

La coyuntura agropecuaria en perspectiva

Ing. Agr. Martín Buxedas

Las transformaciones recientes en el ámbito internacional, y muchos de los pronósticos de mediano y largo plazo, plantean la posibilidad de un cambio en los fundamentos de los mercados mundiales de productos agropecuarios, el que ampliaría sustancialmente el techo de posibilidades del sistema agroindustrial uruguayo.

Lo que se viene llamando una “edad de oro” de algunos productos básicos podría ser una oportunidad para ampliar y diversificar las actividades agropecuarias, industriales y de servicios conexos con el agro. La principal interrogante es si se trata de una coyuntura o de condiciones que podrían perdurar durante algún tiempo. Si la respuesta fuera positiva en este último sentido, induciría a cambios significativos en algunas conductas de agentes privados y públicos, para aprovechar mejor las oportunidades y reducir o anular los impactos negativos que pudieran presentarse.

1. UN TIEMPO DE ACELERADAS TRANSFORMACIONES

A las aceleradas transformaciones en la economía mundial, en los últimos tres años se ha agregado un crecimiento de los precios internacionales de los productos básicos, incluyendo los agropecuarios.

En ese contexto se han realineado las relaciones de precios en Uruguay; aumentaron los precios relativos de la tierra (y de los arrendamientos), los derivados del petróleo (incluidos los fertilizantes nitrogenados), algunos granos, carnes y lácteos y, en consecuencia, se modificaron las rentabilidades y las expectativas de rentabilidad futura de los agentes que participan en el sistema agroindustrial.

El crecimiento de los precios de exportación ha tenido otros efectos; entre ellos la “agroinflación”, el crecimiento sostenido de los precios de ciertos productos agropecuarios por encima del resto, al mismo tiempo que contribuye a sostener la apreciación de la moneda local a partir del crecimiento de las exportaciones¹.

¹ Ambos temas son tratados en detalle en el artículo que sigue a continuación: “Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2007-2008”.

Bajo esas condiciones, el sistema agroindustrial uruguayo ha dado muestras de considerable dinamismo en la esfera de la producción, los mercados de bienes y recursos, la estructura empresarial, el uso de los recursos naturales y el financiamiento.

Paralelamente se aceleró el crecimiento y las expectativas favorables en los negocios de la cadena forestal–maderera–celulósica uruguayo; se recuperó el ritmo de plantaciones y se van concretando proyectos industriales en el sector celulósico y de transformación mecánica de la madera.

1.1. Crecimiento con innovaciones

Un primer aspecto destacable es el crecimiento en la producción del sistema agropecuario a partir de 2003, evolución que se proyecta más allá de la recuperación de la crisis de comienzos de la década.

Ese crecimiento se verificó en algunas cadenas tradicionales, particularmente en la carne vacuna y en otras, dentro de las que se destacan la soja y la cadena forestal.

Las fuentes del crecimiento de la producción son el aumento de la productividad asociado con la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión, y la expansión del área cultivada sobre suelos con usos menos intensivos, generalmente dedicados a la ganadería.

A partir de esa constatación, dos temas tradicionales de la economía quedan planteados como interrogantes:

- ¿Se están aprovechando plenamente estas oportunidades?
- ¿Cuál es el impacto sobre la distribución de ingresos?

Respecto a la primera de ellas, los indicadores de inversión fija de la economía y del sector agropecuario muestran una mejora significativa, pero no es posible emitir un juicio global.

En cuanto a la distribución de ingreso, el punto más notorio es el aumento del activo en tierras de los propietarios y el de la renta de la tierra, tenga ella expresión de mercado bajo la forma de arrendamiento u otra o se incorpore a los

beneficios del capital. Una parte significativa del *boom* de precios y de expectativas en el agro se distribuye como rentas acrecentadas².

1.2. Cambios en la estructura de la propiedad y nuevos empresarios

- *Concentración, extranjerización y nuevas modalidades de gestión*

Las nuevas oportunidades de negocios en la producción y las expectativas de valorización de activos atraen inversiones de empresas instaladas o nuevas impulsando en varios casos el crecimiento de la producción y la innovación.

La presencia creciente de empresas extranjeras alcanza al agro, la industria que procesa sus productos y el comercio (granos, cadenas de supermercados y otros). Un aspecto destacado es la diversidad de las mismas en cuanto a su origen geográfico, tamaño, experiencia en la producción y gestión, motivación y sectores en que se insertan.

Muchas de estas empresas son de capitales nacionales de origen “urbano”, y entre las extranjeras un número importante son brasileñas y argentinas. Varias de las empresas son portadoras de nuevas fuentes de financiamiento y modalidades de gestión orientadas a objetivos diferentes a los atribuidos a los productores agropecuarios “tradicionales”. Por otro lado, mientras una parte de las empresas entrantes tienen experiencia en la producción -notoriamente las forestales y sojeras- otras no cuentan con antecedentes en el agro (fondos de inversión, inversores “urbanos” nacionales y extranjeros).

A partir del reconocimiento de esa variedad de situaciones, el análisis del impacto de la inversión extranjera en el agro debe tomar en cuenta las particularidades de cada caso y, sin duda, la política respecto a ellas, en el caso de que el gobierno decidiera tenerla.

- *Más transacciones y elevados precios de la tierra y de los arrendamientos*

El proceso de intensos cambios en la propiedad y en el uso y usufructo de los activos (arrendamiento y otras formas) se manifiesta en el activo mercado de tierras, el recurso fijo básico de la producción agropecuaria.

² Según una estimación primaria, el monto de la renta a los precios de los arrendamientos con fines agropecuarios recientes alcanzaría a unos 750 millones de dólares (como referencia, el PBI agropecuario en el año 2006 fue de 1700 millones de dólares). Se advierte que esta estimación refiere a la superficie total bajo explotación y que los arrendamientos vigentes comprenden también valores anteriores (menores) de los arrendamientos.

La información elaborada por DIEA permite conocer que en cuatro años y medio se transaron cerca de 4 millones de hectáreas y los precios en dólares se multiplicaron por 2,5.

Si bien no hay datos adecuados sobre el mercado de arrendamientos, se conoce que también aumentaron significativamente, particularmente en los suelos en que se vienen extendiendo los cultivos de soja.

- *Una nueva estructura agraria con un sesgo hacia la marginación de productores familiares*

Los procesos reseñados tienen consecuencias en la estructura social y productiva agropecuaria, y se manifiestan en nuevas modalidades de relacionamiento entre empresas o prestadores de servicios. En algunos casos parecen dar un nuevo impulso a un proceso de marginación de productores familiares comenzado hace décadas. Corresponde destacar que ese sesgo comprende a sectores dinámicos como el lechero.

La demanda de tierras por la vía de las compras y el arrendamiento, ambos procesos liderados por empresas extranjeras o grandes empresas nacionales, viene dando un nuevo impulso a la exclusión de productores familiares y medianos, que se concreta en enajenación de activos fijos o por no poder competir en el mercado del recurso.

Sin duda este es uno de los temas que ha ocupado al gobierno, el que viene implementando medidas y analizando otras.

1.3. La sustentabilidad ambiental en los nuevos tiempos

Las tendencias en el uso del suelo y el agua, con actividades más intensivas, monocultivos (forestales y soja y otros granos) y la adopción de innovaciones con mayor utilización de insumos reforzarían procesos anteriores que impactan el ambiente y cuestionan la conservación de suelos.

Estos temas merecerán creciente atención desde la perspectiva de las políticas públicas y demandarán, además de estudios e investigaciones, un mayor esfuerzo de comunicación y capacitación, la actualización de normativas, una mayor capacidad de control y de implementación de penalizaciones a los transgresores.

Algunas acciones son urgentes, como las vinculadas a la erosión del suelo ya que, en condiciones adversas, en muy poco tiempo pueden dar lugar a pérdidas

definitivas de productividad. Esas acciones deben basarse en los intereses de largo plazo del país, aquellos que el mercado no capta.

Resultado de la necesidad de la sociedad uruguaya, las políticas en materia ambiental serán cada vez más importantes.

1.4. ¿Un nuevo patrón de financiamiento?

En un entorno caracterizado por la plétora de recursos financieros mundiales, regionales y en el país, restricciones en el acceso al crédito tradicional, y creciente presencia de empresas extranjeras y capitales nacionales de origen "urbano", se observa un cambio en el financiamiento de las actividades agropecuarias.

El hecho más destacado en ese sentido es que muchos agentes productivos parecen no encontrar dificultades para acceder al financiamiento de la expansión de los negocios, aún cuando el crédito bancario, encabezado por el Banco República, está por debajo del nivel anterior al de la crisis de comienzos de la década.

Las claves para la expansión de la producción con menos crédito bancarios serían el desarrollo de otras fuentes de fondos -como los proveedores de insumos-, nuevos instrumentos de financiamiento, y el incremento del autofinanciamiento.

Es probable que las nuevas condiciones ampliaron las diferencias en el acceso al financiamiento de las empresas. Posiblemente se esté ampliando la distancia entre las que no tienen restricciones financieras para encarar sus negocios y un sector de productores familiares y medios tradicionales marginados de su fuente anterior de crédito (el Banco República) y con acceso limitado a las fuentes emergentes.

En síntesis, varias condiciones convergen en un nuevo escenario en el plano financiero: la plétora financiera; nuevos agentes con acceso a fuentes de financiamiento alternativas; normativas cada vez más adecuadas al desarrollo de nuevos instrumentos y creciente experiencia con estos; al mismo tiempo que se ha ido reduciendo el problema derivado del alto endeudamiento.

El gobierno ha implementado medidas orientadas a facilitar la canalización de ahorros a la producción, entre otras, el llamado fondo multisectorial. Por su parte, el MGAP ha facilitado el desarrollo de dos fondos, la ampliación del arrocerero y el lechero, y están en proceso otras posibilidades, incluyendo un fondo destinado a la compra de tierras por parte del Estado para ser arrendadas a productores familiares. Por otro lado, el BROU puede adaptarse a las nuevas condiciones para

financiar las cadenas agroindustriales, por ejemplo incorporando nuevas líneas de negocios.

2. ¿COYUNTURA O CAMBIO?

¿Se mantendrán las condiciones externas que ambientaron la evolución de los mercados de bienes, recursos y capital relevantes para Uruguay?

Las previsiones de los principales gurúes accesibles por internet (USDA, FAPRI, OCDE-FAO) concluyen que los precios agropecuarios en la próxima década serán mayores que en la precedente³. Sin embargo, debe advertirse la fragilidad de los pronósticos sobre los mercados, incluso de los de corto plazo (ver recuadro).

Pronósticos de mercado e incertidumbres

“Según las perspectivas para 2007, continuará la expansión mundial de los suministros de leche, pero en el comercio mundial de los productos lácteos habrá pocos cambios. Los precios deberían mantenerse estables” (FAO. Perspectivas Alimentarias. Análisis de los mercados mundiales. No.2 diciembre de 2006).

“La proyección de FAPRI de 2007 prevé un incremento de 40% de los precios de los productos lácteos en la próxima década respecto a la pasada; el doble del nivel que había pronosticado un año antes” (European Commission. The 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets, 2006).

Los precios de la leche en polvo exportada por Oceanía subieron 52% en el primer cuatrimestre de 2007 respecto al promedio de 2006 (USDA).

Los resultados de las previsiones de largo plazo sobre el comercio mundial y los precios de los productos agropecuarios dependen crucialmente de los supuestos respecto a la evolución, entre otros, de la economía mundial, la política agropecuaria (en general se basan en una creciente distensión de las políticas de los países desarrollados que restringen el comercio), el clima (el que plantea interrogantes como consecuencia del calentamiento global) y eventos sanitarios y fitosanitarios.

Por lo menos en el corto plazo, el nuevo escenario de mercado mundial se basaría en: a) el impacto de la creciente demanda de biocombustibles sobre los mercados

³ Ver en este Anuario el artículo “Perspectivas de los mercados mundiales agrícolas”.

de las materias primas (oleaginosas, maíz, caña de azúcar y otras); b) el aumento del consumo en algunos países; y c) una baja elasticidad de la producción a los estímulos de precios.

El aumento de los precios de las materias primas destinadas a biocombustibles tiene efectos colaterales; por un lado, reduce la expansión de la producción de bienes que compiten en el uso del suelo (como la soja y el maíz en Estados Unidos), y por otro, aumenta los costos de las producciones ganaderas que usan granos (pollos, cerdos, leche y ganado vacuno).

Las previsiones de mercado disponibles muestran que el crecimiento de la demanda de productos agropecuarios será modesto en comparación con la demanda de bienes industriales y servicios (en el entorno de 1% a 2,5% por año), excepto en las materias primas para los biocombustibles. De confirmarse un acelerado aumento de la demanda de materias primas para biocombustibles, la evolución de los mercados en el mediano y largo plazo dependería estrechamente de la reacción de la producción a las nuevas condiciones. Por tanto, el foco de atención debería incluir a la respuesta de la oferta en el corto y largo plazo, y en este último en particular, a las restricciones que plantean los recursos naturales y a las oportunidades que abran las innovaciones.

La expansión de la demanda de bienes agropecuarios, aún a tasas moderadas (muy inferiores al crecimiento promedio de la economía mundial) debería conducir a la reacción de la oferta. Llegado a este punto, el aspecto más destacado es la respuesta de la sociedad por medio de la ciencia, tecnología e innovación a las nuevas condiciones en los mercados de productos y recursos, incluyendo como se enfrenta a las variaciones en el clima, ya firmemente pronosticadas, y la escasez relativa de recursos fijos.

Por fortuna para la humanidad, hasta ahora el éxito del proceso tecnológico destruyó el modelo Malthusiano⁴.

⁴ *¿Afectará a la población pobre la demanda por materia prima para biocombustibles? (ver el recuadro sobre “¿Biocombustibles o alimentos?”) Un crecimiento vertiginoso de la demanda agregada de esas materias primas conduciría a una reasignación de recursos fijos que podría disminuir la oferta y aumentar los precios de algunos alimentos básicos de gran ponderación en la canasta de las familias de menor ingreso. La respuesta a esta inquietante pregunta está en la capacidad de la sociedad para impulsar la ciencia y la tecnología y la velocidad de las innovaciones aplicadas a la producción a un ritmo que acompañe el crecimiento de la demanda de biocombustibles y de alimentos al mismo tiempo.*

¿Biocombustibles o alimentos?

“No todos se beneficiarán de la bonanza de los biocombustibles. Habrá quienes pierdan, muchos de ellos serán consumidores de los países en desarrollo, quienes enfrentarán mayores gastos en alimentos debido a precios más altos.” European Commission. The 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets, European Communities, 2006.

En el corto plazo, con existencias ajustadas en varios mercados, la evolución de los precios será muy sensible a la reacción de la producción a los estímulos de precios, ya sea extendiendo las explotaciones hacia áreas marginales o incorporando innovaciones que aumenten la productividad, así como a las condiciones climáticas en las principales zonas productoras.

Asumiendo que en la próxima década los mercados de los principales productos agropecuarios para Uruguay sean en promedio más favorables que en la pasada (aunque no exentos de fluctuaciones significativas), el sistema agroindustrial uruguayo estaría enfrentado a oportunidades inéditas en el último medio siglo.

Las perspectivas agropecuarias según OCDE - FAO

“Los altos precios corrientes en el mercado mundial de la mayor parte de los productos básicos agropecuarios se deben, en gran medida, a factores de naturaleza temporal, tales como sequías que reducen la producción y bajas existencias. Sin embargo, los cambios estructurales -como el incremento de la demanda de alimentos para el ganado y para la producción de biocombustibles- y la reducción de excedentes debido a la reforma de las políticas pasadas, podrían mantener precios por encima de los niveles de equilibrio histórico en los próximos diez años” (OECD-FAO. Agricultural Outlook 2007-2016, 2007).

3. ¿QUÉ POLÍTICAS SON APROPIADAS PARA UN ESCENARIO FAVORABLE?

Si se asume un nuevo escenario para el sistema agroindustrial, son pertinentes varias interrogantes.

¿Es conveniente dejar espontáneamente el proceso, sólo interesarse en apoyarlo con infraestructura y normativas básicas o hay un espacio para las políticas

activas y, en este caso, cómo redireccionarlas para tomar en cuenta las oportunidades que se abren y reducir o evitar los problemas potenciales?

El mundo más organizado ofrece nuevas lecciones de políticas activas en el siglo XXI. La última, aunque no sorprendente, es la política de promoción y protección a la producción de biocombustibles para impulsar este sector. De hecho los gobiernos vienen creando el mercado de biocombustibles a partir de la aprobación de normas que obligan a mezclarlos con los derivados del petróleo (ver recuadro).

Los biocombustibles: el mercado que creó la política

La promoción y protección de los intereses nacionales por parte del gobierno de los Estados Unidos de América es espectacular tanto por su impacto mundial como por el contraste con la retórica pro-mercado.

El gobierno proporciona créditos impositivos (0,51 dólar por galón para el etanol y un dólar por galón para el biodiesel) y protege a las empresas de la competencia (especialmente de Brasil) aplicando aranceles a la importación (0,54 dólares por galón de etanol).

En términos generales, los precios de los biocombustibles aún son altos respecto al de los derivados del petróleo, particularmente el biodiesel. En setiembre de 2007 el precio del biodiesel en Brasil (exportador comercial de soja) era 30% superior al de origen fósil y la industria estaba trabajando a menos del 20% de la capacidad instalada. No obstante, el gobierno estaría preparando una enmienda legislativa para aumentar la proporción de biodiesel en la mezcla de combustible.

El tema plantea uno de los desafíos que tiene Uruguay para estar a tono con este nuevo mercado, en un país con notoria escasez de fuentes de energía fósil e hidráulica.

En términos generales, las políticas activas siguen vivas. Así lo ha entendido el gobierno uruguayo. Esa postura política plantea un desafío permanente y en múltiples frentes al Estado y a los gobiernos que se apartan de las fórmulas sencillas (e inviables) de dejar que el mercado actúe “libremente”.

La política del actual gobierno puede sintetizarse señalando que refuerza los puntales de competitividad y al mismo tiempo apoya a las PYMES y su equivalente agropecuario, los productores familiares y medios, con políticas diferenciadas.

La línea de refuerzo de la competitividad se apoya entre otras, en la prioridad a los fondos asignados a la educación, la infraestructura y la innovación y, a nivel sectorial, en el ambicioso programa de trazabilidad individual del ganado.

En cuanto a la política respecto a la estructura de la propiedad y social, tiene dos características: a) es predominantemente neutra respecto a las grandes empresas nacionales o extranjeras, lo que se manifiesta en la activa iniciativa de éstas; y b) es activa en apoyo de PYMES y de productores familiares y medios en la producción agropecuaria.

En el caso agropecuario la política activa se implementa mediante apoyos a productores familiares y medios a través de los principales proyectos del MGAP (Producción Responsable, Uruguay Rural y Ganadero), descentralización, acceso a la tierra de productores familiares (en ejecución) y proyectos en fase de preinversión (tierras adquiridas, procedentes de organismos públicos, fondos de tierras), reforma tributaria que consolida y amplía las facilidades a productores familiares y medios así como Cooperativas y Sociedades de Fomento, y prioridad en la investigación adaptada a la producción familiar por parte del INIA.

El gobierno también ha optado por actuar sobre algunas consecuencias del aumento de precios de los alimentos, particularmente adoptando medidas para reducir su impacto en los precios al consumidor.

4. ASPECTOS A REMARCAR

El sistema agroindustrial uruguayo, y en consecuencia el país todo, está enfrentado a desafíos de largo plazo y ahora también a procesos inéditos y de difícil pronóstico.

Ese cambiante contexto plantea varios desafíos: desarrollar las capacidades individuales y colectivas; que los decisores políticos trabajen en la dirección correcta para lograr objetivos que deberían ser permanentes -el reforzamiento de los fundamentos de la competitividad, la integración social y la sustentabilidad ambiental-; y finalmente, aprovechar las oportunidades emergentes de lo que puede ser el momento de oro de nuestra agroindustria.

Entre las posibilidades de desarrollo que se abren están las siguientes: industrias y servicios de apoyo al agro y a la industria de transformación de materias primas orientadas al mercado interno y la exportación, actividades notoriamente subdesarrolladas en Uruguay; el sector agroenergético; y adecuaciones en la trayectoria de innovaciones para captar las ventajas de las nuevas relaciones de precios.