

# ***Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006 – 2011***<sup>1</sup>

A partir del comienzo del actual gobierno, en el MGAP se procesó una discusión relativa a las orientaciones estratégicas del sector público agropecuario para todos los subsectores, con la participación de los representantes oficiales en los distintos Institutos públicos.

Esta primera etapa de formulación de una estrategia condujo a definir un marco general imprescindible para:

- 1) diseñar el accionar político e institucional acorde con las nuevas orientaciones del Gobierno; y
- 2) preparar el primer presupuesto quinquenal 2006-2011, conteniendo los programas, proyectos, leyes, decretos y modificaciones institucionales necesarias.

En función del papel central que tienen las cadenas agroindustriales para la economía real del Uruguay, es urgente e imprescindible comenzar un proceso de recuperación y de aplicación de políticas para mejorar el desempeño de las mismas. Estas necesitan convertirse en compromisos compartidos con los sectores sociales involucrados, por lo que el análisis y la consulta acompañarán permanentemente el accionar de este Ministerio.

Este material no pretende la profundidad teórica de definir escenarios futuros ni repetir diagnósticos, ya abundantes para variados problemas, sino que intenta ser una orientación práctica para iniciar el accionar de las políticas públicas agropecuarias a partir de los documentos programáticos ya conocidos, de las propuestas de gremiales agropecuarias, y de definiciones del propio Gobierno.

## **1. LOS DESAFIOS**

Las consecuencias que sobre la producción nacional han tenido las políticas de los últimos gobiernos hacen que para retomar una senda de “País Productivo” deba comenzarse a enfrentar una serie de desafíos inevitables:

---

<sup>1</sup> Primera parte del documento, aprobado por las autoridades en mayo de 2005, luego de consultas e intercambios con los directores del MGAP y de los designados para integrar los Institutos.

a. El estado de endeudamiento crónico arrastrado con soluciones parciales yuxtapuestas para cada sector de la economía, caracterizado por un sistema de créditos inoperante e inviable para dinamizarlo.

Dado que el comportamiento de los agentes económicos y el desempeño de las unidades productivas obedecen a fenómenos de confianza traducidos en conductas, el “clima” derivado de deudas y descapitalización deberá modificarse en un proceso conducente a mejorar el contexto para la producción.

Un nuevo gobierno con nuevas políticas debe crear un nuevo ambiente productivo, y éste es un desafío importante.

b. Acercar la política y sus decisiones a los actores sociales de la producción es una necesidad urgente. A pesar de la existencia de múltiples instancias de representación, comisiones, mesas, Institutos y Juntas, hay muy poco contacto directo entre los centros donde se adoptan las decisiones de políticas y los actores sociales y económicos concretos, lo que afecta tanto la calidad de las decisiones como su cumplimiento posterior.

c. Las cadenas agroindustriales son el pilar principal de la economía en general, tanto para generar trabajo y producción como para el pago de la deuda externa uruguaya. Las condiciones internacionales nos presionan hacia una economía de mercado, a través de la globalización económica y financiera, caracterizada por distorsiones y fallas de diversa naturaleza. Estas condiciones obligan a respuestas del país en la búsqueda de nuevas oportunidades comerciales y mantenimiento de las actuales, por medio de negociaciones regionales, multilaterales y bilaterales junto a otros países en el MERCOSUR, y en otros escenarios como el Grupo de Cairns y el G20. Hoy no es suficiente producir bien; además, hay que negociar, intercambiar y vender.

d. Las cadenas agroindustriales uruguayas son vulnerables a distintos tipos de riesgos, tales como el funcionamiento de los mercados de alimentos y materias primas agropecuarias, los riesgos climáticos y biológicos. Tanto los agentes privados como las políticas públicas deben convivir con tales condicionamientos. Por ello, se convierte en una cuestión estratégica la vulnerabilidad de la producción y las empresas respecto a condiciones de mercado y eventos naturales, y esto necesita la aplicación de instrumentos de políticas para compensarlas.

e. Una tendencia consistente es la creciente exigencia de los principales mercados en materia de productos, tanto en lo referente a su calidad como a los procesos productivos de alimentos. Las exigencias están fundadas en consideraciones sanitarias y de inocuidad tanto animal como vegetal, cambios en la demanda de los consumidores o como políticas proteccionistas de la producción local.

Estas exigencias requerirán creciente atención del sector público y privado, para anticiparse a las demandas de los importadores y asegurar la sanidad animal y vegetal, la calidad de los productos y desarrollar el monitoreo de procesos y productos, los sistemas de certificación que den garantías a los compradores y los medios que permitan la valorización de los mismos por parte de los compradores. Esas actividades requieren esfuerzos acumulativos del sector público y privado en investigación e innovación, en la capacitación de personal y en la comercialización externa.

f. Vulnerabilidad de la economía. La política económica debe contribuir a dar un marco de estabilidad para el desarrollo productivo. No habrá devaluaciones de la moneda que aumenten la competitividad de las cadenas agroindustriales por decisiones administrativas o monetarias, por lo que la misma descansará crecientemente en un aumento genuino de las capacidades de los recursos materiales, en la incorporación de innovaciones tecnológicas, de un sistema de información cristalina y de mejora de la gestión.

g. La producción agropecuaria y agroindustrial están siendo convulsionadas por el desarrollo de las comunicaciones, de la informática y de la biotecnología. La importancia de nuestros recursos públicos destinados a la investigación es una oportunidad para crear una red de innovación y desarrollo al servicio de nuestra actividad agroindustrial, su calidad e inserción en los mercados, que deberá divulgarse y generalizarse a través de un sistema de extensión comprensible y generalizado.

## **2. LA ESTRATEGIA COMO PROCESO**

A partir de las definiciones iniciales, claras y pragmáticas de este documento, comenzará un período de intercambios, diálogos y aportes sobre los distintos temas a efectos de un tratamiento más detallado, incorporación de progresos que se vayan realizando en otros organismos públicos y mejoramiento de los acuerdos. Estos se irán formalizando explícitamente con la expectativa de que conduzcan a conclusiones operativas con las mayores dosis de consensos posibles, en lo que concebimos como proceso de la estrategia.

Buscaremos los mecanismos para que cada subsector organice estructuras representativas de la cadena productiva en pos de realizar análisis, estudios y sistematización de la información que permitan ubicar los problemas más importantes de la producción y la productividad sectorial.

## **3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS BÁSICOS PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL**

Los siguientes puntos abordan el papel del Estado y del sector privado en el desarrollo agroindustrial.

a. Si bien en el régimen jurídico vigente los empresarios son los responsables de realizar las inversiones, gestionar las empresas, obtener resultados de sus negocios y cumplir con los compromisos contraído con sus trabajadores el Estado tiene un papel activo insustituible a cumplir para que operen positivamente los mecanismos de mercado.

La principal responsabilidad sobre los procesos productivos se afina en la iniciativa, creatividad y laboriosidad de empresarios, productores familiares o asalariados, así como de los científicos y otros técnicos. Estos son los actores centrales del proceso productivo.

En el ámbito agropecuario el Estado es responsable de implementar una política activa que contribuya a orientar el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y la reducción de las grandes desigualdades sociales.

#### b. El Estado facilitador

En su rol regulador el Estado establecerá reglas de juego estables y claras que favorezcan los negocios privados de riesgo en la agroindustria, dadas las características de estas actividades. En particular, desarrollará una acción permanente orientada a mantener actualizadas las normas y los sistemas de prevención y control en sanidad animal y vegetal, certificación de calidad, trazabilidad de procesos y productos, incluyendo los orgánicos.

#### c. Una institucionalidad comprometida

El MGAP, los Institutos y Entes, integrantes de la institucionalidad pública agropecuaria, deben participar activamente en el quehacer sectorial. La naturaleza de sus funciones obliga a que su accionar, más allá de las particularidades de la forma jurídica de cada instancia, esté fuertemente descentralizado de los niveles directivos para interactuar en el terreno muy cerca de los problemas reales de su competencia. Descentralización en el territorio nacional y centralización de esfuerzos en cada pago, son dos caras de una misma moneda, orientadas a mayor comprensión, conocimiento, eficiencia y compromiso con los problemas reales. Los nuevos conocimientos son necesarios para mejores resultados, pero las necesidades concretas de los problemas reales orientan el tipo de conocimiento que hay que desarrollar.

La reorganización del sector público seguirá el camino de descentralización y concentración progresiva de servicios que funcionan en cada localidad, facilitando la formación de grupos técnicos y mejorando el acceso de los productores a los servicios. Este proceso será gradual y comenzará por algunos Departamentos.

#### d. Los riesgos y la consecuente vulnerabilidad

Los procesos biológicos en que se apoya la actividad agropecuaria tienen riesgos difíciles de medir y prever por los mecanismos de mercados existentes para otros tipos como en la actividad industrial, la propiedad o la vida misma. Dado que la previsión de riesgos se usa cada vez más en los cálculos empresariales a efectos de diluir riesgos y lograr estabilidad en los resultados, se implementarán herramientas de cobertura de riesgos como seguro integral, seguros de precios o previsiones de situaciones de emergencia, a través de disposiciones adecuadas que prevean mecanismos y formas específicas de financiamiento.

#### e. El financiamiento

Los nuevos planteos económicos incluirán nuevas formas de financiamiento, además del crédito bancario a largo plazo. La modernización del sistema financiero y una nueva cultura empresarial conducen a estimular el autofinanciamiento como parte del fenómeno productivo.

#### f. Políticas para la producción familiar

El gran número de productores familiares, en prácticamente todas las actividades del sector agroindustrial, caracteriza nítidamente a un universo de casi 40.000 predios que toman decisiones de acuerdo a una lógica propia, derivada de sus disponibilidades de recursos y a un enfoque productivo propio.

La atención de este importantísimo sector social, cultural y económico con acciones aisladas e inconexas será sustituida por una estrategia global, conducente a apoyar sus iniciativas apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores.

Se creará un organismo especializado con los recursos adecuados para asegurar los servicios y la participación de los productores familiares en los proyectos dirigidos al sector. Actividades de extensión, disponibilidad de crédito, apoyo a planes de producción, sistemas de seguros y reformas tributarias se incluirán dentro de las políticas diferenciadas a impulsar.

Además, el MGAP apoyará las actividades de diseño y la ejecución de medidas que mejoren las condiciones del asalariado rural, incluyendo las condiciones de vida y de trabajo y una cobertura eficaz de la seguridad social.

#### g. Políticas de apoyo a la competitividad de las cadenas productivas agroindustriales

Las políticas apoyarán el crecimiento de la productividad y la competitividad internacional de las cadenas agroindustriales, basadas en el agregado de valor y

no en recursos humanos y naturales de bajo precio, en la integración de las mismas y en el desarrollo de nuevos servicios y productos relacionados con ellas.

Se analizarán las estructuras de cadenas existentes, creadas en diferentes momentos y con distintos objetivos, sistematizando su organización en la búsqueda de los objetivos mencionados. Y este proceso, que será progresivo, formará un conjunto de acciones a construir con participación de la institucionalidad pública y de las organizaciones sociales.

#### h. Uso sostenible de los recursos naturales

El MGAP orientará el uso de los recursos naturales renovables, verdadero patrimonio estratégico nacional, hacia el uso sostenible y responsable de los mismos, estableciendo normas y controles que eviten su uso indebido. En particular, se dispondrán medidas para:

- actualizar la ley de uso y manejo de suelos y aguas;
- promover un mejor uso de recursos en régimen de arrendamiento;
- estimular el uso racional y sostenible del suelo y el agua según su capacidad de uso, desestimulando formas de producción y administración contrarias al interés nacional; y
- nominalizar la propiedad y el uso del suelo.