

Lineamientos para una política de Estado para el desarrollo de la cadena láctea

Ing.Agr.Manuel Marrero

1. ANTECEDENTES

El presente documento establece los lineamientos del MGAP para definir una Política de Estado para el desarrollo de la cadena láctea, establecer las bases de un nuevo marco legal y definir los fundamentos de una nueva institucionalidad.

Estos propósitos son compartidos por el sector privado, el que ha expresado la necesidad de que el gobierno genere orientaciones de mediano y largo plazo, para el desarrollo del sector, que contribuyan a la planificación y la toma de decisiones.

En la elaboración del documento se tomaron en cuenta las inquietudes y propuestas de los actores de la cadena láctea, expresadas en el conjunto de las jornadas de consulta.

El proceso de consultas comprendió las siguientes actividades:

En la primera etapa del trabajo se puso a consideración de los actores privados y públicos los lineamientos del MGAP y se recogieron sus opiniones. Esto se hizo en reuniones de trabajo con cada una de las gremiales de productores del país, con los industriales, la C.I.L.U., la Mesa de Queseros Artesanales, con los trabajadores de la industria, los agentes comerciales y las instituciones públicas directamente relacionadas con la cadena láctea. A partir de esta actividad se elaboró un primer informe, que contiene un resumen del listado de temas y opiniones recogidas en las reuniones con los actores mencionados.

En el Foro de Lanzamiento de la Mesa se planteó un análisis de lo que, a juicio del MGAP, aparecían como las principales restricciones y propuestas para el desarrollo de la cadena láctea.

Se realizaron siete talleres para trabajar los siguientes temas:

- comercio exterior
- mercado interno
- políticas diferenciadas para pequeños productores
- regionalización, descentralización, marco legal e institucionalidad láctea
- tecnología para producción de leche
- producción artesanal

- política de tierras

Se elaboró un informe de cada taller con las opiniones consensuadas o mayoritarias sobre los temas tratados.

2. IMPORTANCIA DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL LÁCTEA EN EL PAÍS PRODUCTIVO

La base de la competitividad de la agroindustria láctea radica en las ventajas naturales para producir leche a bajo costo. Sobre esa base se ha conformado una cadena dinámica, competitiva internacionalmente y de importancia para el conjunto del país.

La cadena láctea es una actividad que se desarrolla en todo el país, que requiere e integra el trabajo del campo con las industrias instaladas en las ciudades del interior y en Montevideo y con la comercialización en el mercado interno y externo.

La importancia económica y social de la cadena se puede medir por su aporte a la generación de riqueza y empleo y su efecto sobre el desarrollo social.

Como generadora de riqueza y divisas la agroindustria participa en forma importante en la generación del producto nacional, a la vez que la exportación en el 2005 ya supera los 200 millones de dólares.

En los 6500 tambos del país trabajan más de 21 mil personas y residen unas 34 mil personas. Por otro lado, la industria emplea 3500 trabajadores en forma directa y un número no determinado de puestos de trabajo indirectos, entre ellos en el transporte.

La actividad lechera es promotora de desarrollo local; no sólo afianza al productor y su familia en el medio rural y contribuye al desarrollo de centros poblados ya existentes, sino a los que se puedan crear al impulso de las organizaciones sociales de los agentes que involucra esta actividad.

3. PILARES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

- Competitividad. El éxito para una fuerte inserción en el mercado internacional requiere de una cadena que en cada uno de sus eslabones alcance niveles de valor agregado que permitan la obtención de productos finales capaces de competir, por calidad e inocuidad, en un mundo de exigencias crecientes.

- Aumento de la producción. El incremento en los volúmenes de producción contribuye a generar más divisas y empleo. En la fase primaria ese crecimiento

se plantea tanto a partir de una mayor productividad por hectárea como por el aumento del área destinada a la producción lechera.

- Producción familiar. Casi el 70% de los tambos son empresas familiares. La gran importancia de este sector radica en su elevada participación en el conjunto de los remitentes, son un factor que genera estabilidad en la oferta de materia prima y cumple un papel esencial en la población del medio rural.

4. LINEAMIENTOS PARA DEFINIR UNA POLÍTICA DE ESTADO

4.1 Comercio exterior

La estrategia de desarrollo de la cadena se basa en el agregado de valor y el aumento de competitividad, así como en el incremento de producción final del país con el fin de potenciar la inserción internacional.

Lineamientos:

. Estado facilitador de la apertura y desarrollo de los mercados, incentivando a embajadas para desarrollar una política de inteligencia comercial externa, con instancias de coordinación con el sector productivo, con la estrategia de diversificar mercados (antenas).

. Simplificación de trámites y gestiones a la hora de exportar. Esto requiere la coordinación de los organismos que actualmente participan y reformas internas (ventanilla única).

. Actualización de normas y controles acordes con las exigencias crecientes de los mercados.

. Colaboración en el desarrollo de la imagen país: hacia el interior, con la creación de un código de ética empresarial de los exportadores y la promoción del consumo de productos nacionales; en el exterior, con una eficaz promoción de nuestro país, que incluya la calidad de los aspectos productivos.

. Creación de la Agencia Uruguaya de Comercio Exterior (en proceso).

4.2 Mercado interno

El mercado interno ha significado la base del desarrollo de la cadena. El abastecimiento pleno, con productos de calidad e inocuidad asegurada es un objetivo y un compromiso.

Lineamientos:

. Estudio de habilitación de industrias en desarrollo y nuevos emprendimientos para la participación en el mercado interno de la leche pasteurizada -sin estimular la creación de nuevas plantas-, y mecanismos de regulación de venta de leche al consumo con reserva de margen para la excepcionalidad.

. Ajuste de los mecanismos de control para asegurar la formalidad de todo el sector.

. Promoción de la mayor transparencia en la relación productor industria.

. Establecimiento de un sistema de indicadores de precios al productor (de referencia, base, etc.) y de información sobre los precios pagados por la industria.

. Estudio de mecanismos estabilizadores (fondo de estabilización, seguros, etc.).

. Coordinación y unificación de los sistemas de control de alimentos. Agencia Uruguaya de Seguridad Alimentaria (en formación).

. Elaboración de un programa nacional para la formalización del productor de venta directa de leche sin pasteurizar ("cruderos").

4.3 Industrialización

El modelo industrial que se visualiza contempla dos tipos principales de plantas:

- grandes instalaciones con escalas competitivas a nivel internacional; y
- de mediano porte, dedicadas a la producción de productos diferenciados exportables y para su venta en el mercado interno.

Lineamientos:

. Estímulos a las asociaciones nacionales y con empresas extranjeras que no pongan en riesgo a la industria nacional, ya sea en el área comercial y tecnológica, así como para aumentar la capacidad instalada.

. Intervención orientadora del Estado para el cumplimiento de las normas y el monitoreo de procesos y productos.

. Coordinación interinstitucional para la investigación de procesos que afectan la producción industrial y la obtención de nuevos productos (Mesa Tecnológica Láctea).

. Formación de técnicos especializados de alto nivel en el área de tecnología de los alimentos.

4.4 Producción artesanal

La significación social de la producción artesanal requiere una atención especial para lograr su jerarquización y el desarrollo de su potencial productivo; de esta manera, podrá ocupar un lugar relevante en la economía.

Lineamientos:

. Promoción del desarrollo de la quesería artesanal.

. Establecimiento de criterios uniformes para facilitar la formalización productiva –desde la sanidad del ganado a la calidad e inocuidad de los productos– y la regularización tributaria.

. Apoyo tecnológico y capacitación para incrementar su producción, mejorar la calidad y uniformidad de los productos.

. Promoción de cualidades del queso artesanal en el mercado interno.

. Promoción de la exportación (Comité Técnico).

. Programa para el desarrollo de la quesería artesanal (en ejecución mediante convenio MGAP - Intendencias).

4.5 Producción primaria

Se plantea el incremento de la producción de materia prima a partir del aumento de la productividad de los tambos actuales y del área dedicada, manteniendo en una primera etapa el número de productores, y promoviendo su gradual aumento con la extensión de las cuencas en el territorio.

Lineamientos:

. Desarrollo de formas innovadoras para el acceso a la tierra (fondos de inversión, ley de asociaciones agropecuarias, fideicomiso, etc.).

. Política de tierras en función de un Ordenamiento Territorial del país, para disminuir presiones de inversores que distorsionan la estabilidad de las cuencas.

. Priorización de la política de tierras en las actuales cuencas y el crecimiento desde sus periferias.

- . Participación del Instituto Nacional de Colonización en la adjudicación de tierras.
- . Implementación de políticas diferenciadas para la pequeña producción familiar.
- . Propuesta de un sistema de extensión para productores familiares, con fuerte arraigo en las organizaciones locales.
- . Desarrollo de programas específicos dirigidos a la inserción de los jóvenes en la producción.
- . Apoyo y estímulo a emprendimientos asociativos.
- . Generación de ofertas tecnológicas que minimicen el uso de inversiones, de bienes e insumos importados y promuevan un acceso amplio (Mesa Tecnológica de Lácteos).
- . Jerarquización de las organizaciones de productores para la implementación de políticas de desarrollo.
- . Coordinación con las instituciones de enseñanza en la capacitación de técnicos, productores y asalariados rurales y de la industria.
- . Promoción de la mejora de la calidad de vida del medio agropecuario, coordinando acciones de desarrollo con las instituciones locales.

4.6 Marco legal

Se requiere de un nuevo marco legal que contemple los cambios a lo interno de la cadena, su mayor inserción en el mercado internacional y los mecanismos que faciliten el desarrollo armónico de las diferentes fases que la integran en todo el territorio nacional.

El nuevo marco deberá incorporar definiciones referidas, entre otras, a las siguientes áreas:

- . Papel del Estado en el comercio exterior.
- . Normativas para el abastecimiento del mercado interno.
- . Definición de las competencias de diferentes organismos del Estado en la calidad e inocuidad de alimentos (Ministerio de Salud Pública y Bromatología

de las Intendencias).

. Relacionamiento comercial entre la industria y los productores remitentes.

4.7 Institucionalidad

Es necesaria la definición de una nueva institucionalidad, que integre a todos los actores públicos y privados relacionados a la cadena y que considere:

. El eje de esa institucionalidad será una estructura público-privada con fuerte peso institucional, integrada por un plenario, un consejo ejecutivo y referentes permanentes para coordinar con las instituciones que corresponda.

. La representación de todos los agentes públicos y privados que integran la cadena.

. Funciones consultivas, asesoras, de contralor, de coordinación y ejecutivas.