PRESENTACION

El contexto económico, las prioridades de políticas públicas agropecuarias y el plan de trabajo de OPYPA

Ing. Agr., Dr. Carlos Paolino
Director de OPYPA

---

1. EL PUNTO DE PARTIDA

Uruguay está atravesando un proceso muy dinámico de cambios estructurales que tiene, en el sector agropecuario/agroindustrial, uno de sus ejes principales.

Durante el período 2005-2009 se logró avanzar en la reducción de vulnerabilidades extremas que presentaba el país: en el plano financiero y fiscal se logró recuperar la liquidez internacional, se redujo la relación deuda/PBI con un reperfilamiento de la deuda y desdolarización y se procesó la recomposición del gasto público apuntando hacia una mayor responsabilidad en la política fiscal y recuperándola como instrumento de política pública. En el plano social también hubo avances: se redujo considerablemente la pobreza y la indigencia; se recuperó el empleo y los ingresos reales de trabajadores y pasivos; se incrementó de una forma focalizada el gasto social, fortaleciéndose las redes de protección social. En el plano productivo se destacan: mejoramiento del marco institucional para el fomento de las inversiones; fuerte recuperación de la inversión pública, en particular en infraestructura; aumento de la inversión en educación e innovación, además del desarrollo institucional en estas áreas.

Los desafíos planteados para seguir impulsando estos cambios son a varios niveles pero una gran parte de ellos consisten en seguir reduciendo las vulnerabilidades explícitas y latentes en el plano social, productivo-financiero y fiscal que aún enfrenta el Uruguay. De lo que se trata es de consolidar el proceso iniciado de desarrollo económico con equidad e integración social: promoviendo mejoras en la productividad y competitividad de la economía nacional para sostener una elevada tasa de crecimiento a largo plazo; estimulando la inversión y la innovación de forma permanente; profundizando la inserción internacional mejorando la pauta exportadora en el sentido de avanzar en el contenido de valor; apostando al desarrollo de la infraestructura; aumentando y mejorando la calidad de la inversión pública en capital humano; mejorando la institucionalidad que permita seguir consolidando mayores niveles de certidumbre para seguir favoreciendo el clima de negocios en el país.

¿Cuánto de estos desarrollos logrados están asociados a cambios estructurales en el sector agrícola/agroindustrial? ¿Cuáles son los desafíos y las prioridades de políticas agrícolas que anunciara el ministro? En función de ello: ¿Cuál es la agenda de trabajo de la Opypa para los próximos años?

La dinámica económica actual ha estado favorecida por un escenario internacional favorable, a pesar de la crisis del año 2008, porque se mantiene una demanda sostenida para los productos que exporta Uruguay, un manejo macroeconómico solvente dio origen a un proceso muy relevante de inversiones que impactan también fuertemente en el sector agropecuario, entre los cuáles se destacan:

> *La expansión de la agricultura de secano*, basada en nuevas inversiones con una base técnica renovada y mayores economías de escala (siembra directa, agricultura satelital, mayores escalas de producción, nuevos instrumentos de gestión y financiamiento);
>
> *La expansión forestal asociada a las inversiones promovidas por la Ley Forestal* y la maduración de tales inversiones, avanzando en la fase industrial de las cadenas de base forestal, lo que se traduce en exportaciones crecientes;
>
> *El desarrollo en ganadería de carnes*, que logra seguir creciendo en producción y productividad a pesar de que el área dedicada a ganadería se reduce en casi 1 millón de hectáreas.
>
> *Aumentos sostenidos en los niveles de inversiones en el sector agropecuario*, acompañados por aumentos significativos en el precio de la tierra y mayores niveles de "presión ambiental" derivados de sistemas de producción más intensivos, especializados y de mayor movilidad territorial.

Como corolario de estos cambios estructurales, el Uruguay profundiza su especialización internacional en la producción agrícola/agroindustrial, y en términos más amplios en las actividades basadas en los Recursos Naturales, que incluye también las exportaciones por concepto de la venta de turismo receptivo. En efecto, si se compara el cambio en el peso relativo de estos sectores "intensivos en RRNN" se visualiza esto con claridad: estas actividades pasan de representar el 58% de las exportaciones del Uruguay en el año 1985 a significar el 77% en el año 2008.

En definitiva la economía uruguaya no sólo está procesando cambios estructurales significativos, sino que estos cambios están asociados a una profundización del perfil de especialización internacional, basado en los "sectores intensivos en RRNN" (agropecuaria/agroindustrial y turismo receptivo). Actualmente, desde la perspectiva de la estructura de las exportaciones, las de origen agrícola superan a las de origen animal, en otras palabras, Uruguay actualmente es un país que en su inserción internacional es más agrícola que exportador de productos pecuarios.

Crecieron significativamente las inversiones en estos sectores de actividad y, como consecuencia el PBI agropecuario en todo este período creció en promedio a tasas ligeramente superiores a la que registró la economía en su conjunto. En el período 2001/ 2009 la tasa de crecimiento anual del PBI agropecuario fue de 4,1%, levemente superior a la tasa de 4,0 % del conjunto de la economía.

¿Qué sucedió en el frente social en el medio rural? La pobreza ingreso en el medio rural se redujo también a tasas importantes en el período, aunque la situación es diferente según el lugar de residencia: es notoriamente más elevada en la población agro-dependiente que vive en los centros poblados de menos de 5.000 habitantes (en el orden de 30% en promedio) en comparación con la población rural dispersa.(entre 10% y 12%). Sin embargo, es precisamente en la población rural dispersa donde todavía existe una mayor proporción importante de pobladores (más de 40%) con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI)[1].

En síntesis, los cambios estructurales asociados a la dinámica de inversiones, cambios tecnológicos, nuevos instrumentos de gestión y financiamiento, aumento de las exportaciones y en los precios de la tierra, no se traducen automáticamente en mejoras sustantivas de los indicadores sociales rurales, que llevaran a pensar que el "mercado lo resuelve todo". Sin duda la pobreza rural viene reduciéndose, pero existen núcleos de pobreza crónica (sectores por debajo de la línea de pobreza y con NBI) y de "pobreza reciente" (sin ninguna NBI pero por debajo de la línea de pobreza ingresos) que se mantiene y esta última incluso aumenta su participación relativa.

Estos fenómenos están asociados y expresan que el mercado por si mismo no puede resolverlos automáticamente, porque existen importantes "fallas de mercado" que están operando. Las asimetrías en las capacidades en juego, en un escenario nuevo que consolida nuevos patrones de competitividad agropecuario/agroindustrial se expresan en: importantes heterogeneidades entre los agentes a diversos niveles, a saber: asimetrías de información entre los agentes productivos/comerciales en perjuicio de los de menores recursos y capacidades de acceso; mayores costos de transacción que enfrentan tanto los productores familiares como los asalariados en su inserción en los mercados de trabajo; asimetrías en la cantidad y calidad de los recursos humanos involucrados. Son estos factores estructurales que explican la persistencia de indicadores

---

[1] *Este tipo de "pobreza con base en NBI" se redujo también considerablemente en los últimos años, pasando de 46.1% en el año 1999/2000 de la población rural a 36.1% en el año 2008. Cuando se desagregan estos indicadores lo que se observa es que esta reducción en la proporción de pobladores con alguna NBI es importante tanto a nivel de los pobladores que viven en los núcleos urbanos de menos de 5.000 habitantes, que pasan de 39% a 27% de la población, como en la población rural dispersa que pasa de 54.5% a 45.7% de la población que reside en ese medio.*

sociales todavía deficientes y ello exige el diseño de políticas activas a diversos niveles.

2. LAS PRIORIDADES Y LAS PRINCIPALES ORIENTACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Ing. Agr. Tabaré Aguerre ha anunciado en diversas instancias las principales orientaciones de las políticas públicas que se estarán desarrollando durante los próximos años. El foco principal de estas orientaciones se basa en la promoción de la competitividad agropecuaria con integración social, dando así continuidad y profundidad a varias iniciativas de la administración anterior e inaugurando algunas nuevas.

La competitividad con integración social. Sin ninguna duda la posibilidad de ocupar fracciones crecientes en el mercado está asociada con la posibilidad de producir y comercializar con costos unitarios más bajos que los competidores. Sin embargo, este enfoque en gran medida se basa casi exclusivamente en la "competitividad precio", de forma que lo que preocupa, desde esta perspectiva, es el costo de los salarios, el tipo de cambio, el aprovechamiento de la buena dotación de Recursos Naturales que tiene Uruguay etc.

Sin embargo, sin desconocer la importancia que puedan tener estos factores, el tipo de ***enfoque que se prioriza refiere a la construcción dinámica de capacidades como base de la competitividad estructural.*** Capacidades en recursos humanos, en función de las nuevas demandas de los patrones competitivos emergentes en la agricultura/agroindustrial a nivel internacional; desarrollo de infraestructura, inversiones en Ciencia, Tecnología y sobre todo en Innovaciones, que permitan diferenciar productos y procesos; la estabilidad de las reglas del juego y actualización de los marcos de regulación; normas de comercio justo y sin *dumping* social, son entre otras algunas de las dimensiones más relevantes asociadas a la construcción moderna de competitividad en el mediano y largo plazo. El desarrollo de un conjunto de políticas activas, en áreas priorizadas, parte precisamente de este tipo de enfoque moderno, y buscará construir nuevas capacidades, con foco en las siguientes áreas:

Políticas activas para promover la inserción agrícola internacional. Paralelamente y de una forma coordinada con las políticas de inserción internacional que desarrolla el Uruguay, el ministerio de agricultura ha definido claramente la importancia de desarrollar este tipo de políticas, profundizando las preexistentes.. Además de efectuar las correspondientes coordinaciones con otras secretarías de estado, se desarrollan acciones para apoyar al sector privado nacional que quiere exportar y se trabaja en el desarrollo de intervenciones específicas del área agrícola en la integración con el MERCOSUR y en el desarrollo de trabajos de cooperación económica y comercial con la Unión Europea y con los países emergentes de Asia, entre otras líneas de trabajo.

Políticas orientadas a la preservación de los Recursos Naturales. La expansión reciente de la agricultura nacional, con tasas crecientes de productividad basadas en el uso intensivo en RRNN requiere, para que sea sostenible, el desarrollo de políticas públicas de diversos tipos relacionadas con la preservación de los recursos naturales aplicados a la producción. Asimismo, exigen de la existencia de reglas del juego claras y la coordinación pública/privada para su efectiva ejecución descentralizada en los territorios.

Políticas de adaptación y mitigación del cambio climático. Se reconoce que Uruguay es un país vulnerable a los efectos adversos del cambio climático y de la variabilidad climática. Ello impacta de una forma creciente en los sistemas productivos, ecosistemas, biodiversidad, suelos y recursos hídricos. El sector agropecuario resulta muy especialmente afectado, condicionando con esto fuertemente su desarrollo productivo sostenible. Esta área es clave para sentar las bases materiales de la reconversión productiva con equidad social, habida cuenta del impacto que tienen estos fenómenos climáticos sobre la estabilidad de los sectores más vulnerables del medio rural ampliado (poblaciones de menos de 5.000 habitantes y población rural dispersa).

Las asimetrías de información y la creación de un Sistema Nacional de Información Agropecuaria en apoyo no sólo al desarrollo de la información en tiempo real para el diseño de las políticas públicas, sino también para el apoyo como plataforma al propio sector privado. La "superposición" de información (clima, suelo, mercados, disponibilidad de mano de obra, infraestructura, aspectos normativos asociados etc.) es clave para disponer, en tiempo real de información relevante tanto para el sector público como privado. Ello determina el desarrollo en profundidad de capacidades informáticas de aplicación en el sector agropecuario a muy diversos niveles. Esta línea estratégica, partiendo de los desarrollos del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) y previendo su ampliación para crear un Sistema Nacional de Información Agropecuaria contribuirá muy eficazmente para ir reduciendo las asimetrías de información que existen en los espacios rurales. Estas carencias afectan fuertemente el desarrollo de los mercados y las oportunidades para su real aprovechamiento por parte del sector privado, en particular el de menores recursos.

La Sanidad Animal y Vegetal y la calidad e inocuidad de alimentos. Esta área constituye también un aspecto sustantivo de la competitividad de un país agropecuario/agroindustrial como Uruguay. Las normas internacionales condicionan, crecientemente, el acceso a los mercados y, dentro de ellos, a nichos específicos de perfiles de los diferentes tipos de consumidores. El MGAP, en tanto autoridad oficial en materia de Sanidad tiene una responsabilidad histórica en el desarrollo de políticas eficientes y reconocidas internacionalmente, sin lo cual será imposible desarrollar una competitividad internacional auténtica por parte del sector privado.

Los cambios estructurales analizados, determinan que actualmente en las exportaciones agropecuarias, la exportación de productos agrícolas sean del mismo orden de magnitud (incluso un poco mayores actualmente) que las exportaciones de productos animales. Ello determina muy claramente la importancia que tiene el desarrollo de capacidades nuevas en Servicios Agrícolas, en concordancia con el cambio estructural reseñado, sin descuidad naturalmente las crecientes compromisos en materia de sanidad y servicios ganaderos.

El impulso al desarrollo de políticas tecnológicas orientadas hacia diferentes tipos de innovaciones. La competitividad con integración social exige el desarrollo de innovaciones a muy diversos niveles. Las políticas tecnológicas que se impulsará tendrán por foco las prioridades ya señaladas y buscarán crear, trabajando en Red con otras instituciones públicas y privadas, las innovaciones que permitan ser validadas y aplicadas comercialmente y en el frente social. En la administración anterior se ha desarrollado un nuevo marco institucional y se multiplicaron los recursos disponibles, tanto en términos absolutos como relativos al PBI, pasando de 0.4% en el año 2004 a 0.65% en el año 2009. [2]

El desarrollo rural como prioridad. La presente administración ha impulsado la creación de una Unidad del MGAP especializada en Desarrollo Rural, que integra varios de los proyectos de cooperación internacional que todavía se están ejecutando en áreas estratégicas claves: el Programa Uruguay Rural, el Proyecto Ganadero y el Programa de Producción Responsable. Asimismo los desarrollos comprendidos entorno a la llamada producción granjera con el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, también serán manejados y coordinados desde la Junagra pero en el ámbito la nueva unidad que se crea de Desarrollo Rural.

Lejos de restringir la estrategia solamente hacia políticas sociales "compensatorias" de desarrollo rural, el foco estratégico fundamental refiere al diseño de políticas locales que permitan construir nuevas capacidades por parte de los distintos sectores de la agricultura familiar y de los trabajadores asalariados, de forma de lograr una integración social en los procesos dinámicos que se están desarrollando en el medio rural del Uruguay. Por este motivo es que se desarrollarán instancias de coordinación con las Unidades Ejecutoras del MGAP

---

[2] *Se creó el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), como instancia de definición de políticas estratégicas que diseño el Primer Plan Estratégico Nacional el materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, (Pencti); una agencia especializada para la ejecución como persona pública no estatal, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y, finalmente se reformuló el Conicyt que pasa a tener actualmente 21 miembros y cumple un papel de consulta y asesoramiento al GMI y a la ANII. En el Conicyt el Poder Ejecutivo deja de tener la mayoría y se le da mayor participación a las Universidades Privadas, las Empresas Públicas, el Congreso de Intendentes, los trabajadores integrados al PIT/CNT y a los empresarios de diversos sectores de actividad, además de un delegado del Congreso de Intendentes.*

para lograr potenciar las capacidades de ejecución local de las diversas políticas públicas implementadas y, en donde, la Unidad de Desarrollo Rural tendrá un rol central.

3. LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL ASOCIADA AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La mayor parte de los desarrollos de políticas reseñadas están asociados más directamente con la construcción de bienes públicos de muy diversos tipos. Lo que se busca con ello es seguir creando un clima muy favorable que se traduzca en plataformas para el desarrollo de iniciativas privadas de diversos tipos. No se trata de sustituir al sector privado, sino de fortalecer a la institucionalidad pública para que cumpla mejor su rol y que funcione proveyendo bienes públicos de diversos tipos y alianzas públicas/privadas que permitan potenciar las iniciativas privadas en las áreas estratégicas señaladas anteriormente. La implementación de estas políticas públicas implica contar con una **"institucionalidad ampliada"** que trascienda la que dispone la estructura centralizada del ministerio.

De acuerdo con las tendencias modernas, para implementar este tipo de políticas públicas se requiere la existencia de un Estado que desempeñe un rol especial como orientador y que fomente el trabajo en redes, que sea capaz además de crear mecanismos adecuados para que esas redes sean eficientes.

En este sentido, se destaca una función por parte del estado que sea de coordinación, cooperación, moderación, orientación, organización, mediación de funciones y seguimiento. De esta manera, la capacidad de gobernanza emerge de una mezcla de capacidades estatales para actuar, actores sociales con la capacidad de organizarse por sí mismos y por varias formas de cooperación e interacción, a varias niveles, entre el estado y los actores no gubernamentales.

Esta es la base institucional de las políticas públicas agropecuarias que pretende impulsar la actual administración. La participación en diversos Gabinetes Ministeriales[3] (Gabinete Ministerial de la Innovación, Gabinete Ministerial de la Bioseguridad, Gabinete Productivo), son expresiones de estos desarrollos transversales que son claves para el diseño e implementación de este tipo de políticas públicas modernas.

---

[3] *El Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) está integrado por los siguientes ministros: de Educación y Cultura (que tiene a su cargo la coordinación), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); de Industria, Energía y Minería (MIEM); de Economía y Finanzas (MEF); y recientemente el de Salud Pública (MSP), además del Director de la Oficina de Programación y Políticas Agropecuaria. El Gabinete de la Bioseguridad está integrado por los siguientes ministros: del MGAP; MIEM, MRREE, MVOTMA y MEF. El Gabinete Productivo está integrado por el MGAP, MIEM, MVOTMA y RREE.*

En la institucionalidad agropecuaria ampliada, además de los desarrollos de las Unidades Ejecutoras del MGAP, será clave seguir desarrollando la coordinación y alineamiento de expectativas con el sector privado y con la institucionalidad pública no estatal donde el sector privado está representado. Estas figuras jurídicas, por su propio diseño institucional, ofrecen una agilidad operativa que es esencial. El alineamiento de expectativas con base en las orientaciones estratégicas representa la forma más eficiente de implementar las políticas públicas de mayor impacto para el desarrollo de la competitividad agropecuaria con integración social.

4. EL PLAN DE TRABAJO DE LA OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICAS AGROPECUARIA (OPYPA)

El desarrollo del Plan de trabajo propuesto y aprobado por las autoridades del MGAP se compone por tres áreas básicas de trabajo, que se resumen a continuación.

Área I. El contexto macroeconómico, las políticas sistémicas de largo plazo relevantes para el MGAP y la institucionalidad asociada al ministerio (coordinación del Área Ec. Verónica Durán)

Objetivos del Área	Actividades específicas
Análisis de la coyuntura macroeconómica nacional y su impacto económico, social e institucional sobre la dinámica agropecuaria/agroindustrial.	Seguimiento básico de la coyuntura macro de mayor interés agropecuario/agroindustrial: tipo de cambio real; finanzas públicas; política monetaria y financiamiento; comercio regional e internacional, consumo, entre otras.
	Colaboración desde OPYPA para el desarrollo de una visión de largo plazo compartida en el Gabinete Productivo, que permita ordenar y monitorear el desarrollo de las grandes prioridades estratégicas.
	Insumos para orientar las “macro-prioridades” en la institucionalidad ampliada (Unidades del MGAP y Personas Publicas no Estatales vinculadas).

Área II. Estudios prospectivos sectoriales de la competitividad agropecuaria y agroindustrial (coordinador Ing. Agr. Gonzalo Souto)

Objetivos del área	Actividades específicas
Estudios sobre la dinámica de las cadenas agroindustriales: análisis prospectivos y escenario para el diseño de políticas públicas	Análisis de competitividad de las cadenas agroindustriales: construcción de indicadores (precio/estructurales) para monitoreo.
	Análisis prospectivo de competitividad por cadena agroindustrial (carne bovina, lácteos, cereales, oleaginosas, arroz, frutales, etc.) y escenarios de construcción de capacidades futuras (comerciales, tecnológicas, gestión).
	Políticas para apoyar la penetración de mercados estratégicos específicos por empresas y grupos sectoriales de empresas, en colaboración con Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP.

Área III. Las políticas transversales que inciden en la dinámica estratégica del sector agropecuario/agroindustrial (coord. Adrian Tambler y en cambio climático Walter Oyhantcabal)

Objetivos del Área	Actividades específicas
Políticas transversales que impactan en la competitividad agropecuaria/agroindustrial y el desarrollo rural con una perspectiva estratégica (coordinación Adrian Tambler))	Inversiones agropecuarias: COMAP, revisión de criterios de promoción y monitoreo de las inversiones agropecuarias.
	Infraestructura agrícola/agroindustrial: seguimiento de las inversiones y diseño de propuestas de políticas.
	Desarrollo de información y políticas de manejo del riesgo agropecuario. Políticas públicas en materia de seguros agropecuarios.
	Innovación agropecuaria/agroindustrial: propuestas del MGAP con base en líneas estratégicas priorizadas.

	Financiamiento agropecuario: bancario, no bancario, regulaciones y su impacto en el sector agropecuario.
	Políticas públicas en sanidad e inocuidad.
	Economía de los Recursos Naturales.
Políticas relacionadas con el Cambio Climático (Coord. Walter Oyhantcabal)	Unidad en proceso de creación, orientada al diseño y orientación en materia de políticas públicas relacionadas con el cambio climático.