

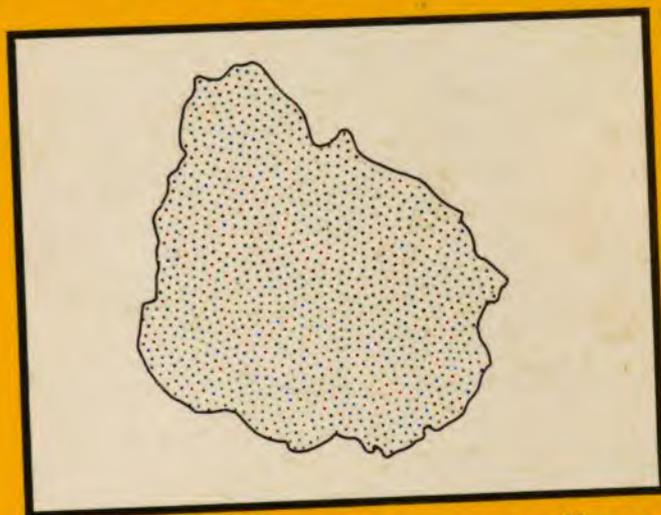


MGAP
MINISTERIO DE GANADERIA
AGRICULTURA Y PESCA

IICA



URUGUAY



Situación y Perspectivas
del Sector Agropecuario
en el Marco de la
Integración Subregional

IICA
14
1664ur

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
Y
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP)



**URUGUAY:
SITUACION Y PERSPECTIVAS
DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL
MARCO DE LA INTEGRACION SUBREGIONAL**

DICIEMBRE 1992

00004099

1122
ur

PRESENTACION

En respuesta al mandato recibido en la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) colabora con los países miembros, a través de sus Oficinas y del Centro de Programas y Proyectos de Inversión (CEPPI), elaborando estudios sectoriales agropecuarios a solicitud de los gobiernos u organismos financieros internacionales.

El presente estudio es resultado de un trabajo conjunto del IICA con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); tiene el propósito de analizar la situación actual y perspectivas del sector agropecuario uruguayo y proponer algunos lineamientos estratégicos para la reactivación económica en el marco de la integración subregional y la apertura hacia otros mercados. Dichos lineamientos se fundamentan en: la modernización de las cadenas agroindustriales como clave para el desarrollo agrícola y nacional; la incorporación de los pequeños productores de bajos ingresos, como forma de lograr mayor equidad; y la sostenibilidad de los recursos naturales para asegurar la calidad de vida y preservación de los recursos naturales para generaciones futuras.

El MGAP y el IICA, al hacer público ese estudio, aspiran estar contribuyendo a la reflexión nacional sobre las opciones de mediano y largo plazo de desarrollo sectorial de cara a los desafíos y oportunidades que la integración, la apertura económica y la liberalización ofrecen al país y al sector.

Para la elaboración de este estudio se constituyó un grupo de trabajo conformado por técnicos de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) y consultores nacionales e internacionales, quienes desarrollaron el análisis sectorial bajo la coordinación del Representante del IICA en Uruguay y del Director de OPYPA. El CEPPI colaboró con la Oficina suministrando el método analítico empleado en la preparación del estudio y ejerciendo la labor de supervisión técnica del mismo.

La preparación del primer borrador del estudio fue realizada en el país y revisada por el CEPPI. Este borrador fue analizado en conjunto por la Misión CEPPI/Oficina del IICA en Uruguay y posteriormente por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria. Con base en los comentarios y observaciones presentados por esas unidades, se elaboró el segundo borrador del estudio, el cual fue sometido a la consideración del Señor Ministro de Agricultura, con quien se analizaron los principales componentes de los lineamientos estratégicos propuestos.

El estudio consta de nueve capítulos, incluyendo la introducción. El Capítulo II presenta una síntesis de la política económica reciente. Teniendo por base la anterior, el Capítulo III analiza las principales tendencias macroeconómicas, en términos de la producción global, empleo, precios y salarios, finanzas públicas, balanza de pagos y deuda externa. La importancia y principales características del sector agropecuario son examinadas en el Capítulo IV. La política agropecuaria reciente se analiza en el Capítulo V. Atención

especial es dada a las políticas de precios y comercialización, crédito, tributos, comercio exterior, agroindustria, sanidad vegetal y animal, generación y transferencia de tecnología, y recursos naturales y medio ambiente. El Capítulo VI presenta un perfil de las principales instituciones públicas y privadas del sector agropecuario. El Capítulo VII trata de la inversión sectorial agropecuaria. El Capítulo VIII evalúa las perspectivas de la nueva inserción internacional de Uruguay, enfatizando la integración subregional y los impactos previsibles sobre la economía del país. Por fin, el Capítulo IX contiene las principales conclusiones y sugerencias del estudio.

El IICA desea agradecer la colaboración recibida de diversos profesionales y entidades para hacer posible la elaboración de este estudio, en particular el apoyo prestado por el Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Alvaro Ramos.

EQUIPO TECNICO

La elaboración de este estudio contó con el concurso de los siguientes profesionales:

Arnaldo Veras	Representante del IICA en Uruguay
Fernando Dall'Acqua	Director del CEPPI/IICA
Carlos Santana	Coordinador del Area de Estudios y Programas Sectoriales, CEPPI/IICA
Geraldo Calegar	Especialista en Programas y Proyectos de Inversión, CEPPI/IICA
Luis Ampuero	Especialista en Proyectos, CEPPI/IICA
Juan Peyrou	Especialista de OPYPA
Silvana Arrarte	Asesora de OPYPA
Adrián Tambler	Asesor de OPYPA
Miguel Carriquiry	Consultor
Félix Cirio	Consultor
Blanca I. Ramírez	Secretaria, CEPPI/IICA

CONTENIDO

	Pág.
I. ASPECTOS ECONOMICOS, POLITICOS Y SOCIALES	1
II. POLITICA ECONOMICA RECIENTE	2
2.1 Estabilización: 1978-81	2
2.2 Administración de la Crisis: 1982-84	3
2.3 Crecimiento con Ajuste: 1985-89	3
2.4 Estabilización con Liberalización: El Plan para los Noventa	5
III. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA	6
3.1 Producción y Empleo	6
3.2 Precios y Salarios	8
3.3 Finanzas Públicas	10
3.4 Balanza de Pagos	13
3.5 Deuda Externa	15
IV. EL SECTOR AGROPECUARIO	16
4.1 Importancia del Sector	16
4.2 Tenencia y Uso de la Tierra	17
4.3 Uso de Factores de Producción	18
4.4 Sanidad Animal y Vegetal	20
4.5 Evolución de la Producción	21
4.5.1 Subsector Agrícola	21
4.5.2 Subsector Pecuario	22
4.5.3 Subsector Pesquero	23
4.6 Actividades Agroindustriales	24
4.6.1 Carnes y Cueros	25
4.6.2 Lácteos	25
4.6.3 Textiles y Lana	26
4.6.4 Arroz	26
4.6.5 Cebada	26
4.6.6 Frutas y Hortalizas	27
4.6.7 Azúcar	27
4.6.8 Molinería y Aceites	27
4.7 Pobreza Rural	28
V. POLITICA AGROPECUARIA	30
5.1 Precios y Comercialización	30
5.2 Crédito	32
5.3 Tributación	34
5.4 Comercio Exterior	37
5.5 Agroindustria	39
5.6 Sanidad Animal y Vegetal	40

5.7	Generación y Transferencia de Tecnología	42
5.8	Recursos Naturales y Medio Ambiente	44
VI.	SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO	45
6.1	Sector Público Agropecuario	45
6.1.1	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	45
6.1.2	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria	46
6.1.3	Junta Nacional de la Granja	46
6.1.4	Intendencias Municipales	46
6.1.5	Banco de la República Oriental del Uruguay	47
6.2	Debilidades de las Entidades Públicas	47
6.3	Reformas en el Sector Público	48
6.3.1	Modernización del MGAP	49
6.4.	Organizaciones No Estatales	50
6.4.1.	Comisión Nacional de Fomento Rural	50
6.4.2	Cooperativas Agrarias Federadas	51
6.4.3.	Cooperativa Nacional de Productores de Leche	51
6.4.4.	Cooperativas de Ahorro y Crédito	51
VII.	INVERSION AGROPECUARIA	51
VIII.	PERSPECTIVAS DE LA NUEVA INSERCIÓN INTERNACIONAL	53
8.1	El Contexto Internacional	53
8.2	Integración Regional	54
8.2.1	Antecedentes y Razones Estratégicas	54
8.2.2	Avances Concretados e Instrumentos	55
8.2.3	Impactos Previsibles	57
IX.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	61
9.1	Lineamientos Estratégicos para el Sector Agroindustrial	63
9.1.1	Integración Subregional e Internacional	65
9.1.2	Inversión Agropecuaria	67
9.1.3	Financiamiento Agropecuario	69
9.1.4	Promoción de la Innovación Tecnológica	70
9.1.5	Tributación Agropecuaria	71
9.1.6	Desarrollo Institucional	72
9.1.7	Reconversión de Productores y Asalariados de Bajos Ingresos .	74
9.1.8	Recursos Naturales y Sostenibilidad Agrícola	76
	BIBLIOGRAFIA	79
	APENDICE ESTADISTICO	85

LISTA DE CUADROS

CUADRO		Pág.
III.1	Finanzas Públicas, 1980-90	11
IV.1	Tenencia de la Tierra, 1980	17
IV.2	Uso del Suelo Según Principales Actividades, 1970-90	18
IV.3	Producción, Area y Rendimiento: Tasa Anual de Crecimiento, 1981-91	21
IV.4	Distribución Regional de Hogares de Pequeños Productores y de Asalariados en Términos de Pobreza, 1992	29
V.1	Créditos Hacia el Sector Agropecuario, 1980-89	32
V.2.	Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay: Aranceles de Importación, 1991	39
V.3	Uruguay: Grados de Erosión	44
VIII.1	MERCOSUR: Costos de Producción de Productos Seleccionados, 1992	59

LISTA DE FIGURAS

FIGURA

II.1	Tipo de Cambio Real, 1978-90	2
II.2	Déficit Público, 1980-90	4
III.1	PIB Total y Agropecuario, 1980-90	6
III.2	Tasas de Desempleo, 1980-89	7
III.3	Precios al Consumidor, 1980-90	9
III.4	Salario Real, 1980-90	9
III.5	Financiamiento del Déficit, 1980-90	11
III.6	Balanza de Pagos, 1980-90	13
III.7	Exportaciones Agropecuarias, Agroindustriales y Pesca, 1983-89	14
III.8	Importaciones de Insumos Agropecuarios, 1983-89	15
III.9	Endeudamiento Externo, 1980-89	16
IV.1	Valor de la Producción Agropecuaria, 1983-89	16
IV.2	Establecimientos Agropecuarios, 1961-90	18
IV.3	Venta de Tractores Nuevos, 1983-90	19
IV.4	Consumo de Fertilizantes, 1979-87	19
IV.5	Capturas de Pescado y Exportaciones de Productos Pesqueros, 1980-89	24
IV.6	Hogares de Productores por Rubro y por Situación de Pobreza, 1992	30
V.1	Precio Interno y de Paridad, 1990	31

(Lista de Figuras: continuación)

Pág.

V.2	Impuestos Recaudados, 1985-90	35
V.3	Recaudación Tributaria del Sector Agropecuario, 1980-90	37
VII.1	Inversiones Totales y Agropecuarias, 1970-90	52
VIII.1	Población y PIB de los Países del MERCOSUR, 1989	55
VIII.2	Balance Comercial Regional de Carne Vacuna, 1987-89	57
VIII.3	Balance Comercial Regional de Lácteos, 1987-89	58

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO

A.1	Tipos de Cambio Nominal y Real, 1978-90	87
A.2	Finanzas Públicas del Gobierno Central, 1980-90	88
A.3	Indicadores Económicos de Uruguay, 1980-90	89
A.4	Número de Trabajadores Según Tamaño de la Explotación Agropecuaria, 1961-86	90
A.5	Balanza de Pagos, 1980-90	91
A.6	Exportaciones e Importaciones de Bienes, 1983-89	92
A.7	Indicadores del Endeudamiento Externo, 1980-89	93
A.8	Valor Bruto de la Producción Agropecuaria, 1983-89	94
A.9	Número de Predios Según Tamaño, 1980-90	95
A.10	Evolución del Número de Establecimientos Agropecuarios, 1961-90	95
A.11	Diesel: Consumo del Sector Agropecuario por Actividad, 1980-87	96
A.12	Arados, Rastras, Sembradoras y Fertilizantes: Existencias, 1970-86	97
A.13	Tractores Nuevos Vendidos Según Departamento, 1983-90	98
A.14	Consumo de Fertilizantes por Cultivo, 1984-88	99
A.15	Consumo de Fertilizantes, 1979-87	100
A.16	Evolución del Mejoramiento Forrajero Según Tipo de Mejora, 1979-89	100
A.17	Cultivos Agrícolas: Estimación del Uso de Semilla Propia, 1980-91	101
A.18	Cultivos Agrícolas: Estimación del Uso de Semilla Certificada, 1980-90	101
A.19	Producción de los Principales Cultivos, 1981-91	102
A.20	Áreas Sembradas de los Principales Cultivos, 1981-91	103
A.21	Rendimiento de los Principales Cultivos, 1981-91	104
A.22	Producción Pecuaria, 1980-91	105
A.23	Evolución del Stock Vacuno, 1975-90	106
A.24	Captura Total de Pescado, 1975-89	107
A.25	Exportaciones de Pescado y Productos Pesqueros, 1983-89	108
A.26	Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por Departamento, 1985	109
A.27	Hogares de Productores, Según Rubro de Producción y Situación de Pobreza, 1992	110

(Apéndice Estadístico: continuación)

Pág.

A.28	Tasa de Protección Nominal Implícita, 1990	111
A.29	Distribución por Rubros del Crédito Concedido y Utilizado, BROU, 1980-89	112
A.30	Tributos Medidos en Porcentaje de la Recaudación del Total del Sector Agropecuario, 1980-90	113
A.31	Relación IRA e IMAGRO Recaudado/PIB Agropecuario, 1980-90	113
A.32	Recaudación y Presión Fiscal sobre el Sector Agropecuario por Tipo de Impuesto y Previsión Social, 1980-90	114
A.33	Tasas de Protección Nominal Implícita, Diciembre de 1986 y 1990	115
A.34	Tasas de Protección Efectivas de los Principales Productos, Diciembre 1986 y 1990	116
A.35	Rentabilidad Privada y Social de los Principales Cultivos.	117
A.36	Unidades Ejecutoras del MGAP, 1992	118
A.37	Formación Bruta de Capital Fijo, 1970-83	120
A.38	Formación Bruta de Capital Fijo, 1983-90	121
A.39	Exportaciones Totales, Intrarregionales e Intrazonales, 1987-89	122
A.40	Importaciones Totales, Intrarregionales e Intrazonales, 1987-89	123

FIGURAS

A.1	Población Urbana y Rural, 1963-85	124
-----	---	-----

SIGLAS UTILIZADAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
BCU	Banco Central de Uruguay
BDD	Banco de Datos del SERAGRO
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental de Uruguay
CA	Cadena Agroindustrial
CACEX	Cartera de Comercio Exterior
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CALNU	Cooperativa Agropecuaria Limitada del Norte Uruguayo
CAUCE	Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAAB	Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger"
CIEDUR	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CNPDA	Centro Nacional de Pesquisa de Defesa da Agricultura
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CONASUR	Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del Cono Sur
CONEAT	Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra
CORESA	Comité Regional de Salud Animal
COSAVE	Comité Regional de Sanidad Vegetal del Cono Sur
CREA	Consortios Regionales de Experimentación Agrícola
CRITRAMA	Cámara de Importadores de Tractores y Maquinaria Agrícola
DGEC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DICOSE	Dirección de Contralor de Semovientes
DIEA	Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias
DIGRA	Dirección de Granos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIS	Fondo de Inspección Sanitaria
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free on Board
FUCREA	Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria
GATT	Tratado General sobre Aranceles y Comercio
GTZ	Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ILPE	Industria Lobera y Pesquera del Estado
IMAGRO	Impuesto a la Renta Agropecuaria
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI	Impuesto a Bienes Específicos o Selectivos
INAPE	Instituto Nacional de Pesca
INAVI	Instituto Nacional de Vitivinicultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IP	Impuesto sobre el Patrimonio
IRA	Impuesto a la Renta Agropecuaria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVEME	Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera
JUNAGRA	Junta Nacional de la Granja
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MEVIR	Mejora de Vivienda Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIE	Organización Internacional de Epizootias
ONG	Organización No-Gubernamental
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria (antes DIPYPA)
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Protocolo de Expansión Comercial
PENTA	Programa de Promoción de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias
PIB	Producto Interno Bruto
PLANALC	Plan de Reactivación Agropecuaria de América Latina y el Caribe
PLUNA	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea
SERAGRO	Servicio para el Agro
SFR	Sociedad de Fomento Rural
SPAU	Sector Público Agropecuario Uruguayo
SUL	Secretariado Uruguayo de la Lana
TC	Tasa Consular
TGA	Tasa Global Arancelaria
TMB	Tasas de Movilización de Bultos
TPN	Tasa de Protección Nominal
UMADUNI	Impuesto Aduanero Único a la Importación
URA	Unidad Reajutable de Alquileres
UROU	Universidad de la República Oriental de Uruguay
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
VBP	Valor Bruto de la Producción Agropecuaria
VBPA	Valor Bruto de la Producción Agrícola
VBPP	Valor Bruto de la Producción Pecuaria

I. ASPECTOS ECONOMICOS, POLITICOS Y SOCIALES

La economía uruguaya se caracteriza por su sensibilidad a los ciclos externos, a los cuales se asocian sus períodos de crecimiento y de estancamiento. Hasta 1930 el país creció con base al sector agropecuario, acumulando paralelamente población y actividades urbanas, que una vez llegada la crisis de ese año, permitieron reorientar el crecimiento hacia el mercado interno mediante el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Este largo ciclo, hasta la década de los años 50 permitió el crecimiento económico y el desarrollo social, aprovechando para ello las coyunturas externas favorables.

Llegando al final de los 50, se constata el estancamiento y -ante la ausencia de la remoción de sus causas- se postergan las soluciones reales mediante la redistribución con inflación, que agravó los conflictos sociales durante los 60. De este modo se deterioró el sistema económico, social y político del país, conduciendo a la ruptura institucional de 1973.

A partir de 1974, se consolidó un modelo de crecimiento que buscó reestructurar el aparato productivo en respuesta a las nuevas condiciones internacionales, creadas por el rápido incremento del precio del petróleo y la reducción del precio de los principales productos exportados por el país. Se procuró entonces la promoción de exportaciones no tradicionales, anunciándose reiteradamente la reducción de la protección a la industria orientada al mercado interno que había sido el centro de la actividad industrial nacional.

Desde fines de 1978 -y hasta 1982- se implementó un modelo diferente, que

buscó reducir la inflación y equilibrar las cuentas externas. A finales de 1982, el modelo general se vió muy condicionado por el endeudamiento -tanto interno como externo- con algunas oscilaciones en las políticas aplicadas, que no permitieron superar esos problemas.

A partir de 1985, el gobierno democrático surgido de las elecciones de noviembre de 1984 buscó superar los problemas emergentes del retorno a este régimen político luego de la dictadura. Las nuevas autoridades definieron una estrategia de crecimiento por las exportaciones, buscando hacer frente a las obligaciones de deuda externa y resolver al mismo tiempo los problemas de la deuda interna.

La política económica que ha venido aplicando el actual gobierno puede ser caracterizada en términos generales, como la búsqueda de transferir la responsabilidad de la asignación de recursos, en las diversas actividades, al sector privado. A esos efectos se han venido profundizando las medidas tendientes a abrir la economía al exterior, mediante la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a la libre circulación de bienes y servicios, el establecimiento de un tipo de cambio libre, único y flotante, la libertad de circulación de capitales y moneda extranjera y la libre repatriación de utilidades de capitales extranjeros. Paralelamente a las transformaciones en las reglas de juego para el capital privado producidas desde 1974, el Estado ha ido buscando reducir su participación en la economía, enfrentando dificultades en los rubros más relevantes como el gasto en seguridad social. Como se verá en los capítulos siguientes el papel del Estado sigue siendo relevante en muchas áreas aunque intenta minimizar su incidencia sectorial y reducir su ámbito de acción a la generación de un ambiente económico en el que la

previsibilidad alcance un grado razonable para la operación de los agentes económicos.

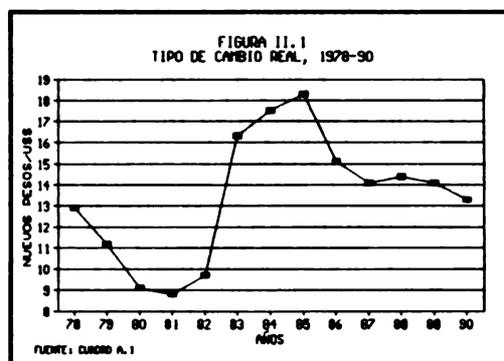
Con relación a los aspectos sociales, los principales indicadores sugieren que, en términos generales, el Uruguay ha experimentado una cierta mejora en las condiciones de vida de su población. La esperanza de vida al nacer, que era de 70,4 años en 1980, aumentó a 72,5 años en 1989. La tasa anual de mortalidad infantil bajó de 36,6 por mil en 1980 a 22,1 por mil en 1989. En 1990 la tasa de analfabetismo en el país fue de 3,8%, una de las más bajas de América Latina. En contraste con esos resultados, el PIB por habitante tuvo una evolución negativa promedio de 7,2% a.a. durante el período 1981-89. Esta cifra es más significativa en el caso de Uruguay, pues la tasa de crecimiento poblacional de este país es de apenas 0,60% a.a.. Además de ese aspecto, la situación demográfica de Uruguay se caracteriza por presentar una población relativamente pequeña (3.094.000 habitantes), conformada predominantemente por individuos mayores y concentrada en los centros urbanos.

II. POLITICA ECONOMICA RECIENTE

La política económica seguida por Uruguay en el pasado reciente puede ser clasificada en cuatro períodos distintos: (i) 1978-81, esfuerzos para la estabilización de la economía; (ii) 1982-84, administración de la crisis; (iii) 1985-89, crecimiento con ajustes; y (iv) 1990 en adelante, estabilización con liberalización. A continuación se presentan los aspectos centrales de las orientaciones que caracterizaron esos períodos.

2.1 Estabilización: 1978-81

Luego de experimentar un crecimiento promedio anual del 3,9% en 1974-78, las autoridades económicas resolvieron priorizar, a partir de 1978, la lucha contra la inflación. En ese contexto, se generó una segunda fase del proceso de apertura¹ la cual tuvo como propósitos fundamentales la estabilización y mayor eficiencia en el sector privado. Dados esos objetivos, las principales medidas utilizadas fueron: preanuncio del tipo de cambio, que condujo a una sostenida sobrevaluación del peso (Figura II.1); ejecución temporaria de un programa de reducción de aranceles; y liberalización parcial de los mercados domésticos del intervencionismo estatal. Inconsistencias en el diseño e implementación de algunas de las políticas utilizadas, y una coyuntura internacional adversa, condujeron a una fuerte recesión particularmente en 1982 y 1983.



La política sectorial en 1978-81 se caracterizó por una estrategia de alinear los precios recibidos por los productores y los pagados por los insumos y bienes de

¹ En la primera etapa de este proceso (1974-78) el énfasis se puso en la liberalización de los mercados financieros y cambiarios, en desmontar los mecanismos no arancelarios de contingencia de las importaciones y en estimular las ventas externas.

capital, con los correspondientes precios internacionales. Como parte de esa estrategia, se adoptaron una serie de medidas de gran impacto en la liberalización de los mercados de los principales productos ganaderos. Además, se continuó la reducción de la injerencia estatal en la comercialización de las oleaginosas y cereales, exceptuándose el trigo. Esta política, si bien introdujo modificaciones fundamentales en el funcionamiento de los mercados de los principales productos agropecuarios, mantuvo, sin embargo, niveles de protección relativamente elevados.

2.2 Administración de la Crisis: 1982-84

A fines de 1982, la política macroeconómica seguida fue sustituida por un nuevo programa de estabilización y reforma estructural, que priorizó la reducción del déficit fiscal y del endeudamiento externo acumulado en 1980-82. El programa estableció un tipo de cambio flotante, determinado por las fuerzas del mercado, y el aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios del sector público. Como resultado ocurrió una fuerte devaluación en noviembre de 1982, que marcó el inicio de una nueva fase en la política de estabilización.

La política sectorial no sufrió modificaciones de importancia en este período. La cancelación del programa de reducción arancelaria, determinó la suspensión momentánea de la profundización de la apertura económica y de la aplicación de medidas complementarias para la producción agropecuaria.

Las medidas seguidas estuvieron orientadas al perfeccionamiento de los

regímenes vigentes, manteniendo en lo sustancial las tendencias hacia el predominio de las fuerzas del mercado como escenario para el desarrollo de la actividad agropecuaria. En este sentido se destaca la liberalización de las compras estatales del trigo y la aprobación, en 1984, de una normativa que habilitó la participación de las plantas existentes en el abastecimiento de leche fluida a la población de Montevideo, eliminando así el monopolio ejercido por CONAPROLE. Asimismo, con el objetivo de iniciar un proceso de convergencia de la tributación agropecuaria con la que se aplica a los demás sectores productivos, se realizaron modificaciones en el régimen tributario agropecuario introduciendo el mecanismo de la renta real como base imponible para el sector.

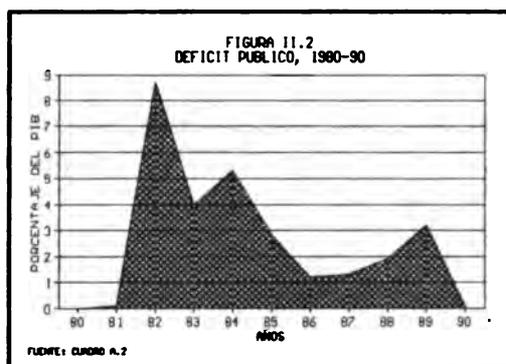
En términos generales, las medidas adoptadas y la crisis recesiva del inicio de la década pasada, tuvieron un impacto significativo sobre el sector agropecuario, en particular sobre la producción de carne, cuyos productores habían efectuado importantes inversiones en 1975-80, financiados con crédito bancario que resultó, en el corto plazo, imposible de repagar.

2.3 Crecimiento con Ajuste: 1985-89

La prioridad de la política económica en este período fue el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos con el objetivo de restaurar un clima favorable para el crecimiento del país. De esta forma, el gobierno implementó un programa de estabilización con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y logró un acuerdo con los bancos acreedores, el cual permitió la reprogramación de

los pagos del servicio de la deuda externa y la obtención de fondos frescos.

La ejecución de este programa, aliada a una coyuntura externa favorable, resultó en la reducción del déficit fiscal durante el período 1985-87 (Figura II.2). Paralelamente a ese logro, la economía volvió a retomar el camino del crecimiento. Entre tanto, el relajamiento de la disciplina fiscal y un entorno menos favorable en 1988 y 1989, determinaron la reversión de esos resultados.



Respecto al sector agropecuario, se mantuvo la política de liberalización de mercados, aunque se adoptaron algunas medidas contradictorias a esa orientación, tales como: (i) prohibición a la exportación de cueros sin procesar; y (ii) utilización de los precios de referencia y mínimos de exportación para reforzar la protección a algunos productos hortifrutícolas. Sin embargo, se adoptaron también medidas coincidentes con la tendencia liberalizadora, como la eliminación del requisito de la autorización previa de exportación de ovinos y de algunas categorías de bovinos en pie².

² En el caso de los bovinos, dicha medida representó en realidad un tímido avance, pues las categorías contempladas (terneras, vaquillonas de hasta 2 dientes y machos lecheros) eran poco significativas del punto de vista comercial.

Adicionalmente, se realizaron esfuerzos para mejorar las condiciones en que la producción agropecuaria de exportación³ desarrollaba sus actividades. Entre otras iniciativas, se negociaron y se obtuvieron condiciones de acceso preferenciales a los mercados de Argentina, Brasil y México ampliándose los acuerdos vigentes con estos países. Este acceso representó la posibilidad de obtener precios superiores a los vigentes en el mercado internacional, ya que esos países no presentaban el nivel de apertura que alcanzaron a comienzos de los 90.

Simultáneamente, se reconoció la necesidad de realizar algunas inversiones públicas en áreas estratégicas, para mejorar las condiciones de competitividad de la producción agropecuaria. En ese sentido, proyectos de inversión fueron aprobados por el BID y comenzaron a ejecutarse, en algunos casos, dentro del período de gobierno de aquella administración. Los proyectos estaban orientados a: (i) respaldar el crédito sectorial y financiar las inversiones requeridas para el desarrollo sectorial; (ii) mejorar la infraestructura de las cuencas arroceras y lecheras en materia de caminería y electrificación; (iii) fortalecer la investigación agropecuaria; y (iv) apoyar las campañas sanitarias, para aumentar la eficiencia de la producción ganadera y posibilitar el levantamiento de las restricciones sanitarias al acceso a determinados mercados.

Pese a que el proceso de apertura de la economía -y del sector agropecuario en particular- continuó profundizándose luego de 1982, aún subsistían diferencias importantes entre subsectores y rubros, en términos de

³ Especialmente algunos rubros no tradicionales.

protección nominal y efectiva en el final de la década pasada⁴.

2.4 Estabilización con Liberalización: El Plan para los Noventa

La actual administración asumió el gobierno con el compromiso de profundizar los procesos de apertura y de liberalización de los mercados. Los altos niveles de inflación y el fuerte déficit fiscal, sin embargo, llevaron al gobierno a enfatizar, en una primera instancia, la búsqueda del equilibrio fiscal y mayor estabilización de los precios. En ese sentido, se formuló un amplio programa de ajuste cuyos principales objetivos fueron: (i) reducir la inflación; (ii) fortalecer la balanza de pagos; (iii) disminuir el déficit fiscal; y (iv) eliminar obstáculos al crecimiento mediante un conjunto de reformas estructurales.

Entre los componentes del programa, los principales elementos fueron la "Ley de Ajuste Fiscal Tributario y Aportación al Banco de Previsión Social (BPS)". Por medio de estos mecanismos las autoridades buscaron corregir la situación fiscal aumentando los ingresos y reduciendo los gastos. Por el lado de los ingresos el gobierno aumentó: el gravamen a las retribuciones personales; el aporte patronal al BPS; y los Impuestos sobre el Valor Agregado (IVA) y a la renta de la industria, comercio y agricultura. Paralelamente a esas medidas se reforzaron los controles a la evasión tributaria y las tarifas reales de las empresas públicas fueron aumentadas.

Respecto a la reducción de gastos, las principales medidas incluyeron:

⁴ Para una discusión sobre ese tema ver Sección 5.4.

eliminación de subsidios a los exportadores, otorgamiento de incentivos para el retiro voluntario de funcionarios públicos, racionalización del gasto público y disminución de gastos de administración.

En una perspectiva de mediano y largo plazo el programa económico propone la reforma del sector público. Para lograr este objetivo se prevé: (i) la reestructuración y privatización de empresas públicas; (ii) la modernización de la administración pública; y (iii) la solvencia del sistema de seguridad social.

El ajuste fiscal realizado en 1990 resultó en una reducción en más del 50% en el déficit público vis-a-vis lo observado en el año anterior (6,4% del PIB). Paralelamente a ese resultado, el ajuste generó efectos recesivos, los cuales fueron parcialmente compensados por una mayor competitividad externa de las exportaciones uruguayas. En ese contexto, en 1990 el PIB total y agropecuario crecieron a una tasa de 0,9 y 1,7%, respectivamente, mientras que el sector manufacturero se contrajo (-1,4%) por el tercer año consecutivo.

No obstante la reducción del déficit fiscal, la inflación registró un aumento acentuado alcanzando en aquél mismo año uno de los niveles más altos de la historia del país, 112,5%. Las principales causas de este comportamiento fueron: (i) los ajustes económicos adoptados por países vecinos (Brasil y Argentina) que al incrementar la demanda por productos uruguayos aumentó los precios internos; y (ii) la devaluación real del peso (11%) y el conflicto en el Golfo Pérsico que elevaron los costos de las importaciones de petróleo con fuertes impactos en las tarifas públicas.

En el pasado reciente, la política agropecuaria se ha caracterizado, en términos generales, por: una orientación hacia una creciente apertura de la economía al mercado internacional; a la reconversión de áreas deprimidas, con concentración de productores de bajos ingresos; promoción de rubros no tradicionales; y desarrollo rural, especialmente para los pequeños productores.

Teniendo en cuenta la necesidad de situar la política sectorial en la realidad macroeconómica nacional y promover la inserción del sector en la integración subregional y en el comercio extraregional el actual gobierno propone mayor diferenciación de los productos uruguayos y un contexto de excelencia productiva, como forma de aprovechar al máximo "nichos" de mercado para productos con mayor valor agregado, eligiendo la agroindustria en general y especialmente al sector agroalimentario como estratégico.

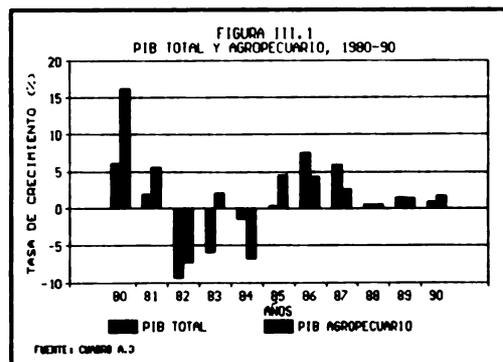
Para ello se propone: (i) minimizar el confrontamiento histórico que existe entre algunos sectores tradicionales (carnes, cueros y trigo) y el sector industrial procesador de estos productos; (ii) solucionar el endeudamiento del sector; (iii) reconvertir sectores sensibles a los efectos de la integración, incluyendo posibilidad de establecer estímulos especiales, principalmente para los sectores de granja y de caña de azúcar; (iv) sanear el endeudamiento de la industria frijolera, en situación de liberalización del mercado interno y la agregación de valor a sus productos; (v) dotar al país, de un mercado de operaciones a futuro para los principales excedentes exportables; (vi) generar condiciones y mecanismos facilitadores para la inversión nacional y extranjera;

(vii) profundizar la acción del Estado en su conjunto para el desarrollo de proyectos agropecuarios y agroindustriales y para compensar sectores más afectados por la apertura y la integración; (viii) coparticipar en la generación y transferencia de tecnología; (ix) desregular las acciones que interfieren en el sector privado; y (x) capacitar recursos humanos para nuevas actividades y emprendimientos.

III. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA

3.1 Producción y Empleo

Después de crecer a una tasa media anual de 4,5% en 1974-80, la economía uruguaya experimentó a partir de 1981 un proceso de recesión que se extendió hasta 1985 (Figura III.1). En 1982-84 el PIB presentó un descenso del 16% debido a varios factores, entre otros, a: (i) una drástica caída de la demanda interna; (ii) la disminución de la competitividad externa, causada por la sobrevaluación del cambio; y (iii) las situaciones de crisis en los países industrializados y en los vecinos del Cono Sur.



En 1985, el nuevo gobierno civil inició la ejecución de un programa de ajuste con el apoyo del FMI. Como

resultado, la economía volvió a presentar una tasa de crecimiento superior al 5% en 1986-87, aunque al finalizar la década ésta había caído a cerca del 1%.

En términos sectoriales, la agricultura y los servicios experimentaron una expansión de 0,3% y 0,2% al año respectivamente, en 1980-88 mientras la industria y las manufacturas registraron tasas negativas de crecimiento (-1,8% y -0,5% a.a). Dada esa evolución, la estructura de la producción se cambió. Específicamente la participación de la industria en el PIB disminuyó de 32% para 29%, la de los servicios aumentó de 53% para 60% y la de la agricultura pasó de 15 a 11%.

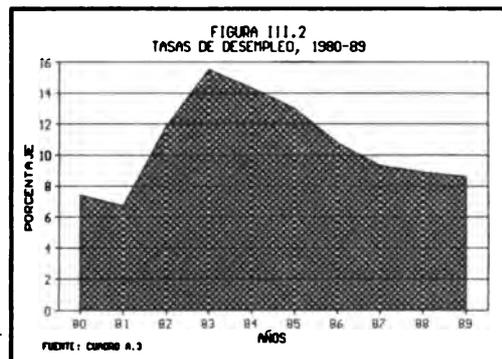
Las perspectivas futuras para el crecimiento económico de Uruguay dependen principalmente de: (i) lograr y mantener los equilibrios internos y externos; (ii) solucionar el déficit en la seguridad social; (iii) seguir el proceso de apertura económica; (iv) desindexar la economía; (v) el incremento de la producción en el sector agropecuario⁵; (vi) precios más favorables para los productos de exportación; (vii) el fortalecimiento del turismo y otros servicios; y (viii) las relaciones económicas con Argentina y Brasil, los dos principales socios comerciales del país.

Las principales restricciones para el crecimiento económico nacional están asociadas a la baja capacidad de inversión y a la pequeña escala de la economía uruguaya. Las áreas de política que se deben evaluar para superar estas restricciones incluyen las siguientes: (i) el Programa de Apertura Comercial; (ii) el proceso de consolidación del

MERCOSUR; (iii) el Programa de Saneamiento de la Seguridad Social; y (iv) la reforma de los sistemas impositivo y de administración tributaria.

Respecto a la fuerza de trabajo, la Población Económicamente Activa (PEA) representa alrededor del 62% de la población total. El país muestra un elevado grado de urbanización, ya que apenas un 13% de su población reside en el sector rural. El aumento de la población del país se encuentra en una situación virtualmente estacionaria, con una tasa de crecimiento demográfico inferior al 1%. Debido a la baja cantidad de población rural, algunos sectores, como el agrícola, ya empiezan a sentir la falta de mano de obra para tareas poco especializadas.

El empleo de la fuerza de trabajo acompañó la tendencia observada en la actividad económica. En 1981-83 la tasa de desempleo aumentó de 6,7% a 15,5%, la más alta de la década (Figura III.2). Esta situación se destacó no solo por la magnitud del desempleo alcanzado, sino también por la rapidez con que se produjo. Los sectores más afectados por esta situación fueron la industria manufacturera, la construcción y el comercio.



⁵ Tradicional proveedor de materias primas, principalmente orientadas a la exportación.

A partir de 1983 la tasa de desempleo registró una tendencia decreciente cayendo gradualmente de 15,5% a 8,6% en 1989. La evolución del empleo fue diferente según los diversos sectores. Así, en la industria manufacturera permaneció relativamente estable, mientras descendió de modo continuo en el comercio. Por último, el incremento de las actividades de construcción no se reflejó en una alza significativa del empleo, pues el aumento se concentró en obras públicas con alta utilización de maquinaria.

De acuerdo al último Censo de Población y Viviendas, la población rural en 1985 era de 374 mil personas lo que correspondía a 12,3% del total. Esta situación marcadamente minoritaria de la población rural se ha agudizado en cada período intercensal (Figura A.1), llevando a una disminución de 9,8% de la PEA en el área rural en 1975-85.

La población en edad de trabajar que tiene o busca activamente trabajo, varía notablemente según el sexo, debido al tipo de tareas características del sector agropecuario. Esta relación se expresa en una tasa de actividad masculina que es tres veces mayor que la tasa de actividad femenina. Sin embargo, mientras la primera se ha estabilizado entre 1975 y 1985, la segunda ha evidenciado un claro aumento, especialmente entre los 25 y 65 años de edad⁶.

El Censo de Población de 1985 identificó 98.000 asalariados rurales, constituyendo el 58% de la fuerza de trabajo rural. Este indicador es el más alto para América Latina y similar al de los países desarrollados. La importancia de este grupo social define, por lo tanto, una

de las características del campo uruguayo en relación al agro latinoamericano. Las mayores concentraciones de asalariados del sector se presentan en los Departamentos de Paysandú, Salto, Artigas y Canelones, y en los rubros de ganadería de carne y lana (41%), lechería (22%) y agricultura extensiva (13%). Es posible que la población asalariada en el campo continúe creciendo a pesar de la mecanización ya que las empresas de gran tamaño han continuado expandiéndose. Ello puede constatarse en la producción de granos, la forestación, la producción cítrica, la producción granjera y avícola.

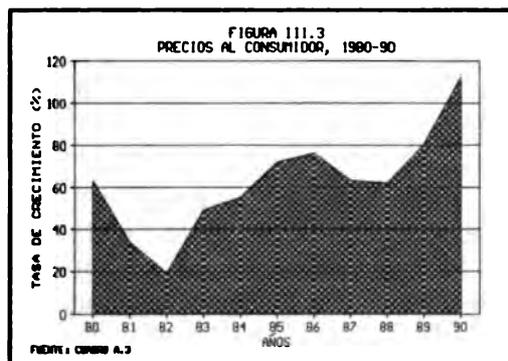
Con respecto al nivel de empleo en el sector agropecuario según el tamaño del establecimiento se observa que ello disminuyó en forma diferencial en el período 1961-86 (Cuadro A.4). En términos globales, el número de trabajadores disminuyó de 210.740 en 1961 a 144.891 en 1986. Esta tendencia a la disminución, sin embargo, viene dándose desde el primero de esos años en los establecimientos menores de 500 Ha y en los mayores de 5.000 Ha, no así en aquellos que se ubican entre estos tamaños. En particular, la ocupación de mano de obra ha aumentado a partir de la década de 70 en los establecimientos con superficie entre 1.000 y 5.000 Ha.

3.2 Precios y Salarios

En los 80, la inflación presentó dos tendencias distintas. Al inicio de la década se observó una desaceleración del ritmo inflacionario, mientras que en 1983-90 se registró una tendencia a la alza (Figura III.3). La caída del ritmo inflacionario entre 1980 y 1982 ocurrió en un marco de: (i) relativa libertad de precios⁷; (ii) preanuncio y sobrevaluación

⁶ DGEC. Censos de Población y Viviendas.

⁷ El período, sólo un limitado conjunto de bienes se encontraba sujeto a regulaciones de precios.



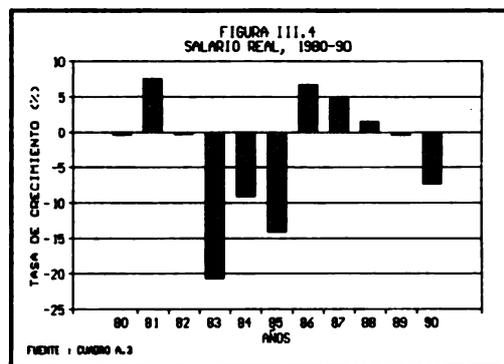
del tipo de cambio; (iii) facilidades de importación de bienes; (iv) eliminación de algunos mecanismos de protección; y (v) control del reajuste de alquileres.

A finales de 1982, el gobierno decidió abandonar la política de preanuncio del tipo de cambio en virtud del déficit persistente en la balanza de pagos. El abandono de la política de prefijación cambiaria, ocasionó un aumento del 100% en el tipo de cambio. Esa brusca devaluación cambiaria tuvo un fuerte impacto sobre el ritmo inflacionario. A finales de 1983, la inflación anual alcanzó el nivel de 49%, más que el doble de lo observado en el año anterior.

Durante 1984, el ritmo de incremento de los precios se aceleró. Por un lado, se fortalecieron las expectativas inflacionarias, a causa de la transición de gobierno prevista para inicios de 1985. Por otro, la aceleración del proceso inflacionario en Argentina fue extrapolada a Uruguay, provocando presiones adicionales sobre los precios. En 1985-86 se inició, la aplicación de un programa de estabilización suscrito con el FMI, cuyos objetivos principales fueron: (i) reducción de la inflación; (ii) fortalecimiento de la balanza de pagos; y (iii) reducción del déficit público.

Como resultado de la aplicación de este programa, en 1987-88, la inflación presentó una ligera tendencia a la baja, mientras que en 1989-90, el índice de precios volvió a acelerarse, alcanzando un incremento de 112% en 1990. Este comportamiento adverso fue consecuencia de la agudización del desequilibrio financiero del sector público y de la marcada expansión del crédito bancario al sector privado.

En los 80 el comportamiento de los salarios reales se caracterizó por diferentes tendencias. En la primera mitad de la década, los salarios reales crecieron a tasas negativas, excepto en 1981 (Figura III.4). Los salarios rurales tuvieron un comportamiento similar al de los salarios urbanos, aunque su reducción fue menos marcada.



La caída de los salarios reales fue motivada por el recrudecimiento del proceso inflacionario y por un cambio significativo en la política salarial. En 1983, los salarios del sector privado pasaron a ser determinados por medio de negociaciones libres entre empleados y empleadores. Por su parte, el gobierno restringió su rol a la fijación del salario mínimo y el pago de las remuneraciones para el personal del sector público. De esta manera, al final de aquél año, el

salario del sector privado había sufrido una reducción real del 20%. En cuanto al sector público, los cambios registrados siguieron la misma tendencia.

En el período 1986-88 las tasas de crecimiento de los salarios reales fueron positivas, aunque volvieron a ser negativas en 1989-90. En los últimos años la política de ajuste salarial determinó una notoria diferencia en la trayectoria de las remuneraciones de los sectores público y privado. Los salarios públicos fueron corregidos cada cuatro meses, mediante un procedimiento que tenía en cuenta la inflación anterior, las disponibilidades financieras y el programa macroeconómico global. Las remuneraciones privadas, a su vez, fueron determinadas a través de convenios tripartitos por rama de actividad, que partían de un piso de reajuste equivalente al 90% de la inflación anterior. La diferencia entre esos mecanismos de ajuste determinó un crecimiento de las remuneraciones privadas de 2%, en términos reales, en tanto que en 1989 los salarios públicos se deterioraron en un 4%.

Los salarios rurales son fijados por el gobierno, siendo de los pocos grupos de trabajadores del país que no se benefician de las Comisiones Paritarias para llegar a acuerdos salariales tripartitos. Existen 13 categorías de salarios en el agro, además de haber distinción salarial entre dos grupos distintos: los trabajadores de la ganadería, la agricultura extensiva y la lechería, que reciben remuneraciones levemente mayores, y el grupo de los trabajadores de las granjas cuyos salarios son algo más bajos. A pesar de que el gobierno fija los salarios rurales, en general los trabajadores reciben sueldos superiores a los establecidos administrativamente. En agosto de 1992, el ingreso promedio de los asalariados rurales pobres

y no pobres fue de US\$ 189 y US\$ 442 por mes, respectivamente, mientras que el sueldo fijado para un peón "seco"⁸ en agricultura y ganadería, una de las categorías de más bajo ingreso del agro, era de US\$ 136/mes⁹.

Los salarios pagados a la mano de obra agropecuaria, asociada a cada tipo de actividad productiva, presentan una distribución piramidal de base ancha. El límite superior se ubica alrededor del 50% por encima de los salarios mínimos legales. El mayor nivel de salarios corresponde a la producción de arroz, donde operan modernas empresas dedicadas a la exportación, la producción de caña y, posiblemente, la producción de papa, rubro en el que también operan empresas especializadas de gran escala. A un menor nivel, se encuentran los salarios pagados por la producción de cítricos, frutas, y leche. Seguidamente se encuentran los peones zafrales del tabaco, con salarios alrededor de un 20% por encima del mínimo legal. En la base de la pirámide se encuentran los salarios pagados a los peones ganaderos, el grupo más numeroso de asalariados¹⁰.

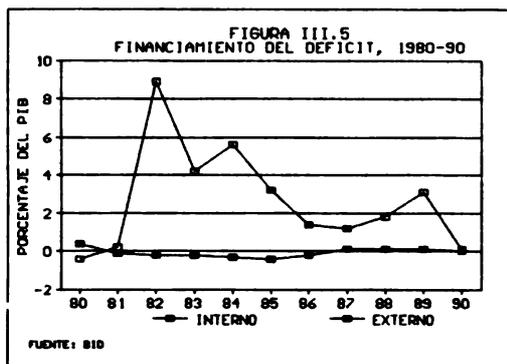
3.3 Finanzas Públicas

Las finanzas públicas de Uruguay tuvieron comportamientos distintos en los 80. En 1980-84 las cuentas públicas presentaron los mayores déficits de la década, que fueron financiados casi que exclusivamente con recursos internos (Figura III.5). Por otro lado, el período 1985-90 se caracterizó por un sostenible ajuste de las cuentas públicas.

⁸ Funcionario para el cual el patrón no proporciona casa y comida.

⁹ FIDA-MGAP, 1992.

¹⁰ IICA-FIDA, 1992. Anexo V, p.5.



Los déficits observados en el quinquenio 1980-84 fueron debidos a la caída de los ingresos corrientes y al aumento de los gastos totales. Los primeros bajaron de un máximo de 16,2% del PIB en 1980 a 13,5% en 1984, mientras que los segundos aumentaron de 16,2% para 18,8% (Cuadro III.1). Las principales causas del déficit público en Uruguay han sido: (i) un ineficiente sistema de cobranza de impuestos; (ii) la absorción de pérdidas financieras del sistema bancario por el Banco Central de Uruguay (BCU); (iii) préstamos hipotecarios subsidiados; y (iv) el pago de interés sobre papeles de regulación monetaria emitidos por el Banco Central.

Con el propósito de reducir el desequilibrio fiscal, el gobierno reestableció a fines de 1982, el régimen de detracciones a las exportaciones y adoptó un programa de austeridad en los gastos públicos. Como resultado de estas medidas, se dieron una leve mejoría en las recaudaciones y una contracción de los

gastos totales, hechos que permitieron una significativa reducción del déficit fiscal en 1983. Por otro lado, la devaluación del tipo de cambio (1982), al ampliar la base gravable en moneda nacional, tuvo un significativo efecto positivo en la recaudación de impuestos a las importaciones en 1983.

Con respecto a los esfuerzos de ajuste en las cuentas públicas que marcó el período 1985-90, el nuevo Gobierno instrumentó una política gradualista de combate contra la inflación, en la que se dio prioridad al logro del equilibrio fiscal. El ajuste del sector público se efectuó rápidamente, habiéndose logrado reducir el déficit público, de un 5,3% del PIB en 1984, a un 2,8% en 1985. Esta reducción estuvo asociada a una mejoría de las finanzas del gobierno central y de las empresas públicas, debido a un conjunto de medidas, que comprendieron: (i) el fortalecimiento del sistema de seguridad social; (ii) el aumento de las recaudaciones de impuestos; (iii) el mejoramiento de la administración del sistema impositivo; (iv) el ajuste en los precios de los bienes y servicios producidos por empresas públicas y eliminación de subsidios; (v) la reestructuración, cierre o liquidación de empresas y servicios públicos deficitarios¹¹; y (vi) la reducción del empleo público¹².

¹¹Como parte de esta medida se cancelaron los servicios de transporte ferroviario de pasajeros.

¹²A pesar de las medidas adoptadas, el sector público nacional continúa empleando un alto porcentaje (23%) de la población económicamente activa.

CUADRO III.1
FINANZAS PÚBLICAS, 1980-90
(PORCENTAJE DEL PIB)

GOBIERNO CENTRAL	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS CORRIENTES	16,2	17,3	15,2	15,9	13,5	14,5	15,3	15,4	16,0	14,8	16,1
GASTOS TOTALES	16,2	17,5	23,8	19,9	18,8	17,3	16,4	16,7	17,9	18,0	16,2
AHORRO CORRIENTE	1,9	2,0	(6,2)	(2,0)	(3,0)	(1,3)	0,3	0,5	0,1	(1,0)	1,7
SUPERAVIT O DEFICIT	0,0	(0,1)	(8,7)	(4,0)	(5,3)	(2,8)	(1,2)	(1,3)	(1,9)	(3,2)	(0,1)

FUENTE: BID.

En el período 1986-90 el déficit público fue financiado principalmente a través de fuentes internas (Figura III.5). En 1989, por ejemplo, el financiamiento fue realizado esencialmente por medio de la emisión de títulos públicos y mediante crédito bancario.

En 1990, para lograr una mejoría en la recaudación general, el Parlamento aprobó un paquete de medidas del nuevo gobierno en que se incluyeron varios aumentos de impuestos y aranceles. Paralelamente, el gobierno se propuso: (i) efectuar ajustes de las tarifas públicas; (ii) reducir el gasto público; (iii) compatibilizar la política salarial pública con el nivel de recaudación tributaria y con la inflación proyectada; y (iv) restringir la oferta monetaria y el crédito interno.

Asimismo, recientemente se sancionó la Ley de Reforma del Estado, orientada a realizar una profunda racionalización del aparato estatal. En ella se incluye la privatización de empresas estatales, la desregulación de la actividad económica y la desmonopolización de ciertas ramas de acción pública. Efectivamente, la aplicación de esta política ha logrado éxitos importantes, como por ejemplo, la reducción del déficit fiscal del 3,2% del PIB en 1989 al 0,1% en 1990. En el primer semestre de 1991, se alcanzó el equilibrio fiscal, con un amplio superávit en el sector público no-financiero, que compensó el déficit parafiscal del Banco Central.

Al considerar su inserción en el MERCOSUR, los sectores productivos del País abogan una reducción de la carga tributaria que incide sobre la competitividad empresarial y sobre la decisión de invertir, aunque la decisión

de invertir tenga mucho más que ver con el costo de oportunidad del capital y las opciones alternativas de uso de los recursos y/o de sus excedentes.

En términos de carga fiscal global, estudios recientes indican que Uruguay, soportó una presión fiscal de 24%, ligeramente superior a la de Brasil (23,9%) y Argentina (22,2%) y muy superior a la de Paraguay (10,4%)¹³. El sector agropecuario es el que presenta, en la actualidad, una actitud más activa en la reinvidicación por la rebaja de la carga fiscal, cuyo argumento principal es que el sector soporta mayor carga con relación a otros sectores de la economía. En términos comparativos, el sector agropecuario presentó en la década de los 80, una presión fiscal muy parecida al resto de la economía¹⁴.

Las dificultades de imputabilidad entre sectores de la presión fiscal, dificulta el análisis intrasectorial, máxime cuando el sistema tributario uruguayo, con la reforma impulsada en la década del 70, sigue la tendencia general de desvincular la tributación de la distribución del ingreso con base en la tributación indirecta.

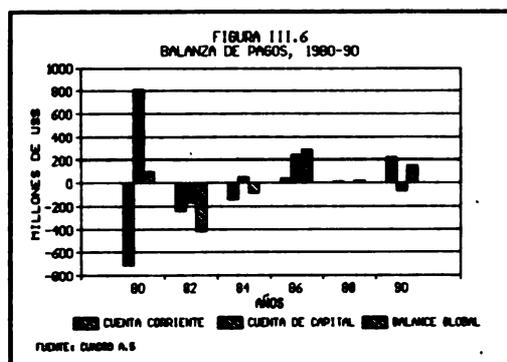
La carga fiscal agropecuaria actual, además de ser elevada, recae fuertemente sobre el factor tierra. Pero el margen para reducir la imposición agropecuaria es relativamente reducido, dadas las exigencias que plantea el equilibrio fiscal global. Independientemente de la modalidad de reforma que se adopte, esta debería implicar una mejora en la distribución de la carga tributaria dentro del sector agropecuario.

¹³ OEA. Análisis de los Sistemas Tributarios en el MERCOSUR.

¹⁴ Ronchietto, Roberto. Análisis del Sistema Tributario. Alternativas para la Reforma Impositiva del Sector Agropecuario.

3.4 Balanza de Pagos

La balanza de pagos de Uruguay presentó comportamientos distintos en los períodos 1980-85 y 1986-90 (Figura III.6) El primer período se caracterizó por: (i) un desequilibrio en la cuenta corriente, debido a los déficits en la balanza comercial (1980-82) y de servicios (1980-85); (ii) una fuerte caída de las exportaciones e importaciones; y (iii) persistentes déficits en el balance global (1982-84).



En 1980-85, la cuenta de capital se mantuvo positiva. Por el contrario, el saldo de la balanza comercial fue positivo solamente en 1983, como resultado de la caída de las importaciones ocasionada por la fuerte devaluación cambiaria de fines de 1982. En 1980-85, las importaciones y exportaciones totales presentaron los más bajos niveles de la década¹⁵, debido a una fuerte depresión económica aunada a la adopción de medidas restrictivas de política cambiaria y monetaria. En 1985, por primera vez desde 1981, el balance global fue positivo, como resultado de un flujo importante de ingreso de capitales al país.

En la primera mitad de los años 80, las autoridades uruguayas buscaron

¹⁵ En relación con los niveles de 1980 y 1981, las importaciones y exportaciones totales bajaron en 52% y 25%, respectivamente.

incrementar las relaciones comerciales con los países limítrofes, aprovechando más intensamente los acuerdos bilaterales existentes con Argentina y Brasil¹⁶. Se efectuaron también negocios de comercio compensado con varios países, principalmente a través del intercambio de productos agropecuarios (carne, leche y arroz) por petróleo. A pesar de los esfuerzos que se realizaron para abrir nuevos mercados, las exportaciones de bienes cayeron fuertemente (28%) en la primera mitad de la década; las exportaciones de bienes no-tradicionales decrecieron más rápidamente que las exportaciones tradicionales. Estas caídas en las exportaciones pudieron haber sido aún más elevadas, de no haber mediado la devaluación del tipo de cambio ocurrida a finales de 1982.

La segunda mitad de la década se caracterizó por un equilibrio en la balanza de cuenta corriente y en la balanza global¹⁷. Esto fue el resultado de un buen desempeño de la balanza comercial, a causa de un crecimiento más rápido de las exportaciones respecto a las importaciones. En el período 1985-89, las importaciones de bienes se expandieron en un 45%, mientras que las exportaciones de bienes crecieron casi 60%; estos hechos reflejan, no sólo la favorable coyuntura externa, sino también la continuación de una política orientada hacia las exportaciones. Esta política, iniciada en la primera mitad de la década, contempló las siguientes medidas:

¹⁶ Estos acuerdos son: (i) Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica (CAUCE), firmado en agosto de 1970 y fortalecido por un Protocolo adicional de septiembre de 1976 y por diversos decretos; y (ii) el Protocolo de Expansión Comercial (PEC), suscrito entre Uruguay y Brasil el 12 de junio de 1975.

¹⁷ Debido principalmente a la adopción de los planes Austral y Cruzado, en Argentina y Brasil, respectivamente.

(i) reducción de los niveles arancelarios¹⁸; (ii) sustitución de los impuestos a las exportaciones por incentivos especiales; y (iii) la liberalización prácticamente generalizada del tipo de cambio y de la política comercial¹⁹.

En 1989 la evolución favorable de los términos de intercambio y las grandes ventas de carne al exterior generaron un superávit comercial de alrededor de US\$ 500 millones, que fue suficiente para solventar el pago de factores. Por otro lado, por primera vez desde 1982, la balanza de capitales fue negativa, debido a que los egresos de capital privado superaron el monto de recursos a corto plazo obtenidos por el sector público. A pesar de ello, el saldo positivo de la cuenta corriente fue suficiente para cubrir el déficit de la cuenta capital, y así asegurar un superávit de la balanza global.

El comercio exterior agropecuario, se caracterizó por dos aspectos en los 80. Primero, las exportaciones cayeron durante 1980-85 y luego siguieron una trayectoria ascendente. Segundo, las importaciones decrecieron en forma continua hasta 1988, presentando posteriormente un leve incremento²⁰. Como resultado de estos comportamientos, el balance del comercio exterior agropecuario²¹ disminuyó hasta mediados de la década y luego incrementó. A pesar de esas variaciones, el complejo agropecuario-agroindustrial

¹⁸ Los niveles históricos fueron de 346% y 116% en 1974 y 1979, respectivamente.

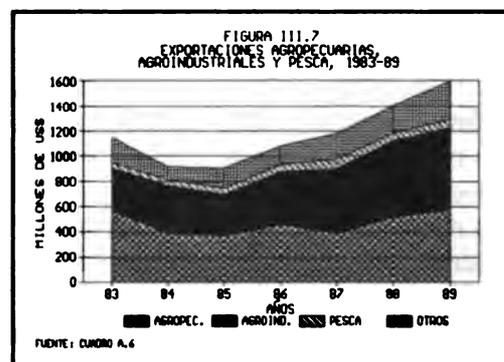
¹⁹ Excepto para algunas restricciones no tarifarias, que deberán ser objeto de reformas futuras.

²⁰ Entre otros factores, la evolución observada fue determinada, por la fuerte devaluación del peso y por las severas recesiones (domésticas e internacionales) en el inicio de los 80.

²¹ Incluye productos agropecuarios, agroindustriales y de pesca.

mantuvo fuerte participación en el total de las exportaciones (aproximadamente 80%). La balanza comercial conjunta agropecuaria-agroindustria ha sido tradicionalmente superavitaria, carácter que se ha acentuado en los últimos años, alcanzando el valor record de 1.129 millones de dólares en 1989, contra 557 millones en 1983 (Cuadro A.6).

En 1983-89 el crecimiento anual promedio de las exportaciones (4,7%) fue bastante distinto entre los diferentes sectores. Los productos agropecuarios se expandieron a una tasa promedio de 0,2% por año, los agroindustriales crecieron a 9,8%, la pesca a 6,1% y los otros sectores a 5,6%. Dado ese contexto, la composición de las exportaciones cambió de 49% de productos agropecuarios en 1983 para 31% en 1989, en tanto que las exportaciones agroindustriales pasaron de 30% a 36% en el mismo período (Figura III.7).



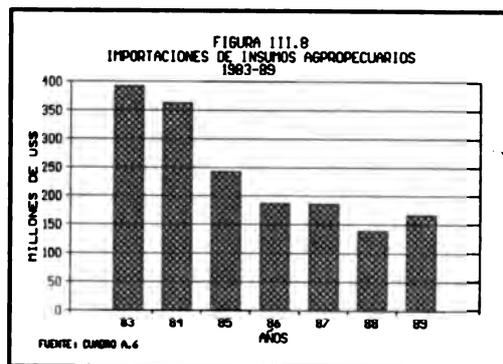
Los principales socios comerciales del Uruguay han sido Estados Unidos, Reino Unido, países del Medio Oriente (Egipto, Irán, Irak e Israel), Europa y países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), especialmente Brasil y Argentina. En 1989, mitad de las exportaciones totales de Uruguay tuvieron como destino el Continente Americano y otro 30% fue adquirido por países de Europa. Las ventas a Asia declinaron

debido a la menor demanda de lana por parte de China. El mayor comprador individual fue Brasil, con una participación de aproximadamente 28% de las exportaciones.

Respecto a las importaciones, se observa un abastecimiento muy centrado en América del Sur y en los Estados Unidos. La concentración de las compras uruguayas en el Continente Americano se acentuó al punto que éstas llegaron a representar 62% del total de los insumos agropecuarios, manufacturas y maquinaria agrícola importados por el país. Brasil sigue siendo el principal proveedor (26% del total importado), en tanto que Argentina pasó a ocupar el segundo lugar, con 16%, superando a los Estados Unidos. La mayoría de las importaciones de insumos agropecuarios está desgravada o paga niveles mínimos de impuestos desde 1978-79. Además, los productores y sus organizaciones están legalmente autorizados a realizar importaciones en forma directa, a efectos de abatir costos.

No obstante esta situación impositiva favorable, los precios en plaza de muchos de los insumos importados resultan superiores a los correspondientes precios de paridad. Esta diferencia se debe, fundamentalmente, a las trabas burocráticas asociadas al comercio exterior. Así, se puede importar cualquier insumo agropecuario, pero los trámites básicos requeridos²² involucran diecinueve pasos administrativos, cuya demora mínima es de seis semanas. A ellos, y para muchos insumos, se agregan otras formalidades frente al MGAP, con un nivel de complicaciones y demoras similar al anterior. Estos aspectos implican en parte la marcada tendencia de caída en

las importaciones de insumos agropecuarios en el período 1983-89 (Figura III.8).



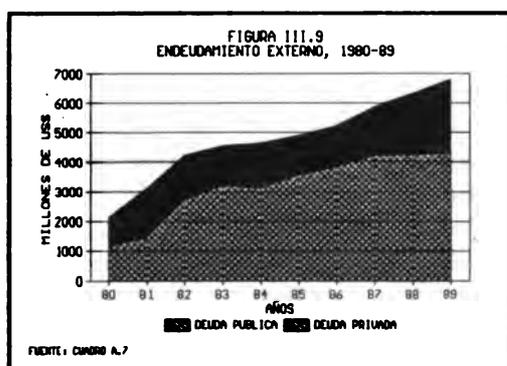
Con relación al futuro de las exportaciones agropecuarias, hay señales de déficits en el abastecimiento de varios productos agroalimentarios tanto en América Latina como en otras partes del mundo. Por ejemplo, en los mercados del Sur de Brasil existen oportunidades para productos más sofisticados y con mayor valor agregado. Esta perspectiva, sin embargo, al mismo tiempo que sugiere nuevas oportunidades para la producción uruguaya, pone de manifiesto la necesidad de intensificar las acciones orientadas al desarrollo del sector exportador del país. Por falta de inversiones para ampliar y diversificar sus exportaciones, Uruguay no está preparado para atender incrementos significativos de demanda en términos de volumen y calidad requerido por los mercados más sofisticados. Por lo tanto, para beneficiar de las condiciones actuales del mercado internacional, particularmente de las oportunidades creadas por la formación del MERCOSUR, esfuerzos adicionales son requeridos por parte del gobierno y de la iniciativa privada.

3.5 Deuda Externa

El endeudamiento externo alcanzó un nivel excepcionalmente alto en los

²² Estos trámites son efectuados en ocho instituciones diferentes.

primeros años de la década de los 80, representando así una importante restricción para la política de reactivación económica²³. A fines de 1984, la deuda externa bruta bordeaba los US\$ 4.700 millones, más del 66% de los cuales correspondían al sector público (Figura III.9). Además, como el gobierno se había endeudado en moneda extranjera con los residentes, el endeudamiento total del sector público en moneda extranjera a esa fecha sumaba US\$ 4.200 millones.



Uruguay ha sido uno de los pocos países latinoamericanos que ha mantenido los pagos de los servicios de su deuda externa actualizados, y que ha realizado las negociaciones para participar en las reducciones de deuda, en conformidad con el Plan Brady. El proceso de negociación de la deuda externa uruguaya se inició en 1984. En 1986 el país firmó un acuerdo multi-anual con la banca privada, el cual fue parcialmente renegociado en 1987. En marzo de 1988 se firmó un nuevo acuerdo con la banca privada para refinanciar el capital²⁴. Finalmente, en 1990-91, el nuevo Gobierno alcanzó una renegociación global en el marco del Plan Brady.

²³ Este endeudamiento equivalió al 250% del valor de las exportaciones de bienes y servicios y alrededor de un 50% del PIB.

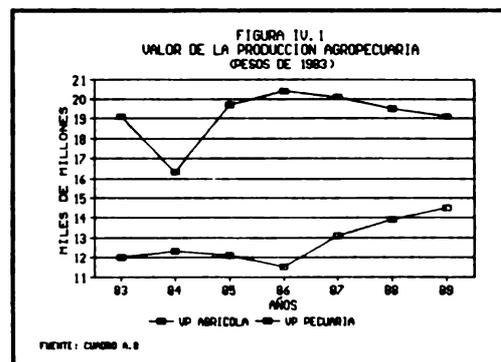
²⁴ Este acuerdo fue extendido hasta 1991.

En 1989 la deuda externa total de Uruguay era de US\$ 6.800 millones, de los cuales 64% era deuda pública. Los servicios de la deuda consumían 35% de las ganancias de las exportaciones de bienes y servicios. Los elevados montos de la deuda y el pago de altos intereses reales (en términos de los precios de las exportaciones) continúan representando un fuerte estrangulamiento externo al crecimiento económico del país.

IV. EL SECTOR AGROPECUARIO

4.1 Importancia del Sector

El sector agropecuario uruguayo ha tenido una participación relativamente estable en la formación del PIB del país (11% en 1986-90) y empleado 15,8% de la población económicamente activa (1985). El Valor Bruto de la Producción Agropecuaria (VBP) sigue siendo determinado predominantemente por actividades pecuarias. Entre tanto, el importante crecimiento de la producción agrícola en 1986-89 hizo a ese subsector alcanzar en 1989 su más elevada participación (43,1%) en el VBP durante la última década (Figura IV.1). Los rubros que más crecieron en aquel año fueron (Cuadro A.8): cereales y oleaginosas (28,2%), lana (21,6%), ganado vacuno (14,5%) y leche (10,2%).



Desde el punto de vista de generación de divisas, el sector agropecuario es el principal proveedor de recursos externos para el país. En los últimos años ese sector y las agroindustrias, generaron cerca del 80% del valor total de las exportaciones. Este hecho, en conjunto con la creación del MERCOSUR, sugieren que el sector agropecuario tiene un elevado potencial para seguir siendo la base de un modelo agroexportador como viene demostrando el desarrollo articulado entre productores primarios y agroindustriales de leche, cítricos, lana, arroz y de algunos otros granos.

4.2 Tenencia y Uso de la Tierra

El sistema de tenencia de la tierra en Uruguay está conformado por: (i) propietarios; (ii) arrendatarios; (iii) aparceros; y (iv) ocupantes sin título. En 1980 el régimen de tenencia de la tierra se caracterizó por una marcada predominancia de los propietarios como principal

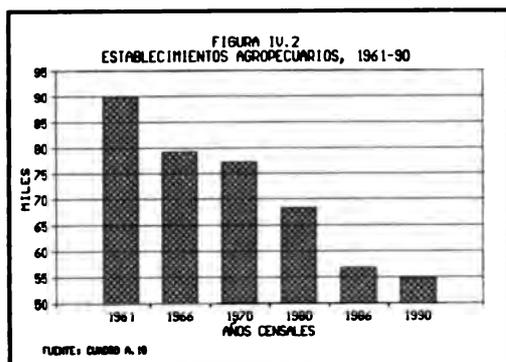
forma de tenencia para todos los estratos de tamaño de explotaciones. Específicamente, de las 68.362 explotaciones, el 59% eran explotadas por propietarios mientras la segunda forma de tenencia más importante (arrendatarios) tenía una participación de 17,6% (Cuadro IV.1).

La evolución del número de explotaciones revela un acentuado proceso de reducción de la cantidad de establecimientos, particularmente en las dos últimas décadas. Durante ese período, el número de predios disminuyó de 77.163 en 1970 a 54.819 en 1990 (Figura IV.2). Ese cambio, sin embargo, no afectó por igual a todas las empresas (Cuadro A.9). En realidad, el descenso observado estuvo asociado a la reducción del número de pequeños y grandes establecimientos, una vez que los medianos experimentaron una expansión relativa. Entre otros factores, esas alteraciones en la estructura fundiaria del país, que aún perduran, están asociadas a cambios tecnológicos y

CUADRO IV.1
TENENCIA DE LA TIERRA, 1980

TAMAÑO EXPLORACIONES HA	PROPIETARIOS	FORMAS MIXTAS PROP./ ARREND.	ARRENDATARIOS	OCCUPANTES	TOTAL
1 A 10	13.283	236	1.973	2.684	18.176
10 A 20	6.425	492	1.794	1.255	9.966
20 A 50	6.441	1.052	2.523	1.344	11.360
SUBTOTAL PEQUEÑOS	26.149	1.780	6.290	5.283	39.502
50 A 100	3.697	1.112	1.794	830	7.433
100 A 500	6.469	2.950	3.043	1.278	13.740
500 A 1000	1.936	916	569	371	3.792
MÁS DE 1000	2.124	945	381	445	3.895
SUBTOTAL MEDIANOS Y GRANDES	14.226	5.923	5.787	2.924	28.860
TOTAL	40.375	7.703	12.077	8.207	68.362

FUENTE: CENSO AGROPECUARIO DE 1980.



productivos, principalmente a partir de los años 80. La reducción del número de establecimientos agropecuarios ha causado un incremento de la migración rural-urbana, provocando falta de mano de obra en el medio rural.

Según el Censo de 1990, 94,5% de la superficie agropecuaria del país fue utilizada con actividades pecuarias, 4,1% con la producción de cereales y huertas, y el restante con cultivos de cítricos, otros frutales, viñedos y bosques artificiales (Cuadro IV.2). La evolución del uso de la tierra en el período 1980-90, presentó variaciones importantes como resultado de cambios tecnológicos, deterioro de los precios de exportación de productos tradicionales (granos, carne y leche) apertura y liberalización de la economía, y más recientemente, la creciente integración

del mercado regional. En ese sentido cabe destacar: (i) el fuerte incremento de las praderas cultivadas que refleja la expansión de la lechería; (ii) el descenso de los cultivos extensivos, con las excepciones del arroz y la cebada cervecera; (iii) la caída del área de huerta así como de frutales caducifolios; (iv) el aumento del área cubierta con cítricos; y (v) la disminución de la superficie bajo praderas naturales, sobre las que se desarrolla la ganadería extensiva para producción de carne vacuna, carne ovina y lana.

Las actividades agrícolas ocupan algo menos de 700 mil Ha, mientras que la superficie de tierras aptas para este uso es del orden de dos millones de Ha. Así, aún con prácticas y rotaciones conservacionistas, el área que se podría dedicar anualmente a la realización de cultivos es prácticamente el doble de la que se utiliza actualmente. Dado ese contexto, las posibilidades de crecimiento de este subsector, en caso de condiciones favorables de mercado, son bastante significativas.

4.3 Uso de Factores de Producción

El desarrollo de las actividades agropecuarias ha experimentado cambios

CUADRO IV.2
USO DEL SUELO SEGUN PRINCIPALES ACTIVIDADES, 1970-90 (MILES DE HA)

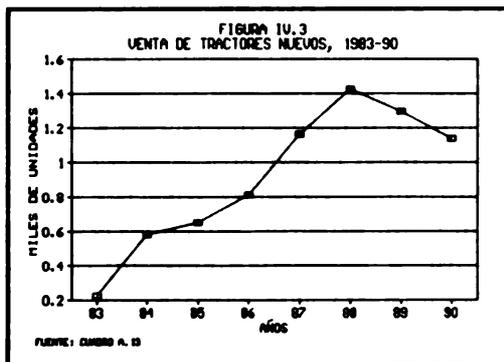
USO DEL SUELO	1970	1980	1990	VARIACION ANUAL PROMEDIO 1970-90
TOTAL SUPERFICIE AGROPECUARIA	16.518	16.024	15.681	-0,2
PRADERAS NATURALES	14.788	14.387	14.171	-0,2
PRADERAS CULTIVADAS	356	494	652	3,1
CULTIVOS EXTENSIVOS (1)	1.133	859	597	-3,2
HUERTA (2)	62	58	40	-2,2
FRUTALES CADUCIFOLIOS	35	28	24	-1,9
CITRICOS	13	19	21	2,4
BOSQUE ARTIFICIAL	131	179	176	1,5

NOTAS: (1) INCLUYE CEREALES, CULTIVOS OLEAGINOSOS Y SACARIGENOS
(2) INCLUYE TUBERCULOS, HORTALIZAS Y LEGUMBRES

FUENTE: MGAP, CENSO GENERAL AGROPECUARIO 1970, 1980 Y 1990

importantes en las prácticas de producción en las últimas décadas. En contraste con períodos anteriores, actualmente se observa: mayor utilización de personal calificado y de mano de obra permanente; disminución de la población empleada en el sector, como consecuencia de procesos de migración campo-ciudad²⁵; incremento del tamaño promedio de las granjas (de 195 Ha en 1961 a 290 Ha en 1986); y empleo de equipos de tracción de mayor tamaño y capacidad, más eficientes, y arrastrando implementos más modernos.

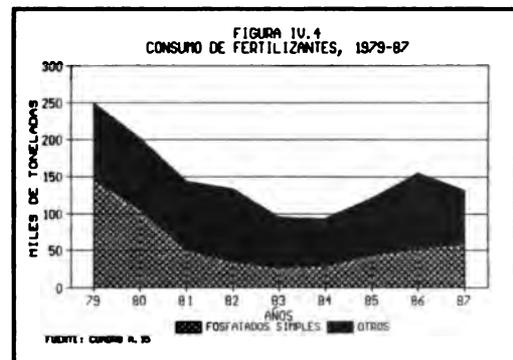
Las ventas de tractores nuevos mostraron un fuerte dinamismo en el período 1983-88 (Figura IV.3). Mientras en 1983, se habían vendido 224 tractores, en 1988 las ventas sumaron 1.424 unidades. No obstante ese dinamismo, la expansión registrada indica un limitado incremento en el parque de tractores. Este hecho, en conjunto con la caída en el consumo de combustible por parte de la agricultura en 1980-87 (Cuadro A.11), sugiere una menor utilización de tractores en aquél período. Por otra parte, en 1980-86 las existencias nacionales de arados, rastras, y sembradoras²⁶ aumentaron en 16%, 5% y 35%, respectivamente (Cuadro A.12).



²⁵ El número de personas que trabajan en el sector rural disminuyó aproximadamente 10% en el período 1975-85.

²⁶ Incluye fertilizadoras.

El consumo total de fertilizantes registró una evolución cíclica disminuyendo 62% en 1981-84, aumentando en 1985-86 y volviendo a experimentar una nueva baja en 1987 (Figura IV.4). En promedio, la demanda interna de fertilizantes durante la última década se situó en 133,5 mil toneladas, correspondiendo a un gasto anual de US\$ 30 millones. En contraste con lo observado en 1970, este consumo fue 34% inferior. Entre los diversos cultivos, los campos forrajeros mejorados se destacaron por participar con 33% en el consumo total de fertilizantes en 1988. Luego figuraron el trigo y el arroz con una participación de 16 y 13%, respectivamente. En 1984-88 estos tres cultivos respondieron por el 58% de los fertilizantes consumidos en el país (Cuadro A.14).



El mejoramiento forrajero, en términos de hectáreas sembradas, presentó una tendencia decreciente en 1980-85, para luego recuperarse alcanzando aproximadamente 1,6 millones de hectáreas al inicio de los 90 (Cuadro A.16). El nivel actual de la superficie mejorada es ligeramente inferior al de fines de los 70. Sin embargo, si se analiza la composición de tal superficie, se observa que ha aumentado la inversión en praderas artificiales mejoradas permanentes, al igual que los cultivos forrajeros anuales, que son los más productivos y costosos en términos de

uso de maquinaria²⁷; en tanto se han reducido las superficies de campos mejorados y fertilizados, de menores costos de inversión y productividad. En efecto, el número de hectáreas de praderas artificiales permanentes pasó de 525 mil Ha en 1980 a más de 700 mil en 1989.

La utilización de semillas propias y mejoradas varía de acuerdo al tipo de cultivo. La utilización de semillas propias es alta en cultivos como lino y avena, y baja en el caso de la cebada (Cuadro A.17). Por otro lado, se emplea semilla certificada para la totalidad de los cultivos de soya y arroz, el 70% de la producción de maíz, y el 72% de la de girasol (Cuadro A.18). En síntesis, el uso mayor de semilla certificada corresponde a los cultivos agroindustriales de mayor dinamismo comercial (cebada y arroz).

4.4 Sanidad Animal y Vegetal

La producción pecuaria uruguaya está permanentemente amenazada por una serie de enfermedades y plagas capaces de inducir mortalidad perinatal, reducir la eficiencia reproductiva y afectar el crecimiento normal de los animales. Entre las enfermedades de etiología conocida, la Fiebre Aftosa es la que ha demandado atención prioritaria, no sólo por las pérdidas directas que puede originar, como también por que su presencia en el país hasta fines de los 80 ha motivado la aplicación de drásticas medidas cuarentenarias por parte de los países libres de la enfermedad. Estas medidas han dificultado el libre comercio de animales en pie y de productos cárnicos del Uruguay.

²⁷ La asociación del cultivo del trigo con las praderas ha acortado el período de recuperación de los costos de implantación de los pastos mejorados.

Salvo brotes esporádicos, Uruguay está prácticamente libre de otras enfermedades, como brucelosis, tuberculosis y garrapatas en el ganado bovino; y de sarna y piojos en los ovinos. Durante los dos últimos años, como resultado de la Campaña de Erradicación que ha venido realizando el MGAP, no se han detectado casos clínicos de Fiebre Aftosa en el país. Frente a ese cuadro, se da como un hecho el próximo reconocimiento internacional del Uruguay como "país libre" de esta enfermedad.

Debido a la ausencia de barreras geográficas, el país está expuesto al ingreso de nuevas enfermedades y plagas animales, presentes en naciones vecinas, como ocurrió recientemente con la "Mosca de los Cuernos" (*Haematobia irritans*) y la leucosis, cuyos efectos locales son aún desconocidos.

La producción agrícola, por otro lado, está amenazada por diversos problemas fitosanitarios que pueden afectar la calidad y/o el volúmen de las cosechas. Las "Moscas de la Fruta" constituyen el problema de mayor importancia, no solo por el número de especies de moscas y hospedantes involucrados, como también por los impedimentos conexos para la comercialización de frutas y hortalizas. Dado ese contexto el MGAP viene realizando esfuerzos para controlar esa enfermedad así como el "Cancro Cítrico". La exitosa erradicación de estos problemas permitiría lograr el status de "país libre" y, consecuentemente, obtener condiciones más favorables de exportación para los productos actualmente afectados por restricciones cuarentenarias.

Igual a lo que ocurre con problemas de sanidad animal, existe el peligro de introducción de nuevas plagas

y enfermedades que afectan a las especies vegetales. Esta situación tendría lugar como consecuencia de la expansión e intensificación de la explotación de cultivos tradicionales, así como por la introducción de nuevas variedades de alta producción y mayor aceptación en los mercados externos.

4.5 Evolución de la Producción

El valor global de la producción agrícola y pecuaria creció en términos reales a una tasa promedio anual de 1,3% durante el período 1983-89 como resultado del comportamiento diferencial de dichos subsectores. El subsector agrícola experimentó un crecimiento promedio de 3,2%, mientras el pecuario permaneció prácticamente estable. Los tres fenómenos más notorios con respecto al primero de esos subsectores están asociados a la evolución del arroz, cebada cervecera y el trigo. El arroz, que ha pasado a ocupar el primer lugar en cuanto a valor de la producción mantuvo su tendencia de aumento del área sembrada y de los rendimientos por unidad de superficie. La cebada cervecera experimentó un importante crecimiento y se convirtió decididamente en una actividad de exportación. En el caso del trigo se asiste a un proceso de reestructuración en que la importante disminución de las áreas sembradas es compensada por el aumento de los rendimientos, lo que permitió la generación de saldos exportables que no pueden tornarse aún como permanentes.

Con relación al subsector pecuario, durante los 80, es manifiesto el retroceso en el valor de la producción de carne vacuna frente al dinamismo de la lechería y el crecimiento sostenido de la producción de lana.

A continuación se presenta un análisis de la evolución de la producción agrícola, ganadera y pesquera en los últimos años, identificándose las principales condicionantes de los comportamientos observados.

4.5.1 Subsector Agrícola

Si bien minoritario en la estructura del PIB agropecuario, el subsector agrícola ha aumentado su participación en los últimos años, alcanzando una contribución máxima de 43% en 1989. Los subsectores que más contribuyeron para esa participación fueron los cereales y oleaginosas (28,2%).

La producción agrícola registró un crecimiento promedio anual de 1,4% en 1981-91. Los cultivos de exportación (arroz, cebada cervecera y cítricos), trigo, avena, caña de azúcar y girasol tuvieron tasas positivas de crecimiento, mientras que el maíz, el sorgo, el lino, la soya y la remolacha presentaron tasas negativas (Cuadro IV.3).

CUADRO IV.3
PRODUCCION, AREA Y RENDIMIENTO
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO, 1981-91

PRODUCTO	PRINCIPALES PRODUCTOS		
	PRODUCCION	AREA	RENDIMIENTO
EXPORTACION			
ARROZ	4,6	5,4	(0,7)
CEBADA CERVECERA	9,2	6,6	2,4
CITRICOS	7,1	7,0*	(1,0)*
CONSUMO INTERNO			
TRIGO	3,1	(0,1)	3,2
MAIZ	(3,7)	(7,2)	3,7
SORGO	(3,2)	(9,1)	6,5
AVENA	2,9	1,3	1,5
LINO	(16,8)	(19,5)	3,3
GIRASOL	2,9	(0,7)	3,7
SOYA	(9,1)	6,5	(3,4)
REMOLACHA	(10,4)	(9,7)	(0,7)
CAÑA DE AZUCAR	3,4	0,3	2,6
TOTAL	1,4	(0,8)	-

* 1986-91

FUENTE: CUADROS A.19, A.20 Y A.21.

El área total bajo cultivos agrícolas disminuyó alrededor de un 41% en el período 1976-90 cayendo de 1,2 millones de Ha a 0,71 millones. Las mayores reducciones correspondieron al lino, remolacha, sorgo y maíz, y en menor magnitud girasol y trigo. La caña de azúcar mantuvo una superficie cultivada de aproximadamente 10.000 Ha, en tanto que las áreas cultivadas con remolacha y lino siguieron una acentuada tendencia decreciente y tienden a extinguirse. Las reducciones observadas resultaron de una combinación de factores entre ellos, precios bajos, decreciente fertilidad del suelo, mayores incidencias de malezas y plagas, utilización de variedades inadecuadas y condiciones climáticas riesgosas asociadas a un régimen errático de precipitaciones.

En contraste con otros cultivos, el área cultivada con arroz incrementó y los volúmenes producidos crecieron 57% en 1981-91. La cebada cervecera siguió una tendencia ascendente continua, tanto en términos de área cultivada como cantidad producida.

En 1990, siete cultivos respondieron por la mayor parte (91,1%) del área agrícola utilizada: trigo, cebada cervecera, arroz, avena, maíz, soya y girasol (Cuadro A.20). Las tasas promedios anuales de crecimiento de las áreas sembradas en 1981-91 fueron positivas para el arroz, cebada cervecera, cítricos, avena, soya y caña de azúcar. La expansión del área sembrada con soya ocasionó la disminución del área utilizada con trigo.

El subsector agrícola ha exhibido resultados más dinámicos en cultivos tales como el arroz, trigo, cebada cervecera y cítricos en función de la adopción de innovaciones tecnológicas. La soya, por otro lado, presenta incrementos en áreas

sembradas, aunque no se han logrado aumentos en los rendimientos desde 1987. El maíz, aunque presente bajos rendimientos, es un cultivo promisor por exhibir una brecha tecnológica importante entre la tecnología usada por un grupo reducido de productores y los demás.

Para varios de los principales cultivos, como: cebada cervecera y caña de azúcar, la existencia de mecanismos privados de provisión de asistencia técnica e insumos, ha posibilitado la adopción de mejoras tecnológicas (variedades, fertilización y control de malezas y plagas) que han resultado en aumentos de rendimientos. En los casos del arroz, cebada cervecera y los cítricos, las modalidades de articulación agroindustrial existentes²⁸ y la inserción en el mercado internacional en forma sostenida, son elementos centrales para explicar el comportamiento histórico favorable de estas actividades.

4.5.2 Subsector Pecuario

Uruguay tiene una evidente ventaja comparativa en la producción de productos pecuarios, debido a la disponibilidad de tierras adecuadas para el establecimiento de pasturas y un clima templado favorable. Además, al no existir presión poblacional sobre la tierra, se ha podido mantener el sistema de ganadería extensiva y el incremento sostenido del tamaño de los establecimientos. No obstante esos aspectos, el desarrollo de este subsector, particularmente la carne vacuna, ha sido adversamente afectado por varios factores tales como: (i) políticas macroeconómicas adversas a las exportaciones; (ii) relación de precios que no

²⁸ Fuerte vinculación entre el productor y las plantas procesadoras, mecanismos eficientes de financiamiento de la producción, y comercialización relativamente asegurada de los productos finales.

estimulan la adopción de innovaciones tecnológicas ni la modernización de los sistemas de administración; y (iii) gravámenes a la tierra.

El Valor Bruto de la Producción Pecuaria (VBPP) presentó un comportamiento global relativamente estable en la última década (Cuadro A.8). Sin embargo, los diversos rubros pecuarios resgistraron desempeños distintos.

En los 80, el comportamiento del subsector pecuario se caracterizó por un estancamiento en el número de cabezas de vacunos sacrificados y por expansión en la producción de leche, de lana y en el número de ovinos sacrificados (Cuadro A.22). El incremento de la producción ovina resultó, principalmente, del aumento vegetativo del rebaño, ya que hubo una baja incorporación de nuevas tecnologías en esta actividad.

El número de bovinos sacrificados fluctuó durante 1980-90 registrando un crecimiento promedio anual de 0,1% mientras la producción de leche aumentó a una tasa promedio de aproximadamente 2% por año (Cuadro A.22). Entre otros factores, el crecimiento de la producción lechera se debe: a buenos servicios de provisión de asistencia técnica e insumos; eficiente organización de mercadeo de los productos finales; y un proceso de renovación tecnológica en términos de producción, procesamiento y transporte. La buena articulación agroindustrial de esta actividad, de amplia base cooperativa, ha sido un elemento fundamental en la explicación de este comportamiento. La mayor eficiencia productiva de este sector posibilitó incrementar sustancialmente las exportaciones de leche, en un mercado internacional distorsionado por subvenciones gubernamentales y precios deprimidos.

La población vacuna ha mostrado un comportamiento cíclico con picos de máximo en 1975, 1981 y 1988, y picos de mínimo en 1978, 1984 y 1990 (Cuadro A.23). Esta situación de inversión y desinversión coincide con el comportamiento histórico del sector ganadero, siendo consecuencia de la evolución de los precios y de las conductas de retención y liquidación de animales. En los últimos años, la caída en el número de animales vacunos estuvo fuertemente influenciada por la sequía. Actualmente la población vacuna se encuentra en fase de expansión, habiéndose observado un incremento en 1991.

En contraste con lo anterior, la población ovina creció en forma continua entre 1975 y 1991 pasando de 14,7 millones de cabezas a casi 26 millones. Comparando los niveles poblacionales recientes (25,2 millones de cabezas en 1990) con los prevalecientes en 1966 (23 millones), se observa, sin embargo, que el crecimiento registrado no sólo fue horizontal, sino también mostró un aumento en la productividad (aproximadamente 15%) en el peso del vellón por animal.

4.5.3 Subsector Pesquero

El subsector pesquero tiene una participación relativamente pequeña en la formación del PIB agropecuario (3,6% en 1989). Sin embargo, es considerado importante en términos de provisión de empleos y generación de divisas.

El subsector pesquero del Uruguay inició su desarrollo a partir de la adopción del principio de las 200 millas náuticas de mar territorial en 1969. En pocos años, se lograron capturas entre 120.000 y 140.000 ton y exportaciones de aproximadamente US\$ 60 millones anuales. Entre tanto,

después de registrar una tendencia creciente en el período 1980-87, los niveles de producción y exportaciones se encuentran relativamente estancados y muestran signos preocupantes de declinación (Figura IV.5). Los factores que explican ese estancamiento se asocian a la declinación de capturas de las especies tradicionales, al haberse alcanzado los puntos máximos de explotación comercial de las mismas; al creciente deterioro financiero de las empresas; una conflictiva situación laboral; y una decreciente capacidad gubernamental para apoyar al sector.

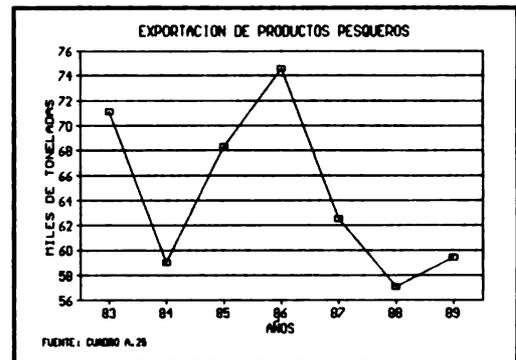
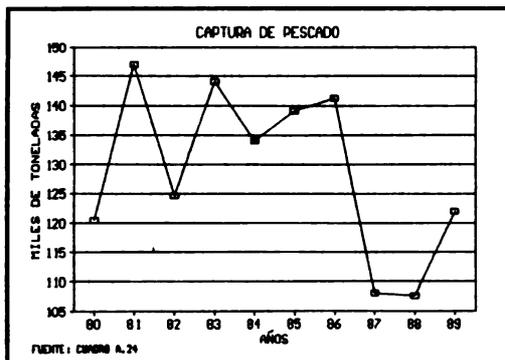
La continua viabilidad económica y futuro crecimiento de este sector depende de la capacidad nacional para: (i) continuar la explotación de las especies tradicionales a los niveles máximos sostenibles, evitando la sobreexplotación de las mismas; (ii) promover la explotación de especies no-tradicionales (como son el calamar, atún, pez espada y anchoíta) que ofrecen buenas perspectivas de diversificación de las capturas; y (iii) incrementar el valor agregado de los productos de exportación.

4.6 Actividades Agroindustriales

La progresiva transformación de la producción agraria en bienes procesados exportables, constituye uno de los principales cambios en el desarrollo nacional. La agroindustria primaria ha desarrollado como actividad de apoyo a la exportación de rubros agropecuarios tradicionales (carnes bovinas y ovinas, lana ovina, cueros, productos lácteos, cebada y arroz). La escala de las empresas agroindustriales dedicadas a la transformación de estos rubros varía entre mediana y grande, existiendo un número relativamente reducido de empresas grandes que dominan cada actividad. Con excepción del subsector de lácteos, la participación de los pequeños productores en las cadenas agroindustriales es poco relevante.

Entre los principales productos agroindustriales destinados al mercado interno y en parte a la exportación, figuran los rubros de molinería, chacinería, frutas y hortalizas, aceites y grasas, alimentos diversos, tabaco, azúcar, vinos y raciones balanceadas para ganado

FIGURA IV.5
CAPTURAS DE PESCADO Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PESQUEROS
(1980-89)



y aves. Estas agroindustrias, surgidas al amparo de mecanismos de protección comercial, en general, carecen de tecnologías suficientemente desarrolladas para competir en el mercado regional e internacional. En el caso de estos rubros, es significativo el aporte de los pequeños productores como proveedores de materias primas, a la vez que la industria correspondiente es preponderantemente pequeña.

A continuación se sintetiza la situación reciente en cada una de las principales agroindustrias del país.

4.6.1 Carne y Cueros

Esta agroindustria tiene una participación de aproximadamente 25% en el valor bruto de la producción agropecuaria y contribuye con 10% en la formación del PIB de la industria manufacturera. El valor total promedio de las exportaciones de carne en el período 1987-91 fue alrededor de US\$ 250 millones. En los últimos años, las exportaciones de cueros bovinos y ovinos fluctuaron alrededor de US\$ 15 millones anuales²⁹.

Luego de experimentar un marcado proceso de reconversión en 1960-80, el sector cuenta actualmente con 39 empresas procesadoras de ganado, que en conjunto presentan una capacidad instalada de faena para 2,5 millones de cabezas anuales. Además de frigoríficos y mataderos, el subsistema incluye también cuatro grandes curtiembres y varias empresas procesadoras de cueros vacunos y ovinos. La capacidad instalada de curtiembre es estimada en 3,3 millones de cueros vacunos por año, lo que supera el nivel de faena interna.

Este exceso de capacidad ha motivado la importación de materia prima, en régimen de admisión temporaria, que luego se exporta transformada. La utilización de la capacidad ociosa existente constituye el principal desafío de este rubro.

4.6.2 Lácteos

La leche es producida en cerca de 9.000 predios, 5.000 de los cuales son especializados. Esta agroindustria ha registrado un crecimiento sostenido de 2,5% anual, alcanzando en 1990 una producción de aproximadamente 1.000 millones de litros de leche fluida³⁰. De este total, aproximadamente 600 millones de litros son destinados al consumo interno, 250 millones son consumidos en el predio y en la elaboración de quesos artesanales, el restante es exportado. En 1990 las exportaciones de diversos productos lácteos totalizaron US\$ 73 millones.

La dinámica de este sector se fundamenta en la existencia de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE). Esta cooperativa dispone de 15 plantas que responden por el 90% de la leche industrializada. La acción de CONAPROLE ha tenido un efecto directo en el estímulo de la producción de leche a través del establecimiento de mecanismos de recolección, crédito, mejoramiento genético y comercialización.

A pesar de las dificultades de colocación de productos lácteos en el mercado internacional, debido a los precios deprimidos por los excedentes generados en la CEE y EE.UU., el Uruguay ha logrado aumentar las exportaciones a distintos mercados,

²⁹ FIDA-IICA, 1992.

³⁰ Id., Anexo VI, p.3.

vendiendo en la actualidad a 14 países. La puesta en marcha del MERCOSUR abre importantes posibilidades de ampliación de exportaciones de leche y derivados a los países miembros.

4.6.3 Textiles y Lana

La estructura de la industria local, basada en un complejo de 46 establecimientos, procesa en la actualidad aproximadamente 90% de la lana producida en el país³¹, el restante es exportado como lana sucia o lavada. El 70% de la lana procesada es vendida a otros países en forma de tops. En 1982-90 las exportaciones de tops y lanas lavadas registraron una tendencia de crecimiento, mientras las ventas externas de lana sucia disminuyeron como consecuencia del mayor grado de industrialización en el sector, principalmente en consecuencia de la adopción de un nivel tecnológico avanzado en la industria de tops.

4.6.4 Arroz

La agroindustria arrocerera presenta una estructura industrial y comercial muy concentrada, con buena articulación entre los productores, los molinos y las fuentes de tecnología de producción. Esta situación ha permitido la elevación gradual de los rendimientos promedio de ese cultivo de 700 kg/Ha en la década de los 30 a 5.000 kg en los últimos años. La producción de arroz se localiza principalmente en el este de Uruguay. Entre tanto, en la actualidad se observa una expansión importante hacia el noreste y al litoral oeste del país. El núcleo principal de producción congrega alrededor de 400 productores, habiéndose alcanzado producciones anuales entre 323.000 y 537.000 ton en el período 1981-90.

³¹ La producción uruguaya de lana es de aproximadamente 1.000.000 ton.

En 1990, el 80% de la producción fue exportado por un valor de US\$ 102 millones³².

4.6.5 Cebada

La buena articulación entre las actividades de producción y procesamiento ha posibilitado el desarrollo del cultivo. Cuatro empresas agroindustriales operan en este ramo, tres de las cuales son multinacionales. Todas las empresas financian los cultivos. A partir de 1991, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Facultad de Agronomía y las empresas existentes en el sector, conformaron la Mesa Nacional de la Cebada la que tiene por objetivo llevar a cabo un plan nacional de investigación del rubro. Las actividades de investigación contemplan mejoramiento genético, sanidad, aptitud industrial y manejo de cultivo. La mesa posee un grupo ejecutivo conformado por un representante de cada entidad participante, el que propone las actividades de investigación y hace su seguimiento. Dicha mesa está legitimada por un convenio firmado entre los participantes. La formación de esa mesa constituye una experiencia novedosa y promisorio como ejemplo de articulación entre los sectores público y privado en el desarrollo de actividades de investigación tecnológica.

La producción anual de cebada es efectuada por 1.500 productores medianos y grandes. Desde 1989 el volumen producido de este rubro ha sobrepasado 200 mil ton al año. Esta producción es destinada, principalmente, a la elaboración de maltas que son exportadas a Brasil para la elaboración de cerveza. Actualmente las exportaciones

³² FIDA-IICA.Op. cit., Anexo II, p.35, Cuadro No. 24.

totalizan alrededor de 50.000 ton de cebada malteada y 40.000 ton de cebada cruda. El 10% de la producción es destinado a producción de cerveza para el mercado local.

4.6.6 Frutas y Hortalizas

La agroindustria procesadora de frutas y hortalizas se caracteriza por una preponderancia de tecnologías artesanales y por la utilización de procesos y equipamientos que datan de hace 15 o 20 años. Este sector presenta una capacidad ociosa de aproximadamente 60% en virtud de la carencia de materia prima para procesar. Esta situación refleja una débil articulación entre el sector productor y las plantas procesadoras, con excepción de la agroindustria procesadora de cítricos, la cual posee una cadena relativamente eficiente y bien integrada.

La frutihorticultura no presenta grados significativos de integración vertical. Este subsector comprende cerca de 40 empresas de procesamiento de frutas y hortalizas y 500 industrias vinícolas. Además, existen cuatro empresas dedicadas al procesamiento de jugos y aceites esenciales, y trece plantas de selección y empaque de cítricos, cuyas exportaciones superan los US\$ 30 millones por año. A pesar de presentar un retraso tecnológico importante, la frutihorticultura se destaca por el potencial de exportación que tendría en el marco del MERCOSUR.

4.6.7 Azúcar

Ante la desaparición de la tradicional producción de remolacha, la producción de azúcar proviene básicamente del procesamiento de la caña de azúcar. Dos empresas, con capacidad procesadora de 4.200 ton/día, son responsables por la producción total de

azúcar. Este rubro es considerado altamente vulnerable a la competencia brasileña.

4.6.8 Molinería y Aceites

Debido a la crisis de la agricultura cerealera, los molinos operan a bajos niveles de utilización. Aproximadamente 30 empresas subsisten produciendo harinas para el mercado interno. En el caso de las oleaginosas, tres empresas procesan la producción de soya y girasol, pero atienden solo una parte de la demanda interna.

En síntesis, las informaciones presentadas en los ítems 4.6.1-4.6.8 indican que, con excepción del rubro lácteo, algunos cereales (arroz, cebada) y los cítricos, la articulación en las cadenas agroindustriales es limitada. En el subsector lácteo existe un claro predominio de un complejo agroindustrial cooperativo. En el caso de la cebada, arroz y cítricos, empresas privadas han promovido mecanismos de articulación vertical que ha beneficiado a todos los eslabones involucrados.

En términos generales, la estructura agroindustrial tradicional uruguayana enfrenta algunas limitantes a su crecimiento, entre otras se destacan las siguientes:

- (i) precios relativos inestables e inadecuados en términos de rentabilidad;
- (ii) modelo productivo que privilegió sectores diferentes de la agroindustria exportadora;
- (iii) altos costos operativos como consecuencia de los bajos niveles de utilización de las capacidades instaladas;

- (iv) factores de carácter tecnológico, de inversión y de gestión; y
- (v) factores condicionantes fundamentales como: lento crecimiento del mercado interno y dificultad, en el corto plazo, de aumentar significativamente las principales exportaciones tradicionales.

4.7 Pobreza Rural³³

La pobreza rural no es un fenómeno reciente en Uruguay. A principios de los 60, este problema afectaba el 31% de la población rural dispersa y la nucleada en centros urbanos con menos de 1.000 habitantes. Los pobres rurales se agrupaban en tres categorías diferentes, no solo por su ubicación geográfica o por su integración en los procesos productivos, sino también porque en cada una de ellas era distinta la causa generadora de la pobreza. Por orden decreciente de importancia esos grupos sociales eran los pequeños productores minifundistas, los peones rurales y la población de los "rancheríos".

Según estimativas recientes³⁴, la pobreza rural, medida con base en el concepto de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), afectaba en 1985 a 201.427 personas lo que correspondía a 49,7% de la población rural del país. De este total, 28.154 personas habitaban hogares cuyo jefe era un asalariado rural, 23.037 individuos vivían en hogares donde el cabeza de familia era un autoempleado rural y el restante (150.236) provenía de

hogares rurales cuyos jefes tenían otras ocupaciones o eran jubilados, pero que posiblemente tenían miembros de la familia que eran asalariados rurales.

Los pobres rurales en Uruguay se encuentran dispersos por todo el territorio nacional, pero con mayor concentración en los Departamentos del Sur, cercanos a Montevideo (fundamentalmente Canelones, San José y Florida), en aquellos fronterizos o cercanos a la frontera con Brasil (principalmente Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Artigas) y sobre el litoral del Río Uruguay, en los Departamentos de Salto y Paysandú (Cuadro A. 26).

El Departamento de Canelones concentra al 20,1% de la población rural del país con NBI. Este predominio lo conserva si se desagrega la población que reside en hogares cuyos jefes son autoempleados, como para la que reside en hogares cuyos jefes son asalariados. Tres departamentos ganaderos, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera también presentan altos índices de población con NBI y concentran del 6,7% al 7,1% del total de pobres rurales. Estos departamentos presentan proporciones similares de población con NBI tanto entre asalariados como entre los autoempleados.

La principal causa de la pobreza rural está relacionada a la disminución de las oportunidades de empleo permanente como resultado de reducción de la agricultura familiar practicada por los pequeños productores. Factores históricos como el agotamiento de la frontera agrícola en los fines del siglo pasado y el alambramiento de los campos implicaron en cambios tecnológicos que redujeron fuertemente la demanda por trabajadores y produjeron un excedente de población

³³ Esta sección se fundamenta en el Anexo III del documento FIDA-IIICA, 1992.

³⁴ FIDA-IIICA, 1992.

rural que fue expulsada hacia las periferias urbanas. Los cambios técnicos, con énfasis en las cuestiones de escala y su incidencia en la reducción de la demanda por mano de obra, también contribuyeron para el incremento de la pobreza rural.

Más recientemente (1992) el FIDA y el MGAP realizaron una encuesta junto a asalariados agropecuarios y en hogares situados en unidades de producción menores a 200 Ha, a fin de estimar el nivel de pobreza rural en el país³⁵. Para tal se estableció una línea de pobreza (ingreso familiar anual de US\$ 3.200), de acuerdo a la metodología de la CEPAL y se definió como pobres a las familias que durante el período julio/91-junio/92 obtuvieron ingresos, por todos los conceptos, inferior a US\$ 3.200. Con base en este criterio se concluyó que 43% de las familias de asalariados y 41,5% de los hogares de pequeños productores eran considerados pobres (Cuadro IV.4). En conjunto esos dos grupos totalizaron aproximadamente 151 mil personas lo que representa 43,6% de la población rural.

³⁵ FIDA-MGAP. Perfil de Pobreza Rural. Encuesta Socio-Económica a Productores y Asalariados Agropecuarios, 1992.

En términos regionales, la encuesta señala que:

- (i) Canelones presenta la peor situación en términos de concentración de pobres, debido a la extendida presencia de pequeños horticultores tradicionales. En este Departamento, se encuentran 4.352 familias rurales en condición de pobreza, lo cual representa cerca una cuarta parte de las familias de pequeños productores pobres;
- (ii) En el Norte del país, 3.292 familias de pequeños ganaderos obtienen ingresos insuficientes;
- (iii) En el Litoral Este y en la Región Este del país, se observa una situación intermedia, en términos de concentración de pobreza. En términos específicos se identificaron en estas dos regiones 2.984 y 2.708 hogares

CUADRO IV.4
DISTRIBUCION REGIONAL DE HOGARES DE PEQUEÑOS PRODUCTORES
Y DE ASALARIADOS EN TERMINOS DE POBREZA, 1992

REGION	HOGARES DE PRODUCTORES			HOGARES ASALARIADOS		
	BAJO L.P. (*)	SOBRE L.P.	TOTAL	BAJO L.P.	SOBRE L.P.	TOTAL
NORTE	3.292	3.824	7.116	6.574	6.706	13.280
LITORAL	2.984	4.538	7.522	3.690	7.030	10.720
CUENCA LECHERA	1.670	4.641	6.311	1.920	4.290	6.210
CANELONES	4.352	4.927	9.279	3.186	2.964	6.150
ESTE	2.708	3.828	6.536	3.814	4.836	8.650
OTRAS REGIONES	1.994	2.243	4.237	2.826	3.364	6.190
TOTAL	17.000	24.000	41.000	22.016	29.190	51.200

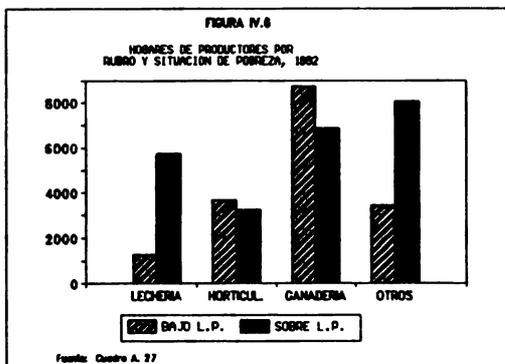
(*) L.P. = LINEA DE POBREZA.

FUENTE: FIDA-MGAP, 1992.

de pequeños productores respectivamente, con ingresos anuales inferiores a la línea de pobreza; y

- (iv) Finalmente, la Región de la Cuenca Lechera es la que presentó la menor concentración de familias de pequeños productores, con ingresos inferiores a la línea de pobreza (1.670 familias).

Además de lo anterior, la encuesta de la referencia identificó que de acuerdo a la especialización de los establecimientos, poco más de la mitad de las familias pobres se encontraban en los predios ganaderos; y otras 21% estaban en predios hortícolas. Los productores lecheros se encontraban en una situación significativamente mejor. Apenas 1.260 predios no tenían ingresos anuales superiores a la línea de pobreza, lo que correspondía a 7% de las familias de productores pobres (Figura IV.6).



V. POLÍTICA AGROPECUARIA

La política agropecuaria nacional es formulada a través del gobierno central. El MGAP dispone de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), cuyos cometidos básicos involucran el asesoramiento en políticas,

integración regional y proyectos de cooperación técnica e inversiones.

Varias entidades no públicas desempeñan un rol importante en el asesoramiento de políticas para rubros específicos. Por ejemplo, la Junta Nacional de la Leche, integrada por delegados oficiales y privados, juega un rol importante en el asesoramiento al gobierno sobre abastecimiento de leche pasteurizada, distribución de cuotas, etc. El Instituto Nacional de Carnes cumple funciones en el ámbito de la comercialización (interna y externa) e industrialización, ejecutando un conjunto de medidas para regular la operación de las actividades de comercio, y sirviendo como organismo asesor y ejecutor de la política nacional para este rubro.

A continuación se presentan las principales políticas utilizadas para promover el desarrollo del sector, así como una evaluación de su desempeño.

5.1 Precios y Comercialización

Las políticas de precios y comercialización seguidas por el Gobierno Uruguayo en los últimos años no han contemplado intervenciones directas en los mercados agropecuarios ni agroindustriales, a excepción de los subsectores lechero y vitivinícola y de algunas medidas de política de comercio exterior.

En el subsector lechero, la intervención directa se realiza a través de la fijación del precio al consumidor³⁶ y del precio pagado al productor por la leche a ser pasteurizada. El precio de la leche empleada para fines industriales es determinado por las fuerzas del mercado. La política lechera uruguaya se

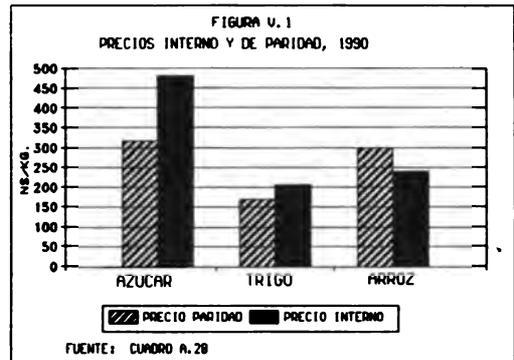
* Leche pasteurizada.

ha mantenido constante durante muchos años. Sin embargo, recientemente el gobierno ha manifestado la intención de eliminar el sistema de fijación del precio pagado al productor como consecuencia de la puesta en marcha del MERCOSUR.

En el subsector vitivinícola, el precio mínimo de la uva para vinificación es fijado anualmente y su cumplimiento está a cargo del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI). Por otra parte, el precio de la uva de mesa es libre. Respecto a la comercialización, existen varias regulaciones relativas a los vinos finos y a la uva. Específicamente, sólo pueden ser comercializados internamente los vinos importados en sus envases originales de capacidad máxima de un litro. Esta medida restringe la importación de vinos a granel.

No obstante la reducida intervención directa del gobierno en los precios y en la comercialización agropecuaria, existen algunos productos (azúcar y trigo) cuyos precios en el mercado interno son relativamente mayores que los respectivos precios de paridad denotando la existencia de cierto nivel de protección a los productores domésticos. Por otro lado, el arroz ha sido discriminado³⁷ (Figura V.1).

Los sistemas de comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales del país están vinculados directamente con la actividad exportadora, la cual condiciona la organización y la estructura de dichos sistemas. Las funciones de comercialización de varios productos del agro se desarrollan por cooperativas. En general, no existen los mecanismos adecuados de integración



entre la producción agropecuaria y la comercialización, con excepción de los subsectores lechero, arrocerero, cebada, cítricos y - en menor extensión - la ganadería de carne. Por este motivo persisten problemas de comercialización asociados a la estacionalidad de la producción.

La oferta de ganado vacuno para la faena se concentra en los meses de noviembre a julio, con una reducción de oferta en el período agosto-octubre. La oferta ovina es también estacional y se concentra de octubre a diciembre. Por otro lado, las cooperativas existentes procesan solamente cerca del 3 al 5% del total del ganado faenado. Además, el poder de comercialización de los pequeños productores de ganado es casi nulo.

Los sistemas de comercialización de frutas y hortalizas son complejos e incluyen numerosos agentes, entre los cuales asumen un rol importante los transportistas y los consignatarios. Los canales de comercialización de los distintos productos hortifrutícolas adolecen de varias debilidades, tales como:

- (i) limitada actividad cooperativa entre los productores;

³⁷ Para mayores detalles ver Sección 5.4.

- (ii) marcada estacionalidad de la oferta, lo que induce a fluctuaciones acentuadas en los precios;
- (iii) encarecimiento de productos a nivel del consumidor final, debido a la atomización de los intermediarios y altas pérdidas post-cosecha de productos perecederos;
- (iv) inadecuadas instalaciones del Mercado Modelo de Montevideo, que carece, por ejemplo, de cámaras de frío, suficiente espacio para estacionamiento, recepción de envases vacíos y para servicios auxiliares;
- (v) deficiente sistema de tratamiento post-cosecha y comercialización de frutas y hortalizas, caracterizado por la virtual inexistencia de participación organizada de pequeños productores, la no utilización de sistemas de clasificación, y el uso poco difundido de instalaciones de frío para la conservación de perecederos; y
- (vi) ausencia de financiamiento institucional, público o privado, que apoye la actividad de comercialización. Esta situación fortalece la capacidad negociadora de los agentes de intermediación con mayor capacidad financiera.

5.2 Crédito

En Uruguay, el crédito desempeña un papel de fundamental importancia en la actividad agropecuaria, particularmente en lo que es la promoción de la agricultura cerealera, la actividad lechera, el acopio y la comercialización de productos. El Banco de La República Oriental del Uruguay (BROU) es la principal entidad crediticia del país. Históricamente, ese Banco ha contribuido con aproximadamente 50% de los recursos dirigidos al sector (Cuadro V.1). La banca privada ha desempeñado generalmente un rol secundario, estando su acción de financiamiento agropecuario limitada, principalmente, a la compra-venta de ganado en ferias. En la actualidad, algunos bancos privados han mostrado interés por participar en la intermediación de fondos de un nuevo préstamo del Banco Mundial.

CUADRO V.1
CREDITOS HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO, 1980-89
(MILLONES DE DOLARES CORRIENTES)

AÑO	BANCA PRIVADA		BANCA OFICIAL		TOTAL
	AGRICULTURA	GANADERÍA	BROU	PLAN AGROPECUARIO	
1980	69,7	556,4	252,5	7,7	886,3
1981	83,7	599,5	198,7	6,8	888,7
1982	41,8	322,9	172,2	8,8	545,7
1983	21,9	237,6	136,5	2,5	398,7
1984	19,7	180,9	172,7	1,3	374,6
1985	19,3	131,0	165,6	3,8	319,7
1986	27,4	174,8	198,0	6,4	406,6
1987	27,1	177,3	201,3	14,2	419,9
1988	20,7	133,3	218,1	N.D.	372,1
1989	15,2	83,3	139,5	N.D.	238,0

FUENTE: BROU, COMISION HONORARIA DEL PLAN AGROPECUARIO Y BCJ.

La banca privada ha concentrado sus operaciones en préstamos de corto plazo, mientras que la banca oficial³⁸ ha otorgado financiamientos tanto de corto como de mediano y largo plazo. El BROU proporciona la mayor parte de sus préstamos a la ganadería de carne, leche y a los productores con mayores disponibilidades de capital, a través de cuatro modalidades de financiamiento: (i) remates y ferias, mediante créditos a operaciones de compra-venta de ganado; (ii) crédito rural; (iii) plan agropecuario; y (iv) programa de crédito global agropecuario.

Las operaciones de Crédito Rural, comprenden: líneas tradicionales de crédito para financiamiento de cultivos, compra de maquinaria y alambrados, mejoras y otros; y 85 líneas de financiamiento³⁹ de cultivos cerealeros, hortícolas, frutícolas y ganadería. El Plan Agropecuario es un programa especial de préstamos que utiliza financiamiento del Banco Mundial y que ha sido en el pasado, la principal fuente de crédito para las inversiones agropecuarias. En su inicio, el Plan concentró los préstamos en la mejora de la producción ganadera y posteriormente, incorporó la actividad agrícola. Recientemente, los proyectos financiados han incorporado líneas de crédito de largo plazo (hasta siete años con tres de gracia) para el financiamiento de inversiones en ganadería, lechería, desarrollo de la actividad granjera para la exportación, e inversiones en forestación. En años recientes, el Programa Global de Crédito Agropecuario, financiado por el BID, permitió inversiones a largo plazo⁴⁰ con préstamos de hasta doce años plazo. Estos

³⁸ Representada básicamente por el BROU.

³⁹ Principalmente de corto y mediano plazo.

⁴⁰ Hasta 12 años y con 3 de gracia.

préstamos han sido muy utilizados por parte del sector, principalmente para la compra de tractores.

Además del BROU y de la banca privada, el sistema financiero uruguayo cuenta con casi cincuenta Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de las cuales nueve están habilitadas para prestar servicios de intermediación financiera. En los últimos años, estas cooperativas han estado expandiendo sus actividades, ocupando espacios dejados vacantes después del repliegue de la banca privada. En comparación a la banca privada, la proporción del financiamiento sectorial canalizado por estas cooperativas es todavía poco significativa. Por otra parte, el crédito provisto por agroindustrias, proveedores y cooperativas, se efectúa principalmente, con fondos originados en el BROU. Estos créditos tienen bastante aceptación por su relativa simplicidad de tramitación y menor exigencia de garantías reales.

Durante el período 1976-82, el volumen del crédito rural se duplicó en términos reales debido a la liberalización de los mercados financieros, la abundancia de petrodólares y las expectativas favorables de los productores ante las reformas estructurales. Este crecimiento fue sostenido en forma casi exclusiva por el aumento en la participación de la banca privada. Sin embargo, dado que una elevada proporción de estos créditos se encontraba fijada en moneda extranjera, la fuerte devaluación (más del 100%) ocurrida en 1982 con la caída del régimen de la tablita⁴¹, colocó en serias dificultades a los productores deudores.

La grave situación de endeudamiento del sector productivo no fue enfrentada con medidas apropiadas hasta

⁴¹ Prefijación del tipo de cambio por el gobierno.

diciembre de 1985, cuando se aprobó la Ley de Refinanciación de Deudas. Por otra parte, la recuperación de la economía a partir de 1985, no fue acompañada de un incremento de los niveles de crédito al sector. Las pérdidas de los bancos y la aversión al riesgo de los productores explican, en parte, el rezago crediticio. Como resultado de este proceso, en 1989 el crédito total a la agricultura registró una caída nominal de 73% en relación a lo observado en 1981 (Cuadro V.1).

El BROU fue una de las instituciones que experimentó mayores dificultades, por la situación de los pequeños productores rurales, quienes constituían una parte importante de sus deudores. Ello condujo al Banco a establecer un sistema de garantías más severas, que a su vez dificultó aún más el acceso al crédito de este estrato de productores. De esta forma, en 1983 el BROU presentó una de sus menores aplicaciones de crédito al sector agropecuario en la década de los 80. En 1984-88, el crédito total del BROU (medido en términos nominales) al sector volvió a crecer, con fuerte recuperación de los préstamos a la ganadería vis-a-vis al subsector agrícola. Paralelamente a esa recuperación, las inversiones en activos fijos experimentaron una caída nominal en el trienio 1986-88. En 1989 las aplicaciones de crédito del BROU al sector agropecuario se redujeron a un 64% de las correspondientes al año anterior (Cuadro A.29).

Las tasas de interés se han ido aproximando a las de mercado, y actualmente se encuentran ligeramente por debajo de aquellas. Las tasas aplicadas a los préstamos de largo plazo (Plan Agropecuario y Crédito Global Agropecuario) se ajustan en función de la evolución de los precios de una canasta de

bienes⁴² o del dólar americano. Por sobre este índice de ajuste se aplica una tasa de interés fija. Actualmente esa tasa es de 5 a 6%, dependiendo del tamaño de la explotación.

El análisis del actual sistema de financiamiento agropecuario muestra una serie de factores que limitan su desempeño, entre esos figuran: (i) procedimientos burocráticos poco eficientes para el tratamiento, aprobación y desembolso de los créditos; (ii) prevalencia de enfoques tradicionales de suministro de crédito basados en garantías físicas, lo cual afecta principalmente a los pequeños y medianos productores; (iii) provisión de financiamiento a través de organismos estatales, a tasas inferiores a las del mercado; y (iv) concentración del financiamiento del BROU a la ganadería de carne, de leche y a los productores más capitalizados.

5.3 Tributación

La estructura tributaria uruguaya tiene como eje los gravámenes al consumo y a transacciones de bienes intermedios. Excluyendo al sector agropecuario, en 1990 esos impuestos respondieron por 90,5% de las recaudaciones totales. Respecto a la participación de los diferentes impuestos en la recaudación impositiva del sector agropecuario en aquél año, los impuestos al capital representaron un 42%, los impuestos al ingreso un 7,8%, y los impuestos a las transacciones un 49,9% (Cuadro A.30).

La política tributaria aplicada al sector agropecuario uruguayo está compuesta por impuestos nacionales y municipales. Los impuestos nacionales inciden sobre:

* Esta canasta incluye productos de origen ganadero, agrícola, lechero y bienes de consumo.

- (i) la producción, consumo y transacciones (Impuesto al Valor Agregado - IVA; a Bienes Específicos o Selectivo - IMESI; y a la Venta de Moneda Extranjera - IVEME);
- (ii) la renta (Impuestos sobre la Renta Agropecuaria - IMAGRO e IRA; a la Enajenación de Bienes Agropecuarios - IMEBA⁴³ y el Adicional del IMEBA);
- (iii) el Patrimonio (IP); y
- (iv) el Comercio Exterior (detracciones y aranceles).

El IMAGRO grava el ingreso neto declarado o presunto, siendo aplicable a ingresos mayores que el valor monetario correspondiente a 200 Ha de productividad media⁴⁴. Existen 13.000 productores que efectúan el pago de este impuesto. Aunque sea de fácil aplicación, este impuesto no es equitativo por razones de omisión (están exonerados aproximadamente 42.000 productores cuyos predios cuentan con menos de 200 Ha) y subestimación (se tributa lo mismo independientemente de la rentabilidad de la actividad). Los principales inconvenientes de este impuesto consisten en que: tributan solamente los propietarios con un ingreso superior al correspondiente a 200 Ha básicas⁴⁵; no discrimina entre actividades, premiando fuertemente las intensivas con alta renta por unidad de área;

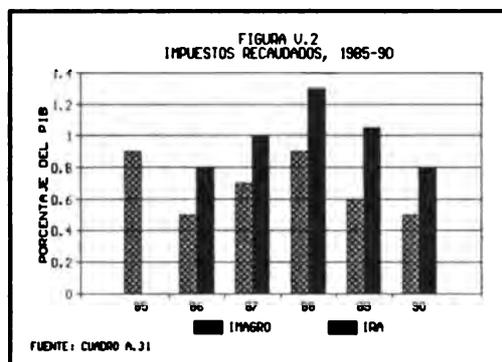
* Referido a fines específicos de: Mejora de Vivienda Rural (MEVIR), Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA) y Fondo de Inspección Sanitaria (FIS).

* El valor de la productividad media por hectárea es determinado anualmente por el gobierno.

* Definidas por la Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra (CONEAT).

y estimula la división de los padrones catastrales. El IRA es un impuesto anual que grava las rentas netas obtenidas en el ejercicio de actividades agropecuarias⁴⁶.

En 1985-88 la recaudación del IMAGRO, medida como una proporción del PIB agropecuario, varió entre 0,5 y 0,9% mientras la del IRA experimentó un aumento sostenido (Figura V.2). Como resultado de estos comportamientos, la recaudación total de esos impuestos registró una tendencia ascendente en aquél mismo período. A partir de 1989, entre tanto, la relación impuesto recaudado/PIB agropecuario disminuyó tanto en el caso del IMAGRO como del IRA. No se conoce en forma precisa las razones que motivaron este descenso. Sin embargo, se considera que entre las causas más probables figurarían una mayor evasión fiscal y desfases en el avalúo de activos.



Al contrario de lo que ocurrió con el IRA e IMAGRO, las recaudaciones del Impuesto al Patrimonio incrementaron en la última década, del 1,2% del PIB

* Las rentas comprendidas son: las derivadas de las actividades agropecuarias destinadas a obtener productos primarios vegetales o animales; las derivadas de actividades agropecuarias desarrolladas bajo formas de aparcería, pastoreo o similares, en forma permanente o transitoria; las provenientes de arrendatarios; y el resultado de la enajenación de bienes del activo fijo.

agropecuario en 1980 a 3,2% en 1990⁴⁷. Este impuesto, creado en 1967, ha sido uno de los más estables a lo largo de las reformas tributarias ocurridas hasta la fecha; tiene una aplicación progresiva que oscila entre 0,7 y 3,0% para las personas físicas y entre 2,0 y 2,8% para las personas jurídicas. Proporcionalmente, este impuesto afecta más al sector agropecuario - y con mayor énfasis al subsector pecuario - que los demás impuestos. Esto debido a la incidencia del valor de la tierra. Para los ganaderos extensivos, éste ha sido el principal tributo, y se considera que ha tenido efectos negativos sobre la rentabilidad de este subsector.

Si bien el sector agropecuario se encuentra incluido en el ámbito de aplicación del IVA, la incidencia efectiva de este impuesto es baja o nula. Esto porque, debido a un mecanismo especial, la tasa aplicada a los productos agropecuarios en su estado natural es cero. Además, está permitido deducir el IVA pagado del impuesto a la renta real. Los bienes y servicios gravados con la tasa mínima incluyen las carnes y menudencias, aceites y grasas comestibles, arroz, azúcar, harina de cereales y subproductos de molienda. En 1982, la tasa del IVA fue incrementada del 8 al 12%, y en 1984 alcanzó niveles entre 18 y 20%. En el presente la tasa de este impuesto es de 22%.

Actualmente se encuentra en suspenso un proyecto de generalización del IVA al sector agropecuario que, en principio, afectaría la mayor parte de los insumos y maquinaria de uso sectorial. Esta suspensión se debe a que se considera poco factible la generalización de este impuesto, debido a sus amplias implicaciones para los consumidores y

productores, y también por su menor neutralidad relativa en la asignación de recursos⁴⁸.

El IVEME, aplicado a la enajenación de moneda extranjera a tasas de hasta 1,5%, incide principalmente sobre las exportaciones del sector. El IMEBA grava las ventas de bienes agropecuarios, siendo su importe deducible tanto del IMAGRO como del IRA. El IMESI grava la primera enajenación de los bienes que enumera la ley y tiene una alta incidencia sobre la producción y el consumo de productos agropecuarios. Se estima que actualmente, al reducirse la tasa del IMESI del 51 al 35%, el monto anual a ser pagado por el sector agropecuario al fisco variará entre US\$ 14 y 16 millones⁴⁹.

Los impuestos municipales incluyen: la Contribución Inmobiliaria Rural⁵⁰; la Patente de Rodados; y el impuesto a la venta de ganado⁵¹. La Contribución Inmobiliaria Rural se basa en el avalúo de la tierra, fijado anualmente de acuerdo al índice de productividad de cada padrón catastral. Actualmente estos avalúos se encuentran desactualizados, dado que los índices de ajuste no reflejan apropiadamente el valor de mercado de las tierras.

La Figura V.3 presenta la evolución de la presión fiscal sobre el sector agropecuario. Como se puede observar, la presión tributaria sobre el sector se situó entre un mínimo de 12,8% en 1981 y un

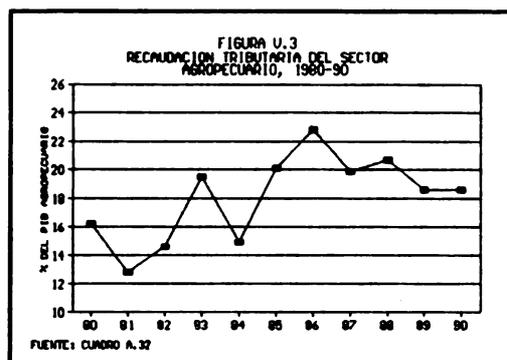
* Ronchietto, R. Op.cit., pp. 48, y 89.

* Ronchietto, R. Op.cit., p.41.

* Este impuesto constituye el recurso fiscal descentralizado más importante.

* Además, de estos impuestos existen las contribuciones sociales pagadas al Banco de Provisión Social (BPS).

* Ronchietto, R. Op.cit., p.32.



máximo de 22,8% en 1986. En 1990, la presión fue de 18,6%, aproximadamente 15% superior a la de 1980.

Una mejor asignación de recursos en el sector agropecuario se torna cada vez más dependiente de una reforma tributaria que corrija las imperfecciones del sistema vigente. Entre esas imperfecciones se distinguen las siguientes:

- (i) Coexistencia de tres impuestos (IMAGRO, IRA e ÍMEBA) para gravar un mismo hecho imponible;
- (ii) exoneración del IMAGRO, para los productores con menos de 200 Ha, independiente de la rentabilidad de sus actividades agropecuarias específicas;
- (iii) existencia de un límite de 1.500 Ha sobre el cual debe pagarse el IRA;
- (iv) tendencia a crear una multiplicidad de pequeños gravámenes con fines específicos;
- (v) exención del pago del IVA por parte de un conjunto

importante de productos agropecuarios;

- (vi) desactualización de los avalúos de base para el cálculo de la contribución Inmobiliaria Rural;
- (vii) inexistencia de mecanismos fijos y objetivos para definir parámetros tributarios en forma periódica, lo cual resta transparencia y motiva pugnas sectoriales y presiones políticas y de grupo; y
- (viii) cambios frecuentes en las reglas impositivas lo que conlleva a importante inestabilidad en los montos recaudados.

5.4 Comercio Exterior

En los 80, la política de comercio exterior uruguayo se caracterizó por importantes esfuerzos de promoción de exportaciones a través de un conjunto de acciones tales como mantenimiento de un tipo de cambio real⁵², sistemas de devolución de impuestos para los bienes exportados, mecanismos especiales de importación de insumos y bienes de capital, y líneas de prefinanciación de exportaciones en condiciones favorables. Adicionalmente, se firmaron varios convenios comerciales⁵³ para facilitar y dar estabilidad a las ventas externas.

No obstante estos esfuerzos, los cambios bruscos en las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil han producido efectos indeseables en los flujos

⁵² Principalmente a partir de noviembre de 1982.

⁵³ En 1985, el CAUCE con Argentina y en 1986 el PEC con Brasil.

comerciales del Uruguay. Por otro lado, las limitaciones de los agentes económicos involucrados en hacer efectiva la integración productiva entre estos países, han actuado como un freno del proceso de integración.

En la actualidad, el gobierno dispone básicamente de un instrumento para estimular la competitividad de las exportaciones: el régimen de admisión temporaria. Además de este instrumento, existe un conjunto de estímulos a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, como son: (i) devoluciones de impuestos indirectos de alcance modesto; (ii) exoneraciones de impuestos para la importación de maquinaria y equipos industriales; (iii) devolución del IVA correspondiente a los insumos que componen el costo de producción; y (iv) regímenes crediticios⁵⁴.

En contraste con estos incentivos, existe una deducción del 5% sobre el valor FOB de las exportaciones de algunos productos pecuarios⁵⁵. No existen restricciones cuantitativas a las exportaciones agropecuarias.

Los aranceles a la importación son calculados a través de la Tasa Global Arancelaria (TGA) compuesta por: recargos, Impuesto Aduanero Único a la Importación (IMADUNI) y Tasas de Movilización de Bultos (TMB). En marzo de 1992 el valor de esta última tasa era de 0%.

Para las importaciones no existen restricciones cuantitativas. Las compras

⁵⁴ Para mayores detalles consultar NOZAR, 1992, pág. 21.

⁵⁵ Ganado en pie (vacuno, ovino y equino), excepto los de pedigree y puros por cruce; lanas en general; sebo vacuno; algunos tipos de cueros vacunos y ovinos; carne vacuna y equina con hueso y una serie de derivados de carnes.

externas están reguladas predominantemente por derechos de aduana. En algunos productos se aplican precios de referencia⁵⁶ y precios mínimos de exportación que funcionan como un mecanismo de compensación de las subvenciones existentes en países exportadores, ya que, en la práctica, la actual legislación "antidumping" de Uruguay, no es utilizada debido a su complejidad y al tiempo relativamente largo que se toma para concluir los procesos de comprobación del "dumping".

En diciembre de 1991, los aranceles uruguayos para la importación de los principales productos agropecuarios y agroindustriales, eran superiores solamente a los de Argentina (Cuadro V.2). Sin embargo, en conformidad con los acuerdos del MERCOSUR, el Gobierno de Uruguay definió recientemente una política de reducción de estas tasas, hasta alcanzar un arancel máximo de 20% en 1993 (las tasas del 30% pasarán al 20% y las de 20% al 15%). En el caso de los bienes de capital e insumos para el sector agropecuario, el arancel en vigor es de 0%⁵⁷.

En 1990, la mayoría de los principales rubros de exportación tradicional (carnes y lanas) y no tradicional (leche, arroz y cebada cervecera) presentaban Tasas de Protección Nominal (TPN) negativas. Entretanto, algunos rubros como el trigo, maíz y sorgo mostraban tasas de protección positivas⁵⁸.

⁵⁶ El precio de referencia resulta de un precio mínimo sobre el cual se aplican los aranceles correspondientes.

⁵⁷ Los bienes de capital tienen la desgravación transitoria.

⁵⁸ Cabe señalar que, en algunos casos, el movimiento comercial resulta incompatible con los niveles existentes de protección y discriminación (soya y azúcar siendo exportados aún con TPN positivas). Esto explica porque los valores de las TPN están dentro del margen de error de estimación o son exportados con base en precios de convenio (azúcar) distintos a los utilizados en el análisis.

CUADRO V.2
URUGUAY, ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY
ARANCELES DE IMPORTACION, 1991.

PRODUCTOS	URUGUAY	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY
CEREALES Y DERIVADOS				
TRIGO		5	25	14,0
MAIZ	20	5	25	24,5
CEBADA CERVECERA	20	5		14,0
HARINAS	20	5	35	34,5
LACTEOS				
LECHE FLUIDA	30	5		47,5
MANTECA	20	5		47,5
QUESOS	20	5	40	47,5
CARNES Y DERIVADOS				
VACUNA	20	5	30	34,5
OVINA	30	5	30	34,5
PORCINA	20	5		34,5
HORTIFRUTICOLAS				
MANZANAS, PERAS, MEMBRILLOS	30	5	35	14,5
DURAZNOS, CIRUELAS Y FRUTILLOS (1)	30	5	20	18,0
AJOS Y CEBOLLAS	30	5	25	11,5(2)
VINOS	30	13	85	42-52

NOTA: (1) FRUTAS AL NATURAL.

(2) HORTALIZAS FRESCAS Y REFRIGERADAS.

FUENTES: BROU. DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL, BRASIL. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DE SUL.

En términos generales, sin embargo, las tasas de protección nominal y efectiva disminuyeron para casi todos los rubros en 1990 vis-a-vis 1986 (Cuadros A.33 y A.34).

Un aspecto negativo respecto al comercio exterior agropecuario se refiere a la maraña de trámites, disposiciones e instituciones vinculadas al desarrollo de esa actividad. Se ha observado que "...una de las principales razones para que los precios de los insumos sigan sustancialmente mayores a los precios de paridad radica en las trabas burocráticas asociadas al comercio exterior."⁵⁹. Entre otros aspectos estas trabas incluyen trámites ante ocho instituciones diferentes e involucran diecinueve pasos administrativos, cuya demora mínima es de seis semanas. Por este motivo, a pesar de que los productores están legalmente autorizados a importar insumos, prefieren adquirirlos junto a los comerciantes locales a precios superiores a los del mercado internacional. Dada esa situación, hay indicios de un cambio

sustancial de simplificación de trámites, el cual se estaría gestando a través del Programa Nacional de Desburocratización.

A pesar de la profundización del proceso de apertura de la economía, aún existen discriminaciones entre subsectores y rubros del agro en términos de niveles de protección nominal y efectiva. Esta situación determina diferencias importantes en términos de la rentabilidad privada y social en el sector (Cuadro A.35).

5.5 Agroindustria

La atención política al sector agroindustrial está basada en un conjunto de medidas que incluyen la provisión de líneas especiales de crédito y apoyo institucional. El apoyo institucional se da a través de los siguientes organismos: (i) Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa⁶⁰, que coordina actividades relacionadas con el desarrollo de la agroindustria (promoción, capacitación, etc.) en conjunto con ONGs y otras

⁵⁹ Von Oven, 1991.

⁶⁰ Ministerio de Industria, Energía y Minería.

entidades; (ii) INIA y LATU responsables por la investigación y el apoyo técnico; (iii) JUNAGRA que tiene a su cargo el desarrollo de actividades de reconversión del subsector granjero; y (iv) Programa de Promoción de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias (PENTA). Este programa tiene por objetivo el incremento de las exportaciones no tradicionales, a través de la promoción del interés de los empresarios y mediante un fondo de capital de riesgo que financia hasta el 50% de los gastos directos de los proyectos orientados a penetrar y ocupar nuevos mercados⁶¹.

En términos generales, las medidas adoptadas en los últimos años en el área de la agroindustria no han promovido efectivamente el aumento de la productividad del sector, debido a los bajos niveles de inversión y cambio técnico ocurridos en la práctica⁶².

Con respecto a la política gubernamental, es manifiesta la actitud del Gobierno de fomentar y reconvertir la actividad granjera uruguaya, a efectos de aumentar la competitividad de sus rubros y mejorar el perfil económico de los productores involucrados. En este sentido, se han fortalecido aspectos institucionales del Gobierno a través de la instalación de la Junta Nacional de la Granja. Este organismo pasa a centralizar toda la actividad gubernamental referida a la granja con la participación de productores e industriales.

5.6 Sanidad Animal y Vegetal

La política de Sanidad Vegetal y Animal es clara y está reflejada en los

⁶¹ El valor máximo del proyecto no puede exceder 50 mil dólares.

⁶² Macadar, 1991.

servicios de control provistos por varias direcciones del MGAP y por el Ministerio de la Salud Pública, para asegurar la calidad sanitaria de los productos nacionales de exportación. En los diferentes sectores involucrados, existe claridad respecto a que la aceptación de los productos agropecuarios uruguayos en los mercados externos, depende en gran medida de su calidad sanitaria general, la cual debe estar avalada por sistemas de control dotados de adecuada capacidad operativa, para brindar las garantías necesarias que satisfagan las exigencias sanitarias y cuarentenarias de los países importadores.

Los controles sanitarios son realizados según áreas de competencia. El Ministerio de Salud Pública se encarga de las actividades referentes a las condiciones de salud del personal involucrado en el manipuleo de productos agroquímicos. El MGAP, desarrolla acciones de prevención y combate contra problemas de plagas y enfermedades animales y vegetales. Además, cuida de aspectos higiénico-sanitarios de las instalaciones de faena (frigoríficos), procesamiento, empaque, cuarentena, etc.

Existen normas específicas para la exportación de productos lácteos, animales en pie⁶³ y exigencias higiénico-sanitarias para las plantas de faena e industrias cárnicas. Las regulaciones genéricas para el control sanitario de las exportaciones de productos agrícolas están contempladas en la legislación⁶⁴, y de modo más específico, las referentes al control de las exportaciones de frutas, hortalizas, semillas y materiales vegetales de propagación asexual.

⁶³ Principalmente de equinos, bovinos y ovinos.

⁶⁴ Ley No. 3.921, su Reglamento y en una serie de Decretos y Resoluciones.

El MGAP es, responsable por la emisión de las certificaciones zoo y fitosanitarias y de otros documentos sanitarios exigidos en la práctica común del comercio internacional de productos agropecuarios.

En razón a la prioridad asignada por el gobierno al incremento de las exportaciones de productos agropecuarios, la política determinada por el MGAP enfatiza el aspecto cuarentenario, en defensa del potencial productivo y agro-exportador del país. Dada esa orientación, las medidas son ejecutadas según dos directrices básicas:

- (i) evitar la introducción de plagas y enfermedades exóticas, cuyo riesgo se ha incrementado por la necesidad de introducir cantidades crecientes de germoplasma animal y vegetal; y
- (ii) generar y/o mantener adecuadas condiciones zoo y fitosanitarias de los productos pecuarios y vegetales, así como una alta eficiencia de los Servicios Oficiales de Control de la Salud Animal y Sanidad Vegetal, que viabilicen las exportaciones y aseguren su continuidad, particularmente en el caso de rubros afectados por plagas introducidas al país.

Las exportaciones pecuarias, de manera general, han sido limitadas, principalmente, por el problema de la Fiebre Aftosa. Este problema ha obligado al establecimiento de una campaña de erradicación, y la imposición de controles sanitarios muy rigurosos, principalmente,

para la inspección y certificación de carnes y productos cárnicos.

El reconocimiento de Uruguay como "País Libre con Vacunación⁶⁵", ampliaría considerablemente los mercados para las exportaciones pecuarias. Por otro lado, la fragilidad de este status debe ser reconocida por la presencia de la enfermedad en Argentina y Brasil, lo que obligaría a mantener el rigor de los controles de campo y el programa preventivo de vacunación.

Con excepción del arroz y la soya, los demás productos agrícolas que exporta el país tienen algunas limitaciones para acceder a ciertos mercados. Esto debido a la presencia de importantes problemas fitosanitarios, como las Moscas de la Fruta y el Cancro Cítrico, considerados de importancia cuarentenaria por miembros de la CEE, Japón, China, EE.UU. y algunos países del MERCOSUR y ALADI.

El establecimiento de una área de libre comercio entre los países suscriptores del Tratado de Asunción, posibilitará en un futuro próximo, el incremento de las exportaciones de ciertos rubros. Sin embargo, las colocaciones en otros mercados, como la CEE, podrían menguarse considerablemente por el uso indebido de las restricciones zoo y fitosanitarias como barreras no arancelarias, conforme a los cambios en las normas vigentes en la CEE, que se anuncian para enero de 1993.

Respecto a las importaciones de animales, plantas y productos de origen agropecuario, el MGAP está facultado por ley a ejercer el correspondiente control,

* Nueva categoría que establecería la OIE.

para impedir el ingreso de plagas y enfermedades exóticas de importancia cuarentenaria para el país. Están regularizadas las importaciones de aves exóticas, reproductores de pedigree, semen, óvulos y embriones de especies animales, cueros, carnes y preparados de origen animal. Las importaciones de materiales y productos vegetales, destinados al consumo o a la reproducción, están regulados y controlados por el MGAP, a través de la Dirección del Servicio de Protección Agrícola.

En general, las normas y exigencias vigentes no se consideran restrictivas para las importaciones agropecuarias, particularmente de productos destinados al consumo; no así en el caso de reproductores, semillas y otros materiales germoplásmicos de reproducción animal y vegetal. Las regulaciones vigentes están directamente relacionadas con el riesgo zoo y fitosanitario involucrado, el cual depende del producto y su origen y de las posibilidades de someterlo a un régimen de cuarentena de post-entrada.

5.7 Generación y Transferencia de Tecnología

La política de generación de tecnología agropecuaria es desarrollada, principalmente, por el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) creado en 1989⁶⁶. Este Instituto incorpora desde mayo de 1990 todas las estaciones experimentales del ex-Centro de Investigaciones Agrícolas Alberto Boerger (CIAAB), así como la Dirección General de Generación y Transferencia de Tecnología que pertenecía al MGAP. Además del INIA, las Facultades de Agronomía y Veterinaria, vinculadas a la

Universidad de la República Oriental del Uruguay (UROU), también realizan, en menor proporción, actividades de investigación y transferencia de tecnología.

El INIA posee cinco estaciones experimentales distribuidas en las diferentes regiones del país, con un total de 461 empleados siendo 141 profesionales universitarios, 59 personal especializado y 261 funcionarios de apoyo. El Instituto desarrolla cuatro actividades básicas: investigación y desarrollo; promoción y fomento de la adopción de tecnología agropecuaria; ejecución de políticas públicas; y docencia y capacitación.

Las áreas prioritarias de trabajo del INIA comprenden: (i) cultivos de granja para la exportación⁶⁷; (ii) forestales; y (iii) producción ganadera sobre campo natural. Para la realización de las actividades programadas, la asignación de los recursos disponibles contempla los cultivos con 20% del total del presupuesto; producción animal 45%; hortifruticultura 28%; y forestales 7%⁶⁸.

Los recursos para la investigación se originan de dos fuentes distintas: (i) impuesto que grava la enajenación de lanas, cueros⁶⁹, ganado vacuno y ovino destinado a faena o exportación, cereales, oleaginosas, sacarígenos, leche, productos forestales y exportaciones en estado natural de productos hortícolas, frutícolas y cítricos; y (ii) asignación del ejecutivo de un monto equivalente al del referido impuesto.

⁶⁶ Destinados principalmente a los pequeños productores.

⁶⁷ INIA. Sin Data.

⁶⁸ Vacunos y ovinos.

⁶⁶ Ley No. 16.065.

El sector privado también participa en las actividades de generación de tecnología a través del Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola (FUCREA) y varias cooperativas.

Uruguay ha logrado avances tecnológicos importantes en algunas cadenas agroalimentarias, mediante diferentes articulaciones de la industria con la producción primaria (lácteos, arroz, cítricos, cebada cervecera, lana y otros). En esos casos el acceso a tecnologías mejoradas fue inducido por el eslabón industrial, condujo a la armonización de intereses en el conjunto y propició mayor valor agregado en las exportaciones.

Los procesos de apertura y desregulación de las economías y el reducido tiempo para el funcionamiento pleno del MERCOSUR, amplían las necesidades de fortalecer la competitividad de los rubros que ya participan del perfil de exportaciones. Asimismo, requieren mayores esfuerzos para reconvertir lo subsectores sensibles, como caña de azúcar, granja y vitivinícola. Entre distintos aspectos, eso significa una demanda de tecnologías con alta intensidad de conocimientos para dinamizar las ventajas comparativas existentes y crear otras. También implica la ampliación del valor agregado y la diferenciación de la producción nacional, mediante mejoras en la calidad de los productos y expansión de la agricultura orgánica y natural.

El país, a través de la reestructuración del INIA, la dinamización del LATU y la mayor coordinación con la

investigación en ciencias básicas, está logrando un sistema nacional de investigación relativamente articulado. Sin embargo, la urgencia de acceder a alternativas tecnológicas inmediatas, pone de relieve la importancia de contar con estrategias que "quemen" etapas y anticipen la transición hacia nuevos esquemas de comportamiento y organización económica más intensivos en la utilización de conocimientos e innovación. Esto es particularmente importante para países que, como Uruguay, enfrentan el desafío de replantear su infraestructura científico-tecnológica, al mismo tiempo que busca un mayor perfeccionamiento y liberalización del mercado de productos e insumos agroindustriales.

La política de transferencia de tecnología agropecuaria es desarrollada por varios organismos estatales, tales como: MGAP, INC, BROU y algunas intendencias departamentales a nivel municipal. El sector privado tiene una fuerte participación en la transferencia de tecnología, a través de varias organizaciones como: Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria (CREA), Secretariado Uruguayo de la Lana, Cooperativas - CONAPROLE, CALNU, y otras - Sociedad de Fomento Rural (SFR) y varias ONGs⁷⁰. Actualmente el INIA, que tiene la función de generar tecnologías está implantando un sistema de transferencia de tecnología utilizando las unidades existentes en las instituciones públicas y privadas arriba identificadas. Por tratarse de un sistema en formación, carece todavía de una actuación sistematizada que articule la generación, difusión y transferencia de tecnología.

* En Uruguay hay un número importante de ONGs con amplia experiencia agropecuaria.

5.8 Recursos Naturales y Medio Ambiente

La política de recursos naturales y medio ambiente es desarrollada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). El actual gobierno ha expresado que la estrategia básica de acción con respecto a los recursos naturales y medio ambiente es incluir la dimensión ambiental como parte de la política nacional de desarrollo en todos los campos⁷¹.

El enfoque adoptado por el gobierno es preventivo, ya que el país está relativamente libre de graves problemas ambientales. No obstante esta postura, se reconoce que la erosión de los suelos agrícolas representa el principal problema del sector. Por lo tanto, constituye uno de los más importantes desafíos en el área de conservación de los recursos naturales productivos en Uruguay. En algunas regiones, el excesivo uso del suelo, incorrectas técnicas de laboreo y el sobrepastoreo, han llevado a que se presenten tierras con erosión ligera (21,2%), moderada (6,8%) y severa (2,1%) sobre la superficie total del país (Cuadro V.3).

CUADRO V.3
URUGUAY: GRADOS DE EROSION.

GRADOS	MILES DE HECTAREAS	(%)
NULA O MUY LIGERA	11.201	69,9
LIGERA	3.397	21,2
MODERADA	1.090	6,8
SEVERA	337	2,1
TOTAL	16.025	100,0

FUENTE: FIDA-IICA, 1992.

Las curtiembres generan alta cantidad de residuos tóxicos (sulfuros y

cromo). Las cargas de estos residuos liberados por esas agroindustrias son estimadas en 500 kilogramos diarios en todo el país. Con respecto a los agroquímicos, los aplicadores corren riesgos debido al inadecuado manejo de estos productos de elevada toxicidad dérmica. Por otro lado, algunos productores al no respetar los plazos de carencia indicados para cada principio activo exponen a los consumidores de sus productos a riesgos de intoxicación.

La fauna nativa ha sido significativamente afectada por la caza predatoria y por la introducción de la ganadería y agricultura con manejo sanitario inadecuados. Como consecuencia, varias especies han desaparecido, particularmente los carnívoros mayores, el pecarí y el ciervo de los pantanos. La pesca de las especies tradicionales parece haber llegado a su punto de máxima explotación, principalmente respecto a la merluza.

Con referencia a la polución de aguas, los tres grandes ríos del país (Uruguay, Negro y La Plata) presentan grados distintos de contaminación. El Río Uruguay tiene un buen estado general, aunque se han detectado problemas zonales y costeros que merecen atención, tales como:

- (i) los peces presentan sustancias tóxicas en sus tejidos, como agrotóxicos clorados y DDT;
- (ii) varias playas del litoral no son aptas para recreación, habiéndose detectado trazos de contaminación química en las aguas;

⁷¹ República Oriental de Uruguay, 1992.

- (iii) en el Lago de Salto Grande prácticamente no hay peces por la acumulación de pesticidas en su cauce; y
- (iv) el Departamento de Paysandú es el más afectado, pues tiene un importante parque industrial que vierte sus efluentes en el río.

En el caso del Río Negro, se han percibido modificaciones en su comportamiento biológico, como disminución en el número y especies de peces. Entre tanto, no existen estudios sobre su nivel de contaminación. Por último, el Río de la Plata, tiene una calidad general buena, no obstante con problemas de contaminación costera vinculados a los efluentes de los centros urbanos de Montevideo y Buenos Aires.

Finalmente, se estima que en los últimos veinte años, el porcentaje de la superficie total del país bajo bosques naturales se redujo del 3,8% al 2,3%, lo que significa un decrecimiento de 40%. Ante la ausencia de bosques, el agua de las intensas precipitaciones escurre fácilmente, arrastrando grandes cantidades de tierra a los ríos.

VI. SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO

6.1 Sector Público Agropecuario

El sector público agropecuario uruguayo está conformado por el MGAP y por: las unidades ejecutoras del Ministerio que responden a una relación jerárquica directa; las Juntas⁷² y Comisiones

⁷² Estas juntas son entes colegiados sin personería jurídica propia que actúan por delegación del MGAP para la atención de temas específicos.

Honorarias; las organizaciones con carácter autónomo, como el caso del Instituto Nacional de Colonización; y las personas públicas no estatales, como INAC, INAVI e INIA. A continuación se presenta una breve evaluación de las entidades claves que conforman este sistema institucional así como los principales aspectos de la propuesta de modernización del MGAP.

6.1.1 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

El cometido principal del MGAP es mejorar la producción, preservando los recursos naturales del país, labor que desarrolla a través de sus unidades ejecutoras⁷³ (Cuadro A.36). Las principales funciones desarrolladas por el MGAP comprenden: (i) formulación de políticas agropecuarias; (ii) almacenaje, bajo la responsabilidad de la Dirección de Granos⁷⁴; (iii) transferencia de tecnología, principalmente a pequeños y medianos productores; (iv) inspecciones veterinarias y control de plagas y enfermedades agropecuarias; (v) control y fiscalización de insumos; y (vi) promoción del desarrollo local⁷⁵.

Las acciones del MGAP son desarrolladas mediante seis programas: (i) relevamiento, elaboración y publicación de información estadística y control de existencias; (ii) recursos naturales renovables; (iii) servicios agronómicos; (iv) servicios veterinarios; (v) fomento y desarrollo regional; y (vi) programa de la Dirección Superior del Ministerio.

⁷³ Estas unidades reflejan los cambios establecidos por la Ley de Presupuesto relativa al período 1991-94. Entre otros aspectos esta Ley redujo el número de reparticiones del MGAP.

⁷⁴ Incluye la administración de silos operados mayoritariamente por organizaciones de productores.

⁷⁵ En general, estas tareas son desarrolladas por programas específicos del MGAP.

6.1.2 Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)

A mediados de los 80, el gobierno inició un proceso de reforma del sistema nacional de investigación agropecuaria, que culminó con la creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria en 1989. Esta entidad tiene autonomía técnica y administrativa y está dirigida por una Junta de cuatro miembros en la que participan dos representantes del sector público y dos de los productores.

El Instituto es financiado a través del impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios y por medio de un aporte anual del gobierno que debe ser por lo menos igual al monto recaudado por el impuesto. En adición a estas fuentes, el INIA puede utilizar la totalidad de los recursos que obtiene por la prestación de servicios y por la venta de productos físicos⁷⁶ e intelectuales. Asimismo, cuenta con un efectivo mecanismo de apoyo a la innovación tecnológica, a través del Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria, que se destina a financiar proyectos especiales no contemplados en los planes de la entidad.

Los productores agropecuarios participan directamente en el funcionamiento del Instituto. Los requerimientos tecnológicos de los productores son captados a través de Consejos Asesores Regionales, integrados por productores agropecuarios y personal técnico de prestigio. Estos Consejos actúan en estrecho contacto con las Estaciones Experimentales, las cuales sirven de mecanismo de apoyo, consulta y asesoramiento.

* Insumos productivos.

6.1.3 Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA)

La Junta Nacional de la Granja fue creada en octubre de 1990. Su Comisión Directiva está compuesta por nueve miembros honorarios designados por las siguientes instituciones: MGAP, que actúa como Presidente; Ministerio de Economía y Finanzas; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Banco de la República Oriental del Uruguay; Cámara de Industrias del Uruguay; y cuatro representantes electos por los productores granjeros.

Las funciones de la JUNAGRA consisten en asesorar al MGAP en los temas directamente relacionados con la granja. En términos específicos las atribuciones de la Junta incluyen: identificar problemas, formular propuestas y concretar acciones en beneficio del sector; evaluar continuamente la situación sectorial; y proponer, coordinar y ejecutar las políticas y proyectos de desarrollo dirigidos al sector granjero a nivel de producción, transformación y comercialización (interna y externa).

6.1.4 Intendencias Municipales

Por iniciativa de los gobiernos locales han surgido, en años recientes, servicios de fomento agrario en la órbita de los gobiernos departamentales de varios municipios del país. En 1991, tales servicios existían en once de los dieciocho Departamentos. Las unidades establecidas cuentan con equipos técnicos que incluyen agrónomos, veterinarios y asistentes sociales.

Aunque sus características específicas difieren, los objetivos de los servicios prestados se dirigen a la promoción

del desarrollo agropecuario, priorizando la prestación de apoyo a los pequeños y medianos productores. La realización de estos servicios se ve limitada por la escasa disponibilidad de recursos de los municipios vis-a-vis las necesidades existentes.

6.1.5 Banco de la República Oriental del Uruguay⁷⁷ (BROU)

El Banco de la República Oriental del Uruguay tiene alrededor de 80 sucursales y 6.000 empleados. Actúa como banco comercial y de desarrollo y es la única institución financiera que opera con pequeños clientes, tanto en lo que respecta a depósitos como a créditos. Administra más de 170 líneas permanentes de crédito, de las cuales 75 corresponden al Departamento de Crédito Rural, 4 a Administración de Remates y 3 al Plan Agropecuario.

El BROU tiene ventajas sobre los demás bancos del sistema particularmente en lo referente a su participación en el control de operaciones de comercio exterior y recepción de depósitos del gobierno nacional. Además, el BROU se destaca por estar exento de algunos impuestos. Los principales problemas asociados a esta entidad se refieren a su limitada eficiencia administrativa en el trámite de préstamos.

6.2 Debilidades de las Entidades Públicas

Al igual que en otros países, las entidades del sector público agropecuario manifiestan un nivel significativo de burocratización y un avance sobre áreas

de competencia del sector privado. Como resultado de esta situación, existe un consenso sobre las deficiencias institucionales⁷⁸, que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- (i) multiplicidad de organismos e instituciones de diversa índole, lo que crea problemas en materia de convergencia de objetivos, coordinación de esfuerzos, superposición de jurisdicciones territoriales y focalización del impacto de la acción pública;
- (ii) persistencia de actividades que obedecieron a circunstancias históricas superadas y que deben ser transferidas al sector privado o ejecutadas a través de otras modalidades de gestión (puertos, silos, etc.);
- (iii) escasa capacidad organizacional para alcanzar coherencia entre programas y unidades ejecutoras;
- (iv) estructuras organizacionales excesivamente complejas que promueven la burocratización y diluyen las responsabilidades;
- (v) debilidad de mecanismos para el análisis y la formulación de políticas, planes y programas;
- (vi) ausencia de una programación operativa respaldada por sistemas de seguimiento y evaluación;

⁷⁷ Este Banco es la institución financiera más importante del país después del Banco Central.

⁷⁸ Propuesta de modernización MGAP-IICA, dic. 1990.

- (vii) rigidez en las normas de administración de los recursos humanos y bajos niveles salariales los cuales reducen la productividad;
- (viii) personal técnico insuficientemente calificado; y
- (ix) ausencia de mecanismos sistemáticos de articulación entre el sector público y las organizaciones de productores y de profesionales que actúan en entidades privadas.

6.3 Reformas en el Sector Público

Durante las cuatro últimas décadas, la estructura del Estado ha crecido en forma desproporcionada a las necesidades y posibilidades del país. Este crecimiento se observa tanto a nivel del tamaño del Estado, como de su presencia en la economía, refiriéndose este último aspecto a la regulación de la actividad privada y la realización directa de labores a través de empresas públicas.

De esta forma, el Estado ha destinado recursos al desarrollo de actividades que no son esenciales que las realice, mientras que, simultáneamente, ha cumplido en forma muy deficiente otras actividades que son naturalmente de su competencia específica, tales como la salud, la educación y la seguridad. En función de tales antecedentes, en los últimos años, se ha comenzado un lento proceso de reforma de las instituciones públicas, que abarca tanto al sector público en general, como al agropecuario en particular.

Hasta el presente, se han generado normas jurídicas que permiten avanzar en dos aspectos importantes de la reforma estatal: racionalización y mejoramiento de los niveles salariales de los empleados públicos; y desmonopolización y reforma de empresas públicas.

El nuevo estatuto de la función pública⁷⁹, tiene por objetivos: (i) reducir al mínimo la contratación de personal, mejorando los criterios de selección y designación; (ii) reformar los procedimientos de promoción; y (iii) establecer un programa de incentivos para la renuncia voluntaria de la función pública. Hasta la fecha, la aplicación de este estatuto ha sido parcial y el régimen de retiro voluntario, logró inicialmente un 10% de adherentes, pero luego se produjeron recontrataciones, que llevaron el número de bajas de personal a solamente un 6,7% del total.

Respecto a las empresas públicas, se sancionó la Ley 16.211⁸⁰, cuyo objetivo general es adecuar la actividad estatal para poner el estado al servicio de la sociedad, reduciendo el costo y mejorando la calidad de sus servicios. Para el logro de estos fines, el marco legal levanta una serie de restricciones impuestas en las leyes de creación de numerosas empresas públicas, y posibilita a éstas una serie de nuevas posibilidades, tales como: (i) admisión de capitales privados (total o parcial), y participación estatal en empresas privadas a través de la creación de empresas de economía mixta; (ii) otorgamiento de concesiones o permisos para la prestación de servicios públicos a

⁷⁹ Ley 16.127, de julio de 1990.

⁸⁰ Esta Ley fue sancionada el primero de octubre de 1991.

su cargo, así como subcontratación con terceros de actividades de su competencia; (iii) mayor flexibilidad en el manejo de los recursos financieros públicos; (iv) prohibición de realizar actividades no incluidas en sus presupuestos; e (v) incremento en la flexibilidad gerencial, incluyendo la subcontratación privada del manejo gerencial.

En adición a lo anterior, dicha Ley reserva al poder ejecutivo el establecimiento de los marcos regulatorios en los que habría de desenvolverse la actividad de las empresas reformadas. Asimismo, además de las pautas generales, establece directivas muy precisas para un conjunto de empresas públicas en las áreas de: aeronavegación (PLUNA), telecomunicaciones (ANTEL), energía eléctrica (UTE) y otras. A la fecha de redacción de este informe, estaban en plena elaboración las propuestas específicas para cada área. En el caso del MGAP, ya se había concretado la liquidación de la Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE)⁸¹, quedando solamente en manos del MGAP lo concerniente a conservación de lobos marinos.

En materia de desmonopolización y desregulación, existe también un conjunto de iniciativas, incluyendo varios Proyectos de Ley que: (i) permiten la entrada del sector privado en la comercialización de seguros; (ii) derogan el monopolio estatal del alcohol y bebidas alcohólicas (ANCAP), y reservan para el Estado un rol regulatorio sobre el mercado; y (iii) desregulan puertos, permitiendo la participación y subcontratación privada en la actividad portuaria.

⁸¹ Empresa estatal dedicada al procesamiento y comercialización del pescado.

6.3.1 Modernización del MGAP

En el caso del sector público agropecuario, el actual gobierno ha hecho explícita su voluntad de promover su reforma⁸², la cual estaría orientada a: (i) abrir mayores espacios para el sector privado; (ii) dotar el MGAP de una estructura más eficiente; y (iii) racionalizar servicios, como por ejemplo a través de la eliminación del exceso de trámites. En función de ello, y con el apoyo de organismos de cooperación técnica internacional, se ha diseñado una "Propuesta de modernización del MGAP", cuyos aspectos salientes son los siguientes⁸³:

- (i) revisión del status institucional de los organismos y unidades integrantes del sector público agropecuario;
- (ii) revisión de los mecanismos de prestación de servicios, promoviendo, cuando convenga, su transferencia a la actividad privada y no gubernamental;
- (iii) promover la descentralización y regionalización de los servicios, integrándolos a nivel local y regional, y enfatizando el uso común de infraestructura y recursos;
- (iv) revisión de las funciones del MGAP, para elaborar un nuevo manual de organización y funciones;

⁸² Discurso de clausura del Ing. Alvaro Ramos, Ministro de MGAP. Exposición Nacional del Prado, 1991.

⁸³ Ver IICA. Op. cit.

- (v) reducción del número de programas del MGAP;
- (vi) actualización y capacitación de los recursos humanos;
- (vii) desarrollo de sistemas de información, incluyendo aspectos de estadística e información sobre la gestión del Sector Público Agropecuario Uruguayo (SPAU); y
- (viii) desburocratización, abarcando aspectos funcionales, normativos y de procedimientos.

La referida Propuesta tiene como focus central la estructura del MGAP, propendiendo a restituirle su rol promotor y fortalecer su capacidad para la discusión de políticas macroeconómicas que afectan al sector agropecuario. Con respecto al vasto conjunto de organismos vinculados al MGAP, el propósito es promover su descentralización operativa, a la par de lograr un mejor enlace y articulación con los mismos y con los demás actores del sector agropecuario.

El MGAP ha logrado avances significativos en el proceso de modernización institucional. Primero, el INIA fue creado e implantado con acentuada articulación con el sector privado. Segundo, se fortaleció las Direcciones de los Servicios Veterinarios y la de los Servicios de Protección Vegetal, consiguiendo una relación fecunda con los organismos regionales⁴⁴ que congregan los servicios homólogos de los países del CONASUR. En este contexto, los avances

logrados en el control de la fiebre aftosa permiten iniciar una etapa de negociaciones externas para posibilitar el reconocimiento en términos comerciales y consolidar el proceso de erradicación a nivel interno y regional.

El tercer avance se refiere a la creación de la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) y del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), que se caracterizan por la co-gestión del sector público y privado, y una estructura técnica funcional y moderna para la implantación de una política de reconversión de esos sectores.

6.4 Organizaciones No Estatales

6.4.1 Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)

Creada en 1915, la CNFR agrupa a 131 entidades de primer grado, cuyas actividades involucran en forma directa o indirecta, alrededor de 25.000 pequeños productores. La entidad combina la acción gremial con la promoción del desarrollo social y económico del medio rural. Sus labores son realizadas mediante el desarrollo de tres actividades básicas: (i) difusión en instancias públicas de los reclamos y propuestas del sector; (ii) conducción de un programa regional dirigido: al fortalecimiento de las entidades de base; identificación y elaboración de proyectos de desarrollo rural; apoyo a las gestiones de financiamiento; estímulo a la integración de la mujer y del joven rural; y formación de directivos y técnicos; y (iii) prestación de apoyo administrativo y contable a las sociedades afiliadas.

⁴⁴ CORESA Y COSAVE.

6.4.2 Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)

La CAF representa a las cooperativas agropecuarias primarias y de segundo grado. Sus asociadas dan cobertura a más de 20.000 asociados organizados en 46 cooperativas de primer grado y 12 organizaciones de segundo grado. Su principal función es la representación corporativa de estas cooperativas y la promoción de su desarrollo, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los productores rurales. La entidad participa de distintas comisiones en entidades públicas y privadas vinculadas al sector agropecuario tales como, la Junta Nacional de la Granja, la Junta Nacional de Granos y el INIA.

6.4.3 Cooperativa Nacional de Productores de Leche

La Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) es una institución gestionada principalmente por los productores con pequeña ingerencia del Estado. Su Directorio está integrado por siete miembros, de los cuales dos representan al Estado y los demás a los productores. La entidad posee 16 plantas industriales y participa en la operación de otras plantas cooperativas en las cuales procesa leche. En la actualidad es una de las principales empresas agroindustriales del país, con una creciente participación en las exportaciones nacionales.

La CONAPROLE opera como un instrumento organizativo fundamental para los productores lecheros, principalmente para los pequeños y medianos, garantizándoles acceso a la asistencia técnica, insumos tecnológicos, medios de

producción y mercados para sus productos. Actualmente esa institución recibe la producción de 5.500 productores, abastece el 80% del mercado interno y exporta el 50% de su producción.

6.4.4 Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito son instituciones de capital abierto que pueden captar ahorros y depósitos de sus socios y del público. La primera cooperativa de intermediación financiera fue abierta en 1984 en el Banco Central del Uruguay. En 1989 habían 48 Cooperativas de Ahorro y Crédito, de las cuales nueve eran de intermediación financiera, con un total de 206.236 miembros. En 1991 el número de miembros había incrementado a 264.000⁸⁵.

VII. INVERSION AGROPECUARIA

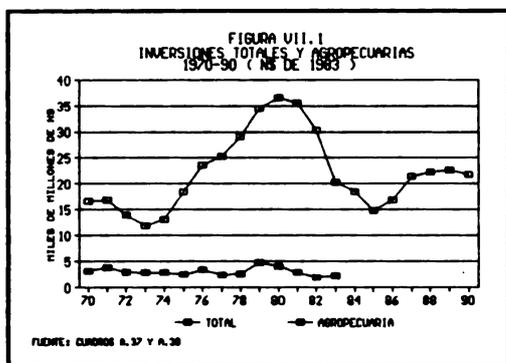
La información sobre inversiones públicas y privadas en el sector agropecuario uruguayo está disponible solamente para el período 1970-83. Debido a un cambio en la metodología de cálculo por parte del BCU, no es posible separar las inversiones agropecuarias de las inversiones totales a partir de 1983. No obstante esta limitación, se presentan algunos comentarios sobre el comportamiento de las inversiones totales y agropecuarias en el período 1970-90.

Las inversiones en el sector agropecuario uruguayo en las dos últimas décadas se caracterizaron, en términos generales, por: (i) una marcada preponderancia de las inversiones privadas sobre las públicas⁸⁶ (Cuadros A.37 y A.38); y (ii) una tendencia de caída de la

⁸⁵ FIDA-IICA, Anexo XI, p.8, 1992.

⁸⁶ Por lo general, las inversiones públicas han sido relativamente marginales.

participación de las inversiones agropecuarias en las inversiones totales. Las inversiones agropecuarias respondieron por aproximadamente 25% de las inversiones totales en 1973. A partir de aquél año, sin embargo, las inversiones agropecuarias siguieron una trayectoria decreciente alcanzando una participación de 10,7% en 1983, último año para el cual se dispone de datos discriminados (Figura VII.1).



Respecto a áreas de inversión se observa que durante el periodo de mayores inversiones en el sector (1970-74), grande parte de los recursos fueron dedicados a actividades de mejoras y construcciones⁸⁷ y no tanto a la compra de maquinaria y equipos. Uno de los sectores que ha mostrado mayor dinamismo en materia de inversiones y utilización de créditos es el de la lechería. Este sector ha sido uno de los principales demandantes de los créditos otorgados por el Plan Agropecuario y por el Programa Global Agropecuario (BID). En el caso de los préstamos del Plan Agropecuario (1985-89), 48% de los recursos fueron asignados para la adquisición de maquinarias y equipos, mientras que en el pasado el mayor porcentaje de los créditos para inversión correspondían a operaciones dirigidas a pasturas.

⁸⁷ Incluye otras inversiones por plantaciones y cultivos permanentes.

Teniendo en vista la limitación de datos específicos sobre la inversión sectorial agropecuaria, a continuación se analizan algunos indicadores indirectos o aproximativos del comportamiento de esa variable.

Stock vacuno y ovino. La evolución del stock vacuno ha mostrado un comportamiento cíclico, con picos de máxima en 1981 y 1988, y picos de mínima en 1984 y 1990. Del análisis de la evolución de este comportamiento, puede notarse una leve tendencia a la baja (Cuadro A.23). En la actualidad, este stock se encuentra en una etapa de reconversión luego de la sequía, habiéndose incrementado en 1991, esperándose mayores incrementos para los próximos años. Esta situación de inversión y desinversión es un comportamiento histórico del sector ganadero, consecuencia de la evolución de los precios y las conductas de retención y liquidación de stocks. En los últimos años, la caída en el número de animales vacunos estuvo muy influenciada por la sequía.

Para el caso del stock ovino, la situación fue diferente. El rodeo creció en forma continua entre 1975 y 1991, pasando de 14,7 millones de cabezas a casi 26 millones a junio del presente año; existió entonces, en este rubro, un continuo proceso de inversión.

Mejoramientos forrajeros. La evolución del total de mejoramientos forrajeros mostró una tendencia hacia la baja entre 1980 y 1985, para luego recuperarse, situándose alrededor de 1.5 millones de hectareas (Cuadro A.16). El nivel actual de la superficie mejorada es inferior a los de fines de la década del 70; sin embargo, si se analiza la composición de los mismos, se puede afirmar que la inversión del sector en mejoramientos forrajeros aumentó, ya que mejoró sensiblemente

el número de praderas convencionales. En efecto, el número de hectáreas de praderas artificiales permanentes pasa de 378 mil hárs en 1976 a poco más de 700 mil en la actualidad.

Consumo de fertilizantes. La evolución del consumo de fertilizantes muestra un comportamiento muy variable, aunque en muchos casos coincidente con la evolución de las inversiones a nivel global. El nivel máximo de consumo se da en 1979, a partir de donde cae en forma muy pronunciada (Cuadro A.15). El valor mínimo se verifica en 1984, en donde el consumo anual correspondió a aproximadamente 38% del nivel de 1979.

VIII. PERSPECTIVAS DE LA NUEVA INSERCIÓN INTERNACIONAL

8.1 El Contexto Internacional

El comercio internacional de los principales productos agropecuarios del Uruguay se ve afectado por fuertes fluctuaciones de precios y distorsiones provocadas por intervenciones gubernamentales y otros factores. Durante la década de los 80, los precios internacionales de los productos agrícolas (medidos en términos reales) continuaron con su tendencia depresiva, situándose en algunos casos, en niveles similares a los registrados en los años 30. Estimaciones del Banco Mundial indican que si no se producen cambios en las políticas de los países desarrollados que dominan el comercio agrícola, los precios de estos productos registrarán, en lo que resta de esta década, niveles que fluctuarán entre 55 y 58% de los observados en 1979-81.

El escenario internacional en los próximos años dependerá, en gran medida, del resultado de la Ronda Uruguay del GATT, que se encuentra en fase final de

negociación. Aunque los resultados alcanzados hasta la fecha, no indican una modificación sustancial de la realidad vigente, la competitividad de la producción de la Cadena Agroindustrial (CA) uruguaya y las oportunidades ofrecidas por la integración regional sugieren perspectivas promisorias para el crecimiento de la agricultura del país. La consolidación del MERCOSUR facilitará el acceso de productos uruguayos a un amplio mercado consumidor, permitiendo expandir las exportaciones nacionales a Brasil, Argentina y Paraguay. En el trienio anterior a la formación del MERCOSUR (1987-89) las exportaciones de Uruguay a esos países representaron el 27% de las exportaciones totales (Cuadro A.39). El valor correspondiente a las importaciones fue del 41% (Cuadro A.40).

Para hacer uso efectivo de las oportunidades que se presentan en el mercado regional e internacional, será necesaria una reconversión agroindustrial que genere una oferta diversificada de productos competitivos con excelencia de calidad. Frente a esta realidad, la estrategia del CA debe inscribirse dentro de ciertos lineamientos generales, tanto en lo que respecta a sus objetivos como a los instrumentos a utilizar. Como parte de esta estrategia, los principales objetivos del CA son:

- (i) modernización dentro de los principios de equidad y sostenibilidad, a fin de beneficiar a los productores y preservar la base de recursos naturales para las generaciones futuras;
- (ii) diversificación productiva, tendiente a aprovechar los nuevos nichos de mercado

con productos de mayor valor agregado;

- (iii) mejora de la calidad de la oferta; y
- (iv) reconversión de los sectores afectados por la apertura comercial.

Varias acciones emprendidas en materia de política agrícola responden claramente a estas orientaciones, tales como: (i) liberalización del comercio internacional (ganado en pie y cueros sin procesar) a través de la eliminación de las restricciones a las exportaciones; y (ii) modificaciones introducidas en las condiciones de operación de las plantas frigoríficas.

No obstante la adopción de estas medidas, existen algunas áreas de acción que merecerán atención prioritaria en los próximos años, como son: (i) aceleración del proceso de eliminación de las imperfecciones inducidas por décadas de intervención gubernamental; (ii) continuación de la reforma tributaria que tiende a igualar el tratamiento impositivo del sector agropecuario con el que reciben otros sectores de la economía; (iii) distribución en forma más equitativa de la presión fiscal al interior del sector; y (iv) profundización del proceso de desregulación y liberalización de los mercados de productos, insumos y bienes de capital agropecuarios⁸⁸.

8.2 Integración Regional

8.2.1 Antecedentes y Razones Estratégicas

La manifiesta voluntad de avanzar decididamente en el proceso de apertura

⁸⁸ Incluyendo registros, certificaciones, trámites administrativos, etc.

de la economía nacional, constituye un elemento fundamental de la inserción del país en el contexto regional e internacional. En la década anterior, el Uruguay profundizó sus vínculos comerciales con los países de la región, utilizando convenios bilaterales celebrados en el marco de la ALADI, particularmente con Brasil (PEC) y Argentina (CAUCE). Recientemente, la tendencia a la creación de megamercados y una situación regional favorable, estimularon a los gobiernos de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay a conformar un Mercado Común, abandonando las modalidades previas de negociaciones bilaterales y proponiendo en cambio, la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre los países.

La formación del MERCOSUR presenta desafíos adicionales a la política "de mercado", ya que la apertura prevista será total en el ámbito de los cuatro países miembros, una vez transcurrido un corto período de transición (1991-94). Por lo tanto, aquellas actividades que habían sido históricamente protegidas de la competencia internacional, deberán competir en igualdad de condiciones dentro del Mercado Común. El análisis de estas realidades y la instrumentación de mecanismos que viabilicen la reconversión, así como la adecuación general del sector agropecuario a las nuevas condiciones de funcionamiento, ocuparán, sin duda, un lugar destacado en las prioridades de la política sectorial para los próximos años.

Asimismo, la propia definición de estas condiciones de funcionamiento resulta un punto al que se deberá prestar atención preferencial, ya que la armonización de las políticas macroeconómicas deben necesariamente complementarse con la coordinación de las políticas

agrícolas. Indudablemente, la modalidad de reinserción internacional a través de la formación de un Mercado Común, representa una forma muy especial de apertura, con requerimientos específicos de ajuste de la política sectorial para el funcionamiento de una agricultura integrada. Por otra parte, la carencia actual de una política agrícola común plantea nuevos desafíos a la capacidad técnica de los responsables de la puesta en marcha del MERCOSUR.

Finalmente, la incorporación a un Mercado Común de 187 millones de habitantes y con un PIB global de US\$ 450.000 millones, posibilitan al Uruguay incrementar significativamente su intercambio comercial (Figura VIII.1). Por otro lado, la modalidad de ingreso al MERCOSUR y la existencia de un arancel externo común, permiten cierto gradualismo en el proceso de apertura, posibilitando la re-conversión de los sectores que pudieran verse afectados.

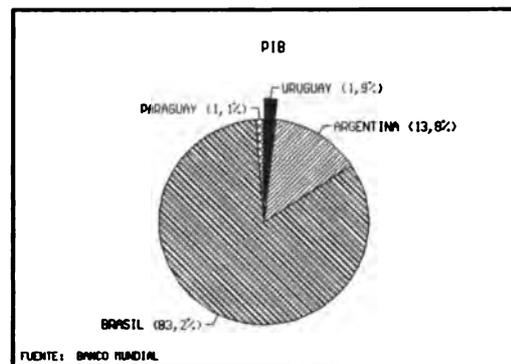
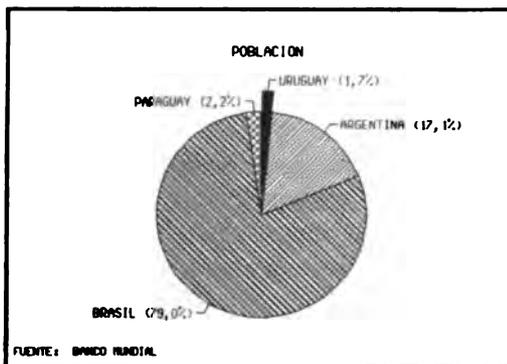
8.2.2 Avances Concretados e Instrumentos

La iniciativa para la creación del MERCOSUR se deriva de la aceleración de las conversaciones entre Argentina y Brasil, que consolidaron un acuerdo en el primer semestre de 1990, al que se sumaron Uruguay y Paraguay en negociaciones que se iniciaron en agosto, 1990 en Buenos Aires. El Tratado Marco que estableció el MERCOSUR fue firmado en Asunción el 26 de marzo 1991, por parte de los Presidentes de los países miembros, y entró en vigencia a fines de noviembre, 1991.

La firma del Tratado de Asunción dió inicio a un período de transición, el que se agotará en el momento en que el Tratado entre en plena vigencia⁸⁹. Con la firma del tratado en cuestión se pusieron en marcha tres procesos que convergen hacia el objetivo del Mercado Común:

* Diciembre de 1994, y para algunas actividades, diciembre de 1995.

FIGURA VIII.1
POBLACION Y PIB DE LOS PAISES
DEL MERCOSUR, 1989



- (i) reducción semestral, progresiva, lineal y automática de los aranceles de cada uno de los cuatro países hacia los restantes tres, hasta alcanzar un arancel cero para todo el universo arancelario el 31 de diciembre de 1994. Este programa de reducción arancelaria, irá acompañado de la disminución de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio⁹⁰. El margen de preferencia se profundizará en un 7% semestral (junio y diciembre), hasta alcanzar el 100% el 31 de diciembre de 1994;
- (ii) disminución progresiva de la lista de excepciones de los productos que cada uno de los cuatro países tenía incluidos en dicha lista al momento de suscribirse el Tratado⁹¹. La retirada de estos productos se efectuará al vencimiento de cada año conforme a un cronograma acordado⁹². Los países signatarios podrán seguir aplicando restricciones no arancelarias a la importación de los productos que no hayan salido de la lista de excepciones, pero

⁹⁰ El programa de reducción arancelaria fue iniciado con el mutuo otorgamiento de un margen de preferencia del 47% al entrar en vigencia el Tratado.

⁹¹ Para el caso de Uruguay son 960 productos.

⁹² Para los casos de Paraguay y Uruguay el cronograma establece una reducción del 10% al entrar en vigor el Tratado, 10% a fin de 1991, y 20% por año para el período 1992-95.

tan solo hasta el 31 de diciembre de 1994. Por otra parte, al salir un producto de la lista de excepciones, pasa a gozar tan sólo de la protección que le brinde el nivel arancelario vigente en dicho momento;

- (iii) negociación político, diplomática y técnica tendiente a: definir un arancel externo común y adoptar una política comercial común en relación a terceros Estados o grupos de Estados; coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales⁹³; adoptar acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes; y coordinar posiciones en los foros económicos y comerciales regionales e internacionales.

El Tratado de Asunción define también los órganos que administrarán su ejecución en el período de transición⁹⁴, así como mecanismos de adhesión, de denuncia, de declaración, certificación y comprobación de origen, y de solución de controversias.

Los elementos señalados son los que guiarán el ritmo del proceso de apertura comercial para el próximo quinquenio, perdiendo relevancia los acuerdos comerciales bilaterales tipo PEC o CAUCE.

⁹³ Esta coordinación será realizada gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias al comercio, a fin de lograr condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Miembros.

⁹⁴ Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

8.2.3 Impactos Previsibles

Indudablemente, la formación del MERCOSUR tendrá impactos significativos sobre el sector agropecuario Uruguayo. Sin embargo, actualmente no es posible efectuar una proyección adecuada de la naturaleza de tales impactos, debido a la existencia de importantes indefiniciones en el contexto general, como son: falta de acuerdos en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y la incertidumbre con respecto al impacto que las políticas en aplicación en Argentina y Brasil tendrán sobre la actividad económica y la estructura productiva de estos países.

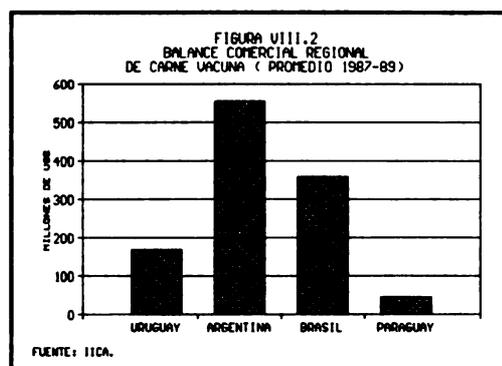
El funcionamiento del Mercado Común implica desde la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales hasta la formulación de políticas comunes. Este proceso tendrá necesariamente como consecuencia, una modificación de la estructura productiva de cada país, la que será tanto más profunda cuanto mayor sea la distancia entre las políticas aplicadas en la actualidad y la orientación de las políticas comunitarias. Por lo tanto, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales introducirá variaciones en las relaciones de competitividad vigentes de una magnitud y dirección que actualmente no es posible prever con precisión.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta aspectos tales como la dotación de recursos naturales, los niveles de producción y consumo actuales, la participación en el comercio exterior de los principales rubros agropecuarios y la orientación general de las políticas económicas aplicadas en los países de la región, pueden sacarse algunas conclusiones preliminares con respecto a las principales actividades agropecuarias. Estas conclusiones deberán luego someterse como hipótesis de trabajo a análisis

más profundos, que tengan en cuenta los posibles escenarios alternativos resultantes del proceso de coordinación de políticas.

En este sentido, debe destacarse que el MGAP solicitó y obtuvo cooperación internacional⁹⁵ para la realización de una serie de estudios de competitividad a nivel regional⁹⁶, en los que se analiza la producción granjera, incluyendo la vitivinicultura, lechería, ganadería y agricultura extensiva. Aparte del MGAP, varias organizaciones de productores e institutos especializados participaron directamente en la preparación y financiamiento de estos estudios⁹⁷. De acuerdo con los resultados de tales estudios la perspectiva para los principales subsectores es la siguiente:

Producción Ganadera. La región es superavitaria en la producción de carne vacuna, siendo todos los países exportadores netos de este producto. Sin embargo, Brasil es un mercado potencial importante para las carnes uruguayas debido al gran tamaño de su mercado interno (**Figura VIII.2**).



⁹⁵ Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán (GTZ).

⁹⁶ Kaplan, 1992; MGAP-GTZ-INAVI, 1992; MGAP-GTZ-JUNAGRA, 1992; Nozar, 1992; Saez, 1992; Secco, 1992; y Villamonte, 1992.

⁹⁷ Asociación Nacional de Productores de Leche, FUCREA, la JUNAGRA y el Instituto Nacional Vitivinícola.

En el Uruguay, la producción de carne ha sido tradicionalmente un producto competitivo a nivel internacional. Sin embargo, se considera que la industria frigorífica podría sufrir algunas dificultades si, por efecto de la especialización regional de la producción, la etapa del engorde de ganado se relocalizará geográficamente. El estado de endeudamiento actual y los elevados índices de capacidad ociosa existentes en esta industria son dificultades adicionales que deben ser tomadas en consideración.

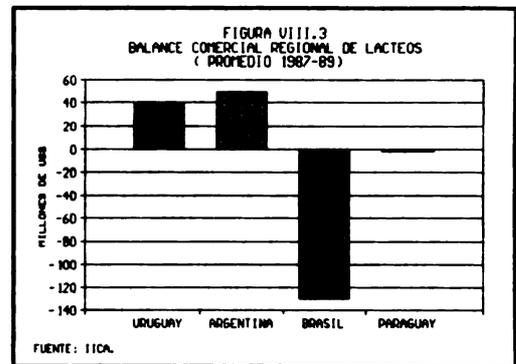
La región también es superavitaria en lana, debido a los saldos favorables de exportación del Uruguay y -en menor grado- de la Argentina, que compensan las importaciones efectuadas por Brasil. El Uruguay presenta un mayor desarrollo tecnológico de la producción, una organización comercial diversificada y desarrollada, con una larga tradición exportadora a mercados exigentes y una moderna industria procesadora de tops, por lo que inicialmente se encuentra en una buena situación competitiva para la integración.

La producción regional de carne ovina también muestra un superávit, debido al saldo favorable del Uruguay y en menor grado de la Argentina, ya que Brasil es importador neto del producto, aunque en volumen menor a las exportaciones de los otros países de la región.

El costo de producción de la carne vacuna en el Uruguay es ligeramente superior al costo en Argentina, pero similar al correspondiente a Brasil. En cuanto a la carne porcina, el costo de producción es 14,6% inferior al de Argentina, pero 7% superior al del Brasil. Por otro lado, el costo de producción de la carne de pollo en el Uruguay es el más alto entre los tres

países, o sea, 10,8 y 12% superior al de Argentina y Brasil, respectivamente.

Producción Lechera. La región es deficitaria en productos lácteos, particularmente de leche en polvo y mantequilla, ya que las importaciones del Brasil superan a las exportaciones de Argentina y Uruguay (Figura VIII.3).



La Agroindustria lechera del Uruguay se encuentra en una buena situación de partida para participar en el establecimiento del Mercado Común. El país cuenta con una base de producción agropecuaria que con su dinamismo y capacidad de renovación tecnológica ha sido un factor de eficiencia para el conjunto de la agroindustria. Como resultado, los costos de producción de la leche fluida y del queso sbrinz son los más bajos entre los cuatro países del MERCOSUR (Cuadro VIII.1). Se dispone también de un segmento industrial, de amplia base cooperativa, que ha logrado insertarse exitosamente en el mercado internacional y que no presenta, en conjunto, problemas graves de endeudamiento.

El libre acceso al mercado brasileño posibilitará la colocación de productos con mayor valor agregado y seguramente mayor rentabilidad a nivel agroindustrial, abriendo camino a la

CUADRO VIII.1
MERCOSUR: COSTOS DE PRODUCCION DE PRODUCTOS
SELECCIONADOS, 1992.

PRODUCTOS	URUGUAY	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY
CARNE VACUNA (1)	1.313,00	1.134,87	1.266,41	N.D
CARNE PORCINA (2)	1.465,47	1.715,12	1.368,49	N.D
CARNE DE POLLO (2)	1.344,00	1.212,72	1.199,91	N.D
LECHE FLUIDA (3)	0,22	0,25	0,35	0,29
QUESO SBRINZ (4)	2,34	2,87	3,51	3,70
ACEITE DE GIRASOL (6)	853,77	484,69	N.D	N.D
CIRUELA (7)	677,00	808,00	N.D	N.D
PERA WILLIAMS (7)	492,00	498,00	N.D	N.D
VINO COMUN (8)	0,81	0,49	0,65	N.D
VINOS FINOS (9)	1,13	1,12	1,18	N.D
TRIGO (10)	99,00	102,00	222,00	203,00
SOYA (10)	171,00	152,00	233,00	148,00
CEBADA CERVECERA (10)	87,00	81,00	207,00	N.D
LANA SUCIA (10)	1.875,00	2.036,00	1.604,00	1.280,00
ARROZ (10)	133,60	N.D	111,11	N.D

NOTAS:

- (1) 1000 KG DE MEDIA RES CON HUESO. (6) 1000 LT. (ENVASE DE 1LT.)
 (2) TONELADA DE CARCASA. (7) CAJAS DE 20 KGS.
 (3) ENVASE DE 1LT. EN POLIETILENO. (8) BOTELLA DE 1LT.
 (4) KILOGRAMO. (9) BOTELLA DE 750 CC.
 (5) TONELADAS EN BOLSAS DE KG. (10) TONELADAS.

FUENTE: KAPLAN, 1992 Y SECCO, 1992.

diversificación y al crecimiento. Sin embargo, la lechería deberá continuar con su esfuerzo permanente de modernización e incremento de su eficiencia operativa, ya que la industria regional, particularmente la argentina, planteará una dura competencia por la conquista de los mercados consumidores.

Producción Agrícola: cereales y oleaginosos. Los países de la región, en su conjunto, tienen grandes excedentes productivos en granos oleaginosos y sus productos derivados (aceites y harinas). En este contexto, la competitividad de la producción del Uruguay no parece clara, existiendo problemas de productividad y de costos.

En el caso de los cereales y sus derivados, se presentan oportunidades de crecimiento para productos competitivos como el arroz y la cebada (cruda y malteada) y dificultades para otros con menor desarrollo tecnológico, como el maíz. En 1990, los costos de producción

de arroz y maíz en el Uruguay fueron 31,8 y 20,9% mayores, respectivamente, que los correspondientes al Brasil. Actualmente, la situación competitiva del trigo no puede ser definida con precisión, debido al proceso de incremento de la productividad iniciado en los últimos años.

Los combustibles representan una porción significativa del costo de producción de cereales y oleaginosas. Por lo tanto, si los precios de este insumo tienden a igualarse en la región, se prevé un mejoramiento de la competitividad de la producción uruguaya; ya que históricamente los productores nacionales han tenido que pagar por los combustibles, precios superiores a los vigentes en los países vecinos.

Producción Citrícola. Todos los países del MERCOSUR son exportadores de frutas cítricas. En Uruguay la actividad se encuentra bien organizada, participa activamente en el mercado internacional, ha logrado especial atención a prevenir y

acceder a los mercados más exigentes, por lo que puede pensarse que la integración puede ofrecer posibilidades adicionales de desarrollo de la citricultura.

Nuevamente, la coordinación de políticas para asegurar a los productores condiciones económicas similares a las accesibles en los demás países del Mercado Común, constituye un requisito imprescindible para el aprovechamiento de esas posibilidades adicionales.

Horti-fruticultura. Se trata de un subsector históricamente protegido y orientado al abastecimiento del mercado doméstico, por lo que podría pensarse que enfrentará dificultades en el proceso de integración. Sin embargo, el análisis preliminar de las principales actividades que lo componen indica que aspectos tales como factores de localización, tamaño de los mercados, perecibilidad, desarrollo tecnológico y restricciones actuales al comercio, permiten estimar que el funcionamiento del MERCOSUR ofrecerá oportunidades para el crecimiento de algunas actividades (duraznos, peras, ciruelas, etc.) y el mantenimiento de otras (algunas hortalizas para consumo fresco). El estudio realizado conjuntamente por el MGAP, la JUNAGRA y la GTZ permite contar con elementos de juicio más objetivos con respecto a las actividades hortifrutícolas en general.

La existencia de ventanas estacionales en el mercado regional, durante algunos meses del año, puede generar ventajas competitivas para algunos productos hortifrutícolas del Uruguay. Este sería el caso del período de "primicia", en el mercado de tomate y morrón en Buenos Aires, cuando normalmente los precios son más elevados. Para el caso de la frutilla el período correspondiente está entre los meses de

abril y setiembre. Estos productos podrían ser una opción para los pequeños productores en el Norte de Uruguay, aunque se debe considerar: (i) la posible competencia de los productores del Sur de Brasil y del Paraguay; y (ii) los mercados disponibles para vender sus producciones cuando termina la época de "primicia", puesto que los productores de los alrededores de Buenos Aires y Montevideo tienen menores costos en términos de flete.

Los resultados de los estudios de competitividad regional referidos anteriormente indican que Uruguay puede tener ventajas comparativas en las exportaciones hortifrutícolas (principalmente pera y durazno) hacia los mercados brasileños de Porto Alegre y San Pablo; no obstante, los productos de Argentina van a constituirse en fuertes competidores de los productos del Uruguay.

En el caso de la ciruela, Uruguay puede competir con Brasil y también con Paraguay. Aunque la producción argentina ingresa competitivamente al mercado brasileño, hay indicaciones de que la producción del Uruguay puede tener predominio en el MERCOSUR. Los niveles de costo de producción en el Uruguay son 16,2% inferiores a los correspondientes en Argentina.

Respecto al tomate de mesa, aunque no hay un líder claro en la región, la situación de Uruguay no es favorable, debido a la prevalencia de sistemas de producción familiar, con bajo nivel de tecnología y eficiencia productiva.

Agroindustria azucarera. La producción azucarera ha sido tradicionalmente una de las actividades más protegidas en la economía uruguaya, lo que le ha restado competitividad a nivel internacional. Por el contrario, los otros

países de la región, particularmente Brasil, son exportadores del producto. Entre otros aspectos, las condiciones agroclimáticas y los costos de producción de este rubro dificultan sobremanera su producción en un contexto de apertura económica.

Vitivinicultura. Segmentos de la producción vitivinícola nacional (pequeños y medianos productores) tendrían dificultades para enfrentar exitosamente la competencia de Argentina dentro de los plazos establecidos para la integración.

Se trata de un sector predominantemente productor de vinos comunes para el mercado doméstico y tradicionalmente protegido. Los costos de producción del vino común son 65,3 y 24,6% superiores a los del producto argentino y brasileño, respectivamente. Por otro lado, el costo de producción de vino fino (10% del total producido en el país) es similar al costo argentino y 4% inferior al brasileño (Cuadro VIII.1). Esta situación indica el mayor potencial competitivo de la producción nacional de vinos finos, y la conveniencia de continuar el proceso de reconversión industrial del sector.

Desde la perspectiva anterior, el sector más vulnerable está constituido por los pequeños y medianos productores de vino común, quienes en general continúan utilizando sistemas de producción tradicionales. La supervivencia de este grupo de productores, de menor eficiencia productiva, capacidad financiera y tecnológica, está vinculada a la posibilidad de iniciar un proceso de reconversión de sus instalaciones y equipos antes de la liberación comercial en el mercado regional.

IX. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

El Uruguay presentó un desempeño económico poco significativo en la última década. El PIB tuvo una evolución negativa, correspondiendo a una caída en la producción industrial y crecimientos marginales en la agricultura y en los servicios. El nivel inflacionario se situó en un promedio del 60% anual con una tendencia creciente en el último quinquenio. La inversión bruta bajó de un promedio del 13% del PIB al 8,3% de la primera para la segunda mitad de la década pasada. La deuda externa que fuera de 2.100 millones de dólares en 1980, se triplicó en 1989.

En buena medida, el desempeño histórico de la economía uruguaya ha sido condicionado por un mercado interno insuficiente y por una reducida disponibilidad de recursos energéticos y de minería, que restringió la creación de una industria básica y de bienes de capital. Además, el modelo de sustitución de importaciones vigente hasta fines de la década de los 70, no logró el desarrollo de ramas industriales para consumo final y de servicios altamente eficientes. Este conjunto de circunstancias condicionó el desarrollo nacional a una fuerte dependencia del sector agropecuario y de servicios.

En el caso del sector agropecuario, para lograrse un proceso dinámico y sostenido de crecimiento es necesario superar un conjunto de restricciones que incluyen:

- a. La poca diversificación de la producción con reducida participación de los productos no tradicionales de exportación;

- b. El bajo nivel tecnológico de los sectores tradicionales de mayor peso en el PIB agropecuario (carne y cueros),
- c. La inflexibilidad del marco jurídico, particularmente laboral, que restringe la eficiencia de los servicios estratégicos, como aduanas, transporte, etc.;
- d. Distorsiones en el sistema de financiamiento que dificultan el acceso al crédito de un número significativo de productores;
- e. Un aparato público agropecuario que todavía carece de una mayor modernización, flexibilización y articulación de sus acciones; y
- f. Un sector empresarial con alta aversión al riesgo y dependiente de un estado paternalista.

Además de esos factores, el marco de referencia para la orientación futura de la agroindustria uruguaya debe considerar el escenario internacional y la política global del país. Con respecto a las perspectivas internacionales las negociaciones en el marco del GATT y la integración en el MERCOSUR, son componentes fundamentales de una estrategia de inserción internacional de la economía uruguaya. Para poder hacer uso efectivo de esas oportunidades, la reconversión agroindustrial basada en competitividad de costos y excelencia de calidad de una oferta diversificada, debe también ser considerada un componente fundamental de la estrategia orientada al crecimiento de las exportaciones agropecuarias.

Con respecto a la política global, predomina la orientación hacia el desarrollo de una economía de mercado, con

el replanteamiento del papel de los sectores público y privado en el desarrollo económico. En ese contexto, se enfatiza la necesidad de limitar la acción estatal a lo estrictamente necesario, abriendo nuevos espacios para el protagonismo de los actores económicos privados.

Teniendo por base ese marco de referencia, los principales objetivos sectoriales, partiendo de la consideración conjunta del sector agroindustrial (SA), son:

- a. Modernización del SA buscando un aumento en su eficiencia y competitividad.
- b. Diversificación productiva del SA, tendiente a aprovechar los nuevos nichos del mercado internacional con productos de mayor valor agregado.
- c. Reconversión de los sectores afectados por la apertura comercial.
- d. Intensificar acciones de racionalización y modernización del aparato público agropecuario.
- e. Procurar la flexibilización del marco jurídico para reducir los conflictos laborales que dificultan la modernización de los servicios estratégicos al SA.
- f. Profundizar la reforma del sistema financiero orientado para atender al SA.
- g. Buscar un modelo de desarrollo agroindustrial ecuánime y sustentado, a fin de asegurar la participación de todos los productores.

- h. **Sostenibilidad de los recursos naturales, preservándolos para las generaciones futuras.**

Para lograr esos objetivos y contribuir a un mayor desarrollo del sector, los esfuerzos actuales deberían ser complementados con la definición de una estrategia de mediano y largo plazo, que oriente el proceso de transformación productiva sectorial.

9.1 Lineamientos Estratégicos para el Sector Agroindustrial

La estrategia de desarrollo del País y particularmente la propuesta para el sector agroindustrial, pone acento, por una parte, en el rol del mercado con una reducción progresiva de la intervención estatal y, por otra, en la necesidad del aumento de competitividad mediante transformaciones productivas que reorienten la oferta hacia productos de mayor valor agregado.

La implementación de dicha estrategia conlleva a la necesidad de modernización con base en tres aspectos principales: apertura económica; especialización productiva; y modernización agroindustrial, para obtener mayor valor agregado y empleo productivo.

En este sentido, se propone la adopción del concepto de modernización con sostenibilidad y mayor equidad, el cual, se contrapone con el concepto tradicional de modernización tecnológica, que enfatiza la utilización intensiva de insumos y la alta mecanización. La incorporación de los pequeños productores significa una respuesta política, para democratizar y socializar el proceso de desarrollo.

La estrategia propuesta tendría impacto diferenciado en los subsectores agroindustriales en función del grado de protección y de la capacidad de insertarse en el mercado internacional y subregional. Esto genera una necesidad de visualizar formas distintas de transformaciones productivas en un escenario de menor intervención estatal y mayor inserción internacional.

A continuación se presentan algunas de las posibles transformaciones productivas del subsector agroindustrial:

Subsectores tradicionales: pecuario y granos

- a. La ganadería vacuna, ha competido históricamente en el mercado internacional. Sin embargo, su bajo dinamismo indica la necesidad de realizar transformaciones productivas importantes que le permitan alcanzar un nivel superior de producción y productividad. En la actualidad, en el mercado internacional se vislumbra una tendencia a la valoración de carnes más tiernas y de menor contenido graso. En el caso uruguayo, el logro de este tipo de producto requerirá, principalmente, la reducción de la estacionalidad invernal, pues el rodeo dispone de elevado potencial genético. Por otra parte, asume importancia el conflicto existente entre ganaderos e industriales, que se espera sea minimizado con la libre comercialización de ganado con los países vecinos.
- b. La lechería disfrutó de un dinamismo importante en los últimos

diez años. Se estima que una articulación vertical adecuada, podría reducir el problema de la capacidad ociosa de la industria que se encuentra asociada a la estacionalidad en la producción de la leche. En este caso, es posible que alternativas alimentarias, con base en sistemas de pastoreo concentrados y cultivos forrajeros, permitan ampliar la oferta de productos lácteos, sin necesidad de expansión del stock, favoreciendo así a todos los eslabones de la cadena.

- c. El sector triguero, ha logrado importantes ganancias en productividad por cambios tecnológicos, habiendo llegado a límites que difícilmente podrían ser superados, si no se generan nuevos conocimientos. En el corto plazo, al igual que en el caso del sur de Brasil, difícilmente se podrá competir con Argentina. En este caso, los esfuerzos de diversificación emprendidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, serán el camino indicado a seguir en el mediano plazo. En el largo plazo, solamente avances importantes en la tecnología de punta podrán ampliar el potencial de este cultivo. Un programa de investigación conjunta con Brasil, particularmente en el campo de la biotecnología, sería un importante camino a seguir.
- d. El sector arrocero, debido a su alto nivel de rendimiento y eficiencia, tiene asegurado su espacio en el mercado internacional. Un ajuste de la producción hacia el tipo de grano preferido por el consumidor brasileño, ofrecerá una opción adicional de mercado, que podrá ser

concretada a través de un esfuerzo de mercadeo junto a Brasil.

Subsectores no tradicionales:

- a. Los subsectores de cítricos, tops de lana y cebada cervecera se están consolidando como industrias tecnológicamente avanzadas y articuladas verticalmente. Los dos primeros han enfrentado adecuadamente las fluctuaciones del mercado extraregional, y la cebada muestra una creciente capacidad de penetración en el mercado subregional. Estos tres subsectores no tradicionales todavía tienen gran oportunidad de expansión a través de la profundización de las opciones de industrialización.

Subsectores sensibles: granjero y azucarero

El subsector de granja, que alberga la mayor parte de las pequeñas y medianas unidades de producción, presenta reducida competitividad. Las principales actividades que la integran (viticultura, frutales de hojas caducas y hortalizas) presentan situaciones dispares respecto a las oportunidades de reconversión:

- a. La viticultura tiene como opción intensificar la producción de vinos finos, ya empezada mediante el cambio de cepas. Presenta también posibilidades de viabilizar la producción y exportación de uva de mesa y producción de jugos concentrados congelados.
- b. Los frutales de hojas caducas tienen como alternativa la producción de especies, como los duraznos, las ciruelas y las peras, cuyos mercados disponen de importantes

brechas para colocación. Existen todavía limitaciones en cuanto a rendimiento, disponibilidad de riego y tecnologías de manejo cultural, empaque, frío y transporte, así como de variedades aceptables por el mercado.

- c. Las hortalizas presentan oportunidades a nivel regional y en el hemisferio norte, para especies como frutillas y algunas verduras de alto valor (endivia, brócoli, arvejas, repollitos de bruselas y espárragos). Sin embargo, la reducida producción actual no permite una presencia sostenida en los mercados internacionales. Las principales limitaciones para la expansión de esos cultivos se sitúan en los sistemas de empaque, uso de frío, transporte refrigerado y producción de plantitas.

El subsector de la caña de azúcar difícilmente podrá competir con Brasil cuando se elimine la actual protección de mercado. El proceso de diversificación, con el sector vinícola avanza a la par de las demás bodegas que ya producen vinos de calidad. Todavía existen problemas de rendimiento y costos a ser solucionados. Por otra parte, la sustitución de áreas de caña por hortalizas, es un proceso todavía incipiente, a pesar de la instalación de un frigorífico moderno y de las inversiones en riego. Este sendero todavía no presenta horizontes muy definidos. Algunos problemas de gestión empresarial y falta de capacitación de los productores están retardando la reconversión del subsector, para el cual podrían también ser viables la producción de arroz y la lechería combinada con la producción de granos y raciones.

9.1.1 Integración Sub-regional e Internacional

La integración sub-regional representa un cambio importante en el escenario donde actúa el sector agro-industrial. Aquellas actividades que ya están vinculadas al mercado internacional posiblemente se verán favorecidas por el libre acceso al mercado sub-regional. En tanto, las que dependen de la protección para mantener su participación en el abastecimiento del mercado doméstico, como ocurre con el azúcar, enfrentarán la necesidad de reconversión por vía del cambio de rubro o diversificación. En este contexto, la estrategia de desarrollo agro-industrial debe contemplar la creación de mecanismos que estimulen la expansión de las actividades favorecidas por la integración comercial y que faciliten la reconversión de las restantes. En ese sentido, las áreas prioritarias de acción incluyen:

- a. La revisión de los mecanismos financieros tradicionales, poniendo a disposición de los empresarios del sector instrumentos modernos y flexibles de captación de recursos.
- b. La promoción de la renovación tecnológica a través de mecanismos dinámicos de "gestión tecnológica", que faciliten al sector privado la identificación y adopción de tecnologías de punta en las cadenas agroindustriales.
- c. La superación de obstáculos operativos que dificultan las exportaciones, particularmente de los productos no tradicionales. La infraestructura de almacenaje (cámaras frigoríficas), los problemas

portuarios incluyendo al aeropuerto y la disponibilidad de bodegas en vuelos directos aparecen entre las limitantes más importantes.

- d. La formulación de mecanismos específicos para apoyar la reconversión de unidades productivas de menor capacidad empresarial, incluyendo la identificación e implantación de actividades alternativas.

Complementando los aspectos mencionados, Uruguay necesita fortalecer los niveles de competitividad del sector agroindustrial para obtener mayores beneficios de la integración subregional y del mercado internacional. Un importante paso en esa dirección para el segmento exportador tradicional (por ejemplo, carnes y cueros) consistiría en la introducción de nuevas formas de organización y relacionamiento contractual entre los productores de materias primas y la industria.

En el caso de los sectores agroindustriales con capacidad de inserción competitiva en el mercado internacional de productos no tradicionales (cítricos, lechería, sector arrocerero, cebada cervecera y otros) se requiere:

- a. La promoción de mecanismos ágiles con la participación activa del sector privado en la captación y transferencia de tecnologías de vanguardia disponibles a nivel mundial;
- b. La explotación de oportunidades de coinversión binacional o multinacional entre empresarios, sobre todo en el contexto del MERCOSUR;

- c. La disponibilidad de fuentes de financiamiento adecuadas para un programa de inversiones privadas, particularmente aquellas de alto riesgo tecnológico;
- d. La promoción de la inversión pública de apoyo a actividades del sector exportador (puertos, caminería, almacenaje y frío, riego, electricidad, etc);y
- e. La revisión de aspectos legales que dificultan la canalización del ahorro privado al ámbito agroindustrial.

Con el propósito de definir los mecanismos específicos de apoyo para la reconversión de los subsectores y empresas que no presentan ventajas competitivas para insertarse efectivamente en el mercado internacional, como son los casos de las industrias azucarera y vitivinícola tradicional y de algunos segmentos de la granja, se requeriría:

- a. Analizar la viabilidad económica de las actividades y empresas agroindustriales en el escenario de apertura creciente e inserción en el MERCOSUR;
- b. Estudiar fórmulas de seguros de riesgo para protección de la actividad del sector con vistas a modificar las actuales normas del mercado de seguros;
- c. Identificar fuentes de financiamiento a largo plazo para la capitalización de las empresas del subsector a ser reconvertido;

- d. Facilitar el acceso a la información sobre "nichos" de mercado para nuevos productos y/o productos diferenciados.

9.1.2 Inversión Agropecuaria

El desarrollo del sector agroindustrial dependerá del fortalecimiento del proceso sectorial de inversión. En ese sentido, se identifican cuatro áreas prioritarias para la inversión pública: (i) la infraestructura; (ii) educación/capacitación de los recursos humanos; (iii) promoción de proyectos específicos de desarrollo rural para pequeños productores; y (iv) dinamización de mercados de capitales.

La inversión en **infraestructura** es imprescindible para que los procesos de producción, transporte, almacenaje, comercialización y embarque puedan llevarse a cabo eficientemente a nivel internacional. En este sentido las metas prioritarias incluyen:

- a. la reducción de los costos de transporte, ya que estos afectan en forma muy importante a la competitividad de los granos, la leche, los productos hortifrutícolas y los forestales. Dentro del transporte, las inversiones deberían priorizar los caminos vecinales, las carreteras, los ferrocarriles para cargas y los puertos.
- b. la continuación del desarrollo de la red de electrificación, en donde ya se ha avanzado mucho en el área del arroz, la leche y la caña de azúcar. En el área de almacenaje las mayores dificultades están en

los puertos y para el caso del frío especialmente en los aeropuertos, en donde no hay ninguna disponibilidad.

Educación y capacitación de los recursos humanos. La generación y transferencia de tecnología puede considerarse un capítulo especializado de esta temática. Esta última área se encuentra razonablemente atendida por el INIA, a través del financiamiento otorgado por el BID. En cambio, la educación técnica agropecuaria y agroindustrial y la capacitación de los trabajadores presentan insuficiencias. Los procesos de reconversión, en que deberán embarcarse determinadas empresas rurales y agroindustriales, deberían contar con el apoyo no solamente en la disponibilidad de crédito, sino también en esfuerzos para la capacitación y reciclaje de los recursos humanos de las actividades a ser reconvertidas.

Además de estas grandes áreas prioritarias, la inversión pública en los próximos años deberá atender proyectos específicos en aspectos tales como la atención de áreas deprimidas como por ejemplo el noreste de Canelones y otras zonas de concentración de productores de bajos ingresos.

En relación a las inversiones privadas, se estima que serán orientadas a reconversión de rubros : (i) con un menor grado de inserción en los mercados externos; (ii) fuertemente protegidos; y (iii) tecnológicamente atrasados o que por condiciones agroecológicas pueden tener dificultades para competir en los mercados externos.

En este sentido, las necesidades de inversión privada más destacables son:

- a. La producción vitivinícola donde estimaciones primarias sugieren la necesidad de reconvertir aproximadamente la tercera parte del área actual de variedades no competitivas.
- b. En la caña de azúcar, se ha invertido, en los últimos años, en diversos proyectos de diversificación con fondos del BID. Sin embargo, un porcentaje importante de los actuales productores cañeros, deberán necesariamente cambiar para rubros extensivos (arroz, cítricos y otros frutales) o hacia la producción de hortalizas. Se estima que este proceso de reconversión requeriría de una inversión aproximada de 10 millones de dólares, adicionales a las inversiones ya realizadas por los proyectos con el BID (CALAGUA, CALVINOR, etc.)
- c. En la agricultura, los posibles requerimientos de inversión privada deberán venir por el lado de la introducción del riego y adquisición de maquinaria y equipos.
- d. La lechería y la ganadería, con mejor inserción en los mercados internacionales, se espera que no requerirán de mayores inversiones, aunque seguramente necesiten mejorar la capacidad de competencia a nivel de los predios agropecuarios. Esto no incluye las previsiones en cuanto a las respectivas agroindustrias, donde ya se evidencia una necesidad creciente de modernización productiva⁹⁸.

El BID y el BIRF han manifestado su disposición para el financiamiento del proceso de reconversión agroindustrial y la inserción del Uruguay en el MERCOSUR, en el marco de la apertura de la economía. Estas operaciones podrían ser la base que viabilice una nueva estrategia de desarrollo sostenido del sector agroindustrial. En términos específicos las áreas prioritarias a ser promovidas incluyen:

- a. Las inversiones en las actuales empresas agrícolas y agroindustriales, con particular énfasis en sectores definidos como desarrollo prioritario (ej. granja de exportación, forestación, lechería).
- b. Las inversiones en infraestructura de riego, sobre todo para producciones intensivas.
- c. La creación de nuevas empresas agroindustriales, con particular énfasis en las pequeñas y medianas.
- d. La reestructuración del sector público, en lo que se relaciona con los servicios y la infraestructura de apoyo a las agroindustrias de exportación.
- e. La creación de mecanismos que promuevan la absorción de mano de obra desocupada en el proceso de ajuste y su radicación en el ámbito rural.

Los aspectos anteriores deberían ser complementados con el desarrollo de un marco legal e institucional que estimule la modernización del mercado de capitales. Este marco debería favorecer la introducción de mecanismos capaces de facilitar la captación de recursos domésticos y externos para el sector agroindustrial,

⁹⁸ CONAPROLE tiene en avanzada negociación un crédito de US\$ 40.000.000 con el BID para remodelación de su parque industrial.

incluyendo estímulos para: (i) la apertura de capital de las empresas; (ii) captación de ahorro privado para inversiones en el sector agropecuario ⁹⁹; y (iii) formación de empresas de riesgo compartido (joint-ventures) para explotaciones agropecuarias y agroindustriales.

Asimismo, se deberían definir estímulos fiscales para la inversión en actividades prioritarias del sector y para la reconversión de las actividades económicamente ineficientes frente a la apertura comercial del país.

El Gobierno, en especial el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, viene actuando intensamente para generar informaciones confiables para apoyar la toma de decisiones por parte del sector privado, a través de estudios de competitividad actual, sobre todo en lo referente a los rubros de producción primaria. En complemento a estos estudios, es recomendable realizar una mayor profundización de los mismos, enfocando las cadenas agroindustriales e incorporando una visión dinámica de las ventajas comparativas. Cada vez más, estos estudios serán de extrema utilidad para la orientación y actualización de la política gubernamental. Así ocurrirá, fundamentalmente, si se le asegura la actualización de la información generada y, si se incorporan a dichos trabajos metodologías que permitan medir el efecto de las políticas a mediano y largo plazo.

Otra acción del Ministerio de Agricultura, que está en marcha y merece ser intensificada, es la referente a estudios de preinversión, en los cuales se identifica nuevas oportunidades de diversificación

y de inserción en el mercado internacional y, sobre todo, en el contexto del MERCOSUR (por ejemplo: opciones de dinamización productiva del eje San José-Colonia, en función del futuro puente Colonia-Buenos Aires; estudios de oportunidades para el Sector Granjero). Muy pronto, seguramente, se deberá analizar las oportunidades que resultarán de la construcción de la carretera que unirá Montevideo/Colonia/Buenos Aires/San Pablo.

9.1.3. Financiamiento Agropecuario

La nueva inserción internacional de la economía uruguaya y el retorno del crecimiento dependerán, fundamentalmente, del concurso de líneas de financiamiento adecuadas a las necesidades de reconversión y actualización tecnológica del sector agropecuario. Para suplir esta necesidad de financiamiento será necesario remover restricciones al crédito agropecuario, por el lado de la demanda y de la oferta.

Por el lado de la demanda de crédito, los bajos niveles de rentabilidad y riesgos asociados a inversiones se han constituido en la principal restricción. Del lado de la oferta, las limitantes más relevantes están asociadas a la insuficiencia y desigual distribución del crédito oficial entre productores. Para superar esas restricciones la reforma del actual sistema de financiamiento agropecuario debe considerar las siguientes medidas:

- a. Procurar una mayor coordinación entre el BROU y las otras instituciones involucradas en el proceso de financiamiento del sector;
- b. Revisar el enfoque tradicional de otorgamiento de crédito, basado en

⁹⁹ En Brasil existe la Cuenta de Ahorro Rural, con los mismos niveles de rendimiento que las otras cuentas de ahorro del mercado.

- garantías reales, que afecta principalmente a los pequeños y medianos productores;
- c. Diversificar el financiamiento del BROU evitando la concentración actual a nivel de sector (ganadería de carne y leche) y tipo de beneficiario (productores más capitalizados);
 - d. Profundizar el proceso de desburocratización de los trámites de aprobación y desembolso del crédito, que ha sido iniciado por el BROU, con el objetivo de suministrar financiamiento agropecuario oportuno y adecuado a las empresas agropecuarias;
 - e. Promover el financiamiento de proyectos en sectores que permitan el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, en el contexto de la integración regional;
 - f. Asegurar a los créditos otorgados a proyectos de reconversión, períodos de gracia y plazos de amortización adecuados a las características de las explotaciones involucradas.

9.1.4 Promoción de la Innovación Tecnológica

Las transformaciones productivas necesarias para que el sector agroindustrial se inserte en forma competitiva y sostenible en los mercados externos, incluyen la diversificación de cultivos y la diferenciación de productos. En este sentido, la promoción del desarrollo tecnológico surge como variable clave para el aprovechamiento de las oportunidades que

ofrecen el MERCOSUR y el mercado extrarregional.

La creación del INIA, la dinamización del LATU y una mayor articulación con la investigación en ciencias básicas, que desarrolla el Instituto Clemente Estable y algunas Facultades, significan un avance importante hacia la estructuración de un sistema nacional de investigación. Sin embargo, la urgencia de acceder a alternativas tecnológicas pone de relieve la necesidad de una estrategia, que anticipe la transición hacia nuevos esquemas de organización económica, más intensivos en la utilización de innovaciones tecnológicas.

Los centros de investigación y universidades por sí solos, difícilmente serán capaces de generar estos nuevos esquemas productivos de alta tecnología; ese tipo de desarrollo requiere de la existencia de empresas innovadoras, orientadas a explotar oportunidades específicas como punto de partida de una trayectoria de crecimiento. Para lograr esos desarrollos es necesario el acceso a información y al capital de riesgo, así como el establecimiento de un marco apropiado para la transferencia de tecnologías (propiedad intelectual, negociación, financiamiento), y una intensa interacción entre el medio científico y el sector productivo.

No se trata de transferir resultados de investigación al medio productivo, sino de desarrollar estructuras que aprovechen la capacidad científico-tecnológica existente como un componente integral del proceso productivo. Es por lo tanto necesario promover nuevas modalidades de investigación basadas en el trabajo conjunto de investigadores y

empresarios, para encontrar respuestas de alta rentabilidad para problemas productivos o de mercadeo.

Para la implantación de este tipo de enfoque hace falta una institución intermediaria, que facilite los cambios necesarios en lo institucional, lo científico y lo gerencial. Dado ese contexto se sugiere el desarrollo de una "fundación" u otra forma jurídica que se juzgue más adecuada, que tendría como objetivos: (i) promover esfuerzos en áreas (básicas o aplicadas) estratégicas para el desarrollo de cadenas productivas específicas; (ii) elevar el grado de integración en alta tecnología entre el medio científico y el sector productivo; y (iii) apoyar el desarrollo de capacidades de gestión de alta tecnología a todos los niveles.

Entre las actividades básicas de esta "fundación" se incluirían:

- a. El desarrollo de un servicio de "antenas tecnológicas" orientado a identificar oportunidades y tecnologías económicamente viables para ser aplicadas en el país;
- b. Facilitar el proceso de desarrollo y/o adaptación de nuevas tecnologías promisorias (vía financiamiento y otros mecanismos);
- c. Promoción de mecanismos de financiamiento de capital de riesgo junto al sistema bancario nacional;
- d. Asesoramiento a centros de investigación y empresas nacionales en las áreas de propiedad intelectual y negociación tecnológica;
- e. Capacitación de investigadores y personal del sector privado en temas estratégicos para la gestión

del proceso de desarrollo tecnológico; y

- f. Servir de foro para la discusión y lobby en temas de política tecnológica.

En cuanto al financiamiento de una iniciativa de esta naturaleza, se podría captar recursos vía co-financiamiento INIA/LATU, gobierno/sector privado/Cámaras, Cooperativas, gremiales de productores, etc., complementadas por préstamos del BID o BIRF, para capital de riesgo. La "fatiga" de los donantes y de las instituciones financieras internacionales en relación a instituciones tradicionales, podría facilitar el financiamiento de una propuesta innovativa del tipo de la referida "fundación" por parte de la banca multilateral.

Finalmente, es importante enfatizar que con la creación de la "fundación" no se trata de recrear "superestructuras", sino de generar nuevos espacios institucionales de promoción tecnológica más dinámicos. Un ejemplo parcialmente exitoso en este sentido es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario (INTA) de Argentina con la incorporación de los "joint ventures", el Instituto Universidad-Empresa en Brasil y la Fundación Chile.

9.1.5 Tributación Agropecuaria

El sistema tributario en vigencia fue diseñado de acuerdo a una orientación económica distinta a la actual. En términos generales, la orientación anterior favoreció el desarrollo protegido de diferentes sectores de la economía, siendo la carga tributaria muchas veces compensada con diferentes mecanismos (devolución de impuestos, mercados cautivos, etc.). En el presente contexto de ajuste de la

economía y de apertura a los mercados internacionales, el sistema de tributación agropecuaria presenta las siguientes imperfecciones:

- a. La coexistencia de varios impuestos para gravar un mismo hecho imponible -la tierra-;
- b. Excesiva y desigual tributación de la tierra comparada con lo que ocurre con otros activos reales y monetarios de la economía;
- c. Cambios frecuentes de las reglas impositivas, que aumentan la incertidumbre en el cálculo empresarial;
- d. Significativa tributación sobre los combustibles y crecientes aportes a la seguridad social;
- e. Discriminación de grupos de productores en el cobro del impuesto sobre la renta agropecuaria;

Una mejor asignación de recursos en el sector agropecuario se torna, por lo tanto, cada vez más dependiente de una reforma tributaria, que corrija esas imperfecciones del sistema impositivo vigente. Esta reforma pasaría necesariamente por una revisión global del sistema tributario nacional, para corregir la desigual distribución de la carga tributaria entre los sectores y agentes económicos y modernizar los instrumentos de fiscalización.

La propuesta de reforma tributaria presentada recientemente por el MGAP, contiene elementos importantes para reducir la problemática impositiva del sector. La complementación de esa propuesta mediante la introducción de

nuevas formas de tributación sobre el consumo y sectores poco gravados, con el objetivo de buscar una equidad mayor en el trato fiscal entre diferentes sectores, requeriría una evaluación de sus probables impactos sobre el presupuesto fiscal, los consumidores y productores.

Además sería conveniente evaluar la factibilidad de crear mecanismos de incentivos tributarios para: (i) la inversión y reconversión de actividades agropecuarias y agroindustriales; y (ii) la actualización tecnológica de los subsectores prioritarios.

Finalmente la reforma del sistema debería tener como criterio adicional la necesidad de adecuarlo a la apertura económica, facilitando el proceso de integración.

9.1.6 Desarrollo Institucional

El desarrollo institucional es un componente fundamental del marco estratégico para el sector agroindustrial. Enfrentar con éxito los desafíos actuales y futuros requiere, por un lado, una profundización de la reforma del sector público agropecuario y, por otro, el fortalecimiento de las instituciones privadas. La reforma del sector público agropecuario debe tener como meta el fortalecimiento del rol del MGAP como orientador del desarrollo agroindustrial y articulador de acciones junto al sector privado. En términos más específicos se sugiere:

- a. La creación de un consejo coordinador y asesor del Ministro que auxilie en la definición de competencias y en una mejor coordinación entre los organismos integrantes del sector público agropecuario.

- b. La concentración y racionalización de las actividades del MGAP, de acuerdo con la reestructuración de programas y unidades ejecutoras incluida en la Ley de Presupuesto 1990-94.
- c. La promoción de una mayor participación del sector privado y no gubernamental en el desempeño de funciones y actividades directamente vinculadas al desarrollo agroindustrial. Para ello, es necesario identificar las tareas específicas que puedan ser transferidas al sector privado y ONGs, en particular, en materia de almacenaje, transferencia de tecnología y prestación de servicios.
- d. La profundización del proceso de desburocratización a través de la revisión de los procedimientos contables y administrativos a fin de agilizar la administración de los recursos disponibles. También se deben establecer criterios para la determinación de las tasas y precios de los servicios prestados por el Ministerio, basados en la naturaleza y en los costos de la prestación.
- e. La revisión del régimen de personal, para superar las restricciones existentes que inciden negativamente sobre la motivación y la iniciativa de los funcionarios del sector público agropecuario. Las normas deben tender a la flexibilidad, premiando el mérito y estimulando el perfeccionamiento.
- f. El establecimiento de un programa de capacitación de personal con énfasis en la gestión administrativa y en función de un relevamiento de las prioridades y necesidades del sector público agropecuario.
- g. El establecimiento de criterios para la regionalización de los servicios agropecuarios de acuerdo con su naturaleza y con las realidades a que están orientados.
- h. La aceleración del proceso de descentralización siguiendo una estrategia gradual que articule, en primer término, las actividades locales hasta llegar a la integración de núcleos encargados de la ejecución de programas regionales. La descentralización de responsabilidades debe estar acompañada de mecanismos de seguimiento y evaluación.

En una estrategia como la planteada, las responsabilidades del gobierno para con la agricultura no se ven disminuidas, sino que son reorientadas para favorecer el funcionamiento eficiente del sector en un escenario de mayor competencia subregional e internacional.

Las organizaciones de productores, a su vez, deben estar en condiciones de asumir crecientes responsabilidades al coparticipar con los organismos oficiales en la instrumentación de los procesos de modernización, sobre todo en relación a programas de capacitación en gestión empresarial y de innovación tecnológica.

La existencia de organismos como el INIA, el INAVI, la JUNAGRA y el INAC cogestionados y cofinanciados por el sector público y privado, constituyen una potente herramienta para compatibilizar una estrategia concertada entre el MGAP, como organismo rector de la política sectorial, y el sector privado.

La estrategia seguida en la conducción de las campañas sanitarias (particularmente en salud animal) muestran la importancia del mayor involucramiento del sector privado en actividades que trascienden lo meramente comercial y que habían sido reservadas hasta el presente al ámbito exclusivo del sector público.

Igual sintonía del sector privado con el Ministerio de Agricultura para el combate del cancro cítrico y de la mosca de las frutas, podrá potenciar la penetración sostenida de productos de origen vegetal en la CEE y en distintas áreas del Hemisferio Norte. En este sentido, se propone estudiar la viabilidad de implantar un fondo privado de seguridad sanitaria y combate de dichas plagas, administrado por las organizaciones de productores frutícolas y asesorado por los Servicios de Protección Vegetal del MGAP.

9.1.7 Reconversión de Productores y Asalariados de Bajos Ingresos

En los últimos años, el gobierno ha manifestado una preocupación importante por la población rural de bajos ingresos. Como resultado, el MGAP desarrolló una serie de actividades orientadas a crear instrumentos que facilitasen una acción institucionalizada. Sin embargo, muchos de esos esfuerzos no lograron consolidarse o su evolución se da en forma lenta.

Teniendo en vista esta circunstancia y considerando la necesidad de fortalecer las iniciativas en esta área, una de las actividades que el MGAP podrá instrumentar en el corto plazo será un Programa Nacional de Desarrollo Rural que, posiblemente, sería financiado por el

FIDA¹⁰⁰. Para el subsector de pequeños productores, el objetivo del Programa es la reconversión y modernización de sus empresas para que alcancen condiciones de autosostenibilidad y un consecuente incremento de sus ingresos a largo plazo. En el caso del subsector de asalariados y mujeres rurales, el propósito es la generación de puestos alternativos de empleo local y acciones tendentes a aliviar su situación de pobreza. Por fin, para los jóvenes, el Programa busca crear incentivos económicos y educativos para que permanezcan desarrollando actividades productivas en áreas rurales.

En términos globales, el Programa Nacional beneficiaría de manera directa a 3.700 familias rurales de bajos ingresos, con crédito para inversiones, cambios tecnológicos, asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización. De este total, 2.500 son familias de pequeños productores que participarían en los programas de desarrollo hortícola, frutícola, lechería y explotaciones ovinas intensivas. Estos productores recibirían apoyo en capacitación técnica, gestión y tendrían la posibilidad de contratar asistencia técnica con el apoyo financiero del Programa.

Además, 800 familias de mujeres rurales serían beneficiadas con líneas de crédito específicas, para financiar empresas asociativas de carácter productivo. Asimismo, tendrían un fuerte apoyo para la promoción y organización de grupos de capacitación y asistencia técnica.

Alrededor de 400 familias de asalariados en situación de subempleo o con ocupaciones muy precarias, completarían el total de beneficiarios directos. En este caso, el objetivo es promover y apoyar la

¹⁰⁰ Este Programa fue formulado por el FIDA con la Cooperación del IICA.

operación de microempresas que generen empleos estables en las zonas rurales y que eleven los niveles de ingreso. También tendrán acceso a fondos para reformular sus proyectos, para la capacitación y asistencia técnica y a una línea de crédito específica para financiar sus emprendimientos productivos.

La implementación de este programa requeriría el fortalecimiento institucional del MGAP, para atender los requerimientos de un proyecto financiado con recursos externos y crear una unidad especializada en articulación inter-institucional, capacitación del personal técnico, identificación y elaboración de proyectos, así como establecimiento de mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación.

A continuación se presentan algunos lineamientos que contribuirán al armado de la estrategia de transformación de actividades de los pequeños productores y asalariados de bajos ingresos, y podrán servir de marco de referencia del proyecto que impulsa el MGAP.

- a. El rubro que muestra mayor potencial para generar ingresos y empleos adecuados a las familias de pequeños productores es la lechería, y la situación más crítica a nivel de ingreso se encuentra a nivel de los pequeños ganaderos de carne. En estos casos, la reconversión consistiría en transformar estos pequeños ganaderos en productores lecheros, a través del crédito, asistencia técnica y la vinculación a la industria láctea.
- b. En el segmento de pequeños productores hortigranjeros, se observan número considerable de pequeños granjeros que han logrado ingresos adecuados, mediante un perfil tecnológico mejorado. La estrategia de transformación en estos casos, sería promover un cambio tecnológico importante, mediante la introducción de tecnologías ya disponibles en el país (invernáculos, riego por goteo, etc.). Esta iniciativa debería ser complementada con un proceso sostenido de asistencia técnica, organización de productores y vinculación con sistemas de empaque y agroindustrias de las propias organizaciones de productores o de terceros. Para ello, asume gran relevancia la capacitación en gestión a todos los niveles.
- c. En relación a los asalariados, el funcionamiento del mercado laboral podrá ser perfeccionado, en la medida que se intensifique su calificación, y se faciliten la organización de empresas de servicios a los productores, en las áreas más importantes del quehacer productivo.
- d. Teniendo en cuenta que la encuesta FIDA/MGAP, permitió evaluar la importancia del aporte económico de la mujer en el campo, mejorar las oportunidades ocupacionales y su participación en planificación del desarrollo de los asalariados y pequeños productores de bajos ingresos, contribuirá a la disminución de los niveles de pobreza rural.

9.1.8 Recursos Naturales y Sostenibilidad Agrícola¹⁰¹

El mantenimiento de la capacidad productiva del sector agropecuario a largo plazo y la concomitante conservación del medio ambiente, constituye un desafío importante para los países en general. En el caso de Uruguay, ese desafío impone la realización de reformas en los marcos legal, institucional, político y tecnológico, así como el desarrollo de acciones específicas a nivel de los agroecosistemas.

Los elementos jurídicos en materia de agua se encuentran dispersos en varios cuerpos normativos, tales como Código Civil, Código Rural, Código de Aguas y Decretos sobre contaminación de aguas. Lograr una globalidad de ese conjunto de normas implicará la elaboración de un nuevo marco jurídico que oriente la creación del Derecho Ambiental. Además la Ley Nº 14.859, Código de Aguas, es muy amplia, siendo necesario adecuar normas legales con el objetivo de considerar los diversos impactos resultantes de actividades agresoras a los recursos hídricos, como por ejemplo, alteraciones del napa de aguas subterráneas, colmatación, etc..

Con relación a la flora, fauna y desmontes, las normas existentes son amplias y, principalmente, de carácter preventivo. La Ley Forestal Nº 15.939 no identifica posibles agresiones provocadas por actividades específicas, tales como la agricultura, minería y otras. Se hace necesario, por lo tanto, el establecimiento de normas técnicas más detalladas, con la finalidad de calificar y cuantificar las diversas agresiones soportadas por la flora

¹⁰¹ Item elaborado con base en el documento "Recursos Naturales y Sostenibilidad Agrícola en el Cono Sur", Programa Cooperativo en Investigación Agrícola del Cono Sur (PROCISUR).

y fauna y luego la fijación de parámetros técnicos para minimizar tales agresiones.

Respecto al recurso suelo, la Ley Nº 15.239, de octubre de 1991, instituye un programa nacional de investigación y promoción en materia de uso, manejo y conservación de los suelos y agua. Sin embargo, esa Ley se orienta, específicamente, a los suelos agrícolas y aguas superficiales careciendo, por lo tanto, de un enfoque más amplio que considere explícitamente las varias formas de uso y ocupación del suelo.

En el área institucional, los esfuerzos deberían estar orientados principalmente: (i) al fortalecimiento del sistema de información sobre asuntos de protección ambiental; y (ii) a asegurar la coordinación de los organismos públicos nacionales dedicados al ambiente que actualmente se encuentran dispersos en los diferentes Ministerios¹⁰².

En lo que atañe a los aspectos de política y tecnología para la gestión ambiental, atención especial debería ser otorgada a:

- a. la necesidad de incentivar la conservación de los suelos;
- b. fortalecer los servicios de investigación en el área de recursos naturales;
- c. aprovechar el elevado potencial para la forestación con fines industriales; y

¹⁰² Un ejemplo de esa dispersión es que, para la aplicación de la ley de suelos y agua el organismo competente es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; el control de contaminación de agua es de competencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y el control de ecosistemas húmedos es responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

- d. la creación de estímulos para recuperación de las riberas de los ríos.

El enfoque operativo para la sostenibilidad de los recursos naturales, tomando como unidad geográfica las "cuencas hidrográficas", parece ser adecuado para la aplicación del criterio de preservación. A este nivel, se podrán establecer políticas orientadas a la sostenibilidad de los recursos naturales que serían ejecutadas en estrecha articulación con el sector privado.

Finalmente, esfuerzos importantes deberían ser desarrollados para solucionar problemas que afectan los agroecosistemas de las regiones Occidental y Oriental del Uruguay. Entre otros problemas se destacan: uso conflictivo de los recursos agua y tierra en las regiones Occidental y Oriental, respectivamente; contaminación orgánica y química de los manantiales hídricos; severa erosión de los suelos (Región Occidental); uso de herbicidas y su contaminación en las áreas arroceras; y la falta de zonificación agroecológica detallada (Región Oriental).

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

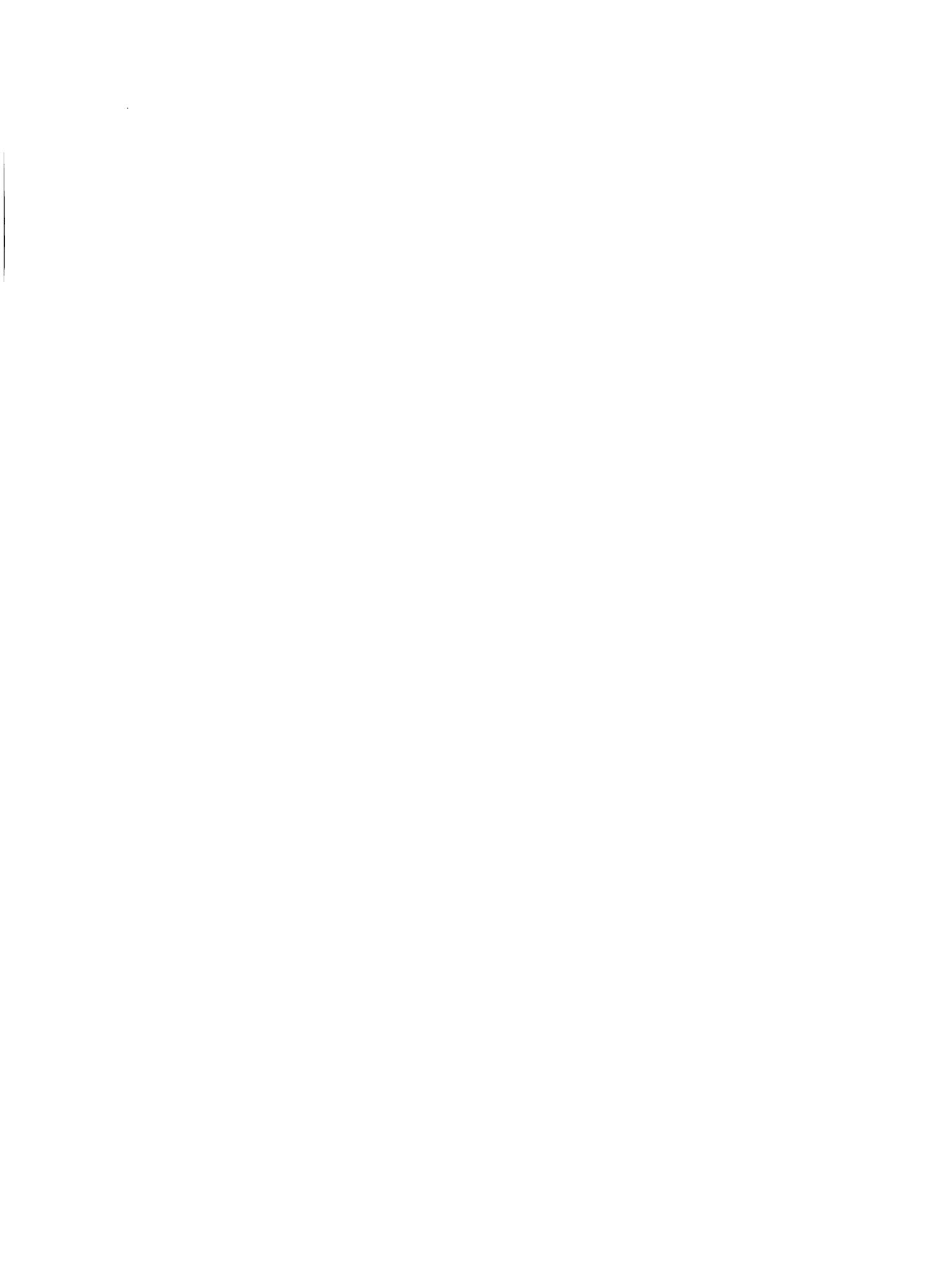
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Economic and Social Progress in Latin America, 1990 Report. 1991.
- BARBATO DE SILVA, C. Argentina, Brasil y Uruguay: Agroindustrialización, Inserción Externa e Integración. Revista Rioplatense de Economía Agraria, No.1, 1989.
- _____. La Agroindustria Uruguaya en el Proceso de Apertura Externa de la Economía Uruguay. IICA. Montevideo. Mayo 1992.
- BERRETTA, NORA. Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-85: Dos Patrones de Inserción Subregional. SUMA 2 (2): 27-74, Montevideo. Abril de 1987.
- BUSQUEDA. Según Economía, no Sube la Presión Tributaria al Agro en 1992. Montevideo. Jueves, 4 de junio de 1992, pag. 6.
- BUSQUEDA. MERCOSUR: Dudas y Confianza ante la Política de Brasil. Montevideo. Jueves, 2 de abril de 1992, p. 5.
- BUXEDAS, MARTIN. Las Transformaciones Agrarias y su Incidencia en la Asalarización. CIDEUR. Noviembre de 1988.
- CIEDUR. Boletín Informativo No.20. Febrero de 1992.
- CINVE. La Industria Uruguaya Frente a la Competencia Extranjera. Montevideo. 1987.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. (varios años).
- CONASUR. Recursos Naturales y Sostenibilidad Agrícola en el Cono Sur. CNPDA-EMBRAPA, Jaguariuna, SP. Marzo 1992 (versión preliminar).
- CROCE, CARLOS; CHARBONIER, EDDY y NEGRIN, HORACIO. Sistemas de Producción, Coeficientes Tecnológicos, Márgenes y Resultados Agropecuarios. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. MGAP-GTZ. Montevideo. Abril 1992.
- DGEC. Censos de Población y Viviendas. (varios años).
- DIAZ, ROBERTO. La Tecnología Agropecuaria: Perspectiva Nacional e Internacional. En: La Agricultura Uruguaya en los Años 90: Los Desafíos para la Reactivación al Desarrollo Nacional. Seminario MGAP-IICA, Montevideo. Noviembre 1990.
- ECHEGARAY, A. Conclusiones del Seminario Uruguay en el Mercado Común del Sur. Integración Latinoamericana, No. 167, p. 91-95. Mayo 1991.

- FIDA. República Oriental de Uruguay: Misión de Reconocimiento de Proyectos. Noviembre de 1991.
- FIDA-IICA. Programa Nacional de Desarrollo Rural del Uruguay. San José, Costa Rica. Abril-mayo de 1992.
- FIDA-MGAP. Perfil de la Pobreza Rural-Encuesta Socioeconómica a Productores y Asalariados Agropecuarios. Montevideo. 1992.
- FOSSATI, A. Posibles Derivaciones de los Cambios Propuestos en Relación a la Carga Impositiva de los Combustibles y Liberación de Algunos Mercados de Productos Agropecuarios. MGAP. Montevideo. Marzo de 1991.
- GARRAMON, CARLOS. El PLANALC y el CONASUR como Instrumentos de Apoyo a la Inserción del Uruguay en el Proceso de Integración Agropecuaria en el Area Sur. En: La Agricultura Uruguaya en los Años 90: Los Desafíos para la Reactivación al Desarrollo Nacional. Seminario MGAP-IICA, Montevideo. Noviembre 1990.
- GONZALEZ CANO, HUGO. Análisis de los Sistemas Tributarios en el MERCOSUR: Informe Preliminar sobre la Armonización Tributaria en el MERCOSUR. OEA. Montevideo. Marzo 1992.
- IICA. Propuesta de Modernización del MGAP. Montevideo. Diciembre de 1990.
- IICA. Estrategia de Acción del País, 1991-92. Montevideo. 1990.
- IICA. Uruguay: Estrategia de Acción a Nivel de País, 1992-1993. Montevideo. 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION AGROPECUARIA. Tecnología para Areas de Ganadería Extensiva. Serie Técnica, No. 14, Montevideo. Octubre de 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION AGROPECUARIA. Perfil Institucional. Montevideo. sin data.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. International Finance Statistics. (varios años).
- KAPLAN, MIGUEL. Análisis Comparativo Regional de la Fase Industrial de Productos Seleccionados. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 6, Informe Final. MGAP-GTZ-CALF. Abril de 1992.
- MACADAR, LUIS. Competitividad y Protección: Un Analisis en las Agroindustrias. SUMA, 6 (10): 145-193, Montevideo. Abril de 1991.
- MARTINEZ NOGUEIRA, ROBERTO. Propuesta de Modernización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo. Diciembre de 1990.

- MGAP-GTZ-INAVI. Vitivinicultura. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 5, Informe Final. 1992.
- MGAP-GTZ-JUNAGRA. Horti-Fruticultura. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 3, Informe Final. 1992.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. Carta de Intención Sometida al Fondo Monetario Internacional. Montevideo, 21 de noviembre de 1990.
- MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA. Competitividad del Sector Agropecuario en el MERCOSUR. OPYPA. Montevideo, 1991.
- MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA. Memoria Anual. 1990.
- NOYA, NELSON. Ahorro, Inversión y Activos Financieros: Los Efectos de la Liberalización. SUMA, 3 (5): 115-145, Montevideo. Octubre de 1988.
- _____ y PAOLINO, CARLOS. Algunas Reflexiones sobre la Tributación Agropecuaria en el Uruguay. Encuentro CAF, Montevideo, Setiembre 1992.
- NOZAR, GRACIELA. Políticas Agropecuarias Generales y Sectoriales. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 7, Informe Final. MGAP-GTZ. 1992. p.21.
- OLMOS, PEDRO. El Sistema Institucional del Sector Agropecuario en el Largo Plazo. En: La Agricultura Uruguaya en los Años 90: Los Desafíos para la Reactivación al Desarrollo Nacional. Seminario MGAP-IICA, Montevideo. Noviembre 1990.
- PIÑEIRO, D. E. Uruguay: Los Cambios en el Agro en la Última Década. Revista Paraguaya de Sociología, 24 (70): 63-80, set./dic. 1987.
- PNUD. Desarrollo Humano. 1990.
- QUIJANO, J. M. Uruguay en el Mercado Común. Que Hacer? Integración Latinoamericana, No. 167, p. 46-56, mayo 1991.
- RAMOS, ALVARO. Discurso de Clausura del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Exposición Nacional del Prado, 1991.
- REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY. Informe Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. ECO 1992, Rio de Janeiro, Brasil. 1992.
- RONCHIETTO, ROBERTO. Análisis del Sistema Tributario y Alternativas para la Reforma Impositiva del Sector Agropecuario. MGAP-BID. Montevideo. Marzo 1991.

- SAEZ, ROBERTO. Lechería. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 2, Informe Final. MGAP-GTZ-ANPL-CONAPROLE. 1992.
- SISTO, MARIA. El Financiamiento de la Agricultura. En: La Agricultura Uruguaya en los Años 90: Los Desafíos para la Reactivación al Desarrollo Nacional. Seminario MGAP-IICA, Montevideo. Noviembre 1990.
- SECCO, JOAQUIN. Agricultura y Ganadería. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. Anexo 1, Informe Final. MGAP-GTZ-FUCREA. 1992.
- VAZQUEZ PLATERO, ROBERTO. Influencia de la Macroeconomía sobre la Agricultura. En: La Agricultura Uruguaya en los Años 90: Los Desafíos para la Reactivación al Desarrollo Nacional. Seminario MGAP-IICA, Montevideo. Noviembre 1990.
- VAZQUEZ PLATERO, ROBERTO. Avances en la Reforma Institucional, Políticas y Organización del Sector Privado en Uruguay. Montevideo. Octubre de 1991.
- VILAS, ANDRES TRONCOSO. El Comercio de Productos Agropecuarios en el Area Sur: Principales Características, Evolución, Obstáculos y Perspectivas. Programa IV: Comercialización y Agroindustria. IICA, San José, Costa Rica. 1989
- VILLAMONTE, GRETTEL Y. Y JUAN J. GOYENECHÉ. Caracterización de los Sistemas Ganaderos y Agrícolas por la Metodología de Clusters. En: Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el MERCOSUR. MGAP-GTZ. 1992.
- VON OVEN, RODERICH. Estudio de la Protección Nominal y Efectiva y del Costo de Recursos Domésticos en la Producción Agropecuaria Uruguaya. Informe Final. MGAP. Montevideo. Abril de 1991.
- WORLD BANK. Uruguay: Agricultural Sector Review. Vols. I y II. Report No. 7502-UR. Washington, D.C. November 1988.

APENDICE ESTADISTICO



CUADRO A.1
TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y REAL, 1978-90
(NUEVOS PESOS/US\$)

AÑO	NOMINAL	REAL (1)
1978	6,1	12,9
1979	7,9	11,2
1980	9,1	9,1
1981	10,8	8,8
1982	13,9	9,7
1983	34,5	16,3
1984	56,1	17,5
1985	101,4	18,3
1986	152,2	15,1
1987	226,7	14,1
1988	359,4	14,4
1989	605,5	14,4
1990	1.171,0	13,3

NOTA: (1) CALCULADO CON BASE EN EL TIPO DE CAMBIO NOMINAL, INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR EN LOS ESTADOS UNIDOS Y AL CONSUMIDOR EN URUGUAY.

FUENTE: FMI.

CUADRO A.2
FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-90

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(P)
INGRESOS CORRIENTES (1)	16,2	17,3	15,2	15,9	13,5	14,5	15,3	15,4	16,0	14,8	16,1
A. INGRESOS TRIBUTARIOS (2)	92,0	89,7	86,6	85,7	89,9	93,2	94,1	91,6	90,7	92,0	92,6
IMPUESTOS DIRECTOS (2)	19,5	15,1	14,8	18,5	14,3	18,1	19,5	19,2	19,8	15,2	15,3
IMPUESTO SOBRE LA RENTA (2)	14,8	10,0	8,7	11,9	9,6	12,4	13,0	12,1	13,3	7,7	8,1
IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD (2)	4,7	5,1	6,1	6,6	4,7	5,7	6,5	7,1	6,5	7,5	7,2
IMPUESTO INDIRECTOS	72,5	74,7	71,8	67,1	75,6	75,1	74,5	72,4	70,9	76,9	77,3
IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCION Y LAS VENTAS (2)	53,0	58,0	57,4	50,8	9,8	61,0	58,2	57,7	56,9	64,1	62,8
IMPUESTO SOBRE COMERCIO EXTERIOR	19,5	16,7	14,4	16,1	15,6	14,0	16,2	14,7	13,8	12,2	12,5
B. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (2)	8,0	10,3	13,4	14,3	10,1	6,8	5,9	8,4	9,3	8,0	7,4
GASTOS TOTALES (1)	16,2	17,5	23,8	19,9	18,8	17,3	16,4	16,7	17,9	18,0	16,2
A. GASTOS CORRIENTES (3)	87,9	88,1	89,4	89,9	91,1	91,5	91,1	89,4	88,9	87,9	89,1
COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS (3)	59,0	68,9	70,1	66,5	56,6	58,9	57,8	57,0	57,9	57,2	55,0
PAGO DE INTERESES (3)	2,2	1,9	4,2	6,2	10,5	12,3	11,2	9,5	8,9	10,4	n.d
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS (3)	26,8	29,9	37,2	31,2	25,3	26,5	29,7	33,2	33,5	n.d	n.d
B. GASTOS DE CAPITAL (3)	9,6	8,9	7,4	7,9	4,7	3,9	4,0	6,8	8,7	9,0	n.d
PAGO INTERESES	2,2	1,9	2,6	6,1	9,5	11,5	10,4	8,7	8,7	10,3	10,4
TRANSFERENCIA Y SUBSIDIO	26,8	17,3	16,6	17,3	25,0	21,1	22,8	23,7	22,2	20,5	23,6
GASTO CAPITAL	9,6	11,9	10,6	10,1	8,9	8,5	8,9	10,6	11,1	12,1	10,9
INVERSION TOTAL	9,6	11,9	10,6	9,6	3,6	5,0	7,4	8,8	9,2	9,5	8,6
AHORRO CORRIENTE (1)	1,9	2,0	-6,2	-2,0	-3,0	-1,3	0,3	0,5	0,1	-1,0	1,7
SUPERAVIT O DEFICIT (1)	0,0	-0,1	-8,7	-4,0	-5,3	-2,8	-1,2	-1,3	-1,9	-3,2	-0,1
FINANCIAMIENTO INTERNO (1)	-0,4	0,2	8,9	4,2	5,6	3,2	1,4	1,2	1,8	3,1	0,1
FINANCIAMIENTO EXTERNO (1)	0,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0

NOTAS: (1) PORCENTAJE DEL PIB.
(2) PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES.
(3) PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES.
(P) PRELIMINAR.

FUENTE: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS IN LATIN AMERICA, 1991 REPORT.

CUADRO A.3
INDICADORES ECONOMICOS DE URUGUAY, 1980-90
(TASAS DE CRECIMIENTO)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(1)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6,0	1,9	(9,4)	(5,9)	(1,5)	0,3	7,5	5,9	0,5	1,5	0,9
PROD. INT. BRUTO POR HAB.	5,8	1,1	(9,9)	(6,3)	(1,9)	(0,3)	6,8	5,4	0,8	0,8	0,4
PROD. INT. DE AGRICULTURA	16,2	5,5	(7,3)	2,1	(6,8)	4,5	4,3	2,6	0,5	1,4	1,7
PRECIOS AL CONSUMIDOR	63,4	34,0	19,0	49,2	55,3	72,2	76,4	63,6	62,2	80,5	112,5
SALARIOS REALES	(0,4)	7,5	(0,3)	(20,7)	(9,1)	(14,1)	6,7	4,7	1,5	(0,4)	(7,3)
TASA DE DESOCUPACION (2)	7,4	6,7	11,9	15,5	14,3	13,0	10,8	9,3	8,9	8,6	n.d

NOTAS: (1) CIFRAS PRELIMINARES.

(2) TASA MEDIA EN MONTEVIDEO.

FUENTE: CEPAL, 1990 E INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK, ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS IN LATIN AMERICA, 1990 REPORT.

CUADRO A.4
 NUMERO DE TRABAJADORES SEGUN TAMAÑO DE LA EXPLOTACION AGROPECUARIA, 1961-86

TAMAÑO DE LA EXPLOTACION (HA)	1961	1966	1970	1980	1986
1-4	19.822	17.767	17.158	12.765	7.726
5-9	23.260	22.675	21.469	17.096	13.051
10-19	27.574	25.771	24.632	19.004	14.158
20-49	33.306	29.809	27.427	22.233	18.552
50-99	21.844	18.739	17.423	14.957	14.652
100-199	18.717	16.385	15.363	15.112	13.109
200-499	20.679	18.693	17.817	16.760	17.822
500-999	13.225	11.512	11.838	12.591	14.082
1000-2499	15.915	14.068	14.138	14.773	17.819
2500-4999	8.525	7.962	7.378	7.817	9.864
5000-9999	5.433	5.698	4.349	5.011	3.181
10000 Y MAS	2.440	2.485	2.214	1.327	875
TOTAL	210.740	191.564	181.206	159.446	144.891

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE DIA, CENSOS AGROPECUARIOS.

CUADRO A.5
BALANZA DE PAGOS, 1980-90 (MILLONES US\$)

C O N C E P T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
										(1)	(3)
BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	-716	-468	-245	-71	-139	-131	42	-139	12	145	224,0
BALANCE COMERCIAL	-618	-397	-48	217	222	220	320	142	318	494	425,9
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	1.526	1.701	1.537	1.411	1.289	1.253	1.500	1.547	1.763	1.995	1.692,9
BIENES (FOB)	1.059	1.230	1.256	1.156	925	854	1.088	1.182	1.405	1.599	-
SERVICIOS (2)	468	471	281	255	365	399	412	365	358	396	-
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	2.144	2.098	1.585	1.194	1.067	1.033	1.180	1.405	1.445	1.501	1.267,0
BIENES (FOB)	1.668	1.592	1.038	740	732	675	815	1.080	1.112	1.136	-
SERVICIOS (2)	476	506	547	455	335	357	365	325	332	364	-
SERVICIOS DE FACTORES	-100	-74	-197	-288	-362	-351	-278	-281	-306	-349	-
BALANCE CUENTA DE CAPITAL	813	494	-172	4	53	201	246	221	6	-31	-69,8
TRANSFERENCIAS UNILATERALES OFICIALES	7	7	10	11	10	11	25	8	21	8	-
CAPITAL DE LARGO PLAZO	404	345	515	643	42	60	137	80	-25	34	-
CAPITAL DE CORTO PLAZO	311	303	567	-394	123	-134	-156	203	219	-28	-
ERRORES Y OMISIONES NETOS	90	-161	-1.264	-256	-121	265	239	-70	-210	-45	125,6
BALANCE GLOBAL	95	26	-417	-67	-86	70	288	82	18	114	154,2
VARIACION TOTAL RESERVAS (- AUMENTO)	-112	-51	497	104	55	-21	-221	-5	-45	-10	-279,8

NOTAS: (1) CIFRAS PRELIMINARES.

(2) INCLUYE SERVICIOS NO FACTORIALES.

(3) CIFRAS PRELIMINARES. INFORME 1991-BID.

FUENTE: CEPAL, 1990.

CUADRO A.6
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 1983 - 89
(MILLONES DE US\$)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
EXPORTACIONES	1.156	925	854	1.008	1.182	1.405	1.599
A. AGROPECUARIAS	563	384	361	457	381	511	569
CARNES (1)	238	243	118	187	131	151	223
ARROZ	77	58	81	78	53	90	87
DEMÁS RUBROS	248	83	162	192	197	270	259
B. AGROINDUSTRIALES	343	388	334	423	516	612	662
MANUFACTURADOS EN							
CUERO	139	147	114	149	198	210	235
DEMÁS RUBROS	204	241	220	274	318	402	427
C. PESCA	43	49	52	60	82	59	65
D. OTROS SECTORES	207	104	157	148	204	223	303
IMPORTACIONES	740	732	675	815	1.080	1.172	1.136
E. INSUMOS AGROPE-	392	363	243	187	186	138	167
CUARIOS							
F. OTROS SECTORES	348	369	432	628	894	974	969
G. BALANCE SEC. AGROP.							
(A+B+C) - E	557	458	504	753	793	1.044	1.129
H. COEFICIENTE DE APER-							
TURA (%) (3)	24	21	20	24	27	29	31

NOTAS: (1) VACUNA Y OVINA.

(2) INCLUYE MANUFACTURA, CUEROS Y SUS DERIVADOS.

(3) VALOR DE LAS IMPORTACIONES MAS EXPORTACIONES DIVIDIDO POR EL VALOR DEL PIB.

FUENTE: BCU Y CEPAL.

CUADRO A.7
INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO, 1980-89

C O N C E P T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (1)
MILLONES DE DOLARES										
DEUDA EXTERNA TOTAL(A+B)	2.138	3.112	4.238	4.572	4.671	4.900	5.238	5.888	6.330	6.785
A. PUBLICA	1.165	1.447	2.705	3.197	3.135	3.551	3.829	4.228	4.239	4.313
B. PRIVADA	974	1.665	1.533	1.375	1.536	1.349	1.409	1.660	2.091	2.472
SERVICIOS (C+D)	270	279	512	536	545	598	687	582	630	693
C. AMORTIZACIONES	105	59	168	186	96	170	126	198	210	141
D. INTERESES	165	220	344	350	449	428	371	384	420	552
PORCENTAJES										
RELACION										
SERVICIO/EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	18	16	33	38	42	48	33	38	36	35

NOTA: (1) CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE: CEPAL, 1990.

CUADRO A.8
VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA
(A PRECIOS CONSTANTES DE 1983) (EN MILLONES)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
VBP AGRICOLA - (A)	11.979,2	12.267,8	12.143,7	11.514,2	13.080,5	13.913,8	14.458,2
CEREALES Y OLEAGINOSAS	6.850,9	7.235,5	6.905,1	6.496,8	7.378,1	8.767,7	9.460,2
SACARIGENOS	950,4	874,8	1.036,6	1.004,5	927,0	828,7	814,6
FORRAJERAS	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5
VARIOS	87,5	87,7	89,6	87,3	89,7	89,6	89,6
FRUTAS	744,7	775,3	833,3	930,1	886,1	881,5	821,8
HORTALIZAS	576,2	596,1	596,7	597,6	597,6	597,6	597,8
RAICES Y TUBERCULOS	1.755,2	1.803,9	1.805,5	1.343,1	2.034,8	1.437,2	1.643,5
VITIVINICOLA	520,5	503,3	519,9	581,2	654,7	542,4	452,2
LEGUMINOSAS SECAS	31,5	31,5	31,5	31,5	31,5	31,5	31,5
OTROS	499,3	397,0	364,6	843,5	520,2	776,7	583,3
VBP PECUARIO - (B)	19.104,6	16.342,6	19.686,0	20.404,8	20.100,6	19.479,0	19.066,6
VACUNOS	6.885,9	5.659,8	6.491,9	6.851,6	6.344,1	6.277,2	4.873,0
OVINOS	1.022,9	727,7	1.597,7	1.167,2	1.580,2	989,5	1.086,4
LAMA	6.139,6	5.333,3	6.553,2	6.949,7	6.685,2	6.539,8	7.238,9
LECHE	3.023,8	2.775,7	3.051,1	3.241,7	3.240,9	3.348,2	3.436,2
LACTEOS	278,8	231,8	254,8	270,7	270,6	279,6	286,9
PORCINOS	326,7	334,0	332,6	403,8	391,9	388,1	391,0
AVES	383,5	380,1	394,4	438,9	529,1	567,0	599,3
HUEVOS	635,1	546,4	616,4	611,9	614,6	634,7	659,3
MIEL	39,7	41,0	53,3	66,3	87,8	90,7	72,8
OTROS	368,5	312,8	340,8	403,2	356,1	364,2	423,0
VBP AGROPECUARIO (A+B)	31.083,8	28.610,4	31.829,6	31.919,1	33.181,1	33.392,8	33.524,8

FUENTE: ELABORADO CON BASE EN DATOS DEL BCU.

CUADRO A.9
NUMERO DE PREDIOS SEGUN TAMAÑO, 1980-90 (MILES)

PREDIOS	1980	1986	1990	TASA DE VARIACION ANUAL 1980-90
TOTAL	68,4	57,4	54,8	-2,2
MENOS DE 100 HAS	53,9	42,0	39,3(1)	-3,1
MAS DE 100 HAS	14,5	15,4	15,5(1)	0,7

NOTA: (1) ESTIMACION DEL CENSO DE 1990, SOLO ESTAN DISPONIBLES LOS TOTALES; LA ESTIMACION SEGUN ESCALAS DE TAMAÑO, SE REALIZO CONSIDERANDO LAS TENDENCIAS DE 1980 A 1986 Y SU COMPATIBILIZACION CON EL TOTAL DE PREDIOS.

FUENTE: CENSOS GENERALES AGROPECUARIOS. MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS AGROPECUARIAS.

CUADRO A.10
EVOLUCION DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS 1961-90

AÑOS CENSALES	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	TASA DE VARIACION PROMEDIO ANUAL
1961	86.928	-
1966	79.193	-1.8
1970	77.163	-0.6
1980	68.362	-1.1
1986	56.782	-2.8
1990	54.819	-0.9

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE DTEA, CENSOS AGROPECUARIOS.

CUADRO A.11
DIESEL: CONSUMO DEL SECTOR AGROPECUARIO POR ACTIVIDAD, 1980-87
(MILES DE LITROS)

P R O D U C T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TRIGO	16.852	20.943	17.588	18.329	16.616	15.637	13.671	12.289
MAIZ	7.908	5.644	5.064	4.730	5.190	4.345	4.633	4.157
ARROZ	24.647	25.068	26.558	28.335	31.424	32.540	31.192	30.465
SORGO	4.636	4.001	3.780	3.780	4.653	3.059	2.169	2.870
AVENA	2.776	1.883	2.522	2.522	3.585	2.463	2.983	4.085
CEBADA	2.843	4.625	2.168	2.168	5.001	4.956	3.887	4.584
LIMO	2.742	1.365	571	571	927	756	605	277
GIRASOL	2.875	3.347	2.261	2.261	2.712	3.548	3.260	2.237
SOYA	4.013	2.605	1.245	1.245	1.612	2.226	3.933	5.137
REMOLACHA AZUC.	1.840	2.251	2.192	2.192	1.540	1.478	1.478	1.120
CAÑA DE AZUCAR	4.161	4.573	4.618	4.618	4.756	4.801	4.714	4.522
PAPA VERANO	3.313	3.393	3.100	3.100	3.100	3.661	2.955	2.204
PAPA OTOÑO	3.030	3.129	3.788	3.788	2.751	3.241	2.560	2.751
TABACO	207	207	233	233	233	233	233	259
ALGODON	3	3	3	3	3	3	25	25
MAÍ	288	288	288	288	288	288	281	281
HORTALIZAS	7.711	7.711	7.711	7.711	7.711	7.711	5.531	5.531
FRUTALES	4.728	4.728	4.728	4.728	4.728	4.728	4.669	4.669
VIÑEDOS	3.682	3.682	3.682	3.682	3.682	3.682	3.160	3.160
CITRICOS	4.732	4.732	4.732	4.732	4.732	4.732	3.781	3.781
FORRAJ. ANUALES	14.912	14.814	13.930	13.930	13.995	12.409	13.611	12.662
PRADERAS CONV.	12.684	7.050	9.756	9.756	5.766	5.004	8.292	10.548
MEJORAM. TAPIZ	1.110	1.110	966	966	827	653	647	457
LECHERIA	2.228	2.228	2.228	2.228	2.228	2.228	3.464	3.464
SUBTOTAL	133.922	129.679	123.710	123.710	127.790	124.444	121.734	121.535
VEHICULO	10.879	10.879	10.879	10.879	10.879	10.879	10.879	10.879
TOTAL	144.801	140.558	134.589	134.589	138.669	135.323	132.613	132.414

FUENTE: MGAP.

CUADRO A.12
ARADOS: EXISTENCIAS, 1970-86

ARADOS	1970		1980		1986	
	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)
DE REJA	22.948	S/D	23.678	6.786	22.898	S/D
DE DISCO	9.268	S/D	12.895	5.423	15.919	S/D
DE CINCEL (1)	626	S/D	4.347	2.507	8.568	S/D
TOTAL	32.842	S/D	40.920	14.716	47.385	S/D

NOTA: (1) INCLUYE SUBSOLADORES Y EN 1986 INCLUYE ADEMÁS VIBROCULTIVADORES

FUENTE: CENSO GENERAL AGROPECUARIO 1970 Y 1980 Y CENSO AGROPECUARIO POR MUESTREO 1986. DIEA, MGAP.

RASTRAS: EXISTENCIAS

RASTRAS	1970		1980		1986	
	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)
DE DIENTES	73.252	S/D	24.860	8.032	22.304	S/D
DE DISCOS (1)	16.369	S/D	15.478	6.504	20.211	S/D
TOTAL	89.621	S/D	40.338	14.536	42.515	S/D

NOTA: (1) INCLUYE EXCENTRICAS

FUENTE: CENSO GENERAL AGROPECUARIO 1970 Y 1980 Y CENSO AGROPECUARIO POR MUESTREO 1986. DIEA, MGAP.

SEBRADORAS Y FERTILIZADORAS: EXISTENCIAS

SEBRADORAS Y FERTILIZADORES	1970		1980		1986	
	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)	TOTAL	(10 AÑOS)
EN LINEA	6.653	S/D	9.296	3.049	9.913	S/D
AL VOLEO	3.538	S/D	4.539	1.845	8.688	S/D
DE FORRAJE	1.931	S/D	1.506	672	2.091	S/D
TOTAL	12.122	S/D	15.341	5.566	20.692	S/D

FUENTE: CENSO GENERAL AGROPECUARIO 1970 Y 1980 Y CENSO AGROPECUARIO POR MUESTREO 1986. DIEA, MGAP.

CUADRO A.13
TRACTORES NUEVOS VENDIDOS SEGUN DEPARTAMENTO, 1983-90

DEPARTAMENTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ARTIGAS	2	20	43	25	21	15	86	29
CANELONES	19	63	58	181	319	188	156	208
CERRO LARGO	8	15	26	20	19	64	13	13
COLONIA	13	62	95	80	115	168	152	143
DURAZNO	2	4	11	8	14	29	23	6
FLORES	1	3	10	10	13	30	33	18
FLORIDA	2	2	11	33	53	122	75	63
LAVALLEJA	25	30	26	28	40	53	25	25
MALDONADO	2	7	6	5	18	12	35	35
MONTEVIDEO	28	106	14	47	85	66	77	69
PAYSANDU	13	27	38	75	55	80	82	71
RIO NEGRO	5	6	25	12	12	45	43	23
RIVERA	3	3	8	3	4	18	15	8
ROCHA	10	26	23	13	42	45	40	22
SALTO		1	44	48	78	34	55	37
SAN JOSE	25	64	38	71	138	134	118	133
SORIANO	20	95	111	81	56	150	163	156
TACUAREMBO	13	29	28	31	39	74	51	37
TREINTA Y TRES	33	17	34	37	37	97	51	36
TOTAL	224	580	649	808	1.158	1.424	1.293	1.132
(%)	100	258,9	289,7	360,7	517,0	635,7	577,2	505,4

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE DIEA/CRITRAMA.

CUADRO A.14
CONSUMO DE FERTILIZANTES POR CULTIVO, 1984-88 (TONELADAS)

CULTIVO	1984	1985	1986	1987	1988
TRIGO	13.701	27.327	24.264	17.540	24.486
CEBADA CERVECERA	4.670	4.094	4.736	5.724	4.959
MAIZ	2.100	893	2.165	1.580	4.346
ARROZ	16.271	17.722	17.965	17.003	20.901
SORGO GRANIFERO	7.878	2.795	2.167	4.078	1.493
SOYA	1.926	1.094	3.595	5.395	11.278
MANI	51	158	11	11	
GIRASOL	14	31	25	20	267
LINO	5		10		1
PRADERAS	15.197	30.211	41.885	50.524	50.178
CAMPO NATURAL	348	928	777	442	395
SORGO FORRAJERO		20	23	102	104
AVENA			747	5.240	4.242
AVENA Y RAIGRASS			61	431	2.213
RAIGRASS				17	
TRIGO ASOCIADO			388	1.041	1.043
REMOLACHA AZUCARERA	7.358	6.130	5.470	5.138	1.082
CAÑA DE AZUCAR	1.693	4.582	3.863	5.380	6.619
TABACO	492	288	599	1.283	472
HORTICULTURA	1.995	1.839	4.037	2.218	4.948
PAPA	3.129	2.524	3.052	5.471	2.945
FLORES	7	54	4	23	17
VID	218	491	1.143	573	735
CITRICOS	1.796	2.011	3.202	3.939	4.208
OTROS FRUTALES	502	286	401	1.737	649
OTROS CULTIVOS		14.914	5.125	3.685	7.518
SIN DISCRIMINAR	15.399	5.993	23.536		
TOTAL	94.750	124.385	149.251	138.595	155.099

FUENTE: DIRECCION DE CONTRALOR DE INSUMOS AGROPECUARIOS, MGAP.

CUADRO A.15
CONSUMO DE FERTILIZANTES, 1979-87
 (Miles de toneladas)

AÑO	FOSFATADOS SIMPLES	DEMÁS TIPOS	TOTAL
1979	146,3	103,9	250,2
1980	104,7	97,3	202,0
1981	49,5	94,0	143,5
1982	34,3	99,4	133,7
1983	25,4	69,9	95,3
1984	29,1	65,6	94,7
1985	42,7	79,1	121,8
1986	52,2	102,8	155,0
1987	58,0	74,5	132,5

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA DIRECCION DE CONTRALOR DE INSUMOS AGROPECUARIOS (MGAP).

CUADRO A.16
EVOLUCION DE MEJORAMIENTO FORRAJERO SEGUN TIPO DE MEJORA, 1979-89.
 (EN MILES DE HECTÁREAS)

TIPO DE MEJORA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A) PRADERAS ARTIF. PERMANENTE	544	525	557	585	535	484	502	552	644	725	737
B) CAMPO MEJORADO Y FERTILIZADO	890	865	801	763	667	598	537	519	521	514	517
B.1 CAMPO MEJORADO	S/D	601	538	506	449	416	377	368	372	360	358
B.2 CAMPO FERTILIZADO	S/D	264	263	257	218	182	160	151	149	154	159
C) CULTIVOS FORRAJEROS ANUALES	228	228	214	211	215	191	209	195	189	190	305
TOTAL (A+B+C)	1.662	1.618	1.572	1.559	1.417	1.273	1.248	1.266	1.354	1.429	1.559

NOTA: S/D SIN DATOS.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BASE A DATOS DE DICOSE.

CUADRO A.17
CULTIVOS AGRICOLAS: ESTIMACION DEL USO DE SEMILLA PROPIA, 1980-91

AÑOS	CEBADA	AVENA	LINO	TRIGO	MAIZ	GIRASOL
1980	551	4.556	3.268	12.890	434	194
1981	462	2.831	1.664	9.172	439	165
1981	783	1.941	827	11.936	285	201
1983	324	2.750	334	9.691	279	122
1984	638	4.107	631	10.314	258	199
1985	835	3.799	598	9.229	294	153
1986	813	2.531	482	8.725	229	216
1987	626	3.231	385	7.576	263	188
1988	763	4.442	164	6.831	223	131
1989	1.040	3.963	74	7.161	229	185
1990	1.117	4.985	80	9.194	182	164
1991	873	3.912	190	9.061	250	192

FUENTE: ESTIMACIONES CON BASE EN DATOS DE DIEA Y DIPYPA.

CUADRO A.18
CULTIVOS AGRICOLAS: ESTIMACION DEL USO DE SEMILLA CERTIFICADA
1980-90 (TONELADAS)

AÑOS	CEBADA	AVENA	LINO	TRIGO	ARROZ	MAIZ	GIRASOL	SOYA
1980			303	3.640	6.084	232	637	
1981		146	724	12.262	9.205	264	380	107
1982		52	212	6.550	7.386	572	330	
1983		179	64	5.290	7.521	334	476	
1984	236	229		4.530	9.456	73	348	33
1985	436	429	46	3.571	10.750	74	202	
1986	17	180	67	1.890	11.345	31	300	298
1987	941		61	1.070	10.797	64	390	49
1988	553	88	14	704	10.965	45	154	296
1989	1.381	197	26	2.005	11.783	152	113	1.049
1990	1.813	6		2.199	12.223	16	116	474

FUENTE: DIGRA

CUADRO A. 19
 PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1981-91
 ('000 TON)

PRODUCTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TASA CREC. 81-91
EXPORTACION												
ARROZ	330,6	419,2	323,3	339,9	420,8	394,1	335,5	380,4	537,4	365,4	519,4	4,6
CEBADA CERV.	55,4	85,2	45,1	80,9	113,4	79,7	62,4	123,8	203,8	202,6	133,1	9,2
CITRICOS	109,5	122,8	133,7	128,5	145,0	162,0	176,1	176,8	147,7	221,5	216,7	7,1
CONSUMO INTERNO												
TRIGO	306,6	387,9	362,9	418,8	339,8	247,7	231,7	307,8	413,6	542,4	415,7	3,1
MAIZ	180,8	97,3	103,7	111,8	108,0	99,0	103,7	118,3	60,1	112,4	123,8	(3,7)
SORGO	125,2	122,8	106,7	118,8	151,6	104,6	90,0	121,2	78,8	59,4	90,1	(3,2)
AVENA	38,3	21,4	26,5	49,8	48,4	20,2	27,6	58,2	63,5	70,0	51,0	2,9
LIÑO	21,5	11,0	4,7	7,4	8,2	6,8	5,8	2,9	1,5	1,1	3,4	(16,9)
GIRASOL	41,5	46,2	18,8	25,2	30,9	72,2	48,0	32,7	47,7	29,7	55,4	2,9
SOYA	40,0	28,5	11,9	10,9	21,5	35,4	62,1	72,0	45,0	40,4	15,4	(9,1)
REMOLACHA	346,5	367,4	395,0	271,7	177,0	283,9	247,1	258,1	141,3	206,9	115,6	(10,4)
CAÑA DE AZUCAR	418,2	477,1	550,8	553,1	564,9	636,4	600,3	492,7	586,9	685,7	583,0	3,4
TOTAL	2.014,1	2.186,8	2.083,1	2.116,8	2.129,5	2.142,0	1.990,3	2.144,9	2.327,3	2.537,5	2.322,6	1,4

FUENTE: IICA CON BASE EN DATOS DE DIEA.

CUADRO A.20
 AREA SEMBRADA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1981-91
 (MILES DE HECTAREAS)

PRODUCTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TASA CREC. 81-91(1)
EXPORTACION												
ARROZ	62,3	69,5	70,2	78,8	86,5	84,7	79,4	80,8	92,0	82,0	105,0	5,4
CEBADA CERV.	37,4	63,5	26,3	51,8	67,8	65,9	50,8	61,9	84,4	90,6	70,8	6,6
CITRICOS	ND	ND	ND	ND	ND	15,1	ND	16,9	ND	20,8	21,2	7,0
CONSUMO INTERNO												
TRIGO	227,3	295,9	240,2	255,7	222,8	216,3	187,8	169,3	177,5	227,9	224,6	(0,1)
MAIZ	146,2	94,9	93,1	86,0	97,9	73,3	87,5	74,3	76,3	60,7	69,5	(7,2)
SORGO	73,8	56,5	55,9	48,1	72,9	40,1	30,6	44,8	38,1	26,2	28,4	(9,1)
AVENA	44,6	26,3	33,7	60,6	52,1	33,0	42,1	72,1	51,6	67,9	51,0	1,3
LINO	36,7	18,2	7,4	13,9	13,2	10,6	8,5	3,6	1,6	1,8	4,2	(19,5)
GIRASOL	59,0	71,9	43,4	71,3	54,8	77,4	67,1	47,0	65,1	58,7	55,0	(0,7)
SOYA	34,0	20,8	11,9	14,6	18,6	25,6	40,0	50,0	60,0	60,0	N.D.	6,5
REHOLACHA	10,6	13,1	12,7	10,8	7,3	9,0	8,6	6,5	4,0	4,3	3,8	(9,7)
CAÑA DE AZUCAR	10,0	10,1	9,9	10,4	10,5	10,3	9,9	9,8	10,2	10,3	N.D.	0,3
TOTAL (2)	741,9	740,7	604,7	702,0	704,4	646,2	612,3	620,1	660,8	690,4	N.D.	(0,8)

NOTA: (1) SOLAMENTE PARA LOS AÑOS DISPONIBLES.

(2) EXCEPTO CITRICOS.

FUENTE: IICA CON BASE EN DATOS DE DIEA.

CUADRO A.21
RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1981-91
(KG/HA)

PRODUCTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TASA CREC. 1981-91(1)
EXPORTACION												
ARROZ	5.307	6.032	4.605	4.313	4.865	4.653	4.225	4.708	5.841	4.456	4.947	(0,7)
CEBADA CERV.	1.481	1.342	1.715	1.562	1.673	1.209	1.228	2.000	2.415	2.236	1.880	2,4
CITRICOS	ND	ND	ND	ND	ND	10.728	ND	10.462	ND	10.649	10.222	(1,0)
CONSUMO INTERNO												
TRIGO	1.349	1.311	1.511	1.638	1.525	1.145	1.234	1.818	2.330	2.380	1.851	3,2
MAIZ	1.237	1.025	1.114	1.300	1.103	1.351	1.185	1.592	788	1.852	1.781	3,7
SORGO	1.696	2.173	1.909	2.470	2.080	2.608	2.941	2.705	2.068	2.267	3.173	6,5
AVENA	859	814	786	822	929	612	656	807	1.231	1.031	1.000	1,5
LINO	586	604	635	532	621	642	682	806	938	611	810	3,3
GIRASOL	703	643	433	353	564	933	715	696	733	506	1.007	3,7
SOYA	1.176	1.370	1.000	747	1.156	1.383	1.553	1.440	750	673	829	(3,4)
REMOLACHA	32.689	28.046	31.102	25.157	24.247	31.544	28.733	39.708	35.325	48.116	30.421	(0,7)
CAÑA DE AZUCAR	41.820	47.238	55.636	53.183	53.800	61.786	60.636	50.276	57.539	66.573	54.300	2,6

NOTA: (1) SOLAMENTE PARA LOS AÑOS DISPONIBLES.
FUENTE: CUADROS A.19 Y A.20

CUADRO A.22
PRODUCCION PECUARIA, 1980-90

PRODUCTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TASA CREC.
LECHE (1)	795	805	818	840	836	894	930	958	960	975	987	n.d.	2,2%
OVINOS (2)	20.033	20.390	20.307	20.448	20.636	21.254	23.336	24.006	24.689	24.872	24.860	25.941	2,4%
LAMA (3)	74.603	76.000	82.000	81.676	70.950	87.178	90.203	88.935	82.745	96.279	93.798	n.d.	2,3%
BOVINOS (2)	1.537	1.906	2.058	2.170	1.497	1.602	1.636	1.248	1.479	1.819	1.559	n.d.	0,1%

NOTAS: (1) MILLONES DE LITROS.
(2) CABEZAS SACRIFICADAS.
(3) TONELADAS.

FUENTE: DIPTA. SECRETARIADO URUGUAYO DE LA LAMA. COMAPROLE. BCU.

CUADRO A.23
EVOLUCION DEL "STOCK" VACUNO, 1975-90 (MILES DE CABEZAS)

DESCRIPCION	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL VACUNOS	11.530	10.383	10.111	10.001	10.300	11.173	11.421	11.237	9.704	9.062	9.370	9.300	9.945	10.333	9.447	8.582
TOROS	219	181	175	175	179	196	196	179	156	146	153	154	157	156	134	129
SUBTOTAL VACAS DE CRIA	4.280	3.891	3.921	4.042	4.037	4.371	4.359	4.091	3.553	3.519	3.633	3.601	3.804	3.889	3.282	3.139
PRIMER ENTORE > 1 ENTORE	3.002	2.744	2.946	3.051	3.109	3.466	3.484	2.974	2.649	2.841	2.881	2.934	3.066	3.037	2.355	2.485
DE INVERNADA	1.278	1.137	2.155	2.316	2.395	2.666	2.709	2.306	1.997	2.056	2.217	2.287	2.367	2.382	1.812	1.803
			975	991	929	905	875	1.117	905	678	752	667	738	852	927	654
BUEYES	63	68	68	69	58	55	51	48	43	38	36	33	32	32	29	24
SUBT. NOV. 1-3 NOVILLOS 1-2	2.045	1.984	1.779	1.688	1.713	1.937	1.953	1.960	1.782	1.483	1.351	1.504	1.591	1.745	1.757	1.638
NOVILLOS 2-3						959	984	1.034	884	661	681	841	811	975	920	790
NOVILLOS +3	778	677	742	552	602	978	969	926	898	822	670	663	780	770	837	848
SUBTOTAL VAG. VAGUILL. 1-2	1.870	1.870	1.624	1.479	1.550	1.721	1.797	1.987	1.815	1.470	1.359	1.491	1.492	1.648	1.738	1.581
VAGUILL. +2						1.082	1.115	1.229	1.034	799	816	977	921	1.065	1.016	888
TERNEROS/AS	2.275	1.722	1.803	1.995	2.162	2.120	2.336	2.095	1.496	1.534	1.899	1.754	2.129	2.055	1.705	1.150
							682	758	781	671	543	516	571	583	722	693

FUENTE: DICOSE, BOO/SERAGRO.

CUADRO A.24
CAPTURA TOTAL DE PESCADO (TONELADAS)
1975-1989

AÑO	CAPTURA	TASA ANUAL (%)
1975	26.248	
1976	33.604	28,2
1977	48.274	43,7
1978	74.223	53,8
1979	108.133	45,7
1980	120.399	11,3
1981	146.973	22,1
1982	120.685	(17,9)
1983	144.131	19,4
1984	134.025	(7,0)
1985	139.078	3,8
1986	141.288	1,6
1987	138.020	(2,3)
1988	107.529	(22,1)
1989	121.887	13,4

FUENTE: IICA E INAPE.

CUADRO A.25
EXPORTACIONES DE PESCADO Y PRODUCTOS PESQUEROS, 1963-89

CONCEPTO	1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	TON	(000.) US\$												
TOTAL	71.061	45.029	59.004	48.850	68.309	54.149	74.604	65.150	62.496	62.794	57.104	56.405	59.357	59.588
PESCADO FRESCO	17.922	4.298	3.664	1.004	7.336	1.790	6.623	2.043	1.781	554	2.272	654	4.913	1.456
ENTERO	16.117	3.527	3.090	699	6.367	1.481	5.257	1.443	1.173	326	1.577	432	4.157	1.180
EVICERADO/HG	1.375	545	509	195	965	297	1.360	582	607	224	694	217	755	272
FILET	25	45	5	9	3	6	6	15						
ESPALMADO	402	171	259	98										
TROZOS	3	10	1	5	1	6	0	3	1	4	1	5	1	4
MARISCOS FRESCOS			7	3			36	26	24	47				
ENTERO			7	3			36	26						
EVICERADO/HG									24	47			10	3
PESCADO CONGELADO	42.639	35.556	47.748	43.760	53.063	49.848	61.350	59.303	53.914	78.661	48.707	53.822	48.191	54.697
ENTERO	8.166	3.524	7.222	3.507	6.656	5.235	15.613	7.497	12.918	7.149	20.596	10.299	20.782	11.217
EVICERADO	13.811	11.660	16.220	149.912	15.723	13.953	14.610	12.271	11.353	12.367	9.459	9.453	7.474	8.518
FILET	12.216	12.286	13.994	15.757	14.673	16.164	16.730	20.444	15.022	31.691	15.480	29.213	11.859	22.696
ESPALMADO	249	106	82	27	10	3	86	57	11	46				
BLOQUES	7.496	7.591	6.835	6.855	11.914	13.332	12.145	16.863	12.224	24.272	1.880	3.418	6.438	10.276
MINCED	729	390	1.262	629	1.787	997	1.754	1.229	2.031	1.667	1.132	984	1.196	1.050
POSTAS Y TROZOS	3	1	88	58	14	19	8	14	8	17			18	8
EMPANADOS					63	125	314	782	342	1.096	180	475	424	992
OTRAS PREPARACIONES			45	15	23	20	90	146	5	16				
MARISCO CONGELADO	2.990	2.137	1.901	1.558	321	344	1.563	2.075	1.783	1.680	3.112	2.461	2.730	1.849
ENTERO	2.615	1.710	1.469	1.090	290	239	1.245	1.300	1.692	1.467	2.236	1.453	2.312	1.407
EVICERADO	4	7												
TROZOS	341	420	412	468	13	16	139	225	91	183	674	1.028	418	442
COCIDO					26	67	179	550						
PESCADO SECO SALADO O AHUMADO	36	320	55	461	33	319	21	192	16	178				
SECO		36	320	55	481	33	319	21	192	16	189			
HUMEDO									2	9				
PESCADO SECO SALADO Y AHUMADO	6	31							1	7	4	64	3	63
SECO	6	31							1	7	4	64	3	63
PRODUCTOS PREPARADOS ESTEN O NO ENVASADOS HERMETICAMENTE DE PESCADO	0	1							2	17				
	0	1							2	17				
HARINAS Y ACEITES	7.494	2.631	5.429	2.073	7.556	1.848	5.011	1.509	4.973	1.630	3.099	1.384	3.520	1.503
HARINAS	6.452	2.406	5.350	2.045	7.516	1.829	4.994	1.466	4.664	1.468	2.900	1.336	3.227	1.349
ACEITES	1.042	225	79	28	40	19	107	41	299	142	199	48	293	154
CONCENTRADOS PROTEICOS DE PESCADO	2	53												
	2	53												

FUENTE: INAPE.

CUADRO A.26
HOGARES CON NECESIDADES BASICAS
INSATISFECHAS (NBI) POR DEPARTAMENTO, 1985

DEPARTAMENTO	CATEGORIA (1)		
	I	II	III
MONTEVIDEO			
FLORES	1,939	354	167
RIO NEGRO	5,377	549	346
TREINTA Y TRES	6,177	786	513
MALDONADO	6,343	798	580
DURAZNO	7,245	1,039	658
ROCHA	8,027	1,056	681
LAVALLEJA	8,098	1,188	788
SORANO	8,582	1,254	801
COLONIA	9,105	1,282	824
FLORIDA	9,622	1,478	921
PAYSANDU	10,368	1,784	1,004
SALTO	11,899	1,865	1,135
ARTIGAS	12,100	1,889	1,165
CERRO LARGO	13,584	2,036	1,520
SAN JOSE	13,919	2,144	1,573
TUCUAREMBO	14,238	2,516	1,688
RIVERA	14,351	2,724	2,076
CANELONES	40,493	3,412	6,597
TOTAL	201,467	28,154	23,037

NOTA (1):
 CATEGORIA I: TOTAL DE RESIDENTES RURALES Y TRABAJADORES AGROPECUARIOS CON RESIDENCIA URBANA; CATEGORIA II: JEFE ASALARIADO RURAL CON RESIDENCIA RURAL Y URBANA; Y CATEGORIA III: JEFE AUTOEMPLEADO RURAL CON RESIDENCIA RURAL Y URBANA.

FUENTE: MGAP.

CUADRO A.27
HOGARES DE PRODUCTORES, SEGUN RUBRO DE PRODUCCION Y
SITUACION DE POBREZA, 1992.

RUBRO	BAJO L.P.(*)	SOBRE L.P.	TOTAL
LECHERIA	1.260	5.740	7.000
HORTICUL.	3.657	3.243	6.900
GANADERIA	8.736	6.864	15.600
OTROS	3.450	8.050	11.500
TOTAL	17.103	23.897	41.000

NOTA: (*) L.P. = LINEA DE POBREZA.

FUENTE: FIDA-MGAP, 1992.

CUADRO A.28
TASA DE PROTECCION NOMINAL IMPLICITA, 1990.

P R O D U C T O S	NIVEL PREDIO			TPMI (%)
	PRECIO PARIDAD NS/KG.	PRECIO MERCADO NS/KG.	RELACION PRECIO PARIDAD PRECIO MERCADO	
EXPORTACIONES				
MAIZ	107	179	0,60	67,2
SORGO	91	108	0,85	18,2
SOYA EN GRANO	256	260	0,98	1,5
SOYA (MARINA/IMP.-ACEITE)	226	260	0,87	14,9
GIRASOL EN GRANO	247	247	1,00	(0,1)
GIRASOL (MAR./IMP. ACEITE)	222	247	0,90	11,2
ARROZ	300	239	1,26	(20,4)
IMPORTACIONES				
GIRASOL EN GRANO	297	247	1,20	(16,7)
	NIVEL MAYORISTA (SILO O PLANTA)			
P R O D U C T O S	PRECIO PARIDAD NS/KG.	PRECIO MERCADO NS/KG.	RELACION PRECIO PARIDAD PRECIO MERCADO	TPMI
EXPORTACIONES				
MAIZ	120	216	0,56	79,3
SORGO	105	140	0,75	34,0
SOYA EN GRANO	273	302	0,90	10,8
SOYA (MARINA/IMP.-ACEITE)	243	302	0,82	21,4
GIRASOL EN GRANO	291	291	1,00	(0,3)
GIRASOL (MAR./IMP. ACEITE)	245	291	0,84	18,8
ARROZ	373	272	1,37	(27,0)
IMPORTACIONES				
GIRASOL EN GRANO	369	291	1,27	(21,4)
AZUCAR DE CAÑA (1)	317	480	0,66	ND
TRIGO	170	207	0,82	ND

Nota: (1) Precios de octubre de 1992 corregidos para julio de 1990.

FUENTE: VON OVEN, 1991.

CUADRO A.29
DISTRIBUCIÓN POR RUBRO DEL CRÉDITO CONCEDIDO Y UTILIZADO -BROU
(MILES DE DÓLARES CORRIENTES)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
AGRICULTURA	96.038	109.265	90.539	55.196	52.856	58.114	71.044	69.246	70.710	56.969
TRIGO	17.758	23.505	15.544	7.331	5.594	5.823	9.309	7.578	9.883	8.441
CEBADA CERVECERA	1.557	2.690	1.573	764	1.990	1.023	1.153	1.127	1.660	1.212
GIRASOL	1.380	1.971	745	371	320	905	1.933	666	1.145	733
SOJA	2.868	2.340	841	931	1.758	3.064	5.528	5.692	7.243	7.531
SORGO	4.460	2.789	2.239	1.049	1.508	1.805	1.737	2.047	1.494	944
ARROZ	22.136	32.457	27.353	23.328	24.420	27.070	26.112	26.397	23.889	18.030
REMOLACHA AZUCARERA	5.231	4.412	7.515	4.347	3.209	2.687	4.221	3.264	2.684	1.749
CAÑA DE AZÚCAR	6.470	8.893	4.578	7.786	8.115	6.740	7.406	6.783	7.900	5.625
CULTIVOS FORRAJEROS	4.180	3.385	3.084	1.014	710	1.154	1.526	1.606	1.528	2.572
LÍNEAS VS. AGRICULTURA	12.796	14.548	15.616	4.149	1.778	2.991	6.273	6.690	4.007	2.668
COMERCIALIZACIÓN TRIGO	0	0	0	0	0	14	91	366	1.280	1.071
RESTANTES LÍNEAS (1)	17.202	12.275	11.451	4.126	3.454	4.838	5.755	7.030	7.997	6.393
GANADERIA	108.991	61.778	53.942	72.020	114.448	100.711	114.046	109.301	110.204	45.052
REPRODUCTORES	11.610	2.729	943	331	373	917	1.026	1.211	1.214	428
GASTOS ESQUILA	1.471	2.350	1.929	832	901	1.774	1.386	1.617	1.921	1.842
SANIDAD ANIMAL	9.359	8.430	10.757	4.014	2.619	5.861	3.059	234	236	224
POBLACIÓN DE CAMPO	0	0	0	0	367	256	732	2.944	3.155	1.701
ADELANTOS LANA	7.913	2.760	1.763	10.113	6.868	7.918	7.968	7.514	10.479	2.314
RET. TER. V. ENTOR.	0	0	0	0	0	645	740	1.684	2.537	1.987
FERIAS	26.016	34.820	36.341	52.338	97.647	81.369	82.262	72.427	69.919	29.933
VARIOS RUBROS GANAD.	2.641	7.111	701	3.884	5.426	72	15.467	20.266	18.732	5.172
RESTANTES LÍNEAS (2)	49.981	3.578	1.508	508	247	1.899	1.406	1.404	2.011	1.451
ACT. FIJOS Y VARIOS	47.505	27.640	27.670	8.194	5.441	6.814	12.916	22.793	37.170	37.427
COMPRA MAQUINARIA	31.560	16.338	7.041	1.689	1.430	2.995	5.213	6.738	10.363	8.656
LÍNEAS VARIAS	1.730	1.514	3.218	2.451	869	1.260	1.223	1.384	4.381	7.413
PREST. COMPRA DE CAMPO	0	0	0	0	0	0	1.744	9.820	13.636	13.883
RESTANTES LÍNEAS (3)	14.215	9.788	17.411	4.054	3.142	2.559	4.736	4.851	8.790	7.475
TOTAL	252.534	198.683	172.151	135.410	172.745	165.639	198.006	201.340	218.084	139.448

NOTAS:

(1) INCLUYE LAS LÍNEAS DE LINO, AVENA, MAÍZ, MANÍ, MAÍZ DE GUINEA, ALGODÓN, CULTIVOS VARIOS, PAPA, HORTICULTURA GENERAL Y PRIMOR, CITRICULTURA Y SONTES FRUTALES, VITICULTURA, MANZANA EN CÁMARA, PREPARACIÓN DE SUELOS, PLAN CITRÍCOLA TABACO, REFINANCIACIÓN LÍNEAS DE AGRICULTURA, PROGRAMA DE RECONVERSIÓN DEL SUR, FINANCIAMIENTO CON COSECHA OLEOGINOSOS, CON SORGO, SOJA, MAÍZ, GIRASOL.

(2) INCLUYE LAS LÍNEAS DE GANADO BOVINO, OVINO, LECHERO, COMPRAS DE GANADO, FINANC. VIENTRES BOV. OV. PROD., ANTICIPOS S/VENTAS GANADO, MEJORAMIENTO DE CAMPO, REFINANCIACIÓN LECHERO-PECUARIA, COMPRA OVINO EN PREST.

(3) INCLUYE LAS LÍNEAS DE FINANC. PROD. VIVEROS FOREST. REPARACI. MAQUI, AGRIC., ABASTECIA AGUA Y BEBEDEROS, BIENES DE ACTIVO FIJO, ELECTRIFICACIÓN RURAL, ALAMBRADOS, OBRAS DE RIEGO, GALPONES E INST. VARIAS, LÍNEAS NO VIGENTES, CHINCHILLA SUINICULTURA, CUNICULTURA Y APIC., HUEVOS Y POLLOS, CAN FRO., AVICULTURA, CUEROS PIELS Y CERDAS, COMPRA VARIAS USO AGRO., REF. SECTOR AVÍCOLA, REF. DEUDAS LEY 15786 RURAL, COREHAB. Y DESARROLLO ÁREAS, REFINANCIACIÓN.

FUENTE: IICA CON BASE EN DATOS DEL BROU.

CUADRO A.30
TRIBUTOS MEDIDOS EN PORCENTAJE
DE LA RECAUDACION TOTAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

IMPUESTOS	1980	1985	1990
AL CAPITAL	18,8	17,5	42,5
AL INGRESO	33,2	14,6	7,8
A LAS TRANSACCIONES PRODUC/CONSUMO	51,3 (3,3)	70,3 (2,4)	49,9 (0,2)
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FUENTE: RONCHIETO, R. OP. CIT., PAG. 66.

CUADRO A.31
RELACION IRA E IMAGRO RECAUDADO/PBI AGROPECUARIO, 1980-90
(EN PORCENTAJES)

TRIBUTO	1980	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990
IMAGRO	5,4	1,05	0,9	0,5	0,7	0,9	0,6	0,5
IRA		-	-	0,8	1,0	1,3	1,05	0,8
TOTAL	5,4	1,05	0,9	1,3	1,7	2,2	1,65	1,3

FUENTE: RONCHIETO, R. OP. CIT., PAG. 29.

CUADRO A.32
RECAUDACION Y PRESION FISCAL SOBRE SECTOR AGROPECUARIO
POR TIPO DE IMPUESTO Y PREVISION SOCIAL, 1980-90
(EN MILLONES US\$ CORRIENTES)

C O N C E P T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
IMPUESTOS NACIONALES INTERNOS	125,7	80,3	73,3	44,1	49,0	79,5	98,9	124,6	122,5	102,5	121,2
SOBRE PRODUCC. CONSUMO Y TRANSACCIONES	58,9	56,5	59,9	37,3	42,5	49,8	52,0	57,2	58,8	59,1	67,9
IVA-IMESI	58,9	56,5	59,9	37,3	40,6	42,6	43,2	49,0	47,5	48,1	53,8
IVEME	--	--	--	--	1,9	7,2	8,8	8,2	11,3	11,0	11,4
INIA-FIS	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2,9
A LAS RENTAS	54,9	10,1	0,7	0,1	2,0	18,4	26,1	36,8	36,7	18,1	16,1
IMAGRO	54,9	10,1	0,7	0,1	0,0	6,1	3,5	6,9	9,0	5,7	5,8
IRA	--	--	--	--	--	0,0	5,8	9,8	12,2	10,5	8,7
IMERA Y ADICIONAL IMEBA	--	--	--	--	2,0	12,3	16,8	20,1	15,5	1,9	1,6
AL PATRIMONIO	11,9	13,7	12,7	6,7	4,5	11,2	20,8	30,6	27,0	25,3	37,2
AL COMERCIO EXTERIOR	11,5	10,5	8,7	63,5	32,6	22,6	26,7	18,3	19,3	17,5	16,9
DETRACCIONES	0,7	0,3	--	56,8	19,1	9,1	12,7	7,7	8,5	9,6	8,7
ARANCELES	10,8	10,2	8,7	6,7	13,5	13,5	14,0	10,6	10,8	7,9	8,2
IMPUESTOS MUNICIPALES	33,8	38,3	30,3	18,7	17,2	19,2	29,7	40,3	39,9	49,8	54,6
CONTRIBUCION INMOBILIARIA RURAL	9,3	11,4	9,1	4,7	3,3	7,1	14,1	18,7	19,5	21,6	24,7
LEY 12.700	14,6	17,2	10,7	8,8	10,5	8,3	11,0	15,8	13,2	21,1	21,2
PATENTE DE RODADOS (15% TOTAL)	9,9	9,7	10,5	5,2	3,4	3,8	4,6	5,8	7,2	7,1	8,7
NETO EMPRES. AGROP. AL BPS (A-B)	0,0	0,0	3,3	6,5	7,0	8,0	12,8	14,9	18,3	15,8	17,2
PREVISION SOCIAL GLOBAL (A)	4,5	5,6	5,0	12,6	14,4	16,4	24,3	27,5	25,2	22,6	24,6
APORTE OBRERO (B)	4,5	5,6	1,7	6,1	7,4	8,4	11,5	12,6	6,9	6,8	7,4
TOTAL RECAUDACION BRUTA	171,0	129,1	115,6	132,8	105,8	129,3	168,1	198,1	200,0	185,6	210
DEVOLUCION DE IMPUESTOS	5,5	6,9	4,5	3,1	2,8	3,1	2,9	3,0	1,5	0,6	0,5
TOTAL RECAUDACION NETA	165,5	122,2	111,1	129,7	103,0	126,2	165,2	195,1	198,5	185,0	209,5
PBI A PRECIOS DE MERCADO	1.019,6	957,4	763,6	666,3	689,2	627,7	723,0	981,0	959,9	996,7	1.128,0
PRESION TRIBUTARIA SOBRE TODO EL SECTOR	16,2	12,8	14,6	19,5	14,9	20,1	22,8	19,9	20,7	18,6	18,6

FUENTE: RONCHIETTO, 1991.

CUADRO A.33
 TASAS DE PROTECCIÓN NOMINAL IMPLÍCITA (TPNI)
 NIVEL MAYORISTA, DICIEMBRE 1986 Y DICIEMBRE DE 1990
 (EN PORCENTAJE)

CONCEPTO	TPNI A PRECIOS DE DIC. 86 %	TPNI A PRECIOS DE DIC. 90 %
CARNE BOVINA (EXP)		
S/H (KOSHER/CEE)	44,2	(8,9)
C/H (CONT. BRASIL)	(1,1)	0,7
C/H (MANUF. BRASIL)	(27,0)	(5,1)
CARNE OVINA (EXP.)		
CORDEROS 8/13 (BRASIL)	(35,3)	0,5
CORDEROS 8/13 (MED. OR.)	(17,1)	(7,3)
CAPONES 16/30 (BRASIL)	(30,5)	(0,5)
LANAS (EXP.)		
LANA SUCIA VELLON	(2,5)	(26,5)
LANA LAV. CORDERO	(20,6)	(19,5)
LANA LAV. BARRIGA	(16,8)	(38,8)
LANA PEINADA (TOPS)	14,5	(27,6)
LECHE (EXP.)		
QUESO/MANTECA	(27,3)	(28,4)
LECHE DESC. POLVO/MANTECA	(9,9)	4,0
GRANOS		
EXPORTACIONES		
TRIGO	81,4	106,3
CEBADA CRUDA	12,4	(33,7)
CEBADA MALTEADA	(5,6)	(35,8)
MAIZ	146,8	80,0
SORGO	95,5	33,3
ARROZ	(19,6)	(27,1)
IMPORTACIONES		
TRIGO	50,5	52,8
OLEAGINOSOS		
EXPORTACIONES		
GIRASOL (GRANO)	(1,7)	0,0
SOYA (GRANO)	28,4	10,6
LINO	13,3	0,4
IMPORTACIONES		
GIRASOL (GRANO)	(16,7)	(21,1)
GIRASOL (ACEITE)	32,6	31,1
OTROS GRUPOS		
EXPORTACIONES		
NARANJAS	3,3	12,0
LIMONES	(65,7)	(22,7)
IMPORTACIONES		
AZUCAR (REMOLACHA)	N.C	N.C
AZUCAR (CAÑA)	4.927,3	N.C
PAPAS	40,0	(31,6)
CEBOLLAS	31,5	103,8
POROTOS	48,0	104,3

FUENTE: VON OVEN, 1991.

CUADRO A.34
TASAS DE PROTECCION EFECTIVA A DICIEMBRE 1990, POR
PRINCIPALES PRODUCTOS (X) Y COMPARACION DE VALORES A DICIEMBRE DE 1986

CONCEPTO	A PRECIOS DE DIC. 86	A PRECIOS DE DIC. 90
	%	%
A. MODELOS DE EXPLOTACION		
CARNE BOVINA (EXP)		
C/H (CONTINENTAL)	-10,5	-16,9
C/H (MANUFACTURA)	-66,6	-62,3
CARNE OVINA (EXP.)	-45,9	-67,1
LANAS (EXP.)	-9,9	-43
LECHE (EXP.)	-54,0	-50,2
GRANOS		
EXPORTACIONES		
TRIGO		
SORGO		
IMPORTACIONES		
TRIGO		
OLEAGINOSOS		
IMPORTACIONES		
GIRASOL (ACEITE)		
B. PRESUPUESTOS PARTICIALES		
GRANOS		
EXPORTACIONES		
TRIGO	POS.	POS.
CEBADA CRUDA	-99,6	NEG.
CEBADA MALTEADA	S/D	S/D
MAIZ	POS.	POS.
SORGO	POS.	NEG.
ARROZ		
IMPORTACIONES		
TRIGO	NEG.	NEG.
OLEAGINOSOS		
EXPORTACIONES		
GIRASOL (GRANO)	NEG.	NEG.
SOYA		
NEG.	NEG.	
IMPORTACIONES		
GIRASOL (GRANO)	NEG.	NEG.
OTROS RUBROS		
EXPORTACIONES		
NARANJAS	3,8	
LIMONES		S/D
IMPORTACIONES		
AZUCAR (REMOLACHA)	POS.	
AZUCAR (CAÑA)		S/D
PAPAS	44,1	
CEBOLLAS	40,1	
POROTOS	28,0	

NOTAS: POS. = POSITIVA; NEG. = NEGATIVA; S/D = SIN DATOS; N.C.=NO CORRESPONDE.

FUENTE: VON OVEN, 1991.

CUADRO A.35
 RENTABILIDAD PRIVADA Y SOCIAL DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS

CULTIVO	NIVEL TECNOL.	NIVEL PARIDAD	RANGO DE RENTABILIDAD		
			PRIVADA (A)	SOCIAL (B)	(A-B)
TRIGO	TRADICIONAL	IMPORTADO	19	19	0
TRIGO	MEJORADA	IMPORTADO	14	15	1
LINO	TRADICIONAL	EXPORTADO	18	17	(1)
LINO	MEJORADA	EXPORTADO	16	14	(2)
CEBADA	TRADICIONAL	EXPORTADA	12	10	(2)
CEBADA	MEJORADA	EXPORTADA	11	7	(4)
MAIZ	TRADICIONAL	EXPORTADO	10	18	8
MAIZ	MEJORADA	EXPORTADO	5	11	6
SORGO	TRADICIONAL	EXPORTADO	13	16	3
SORGO	MEJORADA	EXPORTADO	9	12	3
GIRASOL	TRADICIONAL	IMPORTADO	15	13	(2)
GIRASOL	MEJORADA	IMPORTADO	8	8	0
GIRASOL	SEGUNDA	IMPORTADO	6	6	0
SOYA	UNICO	EXPORTADO	7	9	2
ARROZ	UNICO	EXPORTADO	17	5	(12)
PAPA	UNICO	IMPORTADO	4	3	(1)
POROTO	UNICO	IMPORTADO	3	4	1
CEBOLLA	UNICO	IMPORTADO	1	1	0
NARANJA	UNICO	EXPORTADO	2	2	0
REMOLACHA	UNICO	IMPORTADO	20	20	0

NOTA: CORRELACION DE "RANGO" ENTRE EL ORDEN DE LAS VARIABLES RENTABILIDAD SOCIAL Y RENTABILIDAD PRIVADA ES R=0.78.

FUENTE: VON OVEN, 1991.

CUADRO A.36
UNIDADES EJECUTORAS DEL MGAP, 1992

UNIDAD EJECUTORA	COMETIDOS
1. DIRECCION GENERAL DE SECRETARIA DE ESTADO OFICINA DE PROGRAMACION Y POLITICA AGROPECUARIA (OPYPA)	<ul style="list-style-type: none"> - ASESORAMIENTO EN POLITICAS - ASESORAMIENTO EN INTEGRACION REGIONAL - PROYECTOS
2. DIRECCION ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - ADMINISTRACION DOCUMENTAL - ASISTENCIA ADMINISTRATIVA - ACUERDOS Y COMUNICACIONES - CONTROL Y PERSONAL - INTENDENCIA
3. DIRECCION DE ADMINISTRACION FINANCIERA	<ul style="list-style-type: none"> - CONTABILIDAD CENTRAL - CONTRALOR DE RENDICION DE CUENTAS - RETRIBUCIONES PERSONALES - TESORERIA - PROVEEDURIA
4. DIRECCION DE SERVICIOS JURIDICOS	<ul style="list-style-type: none"> - ASESORAMIENTO LEGAL - CONTRALOR DE COOPERATIVAS
5. DIRECCION DE INVESTIGACION ECONOMICA (DIEA)	<ul style="list-style-type: none"> - ELABORAR Y PROCESAR ESTADISTICAS AGROPECUARIAS - ESTUDIOS ECONOMICOS Y MICROEMPRESAS DE BASE
6. DIRECCION DE CONTRALOR DE SEMOVIENTES (DICOSE)	<ul style="list-style-type: none"> - CONTRALOR DE EXISTENCIAS Y MOVIMIENTOS DE GANADO, LANA, CUEROS Y GRANOS
7. DIRECCION GENERAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES	<ul style="list-style-type: none"> - PRESERVAR Y LOGRAR EL MEJOR USO DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PAIS (SUELOS, AGUA, FAUNA Y VEGETACION)
8. DIRECCION DE SUELOS Y AGUAS (DEPENDIENTE DE U.E. 07)	<ul style="list-style-type: none"> - RELEVAMIENTO DE SUELOS - ESTUDIOS DE APTITUD DE USO DE SUELOS - RELEVAMIENTO DE FLORA, FAUNA Y CLIMA - CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES
9. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS AGRONOMICOS	<ul style="list-style-type: none"> - OPTIMIZAR LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGRICOLAS
10. DIRECCION DE PROTECCION AGRICOLA (DEPENDIENTE DE U.E. 09)	<ul style="list-style-type: none"> - PREVENCIÓN, COMBATE Y ERRADICACION DE PLAGAS Y ENFERMEDADES DE LOS RUBROS AGRICOLAS - CONTROL FITOSANITARIO Y DE CALIDAD DE LOS PRODUCTOS VEGETALES DE IMPORTACION Y EXPORTACION - REGISTRO Y CONTROL DE AGROQUIMICOS
11. DIRECCION DE GRANOS (DIGRA) (DEPENDIENTE U.E. 09)	<ul style="list-style-type: none"> - COMERCIALIZACION, ALMACENAMIENTO Y CONSERVACION DE GRANOS - PRODUCCION, CERTIFICACION, COMERCIALIZACION, EXPORTACION E IMPORTACION DE SEMILLAS
12. DIRECCION DE SERVICIO AEREO (DEPENDIENTE U.E. 09)	<ul style="list-style-type: none"> - OFRECER SERVICIOS A LOS PRODUCTORES PARA EL COMBATE AEREO DE PLAGAS - TRANSPORTE AEREO DE FUNCIONARIOS Y MATERIALES DEL MGAP

continúa...

Continuación Cuadro A.36

UNIDAD EJECUTORA	COMETIDOS
13. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS VETERINARIOS	<ul style="list-style-type: none"> - MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE HIGIENE Y SANIDAD ANIMAL - CONTRALOR DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL
14. DIRECCION DE LABORATORIO VETERINARIO "MIGUEL RUBINO" (DEPENDIENTE DE U.E. 13)	<ul style="list-style-type: none"> - CONTROL Y PRUEBA DE VACUNAS
15. DIRECCION DE SANIDAD ANIMAL	<ul style="list-style-type: none"> - SERVICIOS DE CAMPO - CONTROL DE TAMBOS - CAMPAÑAS SANITARIAS - CONTROL SANITARIO EN MERCADOS Y PUERTOS - CONTROL DE ZOOTERAPICOS
16. DIRECCION DE INDUSTRIA ANIMAL	<ul style="list-style-type: none"> - CONTROL SANITARIO DE ESTABLECIMIENTO DE FAENA - CONTROL HIGIENICO, SANITARIO Y TECNOLOGICO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALIZADOS DE CARNE Y OTROS PRODUCTOS O SUBPRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL - REGISTRO Y HABILITACION DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALIZADORES DE CARNE - CONTROL DE CLASIFICACION Y TIPIFICACION DE CARNES - CONTROL SANITARIO DE CARNES Y PRODUCTOS CARNICOS EN EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
17. COMISION HONORARIA DEL PLAN AGROPECUARIO	<ul style="list-style-type: none"> - PRESTACION DE ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIAMIENTO A EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS PARA AUMENTAR LA PRODUCCION GANADERA
18. JUNTA NACIONAL DE GRANA (JUNAGRA)	<ul style="list-style-type: none"> - SEGUIMIENTO DE LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION GRANJERA - DIFUSION DE INFORMACION DEL SUBSECTOR - ASISTENCIA TECNICA A PRODUCTORES - IDENTIFICACION Y ELABORACION DE PROYECTOS AGRONINDUSTRIALES PARA LA GRANJA - BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE PRODUCCION GRANJERA
19. COMISION HONORARIA DEL PLAN CITRICOLA	<ul style="list-style-type: none"> - ASISTENCIA EN TODAS SUS FORMAS A LOS CITRICULTORES PARA EL AUMENTO DE LA PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD DE FRUTAS CITRICAS Y DERIVADOS - HABILITAR, REGISTRAR Y CONTROLAR LAS PLANTAS DE EMPAQUE - VIGILAR Y ASISTIR VIVEROS - ORGANIZAR LA PRODUCCION NACIONAL Y SU COMERCIALIZACION - ASISTIR LA FORMULACION DE PROYECTOS DE PRODUCCION CITRICOLA
20. DIRECCION FORESTAL	<ul style="list-style-type: none"> - DEFENDER, MEJORAR, AMPLIAR Y CREAR RECURSOS FORESTALES
21. DIRECCION DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> - IDENTIFICACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO LOCAL JUNTO A LAS INTENDENCIAS - APOYAR A LA GESTION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO LOCAL - TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA A PRODUCTORES AGRUPADOS
22. INSTITUTO NACIONAL DE PESCA	<ul style="list-style-type: none"> - PROTEGER, CONSERVAR Y DESARROLLAR LOS RECURSOS DE LA PEZCA Y CASA ACUATICA (LOBOS) - REGULAR CAPTURA, EXPLOTACION, MANIPULEO, TRANSPORTE, DISTRIBUCION INDUSTRIALIZACION Y COMERCIALIZACION - REALIZAR INVESTIGACION SOCIOECONOMICA DEL SUBSECTOR PESQUERO - INVESTIGAR EN BIOLOGIA PESQUERA, EVALUACION DE RECURSOS, DINAMICA DE POBLACIONES Y TECNOLOGIA DE PESCA - CONTROL HIGIENICO-SANITARIO DE BUQUES Y PLANTAS INDUSTRIALES - CONTROL DE CALIDAD DE PRODUCTOS PESQUEROS - CONTROL DE CONTAMINACION PRODUCIDA POR LA INDUSTRIA PESQUERA

FUENTE: MGAP.

CUADRO A.37
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1970-83
(MILLONES DE N\$ DE 1983)

SECTOR AGROPECUARIO Y PESCA					TOTAL DE INVERSIONES EN LA ECONOMIA	
CONSTRUCCION Y MEJORAS (1)			MAQUINARIA Y EQUIPO			
AÑO	PRIVADO	PUBLICO	PRIVADO	PUBLICO	PRIVADO	PUBLICO
1970	1.952	0	1.220	0	12.446	4.149
1971	2.828	0	808	202	12.118	4.645
1972	2.527	0	459	0	10.680	3.216
1973	2.643	0	259	0	9.433	2.436
1974	2.450	0	422	0	9.799	3.266
1975	2.059	0	422	0	12.001	6.397
1976	1.791	12	1.476	0	13.735	9.887
1977	1.755	17	585	0	13.669	11.647
1978	1.804	0	773	0	14.525	14.426
1979	2.127	37	2.631	0	20.631	13.823
1980	1.805	19	2.168	0	24.986	11.643
1981	1.573	24	1.279	0	24.142	11.398
1982	1.570	48	259	0	15.836	14.412
1983	1.639	52	488	0	12.808	7.521

NOTA: (1) INCLUYE OTRAS INVERSIONES POR PLANTACIONES Y CULTIVOS PERMANENTES.

FUENTE: IICA. ELABORADO CON BASE EN DATOS DEL BANCO CENTRAL DE URUGUAY

CUADRO A.38
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1983 - 90
(EN MILLONES DE M\$ DE 1983)

AÑO	CONSTRUCCION Y MEJORA (1)			MAQUINARIA Y EQUIPO			FORMACION BRUTA DE CAPITAL		
	PRIVADO	PÚBLICO	TOTAL	PRIVADO	PÚBLICO	TOTAL	PRIVADO	PÚBLICO	TOTAL
1983	10.459	6.309	16.798	4.610	2.664	7.274	15.069	8.973	24.042
1984	7.452	6.921	14.373	3.236	922	4.158	10.688	7.843	18.531
1985	5.862	4.386	10.248	3.236	1.363	4.599	9.098	5.749	14.847
1986	6.133	4.569	10.702	3.902	2.447	6.049	10.035	6.716	16.751
1987	47.262	6.051	13.313	5.962	2.054	8.016	13.224	8.105	21.329
1988	7.391	6.904	14.295	6.773	1.204	7.977	14.164	8.108	22.272
1989	7.477	7.368	14.845	6.573	1.164	7.737	14.050	8.532	22.582
1990(2)	7.550	6.356	13.906	6.808	977	7.785	14.358	7.333	21.691

NOTAS: (1) INCLUYE OTRAS INVERSIONES POR PLANTACIONES Y CULTIVOS PERMANENTES.
(2) PRELIMINAR.

FUENTE: IICA, ELABORADO CON BASE EN DATOS DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY.

CUADRO A.39
EXPORTACIONES TOTALES, INTRARREGIONALES (ALADI) E INTRAZONALES (MERCOSUR) 1987-99
(EN MILLONES DE DOLARES)

AÑO	EXPORTACIONES TOTALES		EXPORTACIONES MERCOSUR		CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	A	B	URUGUAY	PARAGUAY				
1987	6.360,1	1.314,2	612,0	60,9	148,0	20,7	13,2	64,0
1988	9.136,6	1.701,6	739,0	80,0	289,4	19,3	11,0	57,1
1989	9.842,3	1.963,4	1.297,0	210,0	276,8	19,9	16,2	81,4
BRASIL								
1987	26.223,0	2.974,0	832,0	286,0	1.368,0	11,3	6,3	46,7
1988	33.785,0	3.701,0	975,0	341,0	1.637,0	11,0	4,8	44,2
1989	34.406,0	3.476,0	710,0	323,0	1.967,0	10,1	4,0	39,3
URUGUAY								
1987	1.186,1	359,9	113,2	204,1	324,1	7,9	27,3	90,3
1988	1.395,5	376,6	100,0	226,1	336,6	10,4	24,2	89,4
1989	1.637,6	514,9	105,5	354,6	489,9	11,9	31,4	91,1
PARAGUAY								
1987	408,9	164,1	53,9	63,1	132,0	16,5	32,2	60,4
1988	484,9	204,4	33,1	126,2	164,0	25,4	33,8	60,2
1989	1.261,4	423,7	46,0	340,5	365,9	26,1	30,9	63,4
CHILE								
1987	5.101,6	835,3	174,9	348,2	547,4	16,4	10,7	66,5
1988	7.061,3	671,7	168,1	341,7	542,9	12,3	7,7	62,3
1989	8.190,6	663,5	165,0	366,3	629,7	10,9	7,7	70,5

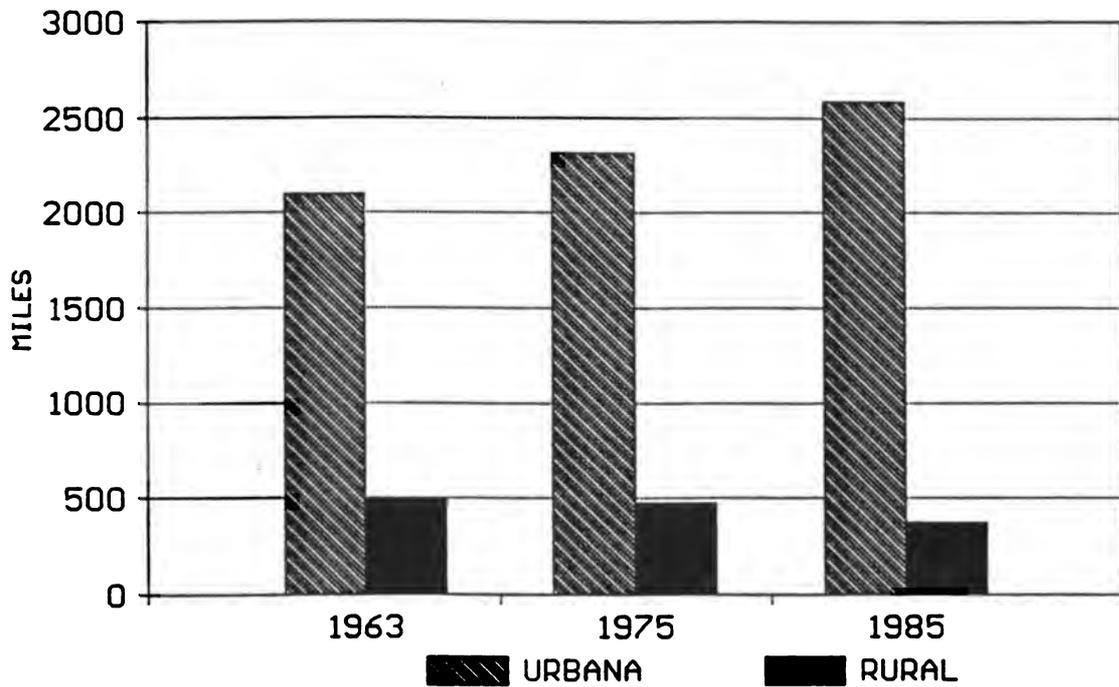
FUENTE: IICA

CUADRO A.-40
 IMPORTACIONES TOTALES, INTRAREGIONALES (ALADI) E INTRAZONALES (MERCOSUR) 1987-89
 (EN MILLONES DE DOLARES)

ARGENTINA	AÑO	IMPORTACIONES TOTALES (A)	IMPORTACIONES A ALADI (B)	ARGENTINA	IMPORTACIONES MERCOSUR URUGUAY	PARAGUAY	TOTAL (C) MERCOSUR	CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	1987	5.818,9	1.770,7	832,0	114,0	70,2	1.019,2	152,4	30,4	17,5	57,4
	1988	5.319,5	1.774,8	975,0	130,9	67,6	1.173,5	148,8	33,4	22,1	66,1
	1989	4.287,0	1.423,5	710,0	110,9	57,0	877,9	121,4	33,2	20,5	61,7
BRASIL	AÑO	IMPORTACIONES TOTALES (A)	IMPORTACIONES A ALADI (B)	ARGENTINA	IMPORTACIONES MERCOSUR URUGUAY	PARAGUAY	TOTAL (C) MERCOSUR	CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	1987	16.583,0	1.892,0	612,0	249,0	67,0	928,0	377,0	11,4	5,8	49,0
	1988	16.046,0	1.946,0	736,0	316,0	118,0	1.173,0	367,0	12,1	7,3	60,3
	1989	20.029,0	3.476,0	1.287,0	600,0	360,0	2.287,0	549,0	17,4	11,3	64,9
URUGUAY	AÑO	IMPORTACIONES TOTALES (A)	IMPORTACIONES A ALADI (B)	ARGENTINA	IMPORTACIONES MERCOSUR URUGUAY	PARAGUAY	TOTAL (C) MERCOSUR	CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	1987	1.141,9	565,5	186,7	279,1	11,0	449,8	17,0	48,8	36,1	80,4
	1988	1.176,9	592,6	179,0	307,0	14,0	500,0	22,9	50,4	42,5	84,4
	1989	1.271,3	616,8	183,3	316,7	18,8	526,8	23,4	46,5	41,8	85,7
PARAGUAY	AÑO	IMPORTACIONES TOTALES (A)	IMPORTACIONES A ALADI (B)	ARGENTINA	IMPORTACIONES MERCOSUR BRASIL	URUGUAY	TOTAL (C) MERCOSUR	CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	1987	644,8	335,6	136,1	179,1	7,7	325,9	7,3	52,0	60,5	87,1
	1988	507,4	241,9	80,9	142,2	5,8	228,8	9,2	47,7	45,1	94,8
	1989	677,4	188,1	71,7	103,1	6,7	181,5	6,0	27,8	28,8	96,5
CHILE	AÑO	IMPORTACIONES TOTALES (A)	IMPORTACIONES A ALADI (B)	ARGENTINA	IMPORTACIONES MERCOSUR BRASIL	URUGUAY	TOTAL (C) PARAGUAY	CHILE	B/A (%)	C/A (%)	C/B (%)
	1987	4.023,7	860,1	169,0	340,0	7,8	42,7	599,3	23,8	14,8	62,0
	1988	5.074,1	1.366,3	278,6	964,9	11,4	90,6	865,4	26,7	17,8	66,0
	1989	6.465,8	1.736,2	366,7	710,4	14,6	84,8	1.146,3	28,7	17,8	66,0

FUENTE: IICA

FIGURA A.1
POBLACION URBANA Y RURAL, 1963-85



FUENTE: DGEC. CENSOS DE POBLACION Y UIVIENDAS, 1963, 1975 Y 1985.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22 / Cable: IICASAN JOSE /
Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA