción más competitivos que desplazaron a los preexistentes. La buena coyuntura favoreció el aumento de las inversiones en la producción de granos y un recambio del empresariado. El nuevo empresariado impuso modalidades organizativas innovadoras, más alineadas con la fase actual de desarrollo de los mercados y de la tecnología.

La expansión se condujo bajo el liderazgo de grandes empresas con una larga experiencia en Argentina. Se expandieron desde la zona “núcleo” pampeana a regiones periféricas de Argentina y más tarde a nuestro país y continuaron a Brasil, Paraguay, Bolivia y en la actualidad continúan emprendiendo negocios en la región del Mar Negro, en Sudáfrica, Colombia o Venezuela. Estas empresas contaban con una organización empresarial más desarrollada, que les permitía un acceso más expeditivo a los recursos necesarios para expandir su actividad en nuestro territorio. Sus ventajas competitivas se basaron esencialmente en el acceso al conocimiento, al financiamiento a través de me-

canismos no bancarios, en el dominio de la tecnología, en la capacidad para organizar una empresa en las circunstancias que se vivían, en el acceso a las mejores tierras y a los recursos humanos más preparados.

El modelo de gestión predominante entre las empresas argentinas, había acumulado en la Pampa Húmeda una experiencia que había demostrado su eficacia a lo largo de los años 90. Luego de un período de adaptación en el país (tecnológica y de otros procesos) se ha ido consolidando una tendencia hacia modelos de gestión más eficaces que están proporcionando buenos resultados y hacia donde convergen las empresas argentinas y las nacionales. En el modelo de producción de granos, predominan la contratación de los servicios de maquinaria y el arrendamiento de las tierras (opción preferida frente a la inmovilización de recursos en su compra). La estrategia tiende a concentrar inversiones para financiar costos operativos y mantener el mínimo de capital fijo. Se transforma a la tierra y a los equipos en capital operativo. Las empresas se orientan a una especialización en lo que pueden hacer mejor y buscan alianzas permanentes o transitorias para proveerse de los bienes y servicios que requieren con el máximo posible de garantías sobre calidad, cantidad y oportunidad.

Por su parte, antes del 2002, en las empresas agrícolas nacionales —que en buena parte accedían a la tierra a través de acuerdos de “medianería” con los propietarios— el sistema predominante era de rotaciones agrícolas cortas, sucedidas por praderas artificiales sembradas en forma asociada con trigo. La producción era subsidiaria de la producción ganadera, resultando la agricultura, por sí sola, poco competitiva, por limitaciones tecnológicas y de gestión. Como consecuencia, la especialización agrícola de los “medianeros” entró en crisis y derivó en quiebras generalizadas de origen financiero. Una amplia mayoría de los “medianeros” abandonó la producción como empresarios y una proporción elevada se reconvirtió a contratistas de laboreo o en menor proporción a fleteros.

Simultáneamente, coexistía un grupo relativamente importante de agricultores cuyas empresas combinaban la

agricultura con la ganadería, realizando los cultivos bajo su propia administración. Estos últimos, en términos generales, eran mejores agricultores y la diversificación productiva les permitió un mayor equilibrio financiero, de manera que como grupo estuvieron en mejores condiciones para la reactivación a partir de 2002. Muchas de estas empresas, que fueron capaces de despegar, hoy están a la vanguardia en materia productiva y gerencial. Se involucraron en transformaciones importantes, optimizaron la tecnología, se insertaron en redes de negocios que facilitaron su acceso a los mejores servicios de abastecimiento de insumos, de acceso a la tecnología, a la comercialización y la logística y a las formas de financiamiento más convenientes. Su experiencia local se sumó a la adopción de estrategias que habían traído los *pool* de siembra de origen argentino.

De este modo la salida de la crisis vino acompañada de transformaciones profundas en los modelos de gestión.

Los mismos se caracterizan por el aumento de la escala de operaciones, la especialización y consecuente división del trabajo y el fortalecimiento de la coordinación y el alineamiento de las actividades en la cadena de valor. Es una tendencia que se había registrado tempranamente en las actividades industriales pero se había incorporado con mayor lentitud en las actividades agropecuarias. Todavía no se ha llegado a un clímax, pero un conjunto de innovaciones organizativas y de gestión de los agronegocios se va imponiendo y modelando con rasgos locales propios, adaptados a las características sociales y ambientales del territorio”.

(Tomado de *Transformaciones en el agro uruguayo: nuevas instituciones y modelos de organización empresarial*. Errea, Peyrou, Secco y Souto. UCUDAL, 2011)



Los impactos en el entramado social y económico atraviesan las cadenas de valor de base agropecuaria. En la producción primaria la tendencia general ha sido la reducción del número de empresas, con aumento de los tamaños medios. Los resultados del Censo Agropecuario 2011 muestran un descenso del número de explotaciones –especialmente concentrado en las de menor tamaño–. El proceso se verifica en casi todas las actividades sectoriales, con la excepción de la producción de granos cuyo dinamismo coincide con un importante aumento de las explotaciones orientadas a la producción agrícola, cuyo número aumentó un 67% entre los dos últimos censos.

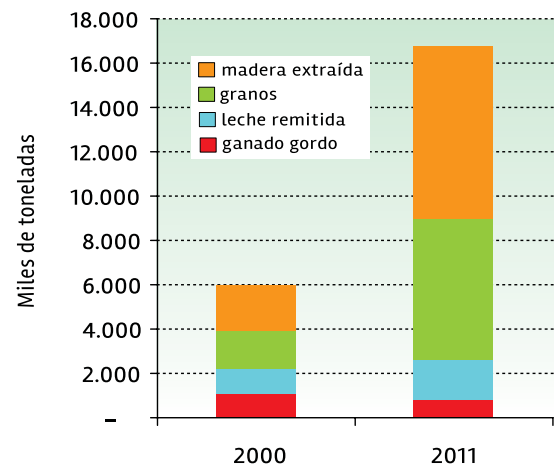
El surgimiento de nuevos actores es particularmente notorio en las otras fases de las cadenas de valor, con especial intensidad en las ramas de actividad más dinámicas. Se destacan ejemplos como la expansión de empresas que brindan servicios de labores agrícolas (siembra, aplicación de agroquímicos, cosecha) o forestales (instalación de montes, cosecha), o el incremento de los actores participantes del proceso comercial de los granos, que multiplican su número e incluyen la instalación en el país de las principales firmas globales. A estos casos puede agregarse la creciente actividad en viveros forestales, corrales para el engorde de ganado, aumento de plantas de acondicionamiento y almacenaje de granos, empresas de transporte, etcétera.

Muchos de estos impactos se asocian a la gestión de la logística, que ha adquirido una importancia central en la organización y el resultado de los negocios sectoriales, como consecuencia de la expansión de las cargas y de la relocalización de las actividades en el territorio. Esto ha provocado un fuerte aumento en la demanda por servicios logísticos, tanto por el incremento de los volúmenes de productos agropecuarios

como el de sus derivados industriales (lácteos, carne, malta, arroz descascarado, etc.).

Al respecto, un reciente estudio señala que “(...) El incremento de los volúmenes resulta muy significativo, en un corto período de tiempo. El aumento relativo entre el año 2000 y el año 2011, *considerando exclusivamente las materias primas agropecuarias*²², alcanza a un 179%. Los mayores crecimientos relativos son los de granos y madera (con 273% y 268%, respectivamente). En un nivel intermedio se ubica la remisión de leche con un aumento del 64%. El volumen de ganado gordo muestra una caída de 22% en un dato muy influido coyunturalmente como consecuencia de la fuerte caída de la faena en el año 2011.”²³

Gráfico 12. Volumen de cargas de principales materias primas agropecuarias



Fuente: tomado de Dabezies y otros (2013).

22 Refiere a ganado gordo, leche remitida a plantas, granos y madera extraída.

23 Dabezies y otros (2013).

La expansión de la demanda de servicios logísticos ha ocasionado fuertes presiones sobre la infraestructura disponible, dando lugar a crecientes necesidades de mantenimiento y ampliación en todos sus componentes (carreteras, puertos, plantas de acondicionamiento y depósito, etc.) que incrementan las necesidades y oportunidades de inversión.

La industria transformadora de la producción agropecuaria también muestra importantes mudanzas, en algunos casos por la ampliación de las capacidades de procesamiento, y en otros, por el cambio de titularidad de las firmas. Las más destacadas inversiones en nuevas plantas se ubican en la cadena forestal, en especial por las elaboradoras de celulosa (aunque también existen importantes desarrollos en elaboración de paneles y aserrío). También se concretan inversiones en nuevas plantas o ampliaciones en la gran mayoría de las ramas agroindustriales (industria frigorífica, láctea, molinera, arrocería, maltera, aceitera, de procesamiento de semillas, de elaboración de biocombustibles, etc.).

Al mismo tiempo, en el último decenio ocurre el cambio de titularidad de algunos emprendimientos en ramas relevantes de la actividad sectorial, en varios casos con acentuada presencia de capitales brasileños.²⁴

24 En esa dinámica se destacan la industria frigorífica (con la presencia de los grupos Marfrig, Bertin y JPS), la industria del arroz (con la compra del mayor molino nacional por parte del grupo Camil) o la industria maltera (con la presencia mayoritaria del grupo AmBev).

Consecuencias a nivel social y local

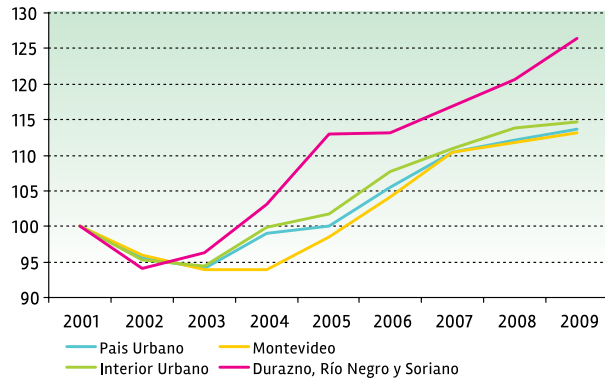
Los impactos del crecimiento sectorial también alcanzan a indicadores como el empleo, nivel y distribución del ingreso, pobreza e indigencia, etc., en donde se observan mejoras más intensas en el sector agrario y rural que las verificadas en el ámbito nacional.

Al respecto Errea y otros (2011) indican que “(...) El país ha registrado un fuerte crecimiento en los últimos diez años y ello se ha reflejado en un mejoramiento en la calidad de vida. Pero esta mejora no fue de la misma magnitud en todos los sectores de actividad ni en las distintas zonas del país. En particular, el fuerte crecimiento y las transformaciones del sector agropecuario comienzan a mostrar respuestas importantes en la evolución de diversos indicadores socioeconómicos y en especial en las regiones del país (Interior y rural) más estrechamente vinculadas con la actividad sectorial.”

La evolución del empleo muestra un desempeño más favorable en el Interior y en particular en las zonas de mayor dinamismo agropecuario. Los autores citados señalan: “El índice de la tasa de empleo, creció (en Durazno, Río Negro y Soriano) más del doble que el total del país (26,4% vs. 13,7%). El desempleo en el período registró importantes disminuciones, de prácticamente la mitad de su valor al inicio. En la zona agrícola se redujo un 56%, y en el departamento de Durazno esa reducción llegó prácticamente al 70%.”²⁵

25 Errea y otros, (2011).

Gráfico 13
Evolución del índice de la tasa de empleo
a nivel país zona



Fuente: tomado de Errea y otros, elaborado a partir de la ECH, INE.

Otros estudios recientes llegan a conclusiones similares. Paolino (2012), analizando información del INE, señala que entre 2006 y 2012 en el “espacio rural ampliado”²⁶ el ingreso medio con relación a la línea de pobreza (LP) se multiplica por 3,5, en tanto en Montevideo solo se duplica.

Asimismo, para los residentes en el interior del país (en núcleos de más de 5.000 habitantes) y en el “espacio rural ampliado” es donde más se reduce la incidencia de la *pobreza-ingreso*, siendo las diferencias aún mayores cuando la comparación se hace con Montevideo.²⁷

La caída de la *pobreza a nivel de las personas* es aún más pronunciada entre los habitantes del espacio ru-

26 Incluye a los habitantes de núcleos urbanos de menos de 5.000 habitantes y la población rural dispersa.

27 Paolino (2012).

ral ampliado respecto del total del país y Montevideo. El hecho es relevante porque “...es en estos centros urbanos de menos de 5.000 habitantes, donde precisamente se concentra la mayor parte de los hogares y personas que históricamente están por debajo de la línea de pobreza en el medio rural.”²⁸

La *brecha de la pobreza*²⁹ se reduce más aceleradamente en el espacio rural ampliado que en el conjunto del indicador a nivel agregado nacional. De modo que en el espacio rural ampliado “...se reducen los índices de pobreza y también se registra que aquellos que permanecen pobres están cada vez más cerca de dejar de serlo”.³⁰

También en la incidencia de la *indigencia* la evolución es marcadamente más favorable en el Interior del país (particularmente en las localidades de menos de 5.000 habitantes). Finalmente, la *concentración del ingreso* en las zonas rurales resulta menor que la que existe a nivel nacional y entre las personas que residen en Montevideo, y es en las zonas rurales donde el indicador se reduce más rápidamente.³¹

28 Paolino (2012).

29 Definida como la distancia media del ingreso del hogar con respecto al valor de la línea de pobreza. Es decir, indica qué tan lejos está un hogar (o persona) que se ubica por debajo de la línea de pobreza, de dejar de estar en esa situación.

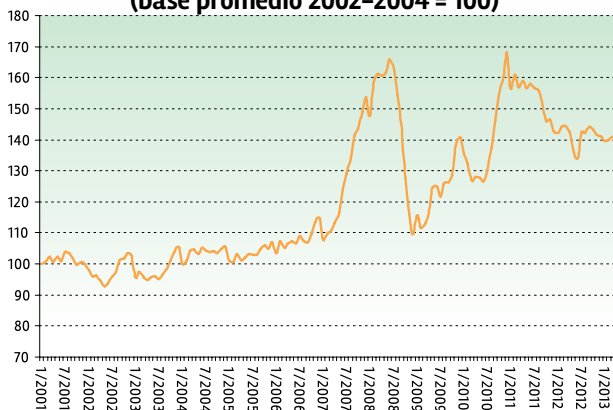
30 Paolino (2012).

31 Paolino (2012).

¿Cuáles son los principales motores de este proceso?

El impulso transformador ha sido resultado de la confluencia de diversos factores, algunos provenientes del contexto internacional —caracterizado por el aumento del precio de las *commodities*— y otros vinculados a la dinámica local.

Gráfico 14. Índice Global de Precios de Alimentos (Food Price Index): período 2001–2013 (base promedio 2002–2004 = 100)



Fuente: FAO (2013).

Entre esos factores de impulso debe destacarse,

✓ del contexto externo:

- *alza de los precios de los productos básicos*. La fase alcista fue la más prolongada e intensa registrada en más de un siglo. Las subas —aunque con diferencias en la magnitud— fueron generalizadas para todos los grupos de productos, dando muestra de la creciente interrelación entre los mercados mundiales de *commodities*.

- *cambios estructurales del mercado*. Cambios en el nivel y los patrones de consumo en los países “emergentes” dan lugar a aumentos en la demanda de productos agropecuarios. A su vez, las políticas de promoción de los biocombustibles (ver Recuadro) provocan aumentos adicionales de la demanda de materias primas agrícolas (en especial maíz y aceites vegetales) acentuando el desbalance entre oferta y demanda y —en consecuencia— las subas de precios.
- *nuevos desarrollos tecnológicos*. Avances en genética (donde se destaca la incorporación de los organismos genéticamente modificados —OGM—), siembra directa, agricultura satelital, etc., otorgan nuevo soporte a la actividad.
- *favorable situación regional*. Adecuadas condiciones del Cono Sur americano (por dotación de recursos naturales, humanos, infraestructura, etc.) para responder a los estímulos para el desarrollo de estas actividades.
- *bajas tasas de interés y amplia disponibilidad de fuentes de financiamiento*.

✓ del contexto local:

- *adecuado “ambiente de negocios”*. El ajuste favorable de los precios relativos provocado por la devaluación de junio de 2002, fue acompañado por una ordenada salida de la aguda crisis financiera, que tuvo especial cuidado de los equilibrios macroeconómicos, el sostenimiento de las “reglas del juego”, el funcionamiento competitivo de los mercados domésticos, la consolidación del marco normativo para la promoción de inversiones, adecuado

tratamiento tributario, etc. Todos fueron factores decisivos para permitir que el buen contexto externo se expresara en los negocios en el mercado doméstico y también muy favorables para la radicación de la inversión externa directa (IED).

- *alza de los precios de la tierra.* El aumento del precio ha operado como impulso para un uso más intensivo del recurso.
- *cambio técnico e innovación.* Aumento de productividad en todas las cadenas de valor sectoriales. En la producción animal se destaca la intensificación de la alimentación, complementándose la tradicional base pastoril con la suplementación con granos y concentrados. En la agricultura destacan la adopción generalizada de la siembra directa, avances en la genética (OGM y otros), uso más intenso y eficiente de insumos. En el caso de la utilización de OGM (decisiva en el cultivo de soja) tuvo importancia fundamental la temprana adecuación del marco regulatorio en el país, que permitió disponer las primeras liberaciones (soja RR) en el año 1998.
- *capacidades disponibles.* Disponibilidad de recursos claves como suelos aptos para el desarrollo de la agricultura y forestación; infraestructura (almacenaje, carreteras y facilidades portuarias) y recursos humanos (técnicos y operarios) de calidad y costo competitivos, para permitir la expansión de la producción.³²

32 Desde el punto de vista de los suelos las posibilidades de expansión son todavía muy amplias. En el caso de la infraestructura, en el devenir del proceso se han ido ampliando las capacidades acompañándolas a las crecientes necesidades (en especial en las instalaciones de almacenaje y acondicionamiento de granos).



Biocombustibles y agricultura

Las energías “renovables” (que incluyen a fuentes muy diversas como hidráulica, eólica, solar, geotérmica, las obtenidas a partir de la biomasa, etc.) ocupan un espacio creciente en el escenario global, a partir de la preocupación por el desarrollo de nuevas fuentes primarias de energía que permitan satisfacer las necesidades futuras (siempre en expansión) en una perspectiva de agotamiento de las fuentes tradicionales (en particular el petróleo y el gas natural).

Operan también otros factores en ese impulso a las “renovables”, como las fuertes oscilaciones en los precios del petróleo (con consecuencias distorsivas de corto plazo sobre la actividad económica) o la creciente atención al fenómeno del cambio climático y la necesidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (en la que inciden fuertemente los combustibles fósiles).

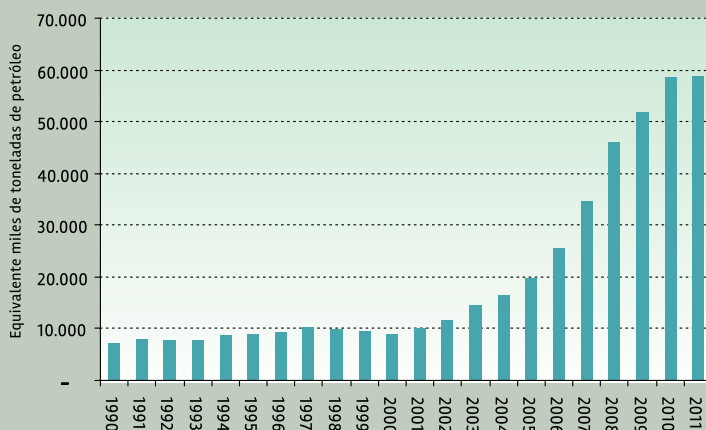
La generación de energía a partir de la biomasa vincula a la actividad agropecuaria con el mercado energético, existiendo un amplio conjunto de productos (agropecuarios o agroindustriales) que son posibles materias primas para obtener energía. Integran este grupo los biocombustibles líquidos (etanol, biodiésel, etc.) obtenidos a partir de varias materias primas de origen agropecuario (caña de azúcar, maíz, aceites vegetales, sebo, etc.).

La producción global de biocombustibles líquidos —en especial de etanol y biodiésel— ha crecido intensamente en la última década, al influjo de fuertes políticas de estímulo, inicialmente en países desarrollados —particularmente en EEUU y la UE— pero luego generalizadas en un amplio conjunto de países en todos los continentes.

El proceso ha dado lugar a nuevas cadenas agroindustriales, procesadoras de productos de la

agricultura, y ha incorporado al etanol y al biodiésel al conjunto de *commodities* de origen agropecuario. La demanda adicional por materias primas agrícolas ha contribuido al alza de los precios observada en la última década.

**Producción mundial de biocombustibles
(equivalente a megabarriles/día de petróleo)**



Fuente: elaborado con base en información de BP Statistical Review.

En Uruguay los impulsos por el desarrollo de los biocombustibles pueden situarse, en su etapa más reciente, en los años 2000 y 2001. La coyuntura de bajos precios agrícolas, coincidente con subas en los precios del petróleo, tornaron muy favorable la relación de precios para la producción de biocombustibles. Ello confluó con una matriz energética históricamente muy dependiente de las importaciones de petróleo y derivados, dando soporte a una serie de iniciativas públicas y privadas.

Aunque esas relaciones de precios se modificaron intensamente en los siguientes años, aquella peculiar

coyuntura fue útil para situar el tema en el primer nivel de la consideración pública. Surgen así una serie de estudios sobre la viabilidad de los biocombustibles en particular sobre el biodiésel). Es también por esos años que se aprueba la primera norma legal para la promoción de los biocombustibles en el país (ley 17.567 de octubre de 2002) que declaraba “...de interés nacional los combustibles alternativos renovables y sustitutivos de los derivados del petróleo...” y establecía la posibilidad de exoneraciones tributarias para los mismos, pretendiendo generar señales positivas para el desarrollo de la producción y consumo de biocombustibles en el país”.

Posteriormente, en el año 2007 se establece un nuevo marco regulatorio a través de la promulgación de la Ley de “Agrocombustibles” (ley 18.195 de noviembre de 2007) y su correspondiente reglamentación (decreto 553/008). Complementariamente se definieron las normas técnicas para la comercialización doméstica de los biocombustibles líquidos.

Estas normas establecen el escenario de promoción para su producción y son sus instrumentos básicos los *subsídios* (en la forma de exoneraciones tributarias) y la *creación de demanda* (por los mandatos de mezcla establecidos en la ley, para el biodiésel de 2% en 2009 y de 5% desde 2012 y para el etanol de 5% a partir de 2015). La ley permite la libre producción y exportación de estos productos, pero *mantiene la comercialización doméstica y la importación dentro del monopolio de la empresa estatal de combustibles (ANCAP)*. En el caso del biodiésel se establece un reducido espacio para la comercialización por fuera del monopolio de ANCAP, con volúmenes limitados por planta industrial (hasta 4.000 litros por día por planta).

Luego de cierto interés inicial del sector privado —expresado en varios estudios y proyectos de inversión, y en la concreción de algunas plantas de pequeña es-

cala para la elaboración de biodiésel— la actividad adquirió un fuerte protagonismo del sector público, a partir de las decisiones de inversión tomadas por ANCAP —a través de la firma ALUR S.A., de su propiedad— con proyectos para elaboración de etanol y biodiésel.

La producción de etanol es desarrollada en el norte del país, en Bella Unión, en el ingenio azucarero que ALUR adquirió y adaptó para la producción mixta de azúcar y etanol. La materia prima fundamental es la caña de azúcar, complementada con volúmenes reducidos de sorgo “dulce” o “azucarado”. Al mismo tiempo la empresa ALUR ha anunciado la decisión de inversión en una nueva planta para elaboración de etanol a partir de almidón de cereales (maíz, sorgo, etc.) en la ciudad de Paysandú, que estaría en actividad en 2014.

La producción de biodiésel se localiza en Montevideo, a partir de un acuerdo celebrado por ALUR con la aceitera COUSA, que permitió en el año 2009 la instalación de una planta de biodiésel propiedad de ALUR en el predio de la aceitera. Esta brinda el servicio de procesamiento de los granos oleaginosos para obtener el aceite necesario para elaborar el biocombustible. La materia prima principal ha sido el aceite de soja, aunque también se han procesado otros oleaginosos de menor disponibilidad en el país, como girasol o colza. También se ha elaborado biodiésel a partir de sebo vacuno. Para 2014 ALUR prevé la puesta en marcha de una nueva planta elaboradora de biodiésel, también ubicada en Montevideo (en la planta de Capurro de ANCAP).

La totalidad de la producción de etanol y biodiésel es incorporada en los combustibles comercializados por ANCAP.

La verdadera importancia del agro

El sector agropecuario ha sido en general considerado como poco relevante desde el punto de vista de su aporte a la economía nacional o al empleo, y “escasamente virtuoso” por el bajo agregado de valor, que, según sus críticos, sus actividades incorporan.

¿De dónde proviene esa visión tan arraigada en amplios sectores de nuestra sociedad, en particular en los sectores urbanos? En parte esto es tributario de prejuicios vinculados a razones históricas o ideológicas. Pero también, en buena parte, es consecuencia de cómo están concebidas las cuentas nacionales.¹ Esta concepción parte además de una visión muy parcial que no tiene en cuenta la estrecha vinculación que tiene la producción primaria con la mayoría de los otros ámbitos de la economía nacional, además de ignorar los significativos cambios sucedidos a su interior en los últimos años.

Con el propósito de subsanar esas carencias metodológicas, en 2001 OPYPA estimó la importancia que tiene el agronegocio, concepto mucho más amplio que incluye al sector agropecuario en un alcance definido como “la totalidad de los procesos y agentes participantes en la elaboración de productos agropecuarios desde la provisión de insumos al consumo final”. Basado en un enfoque de cadenas y en el análisis de “los encadena-

mientos hacia atrás” del agro (como demandante de insumos y servicios) y de “los encadenamientos hacia adelante” (como proveedor de materias primas), el trabajo permitió estimar en 20 a 25% el peso del agronegocio, tanto en el producto bruto interno como en el empleo (Picerno y Sáder, 2001). Las cifras resultan muy superiores a los valores tradicionalmente adjudicados al sector, ubicados siempre en niveles menores al 10%. Adicionalmente, las modificaciones acaecidas en el agro desde entonces, con cambios en los precios relativos (el trabajo está basado en la matriz insumo-producto del año 1993, de precios muy desfavorables para los productos primarios) y —sobre todo— con formidables transformaciones en la estructura productiva, en la productividad, en la intensificación de los procesos, etc., permiten estimar que en la actualidad la importancia del sector se haya ampliado hasta niveles no menores al 35%.

Otro indicador de la importancia del agronegocio es su gran peso en el comercio exterior. Se trata de un indicador mucho menos discutido, que el citado trabajo de OPYPA ubicó para el año 2001 en torno al 80% del valor total de las exportaciones nacionales.² El trabajo de OPYPA permitió confirmar el papel clave del agro, en tanto es el que presenta una capacidad de “arrastre y de empuje” superior al promedio de los restantes sectores de la economía.

Posteriormente, otro trabajo realizado en 2009 en el marco del acuerdo Red Mercosur-FAO-OPYPA y con el apoyo del BCU utilizando una matriz de contabilidad social, permitió corroborar esas afirmaciones,

1 La concepción de las Cuentas Nacionales presupone un sector primario arcaico, solo extractivo —como era hace un siglo— con posibilidad de crecimiento puramente horizontal, porque cualquier intensificación de los procesos productivos suele implicar una “fuga” de los resultados de los mismos hacia el sector secundario o el terciario, es decir hacia la industria o los servicios. Y lo que ocurre con el Producto, también se expresa en el nivel de empleo” (Irigoyen, R. “El valor agregado de la producción agropecuaria”, *El País Agropecuario*, 2010)

2 En el año 2012, con exportaciones agroindustriales valoradas en 6.430 millones de dólares la proporción alcanza a 74% (Durán, 2012).



confirmando el fuerte impacto y capacidad de arrastre que tiene el sector agropecuario en la economía uruguaya.³

La reciente evolución de la actividad agropecuaria en Uruguay, con procesos productivos cada vez más intensivos en capital y conocimientos y con creciente incorporación de innovaciones tecnológicas, implica un significativo proceso de “agregado de valor” que está en la base de este gran impacto que ha tenido el crecimiento agropecuario en toda nuestra sociedad.

El análisis de la evolución en los últimos años de indicadores relativos al empleo, ingresos y niveles de actividad en ciudades y poblaciones del interior del país, permite aquilatar objetivamente “el derrame” que esta dinámica implica para la sociedad. Con base en información generada por el INE, un artículo reciente⁴ concluye que en el período 2006–2011 los niveles de indigencia y pobreza decrecieron en el Uruguay pero que esa evolución fue mucho más favorable en las poblaciones del espacio rural ampliado.

3 Inés Terra y otros, (2009).

4 Carlos Paolino, (2012).

Otro tanto se verificó a nivel de la concentración del ingreso medido por el Índice de Gini. En el período se observa una reducción a nivel nacional de la concentración del ingreso, pero esa reducción también resultó más pronunciada en los hogares y personas que residen en los espacios rurales respecto a Montevideo y al conjunto de la población nacional.

Por otro parte, el Programa de Agronegocios de la UCUDAL, analizando la evolución de distintos indicadores socioeconómicos a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) concluye que los cambios positivos se dieron con mayor significación en las regiones del país (interior y rural) más estrechamente vinculadas a la actividad agropecuaria y en particular en las zonas de mayor dinamismo sectorial. En relación al empleo el mencionado trabajo señala que “...El índice de la tasa de empleo, creció (en Durazno, Río Negro y Soriano) más del doble que el total del país (26,4% vs. 13,7%). El desempleo en el período registró importantes disminuciones, de prácticamente la mitad de su valor al inicio. En la zona agrícola se redujo un 56%, y en el departamento de Durazno esa reducción llegó prácticamente al 70%.”⁵

Pero si esas cifras no fueran de por sí demostrativas de la significación del sector agropecuario, una mera recorrida por el interior del país observando el proceso ocurrido en los últimos años, permite a cualquier ciudadano comprobar en los hechos el impacto que han tenido las transformaciones, y aproximarse así a la real dimensión de su significación e implicancias para el resto de la sociedad uruguaya.

5 Errea y otros, (2011).

La dinámica en las principales cadenas de valor sectoriales

La ganadería vacuna

La cadena agroindustrial de la carne vacuna ha tenido desde siempre en Uruguay una gran relevancia económica y social. Su base agropecuaria ocupa la mayor parte del territorio e involucra a un elevado número de productores, en su gran mayoría de carácter “familiar” (en particular en las actividades de “cría”). Al mismo tiempo, la industria frigorífica ocupa un alto número de operarios y sus exportaciones son parte sustancial del comercio exterior del país.

La producción de carne vacuna ingresó a la última década con el fuerte impulso de las transformaciones ocurridas en los años 90, cuando creció a tasas importantes luego de más de 50 años de estancamiento.

La dinámica transformadora no se limitó a su fase primaria, alcanzando también a las etapas industrial y comercial, con un comportamiento creciente de la mayoría de los indicadores de desempeño (exportaciones, inversión, innovación y cambio técnico), que permitieron a la cadena cárnica mantener su destacado papel en el concierto de las actividades agroindustriales del país, a pesar de la pérdida de superficie por la expansión de otras actividades sectoriales (como forestación y agricultura). En ese período el crecimiento de la producción de carne vacuna logró destacarse incluso en la comparación internacional, constituyéndose en una de las más dinámicas a nivel global.

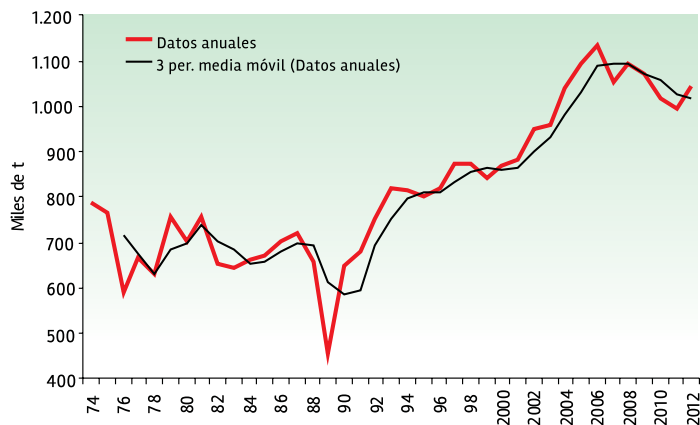
Peyrou³³ describe este proceso de la siguiente manera: “(...) En el muy largo plazo (la producción de

carne) muestra un fuerte estancamiento, con una tasa de crecimiento anual del 0,2% entre 1935 (año en que se dispone de los primeros registros) y 1988 (el año 1989 se excluyó del cálculo por entenderse que es un valor atípico, dada la sequía extrema que se verificó en ese año).”(...) “En el período 1990-2006 la tasa de crecimiento se elevó al 3,55%, llevando la producción total desde las 648 mil toneladas de 1990, hasta 1,13 millones de toneladas en 2006.”

El período de crecimiento y desempeño exitoso se sostuvo en la existencia de un contexto de mejores condiciones y expectativas para el negocio, que dieron soporte a una consistente mejora en la mayoría de los indicadores productivos, que por los años 2006 y 2007 alcanzaron su mejor desempeño.

En la conformación de ese nuevo contexto tuvo destacado papel el cambio en el marco de las políticas

Gráfica 15. Producción de carne vacuna en Uruguay



Fuente: Peyrou (2013) con base en OPYP (no publicado).

33 Peyrou, 2013, (no publicado).

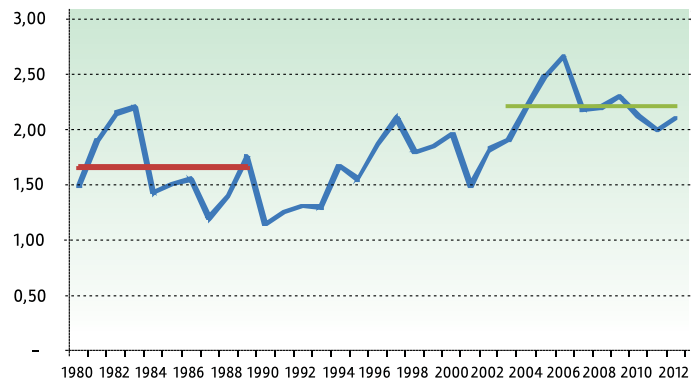
que regulan la actividad del sector. “Ese cambio, básicamente consistió en la apertura y desregulación de la economía y en la neutralidad de las políticas respecto a los distintos sectores de actividad. Estas transformaciones se viabilizaron por el proceso de integración regional, que implicó para Uruguay un avance de la apertura comercial. (...) Una de las bases de las políticas consolidadas durante los años noventa, pero cuyos inicios estuvieron en la década del setenta, fue el retiro paulatino de la intervención del Estado en los mercados, tanto de ganado como de otros factores de producción. Así se terminó con el Frigorífico Nacional en 1978, con la fijación del precio del ganado gordo, eliminación de los ‘stocks reguladores’, con las limitaciones a la exportación de ganado en pie, pero también se desreguló el acceso a la tierra (con la modificación de la legislación sobre arrendamientos rurales), a la genética (con la libre importación de semen), etc.”³⁴

Las existencias vacunas inician una recuperación desde comienzos de los años 90 (luego de alcanzar un mínimo de apenas 8,6 millones de cabezas como resultado de la intensa sequía de 1989) y en la última década alcanza un promedio anual de 11,5 millones de cabezas, variando entre aproximadamente 11 y 12 millones de cabezas.

Al mismo tiempo crecen significativamente la faena —que pasa de 1,66 millones de cabezas anuales en los años 80, a un promedio de 2,22 millones en la última década (2003-2012)— y las exportaciones de carne (los volúmenes exportados alcanzaron en 2003-2012 un promedio anual de 373 mil toneladas “peso carcasa”, muy por encima de las 125 mil toneladas de la primera mitad de los 90).

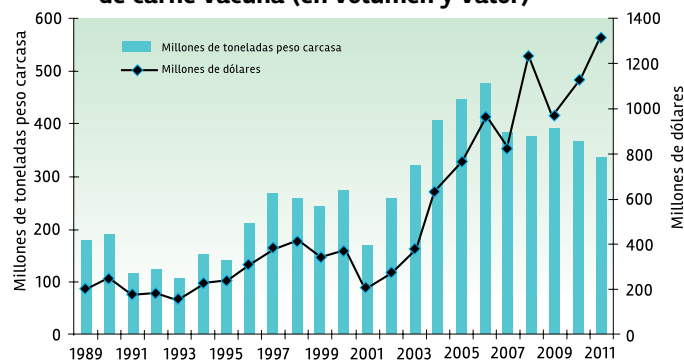
34 *Ibíd.*

Gráfico 16. Evolución de la faena de vacunos (en millones de cabezas)



Fuente: elaboración propia con base en información de OPYPA – MGAP.

Gráfico 17. Evolución de las exportaciones de carne vacuna (en volumen y valor)



Fuente: elaboración propia con base en información de INAC.

El cambio técnico y el aumento de la productividad fueron soporte fundamental para los logros alcanzados, con mejora de la mayoría de los indicadores (como

producción por unidad de superficie, producción por cabeza, reducción de la edad de faena, aumento de la tasa o índice de extracción). Este proceso de intensificación se asoció a mejoras en la base nutricional, expresadas en primer lugar en el aumento de la superficie de mejoramientos forrajeros, que pasó de poco más de 1,5 millones de hectáreas a comienzos de los 90 a unas 2,4 millones de hectáreas anuales en el último decenio. Más recientemente, con el avance de la agricultura y su nueva articulación con la producción ganadera, se ha venido adoptando crecientemente la técnica de suplementación con grano como complemento de las pasturas. Incluso, una porción del orden del 10% a 15% del ganado faenado culmina su proceso de engorde (o “terminación”) en “encierros” o “corrales” (*feed-lots* en su denominación inglesa).

Los logros en materia sanitaria, en especial la condición de “libre de aftosa” alcanzada por Uruguay en la década de los años 90, han sido un factor clave en la trayectoria reciente de la ganadería vacuna. Las dificultades ocurridas en el año 2001 con la reaparición de la fiebre aftosa, fueron superadas en forma rápida, lo que permitió recuperar el acceso a un gran número de mercados: inicialmente en 2003 fueron la Unión Europea y Canadá, muy pronto EEUU y los mercados de Europa no comunitaria, agregándose luego el mercado mexicano y más recientemente Corea del Sur (con acceso restringido a cortes sin hueso). Estos progresos han significado una “ventaja” respecto a los competidores regionales, que han registrado nuevos accidentes sanitarios con las consecuentes dificultades comerciales (que en el caso de Argentina se han visto agravadas por las restricciones auto-impuestas por el gobierno argentino a sus exportaciones de carne vacuna).

La totalidad del rodeo vacuno nacional cuenta con identificación individual (o *trazabilidad*), instrumentada en forma obligatoria desde el año 2006. La herramienta es un soporte para la política sanitaria y marca un importante potencial para mejorar las condiciones de acceso a mercados de alta exigencia que posibiliten una mejor valoración del producto. La “cuota 481”, que habilita el ingreso al mercado europeo con carne obtenida con un protocolo determinado (estableciendo exigencia de edad y proceso de engorde en “corrales de encierro”), ha encontrado viabilidad práctica en la existencia de la trazabilidad individual.

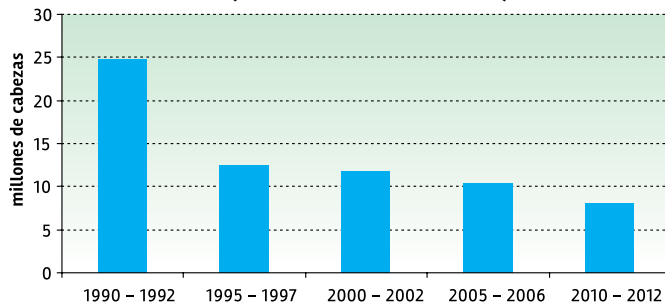
La fase industrial de la cadena cárnica también ha exhibido importantes transformaciones, con inversiones significativas que permitieron ampliar la capacidad instalada y su modernización. Desde mediados de la última década se verificó un creciente ingreso de empresarios extranjeros al negocio de la industria frigorífica uruguaya, tanto por la compra de firmas establecidas como por el desarrollo de nuevas plantas industriales.

En los últimos años se ha venido observando un cambio en la dinámica descrita para la cadena cárnica, con el enlentecimiento de la evolución de varios de los indicadores analizados. Al mismo tiempo aparecen algunas señales de dificultades en la industria frigorífica, expresadas en plantas que detienen su actividad. El hecho ha convocado la atención en diversos ámbitos, mientras se va desarrollando el análisis e interpretación del proceso con la dificultad adicional que supone hacerlo a medida que este transcurre.

La ganadería ovina

La producción ovina, que tuvo un histórico papel protagonista en el sector agropecuario, no ha podido acompañar la tendencia de crecimiento del resto del sector. Por el contrario, en los últimos años ha mostrado un retroceso que se ve reflejado claramente en la significativa caída de las existencias ovinas, que pasan de unas 25 millones de cabezas a comienzos de los años 90 a apenas 8 millones en los últimos años.

Gráfico 18. Evolución de las existencias de ovinos (en millones de cabezas)



Fuente: elaborado a partir de DICOSE-MGAP.

La producción de lana, que acompaña la caída del stock, en el último trienio se ubica entre 30 y 34 millones de kilos (equivalente base sucia), menos del 40% de la producción de inicio de la década pasada.

Así las exportaciones de lana acompañan inevitablemente la caída de las existencias, ubicándose en los últimos años en torno a los 40 millones de kilos (equivalentes base sucia). El valor es mayor a la producción nacional, por las importaciones de lana para ser procesadas industrialmente en el país.

El principal producto exportado es la lana “peinada” o *tops* (con más de 60% del valor total exportado) hecho que caracteriza la inserción comercial de Uruguay, uno de los principales proveedores del producto en el mercado internacional. En la industria “*topista*” se mantienen en actividad cuatro plantas, luego de un proceso de ajuste ocurrido en los últimos años.

La producción de carne ovina, el otro segmento de actividad de la cadena, muestra también una evolución declinante en los últimos años, aunque en el proceso han ocurrido algunas transformaciones interesantes. La faena comercial se ubica muy por debajo de los valores exhibidos en la década pasada, variando entre 1 y 1,5 millones de cabezas en los últimos años (frente a 2,5 millones de cabezas a comienzos de los 90). Se destaca el cambio en su composición, ampliándose la participación de los corderos que alcanzan niveles del orden del 60%, invirtiéndose la situación de los años 90 cuando predominaban las categorías de animales adultos (ovejas y capones).

Las exportaciones de carne ovina muestran un incremento importante en la última década, superando los 80 millones de dólares anuales, muy por encima de los 33 millones de dólares registrados en el año 2000.³⁵ En la elaboración de carne ovina participa un número elevado de plantas frigoríficas, aunque en cinco de ellas se concentra más del 75% de la faena.

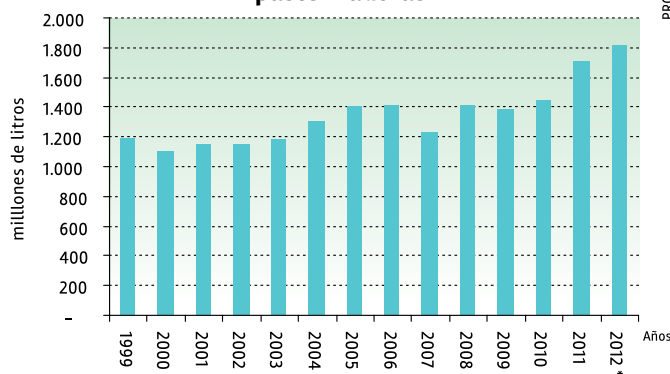
Leche y lácteos

La cadena láctea uruguaya ha tenido un fuerte dinamismo en la última década, alcanzando en 2012 un volumen máximo histórico de aproximadamente 1.800 millones de litros ingresados a plantas pasteurizadoras.

³⁵ V. Durán, (2013)

El crecimiento de la producción se logra en el marco de una sostenida y prolongada trayectoria de caída en el número de productores lecheros y en una menor superficie aplicada a la lechería, a partir de una importante mejora en la productividad.

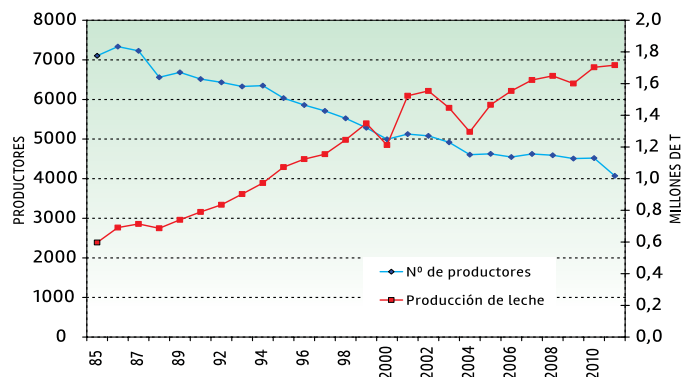
Gráfico 19. Ingreso (remisión) de leche a plantas pasterizadoras



Fuente: tomado de Peyrou (2012)

Los productores que remiten su producción a plantas pasterizadoras (conjunto que excluye a los que elaboran su producción en el establecimiento propio) cayeron un 40% entre 1994 y 2010. También cayó la

Gráfico 20. Número de productores lecheros y producción de leche



Fuente: elaborado con base en información de OPYP A e INALE.

superficie lechera, aunque con menor intensidad: el área pasó de 1,1 millones de hectáreas en 1994 a 860 mil hectáreas en 2010, una caída de 22%.

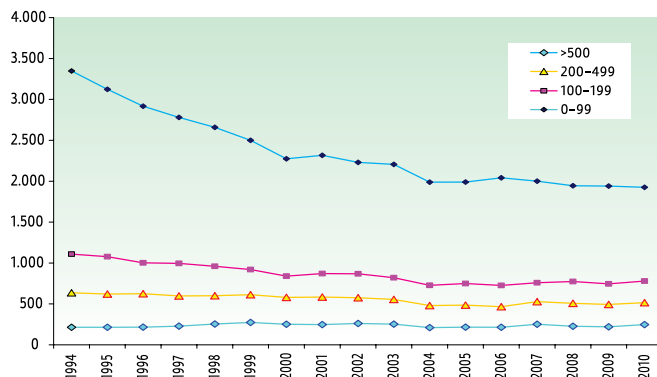
La reducción en el número de productores se concentra especialmente en los de menor tamaño, con los mayores descensos en el estrato inferior a 100 hectáreas, y en segundo término en los productores de 100 a 200 hectáreas, dando lugar a un aumento de la escala media de producción.

Cuadro 7. Indicadores de la producción de leche en 1994 y 2010

	1994	2010	Var. % (1994 = 100)
Superficie lechera (miles de hectáreas)	1.100	860	-22
N.º de productores que remite a la industria	5.500	3.300	-40
N.º de animales lecheros (miles)	660	770	17
Leche promedio remitida diariamente a la industria (litros/día)	400	1.300	195

Fuente: elaborado por Tommasino, Souto y Errea, con información de MGAP-DIEA

Gráfico 21. Número de productores lecheros según estrato de tamaño

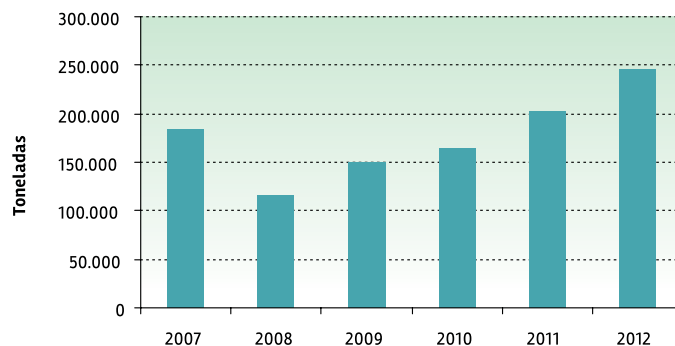


Fuente: Peyrou (2012).

El aumento de la escala y la transformación en la base primaria de la cadena, se han visto reforzados por la aparición de empresas de gran tamaño (denominadas comúnmente “megatambos”), con modelos de producción y gestión de fuerte contraste con la situación preexistente.

Estos emprendimientos de gran porte son a su vez muy diferentes entre sí, variando desde modelos de base pastoril intensiva hasta esquemas que apuestan a la alimentación en “corrales” de los animales en producción. En algunos casos se articulan con la industria láctea instalada, mientras que en otros incorporan en la propia firma la elaboración industrial de la leche. También en este modelo hay variantes, ya que en algún caso se elaboran productos lácteos diferenciados para el mercado doméstico, mientras que otros se orientan a la elaboración de leche en polvo para exportación. La fuerte diversidad de estos nuevos emprendimientos de gran escala, entre sí y respecto al

Gráfico 22. Exportaciones de productos lácteos



Fuente: INALE.

entramado empresarial preexistente, no permite anticipar con claridad las trayectorias de organización, gestión y tecnología predominantes a futuro.

El aumento de la productividad ha sido soporte esencial del dinamismo de la producción, apoyado en la innovación y cambio técnico en los distintos componentes del proceso productivo (genética, alimentación, sanidad, etc.). En el caso de la alimentación, en la última década se ha observado una generalizada y creciente incorporación de la suplementación con granos, transformando la tradicional base “pastoril” de nuestra lechería. Como se señaló, en algunas experiencias de gran escala la transformación ha sido más radical, adoptándose el “encierro a corral” de las vacas en producción.

La exportación es el destino principal para la producción de la cadena láctea. En el año 2012 las ventas al exterior alcanzaron aproximadamente 250 mil toneladas por un monto de 784 millones de dólares, que en ambos casos representan nuevos récords en la trayectoria de estas exportaciones.

La industria láctea, con una fuerte base cooperativa a partir del liderazgo de CONAPROLE, ha mostrado un gran dinamismo en este proceso de crecimiento del sector, ajustando y modernizando sus procesos productivos y ampliando su capacidad de recibo y procesamiento para acompañar la fuerte expansión de la oferta de materia prima. Además de la ya mencionada CONAPROLE se destacan otras firmas nacionales como PILI en Paysandú, CLALDY en Young, CALCAR en Carmelo y COLEME en Melo.

Al mismo tiempo, ha existido una importante inversión extranjera en el sector industrial, que construyó nuevas plantas o adquirió firmas establecidas. Entre las nuevas plantas deben señalarse los casos de *Schreiber* (en San José) con inversores de origen estadounidense y el del empresario argentino López Mena (en Maldonado) para elaborar productos con la marca *Talar*. Entre los casos de compra de firmas preexistentes se destacan *Indulacsa* en Salto con inversores de origen mexicano, *Ecolat* en Nueva Helvecia con inversores venezolanos y *Lactosan*, en San José, con capitales de origen danés.

Granos y derivados

La producción de granos es protagonista principal del crecimiento agropecuario durante la última década. En ese corto período experimentó transformaciones de gran intensidad y profundidad, que le permitieron recuperar espacios en el uso del territorio y ganar peso relativo en la actividad agropecuaria, luego de un prolongado período de retroceso y estancamiento.³⁶

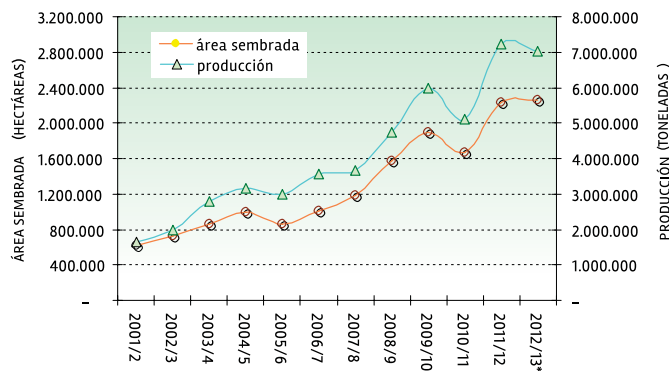
El máximo despliegue territorial de la agricultura había sido alcanzado en la segunda mitad de la década del 50, con más de 1,6 millones de hectáreas sembradas

con cereales y oleaginosos, a partir de lo cual comenzó un período de más dos décadas de sostenido retroceso de la superficie agrícola. Así el área llegó a poco más de 600 mil hectáreas a comienzos de los ochenta, momento en que se detuvo la caída, estabilizándose en ese nivel durante un período que también se prolongó por otras dos décadas, entre los años 1980 y 2000.³⁷

La superficie de cultivos se multiplicó por 3,6 entre 2000 y 2012, desde 620 mil hasta más de 2,2 millones de hectáreas. El crecimiento de los cultivos de secano explica la totalidad de este crecimiento, ya que el arroz mantuvo en torno a 180 mil hectáreas anuales su tamaño de siembra.

En ese período la producción creció aún más rápidamente, multiplicándose por 4,2 por el sostenido aumento de la productividad, pasando su volumen de 1,7 millones a 7,0 millones de toneladas.

Gráfico 23. Evolución de la actividad agrícola (período 2000 – 2012)



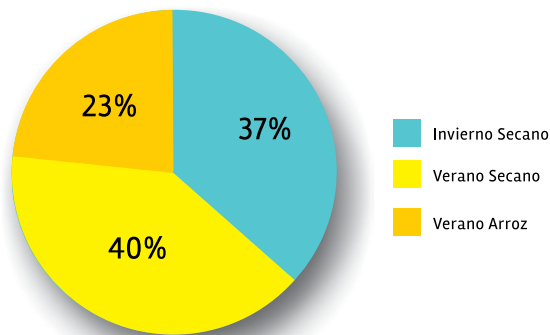
Fuente: elaborado con base en información de DIEA-MGAP.

36 Dabezies y otros (2013).

37 Souto y Muñoz (2007).

Entre los cultivos de secano se ha verificado un importante crecimiento de los “de verano”, a partir del fuerte dinamismo de la soja. La producción actual de granos de secano se distribuye en un 45% de cultivos “de invierno” (trigo, cebada cervecera, colza, avena) y 55% de los granos “de verano” (soja, maíz, sorgo, girasol). Si se agrega al arroz, también de ciclo estival, la proporción de la cosecha de granos “de verano” asciende a 63%.

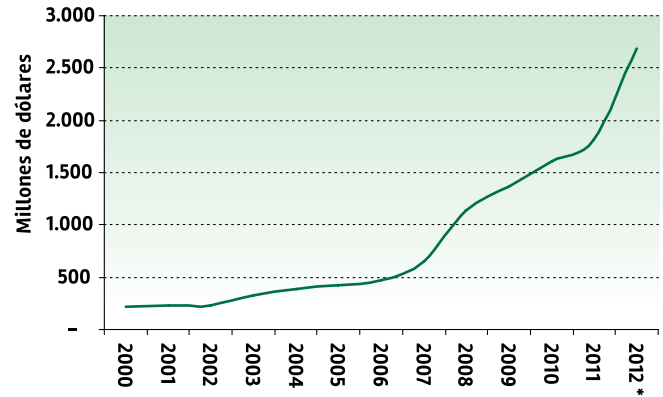
Gráfico 24. Producción de granos según ciclo de los cultivos (año 2011/12)



Fuente: tomado de Dabezies y otros (2013).

El crecimiento agrícola ha tenido como destino el mercado exterior, con exportaciones que aumentaron fuertemente en la última década. Aumentaron los volúmenes y —más aún— el monto de las ventas, por el impulso adicional de precios más altos. Entre 2012 y 2000 el monto exportado creció más de doce veces, situando a los granos y derivados en el primer lugar de las exportaciones sectoriales, desplazando a las carnes de su histórico liderazgo.

Gráfico 25. Evolución de exportaciones de granos y derivados (período 2000–2012)



Fuente: elaborado con base en información de Durán (OPYPA, 2012).

La expansión dio lugar a la relocalización parcial de la actividad, en particular de los cultivos de secano, que se desplazaron hacia nuevas zonas aunque mantuvieron el histórico predominio del litoral oeste. Según la DIEA³⁸, en 2009 un 66% de la superficie de estos cultivos se ubicaba en los departamentos de Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú, un 22% lo hacía en la zona centro (Durazno, Flores, San José y Florida), en tanto que un 7% lo hacía en el noreste (Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó) y un 4% en el este (Treinta y Tres, Lavalleja y Rocha).

En el caso del arroz, coincidentemente con la estabilidad de las superficies de cultivo, no se ha modificado la localización geoGráfico. En el año 2010 el 74% de su superficie se concentraba en la zona tradicional de producción, o sea Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha

38 DIEA, Encuesta Agrícola n° 284 , Primavera 2009.

y Lavalleja y en segundo lugar se destacaba la zona noreste (Salto, Artigas, Rivera, Tacuarembó).

Las transformaciones de la agricultura alcanzaron múltiples dimensiones, desde la tecnología, la organización de la producción y los negocios, los mercados, la estructura empresarial y los actores involucrados, tanto en la fase agraria como en los servicios conexos. Dabezies y otros (2013) destacan los siguientes aspectos en el dinamismo reciente de la agricultura:

- ◆ fuerte expansión agrícola, en especial de cultivos “de secano”, y nuevas localizaciones de la actividad amplían su espacio en el uso del territorio. Se desplaza fundamentalmente a la producción de carne y en menor medida a la lechería. Liderazgo de la soja.
 - ◆ intensificación de los procesos productivos. Aumento de productividad, con innovación y cambio técnico (siembra directa, mejoramiento genético con incorporación de materiales transgénicos, uso más intenso de insumos, etc.)
 - ◆ se consolida y amplía la orientación exportadora; la tradicional presencia en los mercados externos del arroz, la cebada y la malta, es complementada por una sostenida oferta exportable de otros granos y derivados (soja, trigo, harina de trigo, maíz, etc.)
 - ◆ cambios en la forma de gestión y organización del negocio.
 - mayores escalas y amplio despliegue geográfico; la adopción de las tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC's) hace posible el aprovechamiento de las economías de escala en una dimensión mucho mayor.
 - menor peso de activos fijos (tierra y maquinaria) en la inversión, con mayor proporción del arrendamiento y contratación de los servicios a empresas especializadas.
- se organizan “redes de negocios” que incluyen nuevos actores.
 - nuevas formas de comercialización de productos e insumos.
 - nuevas estrategias para el financiamiento.
 - nuevas herramientas para el manejo del riesgo.
 - creciente importancia de la capacitación y organización de los recursos humanos.
- ◆ cambios en la base empresarial (en toda la cadena).
 - a nivel agrícola aumenta la concentración en empresas de mayor tamaño. De 2000 a 2007 el área en siembras mayores a 1000 hectáreas creció de 18% a casi 60% (DIEA, 2008). En 2009, las diez mayores empresas agrícolas controlaban una superficie de 620.000 hectáreas (Gutiérrez, 2009), aproximadamente el 45% del área total de cultivos de secano.
 - aumenta el número de empresas dedicadas a la agricultura. Empresarios argentinos aportaron inicialmente su experiencia en las nuevas formas de organizar la actividad, aunque en los últimos años crece la participación de empresarios nacionales.
 - aumento significativo en el número de empresas especializadas en la provisión de servicios agrícolas.
 - crecen las empresas proveedoras de insumos y equipamientos para la agricultura.
 - surgen nuevos actores comerciales, lo que incluye la instalación en Uruguay de los principales operadores internacionales del comercio de granos, agudizando la competencia con las empresas locales preexistentes (cooperativas y otros).

- expansión de los servicios y la infraestructura para el acondicionamiento y almacenaje de granos y en general de los procesos logísticos.
- ◆ mayor presión sobre recursos naturales en particular suelos y aguas:³⁹
 - riesgo de localización de la actividad en suelos más frágiles.
 - aumento del riesgo de erosión derivado del predominio de agricultura estival, por la alta probabilidad de períodos de suelo descubierto (en especial en invierno) y por el reducido aporte de biomasa de los rastrojos oleaginosos, en especial el de la soja.
 - amenaza para la contaminación de aguas por el mayor uso de insumos (fertilizantes y agroquímicos).

Este proceso está induciendo cambios significativos en la base empresarial, en todas las fases de estas cadenas. En la fase primaria el proceso ha acentuado la tendencia a la concentración en empresas de mayor tamaño, ya que las grandes escalas se adaptan mejor al modelo de gestión exitoso. Sin embargo, ello no se ha traducido en un fenómeno de exclusión, verificándose un aumento del número de las empresas que tienen a la actividad agrícola como principal fuente de ingreso: entre 2000 y 2011 estas pasan de 1.482 a 2.481, un aumento de 67% (Censo General Agropecuario, DIEA, 2011). Este comportamiento se explica por la incorporación de empresarios nacionales acompañando los nuevos modelos de los empresarios argentinos que

39 Esto ha dado fundamento a la instrumentación de los *Planes de Uso y Manejo de Suelos*, de vigencia obligatoria desde el otoño de 2013, en el marco del sistema regulatorio vigente para la conservación de suelos, a cargo del MGAP.

han jugado un papel relevante en el aporte al conocimiento de esa nueva forma de organizar la actividad.

La mayor presencia de la agricultura en el territorio ha operado un cambio en el modelo de producción predominante, en el que la agricultura pierde su papel subordinado y emerge como la actividad principal. Se observa una tendencia creciente de la proporción de sistemas de agricultura “continua”, respecto del sistema antes predominante de alternancia de cultivos y pasturas sembradas, cambio posibilitado por la adopción masiva de la siembra directa. Esto impacta fuertemente en los sistemas de producción, ya que en el de agricultura continua el ganado no comparte el uso del suelo con los granos, lo que implica la separación en el espacio de las dos actividades y da lugar a nuevas formas de articulación entre ambas. En este marco, la ganadería enfrenta el reto de una menor disponibilidad de tierras (por el avance de la agricultura sobre las buenas tierras de invernada) y también de una actividad agrícola que tendería a aportar menos superficie de praderas sembradas (ya que las praderas han perdido espacio en los sistemas agrícola-ganaderos). En cambio, la agricultura puede aportar a la ganadería las crecientes necesidades de granos y derivados que esta requiere, en el marco de su proceso de intensificación a partir de la “suplementación” con granos y derivados.

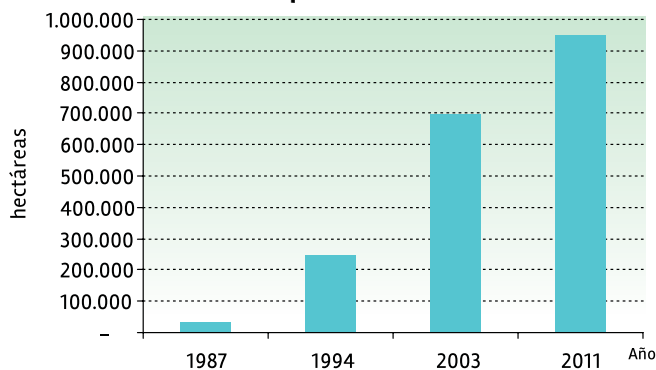
Forestación y productos forestales

La política de promoción de la forestación, instrumentada desde fines de los 80 a través de la ley 15.939 (diciembre de 1987), dio un importante impulso a la actividad. La superficie de bosques creció de

manera sostenida desde apenas 30.000 hectáreas en 1987 hasta la actual de casi un millón de hectáreas.

Más recientemente se han desarrollado importantes inversiones industriales —y otras están en estadios avanzados de construcción— tanto para la producción de pasta de celulosa como para la de tableros y madera sólida aserrada. Como resultado de ese proceso la actividad forestal ocupa un creciente y destacado papel en la economía nacional, comportándose como una de las más dinámicas del agro uruguayo.

Gráfico 26. Evolución de la superficie total de bosques comerciales



Fuente: elaborado con base en información de Dirección Forestal-MGAP

A partir de la disponibilidad de suelos con aptitud forestal, esta expansión se dio sobre la base de dos especies, pino y eucalipto (275 y 676 mil hectáreas respectivamente en 2011), y culminó con la conformación de cuatro regiones forestales con características diferentes.

La región Norte (Rivera, Tacuarembó y Artigas) es la más importante, con 34% de la superficie total. Tiene una elevada presencia de pino (concentra casi $\frac{1}{3}$ del

total de los montes de pino del país) aunque hay una importante presencia de eucaliptos (el 22% del total).

La región Litoral oeste (Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, Salto y Flores) es la segunda en importancia con 28% de la superficie total forestada y allí se planta el 18% de los pinos totales y el 32% de los eucaliptos (principalmente *grandis* y *globulus*).

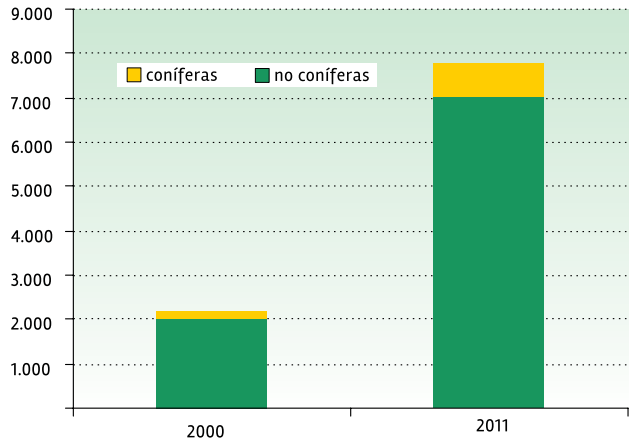
La región Sureste (Lavalleja, Rocha, Florida y Maldonado, Canelones, San José y Montevideo) tiene, al igual que el litoral, algo más del 25% de la superficie total forestada y en ella está plantado el 32% del total de eucaliptos (principalmente *globulus*).

Finalmente, la región Centroeste (Cerro Largo, Durazno y Treinta y Tres) con unas 110 mil hectáreas plantadas ocupa el 12% restante de la superficie total, predominando el eucalipto con más de 100 mil hectáreas (principalmente el *grandis*).

La diferente composición de especies de cada región determina los destinos principales de la madera extraída en cada caso. En la región Norte el destino principal es el aserrío o *debobinado*, en tanto en las regiones Litoral oeste y Sureste es la fabricación de celulosa. En la región Centroeste comparten importancia los destinos de celulosa y madera sólida.

Como resultado de la expansión del área aumentó significativamente el volumen de madera extraída. En 2011 la extracción alcanzó a 7,8 millones de toneladas de madera (90% de no coníferas) frente a 2,2 millones de toneladas en el año 2000, un crecimiento de 255%. Un 60% de la extracción fue destinada a pulpa, un 17% a aserrío/*debobinado* y el 23% restante para uso combustible.

Gráfico 27. Evolución de la extracción total de madera en 2000 y 2011, según especie



Fuente: Elaborado con base en información de Dabezies (2013).

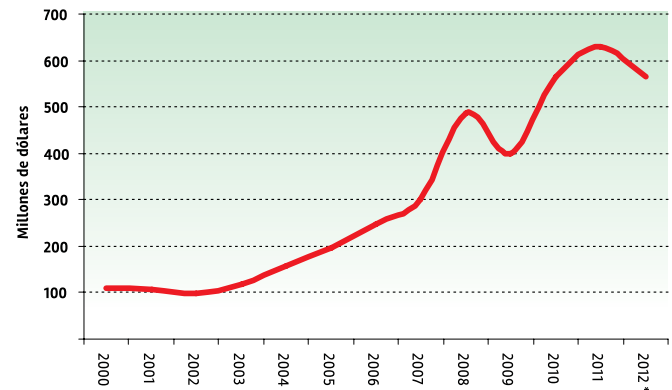
La fase agrícola comprende, además de la producción de madera, la producción de material reproductivo y “plantines” en viveros, la implantación de tratamientos silviculturales intermedios de los bosques, y la cosecha. A esta etapa debe agregarse una fase que comprende el transporte y la logística.⁴⁰

Como se señaló, el crecimiento no solamente ocurrió en la fase primaria; también tuvo gran dinamismo la producción industrial, con fundamental protagonismo de inversiones extranjeras. En primer lugar, se observó el desarrollo de la elaboración de *chips*, como primera transformación de la madera rolliza y posteriormente hubo un fuerte impulso de la industria de la celulosa (primero con *Botnia* —actualmente UPM— y luego con *Montes del Plata*). Por otro, también se dio una fuerte expansión de la industria de pro-

40 C. Mantero y otros (2008).

ductos de madera (hojas y tablas, madera enchapada y laminada, etc.), a partir de la instalación de dos empresas extranjeras (*Weyerhaeuser* y *Urupanel*). La industria se caracteriza por una fuerte integración industrial de sus empresas, de la fase silvícola a la propiamente industrial y todos los procesos intermedios.⁴¹

Gráfico 28. Exportaciones de madera, productos forestales y derivados (2000 – 2012)



Fuente: elaborado con base en información de Durán (OPYPA, 2012).

Estos emprendimientos coexisten con un número importante de actores —en su gran mayoría de origen nacional— como los aserraderos *Compañía Forestal Uruguaya S.A.* (COFUSA), *Forestadora y Maderera del Norte S.A.* (FYMNSA), las explotaciones de las Cajas *Bancaria*, *Notarial* y la de *Profesionales Universitarios*, *Grupo Forestal*, *Forestal Atlántico Sur* (FAS), *Foresur*, *Sierras Calmas* (Ence) y diversos Fondos de inversión.

Además la biomasa forestal ha cobrado importancia en el sector residencial, y también como generador de energía eléctrica.

41 Dabezies y otros (2013).

Las exportaciones han mostrado un crecimiento sostenido, contribuyendo fuertemente al ingreso de divisas al país: en el año 2000 alcanzaban a U\$S 111 millones, mientras que en el bienio 2011-2012 el monto promedio anual fue de U\$S 598 millones, un aumento del 441%.⁴²

Las producciones intensivas

La denominación de producciones “intensivas” agrupa un conjunto heterogéneo de actividades del agro, que tienen como carácter común la utilización más intensiva de la tierra como factor de producción.

En general tienen poca presencia en las estadísticas sectoriales (en total representan algo más del 10% del PBI agropecuario) y no son mayormente mencionadas cuando se hace referencia a los impactos económicos de los agronegocios a nivel nacional. Sin embargo estas producciones son relevantes en numerosos aspectos. Por mencionar los más conocidos: constituyen la fuente de muchos alimentos que componen la canasta de consumo de los uruguayos, ocupan un porcentaje importante de la mano de obra y de la población rural y son un componente significativo de la llamada producción “familiar”.

El conjunto incluye actividades con larga trayectoria, como horticultura, fruticultura de “hoja caduca”, citricultura, vitivinicultura, apicultura, producción de cerdos y aves o de caña de azúcar, junto a otras de más reciente desarrollo como los arándanos o los olivos.

La **citricultura**, a partir de un significativo crecimiento registrado desde comienzos de la década de los años 80, ha alcanzado un desarrollo que le permitió

una inserción exportadora muy firme. Ocupa unas 18 mil hectáreas, localizadas principalmente en el norte del país, aunque también se produce en la región sur. En la zona norte, que reúne el 80% de la producción, predominan predios de mayor tamaño, mayores niveles de capitalización y dedicados a la producción de naranjas —y en menor medida a mandarinas— mientras que en la zona sur se trata de establecimientos de menor tamaño con predominancia de la producción de limones. En total existen algo más de 500 empresas citrícolas en el país, con un importante grado de *verticalización* en su estructura.

La producción alcanza a 300 y 350 mil toneladas anuales, de las que un 40% se destina a la exportación, cuyo valor alcanza entre 50 y 60 millones de dólares al año. El restante 60% se vincula al mercado interno, para consumo en fresco e industrialización (jugos y aceites esenciales).

La producción **porcina** es llevada adelante por aproximadamente dos mil productores, número que se ha reducido significativamente desde comienzos de la década del 2000. El 70% de ellos son de carácter familiar y son responsables del 30% de la producción total, poniendo en evidencia un creciente proceso de concentración.

La producción alcanza a 21 mil toneladas y muestra una tendencia levemente ascendente en los últimos años. Su destino excluyente es el abastecimiento del consumo doméstico, que comparte en un 50% con las importaciones de carne y otros productos porcinos.

Dentro del mercado interno (equivalente a 14 kg/habitante/año) el espacio principal lo ocupa la industria del chacinado, aunque en los últimos años ha crecido significativamente el consumo de carne fresca, lo

42 Durán, V. (2012).

que aparece como una oportunidad interesante para el crecimiento futuro de esta cadena.

La **avicultura** es una cadena fuertemente integrada *verticalmente* con empresas que en diferente grado realizan todo el proceso, desde la importación de los huevos *embrionados* hasta la faena y la comercialización de los productos. La etapa de engorde —desde el pollito “bb” al pollo pronto para faena— es la única “tercerizada” y es llevada a cabo por unos 400 productores independientes denominados *façoneros*.

Existen 11 empresas, y cuatro de ellas concentran el 80% de la producción. El consumo interno se ubica en el orden de 22 kg/habitante/año y es abastecido exclusivamente por la oferta nacional como consecuencia de restricciones existentes para la importación de carne de ave. Si bien el consumo ha aumentado en los últimos años, se encuentra aún muy por debajo del que se registra en países vecinos, lo que da cuenta del importante potencial de crecimiento que tiene la carne aviar en el país.

La **producción hortícola** es llevada adelante por alrededor de 5 mil productores, fundamentalmente de carácter familiar y en predios de pequeño tamaño (el 72% de ellos tiene un área menor a las 20 hectáreas). Se localiza principalmente en el sur del país, aunque en el norte (Salto y Bella Unión) existe un área importante (alrededor de 1.000 hectáreas en total) de producciones hortícolas “protegidas” (bajo invernáculos). La superficie total se ubica aproximadamente en 15.000 hectáreas, de las cuales un 75% son “cultivos a campo” ubicados mayoritariamente en Montevideo y departamentos cercanos.

En el país se producen anualmente 290 mil toneladas de hortalizas exclusivamente dirigidas al merca-

do doméstico. La mayor parte corresponde a papa (110 mil toneladas), seguida por cebolla, tomate, boniato y zapallo. Esa producción abastece la demanda interna, aunque con fluctuaciones de carácter estacional, compensadas con importaciones (de escaso volumen). El consumo es esencialmente en fresco siendo poco relevante la producción que se destina a la industria, excepto en el caso del tomate, donde unas 10 mil toneladas son industrializadas por año.

Salvo en los casos de la papa y las producciones “protegidas”, que registran importantes aumentos de productividad, en general el sector hortícola se ha mantenido relativamente estable y los cambios de sus niveles de producción se asocian a variaciones en las condiciones climáticas.

La **fruticultura de hoja caduca**, también básicamente localizada en el sur del país, ocupa una superficie de alrededor de 8 mil hectáreas a cargo de 1.500 productores, en predios de tamaño reducido aunque algo mayores a los antedichos y de tipo más empresarial. Se producen en promedio unas 110 mil toneladas, con importantes variaciones interanuales debidas a factores climáticos. El producto principal es la manzana (entre 60 y 75 mil toneladas por año), seguida por la pera y el durazno.

Su destino principal es el mercado interno para consumo en fresco, aunque unas 10 mil toneladas anuales —básicamente de manzana— se dirigen a la industria elaboradora de dulces. También existe una reducida corriente de exportaciones, entre 5 y 8 mil toneladas anuales, principalmente de manzana y pera.

Las importaciones de frutas competitivas con la producción doméstica son de muy escasa relevancia, excepto el caso de la banana, con 45 mil toneladas que ingresan por año.

Cuadro 8. Producciones intensivas

Producción vegetal			
Rubro	Superficie explotada (ha)	Productores (n.º)	Exportación (%)
Fruticultura Hoja Caduca	8.000	1.700	6
Horticultura	15.000	5.000	0
Citricultura	18.000	500	45
Vitivinicultura	9.000	1.700	7
Arándanos	850		100
Olivos	10.000		70
Producción animal			
Rubro	Productores (na)	Producción (ton)	Exportación (%)
Avicultura	400	84.000	15
Porcinos	2.000	21.000	0
Apicultura	4.000	12.000	90

Fuente: en base a datos de DIEA y OPYPA-MGAP.

La **vitivinicultura** es una actividad de vieja tradición en el país, que a partir de la década del 90 ha llevado adelante un proceso de reconversión y mejoramiento técnico —tanto a nivel de viñedos como de bodegas— que le ha permitido elevar el nivel de calidad del producto final y una incipiente inserción exportadora.

El área plantada se estabilizó en el orden de las 9 mil hectáreas, con un total de 1.700 productores. El número de establecimientos industriales se redujo en alrededor de un 50% y actualmente alcanza un total de 270.

La producción de uva se destina en un 95% a la industria vinícola. El volumen elaborado de vino se ubica en promedio en los 90 millones de litros anuales, aunque con variaciones entre años de cierta consideración. Alrededor del 90% se destina al mercado interno, espacio que comparte con productos regionales de Argentina y Chile muy competitivos en precio y calidad. Paulatinamente se ha desarrollado una

corriente exportadora de vinos de calidad —con mayoritaria presencia de la variedad *Tannat*— a la que últimamente se han agregado ventas de vino a granel de menor calidad.

La **producción apícola** ha demostrado un consistente nivel de competitividad, que ha permitido que la miel uruguaya se exporte a diferentes destinos. La actividad es llevada a cabo por aproximadamente cuatro mil apicultores, con una producción ubicada entre 10 y 12 mil toneladas anuales. El 90% es exportado, generando ingresos anuales del orden de 25 millones de dólares.

Dos rubros de desarrollo muy reciente en el país han presentado una evolución muy significativa: el arándano y el olivo.

La **producción de arándanos** se localiza en varias zonas del país y actualmente alcanza una superficie de



La producción azucarera

La producción azucarera se asocia actualmente al cultivo de “caña de azúcar”, localizado en el extremo norte del país, en torno a la ciudad de Bella Unión.

Al amparo de las políticas de sustitución de importaciones, la producción de azúcar se expande desde fines de los años 40, a partir del desarrollo de dos cultivos sacaríferos: la remolacha azucarera y la caña de azúcar. Llegaron a existir en el país cuatro ingenios azucareros dedicados a la producción de azúcar a partir de remolacha —ubicados en las zonas litoral y sur— y dos a partir de caña de azúcar, en la región norte. Fue así que en la década del 70 el país alcanzó la meta del autoabastecimiento de azúcar.

La llegada del Mercosur, con sus perspectivas de apertura comercial, determinó un cambio en las políticas de protección a la actividad azucarera que llevaron a la desaparición de la producción de remolacha y a un drástico descenso del área con caña de azúcar. Esta última quedó limitada a 3 mil hectáreas de cultivo en la zona de Bella Unión y con importantes problemas económicos y de endeudamiento de la empresa industrial (la cooperativa CALNU).


Los ajustes en las políticas (en particular el cambio en las pautas de desgravación arancelaria antes prevista) y el ingreso del sector público a la conducción del proceso productivo (a través de la adquisición y gestión del ingenio de Bella Unión por parte de la firma ALUR, propiedad de ANCAP), generaron nuevas condiciones y posibilidades para la producción azucarera. En esta nueva etapa se complementa la elaboración de azúcar con la de etanol, en un modelo similar al *sucroalcoholero* desarrollado con éxito en Brasil. Actualmente el área dedicada a la caña se ubica próxima a las 8 mil hectáreas, se encuentra en manos de 400 productores y aproximadamente el 50% de la producción de caña se destina a la fabricación de etanol. Recientemente se viene incorporando el cultivo de sorgo dulce, como materia prima complementaria para el abastecimiento del ingenio, para elaboración de etanol.

En la ciudad de Paysandú, en la planta industrial de la firma Azucarlito, también se elabora azúcar, pero en este caso exclusivamente a partir de azúcar crudo importado.

850 hectáreas. Tiene altos requerimientos de inversión por unidad de superficie y ocupa mucha mano de obra. Se destina casi exclusivamente a la exportación, consolidando una sólida corriente comercial para el abastecimiento en “contraestación” de mercados muy exigentes de países desarrollados del hemisferio norte.

En materia **olivícola** desde hace diez años se viene registrando una expansión importante de su superficie. Actualmente alcanza unas 9 mil hectáreas en manos de unos 100 productores, con participación de

actores nacionales y otros provenientes de la región y de Europa.

A partir del desarrollo de la producción primaria comenzaron a instalarse en el país varias almazaras (actualmente funcionan un total de 19) dotadas de equipos modernos para la elaboración de aceite de calidad. La producción de aceite de oliva se ubica en 6 mil toneladas anuales, de las que una parte importante se destina con buenos resultados a mercados externos. 



Luego de cuatro siglos en que se alternaron períodos de crecimiento con otros surcados de crisis y problemas, el sector agropecuario presenta una trayectoria presente de fuerte dinamismo. Los resultados alcanzados por la producción, las exportaciones y otros indicadores sectoriales, son clara muestra del nivel de desarrollo alcanzado, marcando un punto de inflexión en su larga historia y situando al sector ante una perspectiva de expansión cada vez más consistente.

El dinamismo se ha apoyado en un contexto internacional ampliamente favorable para la demanda y los precios de las materias primas y los alimentos que produce el país.

Pero ese no fue el único factor explicativo del comportamiento sectorial reciente y, probablemente, no el más decisivo: su crecimiento estuvo también fuertemente vinculado a importantes transformaciones sucedidas desde el punto de vista organizativo,

tecnológico y estructural, que permitieron el aprovechamiento de esas nuevas oportunidades y que parecen determinar, en muchos aspectos, un nuevo camino en el desarrollo del sector.

Las perspectivas para el contexto internacional continuarían resultando favorables para el sector agropecuario, si bien probablemente con una intensidad y una capacidad de arrastre algo menor a la registrada en este último período. Ello conduciría entonces a consolidar el dinamismo, en la medida en que los factores locales (contexto institucional, políticas públicas, etc.) permitan explorar todas las potencialidades.

Asimismo, la trayectoria exhibida, como cualquier otra modalidad de crecimiento, conlleva impactos e implicancias diversas, a nivel productivo, social y ambiental. Sobre esos impactos, como es obvio, hay opiniones no siempre convergentes, pero que representan desafíos significativos que requieren una evaluación

cuidadosa para poder optar por los caminos más adecuados para su resolución.

Los asuntos ambientales

La **adecuada gestión de los recursos naturales** aparece como uno de los más destacados. La intensificación de la producción agropecuaria ha determinado una presión adicional sobre los recursos, en particular sobre los suelos. La expansión de los cultivos agrícolas, en especial de la soja, ha tenido como consecuencia una menor alternancia o rotación con praderas y cultivos forrajeros respecto de lo que sucedía en el pasado reciente, con un desplazamiento hacia modelos bajo agricultura continua. Ello ha implicado un aumento de los riesgos de erosión y degradación de las tierras, amenazando la capacidad productiva en el mediano y largo plazo.

Esta situación ha convocado fuertemente la atención, a partir de la coincidencia general acerca de la importancia de la conservación de los suelos, aunque se observan enfoques divergentes acerca de la mejor forma de lograr el objetivo. Estos van desde quienes plantean la necesidad de establecer regulaciones a través de normas de política pública, hasta quienes ponen el acento en el papel central que debe jugar la decisión de los agentes privados para resolver esta problemática.

En la práctica ya se están instrumentando, desde 2013, importantes medidas a partir de la exigencia a los agricultores de la presentación obligatoria ante el ministerio sectorial de los llamados *Planes de Uso y Manejo de Suelos*, con el objetivo de incidir en el diseño

de secuencias agrícolas que contemplen un uso sostenible del recurso.

La intensificación agrícola tiene también otros impactos ambientales como son, por ejemplo, la potencial **contaminación de las aguas** como resultado del mayor uso de plaguicidas, fertilizantes y otros productos químicos asociados a la actividad agrícola o a los efluentes de tambos en el sector lechero y corrales de engorde de la ganadería vacuna. El uso adecuado de esas tecnologías más intensivas representa una permanente preocupación, tanto para el sector privado como para las instituciones públicas, a efectos de no causar o al menos minimizar los impactos ambientales negativos.

Otra amenaza de la intensificación agropecuaria, señalada por algunos enfoques, es la **potencial pérdida de biodiversidad**, cuyas consecuencias más complejas estarían vinculadas a un deterioro futuro de la productividad de nuestras praderas naturales así como, de acuerdo a algunas visiones, el potencial impacto sobre los recursos acuíferos como consecuencia de la expansión de las áreas forestadas.

La **creciente frecuencia de fenómenos climáticos extremos** (sequías, lluvias, vientos) incorpora una dificultad adicional a la producción agropecuaria, aumentando los riesgos relacionados a sus resultados productivos y económicos. Surge así el desafío de mitigar o atenuar eventuales impactos desfavorables de estos eventos climáticos extremos, a través de ajustes en aspectos tecnológicos y organizativos a nivel predial o de instrumentos comerciales y financieros de manejo del riesgo.

El escenario de oportunidades que enfrenta la producción agropecuaria impone la necesidad de

potenciar la **gestión integral del agua**. La conservación y aprovechamiento del agua caída para su uso por parte de los animales, y el desarrollo del riego para aumentar la productividad agrícola y forrajera, constituyen temas donde ya se observan respuestas y también propuestas, en las que se deberá ineludiblemente profundizar.

Los aspectos mencionados, sumados a la creciente complejidad de los sistemas productivos, implican un fuerte desafío a los **procesos de innovación e investigación** existentes. Se dispone al respecto de una institucionalidad sectorial fuerte (INIA, UDELAR, ANII, etc.) que ha venido realizando importantes aportes al proceso. No obstante, la trayectoria reciente genera renovadas demandas y la necesidad de mayores esfuerzos, que contribuyan a resolver las nuevas interrogantes que inevitablemente surgen de las transformaciones de los sistemas productivos y a aportar nuevos elementos que permitan aprovechar plenamente las oportunidades derivadas de este contexto dinámico.

Los recursos humanos, la infraestructura y la logística

Sin duda uno de los aspectos más significativos que marcarán el futuro del sector está relacionado con la **disponibilidad de recursos humanos** con las capacidades requeridas para llevar adelante procesos de creciente complejidad y tecnificación.

Ningún modelo de desarrollo escapa al requisito imprescindible de mejorar las capacidades técnicas y humanas que permitan viabilizar las transformaciones que se van sucediendo. Esas capacidades van desde las tareas operativas a nivel de campo hasta los recur-

sos profesionales de nivel medio y superior, responsables de los desarrollos tecnológicos y organizativos de las empresas del sector. Existe una creciente preocupación de los actores públicos y privados al respecto, y sin duda se verifican acciones significativas en pos de avanzar en su resolución. La reciente creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) es un hecho de relevancia, y se abren expectativas sobre su futuro desarrollo. No obstante, a pesar de los avances alcanzados, existen aún carencias de diverso tipo cuya resolución es un desafío crucial que enfrenta el agro del futuro.

Sostener la trayectoria de crecimiento inevitablemente genera **nuevas demandas en materia de infraestructura y logística**. Estas necesidades se manifiestan en asuntos viales, de almacenamiento, instalaciones portuarias, comunicaciones, disponibilidad y acceso a la energía, etc., decisivos en un entramado cada vez más exigente para la organización y movimiento de la producción en las mejores condiciones de calidad y costo, y son factores clave para la competitividad de las cadenas productivas. La solución de estas limitaciones aparece como un requisito central en el futuro inmediato de modo de no imponer restricciones al desarrollo sectorial.

La trayectoria reciente ha estado vinculada a significativos cambios en la organización de la producción. Las mayores escalas, el trabajo en redes y la especialización de los servicios son algunos de los aspectos más visibles de esos cambios, con consecuencias favorables en muchos aspectos pero también con algunas externalidades negativas. Adecuar esas nuevas estructuras a las realidades propias de nuestro agro, surge como un desafío a encarar en el futuro próximo.

El desarrollo rural

Por último, pero de principal importancia, surge la **problemática de la producción familiar y el desarrollo rural**. El dinamismo sectorial de los últimos años ha tenido una fuerte correlación con mayores escalas de producción. Los requerimientos tecnológicos, financieros y de capital de esas formas de producir, ubican —para la mayoría de las actividades productivas— en una situación competitiva más comprometida a las unidades de producción de carácter familiar de menor tamaño.

Cómo insertar de la mejor manera a estas unidades en el círculo virtuoso del crecimiento aparece como uno de los desafíos más importantes. El tema se vincula estrechamente con otras preocupaciones, relacionadas con el desarrollo rural, la población de la campaña y el ordenamiento territorial. Los cambios señalados tienen necesariamente implicancias sobre el empleo y el desarrollo y organización del espacio,

no solo en lo estrictamente rural sino también en los núcleos poblacionales ubicados en el Interior del país.

Así, se ha ido dibujando una nueva forma del territorio, más alejada de la tradicional e históricamente conocida (“la cultura rural” en su sentido más amplio), con impactos de diferente signo en función de los aspectos que se analicen en cada caso y de las visiones que se tengan al respecto. Analizar con objetividad y rigor esos impactos es un primer requisito para definir acciones que tengan por objetivo un desarrollo integral y sostenible del medio rural.

En cuatrocientos años de historia —el doble de la existencia de Uruguay como país independiente— el sector agropecuario ha enfrentado y superado escollos y períodos críticos logrando crecer y transformarse, constituyéndose en un sector clave para la marcha de la nación. Ello permite ser optimistas y augurar que los importantes desafíos planteados se irán superando de la mejor manera posible.



Bibliografía

- ALONSO, José Ma, **El proceso histórico de la agricultura Uruguaya**, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1982.
- **La problemática agraria uruguaya: una visión integral**, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1982.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU), *Boletín Estadístico*, (series en soporte magnético: www.bcu.gub.uy).
- BERVEJILLO, José, MILA, Fabián y BERTAMINI, Felipe, “El crecimiento de la productividad agropecuaria 1980–2010”, en *Anuario 2011*, OPYPA, MGAP (disponible en: www.mgap.gub.uy/opypa), Montevideo, diciembre, 2011.
- BP Statistical Review, (series en soporte magnético: www.bp.com).
- BRUNO, Yanil, “Cítricos: situación y perspectivas”, en *Anuarios 2008 a 2011*, OPYPA–MGAP, Montevideo.
- CAMPAL, Esteban, **Hombres, tierras y ganado**, Talleres Gráficos 33, Montevideo, 1962.
- CASTELLANOS, Alfredo, **Breve Historia de la ganadería en el Uruguay**, Banco de Crédito, Montevideo, 1971.
- DABEZIES, M., SOUTO, G., TOMMASINO, H., y ERREA, E., *Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias*, Proyecto UR-T1066, BID – MTOP/DNPL, 2013.
- DÍAZ, Ramón, **Historia económica del Uruguay**, Santillana, Montevideo, 2003.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS (DIEA), *Anuarios Estadísticos Agropecuarios 2005–2011*, DIEA, MGAP, Montevideo, (disponible en www.mgap.gub.uy).
- **Censo General Agropecuario 2011: datos preliminares**, DIEA, MGAP, Montevideo, Diciembre de 2012 (disponible en www.mgap.gub.uy).
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, **Serie de comercio exterior**, DNA, MEF, Montevideo, (disponible en servicio URUNET: www.urunet.com.uy).
- DOTTA, Mario, DUANER, Freire, RODRÍGUEZ, Nelson, **El Uruguay ganadero**, Banda Oriental, Montevideo, 1992.
- DURÁN, Verónica, “Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias en 2012”, en *Anuario 2012*, OPYPA, MGAP, (disponible en: www.mgap.gub.uy/opypa), Montevideo, diciembre, 2012.
- PICERNO, A. y SÁDER, M., “Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2005–2006”, en *Anuario 2005*, OPYPA, MGAP, Montevideo, 2005, pp. 11–22.
- SÁDER, M., y SOUTO, G., “Tendencias de los mercados internacionales y su impacto en el sector agropecuario uruguayo”, en *Anuario 2007*, OPYPA, MGAP, (disponible en: www.mgap.gub.uy/opypa), diciembre, Montevideo, 2007.
- ERREA, Eduardo, “Producción de azúcar: evolución reciente y perspectivas”, en *Anuarios 2007 a 2012*, OPYPA–MGAP, Montevideo.
- “Producción porcina: evolución reciente y perspectivas”, en *Anuarios 2007 a 2012*, OPYPA–MGAP, Montevideo.
- “Carne aviar: evolución reciente y perspectivas” en *Anuarios 2008 a 2012*, OPYPA–MGAP, Montevideo.
- “Horticultura: evolución reciente y perspectivas”, en *Anuarios 2008 a 2012*, OPYPA–MGAP, Montevideo.
- PEYROU, Juan, SECCO, Joaquín y SOUTO, Gonzalo, **Transformaciones en el agro uruguayo: nuevas instituciones y modelos de organización empresarial**, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2011.
- Food and Agricultural Organization (FAO), *World Food Situation*, FAO, Organización de las Naciones Unidas (disponible en: www.fao.org), 2013.
- GUTIÉRREZ, Gonzalo, *Análisis de las cadenas basadas en la producción de granos de secano para la definición de lineamientos de política específicos*, FAO–URU/TCP–3103, Montevideo, Octubre, 2009.
- IRIGOYEN, Rodolfo. “El valor agregado por la producción agropecuaria”. *El País Agropecuario* N° 185, Julio 2010.
- JACOB, Raúl, **Consecuencias sociales del alambramiento**, Banda Oriental, Montevideo, 1969.
- **Los cercos, el pauperismo y la liga de estancieros**, FCU, Montevideo, 1982.
- (y otros), **La cuestión agraria en el Uruguay**, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1984.
- MANTERO, C., (y otros), “El complejo de base forestal: análisis y pronóstico preliminar”, en *Anuario 2008*, OPYPA –MGAP, Montevideo, pp. 205–237.

- PAOLINO, Carlos, “Reducción de la indigencia y pobreza rural”, En *Anuario 2012*, OPYPA-MGAP, Montevideo, pp. 281–294.
- PEIXOTO, Carlos, **El complejo triguero en Uruguay: su viabilidad en el modelo de apertura**, Centro de Investigaciones Económicas, CINVE, Montevideo, 1982.
- PEYROU, Juan, “Cambios en la dinámica competitiva de la lechería uruguaya”, Programa Agronegocios, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, agosto 2012 (No publicado).
- “El abordaje de la problemática de la producción de carne vacuna en Uruguay”, Programa Agronegocios, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013 (No publicado).
- PICERNO Alfredo y SÁDER, Mayid, “La relación del sector con el resto de la economía. ¿Sector agropecuario o agronegocio?” en *Anuario 2001*, OPYPA-MGAP, Montevideo.
- y SÁDER, M., “Evolución del endeudamiento bancario”, en *Anuario 2004*, OPYPA-MGAP, Montevideo pp. 357–359.
- PREVE, Julio, **Apuntes sobre la historia de la Asociación Rural del Uruguay**, La Imprenta, Montevideo, 2009.
- SECCO, Joaquín, “Manual del Curso”, en Curso de Introducción a los Agronegocios, UCUDAL-ISEDE, Montevideo, 2012.
- SOARES de Lima, Carlos, **La patria misionera. La civilización jesuítica-guaraní y su influencia en el pensamiento artiguista**, Linardi y Risso, Montevideo, 2007.
- SOUTO, Gonzalo, “Manual del Curso”, en Curso de Introducción a los Agronegocios, UCUDAL-ISEDE, Montevideo, 2012.
- **Mercado internacional de granos: características principales, trayectoria reciente y articulación con el mercado local**. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 2013.
- TERRA Inés (coord.), BARRENECHEA (y otros), “¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya?” Informe de consultoría, Acuerdo Red Mercosur -FAO-OPYPA, 2009.
- TOMMASINO, H. y SOUTO, G, “Localización geoGráfico de la producción de granos y madera”, en *Anuario 2011*, OPYPA-MGAP, Montevideo, pp. 329–337.
- VIDART Daniel, **Uruguayos: ¿quiénes somos, cómo somos, dónde estamos?**, Ediciones B, Montevideo, 2012.
- WILLIMAN, José C., **Historia económica del Uruguay**, Fin de Siglo, Montevideo, 1993.
- BLASINA Eduardo y HILL Walter, “Antecedentes, análisis y perspectivas del sector Agropecuario”, Mimeo, Montevideo, 1993.



Carlos Contrera



- Cuántos y cómo somos** / Juan José Calvo e Ignacio Pardo
- Mujeres** / Mónica Cardoso
- Letras** / Alfredo Alzugarat
- Movimientos sociales** / Rodolfo Porrini
- Música** / Rubén Olivera y Coriún Aharonián
- Fútbol y otros deportes** / Ricardo Piñeyría
- Artes visuales** / Gabriel Peluffo
- Uruguay en el mundo actual** / Gabriel Oddone
- Costas** / Daniel Conde
- Ciencia y tecnología** / Judith Sutz
- Carnaval y otras fiestas** / Milita Alfaro y Antonio di Candia
- Migraciones** / Adela Pellegrino
- Cine y medios masivos** / Rosalba Oxandabarat y Gabriel Kaplún
- Vivienda** / Jack Couriel y Jorge Menéndez
- Turismo** / Carlos Peña
- Mundos rurales** / María Inés Moraes
- Salud** / Miguel Fernández Galeano y Wilson Benia
- Educación** / Gerardo Caetano y Gustavo De Armas
- Teatro y danza** / Roger Mirza y Silvana Silveira
- Iguales y diferentes** / Wanda Cabella y Mathías Nathan
- **El agro** / Eduardo Errea y Gonzalo Souto
- Industria** / Raúl Jacob
- Sociedad urbana** / Fernando Filgueira y Fernando Errandonea
- Derechos Humanos** / Fernando Ordoñez

