

Estrategia para
el desarrollo de
la competitividad
agropecuaria/
agroindustrial
en el Uruguay

Claves para la competitividad y el crecimiento



COOPERATIVAS
AGRARIAS
FEDERADAS

AGOSTO 2004



Cooperativas Agrarias Federadas Consejo de Administración

Presidente: Juan Pedro Hounie
Vice-presidente: Alejandro Nin
Miguel A. Fernández
Luis Bianco
Raymundo Boismenu
A. Castaingdebat
Julio César Gesto
Félix O. de Taranco
Jorge Touron

Gerente: Gastón Rico

www.caf.org.uy
caf@caf.org.uy

Estrategia para
el desarrollo de
la competitividad
agropecuaria/
agroindustrial
en el Uruguay

Claves para la competitividad y el crecimiento



COOPERATIVAS
AGRARIAS
FEDERADAS

AGOSTO 2004

- Prólogo. **7**
- 1** La agricultura y la agroindustria en el mediano-largo plazo. **9**
- 2** Las bases para un desarrollo competitivo de largo plazo. **15**
- 3** Estabilidad y previsibilidad macroeconómica. **21**
- 4** Las políticas sectoriales y la competitividad de las cadenas agroindustriales. **27**
- 5** La preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. **41**
- 6** La creación de una sociedad del conocimiento y su interacción con el sector agropecuario y agroindustrial. **45**
- 7** Un Estado eficaz, reconvertido y transparente. **49**
- 8** Las políticas sociales y el combate a la pobreza. **53**
- 9** La inserción económica internacional y regional. **55**

Este trabajo responde al propósito de CAF de presentar a la consideración pública un conjunto de propuestas para contribuir a desarrollar la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial. Es nuestro objetivo hacer conocer a los dirigentes políticos, gremiales, empresariales, sindicales, cuáles son los temas que hacen a una visión del desarrollo futuro del sector, contribuyendo a un sano debate y a la clarificación de algunos conceptos importantes para que la sociedad uruguaya en su conjunto se desarrolle.

Quando nos preguntábamos, qué íbamos a hacer como propuesta programática para el año político 2004, convinimos en que deberíamos superar el hecho de confeccionar una larga lista de reivindicaciones, que de hecho las tenemos, y apuntar más al mediano plazo. Queremos establecer cuáles son, a nuestro juicio, los elementos indispensables, aquel conjunto de condiciones y reglas de juego, que ambienten el crecimiento del sector y la contribución de éste al conjunto de la sociedad.

Pensamos que debe constituirse en un elemento de contacto con el futuro gobierno y los futuros dirigentes, a quienes les toque administrar el país a partir del año 2005. Son nuestra contribución en aquellas grandes líneas que hacen que el sector, las empresas cooperativas y los productores dentro de él, puedan contribuir al crecimiento con equidad de nuestra sociedad. Esto no es una excepción, lo hemos hecho siempre, desde 1984 junto al advenimiento de la democracia, que al igual que CAF cumple 20 años. Todos los gobiernos y todos los Ministros de Agricultura han sido receptores de nuestras propuestas y activos interlocutores en busca de mejores condiciones para el agro y para las cooperativas.

¿Cómo llegamos a este conjunto de propuestas?

Realizamos una serie de 5 talleres con el apoyo técnico de CINVE (Centro de Investigaciones Económicas). Estos talleres se desarrollaron durante los meses de marzo, abril y mayo y reunieron a un grupo permanente de 30 dirigentes del sistema cooperativo agrario. El Consejo de Administración convocó a una serie de referentes del sector cooperativo agropecuario y en conjunto se trabajó en una modalidad bien intensa de talleres, donde se iban abordando los grandes temas que hacen a la competitividad y mediante presentaciones, discusiones, resúmenes, reelaboraciones. Fuimos construyendo este análisis y proposiciones, que hoy se ponen a consideración.

Creemos que más allá de las ideas que se presentan, ha sido muy valioso todo el proceso donde un grupo de dirigentes cooperativos, comprometidos en la gestión de empresas agropecuarias y empresas agroindustriales, de los distintos sectores productivos e industriales del país, maduraron estas ideas con la necesaria contrastación con técnicos que fueron enriqueciendo nuestros debates.

Posteriormente en los meses de junio y julio, se realizaron cuatro reuniones zonales para compartir esta propuesta con otro núcleo de dirigentes cooperativos.

Este documento es el resultado de todo este proceso. Esperamos que sea una contribución positiva.

El país, el sector y su gente lo merecen.

Montevideo, agosto de 2004

La agricultura y la agroindustria en el mediano-largo plazo

- La globalización requiere en Uruguay una mirada muy precisa.
- La tendencia a liberalizar el comercio es firme.
- Los Estados deben atender las “fallas del mercado”.
- Es necesario incorporar conocimiento al sector, con el objetivo de disminuir la “brecha tecnológica”.
- Uno de los ejes del accionar de CAF es la promoción del desarrollo competitivo con equidad.
- Uruguay no se puede permitir políticas que favorezcan la volatilidad.
- CAF impulsa las cadenas agroindustriales “como demandantes de servicios de todo tipo” dada su capacidad de “arrastre sobre otras áreas de actividad económica”.
- Si existen incertidumbres, también hay certezas: el Uruguay definitivamente tiene su base económica en el sector agropecuario/agroindustrial y el cooperativismo agropecuario tiene enormes potencialidades a desarrollar.

“¿Es posible definir y factible de ejecutar una estrategia de mediano y largo plazo que responda a los nuevos desafíos que enfrenta el sector agropecuario/agroindustrial del Uruguay en un horizonte de 25 a 30 años?”

..... • CLAVES

Globalizados, tensionados

“Es evidente que este proceso genera consecuencias no sólo económicas sino también sociales de primera magnitud. La organización empresarial cooperativa ofrece ventajas no sólo para aprovechar, de la mejor forma las oportunidades que surgen con la globalización, sino también para encauzar y mitigar los aspectos sociales más negativos de este proceso. Esta condición de la institucionalidad cooperativa es esencial y constituye un aporte relevante para la construcción de capital social en sectores estratégicos de nuestra economía y sociedad.”

“Este escenario también convivirá con tendencias hacia un desarrollo de iniciativas regionales que busquen atenuar las grandes asimetrías en las negociaciones internacionales entre los países.”
La integración mundial “habrá tejido una red de lazos entre las naciones que las vuelva más interdependientes que en el presente.”

“La competencia y los sistemas de precios actuarán más libremente que en el presente, pero acompañadas por intervenciones específicas de los estados nacionales para corregir distorsiones o cuando las ‘fallas del mercado’ son evidentes o los mismos son inexistentes o incompletos.”

1. En el mundo contemporáneo, el sector agropecuario y las cadenas agroindustriales alcanzan un alto grado de interdependencia con otras dimensiones económicas y sociales, tanto del contexto externo nacional (macroeconómico, institucional, infraestructura física, recursos humanos, etc.) como internacional (inserción en los mercados, flujos de capitales, flujos tecnológicos, marcos normativos varios, como el de Propiedad Intelectual, la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el bienestar animal, las normas de calidad e inocuidad de alimentos que crecientemente inciden en las condiciones de acceso a los mercados, etc.).

2. Surge la siguiente pregunta: ¿Es posible definir y factible de ejecutar una estrategia de mediano y largo plazo que responda a los nuevos desafíos que enfrenta el sector agropecuario/agroindustrial del Uruguay en un horizonte de 25 a 30 años? ¿Qué cosas deben cambiar para lograrlo? ¿Qué papel tienen las políticas públicas, las instituciones y marcos regulatorios y cuál es el propio papel del Estado y la Sociedad Civil del Uruguay? ¿Cuál es el papel que deben ocupar las entidades del cooperativismo agropecuario y cuál debería ser el aporte de CAF en este proceso?

3. Las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) presentan a la consideración pública algunas ideas relativas a estos aspectos. Buscan con ello, apenas, motivar a la reflexión de propuestas viables y enfoques que entienda pertinente desarrollar para un país como el Uruguay, cuya estructura económica seguirá estando basada en las condiciones de competitividad que pueda desarrollar su producción agropecuaria y agroindustrial en el horizonte temporal de mediano/largo plazo. ¿Cuáles serán las principales tendencias internacionales que deberá enfrentar el sector agropecuario/agroindustrial uruguayo en ese horizonte temporal? ¿Cómo condiciona todo ello la estrategia de CAF? O en otros términos, ¿a qué se compromete CAF para constituirse en un factor de desarrollo con equidad, contribuyendo a hacer frente a los grandes desafíos que tiene por delante el país?

4. La globalización de la economía estará ya consolidada. La integración mundial en el campo del comercio, las inversiones, los flujos de capital, de la tecnología, de la comunicación y aunque en menor grado también de la mano de obra, será una realidad, de manera que se habrá tejido una red de lazos entre las naciones que las vuelva más interdependientes que en el presente. Las modalidades que finalmente adopte este proceso admitirán matices, se pueden presentar marchas y contramarchas, pero la tendencia es inexorable. A su vez, también es evidente que este proceso genera consecuencias no sólo económicas sino también sociales de primera magnitud. La organización empresarial cooperativa ofrece ventajas no sólo para aprovechar, de la mejor forma las oportunidades que surgen con la globalización, sino también para encauzar y mitigar los aspectos sociales más negativos de este proceso. Esta condición de la institucionalidad cooperativa es esencial y constituye un aporte relevante para la construcción de capital social en sectores estratégicos de nuestra economía y sociedad.

5. Se espera, no sin esfuerzos de negociación internacional, que crezcan los flujos internacionales de comercio. La ten-

“¿Cuál es el papel que deben ocupar las entidades del cooperativismo agropecuario y cuál debería ser el aporte de CAF en este proceso?”

“Contar en el plano interno con un contexto macroeconómico más estable, constituye uno de los más importantes bienes públicos que el Estado puede garantizar como condición necesaria, aunque no suficiente, para que los agentes económicos puedan desplegar estrategias de desarrollo competitivo de mediano y largo plazo.”

dencia hacia la apertura internacional a los intercambios de mercancías, de servicios, de inversiones y capitales y de tecnologías le imprimirá mayor dinamismo al comercio mundial. Sin embargo, este escenario también convivirá con tendencias hacia un desarrollo de iniciativas regionales que busquen atenuar las grandes asimetrías en las negociaciones internacionales entre los países, y en particular, con relación a los países en desarrollo. La competencia y los sistemas de precios actuarán más libremente que en el presente, pero acompañadas por intervenciones específicas de los estados nacionales para corregir distorsiones o cuando las “fallas del mercado” son evidentes o los mismos son inexistentes o incompletos. Se presume que en este escenario la agricultura será, en términos relativos, un poco menos discriminada, en la medida en que es previsible que los países desarrollados irán avanzando, paulatinamente, en el dismantelamiento de su poderoso esquema de protección, aunque a un ritmo presumiblemente más lento del que sería deseable para nuestros países y con un cronograma difícil de precisar. Para ello se requiere que los países de la región, y en particular Uruguay, realicen esfuerzos tendientes a construir y fortalecer capacidades competitivas genuinas y se dispongan a poner en práctica una estrategia orientada al fortalecimiento de las instancias regionales de negociación e integración al MERCOSUR.

6. Si bien se debería esperar una mayor estabilidad relativa en las principales variables macroeconómicas mundiales, lo cual coadyuvará al crecimiento de los países en desarrollo, es muy probable que ello estará condicionado a que en la esfera internacional se avance hacia la definición de una nueva arquitectura financiera internacional. Es imprescindible que se logre un nuevo marco normativo y nuevas disciplinas que ordenen y hagan más previsible los movimientos del capital financiero de corto plazo que, hasta el presente, han venido distorsionando grandemente las relaciones económicas y financieras entre los países y, en consecuencia, han provocado fuertes inestabilidades en el plano macroeconómico y han alterado las condiciones de competitividad de los países en desarrollo. Esta situación perjudica notoriamente el desarrollo de capacidades competitivas de países, como Uruguay, claramente agro-exportadores, ofreciendo un marco de inestabilidad de precios y fluctuaciones excesivas en los márgenes de rentabilidad de los sectores más competitivos de nuestras economías.

7. Contar en el plano interno con un contexto macroeconómico más estable, constituye uno de los más importantes bienes públicos que el Estado puede garantizar como condición necesaria, aunque no suficiente, para que los agentes económicos puedan desplegar estrategias de desarrollo competitivo de mediano y largo plazo. Estos aspectos serán tratados con más detalle más adelante.

8. El mundo está asistiendo a la consolidación de una “tercera revolución industrial”, a un cambio de paradigma técnico y económico. Las transformaciones a las que estamos asistiendo alteran las bases estructurales mismas de la competitividad de amplios sectores. Estos cambios abarcan al campo de la ciencia y la tecnología, a las comunicaciones, al paradigma informático y biotecnológico, pero también se

“ La apertura y la integración económica estimulan grandemente la innovación y la difusión de técnicas, así como una más eficiente utilización de los recursos. ”

..... • CLAVES

La visión de cadena

“Uruguay definitivamente tiene su base económica en el sector agropecuario/agroindustrial. Las relaciones de encadenamiento entre el agro y la industria constituyen los sectores claves de la inserción económica internacional del país. Las cadenas agroindustriales como demandantes de servicios de todo tipo (financieros, profesionales, de infraestructura, de logística, transporte y comunicaciones, etc.) determinan que en torno a estas actividades se defina, en gran medida su capacidad de interacción y arrastre sobre otras áreas de actividad económica. La participación altamente especializada del país en las exportaciones agropecuaria/agroindustriales indica, muy claramente, la relevancia de este sector para la captación de divisas que el país necesita para crecer y para lograr mejoras en el nivel de bienestar de la población.”

“Esta importancia objetiva de la agricultura/agroindustria en el Uruguay no siempre es suficientemente conocida y apreciada en su real perspectiva. (...) Concurren para ello factores históricos propios de un país urbano y la conformación demográfica y social de nuestro país, pero también la escasa importancia que desde las políticas públicas se le asignó a este sector de actividad, al punto de consolidarse por más de un decenio un modelo de política macroeconómica que erosionó la rentabilidad precio y consolidó permanentemente saldos comerciales negativos para la economía uruguaya.”

observan cambios institucionales muy evidentes que se proyectan sobre la cultura y las relaciones de los agentes privados con un Estado que viene redefiniendo aceleradamente sus funciones.

9. La apertura y la integración económica estimulan grandemente la innovación y la difusión de técnicas, así como una más eficiente utilización de los recursos. El progreso técnico permitirá utilizar los recursos de una manera mucho más productiva que en ninguna otra etapa de la vida de la humanidad. Sin embargo, la productividad ha aumentado más lentamente en los países en desarrollo que en los desarrollados, ampliándose de esa forma la “brecha tecnológica” entre las distintas regiones del planeta.

10. En este marco, el conocimiento ya es el factor productivo fundamental. Con ello la inversión en capital humano sigue siendo una de las palancas principales del desarrollo tecnológico y económico de los países. La inversión en capital humano tendrá una rentabilidad económica muy elevada. Sin duda, es el elemento central de las revoluciones tecnológicas, de las transformaciones económicas, culturales y sociales, pero principalmente en las posibilidades de consolidar un nuevo estilo de desarrollo. La acumulación de nuevas capacidades tiene su eje fundamental en el desarrollo intelectual de la población y en la capacitación de los Recursos Humanos en el sentido más amplio que pueda considerarse.

11. También es sabido que otra de las tendencias claras que se configura en el desarrollo competitivo es que las empresas, además de competir, cooperan para alcanzar mejores niveles de desarrollo empresarial y sectorial. La cooperación es, de por sí, un factor de desarrollo de la capacidad competitiva internacional que adquiere un papel cada vez más importante. La coordinación entre agentes económicos en las cadenas o tramas productivas, la cooperación pública/privada, el desarrollo de innovaciones en Red de instituciones, entre otras, son ejemplos modernos de la importancia de construir entornos competitivos adecuados para que las propias empresas, en interacción con ese entorno, logren mejores condiciones de expansión. En torno a ello, emerge la idea del desarrollo de capital social como base para el desarrollo de competitividad genuina. La interacción y sinergia entre empresas, trabajadores, pobladores con objetivos de desarrollo competitivo de los territorios, es una tendencia emergente que tiende a consolidarse cada vez más como factor de éxito en los nuevos escenarios competitivos.

12. Uruguay definitivamente tiene su base económica en el sector agropecuario/agroindustrial. Las relaciones de encadenamiento entre el agro y la industria constituyen los sectores claves de la inserción económica internacional del país. Las cadenas agroindustriales como demandantes de servicios de todo tipo (financieros, profesionales, de infraestructura, de logística, transporte y comunicaciones, etc.) determinan que en torno a estas actividades se defina, en gran medida su capacidad de interacción y arrastre sobre otras áreas de actividad económica. La participación altamente especializada del país en las exportaciones agropecuaria/a-

“ La inversión en capital humano sigue siendo una de las palancas principales del desarrollo tecnológico y económico de los países. ”

“ Las transformaciones a las que estamos asistiendo alteran las bases estructurales mismas de la competitividad de amplios sectores. ”

groindustriales indica, muy claramente, la relevancia de este sector para la captación de divisas que el país necesita para crecer y para lograr mejoras en el nivel de bienestar de la población.

13. Esta importancia objetiva de la agricultura/agroindustria en el Uruguay no siempre es suficientemente conocida y apreciada en su real perspectiva. Concurren para ello factores históricos propios de un país urbano y la conformación demográfica y social de nuestro país, pero también la escasa importancia que desde las políticas públicas se le asignó a este sector de actividad, al punto de consolidarse por más de un decenio un modelo de política macroeconómica que erosionó la rentabilidad precio y consolidó permanentemente saldos comerciales negativos para la economía uruguaya.

14. Pero también existen visiones que niegan la importancia estratégica para el Uruguay de la producción agropecuaria y agroindustrial por considerarla un modo de producción propio del siglo XIX cuando estamos en el siglo XXI. Según este enfoque, la revolución científico/técnica en curso se concentra en nuevos paradigmas que van a dar origen a nuevos sectores de actividad económica, intensivos en conocimiento, tales como la biotecnológica y la informática. De allí surge y se fundamenta, erróneamente a nuestro juicio, un tema de prioridades según el cual estos nuevos sectores deberían concentrar toda la atención de las políticas públicas, así como la mayor parte de la nueva asignación de recursos en Innovación y Desarrollo (I&D) que destine el Uruguay.

15. Esta visión tan “radical” soslaya varias cuestiones relevantes. En primer lugar, el sector agropecuario/agroindustrial constituye efectivamente la base de la competitividad genuina de la economía uruguaya y su modernización ofrece un espacio enorme para la incorporación de innovaciones de la biotecnología e informática, de manera que es equivocado plantearlo como opciones antagónicas. En segundo lugar, las propias instituciones de I&D de tecnologías existentes en el país han comenzado a crear, en los últimos años, capacidades importantes en el desarrollo de innovaciones contenidas en los nuevos paradigmas bioinformáticas, precisamente para satisfacer la demanda derivada de los actores innovadores del sector agropecuario/agroindustrial. Por último, y como derivación de los dos aspectos anteriores, el sector agropecuario/agroindustrial constituye en perspectiva, el núcleo del Sistema de Innovación en el Uruguay.

16. Partiendo del escenario planteado de las principales “megatendencias” y los desafíos emergentes para el sector agropecuario/agroindustrial y la comparación con la situación actual, surgen diferencias importantes. Es precisamente para cubrir estas brechas que se implementan sendas acciones públicas y privadas en el frente nacional e internacional. Si se pretende lograr capitalizar a favor de Uruguay y su gente las nuevas potencialidades de desarrollo competitivo que tiene la producción agropecuaria/agroindustrial nacional, se debe desde ahora, comenzar a recorrer este camino.

17. El movimiento cooperativo agropecuario/agroindustrial del Uruguay, organizado institucionalmente en torno a CAF ha venido transitando, desde su fundación, por este an-

“¿Cuáles serán las principales tendencias internacionales que deberá enfrentar el sector agropecuario/agroindustrial uruguayo en ese horizonte temporal?”

darivel de promoción del desarrollo competitivo con equidad. Las empresas cooperativas, en tanto tales, aportan a la construcción de competitividad un atributo esencial: la confianza generada en la cooperación entre los socios miembros se traduce en la construcción de capital social. Es precisamente sobre esta base que es posible desarrollar estrategias competitivas de largo aliento que promuevan, no sólo la eficiencia económica, sino la integración social y la capacitación de los recursos humanos a todo nivel. Empresas cooperativas de primer nivel a escala nacional en rubros agroindustriales relevantes para nuestro país (lechería, granos y oleaginosos, lanas, entre otras) han demostrado una gran capacidad para sortear las amenazas, y aprovechar las oportunidades que surgen del escenario internacional. En todos los casos estos emprendimientos cooperativos han logrado definir estrategias acordes con los nuevos patrones de competitividad internacional y, en algunos casos incluso, adelantándose a tendencias emergentes en este plano. El compromiso de CAF es precisamente seguir impulsando los cambios y profundizando la confianza recíproca, tanto con los cooperativistas, como con la sociedad uruguayo en su conjunto, como objetivo último del desarrollo humano que persigue.

..... • CLAVES

Nuestra visión de largo plazo

- “Una visión actualizada del potencial del sector agropecuario/agroindustrial que fundamenta esta propuesta estratégica de CAF se basa en la siguiente visión.”
- “El Uruguay cuenta con un sector agropecuario/agroindustrial complejo, de alta competitividad internacional y que desarrolla fortalezas, tanto en la producción de commodities como en productos diferenciados de alto valor.”
- “La diversidad de producciones incrementa los efectos multiplicadores sobre otros sectores de actividad económica, de forma tal que se potencia la generación de empleos y favorece el despliegue territorial de la actividad económica nacional.”
- “Las cadenas de producción agroalimentarias generan efectos de ‘aglomeración’ (cluster) que se constituyen en polos de crecimiento regional y de diversificación de empleos en el espacio rural ampliado (rural y centros urbano de hasta 5000 habitantes).”
- “La producción agropecuaria/agroindustrial del Uruguay aumenta considerablemente sus niveles de competitividad, basándose en un incremento sustantivo en la productividad total de factores, la diferenciación, la calidad y la inocuidad reconocida internacionalmente.”

Las bases para un desarrollo competitivo de largo plazo

- La economía comenzó a crecer, pero hay que ver la historia.
- En esa perspectiva CAF definió siete ejes estratégicos.
- Al bajo crecimiento histórico en Uruguay, se sumó la extrema volatilidad.
- La vulnerabilidad provoca inversiones de corto plazo.
- Una Política de Estado para el agro, con horizonte largo, resulta extremadamente necesaria.
- La CAF promueve una Estrategia de Desarrollo con un patrón de crecimiento económico de tasas elevadas y estables, con eficiencia y equidad en la distribución de los frutos del progreso.
- La competitividad se vincula, además, con la ampliación del empleo formal y el aumento del poder de compra de la población.

“ Desde los años setenta hasta la actualidad, nuestro país ha tenido tasas de crecimiento más bajas que el promedio de los países de América Latina y ciertamente muy por debajo de los países más dinámicos en las Américas y del Sudeste Asiático. ”

..... • CLAVES

Políticas serias y estables

“ La volatilidad promueve comportamientos cortoplacistas de inversión y consumo, genera incentivos para que los uruguayos coloquen su riqueza financiera fuera del país o en el ‘colchón’ (...). La volatilidad extrema como la que ha sufrido nuestro país en su historia económica de las últimas décadas, destruye directamente la acumulación de capital y el circuito ahorro/inversión, llevando a la quiebra a numerosas empresas. (...)

Parte de las razones de la extrema volatilidad de la economía uruguaya, vulnerable a shocks externos (financieros) que sufrió el país, se derivan de un conjunto variado de factores, entre los cuáles se destacan: i) el legado de deudas públicas imprudentes durante la década de los 70, que se vuelven a repetir en los 90; ii) los repetidos procesos de sobrevaloración primero y subvaloración después de la moneda nacional, cuyo último ciclo iniciado en 1992 ha tenido importantes y negativas consecuencias económicas; iii) la orientación de las políticas fiscales en los ‘años electorales’, en donde sistemáticamente se dispara el déficit fiscal; iv) la volatilidad macroeconómica que deriva de estar inserta en una región inestable que, además, en los últimos años instrumentó políticas cambiarias de corte similar a las implementadas en nuestro país; v) la propia estructura económica nacional, donde el sector agropecuario/agroindustrial mantiene un perfil de commodities y donde la oscilación de precios internacionales es históricamente muy marcada; vi) el carácter procíclico de las políticas económicas implementadas en el Uruguay”.

18. La recesión iniciada en 1998, que solamente ha comenzado a revertirse en el segundo trimestre de 2003, ha sido, por su profundidad y duración, una de las peores de la historia económica de Uruguay. Aunque la economía ha comenzado a crecer de nuevo, quedan por delante muchos desafíos para consolidar el crecimiento económico y para restaurar el tejido social e institucional afectado por la crisis. Sin embargo, la debilidad de Uruguay para generar un desarrollo económico sostenible va más allá de la crisis reciente: desde los años setenta hasta la actualidad, nuestro país ha tenido tasas de crecimiento más bajas que el promedio de los países de América Latina y ciertamente muy por debajo de los países más dinámicos en las Américas y del Sudeste Asiático.

18. Tan preocupante como el bajo crecimiento, ha sido la extrema volatilidad: Uruguay, al igual que Argentina, ha oscilado entre fases de crecimiento y de recesión mucho más frecuentemente que los restantes países de la región. La variabilidad en el crecimiento es dos veces más alta que la de Brasil, México y Chile, por ejemplo, del orden de magnitud de la de Argentina y similar, a la de Haití o Nicaragua, o la de los países de África al Sur del Sahara, que sufrieron conflictos armados.

19. Esta volatilidad promueve comportamientos cortoplacistas de inversión y consumo, genera incentivos para que los uruguayos coloquen su riqueza financiera fuera del país o en el “colchón” y produce, la emigración de recursos humanos capacitados en cuyo capital humano el país ha invertido cuantiosos recursos. La volatilidad extrema como la que ha sufrido nuestro país en su historia económica de las últimas décadas, destruye directamente la acumulación de capital y el circuito ahorro/inversión, llevando a la quiebra a numerosas empresas. El impacto social de las crisis es también muy importante: es claro que las depresiones económicas tienen consecuencias nefastas en términos de pobreza y desempleo.

20. Parte de las razones de la extrema volatilidad de la economía uruguaya, vulnerable a shocks externos (financieros) que sufrió el país, se derivan de un conjunto variado de factores, entre los cuáles se destacan: i) el legado de deudas públicas imprudentes durante la década de los 70, que se vuelven a repetir en los 90; ii) los repetidos procesos de sobrevaloración primero y subvaloración después de la moneda nacional, cuyo último ciclo iniciado en 1992 ha tenido importantes y negativas consecuencias económicas; iii) la orientación de las políticas fiscales en los “años electorales”, en donde sistemáticamente se dispara el déficit fiscal; iv) la volatilidad macroeconómica que deriva de estar inserta en una región inestable que, además, en los últimos años instrumentó políticas cambiarias de corte similar a las implementadas en nuestro país; v) la propia estructura económica nacional, donde el sector agropecuario/agroindustrial mantiene un perfil de commodities y donde la oscilación de precios internacionales es históricamente muy marcada; vi) el carácter procíclico de las políticas económicas implementadas en el Uruguay.

21. La importancia de un marco más estable de Políticas de

“Tan preocupante como el bajo crecimiento, ha sido la extrema volatilidad: Uruguay, al igual que Argentina, ha oscilado entre fases de crecimiento y de recesión mucho más frecuentemente que los restantes países de la región.”

“La equidad es relevante no sólo como valor democrático en sí mismo, sino también como fuente de crecimiento; es parte intrínseca del desarrollo.”

Estado, aceptado democráticamente por la ciudadanía, es crucial para mantener altas tasas de crecimiento en el tiempo. En este sentido, CAF reclama evitar cambios bruscos en la macroeconomía y en los marcos jurídicos y reglamentarios y aspira a que se concreten mejoras en la transparencia y control de los actos de gobierno en todas las instancias. Avala este reclamo la experiencia de los países de América Latina, como Costa Rica y Chile, que han mantenido políticas económicas y marcos jurídicos estables y que han avanzado en la transparencia de las instituciones y en el control de la gestión, introduciendo el concepto de “rendir cuentas” (accountability) en todos los organismos públicos y semi-públicos y que se compromete a desarrollar en su propia gestión cooperativa.

22. Es necesario, desde la perspectiva de CAF, que se implemente una Estrategia de Desarrollo con un patrón de crecimiento económico de tasas elevadas y estables, con eficiencia y equidad en la distribución de los frutos del progreso. La equidad es relevante no sólo como valor democrático en sí mismo, sino también como fuente de crecimiento; es parte intrínseca del desarrollo. No se trata de un producto secundario del crecimiento que se lograría después de haber alcanzado los mayores logros en términos de desarrollo y aumento de la productividad. Por el contrario, la evidencia internacional indica que las sociedades que lograron mayores niveles de competitividad fueron aquéllas que también lograron, desde el inicio, avanzar en la mejora en los indicadores de equidad. Con un marco adecuado de políticas y el fortalecimiento de los valores básicos de convivencia y diálogo democrático, se pueden lograr tasas de crecimiento sostenido de entre 4 y 5% anual. Un crecimiento estable y de amplia base social permitiría bajar el desempleo, y junto con políticas sociales y educativas acordes, se podría disminuir la pobreza significativamente en los próximos años. Si bien el principal desafío de construcción de competitividad se vincula con la ampliación del acceso a los mercados internacionales, la ampliación del empleo formal y el aumento del poder de compra de la población también constituirá un estímulo importante para el aparato productivo, en general, y para las cooperativas que orientan su producción a dicho mercado o aquéllas en que el mercado interno representa también una porción significativa de las ventas.

23. Uruguay tiene fortalezas reconocidas que le permiten pensar en la construcción de escenarios más optimistas que permitan ir al encuentro de las demandas internacionales ya reseñadas: segmentos de la población altamente capacitados y emprendedores; abundantes recursos naturales de muy buena calidad; sectores productivos, en particular los agropecuarios/agroindustriales, que han introducido importantes mejoras microeconómicas de tecnología y de organización de la producción durante los años 90; la inserción en diferentes procesos de integración económica, principalmente en el MERCOSUR, así como las negociaciones en curso con el ALCA, la Unión Europea y otros futuros acuerdos comerciales de comercio.

24. Sin embargo, también hay debilidades manifiestas y restricciones que hay que superar. Por ejemplo, la sociedad uruguaya ha sufrido, en la última década, una gran erosión

LOS ÉNFASIS DE CAF

Siete ejes estratégicos

“El conjunto de limitaciones enumeradas por la CAF para el desarrollo del país y del sector pasa por siete ejes.

Estas restricciones, al entender de CAF, se pueden superar con un conjunto integrado de políticas y el adecuado liderazgo político que genere consensos democráticos duraderos en torno a algunas políticas fundamentales. En el esquema siguiente se presentan siete grupos de temas estratégicos que se corresponden con la visión del cooperativismo agrario uruguayo, presentada anteriormente. A partir de ello, se formulan las propuestas específicas para el fomento competitivo del sector agropecuario/agroindustrial.

Estas áreas de propuesta son:

- i) estabilidad y previsibilidad macroeconómica;
- ii) políticas sectoriales innovadoras para la competitividad de las cadenas agroindustriales;
- iii) políticas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales;
- iv) creación de una Sociedad del Conocimiento con fuerte interacción con la agricultura/agroindustria;
- v) reformas institucionales agropecuarias en el marco de un Estado eficaz y transparente;
- vi) políticas sociales y políticas de desarrollo agropecuario/agroindustrial;
- vii) una estrategia de una inserción internacional y regional en que los sectores agrícolas y agroindustriales tengan oportunidades para un crecimiento sostenido.”

“CAF reclama evitar cambios bruscos en la macroeconomía y en los marcos jurídicos y reglamentarios y aspira a que se concreten mejoras en la transparencia y control de los actos de gobierno en todas las instancias.”

de valores que ha impactado en la credibilidad de sus instituciones y en la clase política. El nivel de ahorro interno ha sido históricamente bajo, o los ahorros se han ido al exterior como fuga de capitales. La deuda pública es muy elevada (en el 2003, 12.445 millones de dólares, que representan 111% del PBI) con lo cual, la posibilidad de gasto público como eje de las políticas activas de promoción de la competitividad está fuertemente recortado. El sistema bancario se mantiene en estado de mucha fragilidad y debe ser reconstruido y reestructurado rápidamente, para que cumpla su función básica en la economía nacional. El aparato productivo y el sector agropecuario/agroindustrial del Uruguay, si bien en los últimos tiempos ha venido decreciendo su nivel de endeudamiento, todavía se mantiene con importantes niveles de deuda, lo cual constituye una traba muy fuerte para el desarrollo futuro. Asimismo, el deterioro social es patente: no sólo lo registran con mucha claridad los últimos informes oficiales sobre el tema, en los cuales se destaca que la mayoría de los niños en Uruguay nacen en hogares pobres, sino que dicha realidad nos golpea cotidianamente y visiblemente en los principales núcleos urbanos.

25. La capacidad de gestión del Estado está muy limitada, tanto por la propia fragilidad fiscal, como por la erosión de los recursos humanos calificados, estables y bien remunerados; procedimientos administrativos, en general, obsoletos; superposición de funciones y; en muchos casos, la falta de transparencia y la inoperancia. La ausencia de una política de infraestructura consensuada a nivel nacional, con marchas y contramarchas que postergan decisiones que el país requiere en apoyo al tejido productivo y el desarrollo de la competitividad, constituye una restricción importante que el país hereda para el futuro. Las empresas públicas del país, su gestión y su consecuencia en el nivel de las tarifas, constituyen, al menos en teoría, un factor relevante que afecta la competitividad del aparato productivo nacional. Lamentablemente, las mismas han sido utilizadas fundamentalmente con elementos de recaudación, remarcando en las tarifas públicas niveles de ineficiencia y costos industriales elevados, además de tener objetivos de transferencias al Tesoro Nacional con vistas a contribuir a la reducción de los crecientes déficits del Estado uruguayo. Esta situación, se convierte en un factor de preocupación creciente para CAF, por su innegable impacto en la actividad de las empresas productivas del país y las cooperativas en particular.

26. Entre los empresarios, incluyendo los del sector agropecuario y agroindustrial, todavía existe un desarrollo limitado de las mejores prácticas productivas y administrativas, las cuales se encuentran concentradas exclusivamente en determinados sectores y segmentos de actividad. La tasa de natalidad de nuevas empresas es muy baja. La estructura de exportaciones del país sigue estando concentrada básicamente en commodities agropecuarias/agroindustriales. Sin embargo, en la medida en que se parta de esa base de especialización para iniciar un camino sostenido de desarrollo competitivo, basado en la diversificación y diferenciación de productos y procesos, con agregado de valor en las principales cadenas agroindustriales nacionales, la inserción exportadora del país se fortalecerá notablemente. En un escenario de extrema inestabilidad como el reseñado anteriormen-

2.

Las bases para un desarrollo competitivo de largo plazo

“ Con un marco adecuado de políticas y el fortalecimiento de los valores básicos de convivencia y diálogo democrático, se pueden lograr tasas de crecimiento sostenido de entre 4 y 5% anual. ”

“ La ampliación del empleo formal y el aumento del poder de compra de la población también constituirá un estímulo importante para el aparato productivo. ”

te, es muy difícil emprender estrategias privadas orientadas a la diferenciación y la calidad de productos y procesos. Esta dimensión competitiva es absolutamente relevante y se logrará en la medida en que el marco macroeconómico sea mucho más estable y predecible.

27. Estas restricciones, al entender de CAF, se pueden superar con un conjunto integrado de políticas y el adecuado liderazgo político que genere consensos democráticos duraderos en torno a algunas políticas fundamentales. En el esquema siguiente se presentan siete grupos de temas estratégicos que se corresponden con la visión del cooperativismo agrario uruguayo, presentada anteriormente. A partir de ello, se formulan las propuestas específicas para el fomento competitivo del sector agropecuario/agroindustrial.

28. Estas áreas de propuesta son: i) estabilidad y previsibilidad macroeconómica; ii) políticas sectoriales innovadoras para la competitividad de las cadenas agroindustriales; iii) políticas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales; iv) creación de una Sociedad del Conocimiento con fuerte interacción con la agricultura/agroindustria; v) reformas institucionales agropecuarias en el marco de un Estado eficaz y transparente; vi) políticas sociales y políticas de desarrollo agropecuario/agroindustrial; vii) una estrategia de una inserción internacional y regional en que los sectores agrícolas y agroindustriales tengan oportunidades para un crecimiento sostenido.

Estabilidad y previsibilidad macroeconómica

- La experiencia reciente reclama políticas claras, previsibles y a largo plazo que establezcan altos niveles de estabilidad.
- Se revelan como condicionantes de primer orden para el desarrollo de la competitividad el ordenamiento fiscal, la nueva configuración cambiaria-monetaria-fiscal y la estabilización del sistema financiero.
- Se tratan de condiciones básicas para un crecimiento sólido y sostenible.
- La austeridad en el manejo de las cuentas fiscales resulta indispensable para la aplicación, cuando sea necesario, de políticas anticíclicas.
- El combate a la evasión y elusión fiscal adquieren enorme importancia, tanto como tener un sistema financiero sano.
- Énfasis: control del déficit fiscal, combate a la evasión y garantías de estabilidad de la carga tributaria; hacia un tipo de cambio real estable en el largo plazo e inflación baja y un sistema financiero sano y capaz de apoyar a la producción.

“ Se requiere establecer un régimen monetario, cambiario y fiscal que mantenga la inflación baja, un tipo de cambio real estable y sostenible. ”

..... • CLAVES

Marcos temporales estables

“Se revelan como condicionantes de primer orden para el desarrollo de la competitividad el ordenamiento fiscal, la nueva configuración cambiaria-monetary-fiscal y la estabilización del sistema financiero. (...) Una de las fuentes de inestabilidad macroeconómica del Uruguay ha sido el déficit fiscal que llevó a niveles de endeudamiento insostenibles, a la erosión de la confianza en los tenedores de bonos de títulos de deuda pública y a crisis cambiarias como las que han ocurrido en nuestra economía de manera recurrente.

La presión fiscal actual ha alcanzado niveles que no pueden ser aumentados. La sociedad, a menos que se aumente notablemente la eficiencia del gasto público, no soportaría un aumento en la carga tributaria. La única manera de resolver este foco permanente de inestabilidad es que los gastos e ingresos del Estado estén alineados de acuerdo con las prioridades de la sociedad, sin incurrir en emisión monetaria que genere inflación no deseada, ni a endeudamientos desmedidos que comprometan el funcionamiento de la economía. En otras palabras, es inadmisibles seguir transfiriendo a generaciones futuras el financiamiento de los actuales déficits públicos.

El 85% del gasto público está comprometido con el pasado, es decir, las partidas que comprometen las erogaciones relevantes del sector público son las siguientes: a) el endeudamiento heredado de la última crisis financiera; b) las transferencias del Estado al sistema de seguridad social y c) el pago de honorarios y otras prestaciones a funcionarios públicos. Como el ítem b y c son inflexibles, principalmente en el corto plazo, sólo queda el manejo posible de las prioridades asignadas al endeudamiento.”

29. Se requiere establecer un régimen monetario, cambiario y fiscal que mantenga la inflación baja, un tipo de cambio real estable y sostenible, que asegure niveles adecuados de competitividad para los sectores exportadores y cuentas públicas balanceadas que permitan absorber impactos de acontecimientos externos con costos reducidos en términos de actividad económica y empleo. El esquema de políticas macroeconómicas debe estar diseñado de modo de evitar la generación de nuevas rigideces que distorsionen el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios de nuestra economía.

30. La experiencia histórica, reforzada por la crisis reciente, ha hecho que en los agentes privados predominen conductas defensivas que influyen sobre las decisiones de gasto y de ahorro/inversión. Solamente cuando los actores económicos perciban que se ha consolidado un marco de estabilidad macroeconómica y jurídica, extenderán sus horizontes temporales y estarán en condiciones de llevar adelante proyectos e iniciativas que mejoren la capacidad de nuestras empresas de expandirse en los mercados internacionales. Debe quedar claro, no obstante, que la competitividad agropecuaria y agroindustrial no se asegura sólo con políticas macroeconómicas y marcos jurídicos estables. Desde estos ámbitos se puede ofrecer un marco necesario para el desarrollo competitivo, pero se requiere de un sector empresarial agropecuario/agroindustrial con dinámica propia y compromiso con el país.

31. Al respecto, se revelan como condicionantes de primer orden para el desarrollo de la competitividad el ordenamiento fiscal, la nueva configuración cambiaria-monetary-fiscal y la estabilización del sistema financiero.

CRISIS FISCALES, POLÍTICAS ANTICÍCLICAS Y LA AUSTERIDAD DEL GASTO PÚBLICO

32. Una de las fuentes de inestabilidad macroeconómica del Uruguay ha sido el déficit fiscal que llevó a niveles de endeudamiento insostenibles, a la erosión de la confianza en los tenedores de bonos de títulos de deuda pública y a crisis cambiarias como las que han ocurrido en nuestra economía de manera recurrente.

33. La presión fiscal actual ha alcanzado niveles que no pueden ser aumentados. La sociedad, a menos que se aumente notablemente la eficiencia del gasto público, no soportaría un aumento en la carga tributaria. La única manera de resolver este foco permanente de inestabilidad es que los gastos e ingresos del Estado estén alineados de acuerdo con las prioridades de la sociedad, sin incurrir en emisión monetaria que genere inflación no deseada, ni a endeudamientos desmedidos que comprometan el funcionamiento de la economía. En otras palabras, es inadmisibles seguir transfiriendo a generaciones futuras el financiamiento de los actuales déficits públicos.

34. El 85% del gasto público está comprometido con el pasado, es decir, las partidas que comprometen las erogaciones relevantes del sector público son las siguientes: a) el endeudamiento heredado de la última crisis financiera; b) las

“ El esquema de políticas macroeconómicas debe estar diseñado de modo de evitar la generación de nuevas rigideces que distorsionen el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios de nuestra economía. ”

“ Además de mejorar el sistema institucional y el régimen de supervisión prudencial, Uruguay debería implementar regulaciones que incentiven el financiamiento en moneda nacional. ”

transferencias del Estado al sistema de seguridad social y c) el pago de honorarios y otras prestaciones a funcionarios públicos. Como el ítem b y c son inflexibles, principalmente en el corto plazo, sólo queda el manejo posible de las prioridades asignadas al endeudamiento.

35. Durante los próximos años, la reprogramación de la deuda que Uruguay mantiene con los organismos financieros internacionales será imprescindible. Nuestro país deberá enfrentar vencimientos abultados con estas instituciones durante los próximos años. Las negociaciones que el gobierno realizará en esta materia deberán compatibilizar el cumplimiento de los compromisos con la atención de necesidades sociales que necesariamente habrán de ser financiadas con recursos del Estado. Para evitar que se generen expectativas adversas acerca del cumplimiento simultáneo de ambos compromisos, deberán establecerse bases sólidas en materia de política fiscal, tanto desde el punto de vista recaudatorio como del gasto. Para demostrar que la lección ha sido aprendida, el Estado deberá contemplar la necesidad de generar recursos que permitan desplegar políticas anticíclicas, cuando las circunstancias así lo requieran. Todo ello exige, desde la perspectiva de CAF y reconociendo el escaso margen de maniobra existente, que se deba discutir criterios precisos en lo que refiere a las prioridades del gasto público y fundamentalmente al uso de los créditos internacionales (BID, Banco Mundial) a los que accede el país. La generación y fortalecimiento de las capacidades competitivas del país deben ubicarse en un lugar de privilegio entre las prioridades del gasto dirigido al sector productivo. Es imprescindible una evaluación amplia y transparente de los logros obtenidos con los anteriores programas y, a partir de allí, una redefinición de prioridades y líneas de trabajo, en los casos que corresponda.

36. En términos de futuro, y dado que no se debe recurrir a la inflación como expediente corriente y que tampoco será posible ampliar el endeudamiento, el financiamiento del gasto público deberá basarse en los recursos generados por la recaudación tributaria. En este contexto, el problema de combate a la evasión y elusión fiscal existente, adquiere mayor importancia que la que tuvo en el pasado. Así parece conveniente incluir en la agenda de política económica, acciones orientadas a hacer más eficaz y eficiente la administración tributaria, incluyendo el avance y profundización de la informatización, el cruce de información entre agencias recaudadoras, la aplicación de programas de auditoría tributaria con controles cruzados, la introducción de mejoras en la infraestructura y políticas de personal, así como la actualización de los procedimientos administrativos y penales aplicados contra los infractores.

37. Luego de las reformas impositivas orientadas hacia una mayor simplificación del esquema tributario, se debe dar estabilidad a la carga tributaria y al marco normativo, requiriéndose procedimientos legislativos especiales para aprobar modificaciones. El principio de estabilidad fiscal es fundamental a los efectos de la captación de inversiones. También es importante que, en el marco de las negociaciones en el MERCOSUR, no se aliente el desarrollo de competitividad “espuria” a partir de una competencia fiscal como base de

“Solamente cuando los actores económicos perciban que se ha consolidado un marco de estabilidad macroeconómica y jurídica, extenderán sus horizontes temporales.”

..... • **CLAVES**

Deuda externa y gasto público

“Las negociaciones que el gobierno realizará en esta materia deberán compatibilizar el cumplimiento de los compromisos con la atención de necesidades sociales que necesariamente habrán de ser financiadas con recursos del Estado. Para evitar que se generen expectativas adversas acerca del cumplimiento simultáneo de ambos compromisos, deberán establecerse bases sólidas en materia de política fiscal, tanto desde el punto de vista recaudatorio como del gasto. Para demostrar que la lección ha sido aprendida, el Estado deberá contemplar la necesidad de generar recursos que permitan desplegar políticas anticíclicas, cuando las circunstancias así lo requieran. Todo ello exige, desde la perspectiva de CAF y reconociendo el escaso margen de manobra existente, que se deba discutir criterios precisos en lo que refiere a las prioridades del gasto público y fundamentalmente al uso de los créditos internacionales (BID, Banco Mundial) a los que accede el país. La generación y fortalecimiento de las capacidades competitivas del país deben ubicarse en un lugar de privilegio entre las prioridades del gasto dirigido al sector productivo. (...) En este contexto, el problema de combate a la evasión y elusión fiscal existente, adquiere mayor importancia que la que tuvo en el pasado. Así parece conveniente incluir en la agenda de política económica, acciones orientadas a hacer más eficaz y eficiente la administración tributaria, incluyendo el avance y profundización de la informatización, el cruce de información entre agencias recaudadoras, la aplicación de programas de auditoría tributaria con controles cruzados, la introducción de mejoras en la infraestructura y políticas de personal, así como la actualización de los procedimientos administrativos y penales aplicados contra los infractores.”

los incentivos para atraer inversión extranjera directa a nuestras economías.

HACIA UN TIPO DE CAMBIO REAL ESTABLE EN EL LARGO PLAZO E INFLACIÓN BAJA

38. El último ciclo de sobrevaluación/subvaluación del peso ha sido muy dañino para la economía uruguaya, al igual que para las otras economías de la región (principalmente Argentina, pero también Brasil). El período de sobrevaluación del peso en los 90 llevó a la quiebra de empresas que hubieran sido competitivas con paridades cambiarias más realistas y sostenibles del tipo de cambio, no sólo del sector industrial y de servicios sino también en el propio sector agropecuario.

39. Cuando cambiaron las condiciones de precios relativos (del peso fuerte/dólar barato se pasó bruscamente a la situación inversa) se crearon condiciones extremas de fragilidad financiera, tanto en las empresas, como en el sector público y en el mismo sistema bancario. Después de 18 trimestres de recesión, desde el tercer trimestre de 1998 al segundo trimestre de 2003, la alteración cambiaria que el Uruguay sufrió en junio de 2002 profundizó la recesión, hizo subir los índices de desempleo y pobreza, generó la ruptura de numerosos contratos y contribuyó a la emigración de personal capacitado para obtener salarios más acordes con el capital humano acumulado con la contrapartida del deterioro del capital social del país.

Naturalmente, esta “salida” caótica se dio en un marco en que emergieron presiones provenientes de distintos sectores económicos y sociales que delataban el agotamiento del modelo de los años noventa.

40. Se necesita que Uruguay implemente lo que no ha tenido nunca en su historia moderna: un esquema de política económica que trate de asegurar un tipo de cambio real razonablemente estable y competitivo, a niveles que reflejen condiciones de sustentabilidad de mediano y largo plazo de las cuentas externas.

Los casos de Chile, Israel y otros países, antes de adoptar esquemas de metas de inflación, ofrecen un ejemplo que merece ser tenido en cuenta. Naturalmente, el ingreso masivo de capitales tiende a generar inflación en dólares, pero siempre existe un margen para el accionar de las políticas públicas intentando, al menos, atenuar los impactos más negativos sobre la competitividad de largo plazo de nuestra economía.

41. Las experiencias de algunos países como Chile muestra que para evitar o al menos para amortiguar los efectos de shocks externos es necesaria la regulación de los flujos de capital de corto plazo y el mantenimiento de un mecanismo de supervisión prudencial estricto para el sistema bancario. Nuestro país podría recurrir al uso de instrumentos que limiten la volatilidad de corto plazo de los flujos de capital, como los requerimientos de reservas u otros mecanismos de mercado que operen en la misma dirección. Uruguay ya ha pasado por experiencias muy traumáticas, dos veces en los últimos 20 años, por no prestar la debida atención a estos aspectos. Es hora de darle una oportunidad al diseño de po-

líticas diferentes inspiradas, además, en las experiencias más exitosas de la región.

UN SISTEMA BANCARIO SANO Y CAPAZ DE APOYAR A LA PRODUCCIÓN

42. La vulnerabilidad del sistema financiero a lo largo de los 90 se afirmó en el crecimiento bancario basado en una captación de depósitos excesivamente concentrada en moneda extranjera. Esta modalidad de generación de fondos provocó una expansión del crédito denominado en dicha moneda, incluso entre sectores y empresas cuyos ingresos estaban desvinculados de la evolución de la cotización del dólar. A su vez, algunas instituciones comenzaron a acumular títulos de deuda pública en sus activos. Esto último se convirtió en un problema financiero cuando la solvencia del Estado se puso en tela de juicio. La convergencia de estas vulnerabilidades con la recesión iniciada a fines de los años 90, y profundizada en los años siguientes, el aumento del riesgo país y las posteriores dificultades de acceso al financiamiento externo, y la crisis argentina, llevaron a una corrida bancaria sin precedentes. Ello obligó a decretar el feriado bancario en junio de 2002, la liberalización de mercado cambiario y a diferir el pago de los depósitos a plazo en el sistema financiero.

43. Como consecuencia de los acontecimientos económicos y financieros ocurridos durante 2002 el sistema bancario sufrió un proceso de reducción y concentración. En el nuevo marco en el que opera la intermediación bancaria la recuperación del crédito depende en buena medida de la capacidad que tengan las instituciones que operan en plaza par sanear sus carteras y para captar nuevos recursos de parte de los depositantes, lo que puede llevar todavía un tiempo.

44. Ante la crisis bancaria, y luego que se consolidado una situación crediticia más restrictiva surgen, al igual que en otros países de la región, nuevos instrumentos de financiamiento no bancario. Para su aprovechamiento se han comenzado a crear las correspondientes bases normativas (Ley de Fideicomisos, securitización, etc.). Uruguay es una de las economías de la región que menos ha desarrollado este tipo de instrumentos de financiamiento. El rezago relativo de nuestro país es nítido si se compara con el grado de utilización de estos instrumentos en Argentina y Chile, fundamentalmente en sus aplicaciones a los agronegocios.

45. Además de mejorar el sistema institucional y el régimen de supervisión prudencial, Uruguay debería implementar regulaciones que incentiven el financiamiento en moneda nacional y debería apoyar mecanismos que vinculen la tenencia de bonos del Estado con el acceso a otros instrumentos, de forma tal que los primeros funcionen como “palanca” para la obtención de fuentes de financiamiento no bancario. En este sentido, se deberían incrementar las medidas de supervisión y regulación del sistema bancario: un nuevo sistema de previsión por riesgos de mercado; un sistema de clasificación de deudores que genere alertas tempranas sobre dificultades de parte de los deudores; introducción de innovaciones en lo que refiere a las garantías crediticias y a las for-

“ Durante los próximos años, la reprogramación de la deuda que Uruguay mantiene con los organismos financieros internacionales será imprescindible.”

“ El principio de estabilidad fiscal es fundamental a los efectos de la captación de inversiones.”

“ La vulnerabilidad del sistema financiero a lo largo de los 90 se afirmó en el crecimiento bancario basado en una captación de depósitos excesivamente concentrada en moneda extranjera.”

..... • **CLAVES**

Cambio real y previsibilidad de flujos

“ El período de sobrevaluación del peso en los 90 llevó a la quiebra de empresas que hubieran sido competitivas con paridades cambiarias más realistas y sostenibles del tipo de cambio, no sólo del sector industrial y de servicios sino también en el propio sector agropecuario.

(...) Después de 18 trimestres de recesión, desde el tercer trimestre de 1998 al segundo trimestre de 2003, la alteración cambiaria que el Uruguay sufrió en junio de 2002 profundizó la recesión, hizo subir los índices de desempleo y pobreza, generó la ruptura de numerosos contratos y contribuyó a la emigración de personal capacitado para obtener salarios más acordes con el capital humano acumulado con la contrapartida del deterioro del capital social del país. Naturalmente, esta ‘salida’ caótica se dio en un marco en que emergieron presiones provenientes de distintos sectores económicos y sociales que delataban el agotamiento del modelo de los años noventa.

Se necesita que Uruguay implemente lo que no ha tenido nunca en su historia moderna: un esquema de política económica que trate de asegurar un tipo de cambio real razonablemente estable y competitivo, a niveles que reflejen condiciones de sustentabilidad de mediano y largo plazo de las cuentas externas. (...) Naturalmente, el ingreso masivo de capitales tiende a generar inflación en dólares, pero siempre existe un margen para el accionar de las políticas públicas intentando, al menos, atenuar los impactos más negativos sobre la competitividad de largo plazo de nuestra economía.”

mas en que éstas garantías se computan al hacer previsiones; exigencias de capital según desempeño del deudor, penalizaciones por descálces de plazos y monedas. Es importante percibir, desde la perspectiva de CAF, que toda la normativa prudencial debe partir de la base que en nuestra economía las transacciones se hacen con dos monedas –diferencia fundamental con los sistemas de regulación inspirados en las normas del Comité de Basilea– y ello implica desafíos relevantes para el esquema de regulación a nivel local.

46. Se debería propender a un esquema financiero más equilibrado entre fuentes bancarias tradicionales y recursos provenientes del mercado de capitales. A tales efectos se deberían crear las condiciones jurídicas y regulatorias para el desarrollo fondos de inversión con instrumentos mediano y largo plazo en moneda nacional y en moneda extranjera. Al sector privado le corresponde intensificar los esfuerzos para generar negocios que interesen a los inversores institucionales como las AFAPs. Al respecto, cabe subrayar que los inversores institucionales deberían actuar con mayor realismo, en particular en lo que refiere a los rendimientos que aspiran a obtener al participar en el financiamiento de proyectos y fondos diseñados por las empresas privadas.

47. Los nuevos instrumentos deben ser considerados como complementarios del financiamiento bancario tradicional. El desarrollo de este tipo de negocios financieros lleva tiempo y, en ningún caso, serían capaces de sustituir las funciones del crédito bancario. Es importante subrayar, por otra parte, que las cooperativas agrarias/agroindustriales son instituciones que están en inmejorables condiciones para diseñar negocios que puedan financiarse con nuevos instrumentos. Las cooperativas agropecuarias detentan una significativa dotación de capital social, con lo cual podrían tener menores costos de transacción y podrían reducir las asimetrías de información que encarecen el costo de los fondos aportados por los inversores (conocen la base de socios cooperativos y controlan algunos de los canales agroindustriales de procesamiento de la producción primaria).

Las políticas sectoriales y la competitividad de las cadenas agroindustriales

- Una Política de Desarrollo Productivo es una de las asignaturas pendientes del Uruguay de los últimos 30 años.
- Resulta sustancial desarrollar experiencias piloto de los Foros de Competitividad por Cadenas Agroindustriales.
- Se reclama coherencia desde el Estado, en tanto la visión de competitividad que impulsa CAF requiere de una acción coherente por parte del sector público.
- Resulta significativo analizar la estructura tributaria del sector.
- El sistema financiero –luego de la crisis del 2002– se está rediseñando. Debe aparecer otro BROU, además del impulso y desarrollo de otros instrumentos financieros.
- El endeudamiento del sector es necesario atender con profundidad, atendiendo diferentes circunstancias y situaciones y analizando caso a caso las diversas carteras.
- Es necesario racionalizar el gasto público agropecuario.

“ El sector público históricamente ‘fragmenta’ su participación en apoyo al sector privado. ”

CLAVES

Coherencia desde el Estado

“La visión de competitividad que impulsa CAF requiere de una acción coherente por parte del sector público:

- Tomando a su cargo las decisiones sobre políticas públicas relativas a cada una de las cadenas productivas tratadas como conjunto y no sólo como aspectos parciales.
- Adoptando un enfoque sobre las decisiones hacia los negocios, con el propósito de formar un mismo frente con los empresarios ante los mercados internacionales, lo que llevaría a usar la fuerza y la capacidad de negociación del sector público junto con la agilidad para aprovechar oportunidades del sector privado.
- Realizando un esfuerzo de coordinación y superación del aislacionismo.
- Controlando las decisiones hasta su materialización, ya que la responsabilidad no termina en el proyecto de norma, ni cuando ésta se promulga, sino cuando se obtienen los resultados esperados y se inicia un nuevo “ciclo” para el tratamiento de nuevas restricciones;
- Evaluando el impacto de las políticas y realizando cambios o ajustes con agilidad.
- Utilizando coordinadamente todos los medios disponibles, evitando superposiciones y desarrolle un trabajo en equipo en articulación con el sector privado involucrado.
- Diseñando, gestionando y evaluando periódicamente instrumentos de política para las distintas cadenas productivas.”

48. El Uruguay carece desde hace treinta años de una estrategia de desarrollo productivo. La última fue formulada en la década de los 70 y estuvo relacionada con “el desarrollo de la industria de exportación no tradicional”. Estuvo situada en un contexto autoritario y con un carácter más bien coyuntural, ante la crisis de las cuentas externas derivadas del primer boom del precio del petróleo. El intento anterior a ése estuvo relacionado con las “reformas estructurales” impulsadas por la CIDE en nuestro país, inspiradas en el aporte de los enfoques de la CEPAL de la época. Lógicamente, es imposible y contraproducente intentar reeditar aquellos esfuerzos porque no responden a los desafíos actuales que fueron reseñados en la primera parte de este documento.

49. ¿Cuáles serían las bases institucionales para el diseño de instrumentos sectoriales de competitividad agropecuaria/agroindustrial por cadena agro-exportadora? Si bien más adelante se presentan algunos lineamientos más profundos de reformas institucionales, existen algunas carencias que son muy evidentes en la interacción pública/privada, que limitan las capacidades competitivas que puede desarrollar el sector agropecuario/agroindustrial uruguayo.

50. El sector privado vive en la realidad de los negocios que son naturalmente multifacéticos y requieren decisiones públicas, abarcativas y oportunas, superando la división de competencias entre organismos e instituciones. La visión de competitividad que impulsa CAF requiere de una acción coherente por parte del sector público:

- a. Tomando a su cargo las decisiones sobre políticas públicas relativas a cada una de las cadenas productivas tratadas como conjunto y no sólo como aspectos parciales.
- b. Adoptando un enfoque sobre las decisiones hacia los negocios, con el propósito de formar un mismo frente con los empresarios ante los mercados internacionales, lo que llevaría a usar la fuerza y la capacidad de negociación del sector público junto con la agilidad para aprovechar oportunidades del sector privado.
- c. Realizando un esfuerzo de coordinación y superación del aislacionismo.
- d. Controlando las decisiones hasta su materialización, ya que la responsabilidad no termina en el proyecto de norma, ni cuando ésta se promulga, sino cuando se obtienen los resultados esperados y se inicia un nuevo “ciclo” para el tratamiento de nuevas restricciones;
- e. Evaluando el impacto de las políticas y realizando cambios o ajustes con agilidad.
- f. Utilizando coordinadamente todos los medios disponibles, evitando superposiciones y desarrolle un trabajo en equipo en articulación con el sector privado involucrado.
- g. Diseñando, gestionando y evaluando periódicamente instrumentos de política para las distintas cadenas productivas.

51. Existen en Uruguay algunas experiencias institucionales pioneras que han producido excelentes resultados, como la coordinación en la cadena arrocera entre productores/industriales/sector público. Más recientemente, también se pueden mencionar las Mesas Tecnológicas, y algunos otros ejemplos prometedores pero todavía incipientes. Sin embargo, en general, los empresarios y agentes económicos

“ Los sectores más capitalizados de corte más empresarial que llevan regularmente registros físicos y económicos, deberían tributar sobre la base de la renta realmente obtenida. ”

“ Lo más grave que quiere señalar CAF con relación al Gasto Público Agropecuario es la carencia de evaluación del gasto. ”

e incluso los institucionales, tienen un conocimiento bastante limitado de la cadena productiva como un todo. En muchos casos, las decisiones (económicas, tecnológicas e institucionales) que adoptan los agentes de un eslabón de la cadena, “derraman” sobre el eslabón siguiente y, en muchos casos, se producen juegos de suma negativa al plantearse estrategias no compatibles. Estos obstáculos son totalmente relevantes. No es posible partir, para la construcción de una estrategia alternativa, de una visión idealizada que pase por alto las dificultades notorias que existen para la integración de las cadenas agropecuarias/agroindustriales.

52. CAF sugiere, como instrumento importante para la gestión estratégica de las cadenas agroindustriales, crear Foros de Competitividad por cadena agroindustrial, en particular en aquellas de mayor relevancia y en donde las condiciones estructurales son más propicias para ensayar estos nuevos instrumentos de gestión. ¿Qué son los Foros de Competitividad? Son espacios institucionales en el cual participan representantes del gobierno, las empresas privadas y los trabajadores, con el objetivo de elaborar un diagnóstico consensuado sobre los principales desafíos competitivos que enfrenta la cadena y desarrollar los principales lineamientos de un plan de acción, en donde se establecen metas y compromisos mutuos para el desarrollo de la competitividad.

53. Los resultados que se persiguen con este tipo de instrumentos son varios:

- a. Construir una visión integral e integrada de la cadena productiva.
- b. Identificar la dinámica de cada uno de los eslabones, los principales “cuellos de botella”, los elementos faltantes y las potencialidades de los eslabones.
- c. Permitir la convergencia hacia un único diagnóstico entre el sector privado y el gobierno.
- d. Contribuir al logro de determinados consensos básicos en torno a las metas y las acciones posibles de realizar, así como los principales desafíos.
- e. Establecer jerarquías y prioridades de acción contribuyendo a una mayor eficiencia y eficacia de las acciones de las políticas públicas.
- f. Brindar una visión temporal a las demandas del sector productivo y mejora la previsibilidad sobre el retorno de las inversiones públicas y privadas.
- g. Articular oportunidades y potencialidades regionales.
- h. Asumir compromisos para el logro de macro-objetivos de desarrollo, que son la base de los contratos de competitividad que se pueden firmar entre el sector público y privado.

54. La implementación de este tipo de instrumento de política de competitividad enfrenta, sin embargo, dificultades tanto desde el lado público como privado. Con relación al área pública, es evidente que la institucionalidad actual no favorece el desarrollo de este tipo de iniciativas, en la medida que el sector público históricamente “fragmenta” su participación en apoyo al sector privado. También, en muchos casos el sector público ni siquiera tiene las condiciones de contralor adecuadas para hacer cumplir las normativas vigentes (evasión fiscal, contrabando, faena clandestina, abigeato etc.). Como veremos posteriormente existe, por lo tan-

EXPERIENCIAS CON “EXCELENTES RESULTADOS”

La visión de cadena

“Existen en Uruguay algunas experiencias institucionales pioneras que han producido excelentes resultados, como la coordinación en la cadena arrocera entre productores/industriales/sector público. (...) CAF sugiere, como instrumento importante para la gestión estratégica de las cadenas agroindustriales, crear Foros de Competitividad por cadena agroindustrial (...) Son espacios institucionales en el cual participan representantes del gobierno, las empresas privadas y los trabajadores, con el objetivo de elaborar un diagnóstico consensuado sobre los principales desafíos competitivos que enfrenta la cadena y desarrollar los principales lineamientos de un plan de acción, en donde se establecen metas y compromisos mutuos para el desarrollo de la competitividad. Los resultados que se persiguen con este tipo de instrumentos son varios:

- Construir una visión integral e integrada de la cadena productiva.
- Identificar la dinámica de cada uno de los eslabones, los principales “cuellos de botella”, los elementos faltantes y las potencialidades de los eslabones.
- Permitir la convergencia hacia un único diagnóstico entre el sector privado y el gobierno.
- Contribuir al logro de determinados consensos básicos en torno a las metas y las acciones posibles de realizar, así como los principales desafíos.
- Establecer jerarquías y prioridades de acción contribuyendo a una mayor eficiencia y eficacia de las acciones de las políticas públicas.
- Brindar una visión temporal a las demandas del sector productivo y mejora la previsibilidad sobre el retorno de las inversiones públicas y privadas.
- Articular oportunidades y potencialidades regionales.
- Asumir compromisos para el logro de macro-objetivos de desarrollo, que son la base de los contratos de competitividad que se pueden firmar entre el sector público y privado.”

“El Uruguay carece desde hace treinta años de una estrategia de desarrollo productivo.”

to, un gran desafío de construcción de la institucionalidad pública. Por el lado privado, tampoco las dificultades actuales son pequeñas. En general, para que este tipo de iniciativa prospere, se requiere que se consoliden en el sector privado enfoques de más largo plazo y, en la medida en que las angustias de corto plazo sigan estando presentes, decrecen las posibilidades de esta iniciativa. La participación de los trabajadores en estas experiencias es una condición ideal, pero no siempre se parte del nivel de organización y visión estratégica que se requiere para avanzar en la construcción de la competitividad estructural.

55. Quizás sea conveniente comenzar con algunas experiencias piloto, pero con la firme convicción de proceder a su evaluación y extensión a otras cadenas agroindustriales en función de los resultados. Naturalmente, los Foros de Competitividad implican la incorporación a la iniciativa de la estructura institucional de soporte que tiene el país (invitación a la Universidad de la República, Universidad privada, instituciones privadas - ONG's, consultoras, etc.), pero no “en bloque”, sino en función de su aporte particular para el problema que se busca resolver.

56. El desarrollo de proyectos concretos para solucionar temas específicos que limitan la competitividad, permitirá trabajar en Red entre instituciones, junto con el sector público. En estas condiciones, el país conseguiría aprovechar mejor los recursos disponibles, evitar superposiciones y complementar habilidades, todo lo cual implica el desarrollo de una fuerte sinergia institucional y un aumento de la eficiencia de la institucionalidad pública y privada. Los Foros de Competitividad son instrumentos idóneos para alcanzar acuerdos entre los agentes públicos y privados en las cadenas que tienen mejores condiciones para su implementación (exportadoras, con tradición de negociación, con una estructura de soporte institucional desarrollada o en vías de desarrollo y con el cumplimiento de las normas que regulan la actividad). Se trata de un instrumento para lograr una mayor competitividad empresarial en la cadena con una mayor eficiencia en el trabajo público y privado, a partir de una mejor coordinación de las acciones a emprender. Para CAF la puesta en marcha de este tipo de experiencias no debería implicar la destrucción de otras construcciones institucionales que las cooperativas han venido desarrollando, sino que, por el contrario, dependiendo de cada caso se evaluará la situación planteada que puede llegar a incluir, eventualmente, su integración al Foro en construcción.

EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES: IMPULSO A INSTRUMENTOS INNOVADORES

57. El Uruguay tiene actualmente una estructura fiscal agropecuaria que persigue objetivos muy diferentes, razón por la cual envía señales sumamente contradictorias a los agentes privados. Si bien los impuestos sobre la tierra (que representaban casi el 80% de lo que se recauda a nivel agropecuario a mediados de la década del 80) han bajado considerablemente su participación, hasta llegar a representar actualmente aproximadamente un tercio de la recaudación total, otros impuestos han ocupado ese lugar. Los impuestos

“ En muchos casos, las decisiones (económicas, tecnológicas e institucionales) que adoptan los agentes de un eslabón de la cadena, ‘derraman’ sobre el eslabón siguiente y, en muchos casos, se producen juegos de suma negativa al plantearse estrategias no compatibles. ”

“ No es posible partir, para la construcción de una estrategia alternativa, de una visión idealizada que pase por alto las dificultades notorias que existen para la integración de las cadenas agropecuarias/agroindustriales. ”

tos sobre la renta (IRA y fundamentalmente IMEBA) representan aproximadamente casi el 30%, en tanto los impuestos indirectos (IVA e IMESI a los combustibles) representan el 38% del total de la recaudación.

58. Desde el plano tributario, las señales hacia el sector privado son extremadamente confusas. Los impuestos a la tierra penalizan la tenencia de este activo, las rentas futuras se deprimen como consecuencia de este tipo de impuesto y, en consecuencia, el nivel de precios de la tierra se reduce dado que, por el simple hecho de poseer tierra, se pagará un canon adicional derivado del impuesto. El resultado es conocido: como el precio de este activo corresponde al valor presente de los ingresos futuros, la mayor tributación a la tierra implica un precio de mercado menor. Este cálculo privado lo hacen tanto los oferentes como los demandantes de tierra, de manera que el precio de mercado se reduce en la medida que la carga fiscal sobre la tierra aumente. En estas condiciones, contrariamente a lo que tradicionalmente se opina, una alta tributación a la tierra, lejos de incentivar la incorporación de tecnologías modernas, constituye una señal fuertemente negativa para tal fin. Si la tierra es más barata, el uso que se hace de la misma legitima un menor uso de tecnologías agropecuarias, es decir, se convalidan prácticas más extensivas de producción porque se utilizará más el insumo más barato (la tierra).

59. La mejor estructura tributaria para la promoción de la competitividad agropecuaria es aquella que no sesga, vía fiscal, los precios de los factores de producción, siendo, por lo tanto neutral para el empresario, en cuanto a la asignación de recursos. A su vez, debería acompañar los “ciclos” económicos y de rentabilidad, por lo cual los impuestos a la renta agropecuaria ofrecen notorias ventajas. Sin embargo, para avanzar en esta cuestión se requiere que el sector público fortalezca su estructura institucional en la administración tributaria, como fuera señalado oportunamente.

60. Se requiere también la existencia, a nivel empresarial, de una base de registros expandidos, es decir que se exige al sector privado niveles de gestión que todavía no están presentes de forma masiva. Finalmente, también hay que tener presente que cualquier reforma fiscal que se introduzca hará caer, en un primer momento, la recaudación tributaria sectorial, de manera que se deberá programar muy bien el momento más adecuado para su puesta en marcha.

61. En función de estas consideraciones, la propuesta de CAF se orienta hacia la tributación simplificada que recaiga sobre la renta de la actividad productiva, por considerarla neutral desde el punto de vista de la asignación de factores, y por lo tanto la que menos distorsiona en los cálculos privados de inversión y construcción de competitividad. Como las empresas son muy heterogéneas en cuanto a su capacidad de gestión, se deberían contemplar segmentos diferentes: los sectores más capitalizados de corte más empresarial que llevan regularmente registros físicos y económicos, deberían tributar sobre la base de la renta realmente obtenida en la actividad agropecuaria en el ejercicio; los sectores de menor capacidad de gestión y que llevan registros precarios deberían tributar con base en rentas presuntas por rubro

“ Como las empresas son muy heterogéneas en cuanto a su capacidad de gestión, se deberían contemplar segmentos diferentes. ”

..... • CLAVES

Los Foros de Competitividad

“ Naturalmente, los Foros de Competitividad implican la incorporación a la iniciativa de la estructura institucional de soporte que tiene el país (invitación a la Universidad de la República, Universidad privada, instituciones privadas - ONG’s, consultoras, etc.), pero no ‘en bloque’, sino en función de su aporte particular para el problema que se busca resolver. El desarrollo de proyectos concretos para solucionar temas específicos que limitan la competitividad, permitirá trabajar en Red entre instituciones, junto con el sector público. En estas condiciones, el país conseguiría aprovechar mejor los recursos disponibles, evitar superposiciones y complementar habilidades, todo lo cual implica el desarrollo de una fuerte sinergia institucional y un aumento de la eficiencia de la institucionalidad pública y privada. Los Foros de Competitividad son instrumentos idóneos para alcanzar acuerdos entre los agentes públicos y privados en las cadenas que tienen mejores condiciones para su implementación (exportadoras, con instituciones de representación empresarial sólidas, con tradición de negociación, con una estructura de soporte institucional desarrollada o en vías de desarrollo y con el cumplimiento de las normas que regulan la actividad). Se trata de un instrumento para lograr una mayor competitividad empresarial en la cadena con una mayor eficiencia en el trabajo público y privado, a partir de una mejor coordinación de las acciones a emprender. Para CAF la puesta en marcha de este tipo de experiencias no debería implicar la destrucción de otras construcciones institucionales que las cooperativas han venido desarrollando, sino que, por el contrario, dependiendo de cada caso se evaluará la situación planteada que puede llegar a incluir, eventualmente, su integración al Foro en construcción.”

principal, en tanto las explotaciones de reducidas dimensiones, en donde se concentran los mayores niveles de pobreza rural, deberían, por una cuestión social, estar exoneradas de cualquier tributación. No escapa a la consideración que la Contribución Inmobiliaria Rural es la base de la recaudación de las principales intendencias del interior del país. Ello exige, también contemplar esta situación, bajo el riesgo de desmantelar la base impositiva de los gobiernos locales.

62. Además de los elementos ya analizados, se debe contemplar un criterio de equivalencia en el MERCOSUR. Naturalmente, no es conveniente que existan asimetrías importantes entre los países, de manera que la competitividad no se base en factores espurios tales como una competencia en materia tributaria. Al igual que los regímenes de promoción de la inversión extranjera, éste es un aspecto importante a considerar para promover la competitividad “auténtica” de la producción agropecuaria del bloque regional.

63. El sector financiero es una parte fundamental de la economía, cuyo funcionamiento incide particularmente en los procesos de inversión, que a su vez, son el punto clave del desarrollo económico. El sector financiero abarca, además del sistema bancario, a los restantes intermediarios financieros, así como al mercado de valores, la operación de los fondos de ahorro e inversión y la industria de seguros. Si el sistema financiero no se desarrolla, las empresas están limitadas por sus propios medios y por su capacidad de acumulación. Sin duda, el desarrollo de mercados financieros es fundamental para el proceso de modernización del sector agropecuario/agroindustrial y, en particular, para la reconversión de las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias, en función de las nuevas demandas emergentes en los mercados internacionales.

64. El paradigma que se intentó impulsar para el financiamiento agropecuario, por lo menos en lo declarativo, enfatizó el papel de la banca privada, los mercados libres y la ausencia de medidas de fomento al crédito sectorial y a rubros especiales. Se argumentaba que el crédito iría a surgir sólo, desde el sector privado, si el sector agrícola era efectivamente rentable. También se asumió como cierto el corolario que “si no fluía crédito desde el sector financiero privado al sector agrícola, éste no era un sector rentable y poco se podía hacer al respecto”.

65. La fuerte crisis por la cual atravesó el Uruguay (al igual que Argentina y Brasil) desde comienzos de esta década, ha dejado en evidencia falencias fundamentales del paradigma de los noventa. Algunas de las cuales tienen enormes consecuencias para el desarrollo agropecuario y agroindustrial. Las falencias son varias, algunas de ellas se detallan a continuación.

66. No existe un verdadero mercado de capitales sin que exista un volumen importante de ahorro nacional. Los créditos disponibles nunca excedieron más de unos pocos años de plazo, situación que incluso no fue sostenible en el tiempo. La ausencia de créditos a largo plazo revela, precisamente falencias en el funcionamiento de la intermediación financiera.

“ La propuesta de CAF se orienta hacia la tributación simplificada que recaiga sobre la renta de la actividad productiva, por considerarla neutral desde el punto de vista de la asignación de factores, y por lo tanto la que menos distorsiona en los cálculos privados de inversión y construcción de competitividad. ”

“ La mejor estructura tributaria para la promoción de la competitividad agropecuaria es aquella que no sesga, vía fiscal, los precios de los factores de producción, siendo, por lo tanto neutral para el empresario, en cuanto a la asignación de recursos. ”

67. Esta ausencia de crédito a largo plazo sesga al sistema hacia el crédito al consumo y el especulativo, en contra del financiamiento de proyectos productivos de largo plazo. El sector agropecuario resultó claramente postergado debido a la naturaleza de las inversiones en el sector, que exige financiamiento de largo plazo, en tanto el sistema financiero operaba en el corto plazo.

68. A lo anterior se agrega un sesgo coyuntural a favor del sector que produce bienes y servicios que no se comercializan internacionalmente durante todos los años de la década del 90 en que se apreciaron las monedas de la región. Esto es especialmente relevante si se considera que por lo menos el 90% de la producción agropecuaria uruguaya corresponde a actividades que exportan y que compiten en mercados internacionales y regionales. Adicionalmente, la agricultura estaba sometida a un proceso de reformas de mercado bastante exigentes, lo cual si bien es bienvenida, le agregó incertidumbre al negocio.

69. Los mercados financieros que trabajan con las actividades desarrolladas en el medio rural tienen importantes “fallas”, que se expresa en altos costos de transacción en el mercado y fuerte asimetría de información. En estas condiciones, es muy lógico que el sector agropecuario quedara relegado en el orden de prioridades del financiamiento bancario. La idea de que el sector bancario privado iría a sustituir, de por sí y a corto plazo, a la banca pública de desarrollo se ha mostrado claramente equivocada. Por este motivo se generó una brecha de financiamiento: el espacio dejado por el crédito supervisado de la década del setenta y comienzos del 80 fue escasamente ocupado por la banca privada y más bien sucedió lo contrario en donde la banca pública aumentó su participación en el mercado bancario rural.

70. El insuficiente desarrollo del mercado financiero, tiene como consecuencia natural la exclusión o el acceso limitado al financiamiento de importantes sectores de actividad. Las empresas de menor porte y agentes más pobres, han sido tradicionalmente los más castigados en términos de acceso al financiamiento. En la mayor parte de los casos, la carencia de activos determina que no se pueda recurrir a garantías como herramienta de evaluación de la capacidad de endeudamiento y repago. Esta problemática es particularmente relevante para el sector rural ampliado, que comprende también a pequeñas localidades urbanas del medio rural.

71. La situación actual de funcionamiento del sector financiero en el Uruguay hace prever que, después de la crisis, aún quedan muchas cuestiones que todavía no se han resuelto y que ello limita el normal desarrollo de los negocios de financiamiento bancario de la producción. Los bancos privados que atendían a la producción agropecuaria fueron los que cerraron, de manera que el BROU se constituye prácticamente en la única institución bancaria que potencialmente puede volver a orientar recursos para el financiamiento de este sector.

72. Sin embargo, el BROU requiere continuar y profundizar su proceso de reestructura, a los efectos de lograr una eficiencia muy superior a la habitual en la intermediación fi-

“No escapa a la consideración que la Contribución Inmobiliaria Rural es la base de la recaudación de las principales intendencias del interior del país.”

..... • CLAVES

La estructura tributaria

“El Uruguay tiene actualmente una estructura fiscal agropecuaria que persigue objetivos muy diferentes, razón por la cual envía señales sumamente contradictorias a los agentes privados. Si bien los impuestos sobre la tierra (que representaban casi el 80% de lo que se recauda a nivel agropecuario a mediados de la década del 80) han bajado considerablemente su participación, hasta llegar a representar actualmente aproximadamente un tercio de la recaudación total, otros impuestos han ocupado ese lugar. Los impuestos sobre la renta (IRA y fundamentalmente IMEBA) representan aproximadamente casi el 30%, en tanto los impuestos indirectos (IVA e IMESI a los combustibles) representan el 38% del total de la recaudación.

Desde el plano tributario, las señales hacia el sector privado son extremadamente confusas. Los impuestos a la tierra penalizan la tenencia de este activo, las rentas futuras se deprimen como consecuencia de este tipo de impuesto y, en consecuencia, el nivel de precios de la tierra se reduce dado que, por el simple hecho de poseer tierra, se pagará un canon adicional derivado del impuesto. El resultado es conocido: como el precio de este activo corresponde al valor presente de los ingresos futuros, la mayor tributación a la tierra implica un precio de mercado menor. (...) En estas condiciones, contrariamente a lo que tradicionalmente se opina, una alta tributación a la tierra, lejos de incentivar la incorporación de tecnologías modernas, constituye una señal fuertemente negativa para tal fin. Si la tierra es más barata, el uso que se hace de la misma legitima un menor uso de tecnologías agropecuarias, es decir, se convalidan prácticas más extensivas de producción porque se utilizará más el insumo más barato (la tierra).”

nanciera, reduciendo costos que deterioran la competitividad de las actividades agro-exportadoras. Si se pretende mantener un sistema financiero libre y abierto en una economía con menor intervención estatal en la asignación de los recursos que la que prevaleció durante toda la historia de la institución, es imprescindible cambiar la propia “misión” del BROU. La tarea de redefinir la “misión” de la institución fue postergada, una primera vez, con la crisis financiera de los 80 y tuvo como consecuencia lateral la de aumentar sustantivamente la presencia de la institución en el mercado bancario. Otro tanto sucedió con la crisis reciente. Sin embargo, la redefinición de su misión y la modernización de su gestión, deben ser profundos y no centrarse, como hasta ahora, en acciones de marketing institucional, sino que debe abordar la sustancia como empresa y como institución de propiedad estatal.

73. La gestión del BROU debería estar orientada en forma predominante a ofrecer crédito en aquellos sectores donde no existe presencia del sector privado o donde esta presencia es prácticamente irrelevante. Otro ámbito en el que es relevante la participación del BROU es en segmentos de mercados en que los costos de los servicios que brinda la banca privada son superiores a los del BROU. En las condiciones actuales, seguramente, el BROU se mantendrá prácticamente como única institución de financiamiento bancario al sector agropecuario. El eventual crédito promocional debería ofrecerse a precios que cubrieran, al menos, los costos y la rentabilidad del capital del banco.

74. Algunos de los cambios imprescindibles en la gestión, deberían abarcar: la reducción importante de los costos operativos; el incremento sustancial en la divulgación de información sobre la calidad de su gestión; una mejora generalizada en los sistemas de información; una gestión de créditos descentralizada, tanto a nivel local como a nivel de programas, habilitando una más amplia discrecionalidad para asumir riesgos por parte de los oficiales de crédito; la evaluación de la gestión debería ser permanente a nivel de las empresas clientes de todos los tamaños (y no realizarse a nivel de las líneas de crédito) mientras que la supervisión de los oficiales de crédito debería basarse en el desempeño a posteriori del conjunto de su cartera y no en la aprobación y seguimiento ex ante de los créditos específicos; la aplicación de criterios de ascenso del personal basado en calificación y en indicadores objetivos de desempeño en el pasado y no en juicios subjetivos emitidos por sus supervisores.

75. Ante el nuevo escenario que plantea la reactivación agroexportadora del país, y teniendo en cuenta las restricciones que operan sobre el financiamiento bancario tradicional, surge como una alternativa natural y altamente atractiva la utilización de recursos acumulados por inversores institucionales e individuales. El estímulo a la formación de nuevos instrumentos de financiamiento es crucial. Este tipo de instrumentos puede tener un desarrollo importante en el Uruguay para financiar actividades agropecuarias/ agroindustriales.

76. Entre las ventajas de estos instrumentos se destaca que: i) permiten financiar actividades y proyectos concretos;

“ Naturalmente, no es conveniente que existan asimetrías importantes entre los países (del Mercosur), de manera que la competitividad no se base en factores espurios tales como una competencia en materia tributaria. ”

“ No existe un verdadero mercado de capitales sin que exista un volumen importante de ahorro nacional. ”

ii) permiten superar barreras de sobreendeudamiento de muchos productores y unidades económicas del medio rural y agroindustrial; iii) posibilitan reducir el costo del capital para financiar estas actividades; iv) habilitan formas más flexibles y de corte asociativo, permitiendo contemplar adecuadamente los tiempos y peculiaridades de los procesos productivos del medio rural; v) son articuladores de las cadenas agroindustriales, así como de los sectores proveedores de insumos y comercialización de los productos; vi) resultan una alternativa de inversión atractiva en la medida en que permite a los inversores acceder a negocios con riesgos bien evaluados y claramente identificados.

77. El diseño de estos instrumentos exige conocer muy bien la realidad y las ventajas de cada negocio. Exige, también, la existencia de marcos institucionales adecuados. Las condiciones de desarrollo de estos instrumentos requieren nuevos compromisos del sector privado para destrabar algunas barreras que deben ser franqueadas para su desarrollo. El movimiento cooperativista agropecuario del país está en mejores condiciones que otras empresas para profundizar en el diseño y ejecución de estos nuevos instrumentos de financiamiento no convencionales.

78. Como resultado de la evolución macroeconómica y sectorial del Uruguay, el endeudamiento agropecuario creció sostenidamente desde el año 1995, cuando representaba el 38.1% del PBI sectorial, hasta el año 2001, que llegó a significar más del 110% del PBI agropecuario. Como es sabido hasta 1998 el PBI agropecuario creció a tasas apreciables, aunque lo hizo en muchos casos con una exigua rentabilidad, a consecuencia del “atraso cambiario”. En los años siguientes, en especial entre 1999 y 2002, sobrevinieron un conjunto de factores muy negativos que revirtieron las expectativas optimistas y afectaron muy negativamente la capacidad de las empresas agropecuarias de servir el endeudamiento construido con anterioridad. Entre ellos se destacan: la vertical caída del precio internacional de las materias primas agrícolas verificadas entre 1998 y 2001; la persistente caída del precio internacional de la lana, la devaluación brasileña de 1999, la adversa situación del clima (sequía 1999/2000 y excesos de lluvias en 2001) así como la irrupción de la aftosa en 2001, con el consiguiente cierre de los mercados no aftósicos. La estructura del endeudamiento evolucionó fuertemente hacia la dolarización extrema durante la década del 90 hasta la actualidad (en 1990 las deudas en moneda extranjera representaba menos del 40%, en tanto en 2001 tal participación era de más del 98%) con lo cual la macro devaluación de junio de 2002 implicó un notorio agravamiento de los problemas financieros en el sector agropecuario.

79. El país ha ensayado un conjunto muy amplio de propuestas de refinanciación de la deuda agropecuaria, desde 1998 hasta el presente. En estos seis años se intentaron refinanciaciones (reperfilamientos de deudas de productores con el BROU en noviembre de 1998), un año después en noviembre de 1999 se lanza el “bono cupón cero” que implicaba constituir garantías por 20 a 30% de lo adeudado, lo que liberaba al deudor de los pagos por concepto de capital. En junio de 2001 y ante el agravamiento de las dificultades fi-

“La ausencia de créditos a largo plazo revela, precisamente falencias en el funcionamiento de la intermediación financiera.”

..... • CLAVES

El sistema financiero

“Si el sistema financiero no se desarrolla, las empresas están limitadas por sus propios medios y por su capacidad de acumulación. Sin duda, el desarrollo de mercados financieros es fundamental para el proceso de modernización del sector agropecuario/agroindustrial y, en particular, para la reconversión de las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias, en función de las nuevas demandas emergentes en los mercados internacionales. (...) esta ausencia de crédito a largo plazo sesga al sistema hacia el crédito al consumo y el especulativo, en contra del financiamiento de proyectos productivos de largo plazo. El sector agropecuario resultó claramente postergado debido a la naturaleza de las inversiones en el sector, que exige financiamiento de largo plazo, en tanto el sistema financiero operaba en el corto plazo. (...) Los mercados financieros que trabajan con las actividades desarrolladas en el medio rural tienen importantes ‘fallas’, que se expresa en altos costos de transacción en el mercado y fuerte asimetría de información. (...) La idea de que el sector bancario privado iría a sustituir, de por sí y a corto plazo, a la banca pública de desarrollo se ha mostrado claramente equivocada. (...) El insuficiente desarrollo del mercado financiero, tiene como consecuencia natural la exclusión o el acceso limitado al financiamiento de importantes sectores de actividad. Las empresas de menor porte y agentes más pobres, han sido tradicionalmente los más castigados en términos de acceso al financiamiento. En la mayor parte de los casos, la carencia de activos determina que no se pueda recurrir a garantías como herramienta de evaluación de la capacidad de endeudamiento y repago. Esta problemática es particularmente relevante para el sector rural ampliado, que comprende también a pequeñas localidades urbanas del medio rural.”

nancieras, el gobierno instrumentó, ahora con carácter obligatorio, un sistema bono cupón cero para todos los deudores del BROU de hasta 300.000 dólares. En este caso los productores podrían solicitar la refinanciación a 20 años de plazo, con hasta 4 años de gracia en el capital (el bono debería adquirirse a más tardar en abril de 2005) y con un período de gracia de hasta 22 meses en el pago de intereses. Con posterioridad se otorgó a los deudores la posibilidad de constituir la garantía en “bonos cupón cero” o en certificados de depósitos capitalizables con la misma tasa de interés de los bonos. En julio de 2002 el Banco Central del Uruguay habilitó un nuevo mecanismo para resolver el tema de la deuda “vieja” a través de la instrumentación de un régimen de cancelación de deudas de empresas y personas con el sistema financiero con títulos de deuda pública uruguaya. Según este mecanismo, parte de las deudas se podrían liquidar en efectivo y parte con títulos de deuda que se reconocen a su valor nominal, siendo que, dadas las dificultades conocidas, el valor de tales títulos representaba aproximadamente la mitad del valor nominal. Este sistema contemplaba, entonces, quitas de entre 30% y 40% de la deuda total.

80. Si bien los primeros intentos se basaban en “reperfilamientos” y “bonos cupón cero”, pretendían alargar los plazos de pago y el diagnóstico se basaba en una crisis de liquidez, en tanto la cancelación con quitas, de alguna manera, cambia el diagnóstico para atender, en este caso, a problemáticas de sobreendeudamiento como padecen muchos productores.

81. Como resultado de esta situación y atendiendo a las buenas condiciones actuales de rentabilidad precio, derivadas de la macrodevaluación y la tonificación de los precios de las commodities agrícolas en los mercados internacionales, el sector agropecuario presenta una mejor situación que la prevaleciente antes de la macrodevaluación. Esta situación excepcional de rentabilidad precio no se va a mantener en el tiempo, tanto por factores externos como por condicionantes internas. Entre los primeros se destaca la situación actual “fuera de tendencia” de los precios de las commodities agrícolas: en muchos casos el propio calentamiento de la economía de China explica la tonificación de los precios de varios productos. Entre las causas internas, la más importante se relaciona con perspectivas de que comiencen a darse tasas de inflación superiores a la devaluación de nuestra moneda respecto al dólar americano. En estas condiciones la rentabilidad precio del sector agropecuario, previsiblemente se irá deteriorando lentamente.

82. La situación de endeudamiento es muy heterogénea entre los productores agropecuarios. Si bien durante el último año se ha logrado reducir, parcialmente, el nivel de endeudamiento, el problema está lejos de estar resuelto. Se estima que el mismo se volverá a agravar en el futuro inmediato cuando se tanga que enfrentar el pago de servicios de deuda importantes. CAF no pretende una solución indiscriminada para todos los deudores. Ello perjudicaría al sector financiero, en particular al BROU, y al propio sector agropecuario. Sobre la base del “caso a caso”, contemplando las razones por las cuáles se llegó al nivel de endeudamiento, es imprescindible consolidar soluciones que contemplen, no

“ Los bancos privados que atendían a la producción agropecuaria fueron los que cerraron, de manera que el BROU se constituye prácticamente en la única institución bancaria que potencialmente puede volver a orientar recursos para el financiamiento de este sector. ”

“ Otro ámbito en el que es relevante la participación del BROU es en segmentos de mercados en que los costos de los servicios que brinda la banca privada son superiores a los del BROU. ”

sólo el alargamiento de plazos, sino quitas, utilizando mecanismos innovadores del estilo de los que se implementaron en las últimas refinanciaciones. No puede pasarse por alto que la situación de sobreendeudamiento que enfrentan muchos productores es una consecuencia de la aplicación de una política macroeconómica inconsistente en el mediano plazo.

83. La tipificación de deudores y el análisis caso a caso es esencial, porque los motivos que explican la situación de endeudamiento son francamente diferentes. En este sentido se identifican: i) aquellos productores que se endeudaron trabajando y hoy su actividad productiva o bien ha mejorado en su valor y rentabilidad, o bien se encuentran al borde del mercado, a los cuáles hay que impulsar su reconversión en empresas viables y sostenibles; ii) aquellas situaciones excepcionales de familias agropecuarias donde el impacto económico derivado de la estructura heredada de precios durante la mayor parte de la década del 90, determinaron que emergiera una problemática social prácticamente insoluble y iii) aquellos productores que obtuvieron créditos gracias a favores políticos, así como los especuladores que, pudiendo, optaron por no pagar los vencimientos de deuda a pesar de las refinanciaciones y la tonificación notoria de la rentabilidad. En estos casos se recomienda su ejecución por los medios más rápidos e idóneos.

84. Las Cooperativas Agrarias Federadas han impulsado, junto con otras gremiales empresariales y de trabajadores, la constitución de un fideicomiso financiero que gestione, de una forma integral, las carteras de los bancos oficiales junto con las que se gestionan con los Fondos de Recuperación del Patrimonio Bancario (FRPB). Es imprescindible que ello se haga de esa forma por las siguientes razones; i) por el importante “cruzamiento” de personas y empresas deudoras entre instituciones, lo que significaría de hecho un tratamiento diferencial para el mismo deudor según sea el banco acreedor; ii) porque se debe salvaguardar la mayor transparencia, idoneidad profesional y control democrático sobre los más de 2 mil millones de dólares de activos y iii) porque sólo en los FRPB se involucran a 61 mil deudores.

85. Con base en estas consideraciones CAF promueve la creación por Ley de un Fondo de Administración de Activos Financieros para Administrar Fideicomisos Financieros, que sería la forma jurídica que permitiría administrar de la mejor forma y preservando el interés general, la gestión de cobro de las carteras vencidas.

86. El gasto público agropecuario ha venido aumentando hasta la crisis reciente, pasando de representar el 16.8% del PBI agropecuario en el trienio 1985/1987 hasta alcanzar el 38.5% en el trienio 1999/2001, según fuentes oficiales. La evolución del gasto está más relacionada a la evolución económica global expresada en el PBI que al crecimiento del PBI agropecuario. Al igual que el gasto público en general, el gasto agropecuario es claramente de naturaleza procíclica. Es decir, crece en las fases expansivas de la economía y decrece muy fuertemente en las fases de depresión.

87. El componente del gasto público agropecuario que más

“Esta situación excepcional de rentabilidad precio no se va a mantener en el tiempo, tanto por factores externos como por condicionantes internas.”

CLAVES

Otro Banco República

“El BROU requiere continuar y profundizar su proceso de reestructura, a los efectos de lograr una eficiencia muy superior a la habitual en la intermediación financiera, reduciendo costos que deterioran la competitividad de las actividades agro-exportadoras. (...) es imprescindible cambiar la propia “misión” del BROU. (...) Sin embargo, la redefinición de su misión y la modernización de su gestión, deben ser profundos y no centrarse, como hasta ahora, en acciones de marketing institucional (...) La gestión del BROU debería estar orientada en forma predominante a ofrecer crédito en aquellos sectores donde no existe presencia del sector privado o donde esta presencia es prácticamente irrelevante. (...) En las condiciones actuales, seguramente, el BROU se mantendrá prácticamente como única institución de financiamiento bancario al sector agropecuario. El eventual crédito promocional debería ofrecerse a precios que cubrieran, al menos, los costos y la rentabilidad del capital del banco.

Algunos de los cambios imprescindibles en la gestión, deberían abarcar: la reducción importante de los costos operativos; el incremento sustancial en la divulgación de información sobre la calidad de su gestión; una mejora generalizada en los sistemas de información; una gestión de créditos descentralizada, tanto a nivel local como a nivel de programas, habilitando una más amplia discrecionalidad para asumir riesgos por parte de los oficiales de crédito; la evaluación de la gestión debería ser permanente (...); la aplicación de criterios de ascenso del personal basado en calificación y en indicadores objetivos de desempeño en el pasado y no en juicios subjetivos emitidos por sus supervisores.”

crece son las transferencias que realiza el Tesoro Nacional para cubrir el déficit del Banco de Previsión Social para pagar las prestaciones por pensiones y jubilaciones de los trabajadores rurales. En tanto el Gasto Público Agropecuario creció, globalmente 1,3% al año, los gastos de subsidios a la Seguridad Social alcanzaron un nivel de crecimiento de 4,5% al año. Las jubilaciones y pensiones rurales se incrementaron en 15,7% y la Población Económicamente Activa en el medio rural disminuyó en 19% entre 1985 y 2001. Si bien, con base en estos indicadores se puede concluir que el alcance del subsidio a la seguridad social se incrementó en forma significativa en la población rural en el período considerado, existen también apreciaciones con relación a la existencia de topes a las jubilaciones patronales y al aporte por hectárea. En estos casos la existencia de topes se considera como discriminatorios, en la medida en que, en muchos casos, no se relacionan con los aportes realizados.

88. El gasto correspondiente a infraestructura rural (caminos rurales, electrificación, construcción de silos, electrificación y servicios telefónicos) tuvo una caída del orden de 2,3% anual. La tendencia negativa registrada en este componente del gasto, debilita notoriamente, el potencial competitivo del sector agropecuario/agroindustrial y debería revisarse urgentemente. A pesar de que en términos comparativos el Uruguay, en tanto país pequeño, no tiene una geografía accidentada, es sabido que existen amplias zonas del país con déficits importantes de inversiones en infraestructura. El desarrollo de la competitividad de mediano y largo plazo exige que estas inversiones crezcan en áreas prioritarias definidas en planes de infraestructura acordados con el sector privado.

89. Por su parte, el gasto comprometido con el Fomento Productivo creció apenas 1,2% al año. Más importante que la magnitud referida es la composición del gasto. Así, por ejemplo, las partidas que decrecen en el período son: los gastos en sanidad (animal y vegetal); perfeccionamiento y desarrollo de mercados, fomento productivo localizado. Como se observa, esta tendencia de decrecimiento del gasto va en “contracorriente” con relación a los patrones competitivos modernos. En efecto, cada vez más la preocupación por la sanidad e inocuidad de los productos se convierte en exigencia que da origen a normativas que terminan restringiendo el acceso a los mercados internacionales. El Uruguay ya pagó muy caro las dificultades que derivaron de la irrupción de la aftosa en el país. También es evidente que con los problemas detectados en este frente en los países desarrollados, cada vez se exigirán más controles y gastos públicos y privados para garantizar la inocuidad de los alimentos que el país exporta. Es, claramente, un contrasentido que este componente del gasto se haya reducido.

90. Del mismo modo, el desarrollo de mercados constituye una dimensión competitiva moderna ineludible para un país agroexportador como el nuestro. Las posibilidades de construir estrategias que avancen hacia la diferenciación de productos, exige necesariamente la identificación y la explotación de nichos de mercados en los países desarrollados. Nuevamente, el hecho de que estos gastos hayan mostrado una tendencia al descenso constituye un contrasentido con

“ Las Cooperativas Agrarias Federadas han impulsado, junto con otras gremiales empresariales y de trabajadores, la constitución de un fideicomiso financiero que gestione, de una forma integral, las carteras de los bancos oficiales junto con las que se gestionan con los Fondos de Recuperación del Patrimonio Bancario (FRPB). ”

relación a lo que están haciendo nuestros competidores en el mercado internacional.

91. Las partidas de gastos asociadas al fomento rural local, también, decrecen en el período. Como es sabido el desarrollo territorial constituye una dimensión moderna para la construcción de identidad de grupos sociales e instituciones que actúan a nivel local. En estos espacios acotados se producen interacciones sociales e institucionales cada vez más importantes para el desarrollo económico y social. El hecho de que en Uruguay el gasto público asociado a estas iniciativas haya registrado un descenso apreciable, constituye, un hecho poco alentador que CAF quiere señalar.

92. Las partidas que crecen, en cambio, también son objeto de crítica. Por ejemplo, la partida que más creció en el período es la que corresponde al fomento de la producción forestal, de acuerdo a lo que establece la ley de fomento del sector. Los recursos asignados al gasto en Investigación y Desarrollo de Innovaciones agropecuarias si bien también crecieron en el período, lo hicieron a un ritmo notoriamente inferior. El resultado de ello es que, por ejemplo, el gasto público en subsidios forestales supera ampliamente en más de 30% a todo el gasto destinado al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (Facultades de Agronomía y Veterinaria, INIA, SUL, IPA etc.). Más allá de la importancia que pueda tener para el país el incentivo a la forestación, no parece pertinente asignarle más recursos a este sector que al que se asigna a todo el aparato institucional científico y tecnológico para la generación y difusión de tecnologías agropecuarias/agroindustriales.

93. Lo más grave que quiere señalar CAF con relación al Gasto Público Agropecuario es la carencia de evaluación del gasto. Hasta hace poco el país ni siquiera tenía una cuantificación del gasto público agropecuario consolidado. Sin embargo, no está asegurada la continuidad de este tipo de estudios y mucho menos la evaluación económica y social del resultado de este asignación de los recursos públicos. Para CAF es vital avanzar en la evaluación del retorno económico y social del gasto público como criterio básico en la asignación de recursos que pertenecen al conjunto de la sociedad. En la comparación con otras economías de la región, el gasto público agropecuario en Uruguay, como proporción del PBI sectorial, es bastante elevado. Sin embargo, si se desagrega el gasto y se considera por separado las transferencias a la seguridad social y el resto de los gastos con fines reproductivos (fomento, inversiones en infraestructura, sanidad, caminería, etc.) éstos últimos representan globalmente un nivel de gasto que es inferior al de los países vecinos. Ello constituye un indicador sintético de que Uruguay está ofreciendo ventajas importantes en la construcción de competitividad agropecuaria/agroindustrial en relación factores relevantes para la generación de capacidades competitivas.

La preservación del medio ambiente y de los recursos naturales

- El tema tiene dos dimensiones para CAF: compromiso con el futuro y mejor posicionamiento frente a las tendencias del mercado internacionales.
- El Estado puede ser un agente de indudable importancia en el desarrollo de políticas medio ambientales para la producción y el crecimiento.
- El concepto central es: aumento de la producción y productividad con protección del medio ambiente.
- Es falsa la oposición entre desarrollo productivo y conservación del medio ambiente.
- Las cooperativas, por su estructura y su compromiso, están en inmejorables condiciones de transitar este camino.

“Es falsa la oposición entre desarrollo productivo y conservación del medio ambiente.”

..... • CLAVES

“Vino para quedarse”

“La tendencia a incorporar consideraciones ambientales o de bienestar animal dentro de las normas de buenas prácticas agrícolas y de manufactura (que incluyen consideraciones asociadas con preocupaciones para con la salud humana) vino para quedarse en el escenario internacional y condicionará el futuro acceso a los mercados de los países desarrollados.

(...) La cadena agroindustrial carne vacuna constituye la principal actividad, en cuanto a importancia económica y exportaciones agroindustriales a nivel nacional. Los cambios que se suceden a nivel internacional relacionados con los episodios sanitarios que impactan en la salud humana, hacen prever que en el corto plazo, las garantías de inocuidad sanitaria de los productos serán una condición de acceso a los mercados internacionales. Los recientes episodios de Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE, o mal de las ‘vaca loca’) llevó a que los propios Estados Unidos recientemente modificaran el enfoque de los controles a aplicar a la producción de ganado y urgentemente se comprometió a implementar un esquema basado en controles públicos y sistemas individuales de trazabilidad del ganado. (...) Si bien en la comparación regional Uruguay está mucho más avanzado y cuenta con trazabilidad grupal, que hasta el momento es aceptada en los mercados consumidores, las exigencias serán crecientes. En el país recientemente se está comenzando a implementar un sistema de trazabilidad individual de carácter voluntario, utilizando para ello el apoyo de sendos grupos de productores de avanzada. (...) La trazabilidad, en tanto innovación pública vinculada a las garantías de inocuidad que ofrece el país, sólo tiene sentido si está estrechamente vinculada al desarrollo moderno de la sanidad animal y el control epidemiológico de la producción ganadera de carnes.”

94. Los vínculos entre competitividad y gestión ambiental serán cada vez más estrechos, lo cual determina que los actores involucrados en la definición de las estrategias de desarrollo productivo y exportador le deban prestar creciente atención. Para CAF el tema es absolutamente relevante, no sólo por una cuestión de compromiso con las generaciones futuras, sino también porque, crecientemente y como tendencia, se erigen barreras no arancelarias que condicionan el acceso a los mercados por cuestiones ambientales, entendidos en un sentido amplio.

95. La tendencia a incorporar consideraciones ambientales o de bienestar animal dentro de las normas de buenas prácticas agrícolas y de manufactura (que incluyen consideraciones asociadas con preocupaciones para con la salud humana) vino para quedarse en el escenario internacional y condicionará el futuro acceso a los mercados de los países desarrollados.

96. Algunos aspectos ilustran la importancia actual de estos temas para el desarrollo de estrategias agropecuarias/agroindustriales. La cadena agroindustrial carne vacuna constituye la principal actividad, en cuanto a importancia económica y exportaciones agroindustriales a nivel nacional. Los cambios que se suceden a nivel internacional relacionados con los episodios sanitarios que impactan en la salud humana, hacen prever que en el corto plazo, las garantías de inocuidad sanitaria de los productos serán una condición de acceso a los mercados internacionales. Los recientes episodios de Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE, o mal de las ‘vaca loca’) llevó a que los propios Estados Unidos recientemente modificaran el enfoque de los controles a aplicar a la producción de ganado y urgentemente se comprometió a implementar un esquema basado en controles públicos y sistemas individuales de trazabilidad del ganado. Del mismo modo, también se comprometió a desarrollar sendos programas de investigación científica con relación al tema.

97. Si bien en la comparación regional Uruguay está mucho más avanzado y cuenta con trazabilidad grupal, que hasta el momento es aceptada en los mercados consumidores, las exigencias serán crecientes. En el país recientemente se está comenzando a implementar un sistema de trazabilidad individual de carácter voluntario, utilizando para ello el apoyo de sendos grupos de productores de avanzada. Sin embargo, se trata de los primeros intentos, los cuáles deberían ser profundizados y extendidos para cubrir una masa cada vez más importante de productores. La trazabilidad, en tanto innovación pública vinculada a las garantías de inocuidad que ofrece el país, sólo tiene sentido si está estrechamente vinculada al desarrollo moderno de la sanidad animal y el control epidemiológico de la producción ganadera de carnes. Las metodologías actuales y las exigencias crecientes del mercado consumidor que condicionarán el acceso a tales mercados, significan oportunidades y amenazas nuevas para el comercio de la carne. El sector público tiene, al respecto, un espacio muy importante de acción en la medida en que se entienda la trazabilidad no tanto como una innovación privada vinculada a la diferenciación de calidad, sino fundamentalmente en tanto apoya los esquemas de garan-

“ Las metodologías actuales y las exigencias crecientes del mercado consumidor que condicionarán el acceso a tales mercados, significan oportunidades y amenazas nuevas para el comercio de la carne. ”

“ Para CAF el tema es absolutamente relevante, no sólo por una cuestión de compromiso con las generaciones futuras, sino también porque, crecientemente y como tendencia, se erigen barreras no arancelarias que condicionan el acceso a los mercados por cuestiones ambientales, entendidos en un sentido amplio. ”

tías de inocuidad y salubridad del producto exportado. La difusión masiva de estos esquemas, una vez superada y evaluada la fase piloto, exige una coordinación efectiva entre los esquemas de trazabilidad y los equipos oficiales de salud animal.

98. Un ejemplo similar es el de la producción integrada de frutas y hortalizas con destino a la exportación. Uruguay cuenta con algunos grupos de productores dedicados a este tipo de producción, que es altamente demandada en los países desarrollados. Cuenta, también, con programas oficiales de promoción y de investigación relacionados con el tema. Sin embargo, para que el esquema prospere deben existir incentivos económicos para impulsar, en sus inicios, el desarrollo comercial de estas corrientes de exportación. Nuevamente, el Estado uruguayo puede jugar un papel activo en la promoción de estas alternativas de negocios que surgen a partir de presiones de los consumidores que demandan productos sanos.

99. Se debe tener en cuenta que los productores agropecuarios, tanto de Estados Unidos como de Europa, reciben generosos subsidios para la adopción de buenas prácticas de gestión ambiental. Además de perjudicar el desarrollo de la competitividad uruguayo en el corto plazo, estos subsidios y la creciente adopción de estas prácticas de gestión ambiental, pueden implicar en un futuro próximo estándares más exigentes de gestión ambiental para los productores que deseen acceder a dichos mercados. Del mismo modo, más allá de las normas de gestión ambiental per se (como las de la serie ISO 14.000), es necesaria la incorporación de requisitos de gestión ambiental en las normas o procedimientos vinculados a la gestión de calidad (tales como las buenas prácticas agrícolas y de manufactura). Mayormente dichas normas son de origen privado y voluntarias. Tal es el caso del Eurep-Gap, un código certificable de buenas prácticas agrícolas elaborado por un grupo de empresas europeas involucradas en todas las etapas de producción de frutas y hortalizas que posee un fuerte componente ambiental. Este código se está difundiendo extensamente, con adhesión de empresas minoristas y mayoristas (en especial supermercados) y es probable que en el futuro se desarrollen códigos similares para las actividades agrícolas. Cabe destacar que, si bien se trata de normas voluntarias, su adopción generalizada por los clientes en los principales mercados de destino de las exportaciones, las volverá prácticamente obligatorias para acceder a dichos mercados.

100. También existen oportunidades que el país ha comenzado a aprovechar, como la producción orgánica en varios rubros de producción, destacándose el caso de la carne vacuna, por su importancia en las exportaciones que aunque marginales indican un camino posible. Del mismo modo surgen oportunidades importantes derivadas de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que pueden aportar ingresos adicionales a los productores por los servicios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (captura de carbono por siembra directa y plantaciones forestales, utilización de biodiesel, prácticas de alimentación animal que reduzcan la emisión de metano del ganado, etc.)

“ El concepto central es: aumento de la producción y productividad con protección del medio ambiente. ”

..... • **CLAVES**

La producción orgánica

“Se debe tener en cuenta que los productores agropecuarios, tanto de Estados Unidos como de Europa, reciben generosos subsidios para la adopción de buenas prácticas de gestión ambiental. Además de perjudicar el desarrollo de la competitividad uruguaya en el corto plazo, estos subsidios y la creciente adopción de estas prácticas de gestión ambiental, pueden implicar en un futuro próximo estándares más exigentes de gestión ambiental para los productores que deseen acceder a dichos mercados. Del mismo modo, más allá de las normas de gestión ambiental per se (como las de la serie ISO 14.000), es necesaria la incorporación de requisitos de gestión ambiental en las normas o procedimientos vinculados a la gestión de calidad (tales como las buenas prácticas agrícolas y de manufactura). Mayormente dichas normas son de origen privado y voluntarias. Tal es el caso del Eurep-Gap, un código certificable de buenas prácticas agrícolas elaborado por un grupo de empresas europeas involucradas en todas las etapas de producción de frutas y hortalizas que posee un fuerte componente ambiental. (...) Cabe destacar que, si bien se trata de normas voluntarias, su adopción generalizada por los clientes en los principales mercados de destino de las exportaciones, las volverá prácticamente obligatorias para acceder a dichos mercados. También existen oportunidades que el país ha comenzado a aprovechar, como la producción orgánica en varios rubros de producción, destacándose el caso de la carne vacuna, por su importancia en las exportaciones que aunque marginales indican un camino posible.”

101. Uruguay tiene amenazas ambientales importantes. Entre ellas se destaca la erosión de suelos, en particular en algunas zonas, la invasión de malezas tanto en áreas ganaderas como en algunas agrícolas, la pérdida de biodiversidad en algunos ecosistemas, etc. En algunos casos, existen legislaciones muy precisas y falta que se ajusten los controles que la propia ley establece. En otros faltan, además, normativas explícitas.

102. Además de la necesaria y coordinada acción del sector público con relación a estos temas, el propio sector privado y, en particular, las cooperativas agropecuarias están dispuestas a asumir un compromiso firme en la promoción de estos aspectos que, como se señaló, son de creciente importancia para el desarrollo de la competitividad internacional de la producción agropecuaria/agroindustrial.

103. CAF ya ha iniciado acciones en este sentido y ha formulado sendos proyectos orientado a atacar los mayores problemas ambientales detectados en el movimiento cooperativo. Por un lado, se detectaron problemas asociados al manejo de los suelos, a sus sistemas de uso, así como problemas relacionados con el manejo del agua con usos agropecuarios y su contaminación. Por otro lado, se detectaron inconvenientes en el manejo de agroquímicos a nivel industrial, con temas asociados a la ubicación de algunas plantas y el manejo de efluentes.

104. El trabajo interdisciplinario, junto con las instituciones nacionales dedicadas al tema trabajando en Red a nivel local permitirá, desarrollar una mayor sinergia, logrando con ello mayores niveles de eficiencia. La estructura cooperativa, nuevamente, ofrece un sinnúmero de ventajas para desarrollar programas de protección ambiental en coordinación con otras instituciones nacionales. Las vinculaciones ya construidas en el desarrollo de iniciativas con otras instituciones y la presencia local en diferentes zonas agroecológicas del país, garantizan una base muy sólida para el desarrollo de iniciativas de preservación ambiental asociada a los Planes de Negocios que emprenda el movimiento cooperativo nacional.

La creación de una sociedad del conocimiento y su interacción con el sector agropecuario y agroindustrial

- El conocimiento adquiere enorme importancia como nunca antes en la historia de la Humanidad.
- El sector agropecuario y agroindustrial, crecientemente, adoptan conductas dirigidas a interactuar con los stock de conocimiento que existen en el país y en el mundo.
- No alcanza con el deseo; es necesario fortalecer los lazos con las usinas de conocimiento e ideas para incrementar la competitividad.
- El atraso en este rubro puede estar ubicado en la ausencia de políticas de Estado y en omisiones del sector público.
- La biotecnología, la biología molecular y la microelectrónica tienen mucho para dar al sector.

“ En los tiempos que corren, es innegable la importancia que tiene para el país y para el sector agropecuario y agroindustrial el impulso y la reconversión del aparato científico y educativo nacional.”

..... • **CLAVES**

Investigar es el desafío

“Aún queda mucho por hacer en el frente de las instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo de las tecnologías agropecuarias y agroindustriales. Esta ‘inercia’ institucional contrasta con la envergadura de los cambios que se están procesando a nivel internacional, e incluso regional. Entre ellos cabe destacar; i) la fuerte diversificación de las fuentes y mecanismos de financiamiento en los Sistemas de Innovación Agropecuaria; ii) la redefinición de los actores relevantes, sus espacios y papeles fundamentales, con una mayor participación de actores propiamente privados tanto en la investigación como en la difusión de las tecnologías; iii) la interacción y coordinación entre los actores que es condición fundamental de la eficiencia del sistema; iv) la emergencia de dinámicas de las cadenas agroindustriales muy heterogéneas, así como de las disciplinas científicas nuevas que adquieren gran desarrollo; v) los nuevos compromisos institucionales que involucran nuevas asociaciones entre dichas instituciones, el Estado y el sector privado. En el mundo entero existe una crisis bastante generalizada en la disponibilidad de recursos para asistir a las instituciones de investigación de carácter público. (...) La emergencia de nuevas áreas del conocimiento (básicamente de la biología molecular y la microelectrónica) determinó el interés de importantes capitales privados, a nivel internacional y regional, y la focalización de la investigación en estas áreas, en donde hasta hace poco predominaba el sector público.”

105. En los tiempos que corren, es innegable la importancia que tiene para el país y para el sector agropecuario y agroindustrial el impulso y la reconversión del aparato científico y educativo nacional con vista a la promoción de la eficiencia y calidad en la generación, difusión y apropiación del progreso técnico, profundizando y redefiniendo algunas de las políticas iniciadas en la década pasada. Un rápido balance de situación indica que Uruguay presenta algunos logros, pero también otorga importantes ventajas incluso cuando se compara la situación nacional con la de los países vecinos.

106. Los rezagos comparativos en el plano de la educación formal en los tres niveles (primaria, secundaria y Universidad) con países como España y Corea, que tenían niveles incluso similares a los de Uruguay hace 30 años, hoy son considerables. No se trata sólo de la disponibilidad de recursos, sino de las grandes orientaciones del sistema educativo en función de las nuevas demandas de capacitación que el mundo moderno exige

107. El país ha realizado algunas apuestas a las instituciones de investigación y desarrollo de tecnologías agropecuarias con la creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y ha potenciado la presencia en la conducción de las gremiales de productores en varios organismos similares (JUNAGRA; IPA, SUL, INAVI, etc.). La propia Universidad de la República en algunas carreras como Química, Ingeniería y recientemente Agronomía y Veterinaria han manifestado u interés por profundizar sus vínculos con el sector productivo en general, y con el sector agropecuario/ agroindustrial en particular.

108. Aún queda mucho por hacer en el frente de las instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo de las tecnologías agropecuarias y agroindustriales. Esta “inercia” institucional contrasta con la envergadura de los cambios que se están procesando a nivel internacional, e incluso regional. Entre ellos cabe destacar; i) la fuerte diversificación de las fuentes y mecanismos de financiamiento en los Sistemas de Innovación Agropecuaria; ii) la redefinición de los actores relevantes, sus espacios y papeles fundamentales, con una mayor participación de actores propiamente privados tanto en la investigación como en la difusión de las tecnologías; iii) la interacción y coordinación entre los actores que es condición fundamental de la eficiencia del sistema; iv) la emergencia de dinámicas de las cadenas agroindustriales muy heterogéneas, así como de las disciplinas científicas nuevas que adquieren gran desarrollo; v) los nuevos compromisos institucionales que involucran nuevas asociaciones entre dichas instituciones, el Estado y el sector privado.

109. En el mundo entero existe una crisis bastante generalizada en la disponibilidad de recursos para asistir a las instituciones de investigación de carácter público, a la vez que se cuestionan cada vez más las formas de asignación de los recursos de investigación. Uruguay no es ajeno a este proceso y las propias restricciones presupuestales del Estado uruguayo, seguirán estando presente en el horizonte de unos cuantos años más.

110. Estas restricciones imponen la búsqueda de fuentes

“ Un rápido balance de situación indica que Uruguay presenta algunos logros, pero también otorga importantes ventajas incluso cuando se compara la situación nacional con la de los países vecinos. ”

“ Los rezagos comparativos en el plano de la educación formal en los tres niveles (primaria, secundaria y Universidad) con países como España y Corea, que tenían niveles incluso similares a los de Uruguay hace 30 años, hoy son considerables. ”

no convencionales de financiamiento, tanto de carácter público como privado. Ello implica que estas instituciones deben crear competencias de forma tal que estén en condiciones para salir a captar recursos alternativos a los tradicionales para financiar su producción científica/tecnológica. Esta necesidad de captar recursos exige, en muchos casos, revisar aspectos gerenciales, avanzar hacia una mayor flexibilización de las estructuras, que permitan el desarrollo de investigaciones conjuntas, compartir activos entre instituciones, contratos temporales, joint ventures con empresas similares del exterior para complementar habilidades, etc. Pretender seguir descansando en fondos presupuestales para financiar actividades de investigación, implica necesariamente un deterioro de la base institucional que con esfuerzo ha logrado crear el país en los últimos años. La venta de innovaciones al sector privado y, en muchos casos a empresas multinacionales, puede significar una fuente importante de recursos para financiar el sistema.

111. Desde la creación de los principales institutos públicos promotores de investigación a comienzos y medianos del siglo pasado hasta comienzos de los 90, el modelo lineal que iba desde la investigación básica, la adaptación, la difusión y finalmente la adopción de innovaciones por parte del productor agropecuario, constituía el paradigma dominante. La emergencia de nuevas áreas del conocimiento (básicamente de la biología molecular y la microelectrónica) determinó el interés de importantes capitales privados, a nivel internacional y regional, y la focalización de la investigación en estas áreas, en donde hasta hace poco predominaba el sector público. A su vez, las instituciones públicas de investigación también han comenzado a redefinir sus roles, con el propósito de habilitarlas a participar en los procesos de innovación coordinados en Redes de Innovación y para darles, por esa vía, una mayor autonomía financiera, gerencial y operativa, más próximas a los clientes y usuarios. Este es un camino que Uruguay inició a un ritmo muy lento y sobretodo muy heterogéneo entre las instituciones, siendo que muchas, y algunas de las más importantes, todavía continúan ancladas en el paradigma anterior.

112. El modelo lineal, que fuera el paradigma de vinculación entre los agentes públicos y privados que participan de la cadena de innovación, es un esquema totalmente arcaico. Cada vez más, se imponen sistemas que privilegian la interacción y coordinación entre los actores que participan en el proceso de innovación tecnológica. En un ambiente en mutación, como el que se instaló a nivel internacional con relación a la generación y difusión de tecnologías, caracterizado por la emergencia de nuevos actores en el sistema y la transformación de los viejos, los mecanismos de coordinación son fundamentales para mantener y recrear la funcionalidad del sistema. Desde el punto de vista de los institutos de investigación que manejan recursos públicos, es necesario resaltar la importancia que tiene la combinación de competencias, la redefinición de prioridades entre las actividades esenciales y la articulación con otras instituciones buscando complementar habilidades. Este desafío también se extiende a nivel regional, en donde la asociación entre los institutos de investigación del MERCOSUR para producir innovaciones de alcance regional, constituye una oportunidad a

“Uruguay no es ajeno a este proceso y las propias restricciones presupuestales del Estado uruguayo, seguirán estando presente en el horizonte de unos cuantos años más.”

..... • **CLAVES**

La interacción del conocimiento

“Este desafío también se extiende a nivel regional, en donde la asociación entre los institutos de investigación del MERCOSUR para producir innovaciones de alcance regional, constituye una oportunidad a ser aprovechada, principalmente en aquellos ámbitos en donde la masa crítica requerida es enorme, como sucede en el campo de la investigación genética utilizando métodos de la biotecnología.

La redefinición de las competencias esenciales de las instituciones que manejan recursos públicos o mixtos (públicos y privados) en la investigación agropecuaria, exige el conocimiento de las especificidades de los sectores económicos con los cuáles se relacionan, las particularidades que tienen las relaciones con otras instituciones y actores privados y con el grado de avance de las disciplinas predominantes de cada institución. Es imprescindible centrar el ‘foco’ de las varias instituciones que tiene el país para aportar soluciones tecnológicas a los principales cuellos de botella que condicionan el desarrollo de la competitividad. La constitución de los Foros de Competitividad por cadenas agroindustriales, como fuera mencionado anteriormente, constituye un ámbito relevante para lograr estos niveles de coordinación pública/privada del propio Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria Nacional.

Las gremiales agropecuarias, incluida CAF, no siempre han logrado coordinar su trabajo para orientar las grandes prioridades estratégicas. La ‘descoordinación’ propia de la institucionalidad agropecuaria actual, también impactó negativamente en la conducción de las instituciones que dispone el país y que están llamadas a tener un papel clave en la construcción estratégica de las bases tecnológicas de la competitividad sectorial.”

ser aprovechada, principalmente en aquéllos ámbitos en donde la masa crítica requerida es enorme, como sucede en el campo de la investigación genética utilizando métodos de la biotecnología.

113. La redefinición de las competencias esenciales de las instituciones que manejan recursos públicos o mixtos (públicos y privados) en la investigación agropecuaria, exige el conocimiento de las especificidades de los sectores económicos con los cuáles se relacionan, las particularidades que tienen las relaciones con otras instituciones y actores privados y con el grado de avance de las disciplinas predominantes de cada institución. Es imprescindible centrar el “foco” de las varias instituciones que tiene el país para aportar soluciones tecnológicas a los principales cuellos de botella que condicionan el desarrollo de la competitividad. La constitución de los Foros de Competitividad por cadenas agroindustriales, como fuera mencionado anteriormente, constituye un ámbito relevante para lograr estos niveles de coordinación pública/privada del propio Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria Nacional.

114. Las gremiales agropecuarias, incluida CAF, no siempre han logrado coordinar su trabajo para orientar las grandes prioridades estratégicas. La “descoordinación” propia de la institucionalidad agropecuaria actual, también impactó negativamente en la conducción de las instituciones que dispone el país y que están llamadas a tener un papel clave en la construcción estratégica de las bases tecnológicas de la competitividad sectorial. En muchas oportunidades, las instituciones no han avanzado lo suficiente en la especialización en áreas que tienen mayores ventajas y, a partir de allí, tampoco han sido lo suficientemente decididas para complementar activos y personal con otras instituciones del sistema. La duplicación en la compra de equipos e infraestructura, continúa siendo una actitud frecuente, aún en condiciones como la actual, de aguda escasez de recursos públicos.

Un Estado eficaz, reconvertido y transparente

- Nuevas realidades, nuevas respuestas.
- El Estado dibujado esencialmente en un mundo que ya no existe, debe dejar paso a otro, construido sobre la base del reconocimiento de las nuevas realidades sociales, económicas y culturales.
- “La institucionalidad trasciende la problemática del Estado Uruguayo”.
- “El movimiento cooperativista agropecuario integrado en CAF tiene un importante recorrido” en la democratización e identificación de las demandas emergentes.
- La reforma debe alcanzar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que mantiene una lógica de funcionamiento que no completa la atención de las nuevas realidades.
- Descentralización y flexibilidad son elementos a tener en cuenta en el rediseño del Estado.

“ La sociedad civil ha ganado en complejidad y capacidad de acción, pero debe fortalecer la efectividad de sus organizaciones, mejorar la eficiencia de las actividades productivas y desarrollar la participación. ”

..... • CLAVES

El Estado y la interacción

“ La agenda de construcción de la nueva institucionalidad debe incluir la revisión de los modos de procesamiento de las demandas sociales, la revalorización de las iniciativas de la sociedad civil, y la asunción de una nueva concepción de lo público, no necesariamente identificada con lo gubernamental. Varios son los aspectos a ser tenidos en cuenta para el diseño de una nueva institucionalidad agropecuaria/agroindustrial en Uruguay. Entre ellos se destaca: i) la heterogeneidad sectorial y la diferenciación de los actores; ii) la complejidad creciente de la producción y la insuficiencia de la gestión basada en instrumentos; iii) la articulación de la cadena de negocios y el papel del MGAP y otros ministerios; iv) los desafíos de la asociación público/ privada; v) los gobiernos locales y la descentralización. La estructura tradicional del MGAP partía del supuesto de una relativa homogeneidad de los productores agropecuarios. Sus servicios atendían a especializaciones por rubros, áreas geográficas o incluso el tamaño de las explotaciones, aunque esto último con menor énfasis. Esta realidad ha variado. Hoy existen mayores aptitudes empresariales y gerenciales, nuevos comportamientos innovadores y de mayor permeabilidad hacia los flujos tecnológicos, estrategias novedosas (aunque incipientes) de financiamiento e inserción en las cadenas agroindustriales de valor. En este nuevo marco, la prestación de servicios públicos debe ser mucho más selectiva y específica.”

115. Las evidencias sobre los necesidad de concentrar la atención gubernamental en la conducción estratégica del desarrollo, llevan límites de la gestión estatal, el fracaso de los esquemas tradicionales de planificación y a la replantear las viejas nociones de distribuciones de funciones entre el sector público y privado. Modelos de organización social, en donde los mercados ocupan un papel de mayor relevancia, exigen un estado inteligente y efectivo, funciones de promoción y orientación desempeñadas con oportunidad y flexibilidad y estímulos a la iniciativa, a la asunción de riesgos y a la absorción de los frutos de la revolución científica y tecnológica en curso.

116. La institucionalidad trasciende la problemática de la reforma del Estado uruguayo. La sociedad civil ha ganado en complejidad y capacidad de acción, pero debe fortalecer la efectividad de sus organizaciones, mejorar la eficiencia de las actividades productivas y desarrollar la participación. La democratización y la emergencia de nuevos actores ponen en evidencia las limitaciones y carencias en las estructuras de representación, en los mecanismos de resolución de conflictos y en los ámbitos para la convergencia de intereses y la cooperación. El movimiento cooperativista agropecuario integrado en CAF tiene un importante camino recorrido, precisamente en el sentido señalado. Las experiencias de re-conversión de empresas del sistema siempre han estado orientadas a la búsqueda de una mayor eficiencia operativa y de acuerdo con las demandas emergentes en los principales mercados de destino, fundamentalmente internacionales. En este sentido, CAF ofrece como aporte a la sociedad, la experiencia acumulada. Se compromete a desarrollar acciones futuras que implican una profundización de lo actual, promoviendo una institucionalidad agropecuaria más robusta y participativa, ágil y anclada en los desafíos modernos de construcción empresarial y de desarrollo del capital social en el medio rural nacional.

117. La agenda de construcción de la nueva institucionalidad debe incluir la revisión de los modos de procesamiento de las demandas sociales, la revalorización de las iniciativas de la sociedad civil, y la asunción de una nueva concepción de lo público, no necesariamente identificada con lo gubernamental.

118. Varios son los aspectos a ser tenidos en cuenta para el diseño de una nueva institucionalidad agropecuaria/agroindustrial en Uruguay. Entre ellos se destaca: i) la heterogeneidad sectorial y la diferenciación de los actores; ii) la complejidad creciente de la producción y la insuficiencia de la gestión basada en instrumentos; iii) la articulación de la cadena de negocios y el papel del MGAP y otros ministerios; iv) los desafíos de la asociación público/ privada; v) los gobiernos locales y la descentralización.

119. La estructura tradicional del MGAP partía del supuesto de una relativa homogeneidad de los productores agropecuarios. Sus servicios atendían a especializaciones por rubros, áreas geográficas o incluso el tamaño de las explotaciones, aunque esto último con menor énfasis. Esta realidad ha variado. Hoy existen mayores aptitudes empresariales y gerenciales, nuevos comportamientos innovadores y de ma-

“ CAF ofrece como aporte a la sociedad, la experiencia acumulada. ”

por permeabilidad hacia los flujos tecnológicos, estrategias novedosas (aunque incipientes) de financiamiento e inserción en las cadenas agroindustriales de valor. En este nuevo marco, la prestación de servicios públicos debe ser mucho más selectiva y específica. El destinatario de la acción ya no debe ser sólo el productor agropecuario, sino todos los agentes que participan en la construcción de la cadena de valor y que están insertos en diferentes estructuras de mercado. Estos agentes están tratando de desarrollar nuevas estrategias de diferenciación y manejan acciones más integradas y complementarias. Por lo tanto, se exige, para el sector público acciones más descentralizadas y flexibles.

120. El Estado al encontrarse ante productores con creciente heterogeneidad se ve confrontado a problemas más complejos y difíciles de abarcar. Cuando se analiza la generación y difusión de tecnologías como componentes aislados, las políticas de reconversión están frecuentemente ligadas a políticas de financiamiento, las políticas sanitarias están más vinculadas a las exigencias de acceso a los mercados, etc. La complejidad creciente hace que los instrumentos deban integrarse, planteando desafíos insuperables para la organización tradicional de la gestión pública. La difusión de los “programas” tiene esa explicación: constituyen acciones más integradas con articulación horizontal entre los instrumentos para responder a problemas de productores que comparten una determinada actividad o una inserción en el ciclo de negocios. Nuevamente, la posibilidad de avanzar en Foros de Competitividad por cadenas agroindustriales permitiría, en tanto instrumento útil, avanzar hacia una mejor coordinación pública/privada y entre instituciones del aparato público.

121. El desarrollo de la competitividad es un atributo sistémico de primer nivel para Uruguay. Su promoción desde el sector público tiene un efecto catalítico sobre las iniciativas del sector privado. Supone eficiencia en la infraestructura disponible, innovación permanente, flexibilidad, disponibilidad de información, aprovechamiento de economías de escala y estímulos para la diferenciación de productos y procesos. Pasa a ser crítico el establecimiento de sistemas de información de mercados, productos, procesos productivos y tecnologías, la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento, certificación de calidad y certificación de productos y procesos.

122. El Estado uruguayo está atendiendo estos requerimientos sólo parcialmente, con experiencias recientes que apuntan en esa dirección. Sin embargo, mantiene una estructura institucional todavía relativamente poco coordinada con la iniciativa privada, con recursos técnicos heterogéneos en sus capacidades profesionales y mal remunerados.

123. La organización tradicional del Estado se construyó sobre el supuesto de que no existían capacidades suficientes para que el sector privado participara en la satisfacción de sus necesidades de servicios, de inserción en los mercados o de promoción. Esta situación ha comenzado a cambiar y lo hará más en el futuro. Se dispone de una trama social más densa, con creciente heterogeneidad en el medio rural, los vínculos asociativos se han multiplicado y adquieren ma-

“ Se exige, para el sector público acciones más descentralizadas y flexibles. ”

“ El desarrollo de la competitividad es un atributo sistémico de primer nivel para Uruguay. Su promoción desde el sector público tiene un efecto catalítico sobre las iniciativas del sector privado. ”

..... • CLAVES

Nueva realidad, nuevo gerenciamiento

“ El Estado uruguayo está atendiendo estos requerimientos sólo parcialmente, con experiencias recientes que apuntan en esa dirección. Sin embargo, mantiene una estructura institucional todavía relativamente poco coordinada con la iniciativa privada, con recursos técnicos heterogéneos en sus capacidades profesionales y mal remunerados. La organización tradicional del Estado se construyó sobre el supuesto de que no existían capacidades suficientes para que el sector privado participara en la satisfacción de sus necesidades de servicios, de inserción en los mercados o de promoción. Esta situación ha comenzado a cambiar y lo hará más en el futuro. Se dispone de una trama social más densa, con creciente heterogeneidad en el medio rural, los vínculos asociativos se han multiplicado y adquieren mayor complejidad y emergen diferentes instituciones que responden a los más variados intereses. Se está comenzando a lograr, desde las organizaciones de la Sociedad Civil una mayor capacidad de vinculación internacional y una mayor capacidad para formular las demandas. Se está alcanzando un mayor desarrollo de Redes entre ONG's, asociaciones de productores, cooperativas locales y nacionales.

Como consecuencia de lo anterior, el Estado ha perdido su condición de único proveedor de servicios, comparte crecientemente acciones con el sector privado o recurre a las ONG's. Pero, a su vez, debe promover y estimular el perfeccionamiento de las estructuras organizacionales del sector privado, fortalecer sus capacidades y contribuir a establecer orientaciones gerenciales adecuadas para operar en mercados cada vez más exigentes.”

yor complejidad y emergen diferentes instituciones que responden a los más variados intereses. Se está comenzando a lograr, desde las organizaciones de la Sociedad Civil una mayor capacidad de vinculación internacional y una mayor capacidad para formular las demandas. Se está alcanzando un mayor desarrollo de Redes entre ONG's, asociaciones de productores, cooperativas locales y nacionales.

124. Como consecuencia de lo anterior, el Estado ha perdido su condición de único proveedor de servicios, comparte crecientemente acciones con el sector privado o recurre a las ONG's. Pero, a su vez, debe promover y estimular el perfeccionamiento de las estructuras organizacionales del sector privado, fortalecer sus capacidades y contribuir a establecer orientaciones gerenciales adecuadas para operar en mercados cada vez más exigentes. Como fue mencionado anteriormente al analizar la estructura del gasto público agropecuario en Uruguay, no surge claro que éstas hayan sido las grandes orientaciones estratégicas del gasto que la sociedad uruguayo destina a la promoción del sector agropecuario.

125. Al igual que lo que sucede en otros países, en Uruguay surgen iniciativas hacia una mayor descentralización de la gestión del Estado. Estos procesos apuntan hacia una mayor democratización de las decisiones en agentes locales y surgimiento de demandas de mayor participación de los destinatarios de la acción en los mecanismos de decisión y control.

126. Para avanzar hacia una política de descentralización de la gestión estatal, se debe partir por reconocer las evidentes debilidades prevalecientes. En Uruguay, y en muchos países de la región, los municipios carecen de información y capacidad de gestión para cumplir eficazmente su misión y menos aún para asumir los nuevos desafíos. En general los gobiernos locales tienen dificultades para percibir la posibilidad de ejercer un nuevo papel frente a los desafíos de un nuevo estilo de desarrollo. Si bien la orientación estratégica que se plantea avanza en esa dirección, la instrumentación práctica exige esfuerzos institucionales importantes que no siempre están disponibles y cuya construcción necesariamente consumirá tiempo y recursos. Para CAF es importante que se comience a avanzar en esa dirección estratégica.

Las políticas sociales y el combate a la pobreza

- Para la CAF, el desempleo y la pobreza no son ajenas al tipo de estructura y a las políticas económicas instrumentadas.
- La competitividad agropecuaria/agroindustrial no es visto como un factor generador de numerosos empleos, directos o indirectos.
- Sin embargo, una adecuada mirada sobre el sector, arrojará otros datos.
- La CAF se plantea como objetivo colaborar para solucionar los problemas sociales en el medio rural o urbano.

“ El desempleo y la pobreza no son ajenas al tipo de estructura y a las políticas económicas instrumentadas.”

CLAVES

Pobreza, empleo y el sector

“Hasta ahora y durante los años 90, comenzó a articularse en Uruguay una propuesta de políticas sociales con un enfoque mucho más asistencialista, que tendió a ejercer un papel importante para asegurar la subsistencia de algunas franjas de la población más carenciada, pero no ha sido capaz de asegurar el retorno de los excluidos al sistema económico y social y no ha sido eficaz para que éstos recuperaran la ciudadanía. En el pasado reciente, se acentuaron los rasgos de una sociedad dual, cuya permanencia en el tiempo ha alejado de la cultura del trabajo a parte de la población beneficiaria de este tipo de políticas.

Ello no implica renunciar a las políticas asistencialistas, porque es obvio que son muy necesarias, dada la situación de emergencia social en nuestro país. Lo que se quiere significar es que no constituyen una solución definitiva y que su permanencia en el tiempo ahoga el espacio para una solución más de fondo de este angustiante problema.

El sector agropecuario/agroindustrial tiene una elevada participación relativa en la generación de empleos directos (mas del 55% de los empleos industriales y la totalidad de los empleos rurales, así como los servicios asociados tales como transporte, almacenamiento, financiamiento, reparación y venta de maquinaria agrícola e insumos, servicios portuarios, servicios técnicos varios). Normalmente se le asigna una visión muy restringida de la capacidad de generar empleos, porque se centra la atención exclusivamente en la base agropecuaria de las cadenas agroindustriales. Una correcta contabilización del empleo (directo e indirecto) ofrece una cuantificación muy diferente. El desarrollo estructural de la competitividad agropecuaria/agroindustrial, como objetivo estratégico de la propuesta de CAF implica atacar los problemas sociales en el medio rural o urbano, sobre estas bases.”

127. La mejor política para promover el bienestar de una persona o familia, es generar condiciones para un empleo digno. Pero la pobreza y marginación es un estado de situación que trasciende el desempleo. Éstas se producen cuando no se accede en forma recurrente y duradera al circuito de distribución de ingresos y riqueza; y el resultado de una ausencia de inclusión temprana o una exclusión posterior a la formación del sistema económico. También, la degradación de este sistema económico sucede cuando el mismo aparenta lograr condiciones de sustentabilidad, al mismo tiempo que destruye mecanismos de movilidad social.

128. El desempleo y la pobreza no son ajenas al tipo de estructura y a las políticas económicas instrumentadas. En consecuencia, las políticas sociales, de empleo y asistencia, deben ser coherentes con esas estructuras y políticas económicas. Si estas últimas generan mayor exclusión, las políticas sociales resultan ineficaces, como lo atestigua la evolución reciente de la situación socio-económica de Uruguay. La eficacia de toda política social tiene, como condición necesaria, pero no suficiente, que el conjunto de políticas macroeconómicas y estructurales/sectoriales sean generadoras de empleo y distribuyan equitativamente el ingreso.

129. Lo señalado precedentemente implica poder recuperar una visión de lo social más articulada con el desarrollo. Hasta ahora y durante los años 90, comenzó a articularse en Uruguay una propuesta de políticas sociales con un enfoque mucho más asistencialista, que tendió a ejercer un papel importante para asegurar la subsistencia de algunas franjas de la población más carenciada, pero no ha sido capaz de asegurar el retorno de los excluidos al sistema económico y social y no ha sido eficaz para que éstos recuperaran la ciudadanía. En el pasado reciente, se acentuaron los rasgos de una sociedad dual, cuya permanencia en el tiempo ha alejado de la cultura del trabajo a parte de la población beneficiaria de este tipo de políticas.

130. Ello no implica renunciar a las políticas asistencialistas, porque es obvio que son muy necesarias, dada la situación de emergencia social en nuestro país. Lo que se quiere significar es que no constituyen una solución definitiva y que su permanencia en el tiempo ahoga el espacio para una solución más de fondo de este angustiante problema.

131. El sector agropecuario/agroindustrial tiene una elevada participación relativa en la generación de empleos directos (mas del 55% de los empleos industriales y la totalidad de los empleos rurales, así como los servicios asociados tales como transporte, almacenamiento, financiamiento, reparación y venta de maquinaria agrícola e insumos, servicios portuarios, servicios técnicos varios). Normalmente se le asigna una visión muy restringida de la capacidad de generar empleos, porque se centra la atención exclusivamente en la base agropecuaria de las cadenas agroindustriales. Una correcta contabilización del empleo (directo e indirecto) ofrece una cuantificación muy diferente. El desarrollo estructural de la competitividad agropecuaria/agroindustrial, como objetivo estratégico de la propuesta de CAF implica atacar los problemas sociales en el medio rural o urbano, sobre estas bases.

La inserción económica internacional y regional

- Para Uruguay la integración regional tiene valor estratégico
- El proceso de integración exige mayor profesionalidad e institucionalidad.
- Pero no es fácil: la evolución de estos procesos dependen mucho de las conducciones en cada país.
- Las políticas públicas se ven desafiadas por este proceso.
- El Mercosur debió enfrentar la volatilidad financiera y los distintos talantes de los gobiernos de la región.
- A ello se suman los empujes proteccionistas de los países desarrollados.
- Una cosa parece clara: Uruguay es competitivo internacionalmente en la mayoría de las cadenas agroindustriales.

“ La evolución de estos procesos muchas veces está condicionada por el ambiente económico y político en que dichos procesos ocurren. ”

..... • CLAVES

Mercosur, eje estratégico de integración

“Una vez superada la primera fase, que alguien catalogó como de ‘integración fácil’ basada en la desgravación arancelaria, comenzaron a surgir en la agenda los ‘temas difíciles’, sensibles para cada uno de los países miembros, como la eliminación de las barreras no arancelarias, la armonización de los incentivos, la internalización en los ordenamientos jurídicos de cada país de lo que se había acordado en los institutos de la integración en el MERCOSUR (Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común).

Este estancamiento se transformó en una crisis seria, con episodios que comenzaron a ‘dinamitar’ gran parte de lo logrado hasta el momento. El año 1999 fue particularmente difícil para el MERCOSUR. A la macro devaluación del Brasil y su impacto enorme en los flujos de comercio del bloque y la evidencia del menor compromiso de Brasil con la iniciativa, se le sumó el comienzo de la crisis de Argentina y Uruguay y su el escaso interés en darle un impulso político al tema. La percepción dominante, fue que los agentes económicos y los principales actores políticos ya no estaban dispuestos a pagar los costos de una integración, ni mucho menos a ceder protagonismo y/o margen de maniobra en las negociaciones internacionales. (...)

Los análisis realizados son consistentes en señalar que la imposibilidad de avanzar en una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas fue letal para evitar, o al menos atenuar, el impacto que ha tenido la volatilidad financiera internacional sobre la marcha de la integración económica. (...) La baja calidad institucional del MERCOSUR se expresa en que aproximadamente entre el 60% y 70% de las resoluciones aprobadas por el Consejo Mercado Común y por el Grupo Mercado Común no fueron incorporados en los marcos legislativos de cada país.”

132. La intensidad y complejidad de la agenda de negociaciones internacionales con las cuales se enfrenta Uruguay y los países del MERCOSUR a partir de los años 90, constituye un dato que implica desafíos inéditos de las políticas públicas.

133. Además de que ello exige un nivel de calificación creciente de los técnicos involucrados, la propia preparación de las negociaciones se tornó un proceso bastante más complejo que en el pasado. Los diversos tipos de interacción que se establecen en los procesos de negociación internacional aumentan la incertidumbre sobre los impactos económicos de cada negociación analizada aisladamente. Existen, claramente, relaciones de competitividad y complementariedad entre los diferentes procesos de negociación comercial (UE, ALCA, MERCOSUR, OMC) y la evolución de estos procesos muchas veces está condicionada por el ambiente económico y político en que dichos procesos ocurren. Una primera conclusión se impone: el ámbito de las negociaciones externas constituye un área estratégica para Uruguay y ello exige priorizar recursos a los efectos de lograr mayor profesionalismo de nuestros representantes y niveles de transparencia muy superiores a los actuales.

134. El ambiente de las negociaciones económicas internacionales cambió de forma drástica desde mediados de la década de los 90. De una situación favorable para avanzar hacia una mayor liberalización de los intercambios comerciales a nivel mundial, se ha pasado, posteriormente, a escenarios más pesimistas, en donde no se han visto confirmados los mejores pronósticos de avance hacia un nuevo consenso multilateral en un escenario económico estable, con hegemonía internacional compartida y fuerzas bastante equilibradas.

135. Se asiste más bien a un escenario que se podría caracterizar como de “regionalismo plural”. En esta situación no emerge un nuevo consenso multilateral, en función de las divergencias entre los países de la OCDE, pero también entre estos países y los países en desarrollo, en tanto los Estados Unidos tienen dificultades para desarrollar unilateralmente su agenda de negociaciones, lo cual expresa divergencias importantes entre las principales potencias internacionales. En estas condiciones, el multilateralismo no sufre una severa crisis, aunque no recupera dinamismo y se está asistiendo a movimientos de asociación con base regional y transregional.

136. El curso de las negociaciones internacionales que involucran a la agricultura/agroindustria son cruciales para el país. Si bien el escenario que se presenta lamentablemente no es el mejor, tampoco es el peor de los posibles. Uruguay integra como miembro pleno el MERCOSUR, y en ese marco el bloque seguirá negociando en diferentes foros. En un escenario de este tipo el país presumiblemente no estará sujeto a presiones unilaterales donde la armonización asimétrica de políticas implique severas restricciones y perjuicios para la sociedad uruguaya y para el sector agrícola/agroindustrial en particular.

En otras palabras, las negociaciones de Uruguay con la Unión Europea se realizan por intermedio de las negociacio-

“ El ámbito de las negociaciones externas constituye un área estratégica para Uruguay. ”

“ La intensidad y complejidad de la agenda de negociaciones internacionales con las cuales se enfrenta Uruguay y los países del MERCOSUR a partir de los años 90, constituye un dato que implica desafíos inéditos de las políticas públicas. ”

nes MERCOSUR/Unión Europea. Otro tanto sucede con las negociaciones con el ALCA.

137. La firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 fue el puntapié inicial del MERCOSUR, sin duda uno de los proyectos de integración más ambiciosos de la región. Los principales beneficios están a la vista: notable expansión del comercio intraregional y, no menos importante, el reconocimiento político internacional de que la región estaba alcanzando un rumbo definido en el concierto de las naciones, base de su inserción en el desafiante mundo actual.

138. Desde 1997 el proyecto ha enfrentado problemas que aún no ha conseguido sobreponer. A partir de la crisis del Sudeste Asiático, Rusia y varios países de América Latina, de la mano de la volatilidad de los flujos financieros internacionales, el proceso de construcción del MERCOSUR comenzó a mostrar inequívocas señales de estancamiento, e incluso de retroceso. Una vez superada la primera fase, que alguien catalogó como de “integración fácil” basada en la desgravación arancelaria, comenzaron a surgir en la agenda los “temas difíciles”, sensibles para cada uno de los países miembros, como la eliminación de las barreras no arancelarias, la armonización de los incentivos, la internalización en los ordenamientos jurídicos de cada país de lo que se había acordado en los institutos de la integración en el MERCOSUR (Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común).

139. Este estancamiento se transformó en una crisis seria, con episodios que comenzaron a “dinamitar” gran parte de lo logrado hasta el momento. El año 1999 fue particularmente difícil para el MERCOSUR. A la macro devaluación del Brasil y su impacto enorme en los flujos de comercio del bloque y la evidencia del menor compromiso de Brasil con la iniciativa, se le sumó el comienzo de la crisis de Argentina y Uruguay y su el escaso interés en darle un impulso político al tema. La percepción dominante, fue que los agentes económicos y los principales actores políticos ya no estaban dispuestos a pagar los costos de una integración, ni mucho menos a ceder protagonismo y/o margen de maniobra en las negociaciones internacionales.

140. El desarrollo histórico del MERCOSUR dejó por el camino aspectos claves en una senda de “integración profunda”. Los análisis realizados son consistentes en señalar que la imposibilidad de avanzar en una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas fue letal para evitar, o al menos atenuar, el impacto que ha tenido la volatilidad financiera internacional sobre la marcha de la integración económica.

141. Del mismo modo, el avance en los compromisos de desgravación arancelaria fue paralelo al aumento de las restricciones no arancelarias al comercio en la sub región, erigiéndose como barreras que limitaron grandemente las potencialidades del espacio económico integrado.

142. La baja calidad institucional del MERCOSUR se expresa en que aproximadamente entre el 60% y 70% de las resoluciones aprobadas por el Consejo Mercado Común y por el Grupo Mercado Común no fueron incorporados en los mar-

“ El desarrollo histórico del MERCOSUR dejó por el camino aspectos claves en una senda de ‘integración profunda’.”

..... • CLAVES

La profundización del acuerdo

“La construcción de competitividad agropecuaria/agroindustrial en Uruguay se verá beneficiada en la perspectiva de profundización del acuerdo de integración económica en el MERCOSUR. No sólo porque se ampliaría el mercado, lo cual es importante para varias cadenas agroindustriales, sino porque a partir del MERCOSUR profundo se generarán mejores condiciones para el desarrollo de la competitividad agropecuaria/agroindustrial de Uruguay y ello por varios motivos. Naturalmente, Uruguay es competitivo internacionalmente en la mayoría de las cadenas agroindustriales(...).

Sin embargo, un MERCOSUR profundo permitiría desarrollar iniciativas en esa dirección. La ampliación de la competencia intraregional permitiría, de por sí, ganar en eficiencia en los procesos productivos y en el desarrollo de estrategias competitivas, tanto para la conquista de mercados intraMercosur como extraregionales. El despliegue de instrumentos de competitividad agropecuaria/agroindustrial sistémicos a nivel regional desempeñarán un papel también muy importante. Por ejemplo, fortalecer las políticas sanitarias en producción animal y vegetal del bloque, aunque manteniendo el status ya logrado por cada país miembro, desarrollar iniciativas de por lo menos equivalencia en los sistemas de trazabilidad de la producción, potenciar la infraestructura regional, coordinar las políticas tecnológicas y emprender proyectos comunes de investigación entre los países del bloque, son algunas de las áreas sistémicas agropecuarias regionales. La coordinación de un frente negociador internacional común en tanto bloque MERCOSUR es imprescindible para lograr mejores condiciones de colocación de la producción agropecuaria/agroindustrial en los mercados internacionales.”

cos legislativos de cada país y, por lo tanto, de hecho no rigen, lo cual también constituye una señal clara de las debilidades del proceso.

143. Los países de la región están ahora en una situación diferente. Después del experimento macroeconómico de los 90, se pasó a una visión amplia de estabilidad. Ello implicó el diseño de las políticas orientadas a lograr la estabilidad no sólo de precios, sino también del producto, del ingreso, del mercado de trabajo. Notoriamente, con este tipo de enfoque las posibilidades de coordinación de las políticas macroeconómicas entre los países del MERCOSUR son más elevadas.

144. Otro tanto sucede en el ámbito de las negociaciones internacionales. Una cosa era el escenario de la primera mitad de la década del 90 (constitución de la OMC, avance del multilateralismo) y otra, muy diferente, es el actual escenario internacional, en donde emergen, nuevamente empujes proteccionistas en los países desarrollados. En este escenario, más que nunca, los países del MERCOSUR necesitan del bloque para hacer pesar sus posiciones, de la mejor forma, atenuando la gran asimetría negociadora entre bloques y países.

145. La construcción de competitividad agropecuaria/agroindustrial en Uruguay se verá beneficiada en la perspectiva de profundización del acuerdo de integración económica en el MERCOSUR. No sólo porque se ampliaría el mercado, lo cual es importante para varias cadenas agroindustriales, sino porque a partir del MERCOSUR profundo se generarán mejores condiciones para el desarrollo de la competitividad agropecuaria/agroindustrial de Uruguay y ello por varios motivos. Naturalmente, Uruguay es competitivo internacionalmente en la mayoría de las cadenas agroindustriales, de manera que el objetivo estratégico es lograr conquistar mercados extraregionales y fortalecer su competitividad, en particular en los mercados más dinámicos a nivel internacional.

146. Sin embargo, un MERCOSUR profundo permitiría desarrollar iniciativas en esa dirección. La ampliación de la competencia intraregional permitiría, de por sí, ganar en eficiencia en los procesos productivos y en el desarrollo de estrategias competitivas, tanto para la conquista de mercados intraMercosur como extraregionales. El despliegue de instrumentos de competitividad agropecuaria/agroindustrial sistémicos a nivel regional desempeñarán un papel también muy importante. Por ejemplo, fortalecer las políticas sanitarias en producción animal y vegetal del bloque, aunque manteniendo el status ya logrado por cada país miembro, desarrollar iniciativas de por lo menos equivalencia en los sistemas de trazabilidad de la producción, potenciar la infraestructura regional, coordinar las políticas tecnológicas y emprender proyectos comunes de investigación entre los países del bloque, son algunas de las áreas sistémicas agropecuarias regionales. La coordinación de un frente negociador internacional común en tanto bloque MERCOSUR es imprescindible para lograr mejores condiciones de colocación de la producción agropecuaria/agroindustrial en los mercados internacionales.

