

ESQUEMA DE ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA NACIONAL

(Documento preparado por FAO)

Resumen

Uruguay es un país superavitario en la producción de alimentos. La disponibilidad energética por habitante ha superado en el pasado los requerimientos nutricionales y lo seguirá haciendo hacia el año 2010.

Sin embargo, en el medio rural un segmento de la población sufre todavía deficiencias calóricas y otros grupos mantienen dietas internamente desequilibradas.

La estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria se basa en dos conceptos complementarios. Por un lado el crecimiento de la producción destinada fundamentalmente a la exportación, como forma de generar mayor actividad económica en el medio rural. Complementariamente se profundizarán los programas de apoyo al pequeño productor y asalariados rurales y los de asistencia focalizados a grupos prioritarios incluyendo la población materno infantil y de tercera edad.

El marco de política macroeconómica, caracterizado por la apertura comercial y la desregulación estatal, ha revertido el sesgo antiagrario de las anteriores políticas proteccionistas y el país se encuentra actualmente aumentando significativamente las exportaciones de productos seleccionados.

La incorporación al MERCOSUR, la liberalización general del comercio agrícola negociado en la Ronda Uruguay del GATT y el acceso al mercado no aftósico de la carne, abren excelentes perspectivas para continuar expandiendo las exportaciones.

Simultáneamente, el sistema institucional vinculado al sector ha sufrido una transformación

importante, tendiente a disminuir la presencia estatal y revalorizando el papel del sector privado que hoy en día está presente en el gobierno de la casi totalidad de las instituciones. El estado no participa directamente en actividades productivas o comerciales.

A pesar de que la agricultura representa sólo un 12% del PBI, su contribución a la economía es decisiva a nivel de las exportaciones (más del 80%) y como proveedor de materias primas para la industria. El futuro crecimiento del país depende en buena medida del desempeño de su agricultura que en los últimos años está creciendo a un 4% anual.

No existiendo tierras inexploradas para aumentar la superficie agrícola y existiendo un marco de políticas estables y adecuadas para el crecimiento, el desafío inmediato se refiere a la intensificación de la producción mediante el aumento de las siembras de cultivos que cuentan con buenas perspectivas de mercado y por una creciente incorporación tecnológica y capacitación de los recursos humanos en todas las actividades.

En función de la necesidad de orientar la investigación y la producción de acuerdo a las demandas de los mercados objetivos, se hace necesario profundizar la integración entre la agricultura y la agroindustria.

El sector privado será el encargado directo de continuar invirtiendo en la modernización agropecuaria del país, fundamentalmente en la producción de rubros como lácteos, arroz, cebada, carne vacuna, carne ovina y forestación, que tienen buenas perspectivas de mercado.

A los efectos de apoyar este crecimiento el sector público ha definido sus objetivos como: (a) mantenimiento del marco de políticas macroeconómicas; (b) intervención directa a través de incentivos específicos (asistencia técnica, capacitación, subsidios y otros mecanismos de ayuda) para facilitar la reconversión de grupos de productores que encuentran dificultades para insertarse en el nuevo escenario internacional; (c) aumento de



la inversión estatal en la creación de una sólida base tecnológica y formación de recursos humanos calificados y altamente especializados; (d) mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y para-estatales, focalizando sus esfuerzos en los servicios de contralor sanitario; (f) promoción de la calidad y en la eliminación de restricciones financieras, tecnológicas y comerciales que operan como limitaciones al desarrollo del sector privado; (g) desarrollo de negociaciones internacionales tendientes a facilitar el acceso de productos a nuevos mercados, combatir las prácticas desleales de comercio y defender la liberalización del comercio de productos agrícolas en las organizaciones y negociaciones internacionales en que participa.

Hacia el año 2010 se espera un importante crecimiento de las exportaciones agropecuarias, que podrían superar largamente los 3.000 millones de dólares en relación a los actuales 1.800 millones.

Para ello será necesario desarrollar un fuerte programa de inversiones en el sector primario y agroindustrial por parte del sector privado, cuyos requerimientos de recursos se estiman en 3.500 millones de dólares. Complementariamente el Estado deberá invertir en investigación, asistencia técnica, capacitación, promoción comercial y otros, estimándose necesidades de recursos del orden de 1.500 millones.

Seguridad Alimentaria

Demanda de alimentos y necesidades nutricionales

Con una población ligeramente superior a los 3 millones de habitantes y más de 15 millones de hectáreas con diverso grado de aptitud agropecuaria, la producción de alimentos de Uruguay excede a las necesidades de demanda doméstica. La energía provista por la oferta de alimentos ha superado largamente los requerimientos energéticos y se prevé que lo siga haciendo hasta el año 2010.

Entre 1980 y 1993 los requerimientos crecieron a una tasa del 0,6% anual, tendencia que continuará sin mayores cambios hasta el año 2010 teniendo en cuenta el crecimiento

demográfico y los desplazamientos migratorios de las zonas rurales a las urbanas. Sin embargo, como consecuencia de diversos factores sociales y económicos, la disponibilidad de alimentos presenta importantes variaciones a nivel de consumo familiar, por lo que las cifras reseñadas no representan un indicador homogéneo del grado de satisfacción de los requerimientos nutricionales y de la calidad de la dieta a nivel individual.

Disponibilidad de alimentos

Uruguay ha sido tradicionalmente un exportador neto de alimentos.

Durante la última década la producción de los principales rubros se ha incrementado significativamente, sobre todo como consecuencia de mayores rendimientos.

En el caso de los cereales y oleaginosos, entre 1986 y 1995 la producción de los cuatro principales cultivos (arroz, trigo, cebada y girasol) creció entre 60 y 150%, observándose leves reducciones en el caso de cultivos de menor importancia relativa como maíz, sorgo y soja.

Los indicadores de producción animal señalan que los lácteos han aumentado 80%, la carne vacuna 23%, mientras la carne ovina se ha reducido 16%. El país presenta un alto grado de autosuficiencia, con importantes saldos exportables en algunos rubros como arroz, carne, lácteos, pescado y cítricos, limitándose las importaciones de alimentos a cantidades menores de productos para los que no se cuenta con condiciones naturales adecuadas (banana, café, yerba mate, té, etc.).

Seguridad Alimentaria y Pobreza

A pesar de los excedentes productivos, el país todavía presenta problemas vinculados a la

disponibilidad y acceso de alimentos. Sin embargo, éstos han venido disminuyendo en los últimos años y el país presenta una de las mejores situaciones de la América Latina.

Con base en informaciones oficiales, la CEPAL estima que la población urbana por debajo de la línea de pobreza disminuyó del 12 al 6% entre 1990 y 1994, período en el cual la indigencia urbana pasó de 2 a 1%.

La pobreza y las necesidades básicas insatisfechas (NBI) parecen ser mayores en las zonas rurales, que albergan sólo un 15% de la población total; sin embargo, las cifras disponibles llegan hasta 1986, cuando la pobreza afectaba cerca del 23% de la población rural. Cifras correspondientes a 1995, señalan una disminución significativa del porcentaje de hogares con NBI en el área urbana (7,6% y 11,5% respectivamente), ubicando al país en una posición de privilegio en la región. Sin embargo, la disminución observada en los valores en el período 1985-1995 se manifiesta de manera diferencial, persistiendo valores relativamente altos en grupos de población más joven, constatándose que el 21% de los menores de 15 años de todo el país vive en hogares carenciados.

A nivel de la infancia, el 4,4% de los niños menores de cinco años pesa menos de los mínimos aceptables, el 9,5% presenta un crecimiento retardado y el 1,4% está severamente afectado en su crecimiento. En las zonas rurales, la caracterización productiva de los grupos más vulnerables indica que se trata fundamentalmente de pequeños productores lecheros y hortícolas, lo mismo que asalariados vinculados a ambas producciones. Los problemas antes mencionados tienen un carácter estructural, aún cuando existe un cierto impacto de las políticas de ajuste sobre los mismos.

Aspectos más salientes de las políticas y de los programas

Políticas económicas e institucionales

Desde mediados de los setenta la política económica uruguaya comenzó un ininterrumpido proceso de apertura comercial, desregulación de los mercados de factores y productos y estabilización de la situación fiscal, habiéndose logrado significativos avances en la reducción de la inflación (25% anual en 1996), liberalización de los mercados de capitales, financiero y cambiario y reducción arancelaria.

Adicionalmente, a partir de 1990 el país se constituyó en uno de los miembros del MERCOSUR, con las naturales consecuencias para el comercio regional, que será absolutamente libre dentro de pocos años. (Ver capítulo II, "Situación Económica").

Las reformas de política revirtieron el sesgo antiagrario que caracterizó el período anterior a los años setenta, no existiendo en la actualidad severas limitaciones al crecimiento sectorial determinadas por la política macroeconómica. Una reciente reforma del sistema impositivo rural equipara la presión rural a la de los otros sectores de la economía.

La política sectorial ha evolucionado en concordancia con la general, existiendo libertad en los mercados de insumos y productos, incluyendo la eliminación de restricciones y gravámenes a las exportaciones.

El sistema institucional agropecuario ha experimentado profundos cambios en los últimos años, todos ellos dirigidos a reducir la participación estatal y revalorizar el papel del sector privado en el gobierno de las instituciones.

El Estado se ha retirado de todo tipo de actividad directa a nivel de la producción y comercialización.

La creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, organismo para-estatal, representa el caso de reforma más importante, pudiendo citarse asimismo ejemplos de creación de institutos para-estatales vinculados a la comercialización de carnes, vitivinicultura, desarrollo granjero y extensión rural.

Aún cuando la banca privada ha comenzado a tomar cierto relieve en el financiamiento del sector productor, la mayor parte del crédito y utilizado está concentrado en el Banco de la República.

Políticas y programas sociales

Existen varios programas que dirigen sus esfuerzos a atender la problemática social del medio rural. El Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) tiene como objeto ofrecer asistencia técnica, capacitación, y crédito a pequeños productores, asalariados, mujeres y jóvenes rurales de bajos recursos, que estén interesados en diversificar su producción y aprovechar las oportunidades de mercado que ofrece la integración regional.

El costo total del programa es de 20 millones de dólares con una duración prevista de 6 años. Incluye un subprograma de crédito y otro de servicios de apoyo a la producción cuyos componentes son: asistencia técnica y validación tecnológica, capacitación, apoyo a la mujer y joven rural y desarrollo de pequeñas empresas.

El programa para la Erradicación de la Vivienda Insalubre (MEVIR) es una actividad

cofinanciada por el Estado y los propios productores rurales a través de un impuesto específico, que ha sido muy exitosa en la construcción de viviendas en el medio rural.

Los programas alimentario-nutricionales actualmente vigentes están radicados en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y en las 19 Intendencias Municipales.

El Instituto Nacional de Alimentación (INDA) del MTSS tiene, como organismo desconcentrado la función de dirigir todo lo que se relacione con la alimentación en el país. Presta asimismo asistencia alimentaria gratuita a personas mayores de 60 años, a menores de 60 años con incapacidad física, a mujeres embarazadas y a escolares y estudiantes en ciertos casos.

Da complementación alimentaria a ciertos pensionados, a madres en lactancia y a niños cuando son asistidos por los Servicios Públicos de Salud y entrega alimentos a personas físicas o jurídicas que realicen actividades en apoyo de personas de bajos recursos. La cobertura promedio mensual de todos los programas abarca unas 120.000 personas, con un presupuesto general del INDA (funcionamiento e inversiones) aproximado de 18 millones de dólares.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), que desde 1991 se constituye en Inspección de Alimentación Escolar dependiente del Consejo de Educación Primaria de la ANEP, extiende sus servicios a todas las escuelas carenciadas en el país. En el área urbana el Programa cubre el 62% de las escuelas públicas abarcando aproximadamente 90.000 escolares.

Declaración Mundial

Pedimos a las Naciones Unidas que estudien urgentemente la cuestión de declarar un Decenio Internacional de la Alimentación y la Nutrición, dentro de las posibilidades de las estructuras existentes y los recursos disponibles, a fin de hacer mayor hincapié en el logro de los objetivos de esta Declaración Mundial sobre Nutrición.

Nos comprometemos a cerciorarnos de que los programas y políticas de desarrollo conducen a una mejora sostenible del bienestar humano, tienen en cuenta el medio ambiente y están encaminadas a una nutrición y una salud mejores para las generaciones presentes y futuras.

Es necesario emprender investigaciones científicas, básicas y aplicadas y establecer sistemas de vigilancia de la alimentación y la nutrición, para identificar más claramente los factores que contribuyen a crear los problemas de malnutrición y las formas de eliminar esos problemas, particularmente entre las mujeres, los niños y los ancianos.

Reconocemos que el bienestar nutricional de todas las personas es una condición previa necesaria para el desarrollo de las sociedades y deben constituir el objetivo fundamental del progreso en el desarrollo humano.

Hemos de dar prioridad a la aplicación de políticas y programas centrados en la población que permitan a los pobres de las zonas rurales y urbanas disponer de más recursos y de un mayor control de los mismos, elevar su capacidad productiva y sus ingresos, y fortalecer su capacidad para cuidar de sí mismos.

Hemos de apoyar y promover las iniciativas de las personas y las comunidades, y garantizar a los pobres la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su vida. Reconocemos plenamente la importancia de la unidad familiar para proporcionar un medio adecuado, en lo que respecta a la alimentación, nutrición y prestación de cuidados apropiados, con miras a satisfacer las necesidades físicas, mentales, emocionales y sociales de los niños y otros grupos vulnerables, entre ellos los ancianos.

Entraña particular importancia el que se proporcionen servicios de planificación familiar tanto a los hombres como a las mujeres y se preste apoyo a las mujeres, especialmente las trabajadoras, asalariadas o no, durante el embarazo, la lactancia y en los primeros años del niño.

Reafirmamos los objetivos relativos al desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la agricultura, el desarrollo rural, la salud, la nutrición y el medio ambiente y el desarrollo sostenible enunciados en diversas conferencias y documentos internacionales.

*Síntesis de la Conferencia Internacional sobre Nutrición
Roma, Diciembre, 1992*

El presupuesto del PAE aumenta entre 1991 y 1994 con un 45%, desembolsándose 9.35 millones de dólares en ese último año. Varios estudios señalan que la prestación del PAE está bien enfocado tanto hacia niños en situación de riesgo nutricional como hacia niños de hogares con NBI.

El sector agrícola

La agricultura en la economía

La actividad directa agropecuaria contribuye entre el 10 y el 12% al Producto Bruto Interno. No obstante ello, las materias primas agropecuarias son la base de gran parte del aporte de la industria manufacturera y otros sectores de servicios al PBI.

Las exportaciones de alimentos, fibras y derivados de origen agropecuario, en diferente grado de elaboración, representan más del 80% del total nacional de exportaciones. La Población Económicamente Activa Rural representa a su vez un 13% de la del total del país.

Más allá de estos indicadores, la agricultura constituye el sector de actividad con mayor potencial para sustentar un proceso de crecimiento sostenido en función de su potencial aporte al comercio exterior, que es visualizado como la alternativa fundamental de desarrollo hacia el futuro.

Uso de la tierra, sistemas de producción e instituciones

De acuerdo a la información censal correspondiente a 1990, Uruguay posee 15.8 millones de hectáreas destinadas a la producción agropecuaria. La población agrícola es de 213.000

personas mientras que la población de trabajadores es de 140.000. Existen 54.800 explotaciones rurales con un promedio de 268 hectáreas y 2,6 trabajadores por establecimiento. La forma de tenencia dominante son los propietarios (65%) seguidos por arrendatarios (22%) y otras formas de menor importancia. Las explotaciones menores a 50 hectáreas representan el 50% del total ocupando menos del 3% de la tierra. En el extremo opuesto, las explotaciones mayores a 500 hectáreas representan el 14% del total y ocupan el 75% de la tierra.

Del total de las tierras productivas, 14.5 millones de hectáreas (93%) están dedicadas a la producción ganadera, siendo en su gran mayoría campo natural, aunque durante la última década se observa un importante crecimiento de las praderas y otros tipos de mejoramientos que ya alcanzan a 2 millones de hectáreas. La tierra de uso agrícola bordea las 900.000 hectáreas, incluyendo cultivos cerealeros y oleaginosos (60%), así como frutales, viñedos y bosques artificiales.

La ganadería extensiva constituye el sistema de producción predominante en tierras de relativamente bajo potencial productivo, caracterizados por la producción conjunta de carne vacuna, lana y carne ovina. En las regiones de mejores suelos, los sistemas productivos tienden a intensificarse, predominando las rotaciones agrícolas ganaderas, incluyendo la siembra de cereales asociados a praderas que son destinadas a la producción de carne o leche.

El importante crecimiento de la producción de arroz (150.000 hectáreas sembradas en 1995) determina la existencia de un sistema propio de rotación ganadero-arrocero que ocupa una importante superficie en la zona norte y este del país. Asimismo, el impactante crecimiento

de la forestación a partir de 1990 ha determinado la existencia de 2.000.000 hectáreas forestadas que son explotadas como sistemas silvo-pastoriles. La producción fruti-hortícola ocupa un área relativamente menor, destacándose las plantaciones de cítricos, rubro del que el país es un importante exportador.

La evolución de la producción agraria señala que en la última década se ha producido un importante proceso de intensificación, incluyendo el aumento del área de pasturas mejoradas y fertilizadas, crecimiento de las siembras de cultivos de exportación -tanto de los tradicionales, principalmente arroz y cebada, como de los no tradicionales trigo y girasol- y lo que es mucho más significativo, un aumento de la productividad en casi todos los rubros, particularmente el trigo, el maíz y la leche.

Debe señalarse que la producción es básicamente de secano, a excepción del cultivo de arroz y la caña de azúcar. El riego representa un instrumento de enorme potencial para lograr aumentos de productividad. En ese sentido, está en plena ejecución un proyecto cuyo objetivo específico es el desarrollo del riego.

La elaboración de la política sectorial es responsabilidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGA y P) que adicionalmente se encarga del contralor zoo y fito sanitario. Dentro de la órbita del MGA y P existen varios programas cuyos objetivos específicos se refieren a la promoción de exportaciones no tradicionales (PENTA), a la reconversión del sector granjero (PREDEG), promoción de la inversión en riego (PRENADER), validación de tecnología a nivel comercial (PROVA), desarrollo forestal (Dirección Forestal) y desarrollo granjero (JUNAGRA), los que cuentan con financiamiento provisto por organismos financieros multilaterales.

Existen además una serie de organismos descentralizados con funciones específicas. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (pre-estatal) tiene como objetivo la generación y transferencia de tecnología. El Instituto Nacional de Carnes (para-estatal) se ocupa de la promoción y contralor del abasto y las exportaciones de carne. El Instituto Nacional de Colonización (estatal) es responsable de la política de tierras, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (para-estatal) lleva adelante un programa de reconversión de la viticultura, mientras que el recientemente creado Instituto Plan Agropecuario (para-estatal) es un organismo de extensión rural. El crédito rural está concentrado fundamentalmente en el Banco de la República, que administra numerosos programas que cuentan con financiamiento del BID, Banco Mundial y FIDA.

Dentro del ámbito privado merecen citarse FUCREA y Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). El primero reúne grupos de productores tecnológicamente muy por arriba de la media nacional. Por su parte CAF es una agrupación cooperativa de tercer grado que nuclea a cooperativas de nivel nacional y regional de segundo y primer grado respectivamente. Ambas instituciones desarrollan programas de capacitación y asistencia técnica para productores y líderes rurales.

Desempeño reciente

El Producto Bruto Agropecuario creció a una tasa ligeramente superior al 2% entre 1983 y 1995, con una clara aceleración entre 1990 y 1995, cuando el aumento superó el 4% anual. Si bien en algunos rubros hubo importantes aumentos de productividad, también se constataron reducciones de áreas sembradas en otros y caídas de precios en varios de ellos.

La producción de arroz ha aumentado sostenidamente, habiéndose duplicado en los últimos quince años como consecuencia del incremento del área sembrada y los rendimientos. La producción de cebada cervecera ha tenido un incremento extraordinario, que al igual de los aumentos de la producción de lácteos han sido destinados a la exportación hacia Brasil en el marco de los acuerdos comerciales existentes. Asimismo, las siembras de trigo y de girasol se han duplicado en pocos años, en buena medida como consecuencia del aumento de los precios internacionales. La falta de estos estímulos ha determinado un limitado crecimiento de la carne. Finalmente, la disminución de la protección arancelaria y la integración del país en el MERCOSUR han determinado la desaparición de las siembras de remolacha azucarera y la reducción de las de caña de azúcar y de otros cultivos poco competitivos, como el maíz, el sorgo y la soja. Las plantaciones forestales han experimentado asimismo un extraordinario crecimiento a partir de la política de promoción implementada en 1989, pasando de un nivel de 2.000 hectáreas anuales a más de 40.000 en los últimos años.

Al crecimiento de exportaciones mencionadas anteriormente debe agregarse el de la madera, previéndose en pocos años más un importante aumento de las exportaciones forestales, estimadas en más de 250 millones de dólares anuales en función de las áreas forestadas entre 1989 y 1995.

Objetivos, políticas y programas sectoriales

La estrategia nacional para contribuir a la seguridad alimentaria nacional y mundial privilegia el aumento de la producción y de las exportaciones en un marco de conservación de los recursos naturales, desarrollo agrícola sostenible y fomento de la equidad. Estos objetivos se

lograrán mediante: a) el mantenimiento de un marco macroeconómico que estimule la inversión, b) intensificación del uso de tecnología (incluyendo el riego) para hacer más productivos los abundantes recursos naturales con que cuenta el país, c) mejora de la articulación entre la producción primaria y los mercados consumidores, d) inversión en infraestructura, educación y capacitación en el medio rural y e) desarrollo de programas específicos para apoyar la inserción de pequeños productores en un escenario de mercados libres y desregulados.

Producción agrícola y seguridad alimentaria nacional

La estrategia para lograr un aumento sostenido en la producción se diferencia de acuerdo a los diferentes sistemas de producción. En el caso de la ganadería extensiva, las políticas apuntan a la progresiva incorporación de rubros complementarios que ofrezcan buenas perspectivas de mercados de exportación, en aquellas situaciones que los recursos naturales así lo permitan. La expansión de la lechería, la agricultura intensiva, la producción de carne ovina y la forestación aparecen como las alternativas más promisorias para intensificar la producción en zonas ganaderas. En todos estos casos existen tecnologías disponibles capaces de lograr este objetivo. En el caso de las producciones tradicionalmente desarrolladas por pequeños productores que abastecen el mercado interno, como frutas, hortalizas, viñedos y animales de granja, la política se basa en promover su “reconversión” para posibilitarles ser competitivos en el mercado interno y de exportación.

Pobreza rural y seguridad alimentaria familiar

La población objetivo del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario

(PRONAPPA) está integrada por productores y asalariados rurales que no generan ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (NBI de acuerdo a criterios de CEPAL y en condiciones de pobreza de acuerdo a FIDA). Las cifras disponibles señalan la existencia de casi 40.000 familias de pobres rurales, las que se dividen en partes iguales entre pequeños productores, trabajadores temporales y asalariados. Estos se encuentran homogéneamente distribuidos en todo el país.

En el caso de productores la mayor incidencia se da en empresas dedicadas a la ganadería (31%), seguidos de horticultura (13,5%), lechería (12%) y agricultura extensiva (6%). Se trata fundamentalmente de explotaciones familiares (donde la mano de obra contratada no supera las 25 jornadas anuales), con alta utilización de mano de obra familiar, rendimientos unitarios muy bajos, reducida escala de producción y grandes limitaciones para acceder al sistema financiero formal. En esta condición existen 17.000 productores con una población de 66.000 personas. Los niveles de ingreso promedio para los diferentes tipos de empresas se ubican entre 1.650 y 2.600 dólares anuales. Adicionalmente existen 22.000 hogares de asalariados rurales con una población de 85.000 personas. En ambos casos la distribución de la población por sexo es equilibrada, aún cuando existen actividades diseñadas para el apoyo a la mujer y jóvenes rurales.

El programa tiene como objetivo general “mejorar el nivel de vida de la población rural en situación de pobreza”. Para ello otorga crédito y transfiere tecnología para mejorar el desempeño económico y aumentar el valor agregado; fomenta la creación de nuevas actividades y fortalece las existentes para mejorar el nivel de ingresos, particularmente de las mujeres, jóvenes y

asalariados y estimula las asociaciones de pequeños productores para facilitar el acceso de los mismos a los servicios del programa.

Políticas y programas de promoción de la producción agrícola

En términos generales la política sectorial se caracteriza por privilegiar la acción del sector privado y la libertad de mercados, limitando la intervención estatal a acciones estratégicas que no son adecuadamente atendidas o resueltas por aquellos.

En particular, la provisión de insumos es atendida por el sector privado con total libertad de importación y sin aranceles.

Investigación, extensión y transferencia tecnológica

La política en esta área apunta a la creación y la consolidación de un Sistema Nacional con la participación del sector público, el sector privado actuando en forma conjunta. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y el Instituto Plan Agropecuario (ambos para-estatales) lideran el proceso que a su vez prevé la participación de asociaciones de productores y técnicos privados. La estrategia incluye la internalización de las condiciones de la demanda externa en la definición de planes de investigación, capacitación de recursos humanos altamente especializados, desarrollo de proyectos de investigación cooperativos público-privados, financiamiento de proyectos de investigación privados para descentralizar el sistema, creación de una red nacional público-privada de transferencia y mejoramiento de la capacidad de manejo institucional.

Inversión

El Banco de la República es el principal instrumento de financiamiento de inversiones para la agricultura y la agroindustria, existiendo líneas de crédito adecuadas a las necesidades de las diferentes producciones. El financiamiento aportado por bancos internacionales (BID y BIRF), tiende a ofrecer financiamiento homogéneo para todos los subsectores, evitando la existencia de proyectos específicos para cada uno de ellos como era frecuente en el pasado. Los pequeños productores han tenido dificultad para acceder al crédito por faltas de garantías, estando en plena negociación un proyecto específico para remover ésta y otras limitaciones, para la reconversión granjera (PREDEG).

Manejo de recursos naturales y desarrollo del riego

En 1993, el gobierno contrató un préstamo con el Banco Mundial (41 millones de dólares de los que 11 ya han sido desembolsados) cuyo objetivo es el desarrollo e implementación de una estrategia para el manejo de suelos y aguas. Entre sus componentes se incluye: a) apoyar la realización de inversiones para la rehabilitación y desarrollo de sistemas de riego/drenaje y la infraestructura de servicios afines; b) mejorar la eficiencia de uso del agua superficial y subterránea; c) establecer una política balanceada de operación y manejo; d) mejorar las prácticas de manejo de recursos naturales y conservación de agua y suelos; e) apoyar la investigación aplicada y suministrar asistencia técnica. Se prevé aumentar en 30.000 hectáreas el área de riego, con énfasis en los aumentos de producción, mejora de la calidad de la producción y reducción del costo de riego.

Perspectivas del comercio internacional de productos agrícolas

Las perspectivas del comercio internacional son excelentes. El principal motivo para ello es la integración del país al MERCOSUR, particularmente el acceso libre al mercado brasileño, la liberalización del comercio prevista en la ronda Uruguay del GATT, los acuerdos bilaterales celebrados con países de la región y la reciente erradicación de la Fiebre Aftosa y el correspondiente reconocimiento internacional, que permite la entrada de las carnes frescas uruguayas al circuito no aftósico, incluyendo mercados como USA y países asiáticos de gran crecimiento en su demanda. A estas perspectivas sumamente alentadoras, se agrega la transformación productiva a nivel nacional donde se observa una tendencia creciente a aumentar la eficiencia productiva, a mejorar la calidad de los productos y a adecuar la oferta a las necesidades de los consumidores del exterior.

Estimaciones recientes indican que para el año 2005 las exportaciones agroindustriales podrían alcanzar los 3.000 millones de dólares anuales, comparado a los 1.800 actuales. / Esto implica aumentos de 130% en carne, 40% en lanas, 140% en lácteos, 50% en granos y 200% en productos de granja y frutas.

Requerimientos de acción: escenarios para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

Principales desafíos y limitaciones

De lo expuesto anteriormente, se desprende que las transformaciones ocurridas en

la agricultura uruguaya están determinadas fundamentalmente por el proceso de apertura comercial, la integración regional y el abandono por parte del Estado de las prácticas tradicionales de intervención en los mercados de insumos y productos que en la actualidad son relativamente libres. Como consecuencia de ello el mayor desafío que enfrenta el sector hacia el futuro es la consolidación de su competitividad internacional, siendo ésta no sólo importante para aprovechar las oportunidades existentes en los mercados externos sino también enfrentar la competencia de la producción de terceros países en el mercado interno.

En algunos rubros que han sido capaces de competir en el exterior, se ha dado un proceso de crecimiento sostenido (arroz, lácteos, cebada, cítricos y forestación). Por el contrario, existen otros subsectores como la ganadería tradicional que no han logrado tasas de crecimiento aceptables, aún cuando en los últimos años hay signos de una transformación incipiente, siendo necesario pasar de la tradicional producción de “commodities” (como carne y lana) a la exportación de productos diferenciados para satisfacer la demanda de consumidores del exterior.

Finalmente, las producciones que tradicionalmente abastecieron el mercado interno al amparo de niveles de protección hoy inexistentes, encuentran serias dificultades para ser competitivas, por lo que el desafío en este caso se refiere a su reconversión productiva, proceso complejo y lento en su procesamiento por estar constituido por pequeños productores que presentan serias limitaciones financieras, económicas, tecnológicas y de disponibilidad de recursos humanos para su modernización.

Es en este último subsector donde están radicados los mayores problemas de seguridad alimentaria a nivel nacional y donde la intervención estatal debe superar limitaciones que los mercados no son capaces de resolver.

En lo referente a limitaciones se observa un adecuado funcionamiento de los servicios de investigación como consecuencia de las reformas introducidas a principios de la década. Por el contrario, existen limitaciones a nivel de los servicios de extensión y en general de capacitación empresarial, que aún no han valorizado adecuadamente la importancia del capital humano para el desarrollo sectorial. Adicionalmente, son evidentes las restricciones institucionales existentes en materia de promoción comercial e información de mercados, elementos decisivos para el desarrollo de una estrategia exportadora.

Opciones estratégicas

La estrategia de desarrollo sectorial, aún reconociendo el objetivo común de hacer más competitiva a la agricultura nacional, define roles diferentes para el Estado y el sector privado.

Al sector público se le asignan funciones de: a) mantenimiento del marco de políticas macroeconómicas enunciadas anteriormente, como un instrumento para estimular la inversión privada en la producción primaria, comercialización y procesamiento de alimentos; b) intervención a través de incentivos específicos (asistencia técnica, capacitación, subsidios y otros mecanismos de ayuda) para facilitar la reconversión de grupos de productores que encuentran dificultades para insertarse en el nuevo

escenario internacional; c) aumento de la inversión estatal en la creación de una sólida base tecnológica y formación de recursos humanos calificados y altamente especializados, condición indispensable para el proceso de innovación requerido por la competencia internacional; d) mejoramiento de la propia eficacia de las instituciones públicas y para-estatales, focalizando sus esfuerzos en los servicios de contralor sanitario, promoción de la calidad y en la eliminación de restricciones financieras, tecnológicas y comerciales que operan como limitaciones al desarrollo del sector privado; f) diseño y puesta en marcha de reformas legales en temas estratégicos como el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual, la flexibilización del mercado laboral y la promoción de nuevas modalidades de financiamiento a través del mercado de capitales y g) negociaciones internacionales tendientes a facilitar el acceso de productos a nuevos mercados, combatir las prácticas desleales de comercio y defender la liberalización del comercio de productos agrícolas en las organizaciones y negociaciones internacionales.

Sin embargo, la responsabilidad última de lograr una agricultura competitiva corresponde al sector privado, que debe orientar su estrategia hacia la satisfacción de los requerimientos de la demanda externa, articular adecuadamente la cadena agroindustrial e invertir fuertemente en tecnología para mejorar permanentemente su eficiencia, único mecanismo para lograr aquel objetivo.

Objetivos y metas

Uruguay no ha formulado últimamente estrategias o planes detallados de desarrollo

agrícola o agroalimentario. Por lo tanto, las matrices de objetivos, acciones, inversiones, etc. presentadas en los cuadros 1 a 3 tienen solamente un valor indicativo de las orientaciones y los esfuerzos que el país podría tener que realizar a los efectos de atender las necesidades agroalimentarias internas y aprovechar el innegable potencial exportador de su agricultura.

De este modo, si bien están basadas en políticas y documentos oficiales, las indicaciones allí recogidas no comprometen en modo alguno las decisiones y programas de inversión del Gobierno. El cuadro 1 presenta una matriz tentativa de objetivos, metas, restricciones y acciones a desarrollar en el período 1997/2010. En este caso, se presentan los productos de mayor significación para la agricultura nacional, seleccionados en función de las perspectivas de crecimiento basadas en la disponibilidad de recursos naturales y la expectativa de mercados de exportación.

Para cada subsector se plantean posibles objetivos y metas a alcanzar hacia el año 2010, las restricciones fundamentales para lograr el crecimiento esperado y las acciones públicas y privadas para superarlas. Debe tenerse en cuenta que muchas de las acciones señaladas ya se encuentran en diferentes estados de ejecución.

Repercusiones de política y de orden institucional

El cuadro 2 resume las repercusiones de política e institucionales que podrían implementarse para lograr los objetivos y metas señalados anteriormente. El enfoque en este caso

se aparta de las consideraciones específicas de cada rubro para destacar las acciones generales y sectoriales a desarrollar en ambos casos.

Repercusiones en los recursos hasta el año 2010

El objetivo de esta sección cuyo resumen cuantitativo se presenta en el cuadro 3, es dimensionar grosso modo las necesidades financieras para la ejecución de las acciones antes señaladas como necesarias para alcanzar las metas productivas para el año 2010. Dado que no existe un plan nacional que proyecte los niveles de crecimiento ni sus necesidades de recursos, se realizaron las proyecciones de acuerdo a los criterios que se señalan a continuación. Se utilizaron supuestos conservadores, en función de entrevistas mantenidas con informantes calificados para cada subsector, por lo que las estimaciones representan un indicador general de intenciones de inversión tanto a nivel privado como público.

Inversiones

En todos los casos se consideran inversiones incrementales a los niveles de reposición necesarios para mantener los actuales volúmenes de producción. A nivel de la producción primaria se estimaron las inversiones en función de los costos actuales y la necesidad de inversión física estimada para lograr los aumentos de producción previstos. Las estimaciones a nivel agroindustrial se basan en la información obtenida a partir de entrevistas con agentes privados a quienes se les requirió información sobre las inversiones en procesos y

productos necesarios para adecuar las exportaciones a los requerimientos de los mercados. En el caso de la inversión pública, se utilizó información proveniente de programas y proyectos que se encuentran a nivel de ejecución parcial, en estado de negociación con organismos internacionales o a nivel de perfil inicial. Cuando no se dispuso de ese tipo de información se extrapolaron las tendencias de inversión de años anteriores. Para el cálculo de los aportes locales y de donantes internacionales, se utilizaron los antecedentes más recientes en proyectos ejecutados o siendo negociados.

Para lograr un crecimiento importante de la agricultura uruguaya, se estima que será necesario desarrollar un fuerte programa de inversiones tanto en el sector primario cuanto agroindustrial por parte del sector privado, cuyos requerimientos de recursos netos se estiman en 3.500 millones de dólares.

Desarrollo de recursos humanos

En las estimaciones para asistencia técnica y capacitación a nivel técnico como empresarial, se utilizaron las proyecciones presupuestarias de varias instituciones entrevistadas, habiéndose aumentado las mismas en función de las tendencias recientes al aumento de los niveles de inversión y de la revalorización generalizada de la importancia de estos aspectos para la modernización sectorial. Se estima que el Estado deberá invertir en investigación, asistencia técnica, capacitación, promoción comercial y otros, que se suman a necesidades de recursos del orden de 1.500 millones.

Cuadro 1. Matriz de objetivos, metas, limitaciones y acciones principales

Objetivos/metas (Año 2010)	Restricciones	Acciones
<p>Ganadería Aumentos de la producción de carne vacuna al 3% anual Crecimiento de la producción de carne ovina al 4% anual Crecimiento de la producción de leche a un 5% anual</p> <p>Agricultura Arroz: Crecimiento del área sembrada a 250.000 háis. anuales Trigo: Crecimiento al 1% anual Cebada: Crecimiento al 2% anual</p> <p>Forestación Expansión del área forestal a un ritmo de 25.000 háis. anuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carencias en la producción de forraje en épocas críticas y necesidad de aumentar el área de pasturas mejoradas. • Escasa difusión de prácticas de manejo del rodeo de cría (incluidos los cruzamientos) capaces de aumentar la productividad. • Carencia de un sistema de clasificación de carcazas adecuados a estándares internacionales. • Bajo impacto de los servicios de extensión. • Mala integración de la producción con la industria frigorífica. • Disponibilidad de riego y electrificación • Mayor énfasis sobre calidad en los programas de mejoramiento varietal • Carencias en los sistemas de manejo para aumentar la productividad de los bosques y producir madera de alta calidad • Limitaciones en la infraestructura carretera y portuaria para transportar y exportar la madera • Inexistencia de Complejos de Transformación Integrados que permitan valorizar mejor la madera producida 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento adicional de 2 millones de hectáreas de pasturas. • Eventual utilización de la terminación a grano de acuerdo a las demandas existentes. • Consolidación del Sistema de GYT con participación de instituciones públicas y privadas. • Desarrollo de programas de capacitación técnica y empresarial a nivel de productores. • Establecimiento de un programa de desarrollo y promoción de mercados. • Vigilancia de la tipificación de carnes de acuerdo a los requerimientos específicos de los mercados compradores • Desarrollo de nuevos productos cárnicos de exportación • Desarrollo de programas de riego y electrificación rural • Creación de nuevas variedades con mayor potencial en calidad de grano y rendimiento. • Mantenimiento del marco de políticas de incentivos impositivos y subsidio a la plantación de bosques. • Difusión de sistemas de manejo mejorados • Realización de un programa de inversión pública para facilitar el transporte terrestre y fluvial y la infraestructura portuaria. • Financiamiento para la instalación de complejos de procesamiento industrial.
<p>Fruticultura Manzana, pera, durazno, nectarino, cíueta, uva de mesa y otros.</p> <p>Desarrollo de 7.000 h. de nuevas plantaciones y 3.000 h. de reconversión destinadas a la exportación. Expansión del área actual y reconversión de citricultura en 3.000 h.</p> <p>Horticultura Modernización de la producción en 20.000 h. de diversos cultivos para hacerlos competitivos internamente y en la región. Probablemente supone cierta reducción del número total de productores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología de manejo y material genético inadecuados a exigencias de mercados. • Carencia de agua para riego. • Carencia de infraestructura de packing, conservación y procesamiento. • Dificultades de acceso al crédito por falta de garantías. • Bajo nivel de capacitación de mano de obra. • Inadecuado manejo del proceso de poscosecha. • Falta de información y capacitación a nivel comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un programa estatal de asistencia técnica subsidiada para la transferencia de tecnología. • Establecimiento de subsidios a la inversión en riego. • Fortalecimiento de los fondos de garantía para permitir el acceso al crédito a los pequeños productores. • Desarrollo de un programa de capacitación técnica y gestión empresarial. • Desarrollo de un programa para la realización de inversiones públicas y privadas y difundir tecnología de poscosecha. • Desarrollo de un programa de información, promoción y capacitación a nivel comercial. • Fortalecimiento del marco institucional público y privado para la dirección estratégica de los programas. • Establecimiento de Centrales Hortícolas mediante financiamiento mixto público y privado.

Cuadro 2. Uruguay: Matriz de políticas/instituciones

Áreas de política	Limitaciones/temas	Acciones de política
<p>Política general</p> <p>Políticas e Instituciones Sectoriales</p> <p>Generación y Transferencia Tecnológica</p> <p>Irrigación</p> <p>Comercio Agrícola</p> <p>Seguridad Alimentario y Pobreza</p> <p>Desarrollo de Recursos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alto nivel de gasto público; alta carga impositiva distribuida desigualmente; encarecimiento relativo de bienes y servicios no transables; excesiva regulación estatal en ciertas áreas de la actividad económica. • Bajo nivel de adopción de tecnología disponible; falta de integración entre la investigación y la transferencia; existencia de múltiples instituciones que no integran un “sistema” con objetivos comunes y carencia de recursos humanos especializados en ciertas áreas. • Escaso aprovechamiento del riego para aumentar la productividad en áreas agrícola ganaderas y frutícolas. • Carencia de información sobre mercados y de acciones efectivas de promoción de exportaciones. • Existencia de un importante número de pequeños productores y asalariados rurales con NBI. • Pequeños segmentos de la población urbana con déficit nutricional y debajo de línea pobreza. • Escaso nivel de capacitación de productores y líderes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del déficit fiscal; reducción de la inflación y compatibilización con la política cambiaria para evitar sobrevaluación del peso; y profundización de la desregulación. • Consolidación de un sistema nacional de generación y transferencia público/privado. • Intensificar la capacitación de posgrado en áreas estratégicas. • Mejorar mecanismos de gobierno y gestión institucional. • Finalización del proyecto actualmente en ejecución e implementación de una segunda etapa. • Reestructura del Instituto Nacional de Carnes y desarrollo de programas de promoción de exportaciones no tradicionales. • Aumentar eficiencia y cobertura de los programas de apoyo al pequeño productor y de complementación alimentaria focalizados a la población materno infantil y de tercera edad. • Desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación técnica y gerencial.

Cuadro 3. URUGUAY: Estimativo requerimiento inversión neta y total acumulada 1997-2010 (miles de US\$)

Clase de inversión	Costo total	Inversión pública	Inversión privada	Aporte local	Aporte externo
Ganadería					
-Mejoramiento de pasturas	360.000		360.000	180.000	180.000
-Transferencia de tecnología	70.000	60.000	10.000	40.000	30.000
-Industria frigorífica	200.000		200.000	150.000	50.000
Subtotal ganadería	630.000	60.000	570.000	370.000	260.000
Lechería					
-Inversión a nivel predial	250.000		250.000	150.000	100.000
-Infraestructura	100.000	100.000		50.000	50.000
-Agroindustria	350.000		350.000	250.000	100.000
Subtotal lechería	700.000	100.000	600.000	450.000	250.000
Agricultura					
-Inversión a nivel predial	500.000		500.000	400.000	100.000
-Infraestructura	100.000	100.000		50.000	50.000
-Agroindustria	100.000		100.000	50.000	50.000
Subtotal agricultura	700.000	100.000	100.000	500.000	200.000
Forestación					
-Nuevas plantaciones	225.000	40.000	185.000	125.000	100.000
-Infraestructura	100.000	100.000		20.000	30.000
-Agroindustria	600.000		600.000	500.000	100.000
Subtotal forestación	925.000	140.000	785.000	695.000	230.000
Frutales y hortalizas					
-Nuevas plantaciones	330.000	30.000	300.000	200.000	130.000
-Infraestructura	80.000	70.000	10.000	40.000	40.000
-Agroindustria	60.000		60.000	30.000	30.000
Subtotal fruta y hortalizas	470.000	100.000	370.000	270.000	200.000
Riego					
-Subtotal generación y distribución	70.000	15.000	55.000	40.000	30.000
-Innovación tecnológica, asistencia técnica y capacitación					
-Subtotal	525.000	300.000	225.000	400.000	125.000
Apoyo al pequeño productor					
-Subtotal	60.000	60.000		25.000	35.000
Programas nutricionales					
-Subtotal programas asistenciales	500.000	500.000		500.000	
Promoción comercial					
-Subtotal	200.000	150.000	50.000	170.000	30.000
-OTROS	200.000	50.000	150.000	150.000	50.000
TOTAL INVERSION PREVISTA	4.980.000	1.575.000	3.405.000	3.570.000	1.410.000

Cuadro 4. Esquema de estrategia para el desarrollo agrícola nacional
Indicadores del país: URUGUAY 2/

Indicadores	Unidad	1979-81	1992	1993	1994	1995
Población y mano de obra agrícola						
Población	1000	2.914	3.130	3.149	3.167	3.186
Crecimiento anual de la población	por ciento	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Población rural/Población total	por ciento	15	11	11	10	10
Densidad	habi/km2	17	18	18	18	
Mano de obra agrícola	1000	192	195	195	195	196
Mano de obra agrícola/Mano de obra total	por ciento	17	14	14	14	14
Uso de tierras						
Total tierras	1000 ha	17.481	17.481	17.481		
Tierra cultivable + cultivos permanentes	1000 ha	1.441	1.304	1.304		
Pastos permanentes	1000 ha	13.628	13.520	13.520		
Bosques y montes	1000 ha	930	930	930		
Tierra regada	1000 ha	77	140	140		
Producción agrícola-principales productos						
Carne vacuna indígena	1000 MT	344	344	314		
Leche de vaca, entera en fresc.	1000 MT	1.155	1.155	1.227		
Lana grasienta	1000 MT	84	84	88		
Producción alimentaria						
Índice de producción alimentaria	1989-91=100	106	106	102		
Índice de producción alimentaria per cápita	1989-91=100	104	104	100		
Comercio exterior						
Exportación						
Total	Millones de \$EE.UU	1.021	1.703	1.645		
Agrícola	Millones de \$EE.UU	497	654	688		
Productos principales (porcentaje de la agricultura):						
Arroz elaborado		12,0	22,3	18,9		
Ganado vacuno	per cent	11,1	12,9	15,2		
Importación	per cent	1,5	3,5	1,3		
Total		1.509	2.045	2.326		
Agrícola	Millones de \$EE.UU	153	220	207		
Productos principales (porcentaje de la agricultura):	Millones de \$EE.UU					
Mate						
Azúcar centrf. en bruto		12,4	13,9	12,1	8,6	
Maíz	per cent	5,1	6,8	6,9	7,9	
Tierras e insumos	per cent	3,0	3,8	3,7	5,7	
Población total/Tierra cultivable	per cent					
Uso de fertilizantes/Tierra cultivable		2	2	2	3	
Tractores/Tierra cultivable	Habi./ha	56	63	75	86	
	kg nutrientes/ha	24	26	26	26	
	no/1000 ha					
Oferta alimentaria		<u>1979-81</u>	<u>1992-94</u>			
Suministro energético per cápita	Calorías/día	2.860	2.740			
Suministro proteico per cápita	g/día	86	85			

Indicadores ^{3/}	Unidad	1994	Indicadores	Unidad	1990-94
Producto interno bruto (PIB)	Millones de \$EE.UU.	15.539	Crecimiento anual:		
PIB agrícola como porcentaje del PIB total	por ciento	8	PIB	per cent	4,4
Producto nacional bruto per cápita	Millones de \$EE.UU.	4.660	PIB Agrícola	per cent	3,3

Nota: El PIB agrícola incluye la silvicultura y la pesca

Notas y Fuentes

- Uruguay: Su Futuro Agroindustrial, Asociación Rural del Uruguay, 1996.
- FAOSTAT
- Banco Mundial, Dic. 96