

## **Proyecto de desarrollo de la producción lechera familiar de alta productividad**

Ing. Agr. José Pedro Aicardi Pérez

*A seis meses de iniciado, el artículo describe las principales características de un proyecto piloto y uno principal a desarrollarse en cinco años, para adecuar la escala de producción en los productores familiares lecheros de alta productividad.*

El artículo comprende cuatro partes: 1) antecedentes; 2) descripción del proyecto piloto; 3) esbozo del piloto de gran escala; y 4) avances en el proyecto silvopastoril.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. El comienzo**

La política agropecuaria de la actual administración destaca el rol protagónico que le asigna a la producción de lácteos en su concepción del desarrollo rural de un Uruguay Productivo con equidad y justicia social.

Dentro de esta concepción es central establecer una política de tierras que conservando las potencialidades que han sido mantenidas -y aún lo son- a través de los conocimientos, habilidades y prácticas que integran nuestra cultura productiva láctea, la desarrolle con equidad, estabilizando a la producción familiar y proyectándola hacia el futuro.

Con ese fundamento, las iniciativas que se están diseñando se orientan a la sustentabilidad productiva y económica de un sector de productores lecheros limitados exclusivamente por el tamaño de los recursos que manejan.

Aún siendo un sector exitoso, la producción lechera es realizada por cada vez menos productores (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Número de productores lecheros familiares**

	Productores lecheros familiares		Productores lecheros totales	
	Nº	%	Nº	%
Censo 1990	5.503	100	8.235	100
Censo 2000	3.760	68	6.548	80

Fuente: DIEA-MGAP

## 1.2. Las bases de los proyectos

En octubre de 2006 se esbozaron por parte del equipo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) las líneas generales de la idea y se dispuso que los servicios del MGAP -a través de un grupo *ad-hoc* especialmente conformado, el Grupo Fondo de Tierras, en la órbita de OPYPA elaboraran un primer borrador del futuro proyecto.

A partir del análisis y dos rondas de contactos con autoridades y organizaciones de productores quedaron en evidencia algunos aspectos inciertos o indeterminados con respecto al proyecto, los que hasta el momento aún no se habían logrado definir, a saber:

- La viabilidad. El proyecto es viable, bajo ciertas condiciones que se irán paulatinamente detallando, y llega en una época adecuada del país, en la que existe mucho dinero en el mercado y escasas posibilidades de inversión nacional de bajo riesgo.
- La tasa del fideicomiso, en la medida que el mismo es el propietario de las tierras en un mercado sostenido al alza de inmuebles agropecuarios, las que podrían ser inferior a las vigentes, en especial si la misma es licitada.
- Es imprescindible la realización de un proyecto piloto que determine con precisión aspectos legales, financieros, operativos y coeficientes exactos, de forma de poder establecer la *securitización* del flujo del repago de los productores al fideicomiso, mediante las correspondientes retenciones de la industria. El monto de este proyecto no debería sobrepasar la cantidad de diez millones de dólares.
- El proyecto de mayor escala se elaborará en forma paralela al Piloto.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO PILOTO DE DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN LÁCTEA PARA PRODUCTORES FAMILIARES

### 2.1. Descripción del proyecto

El proyecto tiene dos componentes complementarios: a) dotar de escala de predio suficiente a un conjunto de productores lecheros familiares eficientes, b) acceso a mayores áreas con nuevos campos de uso asociativo con propósito de cría y otros procesos.

En la concepción general del proyecto el rol de las organizaciones locales de productores es de capital importancia, ya que en la etapa de elaboración conjuntamente con ellas se han desarrollado aspectos claves como lo son el reglamento de acceso de los productores beneficiarios, la obtención de información y de coeficientes productivos de base local y la detección local de

campos a la venta para ser adquiridos por el proyecto y arrendados por los productores.

Con base en ese concepto, para el desarrollo del proyecto piloto se han seleccionado para participar en el mismo a dos sociedades locales de productores: la Sociedad de Fomento Rural de La Casilla, Departamento de Flores (en adelante SFRLC), y la Sociedad de Productores Lecheros de Rodríguez en el Departamento de San José (en adelante SPLR).

Esas instituciones, con área de influencia en el centro y sur del país, poseen amplia mayoría de productores lecheros familiares pequeños, y larga tradición en administración de servicios cooperativos locales complementarios a la producción individual. Adicionalmente, en la medida que son la gerencia local del proyecto, proponen posibles beneficiarios y administran todos los convenios, por ejemplo con la industria láctea local, MEVIR (Mejores Viviendas Rurales), servicios varios como de Sanidad Animal y de Inseminación Artificial, y también los proyectos de desarrollo predial involucrados en la nueva área (pasturas, alambrados, equipos de ordeño y de frío, etc.).

En el trabajo con estas sociedades locales se ha logrado determinar en forma primaria<sup>1</sup> una lista inicial de beneficiarios, así como las necesidades en área y monto de dinero tanto de campos de uso individual como colectivos, y también el monto de los complementos productivos. Los campos para uso individual, en general, requieren de pocas inversiones en mejoras fijas adicionales a las pasturas, pues se anexan a tambos ya existentes. Por otra parte y desde el MGAP se han detectado ya algunos predios a la venta en las proximidades, así como su área y precio, para destinarlas a los campos de uso individual.

En cuanto al acceso a tierras para emprendimientos colectivos, se identificaron las necesidades de las organizaciones de productores y se avanzó en el análisis de posibles campos con ese destino propiedad de empresas forestales, pero se dejará para una segunda etapa la inclusión de los mismos en el Proyecto Piloto.

Los promitentes beneficiarios son los encargados de presentar propuestas de compra por 90 días a partir de la fecha de la primera autorización de compra (fines de setiembre).

Las organizaciones seleccionadas tienen 128 socios, 31 de ellos fueron seleccionados a los efectos del programa piloto.

---

<sup>1</sup> Esta lista es primaria en la medida que se ha elaborado en base al conocimiento y datos en poder de la organización local de productores y de la industria. Los productores serán luego inspeccionados en sus establecimientos, uno por uno por el MGAP, a efectos de confeccionar la lista definitiva de beneficiarios.

En promedio, los productores seleccionados tienen unas 25 hectáreas propias y producen 4.500 litros por hectárea/año frente a un promedio nacional de 2.300 litros.

El proyecto cambiará la situación actual de inestabilidad en la forma de tenencia, arrendamientos (pastoreos) por períodos cortos de 1 a 5 años, mayoritariamente no renovables, que imposibilitan la inversión, y dan inestabilidad a la producción, por arrendamientos a plazos largos (15 años o de por vida) con rentas de mercado y condiciones de pago rigurosas.

El proyecto prevé llevar a 100 hectáreas la superficie de los establecimientos seleccionados, para lo cual se ha estimado que son necesarias 1.200 hectáreas. Además de la compra de tierra se requieren 270.000 dólares para financiar ganado, pasturas y capital de giro.

Excepto un caso, los productores manejan áreas totales (propia más arrendada) similares a las propuestas en el proyecto, pero bajo formas de tenencia muy frágiles (contratos de arrendamiento cortos o a vencer próximamente, situaciones de propiedad familiar irregular, etc.). Varios de ellos están expuestos de forma inminente a ser desplazados, los que los tornaría inviables.

Las necesidades de financiamiento total de tierras y complementos alcanza hasta el presente a 3,8 millones de dólares.

La operativa del proyecto piloto funciona de la siguiente manera:

- 1) El MGAP comunica a la organización de productores que ha sido designada como operadora del proyecto y la instruye sobre el mismo.
- 2) La organización de productores propone beneficiarios que cumplen con las condiciones solicitadas.
- 3) El MGAP aprueba a los beneficiarios luego de inspección y envía la nómina a la entidad financiadora y al INC para ser revisada.
- 4) El MGAP comunica a los posibles beneficiarios que han sido aprobados y que comiencen a buscar campo para comprar.
- 5) El beneficiario privadamente se comunica con el operador de su organización y propone el predio a ser adquirido para ser comunicado al MGAP.
- 6) El MGAP revisa el predio y aprueba o no su adquisición.
- 7) El MGAP comunica al productor que firme el boleto de compra y pasa los antecedentes al INC para la adquisición del predio.

Las partes participantes en los convenios son: el organismo financiador, el INC, los respectivos beneficiarios, la organización local de productores y el MGAP (eventualmente, el MEF).

## 2.2. Financiamiento

La inversión del proyecto piloto se financiará con un crédito bancario a 13 años de plazo con dos de gracia.

## 3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO PRINCIPAL

El proyecto principal tiene la meta inicial de alcanzar a 1000 productores beneficiarios, con 80.000 hectáreas en quince departamentos.

En cuanto se tuvo montado el Proyecto Piloto, se iniciaron los trabajos en el proyecto principal. La experiencia obtenida en los fideicomisos lecheros FFAL I y II indicó la necesidad de buscar financiamiento para llamar a concurso de operadores especializados financieros y legales que avalaran la solidez de un producto financiero a ser colocado en la plaza.

El financiamiento para los estudios se logró por medio de una solicitud de asistencia a la OPP-FONADEP (Fondo Nacional de Preinversión). En la actualidad tal solicitud ha sido aprobada; se están ultimando los detalles para realizar el llamado público y el plazo para la elaboración del proyecto será de 3-4 meses. Si el proyecto no requiere la aprobación de una Ley, puede pensarse en tres meses adicionales para los trámites necesarios para su puesta en operación. Si se requiere de una Ley se necesitan por lo menos seis meses adicionales, es decir a fines de 2008.

La inversión en ese proyecto resultaría atractiva para el inversor privado por varias condiciones. Ante todo por la seguridad y la valorización del activo tierra en que se fundamenta.

Adicionalmente, se destina a financiar la actividad lechera, con tecnología probada en el país por muchos años y un desarrollo institucional acorde, lo que determina la no existencia de sorpresas desagradables en cuanto a la verificación en el plano de la realidad de los coeficientes del proyecto.

El aspecto legal de la disponibilidad de uso está garantizado por la propia ley de fideicomisos financieros que permite en forma rápida recuperar la posesión de la tierra arrendada en caso de incumplimiento de los términos del contrato.

El mecanismo de *securitización*, por retenciones automáticas de la industria es también un mecanismo conocido y claro, en cuya operativa ya se tiene experiencia tanto por parte de la industria, como de las organizaciones de productores, y del propio Estado.

La tasa que se pacte estará garantizada por el Estado (ya hay un acuerdo primario al respecto con el MEF) en primer lugar y por un pequeño fondo que absorbe

hasta tres meses de renta para cubrir el tiempo necesario en el caso en que un beneficiario deba abandonar el programa y sea sustituido por otro.

Los créditos asignados para complemento productivo serán garantizados por la prenda sobre los bienes recibidos.

Pero el aspecto que aporta en mayor proporción la seguridad del proyecto, como ya se ha expresado, es el alto grado de desarrollo tecnológico que ostenta actualmente el Uruguay en la producción láctea, con una experiencia de vanguardia en la región.

Dentro de esta visión del rubro, los productores beneficiarios serán, igual que en el Proyecto Piloto, seleccionados localmente por las organizaciones de productores y el MGAP, por estar dotados de una productividad que es mas del doble de la media nacional durante los últimos tres años. Aún en condiciones desventajosas de escala han mantenido su crecimiento en el período, lo que garantiza su capacidad empresarial y técnica.

#### **4. CAMPOS DE EMPRESAS FORESTALES PARA USOS COLECTIVOS**

##### **4.1. El planteo silvopastoril**

Hasta aquí se ha detallado la adecuación en escala de los productores familiares lecheros que arrendarán campos para uso individual. Complementariamente, es importante el incremento de área por extensión de la cría, recría, engorde de reemplazos y vacas de descarte de las organizaciones de productores a partir de suelos de calidad inferior a los necesarios para la producción directa de leche.

Las organizaciones de productores gestionan en la actualidad un número importante de campos de recría (22 campos y 16.000 ha) que sin embargo aún cubren sólo una pequeña proporción de las actividades de cría, recría y engorde de los reemplazos de los productores familiares.- Este sistema ha sido considerado beneficioso por los sucesivos anteriores gobiernos que los han favorecido otorgándoles (en general por intermedio del INC) campos de buena a muy buena calidad a rentas subsidiadas muy bajas, del orden del 25-40% con respecto a las de mercado.

La actual coyuntura de precios internacionales e internos de los lácteos permite una reformulación de los campos de recría sobre bases más reales. En la misma línea, los campos de recría deberían desplazarse a tierras de menor calidad que no permitan la producción de leche en forma directa. Una forma que puede asumir la recría con esta visión, es mediante la utilización del pastoreo en las partes no plantadas o cuando se puede, aún dentro del propio monte, con suplementación de silo de grano húmedo y fardos.

Una restricción importante que aparece para este enfoque es el costo de los fletes de ganado, cuya participación importante en el total de los costos de cría limita la distancia de su ubicación a 150 kilómetros de cada organización de productores. Los campos que cumplen estas condiciones en el sur del país están en una gran proporción ocupados por plantaciones forestales

En abril de 2007 el MGAP reunió a la mayoría de las empresas forestales en la localidad de Toledo para estimularlas al arrendamiento de las tierras no plantadas de sus emprendimientos forestales. Como consecuencia de lo allí debatido, surgió una posición mayoritaria de estas empresas, favorable a proporcionar tierras para pequeños productores familiares lecheros.

#### **4.2. Los convenios de las empresas forestales mayores y el INC y el MGAP y el relevamiento de sus campos**

En el transcurso de los últimos tres meses (agosto-octubre) se han firmado convenios con Forestal Oriental (Botnia, 150.000 ha), Stora Enso (20.000 ha) y ENCE (100.000 ha). Los campos de estas empresas han sido parcialmente revisados por el MGAP a excepción de Forestal Oriental, quien maneja su propio negocio de pastoreos. En estos campos, que en su mayoría están ocupados por arrendatarios privados en la actualidad, el proyecto lechero del MGAP tiene prioridad para los nuevos contratos.

Se ha establecido contacto con otras empresas forestales con superficies importantes como Fanapel, Iberpapel, Caja de Jubilaciones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Forestal Atlántico Sur, entre otras.

En la actualidad la superficies de campos propiedad de empresas forestales sujetas a convenio y relevadas son del orden del 75% del total de plantadas (850.000 ha).

El promedio de utilización de los campos forestales es como máximo del orden del 70-80% por lo que el área de pastoreo de los campos forestales es del orden de las 200 mil hectáreas.

Al presente se han estado seleccionando campos, pero para las gremiales del proyecto piloto se han encontrado inconvenientes prácticos que les han impedido concretar aún proyectos con costos operativos razonables que determinen precios de pastoreo al alcance de sus socios.

En cuanto a los establecimientos adquiridos por la forestal Stora Enso incluyen suelos de buena aptitud para la lechería, y además la empresa tiene una actitud de cooperación con la iniciativa.

