

El desarrollo agropecuario y agroindustrial de Uruguay

*Reflexiones en el 50 aniversario de la Oficina
de Programación y Política Agropecuaria*



MINISTERIO DE GANADERÍA
AGRICULTURA Y PESCA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

opypa
50 años

El desarrollo agropecuario y agroindustrial de Uruguay:

Reflexiones en el 50 aniversario de la Oficina de Programación
y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP)

opypa
50 años

MAYO, 2015

Coordinación: Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión
MGAP, y Diego Campoy OPYPA-MGAP

Diseño editorial: Esteban Grille
Diseño de Portada: Esteban Grille

Créditos

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

Tabaré Aguerre	Ministro
Enzo Benech	Subsecretario

OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA

DIRECCIÓN:

Mario Mondelli	Director
Adrián Tambler	Sub Director

COORDINACIÓN:

Gonzalo Souto	Cadenas Productivas
José Bervejillo	Estudios Económicos
Walter Oyhantçabal	Unidad Agropecuaria de Cambio Climático
Francisco Rosas	Economía de Recursos Naturales
Verónica Durán	Evaluación de Políticas

EQUIPO

Mario Abad	Diego Campoy	Catalina Rava
María José Abelenda	Ángela Cortelezzi	Edgardo Recalde
María Noel Ackermann	Darío Fuletti	Noelia Rivas
Patricia Artía	Felipe García	Lucía Salgado
Laura Ayusto	Leidy Gorga	Diego Sancho
Mónica Balparda	María Methol	María Eugenia Silva
Felipe Bertamini	Ignacio Narbondo	Humberto Tommasino
Mariela Buonomo	Domingo Quintans	

Expositores

Gerardo Caetano

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de La Plata y Profesor de Historia del Instituto de Profesores Artigas.
Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Coordinador académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencias Políticas.

Florencia Carriquiry

MBA de la Business School de la Universidad Austral de Buenos Aires, y Economista por la Universidad de la República.
Gerente Senior de Asesoramiento Económico de Deloitte Uruguay.

Gabriel Oddone

Doctor en Historia Económica por la Universidad de Barcelona y Economista por la Universidad de la República.
Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Socio de CPA Ferrere, Investigador de CINVE.

Carlos Paolino

Doctor en Economía por Universidad Estadual de Campinas, San Pablo, Magister en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México e Ingeniero Agrónomo por la Universidad de la República.
Investigador de CINVE, Director de OPYPA (2010-2013).

Marcel Vaillant

Doctor en Economía en la Universidad Amberes de Bélgica, Magister en Economía en Pompeu Fabra de Barcelona e Ingeniero Agrónomo por la Universidad de la República.
Profesor Titular del Departamento Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Gustavo Bittencourt

Magister en Economía y Economista por la Universidad de la República.
Profesor Agregado del Departamento Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Mario Mondelli

Doctor en Economía de University of Missouri, Magister en Economía de la Universidad de San Pablo, e Ingeniero Agrónomo por la Universidad de la República.
Profesor Agregado de la Facultad de Ciencia Económica y de Administración, Universidad de la República. Investigador de CINVE, Director de OPYPA.

Jose Bervejillo

Master of Agriculture de la University of Minnesota, e Ingeniero Agrónomo por la Universidad de la República.
Coordinador del Área de Estudios Económicos de OPYPA.

Enrique Iglesias

Se graduó en Economía y Administración en la Universidad de la República, realizó sus estudios de especialización en los Estados Unidos y Francia.
Director del CIDE (1960-1967), Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1988-2005), Secretario General Iberoamericano (2005-2014), Presidente Fundación Astur (2009-actual).

Índice

PRÓLOGO	8
<i>Tabaré Aguerre</i>	
1. INTRODUCCIÓN	11
<i>Mario Mondelli</i>	
2. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CREACIÓN DE OPYP	13
<i>Gerardo Caetano</i>	
3. EL PAPEL DEL AGRO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL	26
3.1. EXPANSIÓN RECIENTE Y SUS EFECTOS TRANSFORMADORES	26
<i>Florencia Carriquiry</i>	
3.2. SUSTENTO DEL FUERTE DINAMISMO DEL SECTOR AGROPECUARIO	32
<i>Gabriel Oddone</i>	
3.3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO	37
<i>Carlos Paolino</i>	
3.4. ESPECIALIZACIÓN EN RECURSOS NATURALES: DINÁMICAS CONTEMPORÁNEAS.....	46
<i>Marcel Vaillant</i>	
3.5. ESCENARIOS DE DESARROLLO: UNA MIRADA PROSPECTIVA.....	54
<i>Gustavo Bittencourt</i>	
4. DESEMPEÑO, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL SECTOR	59
4.1. LAS OPORTUNIDADES EN EL HORIZONTE Y LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	59
<i>Mario Mondelli – José Bervejillo</i>	
4.2. CONFERENCIA.....	69
<i>Enrique Iglesias</i>	
4.3. CLAUSURA	73
<i>Ministro Tabaré Aguerre</i>	
5. INTEGRANTES DE OPYP	78

Prólogo

En esta publicación el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca celebra el 50 aniversario de OPYPA. En realidad, se celebra la decisión tomada en su momento y la vigencia actual de tener una Oficina de Políticas que nos ayuda a proyectar el futuro junto con los cambios y transformaciones que el Uruguay requiere.

El proceso que da origen a OPYPA en 1964 es muy relevante para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Se enmarca en la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y un periodo en que se desarrollaron importantes mapeos, diagnósticos y propuestas que fueron implementadas en las décadas siguientes.

Esta instancia permite además exponer el trabajo del equipo actual de OPYPA en un contexto muy particular del país—la confluencia del desarrollo del Uruguay y el rol central que para ello tienen las cadenas de valor de base agropecuaria. Este es el eje conductor de las ponencias que aquí se comparten.

A 50 años de ese proceso reflexionamos que la capacidad adaptación es fundamental y es la que nos permite estar a la altura de las exigencias que las circunstancias imponen. OPYPA hoy es muy distinta en su integración y áreas de trabajo, pero su función y vigencia se mantiene y refuerza. En los últimos años se han desarrollado nuevas áreas de trabajo, junto con otras que se han venido fortaleciendo, y mejorando su desempeño, para satisfacer las nuevas demandas, y enfrentar nuevos desafíos. De esta forma las temáticas de ambiente, el cambio climático, y la evaluación de impactos de política se incorporan a OPYPA. Porque la voluntad política es lanzarse decididamente a enfrentar estos desafíos, como tradicionalmente ha sido la búsqueda por fortalecer los vínculos institucionales en el marco de la institucionalidad ampliada de sector agropecuario.

Así, es bienvenido y celebrado el 50 aniversario de OPYPA porque se confirma su función en un Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que vela por la mejora continua de su capacidad de análisis de la dinámica agropecuaria y, en consecuencia, el rediseño de sus políticas y estrategias. El 2015 encuentra a la OPYPA en movimiento, creciendo, en transformación llena de desafíos y poniendo sus esfuerzos a disposición del desarrollo nacional.

Tabaré Aguerre

1. Introducción

OPYPA, con motivo de su 50 aniversario realizó una Jornada de con exposiciones y reflexiones el 11 de diciembre de 2014. Esta publicación recopila las ponencias y contribuciones allí realizadas con análisis y visiones diversas sobre la historia, la dinámica reciente y las políticas agropecuarias.

En la Jornada 50 aniversario de OPYPA varios amigos provenientes de la academia, la política, y el sector privado analizaron el recorrido, el presente y las perspectivas de futuro de la economía uruguaya y el rol del sector agropecuario. Las visiones allí presentadas enriquecen y complementan el análisis presentado por el equipo de OPYPA en clave de desafíos que enfrenta y oportunidades que se abren para el Uruguay.

El contenido de la presente de publicación cuenta con un análisis a cargo de Gerardo Caetano, sobre el contexto histórico en el que nace la OPYPA y sus raíces en la experiencia del CIDE¹ que en su apogeo da origen a un equipo de trabajo y una institucionalidad dentro del MGAP.

La tercera sección presenta aportes de un panel de economistas referentes en temas relevantes para entender al sector agropecuario, su rol en la economía uruguaya y su importancia para las diferentes cadenas de valor de la producción nacional. Florencia Carriquiry reflexiona sobre la expansión de la agricultura y su empuje directo e indirecto sobre el resto de la producción agropecuaria y agroindustrial. A su vez analiza los efectos de esta transformación sobre la inserción internacional y los desafíos futuros que esta plantea. Gabriel Oddone analiza los determinantes que explican el fuerte dinamismo de los últimos años, donde interactúan factores exógenos, y otros endógenos que permiten identificar aquellas cosas que se deberían seguir haciendo para aprovechar mejor las oportunidades y mitigar los shocks adversos. Carlos Paolino intenta dilucidar donde están puestos los acentos, tanto implícitos como explícitos de la política agropecuaria nacional a partir de una discusión sobre los apoyos que recibe el sector estimados con una metodología estándar de OCDE. Marcel Vaillant discute el valor de la especialización productiva y comercial del Uruguay, y sus efectos sobre las posibilidades de desarrollo, donde se analiza la capacidad de adaptación y transformación de la estructura productiva del país. Gustavo Bittencourt presenta un análisis prospectivo con un horizonte de 20 años, donde se contrastan aquellos elementos consistentes con un escenario de bajo crecimiento y los elementos claves que permitan transitar por un escenario de crecimiento acelerado.

En la cuarta sección, José Bervejillo y Mario Mondelli presentan el análisis y los lineamientos del equipo de OPYPA sobre las posibilidades del país para aprovechar oportunidades y enfrentar los desafíos que la realidad le impone. Por un lado, se ordena el conjunto de oportunidades y desafíos que enfrenta el Uruguay y su sector

1 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

agropecuario, para luego discutir sobre los lineamientos estratégicos que deberían orientar las acciones de políticas en el mediano plazo para alcanzar sus objetivos.

Seguidamente compartimos las reflexiones de Enrique Iglesias, que cumple un rol relevante siendo uno de los fundadores de la OPYPA, y que nos ha acompañado con sus reflexiones en las sucesivas décadas. Iglesias, reconstruye los aportes realizados por la CIDE y la OPYPA como parte de esta en su origen y reflexiona sobre los desafíos actuales en materia de desarrollo agropecuario y del país.

El cierre queda a cargo del Ministro Tabaré Aguerre quien reproduce, aquella visión estratégica, voluntad política y compromiso con el desarrollo nacional que hace 50 años le dio vida a esta oficina. Aguerre resalta las políticas y desafíos actuales del sector agropecuario y el país y, en ese contexto, destaca la importancia de una oficina de políticas para el MGAP.

La oportunidad de celebración de los 50 años de OPYPA nos permite difundir el trabajo al que ha estado abocado el equipo de OPYPA. Este equipo se ha fortalecido recientemente y se conforma de cerca de 30 técnicos con características a resaltar; primero, la integración de varias disciplinas que en los últimos años ha permitido tensionar los límites de la interdisciplinariedad, algo deseado y que creo estamos logrando entre disciplinas como la agronomía, la economía, la sociología, la biología, la ecología, y la biotecnología. Nuestro equipo además se integra con recursos compartidos con otras Unidades dentro y fuera del MGAP, esto es algo importante para nosotros y responde a una búsqueda por tener lazos y actuar de forma articulada dentro de la red de organizaciones que conforman la institucionalidad ampliada.

Los últimos años la OPYPA ha trabajado para mejorar su desempeño en diversas áreas porque entendemos que existen demandas que plantean desafíos que debemos enfrentar. Podríamos destacar en este sentido las áreas de estudios económicos, medio ambiente y cambio climático, y la reciente incorporación del área de evaluación de impactos de política, las que constituyen la base para mejorar el diseño de políticas, y nos permiten entender, y monitorear más claramente las transformaciones de las cadenas de base agropecuaria. Este es un camino al cual queremos abocarnos decididamente, fortaleciendo el vínculo con otras organizaciones, y con el resto de la institucionalidad ampliada.

2. El contexto histórico de la creación de la OPYPA

Gerardo Caetano

Siempre constituye una experiencia interesante poder referirse al contexto de nacimiento de una institución del Estado como la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), que ha sido uno de los espejos virtuosos del Estado uruguayo en los últimos cincuenta años y que empezó a marcar su proyección ya en sus orígenes. Los historiadores generalmente cuestionamos el “mito de los orígenes”, por eso resistimos un poco esa idea de que los orígenes marcan, porque creemos que la historia es contingencia. Pero en algunos casos no podemos sino admitir que en cierta medida los orígenes marcan un legado potente, que luego la historia subsiguiente recoge aunque en el cambio y a través del cambio. En este caso especial de la OPYPA vaya si los orígenes marcaron y es a eso a lo que me quiero referir, para recordar y proyectar la inspiración de esas señales relevantes.

La labor de reconstruir la historia o la memoria de un hecho siempre es fruto de un pleito, nunca puede limitarse al supuesto relato de los sucesos “tal cual sucedieron”, como creían los historiadores positivistas. Las diferentes lecturas del pasado conllevan un conflicto interpretativo insoslayable, entre otras cosas porque las visiones cambian, se agregan documentos y preguntas nuevas. Los historiadores no administramos la verdad sobre el pasado, sino que producimos conocimiento crítico sobre el pasado, hipótesis siempre provisionarias con intención de verdad. Es así que podemos reconstruir la “dignidad de los hechos” sin anacronismos ni manipulaciones, pero sometidos siempre a la contingencia intrínseca a toda historia. De ese modo esta se proyecta como un escenario que debemos investigar a partir de muchas preguntas y documentos. Por otra parte, la memoria también es objeto de un pleito, esta es la forma en que una persona, una sociedad, selecciona y nombra los acontecimientos que serán orientadores de su rumbo. Historia y memoria son así dos modos diferentes de reconstrucción del pasado, pero también debe señalarse que tienen fronteras porosas, que hay que aprender a discernir pero también a transitar. En este marco, la historia y el recuerdo que evoco en estas líneas tiene sus particularidades en la historia agropecuaria del Uruguay, porque la OPYPA es diferente. Bucearemos en la marca de sus orígenes esa diferencia que quiero destacar.

En tiempos muy recientes y con gran sorpresa para mí, por decir lo mínimo, fui invitado para conmemorar los cuarenta años del inicio de un Ministerio que supuestamente habría transformado la economía del país. Si hacen bien la cuenta –cuarenta años atrás, Ministerio de Economía, año 1974-, ya podrán recoger una primera señal. Ese ministro hoy homenajeado que fue nombrado bajo una dictadura, definió su proyecto con algunas frases paradigmáticas que le contestaban a uno de los “núcleos” de la historia uruguaya: “para que los pobres sean menos pobres, los ricos tienen que ser más ricos”, a lo que agregaba “prefiero asociarme con conocidos ricos y lejanos antes que con hermanos pobres y cercanos”. Por cierto que estas frases dichas desde un gobierno dictatorial permitían identificar en 1974 el rumbo de todo un proyecto de desarrollo claramente determinado.

Pero en esta ocasión quiero hablarles de otro proyecto de desarrollo, opuesto al de 1974. Quiero hablarles del proyecto que se perfilaba tras la creación de la OPYPA en 1964, un proyecto que tenía legitimidad democrática y que apostaba por un Uruguay productivo y solidario, integrado social y territorialmente. En aquel Uruguay de 1964, la creación de organismos como la OPYPA apostaban a una visión de desarrollo construido sobre la base de la competitividad, el crecimiento, la innovación, el vínculo virtuoso entre investigación en ciencia y tecnología y producción, donde eso no representaba un factor de desigualdad, sino de construcción de una “comunidad espiritual”. Esta era la forma en que definía lo que era una nación quien fuera un poco el padre de la OPYPA. Me refiero a Wilson Ferreira Aldunate, que ya entonces como Ministro de Ganadería y Agricultura apuntaba a ser una de las principales figuras políticas de la República. Precisamente esta oficina de la cual hoy celebramos 50 años constituye uno de sus legados.

Ese proyecto de desarrollo tenía que ver también con otra mirada hacia el mundo, con otra inserción internacional, que por supuesto buscaba ampliar mercados, porque nuestro regionalismo siempre ha sido y será un regionalismo abierto. Pero no bajo pautas de subordinación del desarrollo endógeno, no hipotecando los instrumentos para crecer con equidad.

En el año 1964 pasaron muchas cosas que pueden concebirse como el telón de fondo del nacimiento de la OPYPA. Se cumplía el bicentenario del nacimiento de José Artigas y en el Parlamento uruguayo el célebre Reglamento agrario de 1815 no pudo alcanzar mayoría legislativa para ser incluido en una antología documental sobre el prócer. Marcha cumplía 25 años y su director Carlos Quijano entendió como imperativo en esa conmemoración pensar un país a futuro, 25 años después. En ese momento le dedicó cinco números especiales a pensar como sería el Uruguay del año 1989 en las distintas áreas de la vida nacional. Un trabajo intelectual de una pluralidad extraordinaria, propia de ese navegar democrático que convivía en Marcha, en un emprendimiento en el que se procuró invitar a todos, de modo que pudiera apreciarse la pluralidad de visiones que cruzaban a la sociedad en esa época. Para que se pueda aquilatar en su real dimensión el pluralismo de aquella convocatoria resulta significativo recordar que de los cinco suplementos prospectivos tres fueron dedicados a la temática de la economía y el desarrollo. El primero de ellos fue publicado el 10 de julio de 1964 y estuvo dedicado a la temática de “Las estructuras económicas”,

con autores como Carlos Frick Davies, Gervasio Posadas Belgrano, Luis Faroppa, Eduardo Acevedo Álvarez, entre otros. El segundo fue publicado el 17 de julio de 1964 y estuvo dedicado al tema de las “Perspectivas económicas del Uruguay”, con autores como Nilo Berchesi, Ramón Valdez Costa, Armando R. Malet, Alejandro Végh Villegas, entre otros. El último fue publicado el 24 de julio de 1964 y estuvo dedicado al tema “El desarrollo nacional”, con autores como Ramón P. Díaz, Alberto Tisnés, Enrique Iglesias y Mario Buchelli.

También en 1964 Carlos Real de Azúa escribía una requisitoria muy sabia y al mismo tiempo muy injusta sobre el primer batllismo, en un libro que nos ha marcado en la adhesión o desde la discrepancia a muchos de nosotros: *“El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo en Uruguay”*. En más de un sentido este libro constituye más un documento de su tiempo que una reconstrucción histórica rigurosa. Era un libro cargado de hipótesis, que consideraba al primer batllismo como el gran culpable de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, por lo que lo hacía objeto de interpelaciones que tenían más relación con los años sesenta que con las primeras tres décadas del siglo. En aquel mismo año de 1964 se cumplían los 100 años de la defensa de Paysandú, un momento dramático de nuestra historia. El último día de ese año, una vez más desde las páginas de Marcha, Real de Azúa escribía en su recordado texto sobre *“Las dos dimensiones de la defensa de Paysandú”*: “... si la nación misma no es capaz de ‘tener un pasado’ es porque (...) (no) parece tener un futuro (...). Cuando me refiero a un pasado entiendo por él algo de lo que T. S. Eliot llamaba ‘un pasado útil’, es decir: inteligible, capaz de sustentar, de dar sentido, a una faena nacional proyectada hacia adelante”. Nuevamente, la crisis de identidad colectiva parecía invitar a recorrer con nuevos problemas y preguntas el pasado en la perspectiva de buscar pistas para un futuro comprometido. La cuestión de la viabilidad nacional volvía entonces a reaparecer, ahora en la clave de rastrear “los cursos de desarrollo frustrados” para enfrentarlos a la triunfante “modernización umbilical” que había desembocado en la crisis radical de aquel presente del primer lustro de los sesenta. “La historia -sentenciaba Real de Azúa en el mismo artículo- es un cementerio de posibilidades frustradas.”

Por aquellos años también La Estanzuela, que era la otra niña mimada de Wilson Ferreira, cumplía sus primeros 50 años. La mejor forma de celebrar ese primer medio siglo de vida fue crear instituciones ajustadas a las necesidades de aquellos años. Así nació también en 1964 el Centro de Investigaciones Boerger, en homenaje a ese alemán uruguayo que supo ser pionero de una visión moderna del desarrollo agropecuario y que está enterrado en este suelo porque fue a su modo un uruguayo ejemplar.

En ese contexto el Uruguay estaba tensionado por el futuro, dentro de un contexto internacional que comenzaba a incendiarse. En aquellos años los eventos que se sucedían parecían acelerar la historia. Por ejemplo, los Estados Unidos en el incidente de Tonkin se comprometía directamente en la guerra de Vietnam, un tribunal de Pretoria condenaba a cadena perpetua a Mandela, Martin Luther King recibía el premio Nobel de la Paz, Nikita Jrushchov era depuesto y sustituido por Leonid Brézhnev. Mientras tanto, la región no parecía ser menos tumultuosa: el 31 de marzo se produ-

cía un golpe de estado en Brasil, el primero inspirado por la doctrina de la seguridad nacional, que luego tanta influencia tendría en la cascada de dictaduras latinoamericanas; el 4 de noviembre se daba un golpe de estado más en Bolivia -impulsado por René Barrientos- que daba inicio a uno de los periodos dictatoriales más largos de la región; en diciembre fracasaba el intento de retorno de Perón a la Argentina. Más allá de sus especificidades, Uruguay acompañó a su modo esa renovada crispación de la región tras el impacto de la Guerra Fría, sumándose polémicamente a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba y a su expulsión de la OEA.

De todos modos, el país bregaba y polemizaba por encontrar una alternativa de futuro, en el error o en el acierto ese era el núcleo fundamental de la agenda pública. Ese había sido el norte fundamental del primer gobierno blanco de hegemonía herrero-ruralista, que suponía que el futuro del país debía sustentarse en una revolución contra el batllismo, con un giro liberal muy duro en la economía. Así se sucedieron la Reforma monetaria y cambiaria de 1959, la firma de la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el año 1960, entre otras medidas similares. Uruguay que fuera país fundador del FMI en 1944, recién dieciséis años después firmaría la primera carta de intención con dicho organismo financiero internacional. El Ministro de Economía del primer colegiado blanco, Juan Azzini, fue también el que firmó en el año sesenta la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Esta era una iniciativa ambiciosa que buscaba, con gran amplitud y pluralismo democrático, nuevos caminos para el desarrollo del país desde una visión de articulación entre política, ciencia y tecnología.

El primer desafío de este emprendimiento fue conocer al país. Adviértase que el primer censo nacional del siglo XX se había desarrollado en el año 1908, durante la presidencia de Williman. El segundo recién se realizó en 1963, lo que constituyó precisamente uno de los logros de la CIDE. Pasaron cincuenta y cinco años entre cada censo, lo que revelaba un país que no entendía la importancia estratégica de cumplir lo que ya en ese entonces sugería la normativa internacional: realizar un censo nacional cada diez años para conocer al país, para advertir sus cambios, para marcar sus transformaciones.

En ese contexto se produjeron grandes transformaciones en la política nacional. El año 1958 quedaría marcado por lo que fue hasta ese momento el giro más impactante de la historia electoral del Uruguay del siglo XX, con la aplastante victoria del P. Nacional luego de casi cien años de gobiernos de mayoría colorada. El Partido Colorado que ganara en el año 1954, sacándole 12% de ventaja al Partido Nacional, pierde las elecciones cuatro años después frente a un Partido Nacional que araña la mayoría absoluta de los votos emitidos y gana en 18 departamentos, incluido Montevideo y Canelones (grandes baluartes colorados y particularmente batllistas), perdiendo solamente en el departamento de Artigas.

En aquel momento, los partidos de izquierda reunían en conjunto menos del 10% del electorado, en un marco de alta fragmentación. Recién en el año 1962 se registrarían los primeros intentos de unificación de la izquierda. Los antecedentes de la Unión Popular, que desemboca en un desastre electoral del Partido Socialista en su asociación electoral con el grupo de Enrique Erro. El FIDEL, una convocatoria frustrada del

Partido Comunista para crear un gran frente de izquierda. La transformación de la vieja Unión Cívica en el Partido Demócrata Cristiano, con un cambio de hegemonías ideológicas al interior del espacio socialcristiano.

También se procesaron cambios en las internas de los partidos tradicionales. Zelmar Michelini rompía con la lista 15 y creaba la lista 99 dentro del partido Colorado. Mientras que en el Partido Nacional gana la Unión Blanca Democrática (UBD) en alianza con un sector escindido del herrerismo. Esta alianza fue la que dio el sustento político principal al segundo colegiado blanco, de orientación algo azarosa y errática, pero que tuvo particularmente dos ministerios inspirados en una perspectiva claramente desarrollista, articulada con el pensamiento cepalino por entonces predominante. Estos ministerios fueron el de Ganadería y Agricultura, cuyo titular fue Wilson Ferreira Aldunate, y el Ministerio de Instrucción Pública, cuyo titular fue el Profesor Juan Pivel Devoto.

No fue causal entonces que las dos grandes usinas de reflexión y propuesta más consistentes de la CIDE fueran la CIDE Agropecuaria y la CIDE Educativa. Entre otras cosas porque encontraron en los ministros correspondientes un liderazgo que permitió consolidar aspectos sustantivamente alternativos a lo que había sido la hegemonía herrerista dentro del Partido Nacional durante mucho tiempo. Hay muchos testimonios que hablan de la experiencia de la CIDE, pero es allí donde se manifiesta un país en búsqueda. Ese es el núcleo de ideas y proyectos en el que se debe inscribir los orígenes de la OPYPA.

En aquel país en búsqueda algunos perdían la fe en el arbitraje electoral y buscaban alternativas violentistas, de lo que da testimonio el accionar del Grupo Coordinador que estuvo en los orígenes del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros. Provenientes de distintas tiendas: socialistas, anarquistas, independientes, también comunistas y hasta blancos desilusionados, convergieron en este movimiento desencantados del camino democrático. Pero también en la derecha había quienes ya desde los años 50' habían perdido su fe en la vida democrática y a través de articulaciones cívico-militares, buscaban conformar una alternativa conservadora, antiliberal, antidemocrática, ultranacionalista, violentista. Atentados como el perpetrado contra Soledad Barret en el que tajearon una esvástica en sus piernas, o las decenas de atentados antisemitas asociando a grupos paramilitares, que se sucedieron incluso antes de que el MLN-T existiera. También dentro del ejército se conformaban nidos militaristas liderados por el General Oscar Mario Aguerrondo, que no casualmente en el año 64' fundaría la logia de los Tenientes de Artigas. En esa época en el ejército habían dos grandes liderazgos; uno ultranacionalista, golpista, que era el de Oscar Mario Aguerrondo; y otro constitucionalista, de corte batllista, que era el liderado por el General Liber Seregni.

Este contexto de grandes transformaciones, a la salida de un modelo agotado, con una economía estancada, con una inflación que comenzaba a descontrolarse y una sociedad que buscaba alternativas, es donde hay que ubicar a la OPYPA, que surge de la matriz de la CIDE. La introducción del pensamiento cepalino y desarrollista en el Uruguay no se produjo de golpe, sino que había ido germinando en la Facultad de Ciencias Económicas y a partir de profesores referentes

(*)

Enrique Iglesias encarna una de esas historias de vida virtuosas que definieron al mejor Uruguay, al que tenemos que volver, distinto, pero con esa misma inspiración.

Un hijo de inmigrantes asturianos, pequeños comerciantes de un barrio popular de Montevideo, que pudo a través del estudio constituir una trayectoria destacada que lo convirtió tal vez en el uruguayo más importante de los últimos cincuenta años.

Fue secretario general de la CEPAL, gerente de banco a los veinte años, presidente de la CIDE a los treinta años, propuesto para ser Ministro de Economía por Herrera en el año cincuenta y ocho antes de morir, luego fue primer presidente del Banco Central en el año sesenta y siete, primer canciller luego de la dictadura, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, y Secretario General Iberoamericano.

como Luis Faroppa o Enrique Iglesias (*). Fue en esa Facultad, en un país en el que aún los hijos de ricos y pobres se podían encontrar en los pupitres de escuelas, liceos y hasta en la Universidad. Era un Uruguay en el que se profundizaban los problemas económicos y sociales, pero que todavía podías vivir de las herencias de la hiperintegración, al decir de Germán Rama: en las primeras mediciones sobre el coeficiente de Gini en el país, en el segundo lustro de los cincuenta, los datos convergían en aproximadamente un 0.28, un nivel de distribución del ingreso monetario similar al promedio que hoy podemos asociar históricamente a las sociedades nórdicas europeas, las que más se han acercado a un nivel de igualdad en esta materia. En suma, aquel contexto de 1964 era el de un país que comenzaba a ser golpeado por el agotamiento de su pauta de desarrollo, por el estancamiento económico y el reconocimiento forzoso de que el mundo de la segunda posguerra había cambiado en contra de sus intereses.

Frente al desafío insoslayable de encontrar nuevas formas de inserción internacional, de promoción de la producción y de concepción del Estado, fue que comenzó a incorporarse el pensamiento desarrollista de la CEPAL en el Uruguay. En esa tarea hubo una intensa actividad académica que involucró a jóvenes economistas como Danilo Astori, Alberto Couriel y tantos otros que luego estuvieron en la experiencia de la CIDE.

Los ministerios de pensamiento estratégico del segundo gobierno blanco y la experiencia de la CIDE fueron el germen de cultivo para que la CIDE Agropecuaria desarrollara una labor extraordinaria. Tal vez -o sin tal vez- fue incluso el que tuvo la actividad más relevante, entre otras cosas por el liderazgo de Wilson Ferreira, así como la presencia de otras figuras absolutamente relevantes. Una de las propuestas surgidas de esta experiencia fue la creación de la OPYPa.

Mucho se ha dicho sobre el fracaso de la CIDE y mucho más podríamos discutir sobre eso. Sin embargo, una lectura más profunda sobre la experiencia y la acción de la CIDE indican que en sus principales orientaciones sus propuestas no eran equivocadas. Los invito a leer su diagnóstico, que fue el análisis más relevante que se hizo en todo el siglo XX sobre un Uruguay que estaba desacostumbrado a investigarse, a la introspección rigurosa como sustento de una propuesta de desarrollo. No solamente fue valioso su diagnóstico, sino también varios de los capítulos vinculados a

las propuestas, obviamente enmarcadas en su tiempo, pero muchas de las cuales por su lógica prospectiva y de anticipación se mantienen vigentes. Algunas de ellas son muy sorprendentes, por ejemplo algunas propuestas de la CIDE Educativa se pueden encontrar en el Plan Nacional de Educación 2010-2030 y todavía hoy se mantienen incumplidas.

En ese marco, la CIDE Agropecuaria propuso un plan agropecuario realmente ambicioso, que suponía objetivos centrales como la gradual redistribución de la tierra, el fortalecimiento y la tecnificación del ministerio, el mejoramiento de su servicio de asistencia al productor. No era una lógica tecnocrática la que sustentaba dicho plan, sino una lógica profundamente política. Quien analice en profundidad los discursos y la trayectoria política de Wilson Ferreira en su gestión al frente del Ministerio entre 1963 y 1967, quien estudie a la CIDE, verá que ahí no había un impulso tecnocrático, sino por el contrario había política orientada a un desarrollo productivo articulado con investigación en ciencia y tecnología.

Las propuestas de la CIDE fueron políticas, por lo tanto no eran neutrales, y allí están las propuestas concretas de leyes que no se aprobaron. La ley de *reforma de las estructuras agropecuarias* suponía muchos elementos estratégicos: la expropiación de latifundios, los límites máximos de tenencia a futuro; la *prohibición de la titularidad del dominio o de la explotación rural por parte de sociedades de capital*; una *nueva política tributaria* de orientación finalista; entre otros. La *ley de semillas* apostaba a la difusión del uso de semillas de calidad controlada. La *ley forestal* apuntaba en clave anticipatoria al objetivo de estimular la forestación por medio de extensiones fiscales y de créditos especiales. La *ley de conservación de suelos y aguas* perfilaba medidas de combate a la erosión de los campos y de racionalización del manejo del agua. La *ley de fertilizantes* convergía a la regulación de la producción, a través de la comercialización subsidiada de fertilizantes para incentivar su uso entre los productores. La *ley de cooperativas* también promovía regulaciones de diversa índole y estímulos al cooperativismo en el agro. La *ley de procedimientos y sanciones* procuraba un instrumento para ordenar y unificar el régimen de comercialización de la producción agropecuaria.

Era un plan muy ambicioso que apostaba a un desarrollo distinto, no era más de lo mismo respecto al primer colegiado blanco, pero tampoco era más de lo mismo respecto a las propuestas agropecuarias del segundo batllismo. Sus propuestas estaban inmersas en las ideas de su tiempo, con la influencia de la CEPAL, el planteo desarrollista, incluso la reconstrucción de viejas propuestas muy concretas ajustadas a una nueva coyuntura, en todo lo que se observa un gran impulso transformador.

En el Congreso Rural del año 1963, Wilson Ferreira Aldunate como Ministro pronunció un gran discurso que todavía hoy nos puede llegar a conmover en su inspiración, tras el impulso a esta visión alternativa de desarrollo. No nos referimos a ese documento como lo que habría que hacer en el año 2014, sino como la fuente de inspiración de muchas cosas distintas pero parecidas que hay que hacer hoy. En ese discurso cargado de futuro, Wilson Ferreira anunciaba la creación de la OPYPA, hablaba de su otro “amor”, La Estanzuela, así como nuevamente de la necesidad imperiosa

de articular producción con ciencia y tecnología. Se refería a la necesidad de cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, hablando en contra del latifundio donde, en datos de entonces, el 75% por ciento de las explotaciones rurales abarcaban menos de cien hectáreas, pero comprendían solamente el 8.5% de la tierra total, mientras que en el otro extremo el 1% del total de predios tenían más de dos mil quinientas hectáreas y representaban un tercio de la superficie global, según palabras del propio Ministro. Ese discurso, como tantas veces se ha dicho, cosechó muchos más silbidos que aplausos entre los presentes en el Congreso.

Con la propuesta de la creación de la OPYPA, Wilson Ferreira señalaba que la tarea de transformar al sector agropecuario no podía ser solamente de un gobierno, de un partido, ella exigía concitar tras de sí un gran anhelo nacional que debía estar por encima de partidos o sectores. "Nunca he creído –señalaba Ferreira- en la necesidad de proclamar treguas políticas públicamente, que los partidos continúen con su enfrentamiento y su lucha sin desmayo, que esa es su misión, pero es preciso recordar el deber de mantener una lucha dentro de su ámbito legítimo. La sociedad en su conjunto debe comprender que por encima de nuestra querella cotidiana debe quedar todo aquello que compromete los sagrados intereses del país".

De esa forma, la proyección de la CIDE se consolidó con la creación de la OPYPA y representó uno de los símbolos más logrados de una alternativa de desarrollo en donde la tecnificación, la calidad, el vínculo entre un Estado eficiente y el conocimiento científico articulaban con un compromiso político que trascendía las fronteras partidarias. La Ley de Reforma de las Estructuras Productivas del país no alcanzó las mayorías necesarias para su aprobación en el parlamento. Casi todo el Partido Colorado menos la Lista 99 de Zelmario Michelini la rechazó, pero también buena parte de la izquierda, particularmente el Partido Comunista, la rechazó también, y hasta no alcanzó apoyo en buena parte de la bancada de su Partido Nacional, incluso dentro de su propio sector.

Para terminar vuelvo al comienzo, y reafirmo que la reconstrucción del pasado siempre tiene que inscribirse en un pleito necesario. Hay que legitimar ese pleito porque no administramos verdades cuando exploramos el pasado, indagamos hipótesis y nunca terminaremos de interrogar el pasado. No me gusta el historicismo que supone que una institución depende de su origen, porque la historia es contingencia y los desafíos de hoy, 50 años después del origen, son diferentes. Pero la idea fuerza que quiero transmitir con mucha convicción, es que la marca de los orígenes de aquellos hombres que hicieron posible la OPYPA, hoy sigue viva.

Su vitalidad no se apoya en un deseo de restaurar las propuestas del año 64' -no lo harían aquellos hombres, no lo hagamos nosotros-, pero en momentos en que el sector agropecuario está viviendo una verdadera revolución productiva, la actual conducción del Ministerio tiene nuevamente entre sus objetivos concretar un vínculo virtuoso entre los productores y el gobierno, entre los productores y el Estado, entre los productores y los olvidados trabajadores del campo. No debemos sacrificar las políticas estratégicas que nos orientan al desarrollo, para salvaguardar el interés sectorial o corporativo, por más importante o legítimo que este sea. Aquella vieja idea de un Uruguay idílico en la que la política era buena porque no hería ningún interés,

no es una opción, de algún modo nunca lo fue. Gobernar, sobre todo cuando se tiene en cuenta el futuro, implica siempre opciones. El rumbo lo debe marcar el interés nacional, que no puede identificarse nunca con un interés sectorial o corporativo. Su defensa implica tomar posición sobre alternativas asociadas a un bien común como es el desarrollo del país, aunque muchas veces sean opciones difíciles en favor de los más. Como reza el artículo 13 del Reglamento agrario artiguista de 1815: “que los más infelices serán los más privilegiados”.

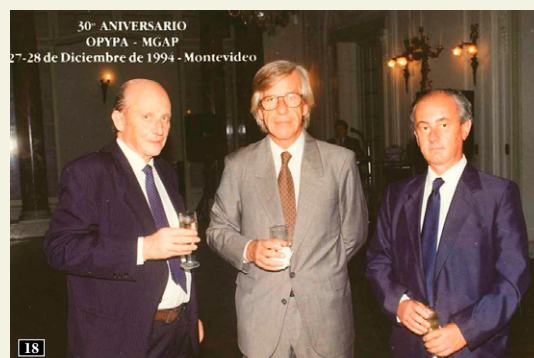
Hoy en medio de esta revolución agropecuaria el país puede disfrutar más de una década de crecimiento económico ininterrumpido, al tiempo que está viviendo la evolución virtuosa de indicadores sociales claves como la pobreza, la indigencia y la desigualdad. El Uruguay es un país que en su esencia no acepta abatir la pobreza sin reducir la desigualdad. Entre nosotros, el problema de la pobreza ha sido mayoritariamente asumido como indisociable al problema de la desigualdad. Como señaló en su momento otro grande de nuestra historia: “Hagamos un país modelo en el que los pobres sean menos pobres y los ricos menos ricos”. En esas marcas de origen en las que abreva nuestra idea de nación está también la fuente de inspiración que dio origen a la OPYPA.

A lo largo de todo el siglo XIX la apropiación de hecho predominó sobre la apropiación de derecho, y cuando había pleitos por tierras fiscales, o entre propietarios y poseedores, las donaciones de todos los períodos históricos fueron legitimadas jurídicamente, todos menos uno. Se legitimaron las donaciones españolas, las de la dominación porteña, las de la dominación portuguesa, de la dominación brasileña y de todos y cada uno de los gobiernos y caudillos a partir de 1830. Pero de manera persistente, en la jurisprudencia uruguaya se consagró la idea compartida de que había un período cuyas donaciones no podían aceptarse como fuente de derecho. Ese período una y otra vez negado como fuente de legalidad fue nada menos que los pocos meses de vigencia del “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados” de 1815 durante la revolución artiguista. Y el fundamento invocado para sostener esta postura era que Artigas, si bien era “el fundador de la nacionalidad”, en su política agraria había tomado como base la política de la confiscación, lo que hería las reglas de juego del sistema.

A partir del recuerdo de estos fracasos cargados de futuro, quiero destacar lo bien que le hace al Uruguay conmemorar y celebrar estos 50 años de la creación de la OPYPA como fuente de inspiración, precisamente para alimentar esa carga política pero también emocional, simbólica, esa dimensión de “comunidad espiritual” de la tanto hablara Wilson Ferreira para enfrentar los retos que supondrá el futuro. De allí con seguridad sacaremos fuerzas para transformar de una vez y en serio a la educación, para promover un salto genuino en nuestras capacidades de investigación en ciencia y tecnología, para agregar valor y diversificar nuestra matriz productiva, para incrementar nuestra cartera de negocios en el exterior, para sustentar la cohesión social indispensable para superar ese margen de vulnerables que todavía sigue estando entre nosotros y que puede volver a recaer en la pobreza. Para todas esas tareas, la historia y la vigencia de la OPYPA, fiel a sus orígenes, tiene todavía mucho que darle al país y a su gente.







PÁGINA 22:

- (1) Año 1964. Alejandro Dupuy, Elbio Dell, Miguel Cetrángolo, Ruben Parrilla, Danilo Astori, Oscar Taborda, Jesús Gonzalez (CEPAL), José Gimeno, Martín Buxedas, Eliza Giovannini, Tomasita Castro de Trelles, Ana Russo, Lilian Sierra, Celia Barbato, José Terra
- (2) Publicación, 1964.
- (3) Año 2015. Gonzalo Souto, José Bervejillo, Adrián Tamber, Mario Mondelli, Water Oyhantcabal , Verónica Duran
- (4) Año 2015. Gerardo Caetano
- (5) Año 2015. Gonzalo Souto, Carlos Paolino, Florencia Carriquiry, Gabriel Oddone, Marcel Vaillant
- (6) Año 2015. Conferencia Gerardo Caetano 50 años de OPYPA
- (7) Año 2015. Mario Mondelli, José Bervejillo

PÁGINA 23:

- (8) Año 2004. Danilo Astori
- (9) Enrique Iglesias, Tabaré Aguerre
- (10) Tabaré Aguerre
- (11) Año 2004. De pie: Fernando Vila, Martín Aguirrezabala, Heber Freiria, Juan Lema, Juan Peyrou, Julio Preve, Graciela Castro, Rodolfo Nin, Marcelo Ilundain, Gonzalo Muñoz, Alfredo Picerno, Adrián Tamber, Eduardo Errea (Tango) , Fernando Antía, Mayid Sader, Gonzalo Souto, Humberto Tomassino. Sentadas: Isabel Ruiz, Verónica Duran, María Methol, Yanil Bruno, María Elena Vidal
- (12) Enrique Iglesias
- (13) Año 2004. Danilo Astori, Enrique Iglesias
- (14) Año 1994. Invitada, Graciela Castro, Ana Russo, Martín Buxedas, Jorge Elena, Celia Barbato, Julian Murgia, Nilda Saglia

PÁGINA 24:

- (15) Año 1994. Enrique Iglesias
- (16) Conferencia Treinta Aniversario de OPYPA
- (17) Año 1994. Adrián Tamber, Álvaro Ramos
- (18) Julian Murgia, Danilo Astori, Eduardo Petra
- (19) Año 1994. Miguel Carriquiry, Alberto Fossati, Pedro Olmos, Ilda Perich, Jorge Elena , Julio Preve, Julian Murgia, Diego Payseé, Galdós Ugarte
- (20) nn, Gonzalo Souto, Adrián Tamber, Álvaro Ramos
- (21) Diego Payseé, Angel Sartori, Juan Peyrou, Enrique Iglesias

3. El papel del agro en el desarrollo económico nacional

3.1. EXPANSIÓN RECIENTE Y SUS EFECTOS TRANSFORMADORES

Florencia Carriquiry

Nuestra presentación quiere hacer foco en el papel que ha tenido el agro en el crecimiento y el desarrollo de la economía uruguaya en los últimos años. Quisiéramos repasar aquellos indicadores que evidencian su impacto en la inserción internacional del país y en la expansión económica, durante un periodo en el que se procesó una profunda transformación, con impactos en toda la economía.

Los datos del PIB agropecuario muestran un fuerte crecimiento en lo que ha sido una década excepcional para la economía uruguaya. Sin embargo, al interior del sector el comportamiento ha sido bien heterogéneo, con algunos sub-sectores del agro uruguayo que tuvieron un crecimiento acumulado por debajo del 70% que mostró la economía en su conjunto. Cabe advertir en este punto, que nos referimos a estadísticas de crecimiento directo del sector. Sin embargo, no se puede dejar de considerar los impactos indirectos que tiene el agro en el crecimiento del resto economía.

Dentro de la heterogeneidad interna del crecimiento se puede destacar a un sector pecuario de menor dinamismo y un sector agrícola muy dinámico que se convierte en el gran responsable de una importante transformación en la economía. Existen muchas ramificaciones que generan un efecto derrame desde el agro al resto de los sectores. Basta recorrer el interior del país para ver los cambios radicales ocurridos en la última década en su actividad social y económica.

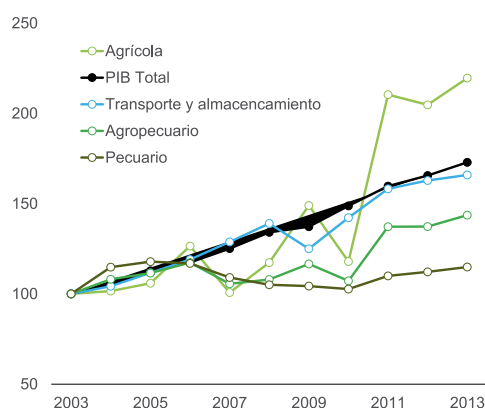
Fue de la mano de la soja en particular que la agricultura vivió un desarrollo excepcional durante la última década. La agricultura de secano que normalmente ocupaba, considerando área de verano y de invierno, unas 500 mil hectáreas al año, hoy ocupa una superficie agrícola de más de 2 millones de hectáreas. El gráfico muestra que la expansión se explica por el crecimiento de la soja, lo que trajo consigo, a su vez, la expansión de otros cultivos como el trigo, en un esquema de rotación. Si bien este último es un cultivo tradicional en el país, estaba destinado esencialmente al mercado doméstico, y actualmente existe una significativa corriente exportadora.

Otro elemento elocuente de este cambio radical y acelerado de la agricultura uruguaya son las crecientes exportaciones de granos. La soja, que al inicio de los años

Gráfico 3.1.1. Evolución del PIB sectorial

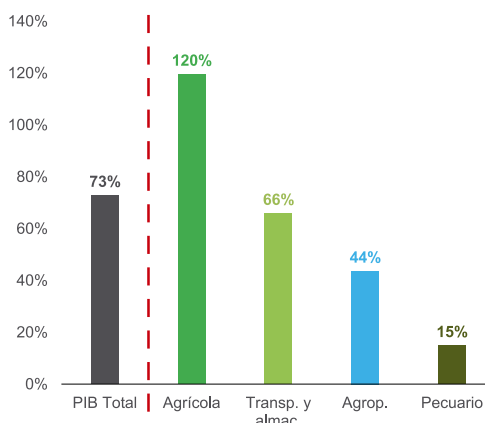
PIB por sectores

Índice base 2003 = 100



Crecimiento acumulado por sectores

Periodo 2003-2013



Fuente: Deloitte

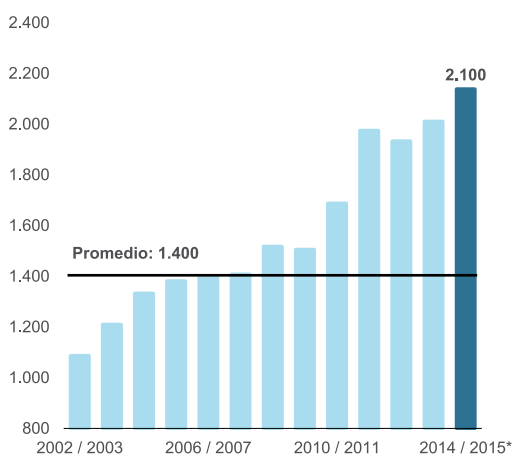
2000 prácticamente no existía, en cuestión de muy pocos años se ha transformado en uno de los principales productos de exportación, junto con la carne y la celulosa.

Esta expansión agrícola generó desafíos importantes para los sectores tradicionales de la agropecuaria uruguaya, en particular para la producción pecuaria, porque al competir intensamente por los recursos exige una modernización importante y la búsqueda de mayor intensificación en el uso de la tierra. Por ejemplo, en la lechería esta exigencia se reflejó en un llamativo incremento de la productividad por hectárea durante la última década. Así, el sector lechero que sufrió una relevante pérdida de hectáreas pudo más que compensar esa pérdida de superficie con un incremento fantástico de la productividad. El gráfico 3.1.2 muestra como la remisión de leche creció casi 80% entre los años 2003 y 2013, resultado que responde a una mayor producción de litros por vaca y una mayor carga de vacas por hectárea y que permitió más que contrarrestar el efecto de la reducción del área lechera.

Gráfico 3.1.2. Evolución de la remisión de leche a planta

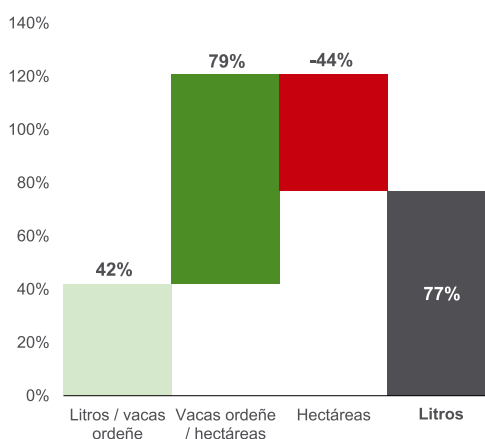
Remisión de leche a plantas

Millones de litros



Incidencia en el crecimiento de la remisión

Variación 2013 vs 2003



Fuente: Deloitte

Del mismo modo, la ganadería de carne también sufrió una pérdida de superficie que debió contrarrestar con una mayor producción de carne por hectárea para alcanzar un crecimiento de la producción de carne. Si bien su dinamismo fue menor al del resto del agro durante el período, tuvo un pico de actividad sobre mediados de la década de los 2000, y luego permaneció algo por debajo de aquellos niveles máximos.

En definitiva, el sector agropecuario ha crecido de forma extraordinaria en estos últimos años, particularmente de la mano de la agricultura, que le dio un impulso muy importante a la economía del país en su conjunto. A su vez, como decía, los desafíos planteados a la producción pecuaria incentivaron el incremento de la inversión por hectárea y de la productividad. De este modo, un recurso escaso como la tierra, hoy tiene un uso notoriamente más eficiente que el que tuvo tradicionalmente.

La revolución en el agro, que tiene factores multicausales detrás, propició una transformación estructural que llevó a una mejora sustantiva de la competitividad dinámica de la producción, es decir, aquella que no está asociada al valor del dólar, sino que persiste más allá de las variaciones del tipo de cambio real en el tiempo.

No se puede desconocer que existió un contexto internacional muy favorable, con fuertes subas de precios de commodities, pero también un contexto local que permitió la expansión productiva del sector. Algunos elementos que jugaron un rol importante en este proceso son, el marco regulatorio y las políticas públicas de esta última década, así como otras que vienen de décadas pasadas. También a nivel microeconómico se observaron transformaciones importantes de la mano de inversores extranjeros -esencialmente argentinos-, que trajeron tecnología, financiamiento e introdujeron nuevas formas de trabajar y de producir en el agro uruguayo. Eso permeó en el productor uruguayo que hoy se han adoptado a esa nueva forma de producir.

Uno de los pilares de esa modernización tiene que ver con un sector agropecuario más empresario. En el nuevo agro se coordina el trabajo entre diferentes agentes especializados, estructurados en red, en el que se han desarrollado empresas prestadoras de servicios que aumentan la flexibilidad de la producción y permitieron un mayor tamaño de las operaciones para aprovechar economías de escala. Se ha registrado así un aumento de la modalidad de arrendamiento a partir de empresas con mayor apalancamiento operativo, que concentran sus recursos en el capital de trabajo.

Otro de los pilares consistió en la incorporación intensiva de tecnología registrada en el sector, tanto en la producción agronómica, pasando por la semilla, la maquinaria, como en la gestión de los recursos. Se observa así cada vez mayor profesionalización de la administración, y la gestión financiera. Todos estos elementos han sostenido la mejora de la productividad de la producción agropecuaria del país.

Esta transformación naturalmente tuvo su reflejo en el desempeño exportador a partir del año 2003, donde la exportación de bienes al menos se ha triplicado durante esos años. Observando el gráfico 3.1.3 se aprecia que el mayor crecimiento ha estado en el sector primario por efecto del boom de la soja. Las exportaciones primarias pasaron de ser menos del 10% a más del 30% en estos últimos años. Detrás de la expansión del agro también estuvo el crecimiento de las exportaciones agroindustriales. Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, en conjunto, hoy representan dos tercios de las exportaciones totales de bienes.

Gráfico 3.1.3. Evolución de la exportaciones de bienes

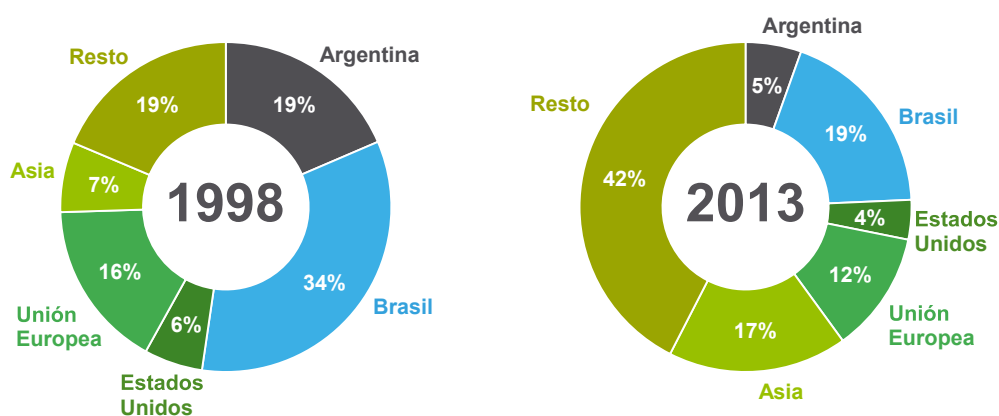


Fuente: Deloitte

También se vivió una diversificación de los mercados de destino. Al comparar la inserción internacional en términos de mercados, a finales de la década de los 90' el Uruguay era un país esencialmente concentrado en la región. Más del 50% de las exportaciones tenían como destino Argentina o Brasil, esencialmente en industrias con baja capacidad de competir fuera de esa región. En el año 2013, la matriz de destinos se encuentra notoriamente más diversificada. La región ha perdido importancia, mientras que crece la incidencia de Asia, pero también de un "Resto", que incluye gran diversidad de destinos.

De alguna manera Uruguay pasó de una estructura de exportaciones con dependencia regional durante los 90', a una dependencia en la producción de *commodities*. Esta situación tiene vulnerabilidades asociadas que requieren atención, pero nos parece importante advertir una diferencia crucial con respecto al pasado. Mientras aquella dependencia se apoyaba en industrias con poca capacidad de competir fuera de la región, actualmente se apoya en la producción de *commodities*, en lo que el país es estructuralmente competitivo.

Gráfico 3.1.4. Composición de las exportaciones por destino para los años 1998-2013



Fuente: Deloitte

Para finalizar, nos gustaría puntualizar algunas reflexiones a ser tenidas cuenta. En primer lugar, es notorio que en la opinión pública se tiende a creer que hay poco valor en las actividades primarias. Esta creencia se apoya en la confusión entre lo que es valor agregado y lo que sería el componente tecnológico en el producto final. Varias veces hemos traído a colación el ejemplo de la industria automotriz que es visto como una exportación de gran valor agregado. Sin embargo, en términos de valor agregado en el país esta industria realiza un aporte reducido comparado con la producción de soja. La actividad que se realiza en el país es esencialmente el ensamble de insumos de origen importados por lo que el impacto hacia atrás de esta actividad es bastante menor que en el caso de la soja. Recientemente realizamos un trabajo de estimación de los derrames generados por el conglomerado oleaginoso, donde se observa que del valor exportado en soja más de 70% es valor agregado nacional.

En segundo lugar, en la era del conocimiento el valor proviene y cada vez en mayor medida de los activos intangibles, es decir, el saber hacer y saber combinar los recursos. Esto es algo que hemos observado claramente en la evolución reciente del agro. Parece claro que el desarrollo sostenido de la economía en el futuro requerirá de una mayor sofisticación de nuestra matriz productiva, sin perjuicio del aporte que realiza la producción primaria. La sostenibilidad del crecimiento y el desarrollo del Uruguay se deberán sostener en más investigación e innovación, pero teniendo presente que la sofisticación de la matriz productiva es más factible se logre en torno a actividades en las cuales el país cuenta con ventajas competitivas.

Trabajos recientes analizan el ejemplo de Finlandia para estudiar los modelos de desarrollo basados en recursos naturales. Finlandia notoriamente es un país que apoyó su desarrollo en el sector forestal, donde cuenta con importantes ventajas competitivas. Fue a partir de allí que su economía se transformó luego en una gran exportadora de industrias metalmeccánicas. En un primer momento se dio el desarrollo de herramientas para la cosecha de árboles, para luego dar lugar al desarrollo de una industria de maquinaria y automatizaciones aplicadas a otros sectores. A partir de la fase primaria se desarrolló una fase industrial que hoy significa el 40% de las exportaciones finesas y esta es una experiencia que nos parece importante que Uruguay pueda explorar.

En tercer lugar, el modelo de desarrollo uruguayo supone un uso intensivo de la tierra, por lo que la fuerte valorización de este activo experimentada en los últimos años, le plantea al país dilemas y desafíos relevantes que deben ser asumidos por la política pública relacionada al sector agropecuario. Entre los desafíos más importantes se encuentra la necesidad de asegurar una correcta preservación del suelo. Más allá de los incentivos que pudiera tener el dueño de la tierra para su preservación, actualmente no se puede desconocer el crecimiento de la modalidad de arrendamientos, que genera problemas de información asimétrica entre arrendador y propietario y que a nuestro juicio justifican la existencia de una regulación en este aspecto. El gran desafío será la implementación y la fiscalización de la nueva regulación adoptada por Uruguay.

Por otro lado están los desafíos que imponen los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra. Si consideramos la tierra como un activo especialísimo,

que posee un valor intrínseco mayor a su valor de mercado, entonces la concentración de la tierra se podría considerar un problema en sí mismo, en la medida que esto significa la concentración de la riqueza o del poder. Nosotros tenderíamos a pensar que no hay razones suficientes para pensar que la concentración en Uruguay es particularmente problemática, sino que responde a una transferencia de activos desde agentes que le dan un uso menos eficiente, hacia quienes le dan un uso más eficiente, y esto forma parte de proceso de transformación, crecimiento y desarrollo sufrido por el sector agropecuario, y que ha sido clave en el desarrollo del país.

Distinta es la preocupación en torno a la concentración de la tierra en manos de Estados extranjeros. Este sí es un tema que genera preocupación a nivel mundial, y entendemos que merece la especial atención de las autoridades nacionales. El país debería evitar que Estados extranjeros tengan control sobre una fracción del territorio nacional. No queremos decir que se debe prohibir la inversiones de Estados extranjeros en el país, pero es notorio un Estado puede tomar decisiones con motivaciones distintas a las razones de mercado que rigen la actividad privada. Por eso remarcamos la diferencia entre ambos fenómenos, por un lado la concentración de la tierra en inversores privados -ya sean nacionales o extranjeros-, frente a la extranjerización o concentración de la tierra en manos de Estados extranjeros.

3.2 SUSTENTO DEL FUERTE DINAMISMO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Gabriel Oddone

Estas reflexiones pretenden aportar una mirada desde fuera del sector, para pensar en los dilemas y desafíos que enfrenta la institucionalidad del sector agropecuario. No se puede perder de vista la influencia que tiene el agro en una economía con problemas de bajo crecimiento de largo plazo como la uruguaya. Durante el período de estancamiento o bajo crecimiento de la economía, entre la década del 50' y hasta fines de los 60', el sector agropecuario también permaneció fuertemente estancado. Si bien hay episodios como en la década de los 90' donde se observa un cierto dinamismo de la economía con bajo crecimiento del sector agropecuario, en general desde una perspectiva histórica se encuentra alta correlación entre crecimiento de la economía y del sector agropecuario.

Pero ¿qué visión tenemos quienes no somos miembros activos del sector agropecuario, respecto a la contribución del sector en la economía? Hay un problema de comunicación e información, donde el sector agropecuario comunica mal muchas cosas, en particular el dinamismo que la economía agropecuaria ha tenido en los últimos años y su contribución al resto de la economía. En este punto, hay un desafío interesante pero no solamente para las autoridades, también para el sector privado: determinar cuál es la contribución al crecimiento que realiza el sector agropecuario. Entiendo que esta es una línea de investigación que merece ser promovida.

Cuatro reflexiones sobre qué es lo que explica este fuerte dinamismo de los últimos años

Es importante identificar aquellas cosas que se deberían hacer o seguir haciendo para aprovechar mejor las oportunidades, o mitigar los efectos adversos de los malos momentos. Voy a señalar cuatro puntos que probablemente sean obviedades para la mayoría de ustedes, pero vale la pena considerarlas de forma conjunta, donde hay algunos factores exógenos, que no son objeto de nuestro control, pero también hay otros factores que sí lo son.

El primer elemento, que juega un papel determinante es la demanda creciente por alimentos a nivel global. La economía de India y China crecen al doble de lo que solían crecer hace cincuenta años, por lo que crece el número de personas que dejan de producir para autoconsumo y, con ello, la variedad de alimentos demandada es mayor y las dietas más sofisticadas aumentan. Este es un elemento exógeno, está fuera de control de los uruguayos, pero es probable que sea un evento persistente como señalan estimaciones de FAO. De esta manera, es esperable que la demanda por alimentos termine por consolidar algunos de los cambios que tuvieron lugar en el mercado global de productos de origen agropecuario en los últimos años.

Para tener una idea del impacto de China sobre la economía de América Latina, consideremos que a principios de los años noventa el crecimiento de China medido en dólares, representaba aproximadamente el 5% del PIB de América Latina, mientras que en la actualidad esta relación ha trepado hasta el 20% del PIB de la región. Esto quiere decir que la importancia de China sobre el crecimiento de la economía latinoamericana ha experimentado un cambio estructural que probablemente todavía no seamos conscientes de su entera dimensión.

Aún una “normalización” del crecimiento de la economía de China que consolide tasas del orden del 6% anual, es probable que siga consolidando una contribución importante para el crecimiento de América Latina. En ese escenario, la relación entre el crecimiento de China y el PIB latinoamericano se ubicaría entre el 17% y 18%, lo cual sigue representando una contribución magnífica respecto a lo que observado veinte años atrás. Por ello, y sin perjuicio de factores coyunturales que están ralentizando el crecimiento de China en estos momentos y de las dudas que se puedan tener respecto de la calidad de sus estadísticas oficiales, existe consenso acerca de que la economía seguirá siendo muy importante para tirar del crecimiento de las exportaciones y de la producción de latinoamericana.

Un segundo factor, también exógeno, fueron los efectos de las condiciones financieras de los últimos años sobre los precios de los *commodities*. En efecto, unas condiciones financieras internacionales muy laxas favorecieron la consolidación de un dólar depreciado a nivel global. Dado que los precios de los *commodities* se forman en dólares, el escaso valor de esta unidad de cuenta que predominó en el mundo en los últimos siete años, los precios de los *commodities* se vieron extraordinariamente estimulados.

La lenta normalización de las condiciones financieras en Estados Unidos, está dando lugar a una apreciación progresiva pero persistente del dólar a nivel global. Ello supone que, al menos uno de los factores que dio lugar a la “inflación” de *commodities* de los últimos años está desapareciendo. En paralelo, las políticas monetarias de China y Europa no insinúan recorrer un camino similar al de Estados Unidos a corto plazo, de modo que la tendencia de apreciación es muy probable que persistente en el futuro cercano. Como consecuencia de ello, el precio de la soja por encima de los seiscientos dólares es poco probable y más bien habría que esperar una consolidación por debajo de los cuatrocientos dólares.

Consideremos algunas cifras que grafiquen las condiciones financieras que crearon el escenario excepcional de la última década. El dólar entre los años 1970-2002 tuvo una paridad con un conjunto de monedas relevantes para Estados Unidos prácticamente estable, apenas se depreció 0,3% en casi treinta años, mientras que en los últimos diez años el dólar se depreció en el entorno del 3% promedio anual. Por otra parte, las tasas de interés se ubicaron en una tercera parte del promedio de los últimos cuarenta años. Estas condiciones fueron absolutamente extraordinarias, y difícilmente repetibles, por lo que nadie debería esperar que se observen niveles de precios como el de los últimos años.

El tercer elemento, y este sí bajo el control de las políticas públicas uruguayas, es el conjunto de incentivos tributarios que se desplegaron para estimular la inversión.

Entre ellos se destacan los estímulos a la forestación, cuyos orígenes se remontan a los años noventa cuando se consolida el régimen insinuado en la década del setenta. Asimismo, los proyectos de la COMAP han promovido entre 2005 y 2014 inversiones por unos trece mil millones de dólares². Alrededor del 30% de ellos fueron destinados a la agroindustria (sin considerar la inversión en zonas francas). De este modo, las políticas públicas que se tradujeron en resignaciones de recursos tributarios jugaron un papel relevante para estimular la inversión en los últimos años.

Como consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que las políticas públicas no parecen haber discriminado al sector agropecuario en los últimos años sino que, por el contrario, parecieron orientarse a estimularlo y a establecer condiciones propicias para que el clima de negocios en el sector se consolidara.

El cuarto factor que quiero mencionar, es la institucionalidad vinculada al sector agropecuario que en Uruguay tiene una larga tradición. En ella OPYPA es un actor muy relevante. Si miramos hacia otros sectores de actividad en Uruguay no es posible encontrar otro con una institucionalidad tan densa y compleja como la del sector agropecuario. En ella se relacionan instituciones públicas (como OPYPA, INIA, los Servicios Sanitarios del MGAP, etc.), privadas (los Grupos CREA por ejemplo) y también experiencias público-privadas (INAC, INALE, etc.).

El Uruguay tiene una comunidad agropecuaria con experiencia institucional acumulada, lo que le permitió madurar innovaciones tanto en materia de procedimientos y de organización de los procesos de trabajo, como en adaptar tecnologías y variedades de insumos y productos a las condiciones de producción del país. Estos fenómenos son subyacentes al auge de los últimos años, aunque la pregunta difícil de responder es ¿qué hubiera ocurrido si ante el auge de precios, esta institucionalidad no hubiera estado desarrollada? No es posible alcanzar una respuesta numérica, pero es probable que las oportunidades no se hubieran aprovechado de la misma manera de la que se hicieron.

La invitación desde el sector privado al sector público, concretamente al MGAP a quien le corresponde gestionar las políticas sectoriales, es a que continúe fortaleciendo la institucionalidad, haciéndola más densa y con mayor capacidad de articulación entre los agentes. Incluso economistas especializados en temas de institucionalidad y muy reconocidos como Dani Rodrik cuando estuvo en Uruguay a principio del siglo XXI destacó al INIA y a un conjunto de instituciones del sector agropecuario como ejemplos de instituciones sólidas, influyentes y efectivas.

Los Problemas de escala

Un fenómeno destacable de los últimos años fue la llegada al Uruguay de nuevos jugadores al mundo de la producción agropecuaria. Si bien en algún caso fue el resultado del estímulo deliberado de las políticas públicas, como la producción forestal, también existieron factores externos que colaboraron para que muchos productores argentinos se instalaran en Uruguay, como es el caso de la agricultura.

² COMAP, MEF, www.mef.gub.uy

La llegada de nuevos productores que trajeron consigo otra visión, otra escala, otra capacidad de conectarse con el mundo, generó un efecto demostración sobre productores uruguayos, que imitaron técnicas y formas de producir. El impulso de estos cambios permitió desarrollar las condiciones subjetivas de una verdadera revolución productiva en el agro uruguayo, que repercutió en notorias mejoras de eficiencia y productividad.

Como es sabido, la escala de producción afecta la tasa de crecimiento. Si bien en un mercado pequeño como el uruguayo el mayor tamaño de las compañías puede favorecer la consolidación de mercados imperfectos o prácticas no competitivas, debe reconocerse que también ha permitido desarrollar una escala de producción para conectarnos globalmente. Ello mejoró la eficiencia al interior del sector con efectos dinámicos sobre el resto de la economía (transporte, logística, financiamiento, etc.).

El sector agropecuario y todo lo que lo rodea -la cadena logística, la cadena agroindustrial- es la actividad más relevante en Uruguay en términos de construcción de escala. Es el único eslabón en condiciones de llenar los contenedores suficientes para vencer la gran restricción que tiene la exportación industrial uruguaya para exportar fuera de la región, que es la incidencia del flete en el precio final. Exportar autopartes o productos químicos más allá de la región, aun cuando el país accediera a preferencias arancelarias, requeriría escalas de producción elevadas por la incidencia del costo del flete en el valor exportado. Por eso, el sector que provee escala al país es el sector agropecuario.

Esto es una razón para sostener que la consolidación del sector agropecuario fortalece la solidez del crecimiento de largo plazo de Uruguay, algo vital para enfrentar la principal debilidad de la economía uruguaya: su bajo crecimiento. Es que llegados a este punto, es necesario tener presente que para Uruguay crecer es clave. En efecto, si bien es un país que distribuye relativamente bien el ingreso, exhibe una baja tasa de crecimiento lo que termina afectando la potencialidad de las políticas redistributivas.

Consideraciones Finales

Primero, podría preguntarse si el boom primario al que el país asistió en los últimos años ha contribuido a una primarización de la economía. Trabajos recientes³ sugieren que esto no es tan evidente. Por un lado, la producción industrial no ha cedido terreno. Por el otro la generación de valor agregado por la cadena agroindustrial ha crecido de manera significativa.

Segundo, si bien debe reconocerse que ha mejorado la diversificación de riesgos de destino de las exportaciones uruguayas, la evidencia muestra que se han concentrado la variedad de productos que el país vende al exterior. Es que lo que se vende fuera de la región sigue siendo una canasta de productos que, aunque más diferenciados con respecto al pasado, es un menú acotado de productos. Este es un dilema que la economía uruguaya enfrenta a largo plazo. Probablemente sea una realidad a

3 Paolino C, Pittaluga L., Mondelli M.; (2014); *Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas*; CEPAL; ISSN 1727-8686.

la que haya que acostumbrarse, y asumir que este dilema entre diversificar mercados y diversificar productos es algo con lo que habrá que convivir.

Tercero, el acceso a mercados para exportar productos industriales no relacionados con el sector agropecuario podrá darse en la medida que se tengan mecanismos de acceso comercial preferenciales y volúmenes que reduzcan el impacto de costo de transporte. En el corto plazo es difícil que ambas cosas puedan tener lugar. Ello supone que la industria nacional seguirá vendiendo un conjunto de productos en la región que difícilmente el país logre colocar en el resto del mundo. Ello supone asumir que la economía seguirá expuesta a la variación de los precios internacionales. Ello requiere fortalecer las condiciones financieras para proteger a los productores y empresas locales de estos fenómenos.

Para finalizar, extendiendo una invitación a quienes influyen en las agendas de investigación en el Uruguay. Una de las interpretaciones tradicionales, sobre el estancamiento uruguayo y del sector agropecuario entre las décadas del 50' y 60', es que las políticas públicas discriminaron en contra del sector agropecuario. Ese tipo de afirmaciones tienen origen en interpretaciones incluso diferentes u opuestas. En efecto, es posible encontrarlas desde visiones construidas bajo enfoques de la economía clásica marxista-ricardiana⁴, o desde la economía neoclásica⁵. En el marco de estas interpretaciones, las políticas que buscan desarrollar la industrialización basadas en transferencia de recursos del sector agropecuario al sector industrial, terminaron provocando un escenario de escaso estímulo a la inversión, la innovación y la incorporación de tecnología en el sector agropecuario como consecuencia de la afectación de la rentabilidad sectorial. Entonces luego de haber asistido a una década extraordinaria, y analizando series de datos sobre la rentabilidad de los productos agropecuarios, se debería reflexionar el efecto de las políticas públicas sobre el agro, cuando se discrimina a favor o en contra del sector dinámico.

Una lección aprendida de esta última década es que cuando hay condiciones favorables tanto internas como externas, y la política pública no constituye una restricción para la innovación, la escalabilidad de la producción y la incorporación de tecnología, el sector agropecuario parece responder bien. Esto es un desafío para las políticas públicas ya que indisolublemente el futuro del país está ligado al sector agropecuario. Ojalá que la OPYPA cumpla cincuenta años más y que pueda promover y estimular una agenda de investigación más ambiciosa todavía.

⁴ Instituto de Economía de la UDELAR; (1969); *El proceso económico de Uruguay*.

⁵ Favaro E. Sapelli, C.; (1990); *Promoción de exportaciones y crecimiento económico*; ISC-Press; San Francisco.

3.3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO

Carlos Paolino

Esta presentación conforma un esfuerzo inicial de estimación, cuantificación y comparación con otros países, de la importancia relativa de los recursos transferidos en la implementación de diferentes políticas públicas de apoyo al sector agropecuario nacional. Para esto se emplea una metodología consolidada a nivel internacional, que utilizan regularmente los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010)⁶⁷.

En este tipo de trabajo que se realiza regularmente por esta organización cuantifica los recursos aplicados directamente y las transferencias estimadas de apoyo al sector agropecuario, pero no se evalúa los impactos que las mismas generan, lo que requeriría de un esfuerzo posterior y diferente. Tampoco se incluyen en estas estimaciones las políticas de colonización y compra de activos, de manera que la metodología se focaliza en las transferencias con foco operativo regular y directo.

Otra limitación, de índole conceptual que refiere a que esta metodología no evalúa el impacto de las políticas macroeconómicas que inciden en la naturaleza y los cambios en la estructura de los apoyos al sector agropecuario. A mi juicio esta sería una limitación mayor, en el entendido que los cambios en la estructura de precios relativos en la economía, en particular entre los precios de los productos transables/no transables, las tasas de interés, el tipo de cambio etc. son claves para evaluar dinámicamente las mediciones de las transferencias derivadas de los apoyos al sector agropecuario y las perspectivas de estos apoyos. Aún con estas limitaciones me pareció importante tratar de avanzar, con esta modesta contribución en el tema, porque entiendo que hace a la esencia del trabajo de una oficina de política como OPYPA.

Utilizando el último informe disponible de la OCDE (2013)⁸ y con estimaciones preliminares realizadas por quien habla, se intentó comparar las principales orientaciones generales de las políticas públicas que se vienen impulsando en Uruguay, con las que se aplican en otros países. En efecto, este tipo de análisis son realizados regularmente en todos los países de la Unión Europea, así como en Estados Unidos, Canadá, y más recientemente se han venido incorporando al análisis otros países en desarrollo y varios de América Latina, aunque no formen parte de la OCDE.

6 OCDE, 2010 "Producer support estimate and related indicators of agricultural support: concepts, calculations, interpretation and use". París, Francia

7 Un trabajo posterior a esta presentación sobre el mismo tema fue realizado en el marco institucional de OPYPA y con apoyo del BID, por la economista María Noel Ackerman, que representa un avance muy significativo en la cuantificación y análisis de la estructura de apoyo al sector agropecuario nacional. Es una demostración más de la importancia de contar con el aporte de jóvenes y bien formados profesionales que trabajan seriamente en temas de importancia para la toma de decisiones de políticas públicas. Recomendando fuertemente su lectura, que supera el análisis preliminar aquí presentado. Ver Ackerman, M. N. (2015). "Estructura de apoyos al sector agropecuario 2009-2013: metodología OCDE". Seminario interno OPYPA-MGAP. Montevideo.

8 OCDE, 2013 "Monitoreo y evaluaciones de políticas agrícolas 2013. Países de la OCDE y economías emergentes". París. Francia

Recuadro 3.3.1.

Muchas gracias al Señor Ministro y al Director de OPYPA, por la invitación, me siento realmente como en casa. Para comenzar me gustaría relatar una historia, en este caso personal. Yo tengo un vínculo con la OPYPA hace treinta y siete años y lo voy a seguir teniendo porque es afectivo.

En el año 1977 entré a trabajar en OPYPA seleccionado por los Ingenieros Carlos Peixoto y Eduardo Errea (El “Tango”) y lo pude hacer durante algunos meses de ese año.

Ahí fue que tuve un problema con el abecedario, igual que muchos otros compatriotas. Los más veteranos seguramente se acuerden que por esos años comenzaron a estar vigentes la clasificación de los ciudadanos. ¿Se acuerdan que estaban las letras A, B y C?, bueno, yo salí beneficiado con la B, con lo cual no pude seguir en OPYPA. Sin embargo, ya en democracia volví a tener interacción profesional con la oficina y mucho me aportó este vínculo.

En un período más reciente, entre 2010 y comienzos del año 2013 tuve la suerte de ser designado Director de la Oficina por parte del Sr. Ministro Tabaré Aguerre. También en esta oportunidad encontré un ámbito muy sano de trabajo y un compromiso de los técnicos para seguir contribuyendo en temas cruciales para el país. También disfruté de un ámbito de mucha tolerancia y respeto entre los profesionales que ahí trabajan a los cuáles les quiero reiterar mi agradecimiento por el apoyo recibido. Estas características determinan que OPYPA sea una oficina que va a más, siempre fue a más.

En suma, estoy muy agradecido y contento de ver una OPYPA pujante, dirigida por un joven y muy competente profesional, llena de jóvenes que están realizando aportes muy valiosos. Gracias Sr Ministro y gracias Sr. Director de OPYPA.

Es interesante observar el resultado de aplicar esta metodología para el caso uruguayo, lo que nos permite hilvanar algunas reflexiones que puedan tener cierto interés para las autoridades que diseñan e implementan estas políticas. Siendo un evento conmemorativo del fructífero medio siglo de OPYPA, me pareció que este tipo de análisis, aunque todavía muy preliminar, podría ser de utilidad para intercambiar con los colegas y las autoridades presentes e impulsar el desarrollo de análisis más profundos en esta misma línea por parte de la OPYPA como oficina especializada de asesoramiento directo a las autoridades.

a) La metodología OCDE para estimar los apoyos al sector agropecuario

De una forma muy sintética la metodología que aplica la OCDE se basa en separar los apoyos a al sector agropecuario, en tres “cajas” diferentes y el consolidado global de los apoyos, cuyos recursos provienen de aporte de los consumidores y de los contribuyentes (actuales y futuros) (Tabla 3.3.1).

En teoría los diferentes instrumentos de apoyo utilizados en cada “caja” son múltiples, algunos de los cuáles se han venido utilizando y/o desmantelando según la evolución de las políticas aplicadas en cada país o región. En el Tabla 3.3.2 se presenta un enunciado parcial de estos instrumentos, agrupados por grandes tipos de apoyos al sector agropecuario.

Tabla 3.3.1. Clasificación de los apoyos al sector agropecuario derivados de las políticas públicas (metodología OCDE)

Estimación del Apoyo al Productor (EAP)	Mide el valor monetario anual de las transferencias brutas desde los consumidores y contribuyentes hacia los productores agropecuarios individuales, cuantificado a nivel de puerta del establecimiento, independiente objetivos buscados e impactos derivados de estas transferencias.
Estimación del Apoyo en Servicios Generales (EASG)	Mide el valor monetario anual derivado de transferencias brutas para la provisión de servicios generales proporcionados al conjunto de los productores agropecuarios, de una forma colectiva, derivadas de la creación de bienes públicos de diferente tipo, independiente de objetivos e impactos.
Estimación del Apoyo desde (o hacia) los Consumidores (EAC)	Mide el valor monetario anual de las transferencias brutas desde (o hacia) los consumidores, derivadas de políticas de apoyo al sector agropecuario, independiente de su naturaleza, objetivos e impactos. Si es negativo, el EAC mide el gravamen (impuesto implícito) sobre el consumidor y cuando es positivo es porque se favorece a consumidores con diferentes instrumentos de transferencias.
Estimación del Apoyo total al Sector Agropecuario (EATA)	Mide el valor monetario anual de todas las transferencias brutas desde los contribuyentes y los consumidores derivadas de las políticas públicas para apoyo al sector agropecuario, independiente de objetivos, naturaleza e impactos.

Fuente: elaborado con base en OCDE

Tabla 3.3.2. Síntesis de algunos de los instrumentos de apoyo al sector agropecuario, clasificados según tipos

	Algunos Instrumentos
Apoyo al Productor (EAP)	Precios sostén de productos agropecuarios (medidas de política que crean una brecha entre los precios del mercado interno y los precios de referencia en frontera de un producto específico); pagos basado en insumos utilizados (equipos de capital, insumos); servicios de apoyo a establecimientos individuales; Pagos al productor basados en áreas sembradas, animales en producción etc. Pagos en apoyo a la reconversión hacia otras producciones agropecuarias etc.
Apoyo en Servicios Generales (EASG)	Investigación y desarrollo; Educación agrícola; Servicios de Inspección; Infraestructura de uso colectivo agropecuario; Marketing y promoción de productos y procesos agropecuarios; Mantenimiento de stocks agropecuarios etc.
Apoyo desde (o hacia) los Consumidores (EAC)	Protección en frontera, que incide en formación de precios domésticos; (precios de transferencia, que en este caso tienen un signo negativo por implicar una tasa implícita al consumidor y son la contraparte de la formación de precios internos de este tipo de intervención que inciden positivamente a nivel del apoyo al productor en EAP); subsidios al consumidor de productos agropecuarios, entre otros instrumentos.

Fuente: elaborado con base en OCDE (2010)

b) Una estimación preliminar de los apoyos al sector agropecuario nacional

Tomando como referencia el año 2013 -último informe de la OCDE disponible- la Tabla 3.3.3 presenta una primera estimación preliminar sobre la magnitud de las transferencias brutas de los contribuyentes y los consumidores hacia los productores agropecuarios para cada una de las categorías de apoyos definidas anteriormente. En el caso de Chile y del conjunto de los países de la OCDE fueron extraídos de la publicación que se cita y en el caso de Uruguay se trata de estimaciones preliminares realizadas por quien habla.

Más allá de las diferencias absolutas, lo que interesa es analizar la participación relativa de cada tipo de transferencias, porque denota grosso modo, una estructura diferente de apoyos derivadas de las políticas públicas implementadas en cada caso. Naturalmente, en los países de la OCDE se registran situaciones muy diversas (por

ej. Chile es país miembro de la Organización y como se observa tiene una estructura que se diferencia notablemente de los apoyos globales al sector agropecuario del conjunto de los países de la organización).

Tabla 3.3.3. Estructura de apoyos al sector agropecuario en Uruguay, Chile y el conjunto de los países que integran la OCDE (en millones de US\$ del año 2013 y %)

	Uruguay	(%)	OCDE	(%)	Chile	(%)
I. EAP	81.4	44.9	258.642	92.1	388	53.8
II. EASG	137.2	75.7	110.080	39.1	357	49.5
III. EAC	-37.4	-20.6	-87.905	-31.3	-24	-3.3
IV. EATA (I + II + III)	181.2	100.0	280.817	100.0	721	100.0

Fuente: OCDE (2013) y estimaciones propias

Como se observa en el cuadro en Uruguay y para el año 2013 se estimaron un conjunto global de transferencias de recursos de apoyos a la producción agropecuaria desde diversas fuentes, poco más de US\$ 180 millones de dólares, de los cuáles poco menos de 40 millones provienen de transferencias que realizan los consumidores de algunos productos agropecuarios, en particular los que provienen de la producción granjera (hortifrutícola y animales de granja). Se trata de producciones que están básicamente orientadas al mercado interno y que en varios casos gozan de una suerte de protección implícita que incide en la formación de los precios que recibe el productor de estos productos, contemplados entonces en la *estimación de apoyos al productor* (EAP). Los otros componentes de la EAP que adquieren importancia creciente son los servicios varios de apoyo directo (vía extensión, capacitación, algunos insumos) con foco en productores individuales.⁹

A nivel de los países desarrollados, si bien los consumidores de los alimentos explican una transferencia implícita hacia los productores derivados de diferentes mecanismos de protección que separa los precios internacionales de los precios domésticos, en estas economías este tipo de transferencias han seguido una tendencia claramente descendente en el tiempo¹⁰.

Finalmente, una cuestión muy importante a resaltar de relativa importancia sobre las transferencias hacia el sector agropecuario nacional, es la participación que tienen en Uruguay los recursos destinados a crear bienes públicos “de nuevo tipo”. En efecto, la mayoría de ellas están orientadas hacia la construcción de nuevas capacidades en áreas estratégicas que se corresponden con diversos factores modernos de competitividad agropecuaria/agroindustrial (cambio climático, uso responsable de los suelos agrícolas, inocuidad de alimentos, trazabilidad ganado, entre otras), además de las tradicionales en materia de sanidad animal y vegetal, control en fronteras etc.

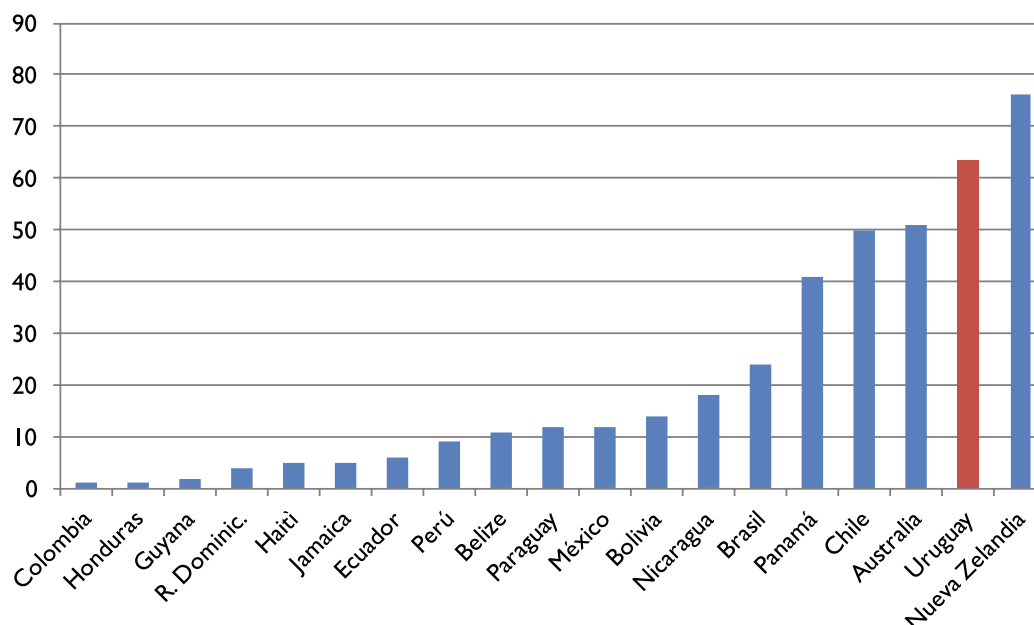
Como se observa en el Tabla 3.3.3 se estima que estas transferencias representaron en el año 2013 poco menos de 140 millones de US\$, significando las tres cuartas partes

⁹ Según estas estimaciones preliminares los apoyos vía precios explicarían entre el 45 y 50% de los apoyos a los productores individuales (EAP) y el restante 50 o 55% corresponde al apoyo en servicios e insumos varios a productores individuales.

¹⁰ Según la información de la OCDE estas transferencias casi 7 veces más que las estimaciones del año 2013

del total de las transferencias. Según estas estimaciones actualmente Uruguay ocuparía el primer lugar en la región, entre los países evaluados superando a Chile, cuando la medición se hace en términos relativos, aunque todavía está bastante por debajo de Nueva Zelandia que liderara en la comparación entre países (Gráfica 3.3.1)¹¹.

Gráfico 3.1.4. Composición de las exportaciones por destino para los años 1998-2013



Fuente: OCDE (2013) y estimaciones propias

Esta estructura contrasta con los países de la OCDE donde se observa que los recursos se concentran en los apoyos individuales a los productores (EAP), y explican más del 90% de los apoyos en estos países (véase nuevamente el Tabla 3.3.3). Este tipo de apoyos individuales cubren un amplio abanico de instrumentos, como los presentados en el Cuadro 2 y regularmente se aplican en los diferentes países, según las estrategias en cada caso.

Volviendo al análisis de los apoyos a servicios generales (EASG), en la comparación con Chile y el conjunto de los países de la OCDE también se registran algunas diferencias importantes (Tabla 3.3.4). La diferencia más importante comparando Chile y Uruguay con el conjunto de la OCDE es el menor peso relativo que tienen las transferencias en apoyo al marketing y promoción comercial de los productos agropecuarios. Por su parte, de la comparación entre Uruguay y Chile la diferencia más destacada consiste en que en Uruguay la transferencia más importante consiste en los recursos dirigidos al sistema de innovación (investigación y formación de recursos humanos), en tanto en Chile la mitad de los recursos transferidos se concentran, en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de uso agropecuario.

¹¹ Para poder realizar las comparaciones con una serie larga de países de tuvo que ajustar las estimaciones, sin contemplar el factor negativo del impuesto implícito a los consumidores. Si bien se entiende que es más apropiado metodológicamente esta opción, no se consideró en estas estimaciones las transferencias negativas desde los consumidores para habilitar la comparación con los otros países presentados en la gráfica, que tampoco la consideran. Con estos ajustes los EASG representarían el 62% de los apoyos al sector agropecuario como se ve en la gráfica.

Tabla 3.3.4. Estructura interna de apoyos en servicios generales al sector agropecuario (EASG), en %

	Uruguay	OCDE	Chile
II. EASG	100	100	100
Sistemas de innovación agropecuario	53	11	27
Inspección y Control	21	3	21
Desarrollo y mantenimiento de infraestructura	22	14	47
Marketing y promoción	4	69	5
Costos stock públicos	0	1	0
Varios	0	2	0

Fuente: OCDE (2013) y estimaciones propias

c) Algunas evidencias adicionales relacionadas

Al desmenuzar esta primera foto analizando qué es lo que hay adentro de cada caja para determinar cómo juegan las políticas públicas en cada dimensión, se aprecian los énfasis implícitos de la política, aquellas áreas en las que se es fuerte y los posibles ajustes al rumbo futuro.

Las EAP representan en parte y en alguna medida una intervención en la formación de precios, lo que achica los espacios estratégicos de integración, como han sido las políticas derivadas de intervención en los mercados agropecuarios, que han caracterizado las políticas agropecuarias de la mayor parte de los países de la OCDE, en particular en los países europeos. En el caso de Uruguay estas políticas tienen un rango muy inferior y están concentradas sólo en algunos sectores protegidos como la producción granjera.

Cuando se protege -sobre todo en un país chico, exportador de productos agropecuarios- se recortan las posibilidades de desarrollo comercial internacional, sin embargo también existen razones de peso por el cual se realizan este tipo de intervenciones, atendiendo a consideraciones de impacto social o regional-espacial etc., las cuáles pueden ser muy importantes y atendibles, pero la cuantificación de las transferencias ayuda a la mejor precisión de las grandes orientaciones de políticas que se priorizan.

Dentro de los ESGA, en el caso uruguayo el sistema de innovación agropecuaria es donde se concentran la mayoría de los recursos, lo que explica la existencia de fortalezas claras en esta área (Tabla 3.3.4). Pero también, se ha desarrollado el área de inspección y control donde se ubican los temas regulatorios de uso del suelo agrícola, los temas de inocuidad, sanidad y trazabilidad. En materia de infraestructura la incidencia es relativamente más baja, si comparamos con la estructura de apoyos de Chile. Mientras en Uruguay existe una fortaleza relativa en temas de innovación, el caso chileno pone su énfasis en el área de infraestructura.

Por último, llama la atención, según las estimaciones de la OCDE, el peso relativo que tienen las transferencias (dentro del EASG) en apoyo al marketing de los productos, cuestión que en términos relativos tanto en Uruguay como en Chile tienen

menor importancia¹². Esto permite identificar una agenda en términos diversificación de apoyos, donde los temas de infraestructura son claves y el Uruguay parece estar relativamente rezagado.

De este modo los EASG son bienes que pueden ser aprovechados por el conjunto del sector y en la medida que son claves en la construcción de competitividad internacional, representan un foco de actuación para la política pública. En ocasiones en esta agenda se plantea una falsa dicotomía entre sector intensivo de conocimiento y sector intensivo de recursos naturales, cuando lo que corresponde es buscar potenciar las interacciones entre estos sectores que favorezcan su desarrollo.

Es precisamente en esta línea que me gustaría destacar, para contradecir una versión largamente difundida según la cual los productos agropecuarios no tienen contenido innovador. Cuando se clasifican los bienes por su contenido de innovación, utilizando metodologías desarrolladas en los países desarrollados se argumenta que la producción agropecuaria está dentro del sector primario que figura, por definición, como un sector de actividad que no incorpora innovaciones. Recientemente el Cinve conjuntamente con Cenit de Argentina, realizaron en conjunto un trabajo para Uruguay XXI que buscó medir el contenido tecnológico de las exportaciones de Uruguay¹³. Para ello se trabajó con los resultados de las encuestas de innovación que viene realizando la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y entrevistas a informantes calificados. Estas encuestas permitieron estimar el gasto en innovación que se realiza en el sector agropecuario y se observó que un porcentaje importante de la producción primaria exportadora quedó catalogada como de alto contenido tecnológico (Tabla 3.3.5).

Tabla 3.3.5. Comparación de la clasificación de las exportaciones por contenido tecnológico según el criterio OCDE y el criterio Uruguay XXI (en % del total exportado por “macro-sector”, año 2013)

Clasificación OCDE	Nueva Clasificación Uruguay XXI					Total
	BT	BMT	AMT	AT	Sin clasificar	
Prod. Primarios	39%	17%	2%	42%	1%	100%
Manuf. RRNN	45%	22%	2%	29%	2%	100%
Manuf. BT	60%	11%	12%	6%	11%	100%
Manuf. MT	49%	9%	22%	18%	2%	100%
Manuf. AT	85%	5%	7%	3%	0%	100%
Otras	47%	1%	0%	52%	0%	100%
Total	43%	17%	5%	33%	2%	100%

* Nota: BT. Baja tecnología; BMT: baja y media tecnología; AMT: alta y media tecnología y AT alta tecnología

Fuente: Cinve/Cenit. Contenido tecnológico de las exportaciones de Uruguay

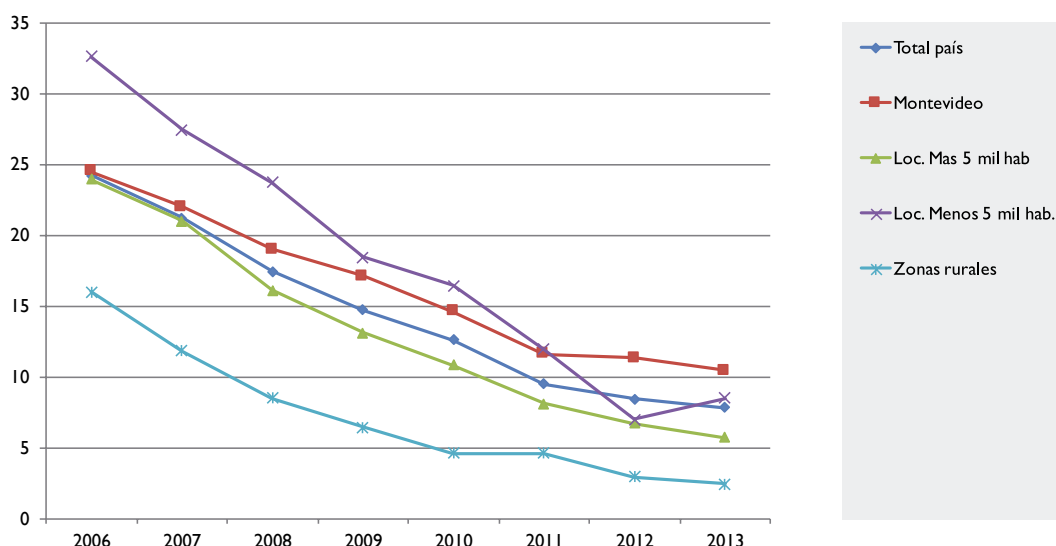
12 En el caso de Chile este dato llama poderosamente la atención porque tradicionalmente se considera que Chile ha venido realizando una política muy exitosa de promoción de sus productos en los mercados internacionales. En el caso de Uruguay, en cambio, el dato coincide con la percepción general ampliamente divulgada sobre este asunto, aunque de todos modos, como se trata de estimaciones preliminares seguramente trabajos con mayor nivel de profundidad pueden modificar esta estimación.

13 Cinve-Cenit (2014). “Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico”. Trabajo de consultoría realizado para Uruguay XXI. Montevideo

El otro dato que quisiera mencionar es como la reducción de la pobreza-ingreso que fue general en los últimos años, resultó ser una reducción mayor en el interior del país y en localidades de menos de 5.000 habitantes y zonas rurales que en Montevideo (Paolino. C. (coord.) 2014¹⁴), aunque los apoyos directos a los productores individuales tuvieron, como vimos, una importancia relativa menor. Este fenómeno, que es inédito en la comparación con los países de la región, responde a dónde ponen el acento la política social, pero también es donde impactan la política agropecuaria.

Por otra parte, los indicadores de desigualdad muestran una reducción de la concentración del ingreso en el Uruguay, algo en lo que ha colaborado la mejora del ingreso en el medio rural, en el interior del país y en el “Uruguay profundo” (Gráfica 3.3.2). Estos son datos que debemos tener en la cabeza a la hora de definir las prioridades de la política y los instrumentos particulares que se utilizan.

Gráfica 3.3.2. Evolución de la incidencia de la pobreza por área de localización (medio urbano y rural ampliado en % población residente)



Fuente: Elaborado con base en datos de INE. Encuesta de Hogares.

d) Algunas sugerencias

Para finalizar me gustaría realizar algunas sugerencias que entiendo pertinentes, vinculadas a estos temas. En primer lugar, se requiere integrar al Uruguay en mediciones internacionales regulares de apoyo al sector agropecuario. Es importante que el país participe regularmente en esas mediciones porque permite estar en el mapa de la evaluación contingente de las políticas y compararnos con los países importantes en la región y el mundo.

En segundo lugar, sería valioso complementar las mediciones con metodologías de evaluación de impactos, que aportaría información clave para corregir el rumbo, solucionar errores y ajustar decisiones.

14 Paolino, C. (coord.), Mondelli, M, Pittaluga L. (2014). “Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial en Uruguay y las políticas públicas”. Cepal. Montevideo

En tercer lugar, es importante profundizar el rumbo estratégico de inversión en ESGA y bienes públicos en general de apoyo a la producción, que constituyen una plataforma para la construcción de competitividad moderna. De acuerdo con estas estimaciones iniciales si bien los gastos en infraestructura han crecido, según la información secundaria a la que se tuvo acceso, Uruguay está claramente rezagado en la jerarquización de este tipo de apoyos sistémicos a la actividad agropecuaria. Quizás también está sucediendo algo parecido en los apoyos en bienes públicos para el marketing internacional de los productos que Uruguay produce y exporta.

Por último, la política de protección que representa cerca de un quinto de las transferencias a los productores vía precios, merece que se discutan estratégicamente las razones de peso que fundamentan su existencia, analizando los argumentos técnicos y políticos detrás de la medida. Es necesario sopesar costos asociados desde el punto de vista de la eficiencia, con los beneficios de la política. En la misma línea, es recomendable discutir sobre los apoyos individuales a los productores, que representan un porcentaje importante de los mismos, y si bien son clave para la construcción de capacidades, se debe fortalecer la transparencia de la asignación de recursos y evitar que se genere una caja negra.

En definitiva, esta metodología nos permite tomar una foto, medir los apoyos y comparar las estructuras entre países para saber dónde está parado cada uno. Las políticas públicas no son sólo un ejercicio de contabilidad social porque la dimensión de orientación estratégica y política siempre está presente, en este sentido este tipo de mediciones aportan una cuantificación inicial aunque incompleta de los fundamentos últimos de las políticas públicas. No obstante de ello, este elemento inicial de cuantificación es crucial para poder orientar estratégicamente los apoyos de los contribuyentes y consumidores hacia el principal sector de actividad de la economía nacional, que nos inserta comercialmente en un mundo de creciente competitividad.

3.4 ESPECIALIZACIÓN EN RECURSOS NATURALES: DINÁMICAS CONTEMPORÁNEAS

Marcel Vaillant

La escala de Uruguay, el hecho de ser pequeño es definitivamente una ventaja, pero es también una restricción. Es cierto que la globalización no elimina esta restricción pero permite relajarla, esto es, que afecte menos el tamaño de nuestro mercado doméstico como un obstáculo al crecimiento y el desarrollo económico.

El reconocido economista italiano Alberto Alesina en su libro “El Tamaño de las Naciones”, señala que el hecho estilizado más relevante desde la posguerra en la organización de la economía internacional se expresa en la existencia de un mayor número de jurisdicciones nacionales. En este periodo se han casi triplicado los países que hay en el mundo. Esto no quiere decir que el tamaño de los mercados no im-

porte, pero es una restricción que el proceso de globalización hace cada vez menos limitante, lo que permite que se expresen otras ventajas que tiene gobernar jurisdicciones pequeñas.

De este modo quiero decir tres cosas; una va a ser abundar sobre lo que ya se dijo en relación al patrón de especialización de Uruguay. Sin embargo el enfoque es algo diferente y esa sutileza de enfoque es el hilo conductor de lo voy a seguir diciendo. En segundo lugar voy a hablar sobre *commodities*, productos no diferenciados, de bajo valor unitario (baja densidad económica). Finalmente, en tercer término voy a hablar del vínculo entre servicios y el sector agropecuario.

*“En los
países
pequeños
se vive
mejor”*

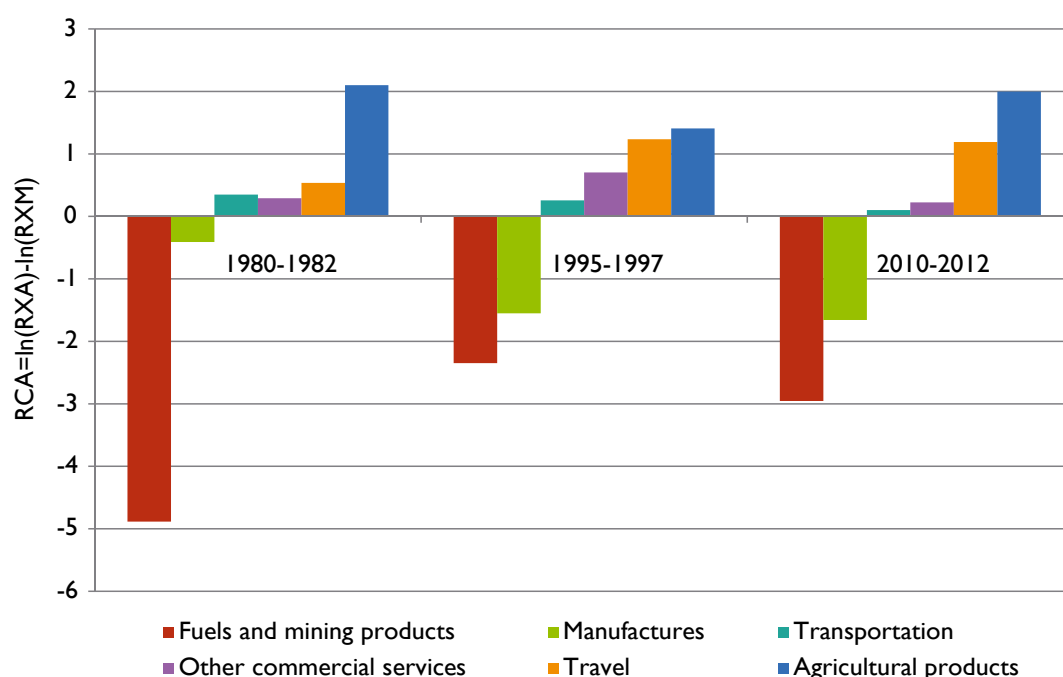
Especialización

En primer lugar, repetir lo sabido, somos competitivos en bienes intensivos en recursos naturales. Si se observa la evolución de saldos comerciales y los indicadores de competitividad por grandes sectores, se aprecia este patrón de especialización y ventajas. Pero cuando nos preguntamos ¿Dónde está la competitividad del Uruguay?, debemos analizar toda la actividad económica y no únicamente los bienes. Típicamente por las características de los datos, cuando hablamos de especialización y de ventajas, hablamos de bienes. Pero si hay algo que es característico de la época, es que toda la actividad económica que se comercializa internacionalmente es relevante, y cada vez más son bienes pero también servicios incorporados dentro de los bienes y servicios que directamente se comercializan de forma internacional.

Entonces para tener una imagen completa de la especialización de un país de las características del Uruguay se debe observar su desempeño competitivo. El comercio internacional revela que no es competitivo en manufacturas, ni en minería y petróleo, ni en energía, pero si es competitivo en bienes intensivos en recursos naturales, así como también es competitivo en servicios que se comercializan crecientemente a escala internacional.

Tradicionalmente Uruguay fue competitivo en los servicios convencionales de viajes, más recientemente en la década de los noventa se sumaron los servicios de transporte internacional y portuarios, y en los dos mil la tercera componente son los servicios globales de exportación. Eso dicen las cifras de comercio del Uruguay comparado consigo mismo, y comprado respecto al resto del mundo. Es un dato estructural relevante que tenemos que considerar a la hora de reflexionar sobre la estructura productiva y de especialización.

Gráfico 3.4.1: Índice de Competitividad revelada (VOLLRATH), grandes sectores



Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

En un nivel de detalle mayor, mirando los productos competitivos se advierte que Uruguay exporta productos en las cuales es competitivo, esto es obvio, pero no todos los países lo hacen. Algunos países, por políticas industriales entre otras razones, terminan exportando productos en las cuales no tienen una ventaja revelada a partir del comercio, pero en Uruguay no es posible hacer otra cosa que exportar aquello en lo que somos competitivos.

Lo que ha ocurrido es que se ha diversificado la canasta exportadora de los productos agrícolas y agroindustriales, que son intensivos en recursos naturales. Actualmente en Uruguay del total exportado al menos el 30% corresponde a los denominados servicios comerciales. Hace veinte años el Uruguay era exportador solo de servicios turísticos, venían no residentes se le vendían cosas y eso eran las exportaciones, pero actualmente este sector representa sólo un tercio del total de servicios exportados. Otro tercio corresponde a servicios de transporte internacional y el resto son los servicios globales de exportación.

Eso representa un cambio relevante que fue procesado en la última década y es el único cambio en la estructura productiva del Uruguay que ha sido contemporáneo

de un cambio global. Cuando estos sectores empezaron a existir en el Uruguay, también empezaban a existir en el mundo. Hemos ido de la mano de la revolución de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones vendiendo servicios globales de exportación, mientras que la manufactura han perdido importancia. Si bien esto no es ajeno de la política comercial, y el desempeño del proceso de integración, no me quiero introducir en ese tema.

La especialización comercial es importante porque el crecimiento y desarrollo económico está muy vinculada a la especialización productiva y ésta última se expresa en la especialización comercial. La capacidad de crecimiento de los países al fin y al cabo se expresa en lo que venden y lo que compran. Si se construye un indicador que caracterice a los países por su especialización para vender y comprar, se tiene un indicador bastante claro de las capacidades acumuladas del país, de sus capacidades factoriales, de cómo usan los recursos y de la evolución la productividad. En definitiva de la capacidad de crecimiento económico.

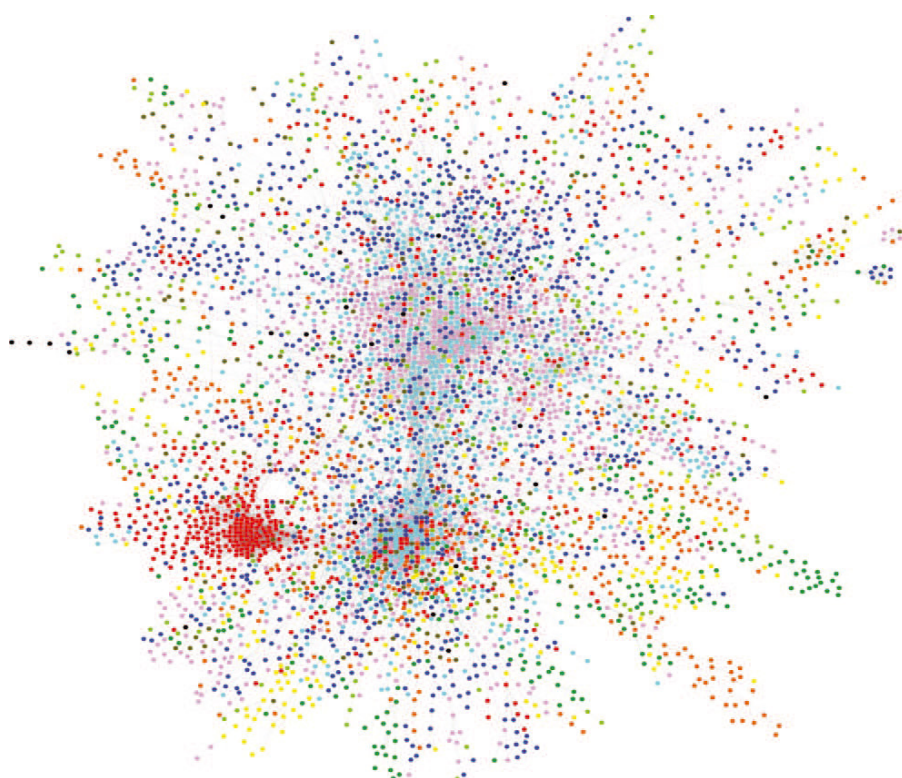
Para ilustrar esta idea Krugman utilizó el ejemplo de los chips y las bananas. No es lo mismo exportar chips que exportar bananas, la producción especializada está señalando algo sobre las capacidades. No sería lo mismo exportar carne que exportar *iPhones*, sin embargo eso está un poco en controversia. Por ejemplo, si China para producir un *iPhone*, lo arma con las mismas capacidades con que se cose una camisa, en definitiva el conjunto de saberes y factores productivos que pone en ese producto, es parecido al que está puesto en una camisa. Mientras que para producir carne se involucra e incorporan otro conjunto de saberes, entonces la comparación queda un poco trunca. En el mundo de la fragmentación productiva y cadenas globales de valor, importan mucho más cuales son las tareas y las partes de los procesos en los que se interviene, que las cosas que intrínsecamente se está vendiendo. Sin embargo, la estructura de lo que se vende aún tiene algún sentido e informa sobre las capacidades tecnológicas.

Hay nuevas metodologías para poner a punto estos enfoques, recién mencionaba los trabajos de Hausman e Hidalgo; vinculados a entender al comercio internacional como una red. La teoría de redes es algo que está muy en desarrollo en campos disciplinarios muy diversos y tiene aplicaciones instrumentales muy útiles. Las estructuras productivas de los países informan sobre su capacidad de cambiar de una estructura productiva a otra. A partir del comercio se puede definir una medida relevante de distancia entre los diferentes productos, lo que permite apreciar la distancia entre uno y otro. ¿Cuál es la probabilidad de producir con ventaja un producto dado que se está produciendo otro con ventaja?

Hausman e Hidalgo les gusta usar la metáfora del comercio internacional como un bosque denso que tiene frutas, que serían las capacidades de cada producto. Cada producto tiene un valor intrínseco en sí mismo, que revela el valor de las capacidades tecnológicas que tiene incorporadas, por lo tanto del crecimiento potencial de la productividad. La densidad del bosque no es homogénea y la ubicación relativa revela la capacidad de saltar entre las frutas y modificar su estructura productiva con facilidad. Por ejemplo, la probabilidad que un país que exporta productos lácteos como leche en polvo, salte a la producción de *notebook* es baja. Este refleja dos productos que se encuentran alejados el uno del otro. Del mismo modo si el país es productor de

microchip, la capacidad de saltar hacia la producción de *notebook* es más probable, en la medida que son productos que se encuentran más cerca y así sucesivamente para todas las relaciones bilaterales entre productos. Con la mediada de distancia apropiada y una definición para representarla, se tiene información sobre el valor de una determinada especialización productiva y comercial.

Gráfico 3.4.2: Espacio de Productos



Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Cada punto del gráfico representa un producto a seis dígitos del sistema armonizado que permite representar el comercio internacional a través de 5000 productos. Es un nivel de desagregación bastante grande para analizar de forma consistente a toda la economía internacional.

Se puede observar una red con estructuras modulares, con tres módulos bien definidos, donde muchos productos están pegados y otros están en lugares relativamente periféricos. La estructura modular de la red conecta los productos a través de las relaciones de distancia establecidas, que refleja la posibilidad de cambiar de una especialización a la otra. Si uno está en un lugar concentrado entonces está en un buen lugar para cambiar su especialización.

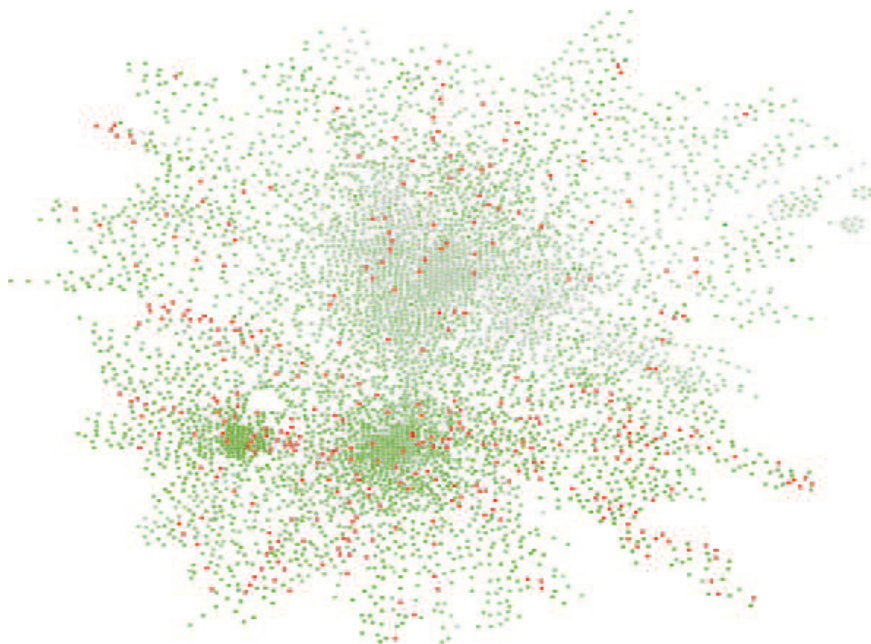
Uno de los modulo agrupa los productos intensivos en trabajo, poco sofisticados, si uno produce vestimenta, producto intensivo en trabajo, entonces está relativamente cerca de poder producir calzado que también es intensivo en trabajo, o cualquier

otro producto que tenga mucho trabajo incorporado. Los productos electrónicos y los productos de la industria química y farmacéutica se agrupan en otro sector; y luego los productos de bienes de capital también son cercanos y forman otro agrupamiento, el resto de los productos están relativamente desconectados.

Commodities: el síndrome de los países de América Latina

Cuando se compara los países del sudeste asiático y los países de América Latina; se observa que la especialización de la región está en la periferia del espacio de productos. Porque se especializa en productos en los que saltar o cambiar para producir otras cosas es relativamente costoso y lejano. Uruguay está dentro de este patrón (ver el gráfico 3.4.3).

Gráfico 3.4.3: Uruguay en el espacio de productos

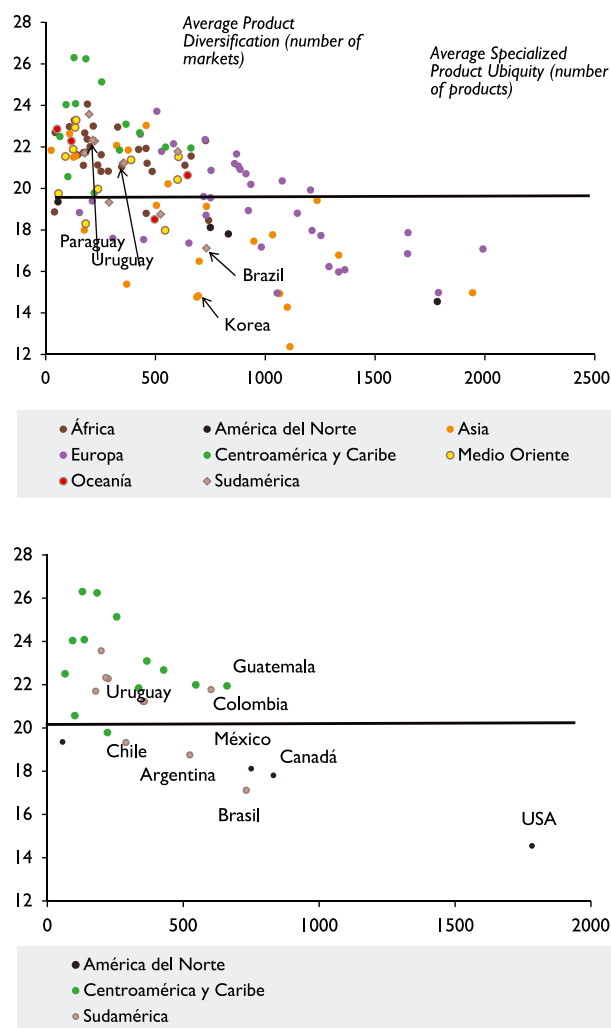


* Puntos rojos representan bienes que Uruguay exporta con ventaja
Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

En el Gráfico 3.4.4 cada punto es un país caracterizado por su especialización productiva. En el eje de abscisas está el número de productos en que está especializado con ventaja, por ejemplo Estados Unidos tiene alrededor de 1800 productos de un universo de 5000 que logra exportar con ventaja. Cuanto más a la derecha se encuentra, mayor diversificación tiene su canasta de productos con ventaja. El eje de ordenadas nos dice cuál es la ubicuidad promedio de los productos en que tiene ventaja, es decir con cuántos otros países en el mundo comparte la ventaja. Por ejemplo Estados Unidos la ubicuidad promedio de los productos en los cuales Estados Unidos tiene ventaja es 16.

En síntesis aquellos países que están mejor, son los que están muy diversificados y participan de mercados en donde los que están especializados son pocos países. El mundo de la no especialización o de las *commodities*, es un mundo más complicado de baja diversificación y de mercados en donde hay muchos. Para este indicador revelado de sofisticación el Uruguay se encuentra en primer cuadrante, que es el contexto de los países de las Américas Latina, especializados en pocos productos, y aquellos productos en los que están especializados comparten el mercado con muchos otros países. El cambio en la estructura y especialización productiva debe buscar justamente salirse de ahí, hacia una estructura más diversificada donde se participe de mercados con menos participantes. ¿Es eso posible en el sector agropecuario? Claro que sí.

Gráfico 3.4.4: Sofisticación, ubicuidad y diversificación de los productos con ventajas



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Servicios y el sector agropecuario: cadenas y fragmentación de la producción

Hay un límite al análisis que tiene que ver con el sistema estadístico mundial, y esto es cada vez una limitante mayor. Estamos observando la realidad del comercio internacional de forma distorsionada, porque lo vemos únicamente a través de las estadísticas del comercio de bienes. Cuando se piensa en comercio internacional tenemos que pensar en los servicios, y esto es cada vez es más importante. Eventualmente un país puede estar especializado en un bien, y esa especialización en un *commodities* le genera ventajas para estar especializado en algún tipo de servicio. Esto no se puede analizar en este momento porque no hay estadísticas de comercio internacional de servicios a nivel desagregado como hay para bienes. Lo único disponible en materia de comercio internacional de servicios es el sistema de información de balanzas de pago del Fondo Monetario Internacional que es muy imperfecto dado su nivel de agregación.

Necesitamos una perspectiva global sobre la intervención de la actividad económica, porque estamos en la etapa de la producción a escala global. Esta tendencia está creciendo en el mundo, con el consiguiente comercio de actividad intermedia, tanto de bienes como de servicios. Este es el fenómeno que está por detrás del tema de las cadenas globales de valor. Si la producción está fragmentada es que existen ventajas para fragmentarla, y para especializarse y producirla en distintos lugares. Cualquier producto manufacturado moderno tiene diez o veinte jurisdicciones nacionales involucradas en su producción. Si tomamos esta doble perspectiva, entonces el comercio está muy mal medido, cuando más de la mitad del comercio internacional es actividad intermedia medir el comercio en valor bruto de producción (VBP) es algo que tiene cada vez menos sentido. En el caso particular de los servicios, si miramos el comercio internacional de servicios VBP es un quinto del comercio total. Pero si lo medimos en valor agregado de servicios incorporados directa o indirectamente al comercio internacional, entonces más de la mitad del comercio internacional es comercio de servicios.

Utilizando el contenido importado directo o indirecto de las exportaciones como indicador de integración en las cadenas globales de valor, se observan cifras bastante elocuentes para el caso Uruguay. Este indicador es una primera medida del índice de Hummels que se usa en la literatura para medir integración a cadenas. Uruguay tenía en el año 2005 un 28% del contenido importado directo en sus exportaciones. Si bien no hay datos más recientes se puede decir que lo único que ha ocurrido es que este porcentaje ha crecido. Comparados con la región este mismo número por ejemplo para Brasil es un ridículo 3%. ¿Por qué Brasil no está integrado en las cadenas globales de valor? porque Brasil no importa para exportar, la medida de las exportaciones de Brasil en valor bruto de producción y en valor agregado doméstico es prácticamente la misma.

Es interesante observar que el sector primario en Uruguay es relativamente intensivo en bienes importados, lo que se relaciona con el cambio técnico que ha vivido el sector. Los países como Uruguay han incorporado progreso técnico a través de los insumos, de los bienes de capital que importan, y la transformación en términos productivos implica mayor intensidad en el uso de insumos que Uruguay debe importar.

El desafío que tiene el Uruguay en la producción de *commodities*, es insistir en industrializar, transformar donde sea competitivo, pero además y sobre todo incorporar más servicios a esas *commodities*. En este tema hay dos grandes caminos, una está dada por la influencia de los servicios de infraestructura, como el transporte, los servicios financieros, la logística, la energía, sobre la competitividad de la producción *commodities*. Por otro lado, están los servicios especializados del sector agropecuario, relacionado al proceso de cambio técnico, al *upgrade* de productos y procesos, y que pueden convertirse en nuevas fuentes de especialización y de exportación.

Estos servicios son los saltos posibles que no están en el modelo de Hausman y no están porque los servicios no están considerados. Pero quizás estas son las frutas que nosotros tenemos que buscar en el bosque de actividades. Creo que este enfoque es muy aplicable a la estructura productiva y comercial uruguaya y que desde

dentro del sector pueden surgir múltiples ejemplos que permiten ilustrar este camino. La idea de una intensificación sustentable que es la marca de la política agropecuaria de las últimas administraciones está directamente vinculada con el crecimiento en el uso de servicios especializados en la producción mencionado en la última parte de mi intervención.

3.5 ESCENARIOS DE DESARROLLO: UNA MIRADA PROSPECTIVA

Gustavo Bittencourt

En primer lugar, agradezco la posibilidad de conversar respecto a algunos trabajos recientes en los que hemos tratado de imaginar y pensar de manera fundamentada sobre el futuro del país. No es mi intención hablar del sector agropecuario pero mencionaré de manera lateral algunas de los posibles escenarios de crecimiento posible sobre la base de consultas que hemos realizado justamente a técnicos de OPYPA.

Quiero comentar básicamente tres ideas que fueron presentadas en un documento sobre escenarios de competitividad y crecimiento para Uruguay 2035 (Bittencourt y Reig, 2014¹⁵; Bittencourt, 2014)¹⁶. Este trabajo es la continuidad del esfuerzo hecho en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el año 2008, que terminó en una publicación del año 2009 que llamamos “Estrategia Uruguay Tercer Siglo” (Bittencourt, coord. 2009)¹⁷. Este documento se elaboró como insumo para una estrategia nacional de desarrollo productivo, para lo que fue basado en el aporte de más de doscientas cincuenta personas, unos cien entrevistados, y las restantes participantes, muchos de ellos técnicos aportados por los ministerios integrantes del Gabinete Productivo, que realizaron entrevistas o brindaron sus ideas en temas puntuales, por ejemplo, en un amplio taller sobre aspectos ambientales de la propuesta.

Recientemente, en 2013, se hizo una revisión que incorpora lo ocurrido en los años posteriores a la publicación del trabajo mencionado. Se analizaron las cosas que pensábamos que podían tener alta dinámica y no funcionaron como se pensó, o cosas que crecieron más de lo esperado, y otras que continúan manteniendo las mismas perspectivas o generando las mismas expectativas que en el trabajo original. El país necesita pensar en una estrategia de desarrollo productivo y por eso seguimos reivindicando esta lógica de razonamiento, porque Uruguay tiene un problema de largo plazo que es el dinamismo de su economía, que es la primera preocupación por la cual se realizó el trabajo.

En la primera década del siglo XXI la sociedad uruguaya vivió una ruptura en su dinámica de crecimiento con respecto al pasado. Si se observa la tasa de crecimiento entre 1960 y 2014, está en torno al 1.8%. Pero esta dinámica esconde diferencias entre las últimas décadas del siglo XX con una tasa del 1.6% y un comienzo de siglo XXI con una tasa promedio de 4.1%. El cambio de tendencia es bastante contrastante para cualquiera que maneje las estadísticas de crecimiento, sin hacer ninguna comprobación estadística, hay un corte importante en la tendencia de la tasa de crecimiento histórica.

15 Bittencourt, G. (2014). “Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento Uruguay 2035”, Documento de trabajo N° 6, PROYECTO URUGUAY + 25.

16 Bittencourt, G. y Reig, N. (2014). Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento. Desarrollo Exportador Uruguay 2035. Capítulo en libro: “Uruguay + 25. Documentos de investigación”, Harari et al (2014). Fundación Astur-Red Mercosur. Ediciones Trilce, Montevideo. ISBN 9789974326354

17 Bittencourt, G. (coord.) (2009). Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos Productivos. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Serie Estrategia Uruguay III Siglo N° 2, en [link](#).

La gran pregunta ahora es: ¿en qué medida los escenarios del futuro preservarán condiciones para la continuidad del crecimiento o nos están augurando alguna posibilidad de retorno al pasado? Este es el eje de mi preocupación y pretendo reivindicar una lógica de razonamiento para abordar esta problemática, que se transmite en este trabajo. Los escenarios posibles pueden ser éstos que se muestran o pueden ser otros, lo interesante es que se pueda discutir en base a escenarios. Lo importante en este caso no son los números que convalidan los escenarios, sino como se articulan y cuáles son las condiciones para poder acceder a los buenos escenarios y poder evitar los malos. Entonces los malos son tan importantes como los buenos. En esta breve presentación no voy a poder contarles demasiado, pero espero que se entienda lo que se pretende transmitir.

Hay condiciones sectoriales detrás de estas dos etapas de crecimiento identificadas, que se relacionan con dos cambios recientes relevantes para Uruguay. Uno es la emergencia de China como potencia mundial. Siendo un gran demandante de *commodities*, dicha aparición ha sido determinante en la dinámica de los principales sectores agroindustriales y de la aparición de nuevos, como es el caso de la celulosa o como potencialmente puede ser la producción de metales en nuestro país. Pero esta diversificación que además implicó o fue acompañada por un aumento en la tasa de inversión (con particular importancia de inversores extranjeros), no hubiera sido posible sin un segundo cambio: las condiciones internas favorables para las inversiones, como son la confianza en el manejo macroeconómico, y la mejora del ambiente de negocios. El primer aspecto es muy relevante y forma parte de la base de los escenarios analizados.

Pero no sólo las exportaciones primarias han crecido mucho, hay algunos sectores de alta tecnología que todavía son muy pequeños pero que han crecido al ritmo de los sectores primarios. Hay todo un conjunto de sectores asociados a la exportación, especialmente a Brasil que también han tenido una dinámica muy relevante como los químicos, caucho, plástico, automotriz, etcétera. Estos sectores tienen sus particularidades y la política comercial -en particular el Régimen de Admisión Temporal- es determinante de su posible desempeño.

Para ilustrar la metodología aplicada, se identificaron escenarios de importación y se tradujeron en crecimiento del PIB a través de una matriz de insumo/producto en la que se identificamos los multiplicadores. La matriz es producida por el Departamento de Economía de FCS en un trabajo coordinado por Inés Terra, con algún ajuste menor, donde se consideran 57 sectores y fue diseñada especialmente para medir la presencia del sector agropecuario en el consumo intermedio con lo que cuenta con una desagregación sectorial especial.

En primer lugar, recalcularon multiplicadores keynesianos de efectos directos, indirectos e inducidos sobre el consumo. Se encuentra que las ramas agroindustriales como frigoríficos, lácteos, molinos de arroz, raciones animales y calzado son las que muestran mayores encadenamientos hacia atrás y también son los que generan ingresos personales que impactan positivamente en el consumo. Sin embargo, el arrastre no está vinculado exclusivamente al sector, sino que se vincula con toda la cadena agroindustrial. Cuando uno mira el impacto del sector primario, los multiplicadores

son más bajos. Por ejemplo, la cadena de la carne con el frigorífico tira un montón pero cuando uno mira los multiplicadores a nivel de ganadería primaria, el efecto es muy poco. En general, encontramos que estas ramas agroindustriales muestran multiplicadores altos porque son las únicas con cadenas de valor locales o internas. Los multiplicadores no aportan mucha más información que el contenido de insumos importación en la producción: se observa que los multiplicadores son más altos en las ramas de actividad que tienen menos importación de insumos, la correlación entre una cosa y la otra es muy elevada. Entonces el ejercicio de discutir sobre los multiplicadores por sí mismo es bastante estéril y no tiene mayor sentido porque solo nos muestra la intensidad de insumos importados. No se pueda sustentar una preferencia sectorial en función de este tipo de argumentos.

En este punto quiero aclarar los escenarios no son proyecciones, son escenarios posibles con algún grado de probabilidad y que están organizados de acuerdo a aquello que nos interesa mostrar. Entonces ordenamos escenarios a partir de la actualización del trabajo citado, pero con un equipo más pequeño y con la ayuda de los compañeros de OPYPA, que vinimos a molestar durante el año 2013 (como lo habíamos hecho previamente en el año 2008-2009): en función de lo que ellos nos dijeron, pero bajo nuestra responsabilidad, armamos varios escenarios para la producción agroindustrial hacia el año 2035.

Las dimensiones que seleccionamos para organizar esos escenarios son, en primer lugar, la calidad del gobierno económico y las políticas productivas, que refiere al mantenimiento de las condiciones permitieron el aumento de las inversiones, considerando que las mismas son reversibles, pero donde hoy se tiene un activo. Por otro lado, la existencia de una política de desarrollo productivo planificada y organizada con prioridades claras y asignación de recursos, donde hay carencias no particularmente en este ministerio (MGAP) pero sí en otras áreas del Estado. En segundo lugar, la dinámica y el acceso a los mercados externos, esto refiere no solamente a la posibilidad de acceder, sino también a que los mercados funcionan bien. Cuando hay un escenario negativo puede ser que se cae la región ya sea porque hay poca dinámica o porque tenemos problemas de acceso.

Se definieron cinco escenarios pero solamente mencionaré dos de ellos en esta presentación: un escenario de bajo crecimiento (EBC), que tiene algunas características como la entrada de la tercera planta de celulosa pero no la minera Aratirí, crecimiento moderado de soja, carne y lácteos, con una región que importa productos industriales a un ritmo interesante, las ramas innovadoras empujan poco y las actividades de turismo, logística y transporte siguen con problemas. En este EBC, el mayor problema radica en que luego del año 2020 la dinámica agroindustrial se enlentece por dificultades en el desarrollo del margen extensivo del que todavía estamos en curso. La expansión de la frontera agroindustrial, por ejemplo porque entran tierras en la producción agrícola a través de mejora en las condiciones de logística e infraestructura, podrán terminar de ponerse en valor en los próximos cinco años. En estas condiciones, el crecimiento posterior vendrá dado exclusivamente por aumentos en la productividad, los que resultan más lentos que los cambios que hemos estado viviendo en los últimos años. De este modo el potencial agroindustrial reduce su

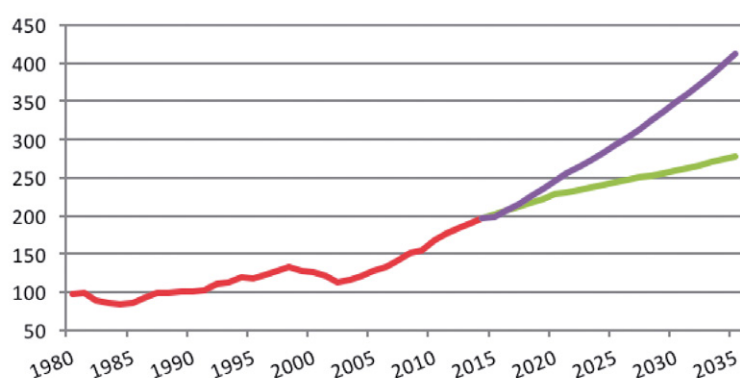
impacto a partir de año 2020, lo que puede ser un resultado discutible, pero básicamente esa es la intención del ejercicio.

Un segundo escenario lo definimos como de crecimiento sostenido (ECS), donde agregamos la entrada de la producción de hierro, así como el apoyo a ramas innovadoras, y alguna dinámica baja, pero no nula, en otros sectores más tradicionales. En particular un apoyo deliberado a un núcleo de empresas de biotecnologías y sus industrias vinculadas, junto con otro núcleo de industrias creativas basadas en tecnologías de información, que requieren un soporte diferente a los que se ha llevado adelante hasta el momento.

La gran diferencia en este escenario es que implica una tasa de crecimiento de las exportaciones en todo el período de 4,4%, mientras que el escenario de bajo crecimiento implicaba una tasa de crecimiento de 2,8%, que implican un diferencial de crecimiento del PIB por habitante de 3.6% anual en el primer caso, contra 1.6% anual para el escenario de bajo crecimiento. El escenario de crecimiento sostenido permite más que duplicar el PIB por habitante para el año 2035 que lleva a alcanzar un nivel de bienestar como el que tienen hoy países como Inglaterra, Finlandia, Francia, Bélgica; es definitiva sería alcanzar el desarrollo en para ese año.

La condición básica, junto con un escenario internacional no demasiado adverso, es la inversión en sectores innovadores, que requiere la planificación de cómo ampliar fuertemente el desarrollo de la infraestructura, la formación de recursos humanos, y la promoción de empresas innovadores en esos sectores. El desarrollo de la infraestructura en alguna medida se encuentra algo encaminado, al menos parcialmente, sin embargo en la formación de recursos humanos y promoción de empresas innovadoras se encuentran los grandes déficits.

Gráfico 3.5.1: Uruguay, PIB por habitante 1980-2035
(precios constantes de 2005, 1980=100)



Fuente: Bittencourt, G., 2014.

Este gráfico resume lo que serían de las tendencias de los escenarios que se describieron, con la tendencia entre 1980-2000 que es la de 1.6% y el cambio de tendencia entre 2000-2014 que es de 4.1%. La línea verde es el escenario de bajo crecimiento, que en el período 2015-2020 se separa relativamente poco, aunque ya

se observa que el escenario de crecimiento sostenido es bastante superior. Según el diseño hecho, a partir del 2020 las tendencias divergen más claramente, donde en el escenario de bajo crecimiento sin el aportes de otros sectores innovadores, el crecimiento revierte hacia algo parecido a la tendencia histórica. Esto no es casualidad ya que está armado para que de eso, pero el fondo de la cuestión sería poder discutir si estamos llevando adelante las condiciones necesarias para transitar el sendero hacia el desarrollo y no solo del sector agropecuario.

El sector agropecuario tiene algunas limitaciones en su capacidad de aportar al desarrollo del país, pero los grandes problemas no están por ese lado. El mensaje principal de este ejercicio, se refiere a que acceder a escenarios de alto crecimiento sostenido requiere llevar adelante estrategia y políticas de desarrollo productivo en otros sectores, que se articulen con procesos de formación de recursos humanos, instituciones y reglas adecuadas, así como infraestructuras. En el desarrollo de otros sectores, en particular los que aquí llamamos innovadores, es donde se encuentra la mayor diferencia entre ambos escenarios. Y debe tenerse en cuenta que el escenario de bajo crecimiento implica el retorno del país a la tendencia histórica.

4. Desempeño, desafíos y oportunidades del sector

4.1 LAS OPORTUNIDADES EN EL HORIZONTE Y LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN¹⁸

Mario Mondelli, José Bervejillo

Las siguientes reflexiones son el resultado de la discusión que se viene procesando en el seno de la OPYPA sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta sector agropecuario, así como de los lineamientos de política de mediano y largo plazo. La presentación se divide en dos secciones, en primer lugar nos vamos a concentrar en las oportunidades y desafíos, y en segundo lugar, nos vamos a referir a los lineamientos para una agenda de política de mediano plazo.

Las oportunidades que enfrenta hoy el Uruguay, pueden ser de dos tipos, las que se derivan de su ubicación en el mundo, que por lo tanto están dada, y aquellas que resultan del su propio proceso de acumulación. En aquellas oportunidades que vienen dadas por la ubicación geográfica e histórica en el mundo, hay tres puntos que quisiéramos enfatizar. Por un lado, el importante crecimiento de la demanda mundial de alimentos, que se puede explicar por el crecimiento demográfico pero también por el ingreso de nuevos consumidores al mercado. El mundo tendrá que alimentar en los próximos cincuenta años tanta o más gente de la que ha alimentado en toda la historia de la humanidad hasta hoy. Esto es un enorme desafío mundial y también una oportunidad para Uruguay que está localizado en una región del planeta con una enorme dotación de sus recursos naturales. El Uruguay tiene la capacidad de producir alimento para 27 o 28 millones de personas, y es probable que haciendo las cosas bien en los próximos años tenga la capacidad de alimentar a muchos más. Esto es así porque somos pocos, y todo lo que se logre aumentar la capacidad de exportación, constituye una gran oportunidad para el país.

¹⁸ Las opiniones vertidas reflejan exclusivamente la visión de OPYPA y no comprometen la opinión del Ministerio ni los lineamientos de política que eventualmente se adopten en el futuro. El objetivo es hacer un aporte a la discusión, poniendo temas que entendemos relevantes sobre la mesa para ser discutidos. La visión de OPYPA surge de la síntesis del aporte de muchos colegas y amigos del Ministerio, defendiendo la premisa que en este tipo de debate no corresponde definir correctamente los derechos de propiedad, vale copiar y debemos copiar. Si algunos de nuestros aportes resulta valioso y es incorporado sin duda estaremos contentos.

Por otro lado, hay oportunidades generadas por la acumulación histórica del país, donde se deben señalar tres aspectos. Uno es el capital tecnológico acumulado, que ha permitido innovar en materia de insumos productivos, formas de organización de la producción, instrumentos financieros y mecanismos de comercialización. El segundo aspecto es el acceso a una gran cantidad de mercados, algunos se han abierto recientemente. Ha aumentado la participación de la economía en cadenas globales de valor; gracias a la diversificación de la canasta exportadora de Uruguay, a pesar de exportar pocos productos. Tercero, el país cuenta con una base institucional sólida, ampliamente extendida, con capacidad de cambio y de adaptación sobre la que trabajar. Aunque se puedan señalar muchas ineficiencias, esta base institucional es destacable incluso comparada internacionalmente.

¿Cuáles son los desafíos y qué debemos hacer para lograr los objetivos?

Para responder esta pregunta es necesario en primer lugar, conocer cómo integrar el desarrollo rural en una visión de desarrollo nacional inclusivo. En segundo lugar, saber cómo se logra intensificar la producción agroindustrial de manera sostenible en el mediano y largo plazo. En tercer lugar, cómo mejorar la inserción del país en las cadenas globales de valor. Por último, es preciso determinar el marco institucional y normativo necesario para enfrentar estos desafíos, los que no son necesariamente nuevos, y probablemente perduren en el tiempo. No pretendemos ser novedoso con esto, pero el ejercicio identificar aquellos desafíos relevantes que perduran en el tiempo y están interrelacionados entre sí, permiten entender como el accionar sobre un aspecto puntual puede influir sobre sobre el resto de las dimensiones.

En el primer desafío -integrar el desarrollo rural en una visión de desarrollo nacional inclusivo-, el concepto central consiste en que el desarrollo rural está indisolublemente ligado al desarrollo nacional, por lo que no es posible mirar el desarrollo rural de forma aislada. Si bien el MGAP juega un rol relevante para afrontar este desafío, no puede cargar con toda la responsabilidad del desarrollo rural.

En nuestro pensamiento el concepto de desarrollo es clave, y busca ser una definición integral e inclusiva de la dimensión rural. Donde se incorpora la noción del aumento de la productividad, la eficiencia, y la adopción de cambio técnico, entendiendo que las mejoras tienen proyección de largo plazo cuando se producen en un marco de protección del medio ambiente y la mejora en las condiciones de la vida de los trabajadores y sus familias.

El fortalecimiento institucional debe garantizar el cumplimiento de los contratos en un sentido amplio, y el funcionamiento de los mercados en condiciones de competencia. Así mismo nuestra visión de desarrollo se apoya sobre la base de la mejora de la infraestructura logística, de transporte y de comunicación. De este modo se debe realizarse un esfuerzo en la construcción de capacidades (técnicas, científicas, gerenciales, organizacionales), que acompañen al cambio tecnológico y lo potencien con el desarrollo de innovaciones.

El segundo desafío, -intensificar la producción agroindustrial de manera sostenible en el mediano plazo- pone la mirada de forma precisa en el sector agropecuario. La intensificación de la producción agroindustrial de forma sostenible implica aumentar la eficiencia sectorial para producir más con los mismos recursos. Para esto, resulta clave la inversión pública en investigación y desarrollo, junto con mecanismos eficaces de transferencia de las nuevas capacidades desarrolladas.

Entonces se requiere generar un contexto favorable a la inversión y a la innovación, con políticas efectivas de gestión y conservación del ambiente, para impulsar un cambio cultural que guíe las acciones de los agentes hacia una mayor responsabilidad sobre el medio ambiente. En este aspecto es clave la investigación e innovación acompañada de una transferencia eficaz de los conocimientos.

Uruguay tiene un desarrollo relativo importante en materia de capacidad de investigación, pero podría estar mucho mejor. En muchas ocasiones el problema no está en la capacidad de generar nuevas tecnologías sino en lograr que las nuevas tecnologías tengan impacto en el sector productivo y sean adoptadas de forma eficiente.

El tercer desafío -mejorar la inserción en las cadenas globales de valor- requiere conocer los mercados y diseñar estrategias de inserción comercial con una perspectiva de país. Esto no quiere decir que actualmente no se conozcan los mercados, pero los mercados son cosas dinámicas, cambian permanentemente y en este sentido se debe tener la capacidad de estar arriba permanentemente, de prever, de anticiparse y de modificar estrategias cuando es necesario.

Para esto se requiere extender y consolidar los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos, el país ha hecho un gran esfuerzo en esta dirección por la que hay que seguir profundizando esa línea de acción, ya que estos atributos se demandan en el mercado global y es esperable que se demande aún más en un futuro. Se debe preservar y mejorar el estatus sanitario y fitosanitario del país, consolidando las capacidades de monitoreo y análisis de riesgo, lo que implica tener una política robusta de bioseguridad.

Este puede considerarse un tema espinoso, pero hay que ser valientes y enfrenarlo, no se puede seguir actuando en función de las creencias sobre los beneficios o las desgracias que podría traernos adoptar ciertas políticas. Hay que mejorar la calidad de los procesos vinculados al bienestar animal y las buenas prácticas como ya se ha hecho con algunas actividades y extender su alcance. Es necesario que la investigación científica, provea la evidencia que permita evaluar los costos y los beneficios de adoptar esas políticas, de lo contrario seguiremos en la oscuridad en esta materia.

Finalmente el cuarto desafío, -determinar el marco institucional y normativo necesario para enfrentar los desafíos- nos permite enmarcar el campo de juego y organizar a los jugadores. Esto requiere involucrar a toda la institucionalidad ampliada para que funcione de forma coordinada, delimitando roles y esferas de actuación. Este punto, está presente en la discusión desde hace ya diez años, o sea que es uno de esos temas que perduran y siempre deben estar bajo análisis.

Probablemente se está mejor que hace diez años y ojalá peor de lo que se esté dentro de diez años. Para esto, hay que tener capacidades de diseño, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas sectoriales. No alcanza simple-

mente con medir los productos logrados, también es importante medir y cuantificar las relaciones causales, a nivel económico, social, y ambiental, de cada una de las intervenciones y resultados obtenidos. En este punto, la capacidad operativa que actúa en el territorio es relevante para determinar la calidad de ejecución e implementación de las medidas de política. Eso requiere recursos humanos, financieros y materiales, junto a un cierto despliegue en el territorio de esos recursos.

Por último, pero no menos importante, es el tema de la información que requiere de una gestión moderna y eficaz en la generación, uso y divulgación de la información. El Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) ha dado pasos importantes en esta materia y constituye una pieza clave del marco institucional que mencionamos.

Como corolario podríamos sintetizar nuestra intervención en tres mensajes, en primer lugar, tener presente que la intensificación y el crecimiento conllevan conflicto de intereses, entre el sector público y el privado, entre agentes privados, y entre sectores de actividad. Esto es un hecho con el que hay que aprender a lidiar, no es posible tapar el sol con el pulgar, por lo tanto se requiere dedicar esfuerzos a resolver estas tensiones de forma colectiva para alcanzar mejores resultados.

En segundo lugar, aumentar inserción en las cadenas globales de valor implica una mayor exposición, donde el país quede más a la intemperie, tal cual lo estamos y como vamos a seguir estando. Esto obliga a tener planes de contingencia que permitan navegar sin que se nos ahogue la tripulación, *“uno puede pedirle a un marinero que cambie su función, pero no puede pedirle que se ahogue para que el barco siga a flote”*.

En tercer lugar, el desarrollo sostenible posee muchos componentes que abarcan muchos campos de acción, pero sobre todo exige compromisos en el largo plazo, para aceptar que muchos de los beneficios que resultan de un proceso de desarrollo sostenible, no serán disfrutados por nuestra generación sino por la de nuestros hijos o nuestros nietos.

Los ejes de política de mediano y largo plazo

El MGAP constituye un nodo de una amplia red institucional relacionada al sector agropecuario, desde OPYPA visualizamos ese nodo como el motor de los lineamientos que la conducen. Para estructurar conceptualmente el rol del Ministerio en esta red agrupamos las reflexiones del equipo en tres lineamientos de política para contribuir al desarrollo agropecuario y agroindustrial. En primer lugar, un eje de provisión de bienes públicos y reducción de asimetrías como orientador de las políticas del Ministerio, en segundo lugar, un eje de intensificación sostenible de la producción, y un tercer eje de fortalecimiento institucional a tres niveles, uno el interno del Ministerio, otro en clave de institucionalidad agropecuaria ampliada, y un tercer nivel interministerial.

Hace diez años en un evento similar Alfredo Picerno hacía una reflexión del equipo de OPYPA que se titulaba *“viejos y nuevos desafíos para las políticas públicas”*, sobre la quisiera resaltar una diferencia y una similitud. La diferencia es que gran parte del debate hace diez años se centraba en la conexión entre la política macroeconómica

con las políticas sectoriales y sobre cuales era el equilibrio en esa relación. Diez años después mirando los desafíos actuales y las intervenciones que hemos escuchado esta tarde, se puede decir que tenemos un eje transversal a todas las acciones de política pública. La similitud con el debate de hace diez años, es que aquella intervención cerraba con una fuerte apuesta a la articulación institucional. En los últimos diez años se ha avanzado muchísimo en términos de articulación institucional, pero este desafío es una meta que cómo el horizonte se mueve a medida que avanzamos porque reviste de una importancia estratégica. La necesidad de articulación ha aumentado su importancia, y es una temática que actualmente tiene igual o más vigencia que hace diez años.

De la provisión de bienes públicos

El primer eje de provisión de bienes públicos, tiene que ver con información, con gestión de riesgo, con sanidad, investigación y desarrollo, y con toda la plataforma de competitividad. Un punto clave en este eje es la temática de la producción de información para la toma de decisiones. El actual proyecto en curso del SNIA enfrenta el desafío de relacionar e integrar todas las bases de datos que posee el Uruguay. El relevamiento de esa información le ha valido al país el reconocimiento internacional pero hemos tenido dificultades de juntar esa información, de aprovecharlas de forma integrada, de modo de sacarle el máximo jugo. Ese proyecto tiene enorme relevancia y un impacto potencial muy importante en la definición de las acciones de los próximos años. En estos días se está llevando a cabo el 4to Congreso Internacional de Servicios Climáticos, y el Uruguay es sede por las cosas que se están promoviendo desde el Ministerio. La construcción de una plataforma de información que permita reducir asimetrías es una línea de trabajo a profundizar, donde el rol del Ministerio es clave en temas de escala, acceso a la información y procesamiento de datos.

Mejorar la calidad de las decisiones, tanto para decisiones de política como a nivel privado, se relaciona con el sistema de información que se está construyendo, donde ya observan algunos resultados que han sido posibles porque se cuenta con esa plataforma de innovación. Los pasos a seguir consisten en sintonizar mejor el sistema de información con los procesos de toma de decisión, ya sean de manejo y gestión a nivel productivo para favorecer la intensificación, como de contralor sobre los efectos de esa intensificación. Esto requiere un esfuerzo de articulación muy fuerte de la institucionalidad ampliada pero también con productores y empresas.

El acceso a la información es un elemento que constituye el talón de Aquiles de todo esto. En este sentido, debemos desarrollar mecanismos robustos, institucionalmente sólidos que faciliten el acceso a la información por parte de los diversos agentes que tienen que ver con la dinámica agropecuaria y agroindustrial. Esto permite potenciar el impacto del sistema de información y sus ventajas. A su vez, se facilita el desarrollo de innovaciones, lo que es algo desafiante en sí mismo. Hasta ahora nos hemos concentrado en generar la información, pero resta avanzar en facilitar el acceso, lo que presenta algunos desafíos legales importantes.

Un segundo aspecto relacionado a la provisión de bienes públicos es la gestión de riesgos, por ejemplo el climático y el de precios. En los últimos años se ha avanzado en la promoción de seguros climáticos, para ampliar y complementar la cobertura existente en rubros con importancia estratégica con nuevas tecnologías, por ejemplo seguros por índice, que facilitan la implementación de políticas diferenciadas para garantizar la cobertura a los productores más vulnerables.

Un tercer aspecto, se relaciona con la plataforma de competitividad del sector agropecuario que involucra temas de sanidad animal y vegetal. Para acceder a consumidores de mayor poder adquisitivo la inocuidad de alimentos y la bioseguridad tienen una importancia creciente con consecuencias potenciales enormes. Uruguay es un país donde el horizonte de crecimiento es hacia afuera, preferentemente en mercados de alto valor y calidad de productos, por lo que es estratégico que los aspectos del cuidado sanitario, gestión de inocuidad tengan un marco de actuación robusto que permita incorporar las ventajas de la biotecnología de forma adecuada y responsable. Debemos mirar la investigación con una visión de largo plazo, ya que tiene procesos de lenta maduración donde sus frutos se ven con el paso del tiempo. En este sentido es clave sintonizar esa investigación con lineamientos estratégicos, para poner la investigación al servicio de algunos desafíos que se tienen identificados.

Por ejemplo, los esfuerzos como *InnovaAgro* aportan señales sobre la dirección en la que se quiere avanzar en esta área. Existen desafíos para incorporar a la agenda, la promoción de un paradigma de intensificación sostenible, que re dirija la investigación de parcelas hacia la investigación con unidades de análisis más amplia, como el análisis de paisaje. En esto es clave la articulación de la investigación con los lineamientos estratégicos, porque las políticas exitosas en los últimos años han tenido la característica común de apoyarse en la acumulación de avances académicos de mucho tiempo.

Por ejemplo, la política de conservación de suelo no habría sido posible si en Uruguay no se hubiera investigado durante mucho tiempo en materia de umbrales de tolerancia del suelo. En el futuro las políticas públicas transversales serán muy demandantes de avances académicos, en materia de manejo, adaptación al cambio climático y actualmente ya está sucediendo que los avances no son los suficientemente maduros como sustentar nuevas políticas basadas en evidencias sólidas. Entonces esto se puede volver un obstáculo muy importante al desarrollo de políticas públicas y su capacidad de resolver los problemas.

Por último, en relación con la investigación y el desarrollo, el cambio técnico no es neutro por lo que es importante continuar los esfuerzos de políticas diferenciadas que actúen sobre productores con problemas de asimetría importantes en materia de escala, capital humano, y de manejo de información.

De la intensificación sostenible

El segundo eje estratégico es la intensificación sostenible de la producción, que es uno de los actuales ejes estratégicos del Ministerio, donde se ha venido avanzado y la

intención es potenciarlo. Es posible identificar tres aspectos relacionados a este tema, uno es la intensificación propiamente, que tiene que ver con promover inversiones, innovación, y acceso a mercados. Un segundo aspecto es el control de los efectos ambientales que derivan de la intensificación para determinar qué acciones deben ser promovidas desde la institucionalidad ampliada para mitigar los impactos sobre el ambiente. El tercero aspecto refiere a reducir la vulnerabilidad climática de los sistemas productivos.

Para promover la intensificación un elemento clave es la inversión, y ésta de la mano de la innovación, donde corresponde destacar el éxito de la ley de inversiones luego de su reformulación, por su capacidad adaptativa para adecuar los incentivos sobre el tipo de inversión a promover. Sería importante seguir refinando este instrumento para promover el tipo de inversiones que resulten estratégicas, dándole un mayor énfasis a las actividades de innovación y cuidado del ambiente.

Durante el último año con el desarrollo de la propuesta de riego, se identificó la importancia de adecuar la ley de inversiones para promover además de inversiones a nivel individual, la promoción de bienes de club en el sector agropecuario u otras experiencias asociativas que probablemente requieran ajustar el marco normativo para potenciar cambios tecnológicos que se tienen que hacer necesariamente a nivel colectivo. La propuesta de riego es el producto del esfuerzo y entusiasmo del Ministro, en la cual OPYPA participó activamente en la generación de una propuesta que va a orientar acciones a distintos niveles para los próximos diez o quince años. Esta experiencia va a seguir mejorando, enfrentando obstáculos, por lo que se deben concentrar esfuerzos para promover soluciones innovadoras en emprendimiento individual, multipredial, y de gran escala.

Otro punto para fortalecer la intensificación, tiene que ver con el rol del Ministerio en la promoción de un mejor funcionamiento de los mercados y la coordinación vertical de las cadenas productivas. Esto se relaciona con la reducción de asimetrías de información a lo largo de la cadena, los desbalance del poder de negociación, y problemas de concentración que impida la dinámica de innovación y de inversión.

El desarrollo competitivo de organizaciones colectivas que dan soporte a la coordinación y transmisión de señales a lo largo de las cadenas de alimento, es un objetivo de cara al futuro para lograr agregar valor y mayor escala de producción. La coordinación de agentes es un aspecto estratégico de la intensificación sostenible, porque se relaciona con el fomento de las inversiones. En la medida que exista desconfianza, asimetría, o problemas de coordinación, esto se traduce obstáculos para invertir. Promover estrategias de negocios ganar-ganar a nivel de cadenas productivas mejora el funcionamiento de los mercados y la coordinación vertical de la cadena.

El acceso y desarrollo de los mercados para lograr un mejor posicionamiento como país exportador de alimentos de alta calidad implica grandes desafíos. Hoy el país tiene un nivel de acceso muy importante gracias a su estatus sanitario, pero también debe avanzar en la mejora de los aranceles que le permita entrar en las mismas condiciones que sus competidores. Avanzar de forma más agresiva para capturar valor a nivel internacional a través de inteligencia comercial y desarrollo de mercados,

exige articulación. Esto constituye una línea de trabajo estratégico para el Ministerio donde se exceden sus capacidades de actuar de forma aislada.

El segundo aspecto relacionado con la intensificación sostenible es el control de los efectos ambientales de la intensificación, que se puede visualizar a distintos niveles de política, partiendo de la regulación básica, la ley de medio ambiente y los marcos regulatorios particulares que dan contexto a diferentes negocios y actividades que hacen uso de los recursos. Esa plataforma tiene distintos niveles en los que promover acciones para evitar que los sistemas productivos tengan efectos no deseados en el medio ambiente.

Hay un nivel relacionado al asesoramiento, donde hay espacios de ganar-ganar. Se requiere entender cuáles son los efectos no deseados y cómo se logra que los agentes los internalicen. Con el desarrollo de manuales de buenas prácticas que sistematizan el conocimiento se puede promover ese tipo de asesoramiento para que los agentes adopten un manejo responsable de los recursos. Un segundo nivel actúa a través de incentivos, para resolver situaciones de conflicto de intereses entre agentes o en las elecciones inter temporales, donde los incentivos de mercado llevan a hacer un uso no sustentable de los recursos. La política debe buscar redirigir los incentivos, a través de diferentes instrumentos, como exoneraciones tributarias, como el caso del bosque nativo, y otros diseños que se deben desarrollar. Un tercer nivel regulatorio actúa donde la matriz de incentivos es insuficiente y la ley debe establecer el marco de actuación. Por ejemplo, la política de planes de uso y de manejo de suelo actúa en este nivel. Hay muchos recursos en los que el manejo irresponsable genera efectos irreversibles, por lo tanto las sanciones no permiten volver al estado original, entonces existen desafíos de carácter ambiental que requieren complementar acciones a distintos niveles que lleven hacia una matriz de política que promueva la conservación de la riqueza natural.

Esto es un eje de trabajo muy desafiante en términos de diseños de política, que exige debate y está en plena construcción, pero también es desafiante en términos de requerimientos estadísticos. De este modo avanzar en esta dirección es otro eje de trabajo en el mediano plazo para promover desde el Ministerio, con la confección de cuentas ambientales que permitan medir el desempeño de los recursos en términos de PIB y conocer cómo evoluciona el stock de capital natural. Las cuentas de suelo, de agua, de recursos forestales, la biodiversidad, permiten cuantificar y valorar económicamente los servicios ambientales, lo que constituye un aspecto subsidiario a la estrategia de consolidar un modelo de intensificación sostenible. Visualizar estos desafíos puede ayudar a orientar nuestros esfuerzos, juntar las capacidades y articular las acciones. Todos los esfuerzos analíticos y estadísticos vinculados a la temática ambiental constituyen un aporte valioso al diseño de estrategias de conservación, medidas de prevención y mitigación de los impactos.

El tercer aspecto relacionado a la intensificación sostenible es la reducción de la vulnerabilidad climática de los sistemas productivos. Esto significa avanzar hacia sistemas productivos resilientes, lo que involucra varias dimensiones dentro de la estrategia. Actualmente se está avanzando en aquello relacionado con la gestión del conocimiento, en la infraestructura predial o multipredial para promover inversiones

que permitan reducir la sensibilidad de los sistemas productivos con capacidades organizativas, institucionales y sistemas de información que den soporte a los cambios necesarios para la adaptación de los sistemas.

El proyecto en curso nos dejará enseñanzas útiles para orientar futuras políticas en esta materia que refuercen la estrategia. Por ejemplo, en el caso de la ganadería a través de la mejora en infraestructura, y de las capacidades organizativas e institucionales. Con el apoyo del fondo de adaptación del protocolo de Kyoto se trabaja sobre tres elementos, la gestión del conocimiento, la identificación del manejo adecuado sostenible y en el aumento de la productividad del recurso campo natural.

La relación entre la vulnerabilidad y la intensificación para algunos puede estar sumamente clara, pero para otros no tanto. Cuando los sistemas de producción se intensifican puede verse afectado su grado de vulnerabilidad, lo que en términos dinámicos se vuelve un obstáculo. En aquellas cadenas productivas donde existen mecanismos de reducción de la vulnerabilidad climática -irrigación o cobertura de riesgos climáticos- la motivación para innovar en soluciones a estos problemas tiene una menor incidencia. En el sentido opuesto, en aquellas cadenas donde la intensificación de la producción aumenta la vulnerabilidad o exposición al riesgo, esto se vuelve un obstáculo a la innovación. Desde el punto de vista de las políticas públicas levantar las restricciones y reducir la vulnerabilidad de los sistemas productivos, es una plataforma relevante para promover las inversiones y la innovación.

Del fortalecimiento institucional

El tercer eje del fortalecimiento institucional permanece en la agenda tal cual estaba presente hace diez años. En este tiempo se han logrado avances pero siempre hay que redoblar la apuesta porque los desafíos así lo marcan. Hay tres niveles relevantes de desarrollo de la institucionalidad. Un nivel es el interno del Ministerio, donde se está consolidando la evaluación de impactos de las políticas, esta es una herramienta clave que requiere conjugar capacidades, organización y voluntad política para transitar por esa avenida y es una línea de trabajo a priorizar en los próximos años. Otro elemento fundamental es el fortalecimiento de las capacidades de contralor y regulación del Ministerio, que debe actuar en forma eficiente.

Un segundo nivel se relaciona a las capacidades gerenciales, de recursos humanos y de políticas de capacitación. Estos desafíos exigen al Ministerio a actuar en escenarios nuevos, donde los temas de adaptación y medio ambiente, requieren captar, formar y mantener recursos humanos que sumen nuevas capacidades al sector público. Para abordar esta agenda, los aspectos relacionados a los recursos humanos y los incentivos que se les puedan ofrecer, van a ser determinantes para fortalecer las capacidades institucionales.

Otro aspecto de la articulación se relaciona con la institucionalidad ampliada, donde el Ministerio es un nodo de la red. Todos los problemas que se deben enfrentar son transversales y hacen de la articulación un elemento clave para alcanzar el éxito. Es necesario aprovechar esa plataforma de articulación, con el contacto público/

privado que existe a nivel especializado por cadena. La articulación de las acciones con los lineamientos estratégicos, es un desafío en sí mismo, y se han hecho avances importantes en los últimos años, pero se debe profundizar en esa línea.

Un tercer nivel se relaciona con avanzar en el pensamiento prospectivo que permita identificar metas por cadenas productivas y diseñar una hoja de ruta de transformaciones para impulsar desde el sector público, las agendas de investigación, el trabajo a nivel privado y la coordinación público/privado. Si se logra aprovechar esa institucionalidad para jugar con horizontes comunes, se realizarían acciones mejor articuladas. No necesariamente se llegue a buen puerto pero se va a llegar más lejos.

Se han contactado de Naciones Unidas en busca de soluciones sostenibles para enfrentar el desafío de alimentar a una población mundial creciente que expande la demanda de alimentos. La plataforma que se lanza desde Naciones Unidas este año analiza al Uruguay como estudio del caso, porque las cosas que se están haciendo pueden derivar en lineamientos para otros países. La clave del éxito en esta institucionalidad ampliada está en aprovechar esos esfuerzos para fortalecerse a sí misma.

De la comunicación y el sector agropecuario

Un aspecto que fue mencionado por otros oradores, es que el sector agropecuario comunica muy mal y se relaciona muy mal con el resto de la sociedad. Existen evidencias que revelan que el ciudadano urbano, tanto de Montevideo como del interior, y el sector agropecuario se desconocen y sufren de una desconexión profunda. Desde una perspectiva de futuro, esa conexión es importante para atraer mano de obra calificada y atraer empresarios que vean al sector agropecuario como una plataforma de desarrollo profesional y empresarial. Esta es una conexión estrategia clave para fortalecer la institucionalidad ampliada, generando conciencia agropecuaria que ayude a decodificar el rol del sector agropecuario en la economía.

A modo de síntesis, cabe mencionar que la articulación inter ministerial tiene un papel destacado en los próximos años para articular el paradigma de intensificación sostenible. Esta articulación actúa sobre todos los ejes desarrollados y debe enfrentar grandes desafíos en materia de medio ambiente, infraestructura, tributación, incentivos económicos, gestión del agua, biodiversidad, inocuidad de alimentos y desarrollo de mercados. Así mismo se puede destacar la promoción de una alimentación más saludable para la ciudadanía uruguaya, a través de incentivos que mejoren la demanda de frutas y hortalizas, y le den dinamismo a cadenas con mayor proporción de productores familiares.

Abordar estos ejes de política requiere de una fuerte articulación con los ministerios encargados del medio ambiente, del transporte, de las relaciones exteriores y la economía. De modo que para avanzar en esta agenda la articulación interministerial es clave para dilucidar las posibilidades de superar los desafíos planteados y determinar cuán lejos lleguemos en los próximos cinco o diez años.

4.2 CONFERENCIA

Enrique Iglesias

Me siento agradecido de poder participar en este cincuenta aniversario, porque yo estuve en todo el trabajo de parto de la OPYPA, desde el principio hasta el final, y le tengo mucho cariño a esta institución que me hace estar presente. Quiero contarles un poco algunas impresiones personales de lo que fue aquel período, y los mensajes que nos deja toda aquella experiencia.

Lo primero es que el año 61' fue un año complicado, como siempre son complicados los años, pero en aquel momento particular el país estaba empezando a sentir el agotamiento de los dividendos de la Segunda Guerra. Había tenido lugar una reforma cambiaria muy fuerte en el año 59' -la reforma Azzini-, comenzaba a haber problemas de balanza de pagos, y había una sensación de intranquilidad en toda América Latina que se habían creado por ese tipo de problemas en otras partes de la región.

En aquel momento la Revolución Cubana en el año 59' y la llegada de Kennedy a la Casa Blanca en el 60', le dieron forma a un período muy particular e interesante en la región. Las ideas se debatían entre salir al encuentro de las imágenes revolucionarias y removedoras de la Revolución Cubana, y por otro lado, la llegada del Presidente Kennedy en el mes de noviembre con su idea de construir una gran alianza para el progreso. Uruguay ofreció la sede para esa conferencia que se desarrolló en Punta del Este durante los primeros quince días de agosto del 61'.

Esta fue una reunión muy importante, en la que entre otras figuras la del Che Guevara que estuvo quince días en el país, donde se logró plasmar una idea central sobre progreso que le dio sustento a la alianza sobre la base de tres grandes lineamientos, educación, salud y vivienda. Había dos instrumentos que habían dejado de ser tabú y de los que todo el mundo hablaba, la reforma agraria por un lado y la reforma del impuesto a la renta por otro. De modo que los países debían hacer un plan, presentarlo ante la Alianza para el Progreso, una comisión que funcionaba en Washington, y ahí el BID, el Banco Mundial y la IDE concedían los fondos. Esto fue realmente tentador para todos los gobiernos, pero había que hacer un plan, por lo que todos los gobiernos se abocaron a realizar un plan y en Uruguay empezamos a hacer esa tarea, el único que no participó fue Haití.

Juan Azzini¹⁹ que era el ministro de la época, le pide a Israel Wonsewer²⁰ Decano de la Facultad, si me puede pasar en comisión. En ese momento yo trabajaba en el Instituto de Economía. Así se creó el CIDE. En aquel momento fui con mucho gusto. Esa fue una de las experiencias más gratificantes que tuve en la vida, que viví como una experiencia juvenil a los treinta años y que se desarrolló en un marco de una gran libertad técnica y política por parte del gobierno. Nunca tuvimos ninguna interferencia y trabajamos con todos los sectores de la sociedad, empresarios, sindicatos, gente

19 Juan Azzini, (Montevideo, 1917), Contador Público, político uruguayo, perteneciente al Partido Nacional. Ministro de Hacienda de Uruguay (1959-1963)

20 Israel Wonsewer, (Polonia, 1918-1997), Decano de Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (1959-1968).

del interior y contactos con todos los partidos políticos. Se movilizaron cerca de trescientos técnicos en esa actividad, donde la CEPAL y Naciones Unidas aportaron cerca de ochenta expertos internacionales. Fue una actividad masiva y constituyó el primer gran esfuerzo por conocer y medir al país.

En Uruguay no teníamos índices estadísticos básicos. El último censo de población se había hecho en el año 1908, y por supuesto las Cuentas Nacionales, era un lujo del que prescindíamos. El país no sabía si crecía o no, casi el único indicador que nos servía de estadística de la marcha de la economía era a cuánto vendía la lana Gallinal!!²¹. Si a fines de agosto se vendía la lana a un buen precio tendríamos un verano muy prometedor. Si Gallinal vendía mal había más caras largas. Se construyeron las cuentas nacionales y se realizó el censo de población y de vivienda. Todos esos esfuerzos por tener un conocimiento nacional nos permitió, a partir de entonces, ser realistas porque conocimos que el país estaba realmente estancadísimo, cosa que no sabíamos en qué magnitud.

Todo ese ejercicio de planificación duró cuatro años, con un periodo dedicado al diagnóstico de dos años y luego la elaboración de un plan de desarrollo que fue presentado en el año 1964. De este proceso emergieron dos sectores particularmente intensos, uno fue el de la agricultura, comandado por Wilson Ferreira y el otro fue el de educación y seguridad social a cargo de Pivel Devoto.

Wilson me dijo –Enrique, tenemos que hacer una cosa importante, y vamos a hacer de esto un ejercicio independiente, a ver si nos ponemos de acuerdo para actuar a favor del país–, y así se creó el CIDE Agropecuario. En él se pudo trabajar con gente muy valiosa, como López Taborda, Martín Buxedas del Ministerio, Jesús González que fue el director técnico que venía de Chile, y un joven profesional que seguramente conocen, que se llamaba Danilo Astori, que compartió esa experiencia como muchos otros. Siempre hubo algún recelo en los equipos del CIDE, porque el CIDE agropecuario era demasiado independiente, pero afortunadamente fue así. Estuvo Wilson en el comando, cómo podría ser otra cosa!!

Wilson se dedicó a trabajar prácticamente de forma exclusiva durante un año, y dejó el Ministerio en manos de García Costa²² quien fue el que manejó la cartera. El resultado de ese trabajo fue un programa muy intenso, muy fuerte y muy rico. El plan agropecuario de la CIDE está redactado por Wilson Ferreira. Si bien las ideas eran discutidas con todo el equipo técnico, la redacción final estuvo a cargo de Wilson, que además era un escritor admirable en materia del uso del buen español. Cuando se aprueba el plan en 1964, el primer acto formal de implementación fue la creación de OPYPA, en un decreto que sale un mes después de la aprobación del plan. Entonces hace cincuenta años que se aprobó el primer Plan de Desarrollo, y hace cincuenta años OPYPA nace en la vida nacional.

También quisiera recordar otras contribuciones, porque si bien la reforma agraria no salió, sí salieron otras cosas muy importantes. Por ejemplo las cuatro grandes leyes; la ley de semillas, la ley de fertilizantes, la ley conservación de suelos y aguas, y la ley

21 Alberto Gallinal (Montevideo, 1909-1994) Abogado, político del Partido Nacional, y productor rural.

22 Guillermo García Costa (Montevideo, 1930-2014) Abogado, Político del Partido Nacional, Subsecretario del Ministerio de Ganadería y Agricultura 1963-1967.

forestal donde incidentalmente empezó la exitosa política forestal del Uruguay. En materia de reforma agraria, se lograron algunos avances como aprobar el IMPROME (Impuesto a la producción mínima exigible) que era una forma de combatir la superficie improductiva, el que luego tuvo diversas modificaciones y su propio desarrollo. Otra de las formas de acercarse a la reforma agraria fueron las acciones nominales en las sociedades anónimas agropecuarias, que luego fueron derogadas.

Pero se tocaron muchas cosas. Aquel plan del CIDE fue una de las contribuciones más vigorosas que tuvo el país. Por ejemplo, la Constitución del año 67' estuvo muy influida por los trabajos del CIDE o de la "CIDE" como deberíamos decir. Nosotros publicamos un folleto que se llamaba *Cambios constitucionales para un plan de desarrollo*. Esto me valió que el Presidente Beltrán me llamara y me dijera –“Enrique, prometiste que no te ibas a meter en política, pero esto es política”, -a lo que le dije-, “Tiene razón Presidente, perdóneme, lo voy a retirar de circulación”. Pero ya había doscientos ejemplares en la calle. Se podrán imaginar que a esa altura mi reacción era música celestial! Eso permitió entre otras cosas crear la Oficina del Servicio Civil, el Banco Central y otras instituciones que fueron aportes del grupo político que trabajó en el CIDE y se incorporaron a la Constitución vigente.

Esa experiencia fue una gran aventura que nos dejó algunas lecciones importantes. En primero lugar, fue una forma de insertar al país en la dinámica del mundo de aquellos tiempos. Actualmente se podrán recoger mucho de aquella lección, el mundo de aquel momento, estaba influido por la coyuntura que todos vivíamos, y el mundo actual también requiere ser mirado con mucho cuidado. Creo que estamos en presencia de un cambio de década muy importante, y en un mundo con falta de capacidad de previsión, donde se han achicado los horizontes de previsibilidad lo que genera gran incertidumbre en el campo de las relaciones económicas internacionales y otras que ni siquiera imaginamos. Como es el caso de la Europa estancada, un Japón que hace 15 años que no crece, y una China que empieza un gran proceso de ajuste.

En segundo lugar, la relevancia que adquieren todos los frentes que han sido tratados hoy: el del cambio climático, los cambios tecnológicos, los problemas demográficos, y sobre todo el comercio. Este último es vital para un país como Uruguay, que actualmente enfrenta un escenario de posibles retrocesos hacia una mayor fragmentación del comercio mundial. Esto es algo que no debería dejar de preocuparnos, como no debe dejar de preocuparnos cuál es nuestra inserción internacional en los campos de la tecnología.

En ese contexto yo diría que el CIDE fue un intento de mirar más allá del corto plazo. Una de las cosas que mayor decepción me ha causado en los últimos años ha sido como el cortoplacismo capturó la atención pública y el interés político de los gobiernos. El corto plazo dominó las teorías que prevalecieron en los últimos veinte años, que pusieron el acento en el mercado y en el papel de los precios. Es en términos de mediano y largo plazo que hay que pensar cómo hace este pequeño país para insertarse en el mundo.

El sector agropecuario es un sector moderno de la economía uruguaya, donde el sector público y el sector privado construyen un bolsón de modernidad nacional. No es el único, pero es uno de los importantes. Cuando se mira todo lo que se ha

hecho en los últimos cincuenta años y se sigue haciendo en materia de investigación en instituciones como el INIA, se encuentra que si existe un bolsón de modernidad con capacidad de mirar más allá del corto plazo, ése es un buen ejemplo.

Yo quisiera felicitar al Ministro, a todo su equipo, porque lo que el país necesita, es tener en este sector fundamental la capacidad de pensar más allá de los temas de hoy y de mañana. Incorporar los grandes temas en las acciones de política y sobre todo sensibilizar a productores, al sector político y a la opinión pública que vamos a vivir en un mundo de turbulencias. Los uruguayos hemos hecho muchas cosas, y muchas veces desde dentro no nos damos cuenta de su valor, pero cuando se mira el país de afuera uno se agranda. Adentro estamos como en la cocina, donde están los problemas y los desafíos de hacer política, etc. pero desde afuera nos agrandamos presentando al país, porque se pueden apreciar los excelentes resultados del trabajo de la cocina y la OPYPA es uno de ellos.

Como estuve en el nacimiento de aquella institución, quería venir para decir que estos 50 años han sido un gran ejemplo de lo que el país debe seguir haciendo, por esto quiero felicitar en la persona del Ministro a todo su equipo estimulando para que sigan construyendo el futuro de nuestro gran país.

4.3 CLAUSURA

Tabaré Aguerre

En ocasión de festejar los 50 años de OPYPA no se trata de interpretar el presente con ojos de hace 50 años, pero algunas reflexiones históricas resultan necesarias. Recientemente me tocó participar en el cierre de una actividad vinculada a los 200 años del reglamento de tierras 1815 de José Artigas, y creo que la mejor forma de honrar el pensamiento estratégico y con proyección social que tuvo en su época el Jefe de los Orientales no es interpretar el reglamento con la mirada del hoy.

Me ha tocado el privilegio de ocupar este rol en un período donde nos aburrimos de conmemorar los 100 años de alguna cosa que se le ocurrió a José Batlle y Ordoñez, o conmemorar las creaciones del período del CIDE y Wilson Ferreira Aldunate en el Ministerio. Esas personas hoy forman parte de nuestro patrimonio cultural, político e histórico, y sin ánimo de comparar, el segundo gobierno de José Batlle y Ordoñez y el período del CIDE se conectan históricamente por una búsqueda de pensamiento estratégico, ese mismo pensamiento estratégico que hemos intentado aplicar los últimos años.

No debemos analizar nuestra realidad con la cabeza de 1963, sino con una visión de mediano y sobre todo, de largo plazo. No es posible crecer sin una actitud inteligente, orientada a la construcción de competitividad que nos permita insertarnos internacionalmente. La competitividad y el crecimiento van de la mano de la intensificación de la producción, que requiere un marco de sostenibilidad para realizarse y así transformarse en desarrollo.

No solamente estamos ante un cambio de época histórica, sino que atravesamos una época de cambio climático, y esto nos enfrenta al desafío de la generación de conocimiento y del diseño de políticas públicas para aumentar nuestra capacidad adaptativa. Podemos hablar de planeamiento estratégico y de metodologías, pero sobre todas las cosas existe un objetivo político que orienta nuestro accionar, que tiene que ver con transformar las oportunidades que tiene el país en oportunidad para la mayoría de nuestra gente.

No se trata de que cambie el número del PIB o el valor de las exportaciones, y que por un efecto derrame mejore la distribución de ingreso, nuestro objetivo político es lograr el crecimiento junto con la equidad, social y territorial. Desde nuestra concepción no es posible construir equidad y desarrollo territorial sin ofrecer oportunidades para la gente, por lo menos para aquellos que hasta ahora han logrado mantenerse en la actividad productiva.

“Es importante mostrar el camino haciendo cosas, y hacerlas con equipos que funcionen”

Esto será imposible sin una adecuada articulación institucional, y no voy a insistir con esto porque creo que casi todos los miércoles cada vez que hay una conferencia de prensa arrancamos definiendo los cinco ejes estratégicos de las políticas del Ministerio y lo valioso y necesario de la institucionalidad ampliada. Esto lo hacemos porque hemos transformado la comunicación en una política estratégica del Ministerio.

Uruguay es tal vez el país más agropecuario del planeta, sin embargo vivimos sin tener conciencia de su importancia. Esto es en parte mala comunicación, donde se identifica al sector agropecuario como un sector históricamente demandante, que distribuye mal sus ingresos y es concentrador de la riqueza. Los economistas que me precedieron explicaron con meridiana claridad que las épocas de mayor prosperidad del país han coincidido con los periodos en los que el sector agropecuario fue más dinámico. Cuando eso no solamente es el resultado de la coincidencia de las ventajas comparativas en una economía cuasi extractiva, sino que se va de la mano de innovación y desarrollo, inversión y promoción del capital humano yo creo que es doblemente valioso. ¿De qué hablamos cuando hablamos de sector primario? hoy vemos que 78% de las exportaciones de Uruguay son bienes agropecuarios o agroindustriales, pero la parte de primarios, es el 32%, el otro 45% representa valor agregado que se genera sobre la producción primaria.

El rol de OPYPA en el futuro se desprende de una visión de largo plazo y los cuatro grandes desafíos que se plantearon en el punto 4.1 detallan los componentes y objetivos del plan de política a desarrollar. Algunas de esas cosas ya se están haciendo y otras se están comenzando a implementar, como es la evaluación de los impactos de las políticas, un aspecto del cual carecíamos. La mejor manera de festejar estos 50 años, es pensar a la OPYPA como algo dinámico y ese dinamismo se refleja en que hoy el equipo técnico de la oficina es el doble del que tenía hace cinco años. También se refleja, en el hecho que hoy se está pensando en evaluar el impacto de las políticas que se ejecutan desde distintas unidades ejecutoras del Ministerio, que a su vez están diseñadas con visión estratégica y en un marco de profesionalismo y alto rigor técnico desde diferentes disciplinas.

Por todo esto, la ley de presupuesto de 2015, contiene el rediseño institucional del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que formaliza el trabajo que se ha venido realizando donde cada tema es analizado de forma transversal, con equipos que pertenecen a diferentes áreas del ministerios. Hoy resulta indispensable tener una visión totalmente transversal en nuestro trabajo, porque no tenemos tiempo de equivocarnos, y no se sabe cuáles serán los escenarios que debemos enfrentar. Lo que sí sabemos es que vivimos en un mundo totalmente globalizado y si bien los mercados del país están muy diversificados, está expuesto por la poca cantidad de productos que logra colocar.

La tendencia creciente de innovaciones tecnológicas en la producción agropecuaria en los últimos quince años, muestra que el aumento de la producción no es suficiente para abastecer el crecimiento de la demanda. Este es un tema de discusión en la agenda del IICA, porque todo chino que prueban una chuletita de cerdo quieren seguir comiendo chuletita de cerdo y la gente que mejora su poder adquisitivo lo que

menos quiere dejar de hacer, es comer. La humanidad se dirige hacia la restricción que impone la frontera agrícola y el Uruguay tiene mucho para crecer en términos de intensificación sostenible. El país debe prepararse para aprovechar las oportunidades que genere un escenario de escasez de recursos, determinada por la frontera de la sustentabilidad, donde se convive con un adecuado equilibrio de los impactos medioambientales, desde la contaminación del agua, hasta el nivel de anhídrido carbónico en la atmósfera.

No es despreciable la posibilidad de un escenario en el que los productos alimenticios con valor agregado ambiental generen un nicho de mercado valioso, donde un segmento de consumidores esté dispuesto a pagar por productos con valor agregado ambiental. Estos alimentos por su diferenciación no serían *commodities*, sino que estarían asociados a mercados de alto valor. En este escenario sería estratégico el posicionamiento de Uruguay como un país especializado en la calidad ambiental e institucional. No es fácil agregarle valor ambiental a la soja, al arroz, a la carne o los quesos, pero tenemos condiciones para avanzar en este terreno. Uno de los lineamientos estratégicos del Ministerio tiene que ver con el uso de las plataformas de información al servicio de los decisores privados en una lógica de certificación de producto, y de sistemas de producción.

La niña mimada del Ministro Ferreira Aldunate fue la OPYPA, el niño mimado del equipo que dirige hoy el Ministerio es el SNIA. Este es concebido como una plataforma de información que nos permitirá diseñar, gestionar, controlar y supervisar la aplicación de las políticas públicas a partir de indicadores, con monitoreo satelital, y diseñado para hacer disponible información a los decisores privados. Por ejemplo, la necesidad que los productores tengan un mecanismo de transferencia de riesgos climático, eso que se llama seguros, actualmente los seguros agrícolas son un instrumento costoso, pero cualquier seguro es más costoso con mayor incertidumbre, y la incertidumbre se disminuye con la información. Por lo tanto un sistema de información confiable en el largo plazo posibilita el abaratamiento de instrumentos de política que en un escenario de alta variabilidad climática es esencial para cubrir el riesgo del productor. La cobertura de riesgos permitiría al productor tener una actitud más valiente hacia la inversión, la innovación y la intensificación de su producción.

La OPYPA proyectada para apoyar la construcción, el diseño y la evaluación de las políticas públicas no es meramente una oficina de asesoramiento ministerial, es una herramienta de articulación que complementa de forma permanente a todas las unidades ejecutoras del Ministerio. Entonces si instrumentamos una política orientada a la conservación del suelo, la política debe estar diseñada para llegar al territorio, pero también debe estar diseñada para ser evaluada. Si estamos aplicando una política de desarrollo rural que apunta a la construcción de infraestructuras en un determinado segmento de productores familiares para promover el uso más intensivo del campo natural, finalmente tengo que poder medir cual es el impacto de esa política en términos de las variables que estoy intentando modificar, el uso del campo natural y sus impactos económicos, sociales, ambientales en el territorio.

Finalmente, durante estos 50 años la OPYPA, que nació del pensamiento estratégico, atravesó distintos lineamientos económicos, distintos marcos políticos -dictadura

y democracia-, tuvo épocas de proyección estratégica y tuvo épocas donde se las identificaba con un anuario. Hoy nos sentimos orgullosos de atravesar una época donde entendemos a la planificación, al estudio, al análisis, a la especialización técnica y profesional, al servicio de la construcción de instrumentos que responden a un determinado direccionamiento político. Valoramos las capacidades técnicas de OPYPA no solamente como una oficina de asesoramiento a las autoridades sino como una unidad de soporte del diseño, la evaluación e integración de las políticas del Ministerio. En este sentido deben crearse áreas que hoy no tenemos, y si el desarrollo depende de una intensificación sostenible, debemos demostrar que es sostenible.

Queremos pasar de alimentar a 28 millones de habitantes, a alimentar a 50 millones, porque estamos convencidos que es el camino para construir las oportunidades de trabajo y felicidad de miles de uruguayos. Algunos trabajan directamente en la actividad agropecuaria y otros manejan la grúa en el puerto, pero ese es un camino que tenemos que tener explorado como país, y no es un camino que se oponga con otros posibles. No hay en Uruguay una aplicación de tecnología de la informática y la comunicación con la masividad y amplia difusión como las caravanas de trazabilidad. La información que surge del sistema está siendo utilizada en proceso de certificación y en cuanta aplicación sea posible.

El crecimiento va a traernos conflictos permanentes con el medio ambiente y la sociedad va a preguntar qué está pasando con el agua, y qué está pasando con el suelo. Para dar una respuesta tenemos que tener la capacidad de demostrar científicamente en cada especialidad (hidráulica, hidrológica, medioambiental, económica, o tributaria) que tenemos un camino de crecimiento y desarrollo posible en clave de sostenibilidad. Sin la capacidad de generar la confianza que aporta tranquilidad, vamos a una discusión permanente con cincuenta locos con una pancarta que se basan en el paradigma del uso abusivo del principio precautorio y no se podrá hacer nada. Eso lo tenemos que demostrar con ciencia, no con otra pancarta, nosotros somos los ecologistas, y otra pancarta, nosotros somos los productivistas. Esto es un desafío, y no se enfrenta solamente desde la OPYPA, sino junto con la Dirección de Suelo, o la Dirección de Servicios Agrícolas, o el INIA, o la ANII, o el INAC, o con quien tenga que ser. Por esto, no es casualidad o que estábamos pelados de recursos y demorados en los trámites, que hicimos el convenio con el INIA para tener hoy siete u ocho técnicos trabajando en OPYPA en el marco de un convenio de articulación institucional.

Yo tampoco voy a estar en los próximos cincuenta años, lo importante es tener claro hacia dónde vamos. Con las capacidades técnicas y profesionales trabajando interdisciplinariamente en el marco de las capacidades institucionales disponibles, construyendo los instrumentos necesarios para la gestión de políticas públicas con objetivos bien definidos. A partir del próximo noviembre un programa que se somete a consideración de la ciudadanía, se relaciona con el cumplimiento de muchas de las metas y objetivos que están planteados en la agenda de desarrollo nacional y tienen que ver con concretar la larga lista de elementos que integra la visión estratégica que anteriormente presentada por el Director de OPYPA.

5. Integrantes de OPYPA durante las cinco décadas

DÉCADA DE 1960

Algorta, Juan	Filgueira, Carlos	Quintela, Hebert
Amabile, Julio	García, Guzmán	Ríos, Ojitos
Arizaga, Pedro	García, Laura	Rodríguez Genta, Alberto
Astori, Danilo	Gil, Luis	Rodríguez Gigena, Gonzalo
Barbato, Celia	Gimeno, José	Rodríguez, Fernando
Buxedas, Martín	Giovanini, Elsa	Russo, Ana
Carle, Héctor	González, Jesus (*)	Saglia, Nilda
Carluccio, Alfonso	Laffite, Viviane	Sierra, Lilián
Carrasco, Marta	López Taborda, Oscar	Sitjar, Gabriel
Castro de Trelles, Tomasita	Monteverde, Ana	Supervielle, Elena
Castro, Graciela	Murgia, Julián (*)	Taborda, Oscar
Cetrángolo, Miguel	Navarro, Arturo	Van, Maanen, Luca
Dell, Elbio	Olmos, Pedro	Vázquez, Cristina
Dupuy, Alejandro	Parrilla, Ruben	Vigorito, Raúl
Elena, Jorge (*)	Perez García, Antonio (*)	Vilotti, Luis
Fernández, Tulia	Perich, Ilda	Wilson, Christine

DÉCADA DE 1970

Algorta, Juan	Fernández, Walter	Peixoto, Carlos
Barbato, Celia	Fossati, Alberto (*)	Perich, Ilda (*)
Barbot, Wilfredo	Galmés, Miguel	Peyrou, Juan
Bello, Elena	Garbarino, Primavera	Reyes, Roberto
Bidart, Blanca	García, Guzmán (*)	Rodríguez Genta, Alberto
Blanco, Jorge	Gianola, Alondra	Rodríguez Saavedra, Antonio
Caldeiro, Flavio	Gil, Luis	Rodríguez, Octacilio
Carluccio, Alfonso	Guarnerio, Susana	Rossi, Ana María
Carriquiry, Miguel	Hughes, Ana María	Russo, Ana
Castro, Graciela	Inciarte, Ricardo	Saglia, Nilda
Cetrángolo, Miguel	Jones, John	Salgado, Carlos
Coitiño, María Luisa	Juambeltz, Gonzalo	Santos, Eulalio
Costa, Humberto	Monteiro, Eugenio	Schwedt, Osmar
Dabezies, Martín	Monteverde, Ana	Sisto, Maria
Danree, Christiane	Morelli, Juan	Sitjar, Gabriel
Del Campo, Domingo	Nozar, Graciela	Supervielle, Elena
Dell, Elbio	Olmos, Pedro (*)	Troncoso, Bibiana
Durán, Laura	Oyhantçabal, Walter	Van Maanen, Luca
Elena, Jorge (*)	Paolino, Carlos	Vidiella, Teófilo
Errea, Eduardo	Parrilla, Ruben	Vila, Ana María
Español, Héctor	Paseyro, Javier	Vilotti, Luis
Estefanell, Gonzalo	Payseé, Diego (*)	

(*) Directores

DÉCADA DE 1980

Aguerre, Bernardo	Fernández, Walter	Picerno, Alfredo
Balparda, Mónica	Ferreira, Gustavo	Preve, Julio
Bello, Elena	Gil, Luis	Romero, Luis (*)
Blanco, Jorge	Guarnerio, Susana	Russo, Ana
Bomio, Liana	Juambeltz, Gonzalo	Salgado, Carlos
Canabal, Olga	Llambías, Alvaro	Salgado, Lucía
Carriquiry, Miguel (*)	Moreira, Aelita	Sannmarco, Carlos
Castro, Graciela	Nozar, Graciela	Scarcela, Elizabeth
Corengia, Elena	Olmos, Pedro (*)	Sisto, Maria
Dabezies, Martín	Oyhantçabal, Walter	Souto, Gonzalo
Dell, Elbio	Paseyro, Javier	Tambler, Adrián
Errea, Eduardo	Peixoto, Carlos	Troncoso, Bibiana (*)
Español, Héctor	Pereira, Rosa	Ugarte, Galdós (*)
Feder, Ana	Pérez, Rosario	Van Maanen, Luca
Fernández, María del Carmen	Peruzzo, Marta	Vidal, María Elena
	Peyrou, Juan	Villamil, Fernando

DÉCADA DE 1990

Aguerre, Bernardo	Gil, Luis	Preve, Julio (*)
Amestoy, Alberto	Guarnerio, Susana	Ruiz, María Isabel
Antía, Fernando	Hernández, Eladia	Salgado, Lucía
Balparda, Mónica	Ilundain, Marcelo	Scarcela, Elizabeth
Bello, Elena	Laca, Héctor	Severi, Santiago
Canabal, Olga	Menéndez, Félix	Silva, Juan
Capurro, Ricardo	Methol, María	Souto, Gonzalo
Carriquiry, Miguel (*)	Molla, Estela	Tambler, Adrián
Castro, Graciela	Muñoz, Gonzalo	Toledo, Walter
Celiberti, Mirta	Nin, Rodolfo	Troncoso, Bibiana
Colina, Carlos	Ott, Pablo	Turconi, Mónica
Dabezies, Martín	Oyhantçabal, Walter	Ugarte, Galdós
De Mello, Nelson	Peaguda, María Del Carmen	Van Maanen, Luca
Dellazoppa, Rosanna	Peñagaricano, Inés	Vidal, María Elena
Errea, Eduardo	Pérez, Rosario	Viera, Alberto
Fernández, María del Carmen	Peyrou, Juan	Vila, Fernando
Freiría, Gonzalo	Picerno, Alfredo	

(*) Directores

DÉCADA DE 2000

Aicardi, José María	Laca, Héctor	Rondeau, Rafael
Antía, Fernando	Lema, Juan	Ruiz, María Isabel
Arrarte, Silvana	Llovet, Cristina	Sader, Mayid
Bagnato, Gabriel	Machado, Julio	Salgado, Lucía
Balparda, Mónica	Marrero, Manuel	Sasso, Adriana
Bello, Elena	Methol, María	Souto, Gonzalo
Bruno, Yanil	Muñoz, Gonzalo	Tambler, Adrián
Buxedas, Martín (*)	Nin, Rodolfo	Tommasino, Humberto
Duran, Verónica	Oyhantçabal, Walter	Turconi, Mónica
Errea, Eduardo	Pérez, Rosario	Vidal, María Elena
Gil, Luis	Peyrou, Juan (*)	Viera, Alberto
Hernández, Alfredo	Picerno, Alfredo	Vila, Fernando
Ilundain, Marcelo	Recalde, Edgardo	

DÉCADA DE 2010

Abad, Mario	D'Albora, Andrés	Peyrou, Juan
Abelenda, María José	De los Santos, Jorge	Piperno, Oriana
Ackermann, María Noel	Durán, Verónica	Quintans, Domingo
Annunciato, Waldemar	Fuletti, Darío	Rava, Catalina
Artía, Patricia	Gacía, Felipe	Recalde, Edgardo
Ayusto, Laura	Gorga, Lady	Rivas, Noelia
Balparda, Mónica	Methol, María	Rosas, Francisco
Becoña, Gonzálo	Mila, Fabian	Salgado, Lucía
Bertamini, Felipe	Mondelli, Mario (*)	Sancho, Diego
Berterreche, Mercedes	Narbondo, Ignacio	Silva, María Eugenia
Bervejillo, José	Ordeig, Luis	Souto, Gonzalo
Buonomo, Mariela	Oyhantçabal, Walter	Tambler, Adrián
Campoy, Diego	Paolino, Carlos, (*)	Tommasino, Humberto
Cortelezzi, Ángela	Pérez, Rosario	Vidal, María Elena

(*) Directores



La OPYPA celebra sus 50 años de trayectoria, pero también celebra su proyección de futuro, pensando en las perspectivas de desarrollo del Uruguay. Diversas personalidades de la política, la academia y la actividad privada se reunieron para intercambiar historias, ideas y perspectivas sobre el sector agropecuario, y su institucionalidad de la cual OPYPA es orgullosa integrante.

Se recorrer el proceso histórico en el que se inserta el nacimiento de la OPYPA, para entender de donde se viene y cómo se llega a un presente repleto de desafíos, resultado de victorias institucionales y deudas pendientes, analizadas por el ojo crítico de un destacado panel de profesionales.

Se reflexiona sobre las posibilidades del Uruguay y su sector agropecuario para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que la realidad impone, para luego exponer aquellos lineamientos

estratégicos que OPYPA entiende debería orientar las acciones de política pública en el mediano plazo, para alcanzar el objetivo del desarrollo.

El cierre queda a cargo del Enrique Iglesias y el Ministro Tabaré Aguerre conectando pasado y presente para alentar aquella visión estratégica, voluntad política y compromiso con el desarrollo nacional que hace 50 años le dio vida a esta oficina y en la actualidad seguramente le permita desarrollarse para estar a la altura de la etapa histórica que le ha tocado enfrentar.

Al mirar el Uruguay de 1964, el nacimiento de la OPYPA el resultado de la experiencia del CIDE, resulta inevitable pensar cómo este tipo de experiencias inéditas e intensas, muchas veces incomprendidas, combatidas o ignoradas en su tiempo, cambian el curso de la historia, y su fuerza irrefrenable empuja a la humanidad hacia el progreso.